

■

„Méltóképpen
Időskorban”
projekt

■

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának időszaki projektjét
2010-ben

a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma és
jogelődje, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium

támogatta.

Szerzők

DR. BÁCSKAI KRISZTINA (3.3. fejezet, 5.2. fejezet)
BALAJTI ÁGNES (4.4. fejezet)
DR. BENE BEÁTA (3.2. fejezet)
DR. BORZA BEÁTA (1., 2., 6. fejezet)
DR. FOGARASSY EDIT (5.1. fejezet)
DR. KOVÁCS ORSOLYA ÁGOTA (3.1. fejezet)
DR. LÁPOSSY ATTILA (1. fejezet)
DR. LUX ÁGNES (4.1, 4.2, 4.3. fejezet)
DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA (3.5. fejezet)
DR. TÓTH KRISZTINA (3.2. fejezet)
DR. TÓTH LÍVIA (3.2. fejezet, 3.4. fejezet,
DR. VARGA ÉVA (3.5. fejezet)

Szerkesztette

DR. BORZA BEÁTA

Kézirat lezárva: 2011. február 25.

ISSN 2060 7350

Kiadó: Országgyűlési Biztos Hivatala

1051 Budapest, Nádor utca 22.

Telefon: 475-7100, Fax: 269-1615

Internet: www.obh.hu; www.gyermekjogok.obh.hu

Felelős kiadó: Prof. Dr. Szabó Máté

Tartalom

| | |
|---|----|
| Előszó | 5 |
| Köszönetnyilvánítás | 8 |
| 1. „Méltóképpen Időskorban” – a projekt bemutatása | 10 |
| 1.1. Alapvetések – az idősügy alapjogi szemmel | 10 |
| 1.2. A projekt kiindulópontjai | 12 |
| 2. A projekt 2010. évi tevékenységének bemutatása | 22 |
| 2.1. Műhelymunka | 23 |
| 2.2. A kiemelt vizsgálatok áttekintése | 25 |
| 2.3. Egyéb események, szakmai konferenciák | 27 |
| 3. Vizsgálatok | 29 |
| 3.1. Rövid áttekintés az ombudsmanok idősügyhöz kapcsolódó vizsgálatairól | 29 |
| 3.2. A tartós bentlakásos idősotthonok méltósága | 32 |
| 3.3. A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás szolgáltatásról | 40 |
| 3.4. Bántalmazás | 48 |
| 3.5. Az időskorú emberek közbiztonsági helyzete | 53 |
| 4. Nemzetközi kitekintés – globális szintű gondolkodás | 63 |
| 4.1. Thomas Hammarberg, az Európa Tanács emberi jogi biztosának állásfoglalása | 63 |
| 4.2. 2012 – Az aktív időskor európai éve | 66 |
| 4.3. Az életkor alapján való diszkrimináció tilalma az európai közösségi jogban és az Európai Bíróság esetjogában | 70 |
| 4.4. Az ENSZ Idősügyi Programja | 74 |
| 5. Tanulmányvázlatok | 77 |
| 5.1. Az idős fogvatartottak | 77 |
| 5.2. Az élethosszig tartó tanulás ideája | 79 |
| 6. Dilemmák | 89 |

*A fiatalság mércéje nem az életkor, hanem a szellem és a lélek állapota:
az akarat- és képzelőerő, az érzelmek intenzitása, a jókedv és a kalandvágy
győzelme a lustaságon.*

(Albert Schweitzer)

Előszó

Philemon és Baucis: az ombudsman időügyi hídverése

A modern és a posztmodern társadalmak folyamatosan leértékelik a múltat, a tapasztalatot, a történelmet. Csak a jelen és a közvetlen jövő számít, a ma és a holnap, a tegnap és a holnapután már nem létezik a percmemberké társadalmának. Ez a folyamat a margóra szorítja az idős embereket, párosulva az úgynevezett „nukleáris család” a kiscsalád elterjedésével, sőt a családi együttélés formájának visszaszorulásával, a „szingli” főként nagyvárosi társadalmának kialakulásával. A vidék még ideig-óráig ellenáll, Európában azonban már alig-alig. Kontinensünk egyre inkább kiérdemli az évszázadok óta használatos „Ó”, avagy „Vén” jelzőket. A demográfiai tendenciák mindenütt az előregedő európai társadalom rémképét mutatják távlati jövőképünkben, sőt már jelenünkben is. Ezzel szemben éles kontrasztot jelent az Európán kívüli világ, ahol, főként az iszlám társadalmakban, de Észak- és Dél-Amerika államainak többségében, Afrikáról és Ázsiáról nem is beszélve az úgynevezett „népesedési bomba” anyagát az egyre növekvő fiatal korosztályok jelentik.

Európa és Magyarország népességének dinamikus fogyása, a gyermekek számának csökkenése egyre növekvő arányban előregedő népességhez vezet. Ma Magyarországon a három millió idős ember országában vagyunk. Hamarosan ők kerülnek többségbe, ha minden úgy megy tovább, mint eddig. Mindez, párosulva a posztmodern társadalmak, a reklám, a tőzsde, a „fitnesz” a gyors sikerre épülő, kegyetlen versenyt normává emelő értékelésével társadalmi és kulturális konfliktusok és problémák sokaságát jelenti. Dino Buzzati, a kitűnő olasz író szembesülve a hatvanas évek ifjúságideológiájával megírta nagyszerű „Hajtóvadászat öregekre” című novelláját,¹ amelyben a fiatalok bandái a sötétedés után az utcára merészkedő idősek ellen folytatnak halálos hajtóvadászatot, mígnem egyik reggel a tükörbe nézve ősz, ráncos arcok néznek rájuk vissza.

Ez a sorsunk, és együtt kell élnünk vele, ami a gazdaság, a politika, a jog és a kultúra rendszereinek folyamatos átalakítását teszi szükségessé, hogy lépést tartsunk a könyörtelen idővel. Az idős emberek léte ugyanis Magyarországon nem paradicsomi. Szociális biztonságuk, közbiztonságuk, emberi méltóságuk veszélyben van, a társadalombiztosítás, az egészségügy, a közbiztonság, a foglalkoztatás és a társadalmi, a közjavakhoz való hozzáférés egy sor területén. Aki nem főállású kereső, hanem nyugdíjból él, nehezebben fér hozzá a piacgazdaság fogyasztási javaihoz, de közvetlenebbül van kiszolgáltatva a gazdaság- és

¹ DINO BUZZATI: Hajtóvadászat öregekre. In: DINO BUZZATI: *A colombe*. Elbeszélések. Budapest: Európa, 2003. 43–53. o.

szociálpolitikai változásoknak, hiszen csökkenő munkaképességük miatt nem, vagy alig tudnak kiegészítő jövedelmekre szert tenni, marad a fogyasztás korlátozása, a felhalmozott javak felélése, avagy gyerekeik – ha vannak, és tudnak/hajlandóak – adhatnak segítséget.

Tehát az idős ember jobban rászorul a jog védelmére, sőt még külön segítséget igényel ahhoz, hogy a jogszolgáltatást igénybe vegye, úgy, mint ahogy kapaszkodóra van szüksége a lépcsőn való felmenéshez, de legjobb neki, hogyha van lift, és nem kell kapaszkodni. Ilyen közmegegyezésen alapuló és a közpolitikát segítő szervezet volt az Idősügyi Tanács,² amely a Kormány segítőjeként interdiszciplináris módon működve, különböző tudományterületek jeles képviselőinek, politikusoknak, minisztériumi hivatalnokoknak és képviselőknél, valamint az idős emberek civil szervezeteinek bevonásával segítette elkészíteni azt az Idősügyi Stratégiát,³ amely minden támogatást megkapott a szakmai, politikai és civil szervezetektől egyaránt.

A Magyar Köztársaság idősügyi stratégiája ugyanis az aktív idősor elvére épül, az idős emberek számára olyan intézményes segítséget kíván biztosítani, amely lehetővé teszi aktív részvételüket a társadalom életében minden tekintetben. Biztosítja autonómiájukat, növeli anyagi és közrendvédelmi biztonságukat. Remélem, hogy ezt a vonzó és jól felépített programot az új kormány a politika és a jog aprópénzére fogja váltani, és valóban emberhez méltó öregkor felé módosítja az idősek jelenleg romló helyzetét. Ennek a tegnap stratégiája és a ma politikája közötti hídna a szerepére jómagam az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként idősügyi projektet indítottam el 2010-ben, amely részletesen, a gyakorlatban kívánja feltárni, hogy milyen visszasságok merülnek fel ma Magyarországon az idős emberek emberi méltóságával, joghoz jutásával kapcsolatosan.

Az Idősügyi Stratégia alapos helyzetelemzésre épült fel, és meghatározta azokat a negatív folyamatokat, amelyekkel szemben fel kíván lépni. Elemzései bemutatták az „időskori halmozottan hátrányos helyzet” (IHHH) kialakulását, melynek fő tendenciái a következők;

- Feminizáció. A demográfiai trendek régóta a nők hosszabb életkilátásait mutatják, és a nők, akik jövedelme még mindig kisebb, mint a hasonló képzettségű és munkakörű férfiaké, idősen is kisebb nyugdíjra számíthatnak, elözvegyülten pedig – ha vannak – gyermekeik vagy a köz támogatására inkább rászorulnak, mint a családban élő idősök.
- Izoláció, elmagányosodás. A gyermekek számának csökkenése és a nukleáris család terjedése miatt az idős emberek egy része elszigetelődik család-

² Az Idősügyi Tanács a Kormány mellett működő konzultatív, véleményező, javaslattevő, a feladatok meghatározott körében koordináló testület. [Lásd: 1138/2002. (VIII. 9.) Korm. határozat az Idősügyi Tanács működéséről és a működésével összefüggő kérdésekről.] A Tanács működését 2010. május végén befejezte.

³ 81/2009. (X. 2.) OGY határozat a Nemzeti Idősügyi Stratégiáról, mely alapján született a Cselekvési Terv – 2010–2012. az időspolitiká végrehajtásáról.

tagjaitól és a társadalom közösségeitől, ezáltal pszichikai és más problémák léphetnek fel, és okozhatnak akár öngyilkossághoz vezető folyamatokat is – az öngyilkosságok számában vezető szerepük van az időseknek.

- Handicap. A fogyatékossgal élők öregkora nehezebb, mint a társadalmi többségé, sőt a fogyatékossg sok esetben éppen időskorban bontakozik ki, a fehér és a más színű botok, a hallókészülékek, a szemüvegek, a „tolószékek” az idősebb generációk körében gyakoribbak.

- Gettósodás. Nem annyira regionális értelemben, mint inkább „leépülő településrész vagy épület” értelmében az idősek által lakott házak, területek a kevésbé trendi, kevésbé ellátott vidékekre helyeződnek, avagy az előregedő környéket az új típusú szolgáltatások – még akár az iskola is – elkerülik.

- Gazdasági, társadalmi és kulturális tőkeshzegénység. A járadékok és juttatások értékének csökkenése jobban érinti az időseket, és a szolgáltatásokhoz való hozzáférésüket nehezíti, amely szolgáltatások például a mozgásban akadályozottak esetében létfontosságúak lehetnek az önálló élet lehetőségét például az önálló ételkészítés-beszerezést, avagy a temető vagy az utolsó barátok, rokonok meglátogatását veszélyeztethetik. Amit nem használ, leépül. Ha nem beszélnek, nem vesznek részt közös cselekvésekben, nem kapnak és nem adhatnak szeretetet, akkor az emberek kulturálisan, mentálisan és fizikailag leépülnek. Generációk tapasztalatai, élményei és érzésvilága múlhat ki – reméljük, nem teljesen nyomtalanul. Ha nem segítik, segítjük az időseket például az infokommunikációs technológiák elsajátításában akkor ők az elmagányosodó Gutenberg-galaxis utolsó lakóivá válhatnak.

- Migráció. Nálunk még nem, de Európában már az időügy egyik új, alapvető kérdése; a fiatal éveikben szívesen látott, akár az anyaország rendszeres meglátogatására is képes migráns munkaerő a társadalombiztosítás, és teljes kapcsolatrendszere révén a befogadó országban reked időskorában, ahol még sincsen úgy otthon, mint a kibocsátó országban.

Nagyon nagy feladat, hogy a felsorolt negatív tendenciákat ellensúlyozzuk tudatos politikával, olyan intézményfejlesztéssel, amely képes számot vetni a feltartóztatatlannak tűnő demográfiai tendenciákkal. Van mit tanulni Európa nyugati részétől, ahol ezek a problémák korábban jelentkeztek és/vagy korábban kezdtek el beszélni róluk. Azonban ki kell alakítani saját utunkat, mielőtt a Sánta Ferenc novellájából ismert rituális öngyilkosságnak, az ínséges időkben a lakoma után gázzal telített barlangba való önkéntes távozásnak szolgáltatnánk ki az előregedő nemzet tagjait.⁴ A novella nagypapája egy csirkecombot dugott el unokájának a lakomából – ne ez legyen a 21. század intergenerációs igazságosságának és kommunikációs közösségének a szimbóluma Magyarországon!

⁴ SÁNTA FERENC: Sokan voltunk. In: SÁNTA FERENC: *Isten a szekéren*. Budapest: Szépirodalmi, 1970. 5–17. o.

Köszönetnyilvánítás

Az idei munka nem olyan volt, mint bármelyik előző ombudsmani projekt, ez a program nem úgy indult, mint a többi, ennek a tervnek az apropója nem úgy volt nyilvánvaló, mint a korábbiaké.

A „Méltóképpen Időskorban” elnevezésű programban, az idős emberek életének egy-egy kényes problémáját vizsgáló munkacsoportban sokat vitatkoztunk és sokféleképpen érveltünk az idős ember szociológiai, etikai, humánantropológiai, de jogi és orvosi kategorizálásán, a múltbéli képességek vagy a jövőbeni lehetőségek hangsúlyain, az egzakt normák vagy a társadalomtudomány elvi kérdésein. Ezer kérdés, ezer szempont merült fel azzal, hogy jellemzően fiatal és/vagy középkorú jogászok láttatják alapjogi szemüvegen keresztül az állam és a társadalom, az intézményrendszer és az egyéni sorsok szerepét az idősügy aktuális vagy jövőt tervező kérdéseiben.

Ezúttal is hívtunk szakértőket, gondolkodókat, intézményvezetőket segítségül kérve őket arra, hogy vezessenek be olyan terepre is, ahol a jogász az utolsó, aki segíteni, vagy akár kérdezni képes. Így láthattuk a foglalkoztatás ellentmondásosságait, a szociális ellátórendszer működési anomáliáit, az emberi test és szellem leépülésének természetes és nem természetes kísérését, a biztonság fontosságának hétköznapi megnyilvánulásait és az elfogadás és befogadás el-
képesztő hiányát. Minden konkrét probléma csak a komplex ismeretében vált láthatóvá.

A Méltóság Projektek harmadik kötete sokkal csendesebben készült, mint a többi. A civilizált világ valamennyi államának megoldandó feladatot jelentő helyzetet elemeztünk, és őszintén reméljük, hogy a közgondolkodás vagy a társadalmi diskurzus ezúttal sem elégszik meg az általunk megfogalmazott dilemmák ismeretével, esetleg a jogi instrumentumok meglétével, hanem egy európai társadalom teljes spektrumát érintő kérdés együttműködésben születő közösségi megoldását segíti.

Köszönöm mindazoknak az együttműködését, akik lehetővé tették számunkra, hogy felhasználhassuk a korábbi évek idősügyben született eredményeit, szerzett tapasztalatait, az egyes szervezetek munkáit, és hogy láthassuk a jövőbeli terveket. Köszönöm DR. TALIYIGÁS KATALINNAK, a Szociális Innováció Alapítvány vezető tanácsadójának, JESZENSZKY ZITA szociológusnak és BAKONYI LÁSZLÓ igazgatónak a felkészítést, az alapjogi érvrendszer legmagasabb szintű szaktudományos alkalmazásához nyújtott segítséget. Köszönöm DR. IVÁN LÁSZLÓ professzor úrnak, országgyűlési képviselőnek, hogy

figyelmével és biztatásával terelte a munkát, és DR. BOGA BÁLINT főorvos úrnak, hogy a jogtudományos szempontrendszert bővítette az orvostudomány tapasztalataival.

Külön köszönet illeti meg a NEMZETI ERŐFORRÁS MINISZTERIUMOT és jogelődjét, a Szociális és Munkaügyi Minisztériumot a projekt megvalósításához nyújtott anyagi támogatásáért.

És ezúttal is köszönöm munkatársaimnak az idős emberek méltóságáért folytatott lelkes és elkötelezett munkájukat, azt, hogy noha alapjogi szempontból szűk volt a vizsgálatok által körvonalazható tér, mégis megtalálták a lehető legmagasabb színvonalú szakmai és morális érvrendszert, és elkészítették ezt a kiadványt.

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ
*az állampolgári jogok
országgyűlési biztosa*

1. „Méltóképpen Időskorban” – a projekt bemutatása

1.1. Alapvetések – az időügy alapjogi szemmel*

A három éve elkezdett, átfogó elemzést, tervszerű munkát jelentő „Méltóság Projektek”⁵ ezúttal az időskorúak hazai helyzetét, a társadalmi, jogi környezet alkalmasságát vizsgáló éves programban kívánt egyfajta tükröt tartani a szakma, a nyilvánosság és a politikai döntéshozók elé.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kiemelt projektet indított 2010-ben az idős emberek egyenlő méltóságának és más alkotmányos alapjogainak érvényesülése érdekében. Noha ismert az időskorú emberek egészségügyi ellátásának nehézsége, a szociális szolgáltatások igénybevételének feltételrendszere, a nyugdíjkor utáni foglalkoztatás gazdaságpolitikai ellentmondásossága, a képzés modern kori problematikája, társadalmi szemléletváltás híján nem képzelhető el valódi megoldás. A mindenkori országgyűlési biztos kiemelt feladata az emberi jogi szempontú dilemmák világos megfogalmazása és közvetítése, az eddigi tapasztalatok szerint pedig egy-egy területen a fokozott ombudsmani szerepvállalás segített előrelépést elérni a civil szervezetek, az intézményi struktúra résztvevői, és a kormány közötti együttműködésben.

A projektmódszerrel olyan egyébként „problémás” területeken is megindult az alapjogi aspektusú megoldáskeresés, amelyek eddig, a vizsgálatok során nem kerültek a biztos vagy más alapjogvédő szerv látókörébe. Hangsúlyozni kell azt is, hogy a projekt kifejezetten alkalmas volt arra, hogy ne csak konkrét esetek elemzésére kerüljön sor, hanem hosszú távú folyamatokat, tendenciákat hangsúlyozva, alapjogi szempontú megoldásokat modellezzen. Az ombudsman intenzív együttműködést kezdeményezett számos szakmai és civil szervezettel, szakmai konzultációkat, konferenciákat rendezett, az érintett területek jogi és társadalmi kutatásainak eredményeit dolgozta fel. Ezen túlmenően egy-egy területen, például az intézményi ellátás lehetőségei, illetve a biztonság, közbiztonság örök problémái tárgyában saját kutatási programot állított össze.

Már az éves program elindítása során világossá vált, hogy a társadalmi együttélés kihívásai pusztán a jog – különösen pedig csak a jogi szabályozás – eszközeivel az időügy területén sem megoldhatók. Az is láthatóvá vált, hogy az idős emberek számára az aktív társadalmi életben, de az egyszerűbb hétköznapi tevékenységekben is részt venni, olykor elképesztően nagy feladat. Az ál-

* DR. BORZA BEÁTA főosztályvezető (OBH), a projekt vezetője; DR. LÁPOSSY ATTILA jogi referens (OBH), doktorandusz (ELTE)

⁵ Az úgynevezett „Méltóság Projektek”: 2008. a hajléktalan emberek, 2009. a fogyatékkal élők, 2010. az idős emberek alapjogait, emberi méltóságát hangsúlyozó átfogó ombudsmani programok.

lami szerepvállalás, beavatkozás (magasabb, legalábbis tendenciózusan növekvő támogatások, több és jobb, specifikusabb közszolgáltatás az egészségügytől a szociális területig) növelésének köteg aspektusa gazdasági-politikai kérdés, alapvetően a mindenkori nemzetgazdasági teherbíró képesség függvénye. Az életszínvonal növelése vagy szinten tartása helyett a szűk értelemben vett alapjogvédelem körébe csak egy minimális védelmi szintnek a meghatározása és biztosítása tartozik. A tények megismerésén, a problémák felismerésén alapuló társadalmi gondolkodásmód és szemléletváltás nem pénzkérdés, ugyanakkor jogi eszközökkel legfeljebb ösztönözhető.

Alapvető szempont egyrészt, hogy – szemben például a gyermekek jogai-val – „idősek jogai”, mint külön önálló alapjogi kategória (még) nem létezik: az idős embereket pontosan ugyanolyan alapvető jogok illetik meg, mint bárki mást. Másrészt éppen kiszolgáltatottságuk, ahogy Hammarberg emberi jogi biztos fogalmaz állásfoglalásában: „sérülékenységük”, a jogok érvényesítésében, gyakorlásában való akadályozottságuk okán esetükben a szokásos mértékűnél fokozottabb állami védelemre (lásd intézményvédelmi kötelezettségek), az esélyegyenlőség előmozdítására van szükség. Ahogyan a fogyatékosággal élők esetén, úgy az idős embereknél is az egyenlő méltóság, szociális biztonság védelme érdekében hosszú távú, világos programok kellenek. Elgondolkodtató ugyanakkor, hogy a nagyjából pénzügyi-gazdasági kérdések, például a nyugdíjkérdés mellett az idős emberek jogvédelemhez, a számukra biztosított alanyi jogú szolgáltatásokhoz való tényleges hozzáférése már kevésbé központi téma.

Az első, alapjogi szempontból releváns kérdésre is nehéz egzakt választ adni: *kit tekinthetünk egyáltalán idős embernek?* Ismert a WHO álláspontja, amely szerint az ember fiatal 30 éves koráig, idős fiatal vagy érett 45 évesig, középkorú 45–59 év között, 74 éves koráig öregedő, és öreg 75–90 év között, végül e felett agg.⁶ Persze minden szám csupán adat, a kezelhetőség fontos szempont, de tudjuk, az idős állapothoz az életkor csak az egyik – noha kétségtelenül a leginkább mérhető – paraméter. Az *idősek körének meghatározása* azért is lényeges, mert minden esetben meg kell tudni jelölni a fokozottabb védelemre, előnyben részesítésre jogosultakat, az idősek ugyanakkor nem alkotnak könnyen, egyszerűen meghatározható, homogén csoportot. A magyar népesség „korfájának” figyelembevételével együtt is feltehetően önkényes és eshetőleges volna egy szigorú életkori határ meghúzása. Ennek megfelelően igen nagy jelentősége van valamennyi, kimutatható, bizonyítható közvetlenül vagy közvetve az érintettek életkorán alapuló (esetleg ezzel kapcsolatban a nőkkel szembeni) – önkényes, ésszerűtlen – hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésre. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy Magyarországon az idős emberek egy része egészségügyi és/vagy szociális, megélhetési problémákkal küzd, sőt akár családi támogatás

⁶ PROF. EMERITUS DR. RISKÓ TIBOR: Mit kell tudni az öregségről... In: *Idősgondozási kézikönyv*. Budapest: Geriáter Service Kiadó, 2010. 12. o.

nélkül marad, tehát nem csupán életkora okán kerül kiszolgáltatott helyzetbe, így az említett „állapotok” alapján is fokozott támogatásra szorul.

Csak egy gyors összehasonlítás: Magyarországon a hatvanas években a 60–64 év közöttiek csaknem fele aktív kereső volt, egy 1996-os adat szerint ez az arány nem éri el a fél százalékot. Az inaktivitás sajnálatos velejárója lehet egy jogfosztottabb helyzet kialakulásának, társadalmi-politikai értelemben a perifériára kerülésnek. Súlyos következményei lehetnek annak a szemléletmódnak, hogy aki nem dolgozik, az kevésbé értékes tagja a társadalomnak. Hangsúlyozni kell, hogy az emberi méltósághoz való jog mint az alapjogokról való gondolkodás egyik alappillére kizár minden olyan tartalmú érvelést a diskurzusból, amely valamely társadalmi csoportot (benne a „csoport” tagjait) értékességük, a társadalmi költségekhez való hozzájárulásuk alapján kíván alacsonyabb kategóriákba sorolni. Téziseket természetesen mindig könnyebb felállítani, mint az előítéletes közgondolkodás tényleges megváltoztatását elérni.

A „Méltóképpen Időskorban” projekttel elsősorban üzeni szeretnénk. Nem azt, hogy szükséges lenne az idős emberek számára sajátos, külön alapjogokat biztosítani, sem pedig azt, hogy pusztán a jóléti szolgáltatások, transferek növelésével minden probléma megoldható volna. Méltányolandóan sok feladatot jelentene már annak a célnak az elérése is, hogy az idős emberek „meglévő” alapjogainak tényleges gyakorlását szavatolják. Nem megfelelő az az irány, amikor egy adott életszínvonalat kívánunk alapvető jogként védelmezni: ennek a biztosítása ugyanis gazdasági szempontból a legérzékenyebb terület. Az emelkedő és következetes jogvédelmi szint, amelyben hangsúlyozottan megjelenik az idős emberek egyéni, speciális szempontjainak érvényesítése is, hosszabb távon, eredményként akár már magával hozhatja az egyéni életszínvonal emelkedését. A projekt tézisei közt a következőkben ismertetett, röviden elemzett alkotmányi szabályok jó kiindulópontot jelenthetnek egy „idősbarát” alapjogi szemléletmód megalapozásához a hatósági működésben, a közszolgáltatások biztosítása során, sőt a nyilvánosság szférájában is. Az egyenlő méltósághoz való jog és a hozzá kapcsolódó további jogosultságok tartalmának következetes felhívásával, valamint a bemutatott pozitív diszkrimináció eszközeinek alkalmazásával az idősügyben elérhetőek akár komolyabb szemléletmódbeli változások is.

1.2. A projekt kiindulópontjai

Hipotézis

I. A Magyar Köztársaság mindenkori Kormánya elkötelezett az idősekről való gondoskodás, az esélyegyenlőség megteremtése, a jogérvényesítés maradéktalan megteremtése iránt.

II. A jogállami intézményrendszer minden szereplője elkötelezett a társadalmi összetartozás erősítésében, a szociális problémák megoldásában, köztük az időskori szociális biztonság garantálásában, az időskorú emberek életminőségének fenntartása, javítása érdekében.

Tézisek

1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kiemelt figyelemmel és felelősséggel, a mindenkit, így az idős embereket is, megillető alapvető jogok sajátosságaihoz illeszkedő szemlélettel és eszközrendszerrel, a közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat felhasználásával, tisztán alapjogi érvrendszerrel látja el a jogok védelmét.

1.1. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog

Az egyenlő méltósághoz való jognak az élethez való joggal való egységében kell azt biztosítania, hogy ne lehessen különbözően „értékes” pusztá életeteket jogilag másként kezelni. Nincs az életre méltóbb és méltatlanabb. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valószínűsíthet meg az emberi lehetőségéből és miért annyit. Az élethez és méltósághoz való jog egysége következtében nemcsak a halálban egyenlő mindenki: az életek egyenlőségét a méltóság garantálja.

Az élethez és emberi méltósághoz való joggal összefüggésben kiemelt szerepe van az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének.

Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Az államnak ez a kötelezettsége nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell az alapvető jogok megsértésétől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ez a kötelezettség magában foglalja a jogszabályi és szervezeti feltételek kialakítását is.⁷

Állami szemszögből tehát létezik az alapjogoknak egy objektív *intézményvédelmi* oldala: az egyén szubjektív jogának biztosításával, védelmével és érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív állami intézményvédelmi kötelezettségnek nevezzük. Az objektív intézményvédelmi kötelezettségek *komplementer jellegűek*, eleve feltételezik a szubjektív jog meglétét. Lényeges azt is leszögezni, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség tipikusan nem keletkezik az egyén oldalán alanyi jogokat, és az egyén részéről nem is kényszeríthető ki.

Az intézményvédelmi kötelezettség konstrukcióját 1991-ben, a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban alkotta meg az Alkotmánybíróság. A testület álláspontja szerint az állam részéről garanciális feladatai ellátásához szükséges, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket nemcsak önmagukban, az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, hanem a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az intézményvédelem a gyakorlatban tehát többet jelent, mint az adott jog objektív oldalával összefüggő pozitív állami cselekvés, a védelemnek az alapjogokhoz kapcsolódó értékekre – így például az életre mint értékre – is ki kell terjednie.

Az emberi méltósághoz való jog prioritása a szociális biztonsághoz és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tekintetében azt jelenti,

⁷ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, 32/2003. (VI. 4.) AB határozat.

hogy azok kifejezetten az emberi méltóságra tekintettel részesülnek alapjogi védelemben – ahogyan arra az Alkotmánybíróság számos esetben, elvi élel hívta fel a figyelmet.

1.2. A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az esélyegyenlőség biztosítása

Az állam számára a jogegyenlőség és az esélyegyenlőség biztosítása eltérő, ugyanakkor korántsem fakultatív feladatot jelent. A jogegyenlőség megteremtése és biztosítása esetében egy elsődleges állami kötelezettségről van szó, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Lehetőséget, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. nem, életkor, testi fogyatékoság) helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjának esetében azonban az állam köteles lépéseket tenni a súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Ilyen esetekben az állam mérlegelési szabadsága a mérték és az eszközök megválasztására kell hogy szorítkozzon.

A töretlen alkotmánybírói gyakorlat szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nemcsak az emberi, illetve állampolgári jogokra irányadó, hanem – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre.⁸ Tehát a nem alapjogokat érintő, bármely más szempont szerinti megkülönböztetés is alkotmányellenes, ha az az emberi méltósághoz való jog sérelmével jár. Ha a megkülönböztetés – az Alkotmánybíróság által alkalmazott ismérvek szerint – önkényes, azaz indokolatlan, vagyis nincs ésszerű oka, akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot, mert az ilyen esetben bizonyosan nem kezelték az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, s nem értékelték mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal. Következésképpen valamely alapjognak nem minősülő jog vagy helyzet tekintetében alkotmányellenes a megkülönböztetés, ha az önkényes.⁹ Alkotmányellenes megkülönböztetés csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbséget, mely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti.¹⁰

Az Alkotmányban megfogalmazott diszkriminációtilalom értelmezésével kapcsolatban megállapítható: a hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóságon nem eshet csorba: azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Az azonos személyi méltóság joga előírható egy olyan követelményt is, hogy

⁸ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat [ABH 1992. 281].

⁹ 857/B1994. AB határozat [ABH 1995. 716–718.].

¹⁰ 50/1996. (X. 30.) AB határozat [ABH 1996. 156–157.]

a javakat és esélyeket lehetőség szerint mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. Garanciális jelentősége van így annak a tézisnek, hogy ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – alkotmányos jog vagy társadalmi cél csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen úgynevezett pozitív diszkrimináció nem alkotmányellenes.

A *pozitív diszkrimináció* korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a szélesebben vett társadalmi egyenlőség mint cél, és mint társadalmi érdek megelőzhet egyéni érdekeket, de soha nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé. Az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás kifejezetten a speciális jogalanyok számára jelenthet az objektív hátrányok miatt lehetőséget az egyenlő esélyekre, azonban az eszköz meghatározásánál az állam szabadságot élvez. A beavatkozási lehetőség tágítható a jog eszközeivel, arra alkalmas normarendszerrel. Ezen alkotmányos kötelezettség teljesítése a megkülönböztetést tiltó alapjogi érvek mellett elsődleges, de „puhább” eszköze a jogszabályok ágazatonként való megfelelése. Így például az egészségügy kérdéseiben kötelező az esélyegyenlőség megteremtése. Az esélyek valódi egyenlővé válásához szükséges a *jogtudatosítás*, a *többdimenziós együttműködés* a jogalkotó, a jogalkalmazó hatóságok, közszolgáltatók, a civil szervezetek, és a *paradigmaváltást* stratégiai jelentőségűnek artikuláló ombudsman között.

1.3. A szociális biztonsághoz, egészségügyi ellátás (biztonság és gondoskodás)

A szociális jogok, így a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* (70/D. §), a *szociális biztonsághoz való jog* (70/E. §) nem minősülnek alanyi alapjognak, biztosításuk olyan alkotmányos feladatot jelent, amelynek keretében az állam elsődlegesen az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás működtetésére, az egyén állapotában, körülményeiben bekövetkező, várható rosszabbodások – öregség, betegség, rokkantság – esetére a megélhetéshez szükséges ellátás megteremtésére, a társadalombiztosítás rendszerének megszervezésére és fenntartására köteles. Az egészséghez való jog szoros kapcsolatban áll az élethez való joggal, az állam életvédelmi kötelezettségéből következik, a szociális biztonsághoz való jog pedig egy olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.

Alkotmány 17. § *A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.*

Az Alkotmány általános rendelkezései közt található, a szociális intézkedések biztosításának kötelezettségét megfogalmazó 17. § – mivel a 70/E. § a szociális gondoskodás tárgykörében konkrét alkotmányos követelményeket is rögzít – különösebb értelmezést nem kapott. Jellemzőnek mondható az a vélekedés, hogy az Alkotmány 17. §-a az állampolgárok védelmét és a róluk való gondos-

ködést kötelezővé teszi ugyan, azonban a védelem és gondoskodás jogintézményeit és mértékét részletesen nem tartalmazza. (Ez a döntéshozók további feladata.) A szociális biztonság alkotmányos tétele szerinti védelem alapvetően a megélhetési minimum garantálására terjed ki. Vélhetően e döntés tükrében a 17. §-ban szereplő kiterjedt gondoskodás a megélhetési minimumhoz szükséges különböző intézkedéseket, nem pedig a minőségileg kiterjedt gondoskodást jelenti. Mindez csak az Alkotmányból kényszerítően folyó követelményeket érinti; *a törvényhozás szabad abban – s ha így cselekszik, az összhangban van az Alkotmánnyal –, hogy megteremtse a megélhetési minimumon túlmutató szociális intézkedések minőségileg is kiterjedt rendszerét.*

Alkotmány 70/D. § (1) *A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. (2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.*

Az Alkotmány 70/D. §-a értelmében *a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* érvényesülése mint államcél alkotmánybírói gyakorlat szerint nem nélkülözheti a nemzetgazdaság mindenkori teherbíró képességének mértékét. Az Alkotmánybírók ugyanakkor utalt arra is, hogy „az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna.” Az Alkotmánybírók olvasatában „az ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ban meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog alanyi jogként értelmezhetetlen, annak hiánya vagy sérelme csupán akkor állapítható meg, ha az ország egyes területein nincs adekvát egészségügyi ellátást biztosító szolgáltató.

Az Alkotmánybírók gyakorlata szerint az Alkotmány 70/D. §-a alapján a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.¹¹ Az alkotmánybírói gyakorlat utal arra is, hogy „[...] az államnak a 70/D. § (2) bekezdésben e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége [...] annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles meg-

¹¹ 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297.

teremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.”

Mindebből következően az időseket érintő egészségügyi ellátások minőségi, etikai működése vizsgálható, de különösen a szűrővizsgálatok, illetve az egyes ellátások várólistája, illetve az ellátás egészséghatékonysági mutatórendszerei. Az egyes nagy értékű egészségügyi ellátások, illetve gyógyszerek finanszírozásának (támogatásának) költséghatékonysági, illetve életegészség együttthatóinak változásai az idős betegek tekintetében.

Alkotmány 70/E. § (1) *A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. (2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.*

Az Alkotmány – bár nem pontosan, de különbséget tesz a társadalombiztosításhoz kapcsolódó – öregség, betegség stb. alapján járó szociális biztonsághoz, illetve az ilyen esetekre szóló, a megélhetéshez szükséges ellátás, illetve a rászorulókról való gondoskodás között (lásd feljebb). Az öregség, betegség stb. esetre szóló ellátásbiztonságot ugyanis az állam nemcsak a társadalombiztosítással, hanem a szociális intézmények rendszerével is biztosítja. A társadalombiztosítás és a szociális intézmények rendszerének egymás melletti említése ugyanis alkalmat adhat – esetleg – a két rendszer elkülönült értelmezéséhez.¹²

A szociális biztonsághoz való jog tartalmát tekintve kiépített társadalombiztosítási rendszerben, valamint megfelelően működő, alkotmányos érdekeket képviselő intézményi rendszerben értelmezhető. Az eddigi ombudsmani tevékenység során gyakoriak vizsgálatok, amelyek alapjogi szempontból egy-egy szociális intézmény működési körülményeit, átszervezését, bezárását járják körül. Ugyanakkor önmagában egy intézmény bezárása, működési színvonalának csökkentése még nem jelent – különösen automatikusan nem – alapvető joggal összefüggő visszásságot.

A szociális jogok szféráján belül az egyik kiemelt, nagy társadalmi érdeklődést is kiváltó kérdéskör a szociális segélyezés hatályos rendszerével kapcsolatos problémák, és azok helyi és országos szintű kezelése volt. Az országgyűlési biztosnak alapvetően nem dolga az országos és helyi foglalkoztatáspolitikai, a szociális segélyezési rendszer működésének vizsgálata. Mind az emberi méltósághoz való jog, mind a szociális jogok szempontjából jelentős a 32/1998. (VI. 25.) AB határozat. A határozat a méltósághoz való jog hatókörét a szociális jo-

¹² Az Alkotmánybíróság azonban szinte egyáltalán nem tesz különbséget a két kategóriába tartozó ellátási forma között: a testület az Alkotmány 17. §-áról szinte meg sem emlékezik olyan ellátási formák alkotmányosságának vizsgálatakor sem, amelyek a társadalombiztosítással nincsenek kapcsolatban.

gokra is kiterjeszti, miszerint a szociális ellátásnak egy bizonyos *minimumát* az emberi méltósághoz való jog részeként fogja fel. Az alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum* állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.¹³

A rászorulókról való gondoskodás ennek alapján nem a szociális jogok tekintetében fennálló alanyi jog, hanem *állami feladat*. Az államnak pedig az alkotmányból levezethető alkotmányos kötelezettsége az intézményi háttér biztosítása, a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerének megszervezése és működtetése.¹⁴ Az államnak a polgárai felé fennálló kötelezettségei az alkotmányban általános jelleggel szerepelnek, és nem jelentenek alanyi jogot egy meghatározott jövedelem megszerzéséhez vagy ellátásban való részesüléshez.¹⁵

Az Alkotmánybíróság 2006-ban újabb elemmel gazdagította a szociális jogokkal összefüggő gyakorlatát. Ekkor elvi éllel állapította meg azt az 59/2006. (X. 20.) AB határozatban, hogy a szociális biztonsághoz való jog megvalósítása megköveteli, hogy a szociális ellátás formáinak működtetésében jelentkező különbözőségek ne akadályozzák a szociális ellátási rendszer egésze révén az emberi élet és méltóság védelméhez szükséges megélhetési minimum állami biztosítását. *Az állam a szociális ellátási rendszerek egésze útján köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni.*

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a szociális ellátásnak az a feladata, hogy mindazoknak, akik nehéz helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (pl. társadalombiztosítás) révén nem képesek a létfenntartásukat biztosító jövedelemre szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás rendszere nem tesz különbséget a szerint, hogy ki milyen okból (önhibájából vagy önhibáján kívül) szorul szociális szolgáltatásra. A szociális ellátás kiegészítő jellegű. Mindaddig tehát, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy indokolt esetben kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be a rászoruló eltartásába, ahol az öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn.

A röviden ismertetett alkotmánybírósági gyakorlatból következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog alapvetően nem tekinthető alanyi jogi természetű alapjognak, ennél fogva nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrészről mégiscsak létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum

¹³ 32/1998. (VI. 25.) AB határozat.

¹⁴ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat.

¹⁵ 600/B/1993. AB határozat.

biztosítása. Az összességében ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal (például az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének százaléka) körülhatárolható megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni. A „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban nem abszolút jellegű, tehát nem korlátozhatatlan.

Az államnak tág mozgásteret van a szociális rendszer alakítása során – a teherbíró képességét figyelembe véve –, új támogatási formákat hozhat létre, korábbiakat megszüntethet, rászorultsági prioritásokat határozhat meg, a segélyek összegét növelheti, csökkentheti, de egészében a szociális védelmi szint (a „szociális háló”) nem csökkenhet annyira, hogy a megélhetési minimum valamilyen módon ne legyen biztosítva.¹⁶ A nyugdíjrendszer mint az idős emberek anyagi forrásának struktúrája nyilvánvalóan megkezdhetetlen az aktuálisan vizsgált ügyekben, ezért a program e tekintetben a társadalmi alrendszerek egyik legjelentősebb kérdését egyes részleteiben tárgyalja.

2. Jobbiztonság – jogtudatosítás. A megfelelő tájékoztatás

Az idős embereket megillető jogok érvényesülésének nélkülözhetetlen előfeltétele azok ismerete – szakemberek és hatóságok, illetve általában a társadalom által. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a jogismeret, jogtudat ilyen tekintetű szélesítésének problémakörével foglalkozik. Mindezek megvalósulásakor nem nélkülözhető a komplex tájékoztatáshoz való jog, figyelemmel az idős emberek speciális igényeire.

Az idősgügy szereplői számára az információhoz jutásban, tájékoztatásban kiemelkedő szerepe van a médiának. Az időseknek joguk van a teljes tájékoztatáshoz minden, az életviszonyaikat befolyásoló szolgáltatás igénybevétele során.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa nem csupán az érdek és jog érvényesítés legalapvetőbb címzettje, hanem az érdek és jogérvényesítésre legkevésbé képes társadalmi csoport(ok) számára „megbízott” jog és érdekérvényesítő, sőt az igények megfogalmazója.

Az *Európai Unió Alapjogi Chartájának* preambuluma akként fogalmaz, hogy: „Európa népei, az egymás közötti egyre szorosabb egység létrehozása során úgy döntöttek, hogy osztoznak a közös értékeken alapuló békés jövőben. Szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik. Tevékenységei középpontjába az egyént állítja, létrehozva az uniós polgárság intézményét és megteremtve a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget.” Ezzel összhangban a 21. cikk szól a megkülönböztetés tilalmáról.

¹⁶ OBH 2972/2008.

E szerint: tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.

3. Állami eszközök – minimumstandardok. A „biztonság” mint az idősügy indikátora

A jogállam szociális és jóléti transzferei jelentős támogatást nyújtanak az idős emberek számára az anyagi és a nem anyagi jellegű biztonság fenntartásához.

3.1. Ugyancsak komplex idősügyi és foglalkoztatáspolitikai kérdés a munkavállaló öregségi és rokkantnyugdíjas helyzete. Mindezekre is figyelemmel vizsgálható, hogy rendszerhiba-e, vagy technikai probléma az öregségi nyugdíjas korhatárt elért rokkantnyugdíjas status quója?

3.2. Ki a „felelős” az otthonában élő idős ember biztonságáért, ha az időskor az „áldozattá” válás egyik lehetséges specifikuma? Nem hagyhatók figyelmen kívül a helyi önkormányzatok, falugondnokok, sőt a rendvédelmi szolgáltatók kötelezettségei az időskoruknál fogva rászorulóknak tekintetében.

Az időskor minden kultúrában a tisztelet és megbecsülés elvárásait tükrözi. Az aktív kort követően objektíve változnak a társadalmi szerepek, változik a családon vagy az egyéb közösségeken belüli viszony, szubjektíve átminősülnek a kapcsolatok. Ugyanakkor a gondoskodás és biztonság iránti igény intenzívebbé, ezzel együtt a kiszolgáltatottság erőteljesebbé válik. Az alapjogi aspektusú vizsgálatok a biztonságot pénzügyi oldalról, a *nyugdíjrendszer* tekintetében, illetve a helyi *közbiztonság* működőképessége felől is elemzik. Erre is tekintettel érintjük a nyugdíjrendszer anomáliáit, a szociális kedvezmények és az időskor összefüggéseinek diszfunkcióit, a fogyasztói társadalom időseket érintő kínálati kényszereit, és a minden forrás hiányában is számon kérhető „idős-polgárbarát” közszolgáltatói rendszereket.

4. Az ombudsman közvetítő szerepe. Nyilvánosság és befogadó társadalom

Annak érdekében, hogy az állam eleget tudjon tenni a szociális biztonság garanciáinak, az idős embereket érintő normák megismertetésével, az alapjogok védelmével, a biztonság elősegítésével, az időspolitika tudatosításával kapcsolatos feladatainak, megfelelő információkkal kell rendelkeznie valamennyi érintett, de az egész társadalom valamennyi tagjának jogismeretéről és jogtudatáról is. Ezen információkat artikulálja programjában az országgyűlési biztos, mely alapján a kormányzat felelőssége a jogismeretet, az elfogadást szolgáló átfogó intézkedési terv kidolgozása.

Az idős emberek jogait, azok védelmét érintő ágazatok közül kiemelkedik a gondozói, képviselői kör szférája, ahol különösen fontos, hogy valamennyi idős ember, akár családban, akár valamely gondozó intézményben él jogai, jogérvényesítési lehetőségeinek ismerete biztosítható legyen.

5. Együttműködés. Az emberi méltóság fokozott védelme, együttműködésben az idősügyi szervezetekkel

Vizsgálataink tapasztalatait is felhasználva, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az idős emberek fenntartható életminőségért, a társadalom globális filozófiája mentén, az emberi méltósághoz való alapjog prioritásán belül kíván foglalkozni.

Felvállalva az „idősügyet” az ombudsman intézményének egyik lehetséges fellépése az Idősügyi Tanács *partnereként lehet*. Az időseket érintő szerteágazó kérdések, vizsgálati módszerek beépítése a tervezett alapjogi érvrendszerbe nem könnyű a feladat, azokat egy-egy, a korábbi ombudsmani gyakorlatban neuralgikussá vált kérdésekben határozzuk meg. Természetesen az egyes nagy súlyponti problémákat is fel kell térképezni (így pl. a bentlakásos intézményekben élők vagy a magukra hagyott, „otthonukban élő” idősök speciális helyzete), azonban az Idősügyi Karta alapjogokat érintő katalógusa a kiindulópontunk.

Az idős emberek jogainak érvényesülése érdekében folytatott intenzív ombudsmani munka legfontosabb célja tehát az „egészség – képzettség – tudás” alapú minőségi élet lehetőségeinek a köztudatba, közbeszédbe való beültetése. Ennek alapján az idős emberek szellemiségét, a társadalmi paradigmaváltás lehetőségét erősíteni. Ehhez alapot egyben segítséget nyújt az *Idősügyi Nemzeti Stratégia* programja. A kollektív szemléletváltás reményével működnek közre az országgyűlési biztos munkacsoportjával a „nemzeti idősügy” szereplői az országgyűlési biztos 2010. évre tervezett Idősügyi Projektje sikeréért.

2. A projekt 2010. évi tevékenységének bemutatása

A projekt elindításának valódi oka tehát az az európai paradigmaváltás, ami évekkel ezelőtt elindult az öregedő jóléti társadalmak előbb gazdasági, majd morális kihívásaként, az a megfeszített munka, ami ezzel együtt elindult az idősügyben, az a nemzetközi konszenzus, amely a hosszú távú gazdasági prognózisok megszületése után új, globális filozófiát fogadtat el minden, az időseiért aggódó civil társadalommal, illetve válaszkérés arra, hogy mindez vajon kiolvasható-e Magyarországon is.

Ebben az évben az idős emberek helyzetét, az időskor társadalmi, jogi és szociológiai aspektusát – az ombudsman hatásköri korlátainak figyelembevételével – az alkotmányos alapjogok szemszögéből vizsgálta az országgyűlési biztos. Elemezte és feltárta az adott alapjogi problémákat, ha szükséges, kezdeményezte az adott és kifogásolt helyzet orvoslását, vagy ezúttal is csupán megfogalmazta azokat a dilemmákat, melyek a mindennapi létet terhelik. Mindezt azért, hogy az idős emberek, vagy a velük és/vagy róluk gondoskodni tudó hozzátartozók, szakemberek minél teljesebb jogtudatossággal, jogismerettel rendelkezzenek.

A projekt programjának megvalósulásához külön munkacsoportot alakítottunk, amely együttműködik az idős embereket képviselő szervezetekkel, intézményekkel, valamint az időseket érintő kutatások szakembereivel. Munkánkkal szeretnénk ráirányítani a társadalom figyelmét az időskorú emberek – azaz hosszútávon valamennyiünk – helyzetére.

A program során figyelembe vettük a beérkező panaszokban megfogalmazott egyedi kifogásokat, de felhasználva a korábbi évek gyakorlati tapasztalatait olyan súlyponti vizsgálatokat is folytattunk, amelyek egy-egy jelentős témakört átfogóan érintve, hivatalból indított vizsgálatokat jelentettek. Ugyanakkor óvatosságra intett néhány speciális kérdés, hiszen az ombudsmanok gyakorlatában nincs, és korábban sem volt adatgyűjtés a panaszosok korát tekintve, így voltaképpen a panasz típusa alapján specifikáltuk az időseket érintő alaproblémákat.

A legtöbb panasz az elmúlt években elsősorban és kiemelten a bentlakásos intézmények falain belül, illetve az otthonukban élő idős emberek szociális biztonságát, jog- és közbiztonságát érintette, valamint mindezeket túl az egészségügy, a fogyatékosok, a foglalkoztatás, az áldozattá válás területét. Természetesen a nyugdíjkérdés is megkerülhetetlen volt, noha abban csupán a folyósítás körülményeit, a jogosultság jogi feltételeit, illetve az egyéb rászorultsági szempontokat vizsgálhattuk. Önmagában az öregségi nyugdíj összegét, illetve a nyugdíjpolitika közgazdasági szempontjait az egyes ügyek

tekintetében nem elemezhetjük. Mindezeket alkotmányos alapjogi érvekkel, valamennyi ombudsmani eszköz segítségével tekintettük át.

2.1. Műhelymunka

Ahogy azt már a korábbi évek gyakorlata igazolta, egy-egy kiemelt program sikere nemcsak a konkrét és hagyományos ombudsmani elemző és vizsgálati munkán múlik, hanem a nyilvánosság olykor szokatlan megszólításán, különböző szakmai és nemritkán kulturális programok szervezésén. A „Méltóképpen Időskorban” idősügyi projekt első rendezvénye „*Kor-kép*” címmel májusban szakmai nap megrendezésével, és egy kiállítás megnyitásával kezdődött.

A találkozó célja volt egyfelől az idős emberek életének, gondjainak feltérképezése, a hazai pillanatkép vázlatos bemutatása, figyelemmel a különböző típusú és körülményeket biztosító ellátásokra. Másfelől rövid áttekintést adtunk az ombudsmanok eddigi idősügyi tevékenységéről, valamint az európai idősügyi gondolkodás alapjogi aspektusairól.

A meghívott intézményvezetők, szociális szakemberek, civil szervezetek képviselői, az Egyenlő Bánásmód Hatóság igazgatója egybehangzóan üdvözölték a biztos idősügyi programját, és felhívták a figyelmet arra, hogy az idősügyi évtizedek óta háttérbe szorult sok más – egyébként ugyancsak fontos – társadalmi kérdés, probléma mellett, és halaszthatatlan a közfigyelmet időseinkre fordítani. Előadások hangzottak el továbbá az Idősügyi Stratégia kulcskérdéseiről, a szakemberképzés lehetőségeiről, a generációs szakadékok már nem csak látszólagos mélyüléséről, a gettósodás folyamatairól és a közbiztonság rendőri megítéléséről.

Részletes előadás hangzott el az Idősügyi Nemzeti Stratégiával kapcsolatos esélyegyenlőségi kérdésekről benne az úgynevezett ageizmus európai értelmezéséről. Külön kiemelték a hozzászólók a koralapú diszkrimináció latens megjelenési formáit a foglalkoztatás, az egészségügyi ellátás vagy épp a hitel- és biztosítási piac tekintetében. Mindezeket megismerve a mindenkori nemzeti időspolitika feladata a társadalmi attitűd „idősbarát” kondícióinak fejlesztése. Különösen fontos a médiapiac megnyerése, általában a nyilvánossághoz való hozzáférést jelentő kommunikáció pozitív „időskép” közvetítése.

Amint azt a hajléktalan emberek problémáit elemző projektmunkánk vagy a fogyatékossgal élő emberek alapjogait kutató program végén hangsúlyoztuk, az idős emberek emberi méltóságának megőrzését is csak egy elfogadó és befogadó társadalom képes fenntartani. Ezért töretlenül hiszünk az ombudsman szemléletformáló alapjog értelmező munkájának fontosságában és sikerében – voltaképpen ez volt az első találkozó üzenete.

A magyar ombudsman idősügyi programja kitűnően illeszkedett a nemzetközi konferencianaptárba. A WDA 2010. augusztus végén háromnapos találkozót tartott St. Gallenben, melyen a demográfia és fejlődés, a világpolitika, a geopolitika, a demencia, élet- és egészségminőség, az egészségügyi reform, média

kapcsolata az idősekkel, az idők bölcességének hasznosítása volt a napirend, végül pedig sikeres szakmai modellek bemutatása szerepelt a kongresszus záró programjában.¹⁷

Az éves program folytatásaként a második, egyben az eddigi munkát összefoglaló rendezvényét „*Kortalan méltóság – Alapjogok, intézmények, távolatok*” címmel 2010. október 14-én szakmai nap keretében tartottuk az Országgyűlési Biztosok Hivatalának dísztermében. A találkozó célja ezúttal az elkészült vizsgálati, kutatási anyagok, ezzel a hazai pillanatkép vázlatos bemutatása volt, figyelemmel a folyvást változó gazdasági, jogi környezetre, a társadalmi igények differenciáira. Másfelől teret kaptak az időügyben jártas szakemberek évtizedes tevékenységük, tapasztalatainak feltárására. Ezúttal a hangsúly a szociális szakellátáson volt, a gondozástól az időotthonokig, mellyel kapcsolatban gyakorló intézményvezető és a szakállamtitkár is kifejtette szakmai álláspontját, a szakpolitika terveit.

A találkozón DR. TALIYIGÁS KATALIN, a Szociális Innováció Alapítvány, de az időügy egyik legelismertebb szakembere szerint az időskérdés olyan globális kérdés, mely szüntelen felveti a közösségek (vö. állam) egyre fontosabb szerepét a modern világban. Olyan dilemmákat fogalmazott meg, melyek túlmutatnak az aktuális problémák szűk keretein. A szemléletmód a hiányokon vagy a képességeken nyugvó-e, és persze azt is, hogy veszteség vagy fejlődés modellben értelmezhető-e egy-egy nemzeti időspolitika. Maradt-e lehetőség a képességek fenntarthatóságán nyugvó „élethosszig tartó tanulás” stratégiájában az idősdönök vagy a szépkorúnak, van-e nemzeti együttműködés ebben a kérdésben, vagy csupán az intézményi (vö. szociális) ellátások terepére korlátozódik az időspolitika? Alkalmas-e a család, vagy végső soron a kórház az idők gondozására, vagy esetleg mégis a bentlakásos otthonok „komfortja” az ideális? Segít-e a szociális szervező a szociális ellátásban, ha az idő ember csupán hétköznapi (vö. alapvető) támogató segítséget igényel?

A Nemzeti Együttműködés programja az alapellátás, az otthonápolás és a szociális ellátások teljes spektrumának összhangja esetén lesz életképes. BAKONYI LÁSZLÓ (Fővárosi Önkormányzat Szociális és Módszertani Intézménye – Pesti úti otthon igazgatója) előadásából ugyancsak átfogó képet kaptunk a bentlakásos otthon intézményének inflálódo szerepéről, arról, hogy az idő emberek számára legtöbb esetben utolsó otthonuk működése, működtetése óriási gondokkal terhelt és olykor csak az évtizedes szakmai elhivatottság működtet egy-egy intézményt. Az idősöket ellátó szociális szakma képviselői pedig küzdenek a többszintű bentlakásos intézmények funkciózavaraival és a finanszírozási feltételek ellentmondásosságával, a kompetenciák tisztázatlan határaival. A szociális és egészségügyi ellátás tartós gondjaival az időskori demencia és az

¹⁷ 2010. augusztus 26–28. St. Gallen (Svájc) World Demographic & Ageing Forum, 6th World Ageing & Generations Congress. A Világkongresszuson részt vett Prof. Dr. Szabó Máté.

Alzheimer-kór tüneteinek „orvoslásakor” olykor több száz férőhelyes intézményen belül.

Az aktuális szociálpolitika nehéz terepen mozog az európai igények és a honi lehetőségek között. A lehetséges megoldás szociális ágazati konzultáció sorozatot igényelt a szaktarca vezetői és az érintettek között, a kiszámítható ívű szociálpolitika megalkotásához, a struktúraváltás – benne a szemléletváltás – igényével, hívta fel a figyelmet a szakállamtitkár.

A műhelymunka tágabb körbe is folytatódott. Néhány bentlakásos intézménybe ellátogattak munkatársaink¹⁸ az év során, illetve több, az időszügy problémáit feszegető konferenciára, szakmai rendezvényre kaptak meghívást.¹⁹ A jellemzően előadásokra, illetve számos alkalommal szakmai beszélgetésre, olykor kifejezetten kritikus helyzetek jogi értelmezésére hívták az ombudsman munkatársait civil szervezetek vagy bentlakásos intézmények vezetői. A Tisztelet Társasága pedig kifejezetten az ombudsman közvetítését kérte az idős emberek érdekei védelmében a társaság tagjai, de még inkább a nyílt társadalom felé.

Valamennyi felkérésnek eleget téve átfogó képet adhattunk a hazai idősellátás valódi helyzetéről, egyúttal képet kaptunk a vidék-főváros tengely feloldhatatlannak tűnő aggasztó tüneteiről, az idős emberek életének banális nehézségeiről. Több más témában folytatott alapjogi vizsgálat spektrumát terjesztettük ki az időskor specifikáció alapján, így az egészségügyi ellátás, a nem pénzbeli szociális ellátások (házi ápolás, gondozás, jelzőrendszer) ellentmondásosságaira, a hozzáférés esélyeinek területi kiegyenlítetlenségeire.

Figyelemmel arra, hogy 2010 a szegénység elleni küzdelem nemzetközi éve volt, számos esemény e téma keretei között tért ki az idős emberek helyzetére.

2.2. A kiemelt vizsgálatok áttekintése

A legjelentősebb, és az eddigi ombudsmani munka egyik visszatérő és a legtöbb kifogást sorjázó témája a tartós bentlakásos intézmények működését értékelő vizsgálat, mely kérdésben ezúttal az 1998. évi átfogó vizsgálat úgynevezett utóvizsgálatát végeztük el. A jelentés tartalmának jelentősége messze túlmutatott a konkrét intézmények működésének alapjogi áttekintésén, a szociális intézményi hálózatban dolgozók, és a hazai módszertani intézmények szakemberei számára ismét lehetőség nyílt a helyzet sajátosságainak megfogalmazására, az intézményi ellátórendszer hiányosságainak értelmezésére, a magyar társadalom e tekintetben való közönyére.

A vizsgálat előzménye tehát az 1998-ban végzett,²⁰ az időskorúakat ápoló-

¹⁸ Lásd AJB 4541/2010. számú jelentés helyszíni vizsgálati Budapest, Acsádon, Ózdon.

¹⁹ A Fővárosi Önkormányzat Idősek Otthona Budapest, a Magyar Tudományos Akadémia – Alzheimer Világnap, az Észak-alföldi Regionális Szociálpolitikai Konferencia Nyíregyháza-Sóstófürdő, a Dél-Dunántúli Módszertani Szociális Központ Bonyhád.

²⁰ OBH 2454/1998. számú jelentés.

gondozó otthonokban élő személyek emberi és állampolgári jogai érvényesülésének helyzetét elemző átfogó vizsgálat volt. Akkor a jog, a szociológia és az orvostudomány szakmai szempontjait ötvöző, alapvetően emberi jogi megközelítésű vizsgálatot végeztünk hét intézményben.

Az utóvizsgálat szempontjai természetesen alapvetően ugyanazok, azonban csupán három intézményben monitoroztunk ismét. Ennek kvalifikációi: földrajzi elhelyezkedés alapján fővárosi és vidéki, az ország különböző gazdasági fejlettségű régióiban működő otthonok, községben, városban és a fővárosban működő otthon, valamint állami és nem állami fenntartású intézmények. További lényeges szempont volt az intézményi jogviszony keletkezése, megszűnése, az ellátás tárgyi feltételei, az ellátás személyi feltételei, az otthon által biztosított ellátás, gondozás (étkeztetés, ruházat, textília biztosítása, egészségügyi ellátás), kulturális közösségi programok, vallásgyakorlás, külső kapcsolatok, érték- és vagyonmegőrzés, halálozás esetén követett eljárás, érdekvédelem.

A 2010-ben folyt vizsgálat tapasztalatai – azzal együtt, hogy ezúttal sem pszichiáter, sem gerontológus szakértő segítségét nem kérhettük – leképezte a hazai úgynevezett nagyintézményekben élők és dolgozók szinte valamennyi gondját. Általánosságban: a feladat ellátására kötelezett önkormányzatoknál az idősekről való gondoskodás jelentősen háttérbe szorult. Ennek oka a csökkenő költségvetési keretek, és a beszűkült pályázati lehetőségek. Tovább nehezítette a szociális szakemberek munkáját a napi 4 órát meghaladó gondozási szükségletet előíró szabálynak való megfelelési kényszer, mely olyan többletkövetelményeket támaszt a feladatellátást végzőkkel szemben, amelyek teljesítéséhez sem tárgyi, sem személyi feltételekkel nem rendelkeznek (egészségügyi szakellátás). Ugyancsak régi/új probléma a várakozási idő hossza, mely ugyan eltérő az állami és nem állami fenntartási intézmények között (előbbi esetben átlagosan 3 hónap), egyes intézményekben 1–1,5 év is lehet. Néhány további problémára még figyelmeztettünk a jelentésben, de amint az időskérdés általában, úgy az intézményi működés is csak akkor kaphat kellő figyelmet, ha csakugyan elszántan dolgozik minden szakember, a társadalom pedig befogadó erre. A hazai nagyintézményi dominancia túlélési technikái nem az idős ember, hanem az ellátó rendszer optikáján jut el a döntéshozókig. A kényszerek között működő ellátó rendszer, pedig az elöregedő, idős családtag gondozását ugyancsak kényszerből átadó család számára jobb híján megváltás.

Különös és az eddigi vizsgálatok fókuszából kieső terület volt az „élethosszig tartó tanulás” európai vívmányának magyarországi leképeződése, azaz a képzés-oktatás lehetősége az idős emberek számára, illetve az idős emberekkel való foglalkozásra vonatkozó speciális szakmai képzések anomáliáinak elemzése. Mivel azonban ebben a kérdésben csupán az aktuális szakmai álláspontokat gyűjthettük össze, a jelentés figyelemfelhívás a mindenkori jogalkotó számára.²¹

²¹ AJB 3124/2010. számú jelentés.

Ugyancsak jelentős, ám társadalmi kontextusát tekintve sokkal nagyobb kihívást jelentett a biztonság, közbiztonság kérdésének elemzése,²² mely kifejezetten az idős emberek áldozattá válásának okait, körülményeit tárta fel. A fogvatartás intézményeiben élő idős emberek élethelyzetét érintő kutatás azonban inkább összefüggött a fogyatékkal élők vagy az IMEI-ben fogva tartott elítéltek eleve speciális helyzetével.

Vizsgálataink során szem előtt tartottuk az európai stratégiai gondolkodás téziseit, amely mindenekelőtt az ellátások koordinációját, az egészségpolitika integrációját, a minőségbiztosítást, valamint a munkaerőpiac és a gazdálkodási infrastruktúrák összehangolását helyezi előtérbe.

Mivel a téma nem csupán alapjogi, hanem elsősorban társadalomtudományi kérdés, vizsgálataink, kutatásaink olykor sokkal tágabb képet igyekeztek befogni, mint ami az ombudsman szerepétől egyáltalán elvárható. A hétköznapi társadalmi portrét sokkal tisztábban láthatjuk az interdiszciplináris összefüggések tengelyében, ezért – az országgyűlési biztos eddigi szigorúan szakmai elemzéseitől eltérően – ezúttal inkább arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a hazai kutatások szerint már 10 év múlva is minden negyedik magyar ember hatvan évesnél idősebb lesz,²³ és Európa sincs jobb helyzetben. Az általános humánevolúciós folyamat egyik alkotóeleme az idősekről való gondolkodás, a társadalmi feszültségek kezelését szolgáló politikák és az emberi jogok összhangjának jogállami megteremtése.

A nemzetközi szakirodalom és a hazai problématerkép az idős lét faktoraira egyformán reagál, azonban a társadalomtudományi következtetések manifesztumai erősen gazdaságfüggőek, így az életminőség iránti igény és annak társadalmi befogadása közötti különbségek valóban kihívást jelentenek.

Végül az éves munka összegzéseként a valamennyi elkészült jelentést, tanulmányt, egyéb forrásmunkát tartalmazó projektfüzet kiadása keretezi a hazai időügy általunk állított tükrét. Munkánkhoz a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (vö. NEFMI) 1 millió forint támogatást nyújtott.

2.3. Egyéb események, szakmai konferenciák

A Nyitott Kapu Mobil Art Galéria Közhasznú Alapítvány művészeinek kiállítása *„Sebzett madár – a művészet eszközeivel az esélyegyenlőségért”* címmel pedig nem csupán az időügyi programhoz kapcsolódott, hanem az Esélyegyenlőség Napja alkalmából is méltó esemény volt (2010. május).

2010. július 30-án, az országgyűlési biztos és munkatársai részt vettek a *Művészetek Völgye* programsorozatban, Kapolcson. A „Kultúrpagtában” NOVÁK PÉTER moderálása mellett, PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ, DR. RADOSZÁV MIKLÓS (igazgatóhelyettes Fővárosi TEGYESZ) és PROF. DR. KÖNCZEI GYÖRGY (egyetemi tanár, ELTE

²² AJB 3829/2010. számú jelentés.

²³ TÓTH PÁL PÉTER – VALKOVICS EMIL: *Népesedési helyzetünk*. Budapest: KSH NKI, 2002.

Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Főiskolai Kar) beszélgettek az emberi méltósághoz való alkotmányos alapjog érvényesüléséről, különös tekintettel a fogyatékosággal élők, a hajléktalanok, a gyermekek, és az idősek jogaira.

Ahogy korábban minden méltóságprojekt alkalmával, ezúttal sem nélkülözhattük a szakmai közélet programjainak figyelemmel kísérését, sőt a színes kínálat arra is lehetőséget adott, hogy kellően felkészülhessünk a téma kifejezetten szociális szakmai és jogi, illetve alkotmány jogi feldolgozására. Alább csupán a felsorolás erejéig, de körvonalazódhat az éves munka sokszínűsége.

- Fővárosi Önkormányzat Idősek Otthona Módszertani Központ (június 9.)
Az országgyűlési biztos idősügyi projektjének jelentősége az intézményi ellátásban
- Fővárosi Önkormányzat Foglalkoztató Intézet – Darvastói Szakmai napok (június 15.)
Szabadságjogok a zárt intézményekben
- Alzheimer Világnap – Magyar Tudományos Akadémia (szeptember 21.)
Az időskor méltósága
- Észak-alföldi Regionális Szociálpolitikai Konferencia – Nyíregyháza (november 23.)
Társadalmi hátrányok – módszertani válaszok az országgyűlési biztos idősügyi projektje
- Dél-Dunántúli Módszertani Szociális Központ – Bonyhád (december 9.)
*Az idősek helyzete a megyei ellátórendszerben –
A tartós bentlakásos intézmények alapjogi vizsgálata*
- Nyugdíjas Expo – Budapest, SYMA csarnok (november 26.)
Az idősek helyzete Magyarországon alapjogi szemmel
- Regionális Nyugdíjbiztosítók – Nemzetközi Nyugellátási Igazgatóság (április 20.)
Szakmai konzultáció
- Szociális és Munkaügyi Minisztérium – Szakmai Konzultáció (március 18.)
A Nemzeti Idősügyi Stratégia
- Konszenzus Alapítvány Budapesti Szervezete – SZMM (március 8.)
A Nemzeti Idősügyi Stratégia

3. Vizsgálatok

3.1. Rövid áttekintés az ombudsmanok idősügyhöz kapcsolódó vizsgálatairól*

Az országgyűlési biztosok kezdetektől fogva kiemelt figyelmet fordítottak a társadalom azon tagjainak panaszaira és helyzetének vizsgálatára, akik szociális, egészségügyi okokra visszavezethetően, koruknál vagy egyéb sajátos helyzetüknél fogva nehezen tudják érdekeiket érvényesíteni.

Az ombudsmanhoz fordulók életkorát illetően a hivatal nem végez adatgyűjtést. A levelek tartalmából azonban sokszor következtetni lehet a panaszszal élők korára. Ennek alapján úgy tűnik, a nyugdíjas korosztályból származó legtöbb panasz a szociális ellátásokra, a közszolgáltatók, különösen a közüzemi szolgáltatók tevékenységére és a hulladékkezelésre vonatkozik. Tipikusan az idős emberek helyzetét érintik továbbá a nyugdíjak megállapításával, az időotthonok és nyugdíjasházak működésével, az ellátások és szolgáltatások színvonalával kapcsolatos panaszok.

A nyugdíjasházakkal összefüggésben fontos tisztázni, hogy mivel a vonatkozó jogszabályok alapján ezek a polgári jog alapján – legtöbbször lakásbérleti szerződések által – létrejött lakóközösségek, nem tekinthetők hatóságnak vagy közszolgáltatásnak. Ezért a nyugdíjasházak működésével kapcsolatos panaszokat az ombudsman csak megfelelő körültekintéssel vizsgálhatja, illetve vizsgálja. Az országgyűlési biztos hatásköre ugyanis nem terjed ki a nyugdíjasházak alapításával és a bérleti jogviszonnyal kapcsolatos kérdésekre. Vizsgálható azonban a nyugdíjasházakban nyújtott – a szociális törvény hatálya alá tartozó – szolgáltatások színvonala. Így például a házi segítségnyújtás.

Kétségtelen tény, hogy az időskor önmagában is különleges bánásmódot, aktívabb figyelmet igényel. Az időseket gondozó otthonokban ezért elengedhetetlenül fontos a megfelelő szakmai színvonalú szakdolgozói létszám és a mentálhigiénés gondozás biztosítása is. Az időotthonok vizsgálata során a beadványban foglalt konkrét panaszon túl az ombudsmanok mindig kiemelt figyelemmel kezelték tehát e kérdéseket is. Az ügyek egyedi vizsgálata mellett a korábbi ombudsmani gyakorlatra jellemző az időotthonok hivatalból indított átfogó vizsgálata, illetve a panaszok alapján indított egyedi vizsgálatok összefoglalt jelentésben történő ismertetése.²⁴

A vizsgálatok során szóba kerülő alkotmányos jogok a nyugdíjbiztosítással és a szociális ellátásokkal kapcsolatosan elsősorban a tisztességes eljárás köve-

* DR. KOVÁCS ORSOLYA ÁGOTA az OBH korábbi fősztályvezető helyettese

²⁴ OBH 7284/1998., 2497/1999. számú ügyek.

telménye és a szociális biztonsághoz való jog. A bentlakásos intézményekkel kapcsolatosan a szociális biztonsághoz és a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való jog, valamint gyakran a tulajdonhoz való jog.

Az emberi méltósághoz való jogot az alkotmánybírósági gyakorlat anyajog-nak tekinti. Erre figyelemmel a biztos tevékenysége során több alkalommal rámutatott arra, hogy az emberi méltóság védelmének nem pusztán az olyan hatóságok működésével összefüggésben van kiemelkedő jelentősége, amelyek kényszerítő eszközöket alkalmazhatnak a polgárokkal szemben, hanem a kifejezetten humanitárius jellegű, a legelesettebb emberekről gondoskodó intézményeket érintő vizsgálatok során is.

Az általános alapjogi vizsgálati módszerek a másfél évtizedes munka során mit sem változtak. Az ombudsmani jelentések gyakran támaszkodnak az intézmény vagy ellátás fenntartójának felkérés alapján végzett vizsgálataira, a gyámhivatalok és szakhatóságok – elsősorban az ÁNTSZ – szakmai ellenőrzésére, valamint 2003. január 1-jét követően az ellátott jogi képviselő bevonására. Előfordult az is, hogy az ombudsman munkatársai helyszíni vizsgálatokon tárják fel az intézmények működésével összefüggésben felmerült alapjogi aggályokat – különösen az éves megyelátogatások során. Fontos rámutatni azonban arra, hogy a helyszíni vizsgálatok során tapasztalt körülmények – mivel e vizsgálatok mindössze egynaposak, alkalmoszerűek – semmiképpen sem tekinthetők alapos és teljes értékű diagnózisoknak, hanem csupán az akkor azonosítható problémákról való tájékozódásnak.

A bentlakásos intézményekből érkezett beadványokban az ellátottak sok esetben panasztak az ellátás színvonalát, az élelmezés minőségét és mennyiségét, a velük szemben tanúsított bánásmódot. Különösen ez utóbbi panaszok kivizsgálása jelent nehéz feladatot, mivel a vizsgálatot, ellenőrzést végző „külső” személynek nehéz behatolnia az intézmény belső világába. Főképpen azokba a rétegekbe, amelyek a bánásmóddal, az emberközi kapcsolatok minőségével, a sokféle szakmai (pszichológiai, mentálhigiénés) meggyőződéssel, szokásokkal és beidegződésekkel kapcsolatosak.

A nem megfelelő bánásmód miatt a biztos alkotmányos joggal összefüggő visszásságot állapított meg például abban az esetben, amikor a helyszíni vizsgálat során azt tapasztalta, hogy az intézmény hirdetőtábláján megjelentek a „fegyelemsértés” miatt alkalmazott büntetések, úgymint a kimenőmegvonás, a zsebpénzvisszatartás vagy a másik intézménybe történő áthelyezés kilátásba helyezése. Vagy ugyanígy, amikor a helyszíni ellenőrzés során a vizsgálatra felkért szociális és gyámhivatal munkatársa azt tapasztalta, hogy az ellátottat féltelmetlenül vezetik végig a folyosón.

A korábbi ombudsmani jelentések alapján megállapítható, hogy a bentlakásos otthonokban a tárgyi feltételek terén javulás tapasztalható. A biztos korábban több jelentésében is rámutatott arra, hogy a feladatellátásnak és a működésnek is van egy olyan minimális szintje, amely alatt a visszásságot mindenképpen meg kell állapítani. Így például a felújítások, korszerűsítések,

az akadálymentesítés elmaradása, valamint a különböző szakmai szabályokban előírt feltételek biztosításának hiányosságai az ellátás színvonalának egy olyan minimális szint alá süllyedését okozzák, mely az alkotmányos jogok érvényesülése szempontjából aggályos. Ilyen hiányosságoknak tekinthetők – az előbbieken említetten kívül többek között – a betegszoba, az orvosi szoba kialakításának hiánya éppen úgy, mint a zárható és nemenként elkülönített mellékhelyiségek hiánya.

Jellemzően 2003-ban jelentkező probléma volt a nem állami fenntartású időseket ellátó intézményekben nyújtott ellátás szakmai színvonala, ellenőrizhetősége és ellenőrzése. Az ombudsman sajtóközleményben hívta fel az érintettek figyelmét a szerződéskötéskor szükséges körütekintésre. Erre azért került sor, mert a közigazgatási hivatal nem lépett fel a tudomására jutott súlyosan jogsértően és engedély nélkül működő intézménnyel szemben. A biztos azon túl, hogy a nyilvánosságához fordult, a jogalkotónál sürgette az ellátottak számától függetlenül kialakítandó állami kontroll megteremtésének jogszabályi kidolgozását is.

2007 után jellemzően az intézményi ellátásért fizetendő térítési díjak összegét kifogásoló panaszok szaporodtak meg. A 2008-as jogszabály-módosítást követően pedig a térítési díj fizetésére köteles alanyi kör meghatározásával és az intézményi térítési díj vagyonra történő terhelésével kapcsolatos panaszok száma növekedett.

A nyugdíjak megállapításával kapcsolatos ügyek elsősorban az eljárás elhúzódása miatt érkeztek a biztos hivatalába. Ugyanakkor a demográfiai és finanszírozási okok miatt elkerülhetetlenné vált öregségi nyugdíjkorhatár-emelés kapcsán – mely különösen hátrányosan érintette a nőket, akik esetében fokozatosan ugyan, de a nyugdíjkorhatár a korábbihoz képest 7-8 évvel emelkedett – az ombudsman a hatóságok körültekintő és széles körű tájékoztatási kötelezettségére hívta fel a figyelmet. Nagyszámú és többségében orvoslást nem nyert panasz keletkezett ugyanis azon ügyfelek körében, akik korengedményes nyugdíjra lettek volna jogosultak, de igényeiket – megfelelő tájékoztatás hiányára visszavezethető tájékoztatatlanságuk miatt – késedelmesen nyújtották be.

A nyugdíjügyeket intéző ügyfélszolgálati helyiségek tárgyi feltételeit is sok esetben – különösen a megyelátogatások során – vizsgálta az ombudsman. A biztos azokban az esetekben élt intézkedési lehetőségeivel, amikor azt tapasztalta, hogy az ügyfélszolgálat az idős, nehezen mozgó ügyfelek számára csak külön nehézségek árán közelíthető meg.

A korábbi gyakorlat áttekintése alapján, az előző országgyűlési biztosok vizsgálataiból leszűrhető előzmények ismeretében DR. PROF. SZABÓ MÁTÉ arra a következtetésre jutott, hogy 2010-ben már rendelkezik olyan mértékű és jellegű tapasztalatokkal, melyek az idősgügy és az idős emberek problémáinak ismételt, átfogó és komplex áttekintésével segítséget nyújthatnak az idősek alapvető jogainak egyre teljesebb érvényesüléséhez.

3.2. A tartós bentlakásos időotthonok méltósága *

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az időskorúak alapvető jogait fókuszpontba állító projektje keretében 2010-ben hivatalból utóvizsgálatot²⁵ indított, amelynek során a tartós bentlakást nyújtó ápoló-gondozó otthonokat, az otthonokban élő idős emberek alkotmányos alapjogainak érvényesülését vizsgálta.

Az utóvizsgálat előzményét egy 1998-ban lefolytatott, hasonló tárgyú átfogó ombudsmani vizsgálat adta, amelynek szempontrendszerét, megállapításait és ajánlásait figyelembe vette az újabb vizsgálat. Az akkori – a jog, a szociológia és az orvostudomány szakmai szempontjait ötvöző, alapvetően emberi jogi megközelítésű, több szakértő bevonásával folyt – vizsgálat összesen hét intézményt érintett, ezen belül tíz székhelyre és telephelyre terjedt ki.²⁶

Ezen hét intézmény közül háromban folytattak le 2010-ben ismételten helyszíni vizsgálatot a biztos munkatársai, amely során feltérképezték az eltelt több mint tíz év alatt az egyes intézményeknél bekövetkezett változásokat, az ellátás, gondozás jelenlegi körülményeit, az ehhez kapcsolódó személyi és tárgyi feltételeket, valamint a mindennek keretet adó jogszabályi környezetet.

A három intézmény kiválasztásánál – a minél szélesebb körű tapasztalatszerzés érdekében – több szempontot vettünk figyelembe. Az intézmények földrajzi elhelyezkedése alapján fővárosi és vidéki, az ország különböző gazdasági fejlettségű régióiban működő otthonokat választottak, ezen túl a vizsgált intézmények között megtalálható volt községben, városban és a fővárosban működő otthon, valamint a fenntartó szerint is különbséget lehetett tenni, így a kiválasztottak között állami és nem állami fenntartású intézmény is szerepelt.

A vizsgálat a fenti szempontok alapján kiválasztott következő intézményeket érintette: Vas Megyei Időskorúak Szociális Intézete Nyugdíjasok Acsádi Otthona (Acsád, Semmelweis tér 1.), Margaréta Idősek Otthona (Budapest, Jászberényi út 82.) valamint a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Önkormányzat Idősek Otthona (Ózd, Dózsa György út 50.).

A biztos előzetesen az intézményvezetőktől az intézmények működésére vonatkozó tájékoztatást kért, a működést szabályozó alapidokumentumok (alapító okirat, működési engedély, házirend, ellátási szerződés, térítési díj megállapítására vonatkozó rendelet, illetve szabályzat) másolatainak megküldésével egyidejűleg, ezt követően munkatársai a helyszínen tekintették meg az otthonokat és vizsgálták az ott élő idősök alapvető jogainak érvényesülését.

A vizsgálat több alkotmányos jogot érintett, illetve többel kapcsolatban állapított meg alkotmányos visszásságot.

* DR. BENE BEÁTA jogi referens (OBH), DR. TÓTH KRISZTINA jogi referens (OBH), DR. TÓTH LÍVIA jogi referens (OBH)

²⁵ AJB 4541/2010.

²⁶ OBH 2454/1998. számú jelentés.

A biztos jelentésében kifejtette, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*, amelyekről senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az emberi méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.²⁷

Az alkotmánybíróági gyakorlat kiemeli azt, hogy az emberi méltósághoz való jog az úgynevezett általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. A modern alkotmányokban, illetve alkotmánybíróági gyakorlatban „a személyiség szabad kibontakozásához való jog”, „az önrendelkezés szabadságához való jog”, „általános cselekvési szabadság”, továbbá „a magánszférához való jog” elnevezésekkel szerepel. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes úgynevezett különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési és cselekvési szabadságát védi. Az Alkotmánybíróság felfogásában a személyi szabadság az egyén olyan autonómiáját jelenti, amely feltételezi a teljes akarati és cselekvési szabadságot a jog keretei között. A személyi szabadság joga mindenkivel szemben érvényesülő jog, amely minden embert megillet, ugyanakkor nem részesül abszolút védelemben, mivel törvényben meghatározott esetekben korlátozható.²⁸

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság jogállam-értelmezéséhez a kezdetek óta hozzátartozik az a követelmény, hogy az államnak a jog uralma alatt kell állni, az állam csak a jog keretei között, a jog által előre meghatározott eljárási rendben működhet. Az Alkotmánybíróság már 1991-ben, elvi élel rögzítette, hogy „a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által meghatározott működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”.²⁹ A jogi keretek tiszteletben tartásának követelménye nemcsak

²⁷ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991.

²⁸ Vö. 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, 65/2003. (XII. 18.) AB határozat, 96/2008. (VII. 3.) AB határozat.

²⁹ [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].

az Alkotmány betartására vonatkozik, hanem az Alkotmány alatti szinten is meghatározza az állam és a jog kapcsolatát. Az állam köteles betartani törvényeit és egyéb jogszabályait. A közhatalmi erejével ezeket megváltoztathatja, de hatályuk alatt „az előre meghatározottakhoz” kötve van.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata által követett értelmezés szerint *a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak a biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is,³⁰ ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal értelmezte az Alkotmánynak a *lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal* kapcsolatos rendelkezését. A testület határozatában³¹ kifejtette, hogy az Alkotmány 70/D. §-a „nemcsak a betegellátáshoz kapcsolódó, törvényben meghatározandó egészségügyi szolgáltatások igénybevételére jogosít, hanem magában foglalja mindazoknak az emberi egészség kialakulását és megőrzését célzó állami intézkedéseknek az igénylését is, amelyek az egészséges életvitellel összefüggő neveléssel, felvilágosítással, államilag szervezett testedzéssel, munkavédelemmel, természetvédelemmel, köztisztasággal, környezetvédelemmel és a betegség megelőzését szolgáló nagyszámú egészségvédelmi szolgáltatásokkal kapcsolatosak”.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a *szociális biztonság*hoz való jog tartalma, az állami kötelezettség vállalásban megnyilvánuló „ellátáshoz való jogot” jelenti. Az állam eleget tesz alkotmányi kötelezettségének, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Az Alkotmánybíróság értelmezésében nem a szociális biztonsághoz való jog az alanyi jog, hanem „a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jog”; alkotmányos mércéje a 70/E. §. szerint megkövetelhető minimális szint.³²

A testület határozatában³³ rögzítette, hogy az ellátási minimum alkotmányos követelményét (mércéjét) az Alkotmánybíróság megerősítette, amikor kimondta, hogy „az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonság

³⁰ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

³¹ 54/1996. (XI. 30.) AB határozat.

³² 731/B/1995. AB határozat.

³³ 32/1998. (VI. 25.) AB határozat.

jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához.”

Az intézményekben folytatott helyszíni tapasztalatok az alábbiakban összegezhetők:

Az otthonokba való bekerülést mindhárom intézménynél előgondozás előzi meg, mely során a mentálhigiénés és szociális munkatársak tartózkodási helyén keresik fel a leendő lakót. Az ellátás igénybevétele önkéntes, az ellátást igénylő vagy törvényes képviselőjének kérelmére történik. A két megyei önkormányzat által fenntartott otthonban átlagosan 2-3 hónapos a várólista, a nem állami fenntartású intézmény gyakorlatilag azonnal tud fogadni ellátottakat.

Utóbbi otthon házirendje úgy szabályozza az intézményi jogviszony létrejöttét, hogy a lakó érdekében az ellátási szerződésben 15 nap beilleszkedési időt kötnek ki, amelynek tartama alatt az intézményi jogviszonyt bármelyik fél indokolás nélkül, azonnali hatállyal felmondhatja.

Ugyanezen intézmény házirendjének IX. fejezete tartalmazza a jogviszony megszüntetésére vonatkozó további szabályokat, így a jogviszony megszűnik az intézmény jogutód nélküli megszűnésével, a jogosult halálával, a határozott idejű intézményi elhelyezés esetén a megjelölt időtartam lejártával. E körhöz tartozik továbbá, hogy a jogviszony megszűnik a beilleszkedési idő lejárta előtt a felmondás bejelentésétől számított 15. napon, bármelyik fél azonnali hatályú kérelmére, valamint a Szocvtv. 102. §-ára³⁴ hivatkozva bármelyik fél részéről történő felmondással (kizárólag írásban 30 napos felmondási határidővel). A Szocvtv. 100. §-a a jogviszony megszűnésének valamennyi intézményfajtaára vonatkozó eseteit határozza meg, amely szerint a jogviszony megszűnik az intézmény jogutód nélküli megszűnésével, a jogosult halálával és a határozott idejű intézeti elhelyezés esetén a megjelölt időtartam elteltével. A nem állami fenntartású intézményekre további megszűnési eseteket állapít meg a Szocvtv. 102. §-a, amikor kimondja, hogy a megállapodást az ellátott, illetve törvényes képviselője vagy a fenntartó felmondhatja. Ugyanakkor e szakasz (2) bekezdése értelmében a fenntartó a megállapodást akkor mondhatja fel, ha az ellátott a házirendet súlyosan megsérti. A Szocvtv.-ben meghatározott jogviszony megszüntetésére/megszüntetésére vonatkozó és az intézmény házirendje által megál-

³⁴ 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

102. § (1) Egyházi és nem állami fenntartású szolgáltató, intézmény esetén az intézményi jogviszony megszűnik, ha a 94/D. § szerinti megállapodást az ellátott, illetve törvényes képviselője vagy a fenntartó felmondja.

(2) Ápolást, gondozást nyújtó intézmény és ápoló, gondozó célú lakóotthon esetén a fenntartó a megállapodást akkor mondhatja fel, ha az ellátott a házirendet súlyosan megsérti.

(3) A felmondási idő, ha a 94/D. § szerinti megállapodás másként nem rendelkezik,

a) alapszolgáltatás esetén tizenöt nap,

b) bentlakásos intézmény esetén három hónap.

lapított szabályok között nincs összhang, az intézmény a jogszabályban meghatározottaktól eltérően állapította meg a jogviszony megszűnésének lehetséges okait, amivel a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idéz elő.

A felmondási idő bentlakásos intézmények esetében általánosan 3 hónap. A felmondási időt a házirend 30 napban állapította meg. Erre vonatkozóan a biztos megállapította, hogy a 30 napos felmondási jog gyakorlása az ellátott további ellátása biztosításának megoldásáig – különös tekintettel a több hónapos várólistákra – állandósítja a szociális biztonsághoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét.

A Nyugdíjasok Acsádi Otthonával kapcsolatban a biztos szintén megállapított visszásságot. Az intézmény férőhelyeinek száma 184, ebből 154 férőhely időskorú személyek, 20 férőhely pszichiátriai betegek, 10 férőhely fogyatékos-sággal élő személyek (mozgáskorlátozottak) ellátását szolgálja. A fenntartó 2010 februárjában végzett ellenőrzéséről készült jelentése szerint a 154 férőhely tekintetében a kihasználtság éves átlagban meghaladta a 100%-ot, ami a Szocvtv. 92/K. §-ának (5) bekezdése³⁵ alapján nem megengedett. A vizsgálat tapasztalta helyzet így az emberi méltósághoz és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben okoz visszásságot.

Az ellátás tárgyi feltételeinek tekintetében az ombudsman munkatársai azt tapasztalták, hogy az intézmények összességében akadálymentesek, egy-két helyen kisebb-nagyobb korszerűsítés még szükségesnek mutatkozott. Az épületek állaga, felújítottága változó. Általános problémát jelentett az elkülönítő helyiség, betegszoba hiánya. Az intézményekben általában rendelkezésre állt ilyen helyiség, azonban azt életvitelszerű otlakásra használták az ellátottak. A vonatkozó SzCsM rendelet³⁶ értelmében a bentlakásos intézményben ki kell alakítani az egészségügyi ellátás céljára (pl. orvosi szoba, betegszoba) szolgáló helyiséget. A vizsgált intézmények ennek eleget tettek, ugyanakkor azokat eredeti funkciójától eltérő célra használják (pl. lakhatás biztosítása, összeférhetetlen ellátottak elkülönítése), amely gyakorlat a biztos álláspontja szerint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz.

Nővérvívó rendszer, illetve jelzőcsengő mindhárom otthonban működik, illetve azokat a felújítás keretében tervezik korszerűsíteni. A lakókat általánosságban 2–4 ágyas szobákban helyezik el, amelyek kialakítása megfelel a jog-

³⁵ Szocvtv. 92/K.§ (5) Az intézményben ellátottak száma egyetlen napon sem haladhatja meg [...]

b) bentlakásos intézmény esetén a működési engedélyben meghatározott férőhelyszám százöt százalékát, éves átlagban pedig a férőhelyszám száz százalékát. Ha az intézményben egymást követő hatvan napot meghaladóan a működési engedélyben meghatározott férőhelyszámnál több személyt látnak el, a fenntartó köteles kérelmezni a működési engedély módosítását.

³⁶ 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről.

szabályi követelményeknek, a lakók kisebb bútorokat és személyes tárgyaikat bevihetik az intézményekbe. Az SzCsM rendelet 5. § (3) bekezdés *d*) pontja szerint a házirendben rögzíteni kell az intézménybe bevihető személyes használati tárgyak körét. Az acsádi otthon házirendje a behozható „apróbb személyes tárgyak” és a tiltott „veszélyeztető tárgyak” körét nem részletezi, valamint több helyen pontatlan és helyenként már hatályon kívül helyezett jogszabályra hivatkozik. Ezen hiányosságok a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

A Margaréta Idősek Otthonában feltárt gyakorlat, mely szerint az ellátottak ágya fölötti parafa táblán feltüntetik az ellátott nevét, mosatási kérelmét, étkezésének típusát, illetve egy betűjel az inkontinencia betét méretét jelöli, a biztos álláspontja szerint – különös tekintettel az inkontinencia betét méretének feltüntetésére – az érintettek emberi méltóságához fűződő alkotmányos jogával összefüggésben okoz visszásságot.

Az intézményekben dolgozók *szakképzettségének* aránya mindhárom otthonban a jogszabályoknak megfelelő volt.

A biztos munkatársai vizsgálták *az otthonok által biztosított ellátás, gondozás körülményeit*. Az étkeztetés a jogszabálynak megfelelően történik mindegyik intézményben, a napi háromszori főétkezés biztosított, figyelembe veszik a speciális igényeket (diabeteses, pépes stb.) is. Az ellátottak kivethetik részüket az étlapkészítésből. A fennjárók az étkezőben, a fekvő lakók a szobájukban kapják meg az ételt. Az acsádi intézményben büfé is működik.

Az ellátottak saját ruhájukat használják, de az otthonok szükség esetén kiegészítik a ruhatárat. A ruházat és textília mosását az intézmények végzik, egyes esetekben a lakók saját maguk is használhatják a mosógépeket igény szerint. Az önellátásra képes lakók önállóan tisztálkodnak, az önellátásra képtelen gondozottak mosdatását és fürdetését a nővérek végzik.

Az orvosi jelenlét, ügyelet az intézményekben megoldott. Problémát jelent azonban az orvosi vizsgálatok menete, részben az elkülönítő szoba hiánya miatt, illetve volt olyan otthon, amelyikben ugyan rendelkezésre állt orvosi szoba, a vizsgálat mégis a lakószobákban, a többi lakó előtt történt. A szükséges intimitás nem vagy nem minden esetben biztosított, ami felveti az ellátottak emberi méltóságával összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét. A gyógyszerellátás biztosítása megfelelő, a gyógyászati segédeszközök biztosítása és költségeinek viselése tekintetében azonban nem egységes az intézményi gyakorlat, amely a biztos megállapítása szerint a jogállamiság elvéből levezett jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Általánosságban elmondható, hogy az otthonok törekednek arra, hogy programokkal, különböző foglalkozásokkal színesítsék az intézményi életet, amelybe külső meghívottakat is igyekeznek bevonni (kirándulások, iskolás csoportok meghívása, író-olvasó találkozók stb.). A vallásgyakorlás feltételei szintén biztosítottak az intézményekben.

Az érték- és vagyonmegőrzés tekintetében a vizsgálat egyik intézményben sem

tárt fel alapjogot érintő visszásságot. Az átvett ingóságokról és értéktárgyakról az otthonok nyilvántartást vezetnek, átvételi elismervényt készítenek.

Halálozás esetén követett eljárás a jogszabálynak megfelelően zajlik az otthonokban, az elhunytat paravánnal különítik el, a hozzátartozókat értesítik, és az értéktárgyakról leltárt készítenek.

Mindhárom intézményben működik érdekvédelmi fórum, melyben az ellátottak, dolgozók, a fenntartó és hozzátartozók képviseltetik magukat. Ezen túlmenően rendszeresen tartanak lakógyűléseket, valamint az ellátottjogi képviselő elérhetőségét kifüggesztik a faliújságokra.

A fentiekben összegzett helyszíni tapasztalatok alapján összességében megállapítható volt, hogy a feladat ellátására kötelezett önkormányzatoknál az idősekről való gondoskodás jelentősen háttérbe szorult, az e feladatot ellátó intézményeik szűkös, csökkenő költségvetési keretből gazdálkodnak. Egybehangzó tájékoztatásuk szerint a fokozott gondoskodást igénylő bentlakásos intézményben ellátott személyek magasabb szintű kiszolgálása érdekében kiírt pályázati lehetőségek is beszűkültek.

Az idősothtonokba való bekerülés feltétele rászorultsághoz kötött, a Szocvtv. alapján 2008 januárjától vizsgálni kell az ellátást kérelmező gondozási szükségletét: a Szocvtv. helyszíni vizsgálatkor hatályos 68/A. § (3) bekezdése szerint „az idősothtoni ellátás napi 4 órát meghaladó, illetve a külön jogszabályban meghatározott egyéb körülményeken alapuló gondozási szükségletet igazoló szakvélemény alapján nyújtható”.

A fenti szabálynak való megfelelés az intézményekben olyan többletkövetelményeket támaszt a feladatellátást végzőkkel szemben, amelyek teljesítéséhez sem tárgyi, sem személyi feltételekkel nem rendelkeznek. Hiányoznak az ellátáshoz szükséges egészségügyi eszközök és felszerelések, valamint az ellátást nyújtó szakdolgozók képesítése sem alkalmas egészségügyi jellegű feladatok elvégzésére. Mindezek alapján a biztos jelentésében megállapította, hogy a napi 4 órát meghaladó gondozási szükséglettel felvett ellátottak gondozásához szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosításának hiánya, az emberi élethez és méltósághoz, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

A felmerülő alapjogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése, illetve jövőbeli elkerülése érdekében a biztos felkérte a *Nemzeti Erőforrás Minisztériumot vezető minisztert*, hogy tegye meg a napi 4 órát meghaladó gondozási szükséglettel rendelkező idősothtoni ellátottak gondozásához szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítását megteremtő jogi és pénzügyi szabályok módosítására vonatkozó javaslatát, valamint fontolja meg a Szocvtv. 102. § (3) bekezdésében meghatározott, az intézmény általi felmondás időtartamának megállapodás alapján való csökkentését lehetővé tevő rendelkezés módosításának kezdeményezését, annak érdekében, hogy a törvényben előírt 3 hónapos felmondási időnél rövidebb időtartam megállapítására az intézmény általi felmondási jog gyakorlása esetén ne kerülhessen sor. Felkérte továbbá a nemzeti erőforrás mi-

nisztert arra, hogy a gyógyászati segédeszközök biztosítását érintően az időotthonokban alkalmazott gyakorlat egységessé és jogszabályoknak megfelelővé tétele érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, a vizsgált *intézmények vezetőit* pedig arra, hogy – szükség szerint önállóan, illetve a fenntartó bevonásával – gondoskodjanak a vizsgálat során feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasságok orvoslásáról.

A *nemzeti erőforrás miniszter* válaszában a jelentésben tett kezdeményezésekkel való egyetértéséről és a jogalkotással kapcsolatosan a szükséges intézkedések megkezdéséről tájékoztatta biztost.

A miniszter kifejtette, hogy a gondozási szükséglet megállapítására vonatkozó feltételrendszert a gondozási szükséglet, valamint az egészségi állapoton alapuló szociális rászorultság vizsgálatát és igazolásának részletes szabályait külön jogszabály határozza meg, amely alapján a gondozási szükséglet megállapításához összesen nyolc összefoglaló funkciócsoportot kell figyelembe venni, annak további alkategóriával együtt. Az egyes funkciócsoportokban megállapított pontértékeket összeadva kerül besorolásra az ellátást igénylő gondozási szükséglete (legfeljebb 80 pont érhető el, 40 pont feletti eredmény jelenti a 4 órát meghaladó gondozási szükségletet). A nyolc funkciócsoport közül az egyik szolgál az egészségügyi ellátási igény mérésére és ez a kategória legfeljebb 5 pontot jelenthet a 80-ból.

A miniszter jelezte a tárgykörrel összefüggésben, hogy folyamatban van a gondozási szükségletvizsgálatok rendszerének szakmai szempontú vizsgálata, hogy az milyen irányelvek mentén kerüljön átalakításra. Ennek során áttekinzésre kerül az úgynevezett Homogén Gondozási Csoport besorolásrendszer alkalmazhatósága is. Ez a módszer alapvetően az időskorúak ápolás-gondozási függőségének mérésére szolgál, segítségével a szociális gondoskodási igény szempontjából lehet megvizsgálni az ellátást igénylőket, akiket a vizsgálat alapján a gondoskodási igény mértékének megfelelő csoportokba lehet besorolni (az egyes csoportok az igény szempontjából képeznek homogén egységet). A módszer bevezetése esetén szükségessé válhat, hogy ezzel összhangban kerüljenek meghatározásra az idősellátás rendszerének személyi és tárgyi feltételei, ezzel összhangban kell kialakítani a megfelelő finanszírozási környezetet is. A jogszabály-módosítás egyeztetése várhatóan a 2011-ben fog megkezdődni.

A miniszter egyben jelezte azt is, hogy 2011. január 1-jétől módosultak a szociális intézményekben, szociális szolgáltatóknál foglalkoztatottak képesítési előírásai. A módosítás hangsúlyos eleme, hogy megteremtődött az összhang az Új Országos Képzési Jegyzékben szabályozott képesítésekkel.

A Szocvtv. 102. § (3) bekezdésében meghatározott, az intézmény általi felmondás időtartamának megállapodás alapján való csökkentését lehetővé tevő rendelkezés módosításával összefüggésben a miniszter kifejtette, hogy tudomása szerint eddig ezen előírás nem eredményezett olyan visszaélést, amely a szociális biztonsághoz való jog sérelmét okozta volna. A szakmapolitikai célokkal való összeegyeztethetőség szempontjából azonban átgondolást igényel, emiatt

a javaslat a később előkészítendő szociális szolgáltatási törvény szakmai koncepciójának kidolgozása során kerülhet részletes vizsgálatra és egyeztetésre.

A miniszter álláspontja szerint a gyógyászati segédeszközökre vonatkozó jogszabályi rendelkezések módosítása nem indokolt, ugyanakkor az egységes és tudatos jogalkalmazói gyakorlat erősítése érdekében 2011 folyamán a szaktarca vezetője fel kívánja hívni a módszertani intézményeket, hogy fordítsanak kiemelt figyelmet a gyógyászati segédeszközökkel kapcsolatos szabályok betartására.

A vizsgálatban érintett *intézmények vezetői* a biztos ajánlásait elfogadták, és a szükséges intézkedések megtételéről adtak tájékoztatást.

3.3. A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás szolgáltatásról*

A Hírközlési Mérő és Szolgáltató Kft. ügyvezetője fordult beadvánnyal a biztoshoz, amelyben sérelmezte, hogy a jelzőrendszeres házi segítségnyújtásra vonatkozó jogi szabályozás miatt a szolgáltatás az ország egyes területein elérhetetlen, vagy – különösen a kistelepüléseken élő idős emberek számára – komoly nehézségekbe ütközik. Álláspontja szerint a vonatkozó rendelet³⁷ normái, miszerint egy szakmai központ keretében legalább 40, a készülék megfelelő használatára képes rászoruló otthonában kell segélyhívó készüléket elhelyezni, hátrányos lehet a kistelepülésen élő rászorulók számára.

A „Méltóképpen Időskorban” projekt keretében a panaszolt körülmények nyomán az esetlegesen felmerülő alapvető jogokkal összefüggő visszasságok feltárása és a lehetséges megoldásokról való tájékozódás céljából a biztos vizsgálatot indított. Ezzel egyidejűleg a helyzet több szempontú értékelése érdekében tájékoztatást kért a szociális és munkaügyi minisztertől és az érintett kistelepülések Becsehely-Valkonya, valamint Bucsuta, Pusztamagyaród és Szentlisló községek körjegyzőtől, továbbá Letenye Város jegyzőtől.

A miniszter a biztost tájékoztatta, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény³⁸ teremtette meg a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás lehetőségét, ami új ellátási formaként több esetben kiváltotta a jóval drágább szociális otthoni ellátást.

A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás esetében vizsgálni kell a szociális rászorultságot.

Szociálisan rászorult az egyedül élő 65 év feletti személy, az egyedül élő súlyosan fogyatékos vagy pszichiátriai beteg személy vagy a kétszemélyes háztartásban élő 65 év feletti, illetve súlyosan fogyatékos vagy pszichiátriai beteg személy, ha egészségi állapota indokolja a szolgáltatás folyamatos biztosítását.

Az új ellátási forma részleteit a személyes gondoskodást nyújtó szociális

* DR. BÁCSKAI KRISZTINA jogi referens (OBH)

³⁷ 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet.

³⁸ 1993. évi III. törvény.

intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló rendelet (továbbiakban: Szt.) tartalmazza.³⁹ A rendelet szerint a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás megszervezéséhez biztosítani kell a segélyhívásokat fogadó diszpécserközpontot, a segítségnyújtást végző gondozókat foglalkoztató olyan szakmai központokat, amelyek a teljes ellátási területen biztosítják a gondozónak 30 percen belüli helyszínre érkezését. Egy szakmai központ keretében legalább 40, a segélyhívó készülék megfelelő használatára jogosult és képes személy otthonában kell segélyhívó készüléket elhelyezni. A diszpécserközpontot úgy kell kialakítani, hogy annak folyamatos működése és elérhetősége biztosított legyen. Egy diszpécserközpont több szakmai központ ellátási területéről fogadhat segélyhívásokat.

A miniszter jelezte, hogy a jelzőrendszeres házi segítségnyújtást mint szociális alapszolgáltatást az akkor hatályos Szt. szerint minden tízezer főnél több lakost számláló települési önkormányzatnak biztosítania kell azon rászoruló személyek részére, akik önálló életvitelük fenntartása mellett felmerülő krízishelyzetek elhárításához igényelnek segítséget. 2009-től csak az a fenntartó biztosíthatott ilyen szolgáltatást, aki egyben házi segítségnyújtást is működtet, avagy igény esetén biztosítja ellátottja házi segítségnyújtáshoz való hozzájutását.

Az Szt. nemcsak a jelzőrendszeres házi segítségnyújtással kapcsolatosan határoz meg ilyen jellegű – lakosságszámtól függő – szolgáltatásszervezési kötelezettséget, hanem valamennyi speciálisabb igényű személyi körre vonatkozó szolgáltatási formánál. Ilyen módon a szociális alapszolgáltatások többségét, azaz gyakorlatilag a szociális étkeztetésen és a házi segítségnyújtáson kívül az összes többi szociális szolgáltatást csak meghatározott lakosságszám felett teszik kötelező önkormányzati feladattá a törvény. A lakosságszám-határok meghatározásánál az irányadó szakmai szempont a szociális és munkaügyi miniszter válasza alapján, hogy az önkormányzati kötelezettséget csak olyan település-nagyságnál írja elő a törvény, amely mellett a lakosság összetételét figyelembe véve már reális és a szolgáltatás fenntartását megalapozó szükséglet merülhet fel a szolgáltatási forma iránt.

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az önkormányzatnak saját döntése alapján ne lenne lehetősége megszervezni a számára nem kötelező szociális szolgáltatásokat, illetve ellátásokat, erre mind a helyi önkormányzatokról szóló törvény, mind pedig az Szt. alapján lehetősége van. A jelzett szabályozási megoldás jelenti a biztosítékot arra, hogy az általánosítható, törvényi szinten meghatározható szükségletek alapján egységesen, ennek hiányában pedig az önkormányzatnak a helyi viszonyok, igények mérlegelése mentén hozott döntése alapján ezen a körön kívül is valóban hozzáférhetőek legyenek a szociális szolgáltatások minden rászoruló számára.

A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás 1999-től kezdett országosan elterjed-

³⁹ 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet 28. § (1) bekezdése.

ni, de az Szt. csak 2003-ban nevesítette, mint önálló szociális szolgáltatási formát, és 2004-től kaptak az ilyen célú szolgálatok működésükhöz állami normatív támogatást is.

A normatíva igényléséhez a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás fenntartójának hatályos működési engedéllyel kell rendelkeznie, amit az elsődleges ellátási terület kijelölt jegyzője ad ki, ha a kérelmező a szolgáltatási formára előírt személyi és tárgyi feltételek rendelkeznek.

2004 és 2008 között az ellátottak száma 3000 főről 71 000 főre nőtt, ezzel a legdinamikusabb fejlődést produkálta a szociális szolgáltatások területén, napjainkra a második legelterjedtebb alapszolgáltatásnak tekinthető a szociális étkeztetés után. A társulásos formák ösztönző támogatása és a civil szervezetek közfeladat vállalása jelentős szerepet játszott abban, hogy a szolgáltatásban részesülők száma ugrásszerűen megnövekedjen.

A szolgáltatás az év minden napján, 24 órán keresztül működik. A jelzőrendszer keretében biztosítani kell segélyhívás esetén az ügyeletes gondozónak a helyszínen történő 30 percen belüli megjelenését, az adott probléma megoldásához szükséges azonnali intézkedések megtételét, illetve szükség esetén további egészségügyi vagy szociális ellátás kezdeményezését.

A jelzőrendszer tárgyi feltétele egy olyan műszaki rendszer – rádióhullámot vagy vezetéktes telefonvonalat használó hálózat –, amely alkalmas a vészhívás továbbítására, önellenőrzésre, dokumentálásra, valamint a gondozó helyszínre érkezésének nyugtázására. A segélyhívó készülék testen viselhető, ütés- és cseppálló.

A jelzőrendszer személyi feltétele a szociális gondozó, aki a segélyhívásra felkeresi az ellátottat a lakásán és segít problémája megoldásában. A jelzőrendszeres házi segítségnyújtó szolgálat keretében legalább 40 jelzőkészüléket kell kihelyezni az igénylők lakására és készenléti/ügyeleti rendszerben két szociális gondozót munkaszereződéssel alkalmazni a feladat ellátására. Az ellátott a szolgáltatásért havi jövedelmének maximum 2%-áig fizethet térítési díjat.

Az ellátás jelenlegi formáját egy négyéves modellprogram keretében alakították ki, a szolgáltatónként 40 darab készülék előírása is ennek az eredménye. A Magyar Máltai Szeretetszolgálat 1994-ben indította el a jelzőrendszeres házi gondozást, amelynek lényege az volt, hogy a gondozott a segítségkérésére a házi gondozás ideje alatt és azon túl is, rövid időn belül szakszerű ellátást kapjon.

A Szociális és Családügyi Minisztérium 1999-ben modellkísérleti programot indított a jelzőrendszeres házi gondozás országos kialakítására és működtetésére. Annak során kristályosodtak ki azok a feltételek, amelyeket a szolgáltatás bevezetésekor figyelembe kell venni. Ezek a következők: a gondozott kritikus élethelyzetben lakásán, otthonán belül segítségre sem családtagtól, sem mástól nem számíthat (magányos, illetve magányos házaspár, testvérpár). Egészségi állapota indokolja a folyamatos felügyeletet, egészségi, szellemi állapota alapján alkalmas arra, hogy kezelje a műszaki berendezést, vállalja a gondozásba vétel feltételeit, együttműködik a gondozó szolgálattal.

A szociális szolgáltatások személyi és tárgyi feltételeinek, így többek között a jelzőkészülékek számának jogszabályi előírása egyrészt az ellátottak érdekeinek, egészségének védelmét és a megfelelő szolgáltatáshoz való jogának biztosítását szolgálja, másrészt – a költségvetési források minél hatékonyabb felhasználása érdekében – a szolgáltatás gazdaságos és biztonságos működtetését garantáló követelményeket határoz meg. Az ellátottak folyamatos és biztonságos ellátását lehetővé tevő, több funkciót ellátó műszaki rendszert akkor hatékony és gazdaságos kiépíteni és működtetni, ha ahhoz legalább 40 ellátott kapcsolódik. Ugyanez a helyzet az ellátottak segélyhívása esetén a veszélyhelyzetet azonnali megjelenésével elhárítani képes szociális gondozói létszám foglalkoztatásával. A folyamatos készenlét, illetve működés nem lenne gazdaságos ennél kisebb létszámú ellátotti csoport esetén.

A miniszter álláspontja szerint – figyelembe véve a modellkísérletek és a szolgáltatási forma bevezetése óta eltelt időszak tapasztalatait – a szolgáltatási forma minimális személyi és tárgyi feltételei megfelelően szolgálják mind az ellátottak biztonságát, mind a hatékonysági szempontokat, így nem tartja indokoltnak annak megváltoztatását. Mindez ugyanis nem eredményezi azt, hogy a kisebb lélekszámú településen élők számára ne lenne elérhető a szolgáltatás.

A szolgáltatási forma megszervezésére a törvény szerint nem köteles önkormányzatok – az előbbieken jelzettek szerint – a helyi igények alapján dönthetnek a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás biztosításáról. A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás terén kiemelkedően nagy – az önkormányzati szektort jelentősen meghaladó – a nem állami fenntartók szerepe. A civil, egyházi és piaci alapon működő szolgáltatók ellátási területe pedig nem igazodik a települések határaihoz, azt a gazdaságos működtetés szempontjainak figyelembevételével zömében úgy határozzák meg, hogy nagyobb területeket fedjen le, így nincs jelentősége a hozzáférés szempontjából a településnagyságnak.

A miniszter szerint a szolgáltatásra ténylegesen rászorulókat ellátását a szabályozás mind jogi, mind gyakorlati szempontból biztosítja, és kifejtette, hogy a rendelet⁴⁰ módosítása óta újabb változtatást nem terveznek.

Letenye Város jegyzője a jelzőrendszeres házi segítségnyújtással kapcsolatosan arról tájékoztatta a biztost, hogy a szolgáltatás, mint alapszolgáltatási feladat Dél-Zala Murahíd Letenye Többcélú Társulás fenntartásában, illetőleg a kistérségi iroda szervezésében indult 2007-ben, amelyhez csatlakoztak Kistolmács és Murarátka község önkormányzatai is. A normatívaigénylést a feladat ellátásához a kistérségi iroda bonyolította, a községek ezt egészítették ki saját költségvetésükből. A kistérségi társuláshoz ezen a címen Kistolmács és Murarátka önkormányzata költségvetési hozzájárulást 2008. december 31-ig fizetett.

Bucsuta – Pusztamagyaród – Szentlisló Községek körjegyzőjének válaszából kiténik, hogy Szentlisló Község Önkormányzata 2007. augusztus 6-án a Dél-Zala

⁴⁰ 1/2000. (I.7.) SzCsM rendelet.

Murahíd Letenye Társulással a jelzőrendszeres házi segítségnyújtó készülék átadására és fenntartására megállapodást kötött. Ezt követően 1 db készülék került felszerelésre. 2008. november 19-én kapták a tájékoztatást arról, hogy 2009. január 1-jétől a társulás nem vállalja az üzemeltetési költségek rájuk eső részét. A készülék leszerelésre került és a rendszer azóta nem üzemel. A körjegyző álláspontja szerint a település önállóan nem tudja működtetni a jelzőrendszeres házi segítségnyújtást, csak társulás formájában, állami normatíva mellett lenne megvalósítható a szolgáltatás.

Becsehely – Valkonya Községek körjegyzője válaszában kifejtette, hogy a Becsehely Községi Önkormányzat a Dél-Zala Murahíd Többcélú Társulással létrejött megállapodás keretein belül működtette 2007. március 1-jétől a jelzőrendszeres házi segítségnyújtást. 2009. január 1-jétől a társulás már nem támogatja a szolgáltatást. A díjat az önkormányzat és az igénybevevő fizette megállapodás alapján. A szolgáltatást két fő vette igénybe. Az egyik készüléket az igénybevevő halála miatt 2008 decemberében visszaadták, a másik készüléket pedig 2009 októberében adták le, mert a használója felépült és a továbbiakban nem tartott rá igényt.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat alapjául szolgáló állampolgári panasz benyújtása óta eltelt időszakban, 2010. január 1-jén hatályba lépett jogszabályi változások következtében a szolgáltatás finanszírozása jelentősen átalakult, továbbá a szolgáltatás már nem minősül kötelező önkormányzati feladatnak, a változások jelentőségére tekintettel a biztos tájékoztatást kért a *nemzeti erőforrás minisztertől*.

A miniszter kifejtette, hogy a jelzőrendszeres házi segítségnyújtásban ellátottak száma 2004 óta rohamosan emelkedett, az önkormányzati fenntartók mellett megjelentek a civil fenntartók. Ennek ellenére a készülékek nem mindig jutottak el a ténylegesen rászorulókhöz. A 2009. évre vonatkozó országos lefedettség területi szempontból jelentős aránytalanságot mutatott. Több kistérségben irreálisan magas volt a készülékek száma az ott élők és a szociálisan rászorultak számához képest, más térségekben pedig egyáltalán nem volt hozzáférhető a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás. A Téti kistérségben például közel 4300 készülék volt kihelyezve, míg a Karcagi kistérségben egyáltalán nem biztosítottak szolgáltatást.

A területi egyenlőtlenségek kialakulása ellen először a jogi szabályozás eszközeivel lépett fel a szaktárca annak érdekében, hogy a rászorult ellátottakhoz kerüljenek az államilag támogatott készülékek. 2007-től kezdődően a szociális rászorultság vizsgálata kiterjedt a jelzőrendszeres házi segítségnyújtásra. A személyes körülményeken alapuló szociális rászorultság (egészségi állapot, egyedül élés, idősor, fogyatékoság) fennállását a módosítás értelmében az intézményvezető vizsgálja a szolgáltatás igénybevételét megelőzően, valamint az igénybevétel során legalább két évente. A szabályozás megfelelő felkészülési időt biztosított a szolgáltatók részére az új rendelkezések alkalmazására (2007. január 1-jétől csak az új igénylőknél, míg 2008. január 1-jétől egységesen, az

ellátásban részesülő valamennyi személynél vizsgálni kellett a szociális rászorultságot).

A fentiekkel párhuzamosan kezdett működni az úgynevezett „irányított területi kiegyenlítési rendszer” (ITKR) a nem állami fenntartók új férőhelyeinek és ellátottjainak befogadására. Elsőként a 2006. évre vonatkozó költségvetési törvényben foglalt felhatalmazás alapján került sor az ITKR-be történő befogadás feltételeinek, az eljárás szabályainak, valamint a befogadásról szóló döntést megalapozó szakmai szempontoknak kormányrendeleti szintű meghatározására. Az ITKR egészen 2008-ig működött, egyre csökkentve azoknak a szolgáltatásoknak a számát, ahol befogadást kellett kérnie a nem állami fenntartóknak. A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás nem állami fejlesztése a – miniszter válasza szerint – az ITKR teljes időszaka alatt állami kontroll alatt maradt.

A miniszter álláspontja szerint az egy-egy évre vonatkozó kormányrendeletek szigorú, szakmai alapokon álló és koherens befogadás-politika alapjait rakták le. A jogszabályok érdemben befolyásolták a szociális szolgáltatások területi megoszlását és elősegítették az ellátásban mutatkozó hiányosságok felszámolását, a területi aránytalanságok csökkentését, illetve megszüntetését, a valós szükségletekre épülő szolgáltatásszervezést és a rendelkezésre álló központi támogatásokkal való hatékonyabb gazdálkodás ösztönzését.

A befogadás intézményének megteremtése azzal járt, hogy a működési engedély megszerzése nem jelent automatikus jogosultságot a normatív állami hozzájárulás igénybevételéhez. 2007-től kezdődően szakmai, gazdasági, területi kiegyenlítési szempontok alapján történő kiválasztás alapján miniszteri döntés alapozta meg a normatív állami hozzájárulásra való jogosultságot. A döntést szakmai előkészítés előzte meg, melynek során az alábbi szempontok vizsgálatára került sor:

1. a tevékenység szakmai, minőségi jellemzői (jogszabályi megfelelés, a minimumfeltételeket meghaladó többletminőség stb.),
2. gazdasági hatékonyság (költség és kapacitás aránya, fajlagos működési költségek, egyéb támogatások aránya stb.),
3. a túlzott fajlagos költséggel működtetni kívánt szolgáltatások és a hosszú távon instabil finanszírozási háttérű szolgáltatás kiszűrése,
4. területi lefedettség (jogszabályi kötelező ellátás, célcsoport fajlagos ellátottsága, országos átlaghoz mért területi kapacitás sűrűsége stb.).

A miniszter jelezte, hogy új szabályként jelent meg 2009-től, hogy a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás fenntartójának rendelkeznie kell működési engedéllyel házi segítségnyújtásra is. A módosítás célja a szolgáltatás minőségének javítása volt, hiszen a házi segítségnyújtás szociális gondozói jelentős szakmai támogatást, segítséget tudnak biztosítani a jelzőrendszerben dolgozó kollégáik számára.

Áttekintve a 2004–2009 közötti időszak történéseit, az addig alkalmazott eszközök nem valósították meg a kitűzött szakmai célok teljes körű elérését.

A szociálisan rászorultak részére történő egyenlő hozzáférés biztosítása hiányosságokkal küzdött, ezért kielégítetlenek maradtak a valós szükségletek. Emiatt született döntés a szolgáltatás radikális reformja mellett, így a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás – a szolgáltatás eddigi szakmai és technikai feltételrendszerének megtartásával – 2010-től csatlakozott ahhoz a kapacitás-szabályozási rendszerhez, mely a támogató szolgáltatás és közösségi ellátások területén 2009-től már bevezetésre került.

A miniszter a finanszírozás átalakítására vonatkozóan tájékoztatta a biztost, hogy jelenleg a jelzőkészülékek egyenletes elosztását az ország területén pályázati rendszer alkalmazása szolgálja, amely hatékonyan biztosítja azt, hogy a szolgáltatás az arra ténylegesen rászorulókhöz jusson el. A pályázati rendszerben alapvető fontosságú az ellátási területeken a szolgáltatói jelenlét és a kihelyezett készülékszám vizsgálata, amely arányosításra kerül az adott terület szociálisan rászorult lakosainak számával. Ezen információk birtokában kerül meghozatalra a támogatható kapacitásra vonatkozó döntés.

A tárcavezető a 2010. január 1-jétől bevezetett módosítás következményeit a következőképpen összegezte:

1. A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás már nem minősül kötelező önkormányzati feladatnak.
2. A térségi elosztás szabályozottan történik, ami egyenletes fejlesztést eredményez.
3. A pályázathoz kapcsolódó monitoring lehetővé teszi a szakmai folyamatok jobb nyomon követését és a szükségletekre történő hatékonyabb válaszadást.
4. A szolgáltatások mennyiségének és tartalmának pontos nyilvántartása következtében a felhasznált közpénz hasznosulása hatékonyabban nyomon követhető, valamint fejleszthető a szolgáltatás reakcióképessége a ténylegesen felmerülő igényeknek megfelelően.

Az országgyűlési biztos kérte a miniszter álláspontját arra vonatkozóan, hogy mi indokolja a jogi szabályozásban annak meghatározását, hogy egy szakmai központban legalább 40 segélyhívó készüléket kell kihelyezni. A szociális és munkaügyi miniszter válaszában kitért arra, hogy más szociális alapszolgáltatásoknál is létszámhatártól függ egy-egy ellátáshoz való hozzáférés. A lakosság szám határ meghatározásánál irányadó szakmai szempont volt, hogy az önkormányzati kötelezettséget csak olyan településnagyságnál írja elő a törvény, amely mellett a lakosság összetételét figyelembe véve már reális és a szolgáltatás fenntartását megalapozó szükséglet merülhet fel a szolgáltatási forma iránt. Mindemellett a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás esetében az ellátottak folyamatos és biztonságos ellátását lehetővé tevő műszaki rendszert akkor hatékony és biztonságos kiépíteni és működtetni, ha ahhoz legalább 40 ellátott kapcsolódik. Ugyanez vonatkozik az ellátottak segélyhívása esetén a veszélyhelyzetet azonnali megjelenésével elhárítani képes szociális gondozói létszám foglalkoztatásával; a folyamatos készenlét, illetve a működés nem lenne gazdaságos ennél kisebb létszámú ellátotti csoport esetén.

Következtetések

A biztos a vizsgálat során megállapította, hogy nem vitatható, hogy a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, mint szociális alapszolgáltatás biztosítása olyan állami kötelezettség, amely során alapvetően mérlegelhető az állam teherbíró képessége, gazdasági lehetőségei. A szociális ellátórendszer fejlesztése, ezen belül a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás mint szociális alapszolgáltatás olyan állami kötelezettség, amely során alapvetően mérlegelhető az állam teherbíró képessége, gazdasági lehetőségei, mindemellett azonban az államnak törekednie kell az esélyegyenlőség előmozdítására.

A jogalkotó mindemellett egyfajta kompenzációs mechanizmust beépített a rendszerbe azzal, hogy amennyiben a településen nincs negyven rászoruló, az önkormányzatnak lehetősége volt ösztönző kiegészítő állami normatívát igénybe venni, amennyiben a szolgáltatást társulások formájában, akár többcélú kistérségi társulás, akár intézményi társulás formájában nyújtotta. Mindemellett a civil, egyházi és piaci alapon működő szolgáltatók ellátási területe nem feltétlenül igazodik a települések határaihoz, azt a gazdaságos működtetés szempontjainak figyelembevételével zömében úgy határozzák meg, hogy nagyobb területeket fedjen le, így nincs jelentősége a hozzáférés szempontjából a településnagyságnak. A biztos – tekintettel arra, hogy a konkrét panaszbeadvány kapcsán hatáskörének hiányát állapította meg – a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás szolgáltatás tekintetében indított vizsgálata eredményeképp egyfajta állásfoglalást adott ki, így konkrét intézkedést nem kezdeményezett.

Az állásfoglalást figyelemfelhívásnak szánta, melyben kifejtette, hogy az idős embereket megillető jogok érvényesülésének nélkülözhetetlen előfeltétele, hogy azokat a szakemberek, a hatóságok, és az egész társadalom ismerje. Az országgyűlési biztosnak törvényi feladata az érdek és jogérvényesítésre kevésbé képes társadalmi csoportok jogainak és alkotmányban biztosított érdekeinek védelme, és az ilyen irányú igényeik megfogalmazása. Az időseknek joguk van a teljes tájékoztatáshoz minden, az életviszonyaikat befolyásoló szolgáltatás igénybe vétele során. Állásfoglalását a biztos ezen elvek és célok mentén fogalmazta meg.

Az idős emberek jogainak érvényesülése érdekében folytatott intenzív ombudsmani projekt munka legfontosabb célja tehát az „önállóság – egészség – képzettség – tudás” alapú minőségi élet lehetőségeinek a köztudatba, közbeszédbe való beültetése. Annak érdekében, hogy az állam eleget tudjon tenni a szociális biztonság garanciáinak, az idős embereket érintő normák megismertetésével, az alapjogok védelmével, a biztonság elősegítésével, az időspolitika tudatosításával kapcsolatos feladatainak, megfelelő információkkal kell rendelkeznie valamennyi érintett, de az egész társadalom valamennyi tagjának jogismeretéről és jogtudatáról is. Mindezek alapján továbbra is a kormányzat felelőssége a jogismeretet, az elfogadást szolgáló átfogó intézkedési terv kidolgozása. Az idős emberek jogait, azok védelmét érintő ágazatok közül kiemelkedik a gondozói, képviselői kör szférája, ahol különösen fontos, hogy valamennyi

nyi időse ember, akár családban, akár valamely gondozó intézményben él jogai, jogérvényesítési lehetőségeinek ismerete biztosítható legyen.

A fentiek érvényesülése érdekében a biztos felhívta a figyelmet az időskorú emberek emberi méltóságának és egyenlő méltóságú személyként való kezelésének következetes érvényesítésének, az ápolásra, gondozásra szoruló, egyedülálló, nehéz helyzetbe került időskorúak jelzőrendszeres házi segítségnyújtás szolgáltatáshoz való hozzáféréseinek jelentőségére. Álláspontja szerint, a szolgáltatás rendkívül fontos nemcsak az időse emberek egészsége, hanem biztonsága szempontjából, hiszen a jelzőkészülék amellett, hogy az idősek egészségét védelmezi, vagyonvédelmi célokat is szolgálhat, továbbá azok az időse emberek is segítséget kaphatnak ilyen módon, akiket időotthonokban nem tudnak elhelyezni, a megfelelő szociális alapszolgáltatás alkalmas lehet a bentlakásos intézményi ellátás kiváltására, a szolgáltatás szélesebb körben történő elterjedése így pozitív hatással lehet akár a várólistákra is. A szakemberek jelzése szerint a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás szolgáltatás még mindig jelentős területi egyenlőtlenségeket mutat, és a pályázati rendszer is nehezen kiszámítható, az ellátottaknak kötelező hozzájárulást fizetni, ami megnehezítheti a szolgáltatás igénybevételét.

A fenti problémák artikulálása mellett a biztos felhívta az önkormányzatok működéséért felelős belügyminiszter, valamint a szociálpolitikáért felelős nemzeti erőforrás miniszter figyelmét a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, mint szociális alapszolgáltatás mennyiségi, minőségi fejlesztésének, a társulások formák ösztönző támogatásának jelentőségére. Felhívta továbbá a Kormány figyelmét, a valós szükségleteken alapuló, az ellátási terület adottságait figyelembe vevő, rugalmas, a ténylegesen ellátott személyek száma és a valós társadalmi szükséglet közötti összhangot, valamint az egyenlő esélyű hozzáférést maradéktalanul megvalósító ellátás jelentőségére is.

3.4. Bántalmazás*

A projekt keretében vizsgáltuk az időse emberek intézményi elhelyezési körülményeit, ugyanakkor az intézmények lakói számára az egyik legfontosabb tényezőt, a bánásmód minőségét valójában nem, vagy csak annyiban, amennyiben panaszkodtak erre. A következő tanulmányban azt a helyzetet vizsgálhattuk, amikor fizikai bántalmazást szenvedett el a panaszos időse ember, és ez a szomorú tény a későbbi szakmai átvilágítás során be is igazolódott.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat Ápoló-Gondozó Otthonának (Mérk) működésével kapcsolatban az otthon egyik lakója fordult beadvánnyal⁴¹ az ombudsmanhoz⁴². Beadványában azt sérelmezte, hogy az in-

* DR. TÓTH LÍVIA jogi referens (OBH)

⁴¹ AJB-4527/2010. számú jelentés.

⁴² Tekintettel arra, hogy a panaszos mind írásban, mind olvasásban korlátozott, a Kézenfogva Alapítvány jogsegély-szolgálatára nyújtott számára segítséget a beadvány elkészítéséhez.

tézményben megalázó módon bánnak a bentlakókkal, és noha problémájával több fórumhoz is fordult már – így az intézmény fenntartójához, az ellátottjogi képviselőhöz – panasztétele sehol sem vezetett eredményre. Sem a fenntartó, sem az ellátottjogi képviselő nem regisztrálta azonban a panaszokat, mert az mindig személyesen, szóban hangzott el, ugyanakkor levelében utalt arra a panaszos, hogy egyes alkalmakkor tanúk is jelen voltak.

A kifogásolt bánásmód mellet ugyancsak nagy problémát jelentett a panaszos szerint, hogy a gondozottak gyógyszereiket nem megfelelően kapják, az ágyneműcsere rendszertelen, a lakók nem tudnak higiénikus körülmények között pihenni, aludni. Különösen az otthonban élő korlátozottan cselekvőképes szülők nem tudják gyermekeiket meglátogatni, egyedül ugyanis nem közlekedhetnek, az intézmény dolgozói pedig nem vállalják, hogy elkísérik őket.

A vizsgálat során az emberi méltósághoz való alkotmányos alapjog mentén tárta fel a biztos a visszásságot előidéző körülményeket. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban minden embernek vellestetett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az emberi méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.⁴³

Az alkotmánybírósági gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az úgynevezett általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. A modern alkotmányokban, illetve alkotmánybírósági gyakorlatban „a személyiség szabad kibontakozásához való jog”, „az önrendelkezés szabadságához való jog”, „általános cselekvési szabadság”, továbbá „a magánszférához való jog” elnevezésekkel szerepel. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes úgynevezett különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési és cselekvési szabadságát védi. Az Alkotmánybíróság felfogásában a személyi szabadság az egyén olyan autonómiáját jelenti, amely feltételezi a teljes akarati és cselekvési szabadságot a jog keretei között. A személyi szabadság joga mindenkivel szemben érvényesülő jog, amely minden embert

⁴³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991.

megillet, ugyanakkor nem részesül abszolút védelemben, mivel törvényben meghatározott esetekben korlátozható.⁴⁴

A vizsgálathoz szükséges és célszerűnek tartott intézkedést az országgyűlési biztos maga választja meg. Ennek megfelelően jelen ügyben felkerlte a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal (a vizsgálat idején: Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatal) Szociális és Gyámhivatalát (a továbbiakban: gyámhivatal), hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat.

A gyámhivatali vizsgálat lezárultával a hivatalvezető arról tájékoztatta a biztost, hogy két szociális szakreferens kíséretében 2010 szeptemberében, előzetes értesítés nélkül felkereste az intézményt. Ennek során meghallgatták az érintett feleket, valamint személyes interjúkat készítettek szűrőpróbaszerűen kiválasztott ellátottakkal, annak érdekében, hogy – a felkérésnek megfelelően – meggyőződjenek arról, hogy az ellátottak jogai sérelmet szenvednek-e az intézményben, működik-e az ellátottjogi képviselő, az ellátottak ismerik-e ezt az intézményt, szoktak-e hozzá panasszal fordulni.

A személyes interjúk során, a gyógyszerelés körülményeivel kapcsolatban a gondozottak elégedettek voltak. Az ombudsmanhoz forduló panaszos 2009 augusztusában fordult ilyen jellegű problémájával az ellátottjogi képviselőhöz, aki az ügyet kivizsgálta és megállapította, hogy a panaszos gyógyszereit megfelelően kapta, azonban erről hiányosan tájékoztatták. Kérte a gondozónőket, hogy a jövőben körültekintőbben, „az ellátott szellemi képességeinek megfelelő módon” történjen a tájékoztatása. A személyes interjú során a kapcsolattartással összefüggő kérdésben – ti. nem látogathatja meg gyermekeit – a panaszos nem tett kifogást, felesége azonban elmondta, hogy az otthon e tekintetben is segítőkész.

A bánásmóddal összefüggésben azonban nem ilyen pozitív a mérleg. A vizsgálat során készült interjúk alapján kiderült, hogy az elmúlt időszakban valóban előfordultak az emberi méltóságot, az ellátottak testi-lelki épségét sértő atrocitások és bántalmazások. A gyámhivatal nyolc bentlakóval – köztük a panaszossal – készült interjút tartalmazó jegyzőkönyvet küldött meg az ombudsman részére. Ezekből összességében megállapítható, hogy az ellátottak és a gondozó személyzet közötti viszony feszültségekkel terhelt, a gondozottak egy része bizalmatlan velük szemben⁴⁵. Az interjúalanyok másik része azonban nem panaszkodott sem az intézményre, sem pedig annak munkatársaira.

⁴⁴ Vö. 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, 65/2003. (XII. 18.) AB határozat, 96/2008. (VII. 3.) AB határozat.

⁴⁵ Részletek a jegyzőkönyvből: „Félek mondani, úgy is megtudják az intézményben.” „Ha maguk elmennek, nekem végem van, mert a nővérek összefognak.” A vélemények túlnyomó többsége szerint a gondozónők durvák, türelmetlenek, nem segítőkészek. „Úgy érzi, hogy néha olyan, mintha a falnak beszélne. Ha valami problémája van, figyelmen kívül hagyják. A nővérek durván beszélnek vele és a többiekkel is.” „...ha néha elesek, nem állítanak fel, kínlódjon a földön. Csak kerekesszékkal tudok menni.” „Ki felé jelezzek, ha nem jön megkérdezni senki?”

Az ellátottjogi képviselői intézményről a gondozottaknak felületes ismereitek vannak, néhány gondozott a képviselőt sem ismeri. Mások ismerik, tudják, kihez fordulhatnak gondjaikkal – még ha az nem is világos számukra, hogy ő az ellátottjogi képviselő –, de a hozzá való viszonyuk szintén változó. Némely ellátott elismerően szólt róla, mások nem mernek nála panaszkodni, mert mint mondják: „rájöttünk, hogy nem a mi oldalunkon áll, hanem a nővérekén”.

A gyámhivatali vizsgálat feltárt egy konkrét bántalmazási esetet, melyet az intézményvezető utólag kivizsgáltatott és bebizonyosodott, hogy az esemény valóban megtörtént. A bántalmazást elkövető ápolónő elismerte tettét és sajnálatát fejezte ki. Az eseményt azonban hiányosan, nem tényszerűen rögzítették az eseménynaplóban, a felelős ápoló a tudomására jutását követően nem jelezte a történeteket sem a közvetlen felettesének, sem pedig az intézmény vezetőjének. A később elrendelt vizsgálat megállapításai alapján az intézményvezető tájékoztatta az ellátottjogi képviselőt, az osztály felelős ápolóját pedig írásos figyelmeztetésben részesítette. Az érintett dolgozóval szemben fegyelmi eljárást kezdeményezett.

A gyámhivatal a helyszíni vizsgálat során szerzett információk ismeretében egyeztetett az intézményvezetővel, melynek keretében javaslatot tett a hiányosságok felszámolására, és a jogszabályoknak megfelelő módszerek, gyakorlatok kialakítására.

Az időskori abúzus olyan egyszeri vagy ismétlődő cselekvés, illetve szükséges beavatkozás, cselekvés hiánya, amely cselekedet vagy annak hiánya árt, félelmet, szükségtelen fájdalmat okoz az idős személynek egy olyan kapcsolaton belül, amelyben elvárható a bizalom. Ez a cselekvés vagy annak hiánya magába foglalja a fizikai bántalmazást, a szexuális erőszakot, az érzelmi, a szóbeli, a pszichológiai bántalmazást, fizikai és lelki elhanyagolást, anyagi/pénzügyi kihasználást, az emberi jogok megsértését, faji, nemzeti, vallási megkülönböztetést. Az intézményi abúzus megjelenési formái megegyeznek az általánosan említett bántalmazási formákkal, azzal a különbséggel, hogy a bántalmazásra intézményi keretek között kerül sor (pl. idősek otthonában, ápoló-gondozóházakban, átmeneti, tartós ellátó intézményekben).⁴⁶

A WHO⁴⁷ álláspontja szerint az utóbbi időkhöz az időskori abúzus a nyilvánosság elől elrejtett szociális probléma volt és magánügynek tekintették. Azonban bizonyítékok gyűltek össze arra vonatkozóan, hogy az időskori abúzus, amely magában foglalja az idős emberek elhanyagolását, fontos népegészségügyi és társadalmi probléma, a fejlődő és a fejlett országokban egyaránt. Ha az egészségügyi alap- és szociális ellátó szektorok nem ké-

⁴⁶ szocialis-gondozo.lapunk.hu/tarhely/szocialis-gondozo/dokumentumok/gerontologia/4_idoskori_bantalmazas.pdf

⁴⁷ World Health Organization

szülnek fel arra, hogy felismerjék és foglalkozzanak a problémával, az időskori abúzus továbbra is aluldiagnosztizált lesz, és elkerüli a figyelmet.⁴⁸ A Szocvtv.⁴⁹ 94/E. § (4) bekezdése előírja, hogy a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény az általa biztosított szolgáltatást olyan módon végzi, hogy figyelemmel legyen az ellátást igénybe vevőket megillető alkotmányos jogok maradéktalan és teljes körű tiszteletben tartására, különösen az élethez, emberi méltósághoz, a testi épséghez, a testi-lelki egészséghez való jog tekintetében.

Az ombudsman jelentésében hangsúlyozta, hogy a gyámhivatal vizsgálata során feltárt goromba, durva bánásmód, az előfordult tettelegesség és szóbeli szidalmazás kimeríti a megalázó bánásmód fogalmát. A megalázó bánásmód fokmérője az adott cselekménynek az áldozatban keltett reakciója. Olyan megfélemlítést, alsóbbrendűségi érzetet keltő cselekményeket lehet ebben a körben említeni, amelyek alkalmasak az érintett személy testi és erkölcsi ellenállásának megtörésére. A megalázó bánásmód tekintetében nem szükséges a testi ráhatás megléte, a lelki szenvedés okozása is elegendő, főleg akkor, ha az érintettet mások előtt durván megalázzák.⁵⁰ Jelen esetben kifejezetten alacsony érdekérvényesítő képességgel rendelkező, több esetben írni-olvasni nem tudó, kiszolgáltatott helyzetben lévő, intézményesített ellátást igénylő, idős és fogyatékossgal élő emberekről van szó. Ezekről az emberektől sokszor tapasztalható bizonyos helyzetekben inadekvát reakció, amely adott esetben a személyzet ellen irányulhat, azonban a szakma szabályai szerint eljáró, szakképzett gondozónak felkészültnek kell lenni az ilyen helyzetek gyors és szakszerű megoldására, és ez semmilyen esetben nem jelenthet fizikai vagy lelki bántalmazást.

A biztos megállapította, hogy az intézményben feltárt, a lakókat érő bántalmazások sértették az érintettek emberi méltósághoz fűződő alkotmányos jogát. A visszásság jövőbeni elkerülése érdekében felkérte az érintett intézmény vezetőjét, hogy a bántalmazások elkövetőivel szemben kezdeményezett fegyelmi eljárást folytassa le, továbbá fordítson kiemelt figyelmet arra – akár konfliktuskezelési protokollok kidolgozásával –, hogy a jövőben hasonló, a lakókkal szembeni bántalmazások ne fordulhassanak elő az intézményben. Az ombudsman a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetőjét pedig arra kérte fel, hogy fordítson fokozott figyelmet az intézmény működésének ellenőrzésére. A Gyámhivatal helyettes vezetője elfogadta a biztos kezdeményezését, és tájékoztatott az annak alapján megtett intézkedéseiről.

⁴⁸ <http://www.medinfo.hu/new3/kiadv/healthonline-pdf/2010/1-2010-01-25.pdf>

⁴⁹ 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról.

⁵⁰ *Az Alkotmány kommentárja*. II. Budapest: Századvég Kiadó, 2009. 1939. o.

3.5. Az időskorú emberek közbiztonsági helyzete*

Az Európai Unió demográfiai felmérései szerint negyven éven belül a tagországokban háromszor-négyszer annyi nyolcvan éven felüli ember él majd, mint ma, ami a teljes lakosság 12%-át teszi ki. Egy közösségi felmérés (Eurobarometer 2007) szerint a társadalmak többsége ma sem bánik megfelelő módon idős tagjaival. Gyakori a velük való durva bánásmód, a pszichés és a fizikai bántalmazás.

Nem szabad elfelejtenünk, hogy az időződés az emberi élet természetes része, amely folyamat azonban egyénenként változó. Az aktív élet, a szellemi és fizikai frissesség nem mindenkinek adatik meg. Az időskori betegségek, a demencia, a problematikus személyiségvonások és az állandó, folyamatos ellátást igénylő állapotok mind emelik az abúzus bekövetkeztének lehetőségét.

A méltó időskor biztosítása társadalmi feladat, csakúgy, mint a bántalmazás megelőzése és a védelem. Erre figyelemmel az Európai Bizottság szakértői – a 2008-ban tartott nemzetközi konferencia keretében – arra hívták fel a figyelmet, hogy minden tagországban szükség lenne az idősek védelmét szolgáló programok elindítására. Ilyen tárgyú programokat kezdeményeztek már Hollandiában, Németországban, Nagy-Britanniában, Írországból és Csehországból.⁵¹

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az időskorú emberek alkotmányos jogainak védelme érdekében 2010-ben „Méltóképpen Időskorban” címmel, az időskorúak alapvető jogait fókuszpontba állító projektet⁵² indított, melynek keretében áttekintette az időskorú emberek közbiztonsági helyzetét, áldozattá válásuk okait, gyakoriságát, illetőleg azt, hogy áldozattá válásuk esetén milyen segítségre számíthatnak.

A vizsgálat kiindulópontja az Idősügyi Nemzeti Stratégiáról szóló 81/2009. (X. 2.) OGY határozat volt, amely célként fogalmazza meg az időződő és idős emberek biztonságát és emberi méltóságának megőrzését támogató gazdasági és társadalmi környezet kialakítását. Alapvető fontosságúnak ítéli az emberi jogok érvényesülését és az emberi méltóság megőrzését támogató környezet megerősítését, a közbiztonságot.

A hazai bűnügyi kutatások tapasztalatai szerint az emberi kapcsolatok lazulásának, megszakadásának és az ezzel szükségképpen együtt járó elmagányosodásnak jelentős szerepe van abban, hogy az idősek bűncselekmények áldozataivá váljanak. Az elszigeteltséget tetézi az időskorúak szociális ellehetetlenülése, valamint fizikailag legyengült állapotuk, esetenként szellemi leépülésük.⁵³

* DR. VARGA ÉVA CSILLA jogi referens (OBH), DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA vezető tanácsos (OBH)

⁵¹ LÓRÁNTH IDA: Kiszolgáltattott, elhanyagolt idősek. *Magyar Orvos*, 2008. május.

⁵² *Idősügyi Projekt az idős embereket megillető jogok érvényesülésének vizsgálata az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa 2010-es projektjében az idős emberek fenntartható életminősége, a társadalom globális filozófiája mentén, az emberi méltósághoz való alapjog prioritásán belül.*

⁵³ VÖ. DR. SÁRKÁNY ISTVÁN: *Az időskor viktimológiája*. Budapest: BM Kiadó, 1999. 33. o.

Az ORFK tájékoztatása szerint a rendőrség kiemelten foglalkozik az időskorú személyek fokozottabb védelmével. Az ezzel kapcsolatos rendőri feladatok egységes, hatékony végrehajtása volt a célja az időskorúak sérelmére elkövetett bűncselekmények megelőzése, felderítése érdekében hozott 49/2005. (XI. 3.) ORFK intézkedésnek, amely 2007-ig volt hatályban. Ezt követően 2009. december 23-án adott ki egy olyan, korszerűbb országos intézkedési tervet, amely az időskorúak áldozattá válásának elkerülése érdekében konkrét feladatokat határoz meg a rendőri szervek számára. Az intézkedési terv része többek között a veszélyeztetett célcsoport felmérése, a kiemelt területek, kistérségek települések kockázatelemzése, az ismert bűnözői csoportok fokozott figyelemmel kísérése, a rendőri jelenlét térbeli, időbeli kiterjesztése, a polgárőrség célirányos bevonása az idősek védelmébe, a prevenció lépések specializációja és a folyamatos értékelő-elemző munka.

A statisztikai adatok szerint az átlag lakossághoz viszonyítva az időskorúak az áldozattá válás szempontjából kevésbé veszélyeztetett személyi kört képeznek. Az időskorúak aránya az áldozatok között nem éri el népességarányukat, így országosan alulreprezentáltak tekinthetők. Ez alól kivételt képez Borsod-Abaúj-Zemplén megye, illetve Nógrád és Heves megye. Az időskorúak szempontjából statisztikailag tehát Észak-Magyarország számít a legveszélyeztetettebb régióknak.

Az ORFK tapasztalata az, hogy az időskorúak egyrészt azért válnak az elkövetők célpontjává, mert részükről kisebb ellenállásra számíthatnak, másrészt azt feltételezik, hogy az idősek életük során viszonylag jelentős értéket halmoztak fel, illetve értékeiket maguknál tartják. A sértetté válás szubjektív tényezői közé sorolta az óvatosság hiányát, az öregedéssel járó tompuló érzékeket és a vagyonvédelem alacsony fokát. E tényezők mellé objektív körülmények is társulnak, úgymint a környezet közömbössége az idős áldozat iránt és az elhagyott környezet.

Az időskorúak sérelmére elkövetett leggyakoribb bűncselekmények a vagyon elleni bűncselekmények, főként lopás, trükkös lopás, betöréses lopás, rablás és csalás. Közterületen többféle elkövetési magatartás volt megfigyelhető. Előfordult, hogy az utcán egyedül, gyalogosan közlekedő sértettet kerékpáron közelítette meg az elkövető és a táskáját kitépte a kezéből. Gyakorinak mondható a klasszikus útonállásszerű rablás, amelyben a sértettet valamilyen ürüggyel megszólítják, majd ezt követően bántalmazzák, és értékeit elveszik. A nagyobb városokra jellemző zsebtolvajlás elsősorban napközben, a közlekedési csúcsidőben a tömegközlekedési eszközökön vagy piacokon nyer teret.

A rendőrség áldozatsegítő feladatai ellátása során a jogszabályok által meghatározott keretek között, az emberi jogok messzemenő tiszteletben tartásával, a humanitás, az esélyegyenlőség, az arányosság és méltányosság elveinek maradéktalan érvényesítésével törekszik a feladatok eredményes végrehajtására. A rendőrségi áldozatvédelmi referensek intézkedéseire a területi igazságügyi hivatalokkal kialakított együttműködési gyakorlatnak megfelelően kerül sor.

A területi igazságügyi hivatal áldozatsegítő szolgálata által a rendőrségre eljuttatott tájékoztató átadásával egyidejűleg a sértettel először kapcsolatba kerülő rendőr szóban is felhívja a figyelmet az áldozatsegítés lehetőségére, valamint arra, hogy a sértett kérelmére az áldozatsegítő támogatások igénybevételéhez szükséges igazolást a rendőrség kiállítja. A személy elleni erőszakos bűncselekmények sértettjeivel, illetve hozzátartozóival az ügyben eljáró nyomozón kívül szükség szerint az áldozatvédelmi referensek is felveszik a kapcsolatot annak érdekében, hogy a traumatizált állapotba került áldozatok a bűncselekménnyel kapcsolatos hivatalos eljárásokhoz teljes körű segítséget kapjanak.

Az időskorú áldozatok a rendőrségi áldozatvédelmi referensek segítségét jellemzően a kárenyhítés, a lelki segítségnyújtás kérdésében kérik, illetőleg arról kérnek tájékoztatást, hogy milyen mechanikai, elektronikai eszközök alkalmazásával növelhetik biztonságukat.

A rendőrség számára fontos a tájékoztatáson alapuló megelőzés. Rendszerezések a helyi és a területi rendőri szervek prevenciók célú megjelenései, előadásai az időseket vonzó rendezvényeken, fórumokon, illetőleg a helyi nyugdíjas klubokban. A tanyasias szerkezetű településrészekre a rendőrség különös figyelmet fordít. Hazánkban, Bács-Kiskun megyében, a Homokhátságon található a legnagyobb kiterjedésű tanyavilág, ahol jellemzően egyedülálló, idős emberek élnek. Biztonsági életkörülményeik romlása miatt a megye rendőri vezetése már 2002-ben – kísérleti jelleggel – úgynevezett „Tanyabiztonsági programot” indított el. A program a lehető legszélesebb társadalmi összefogás alapján szervezett 24 órás tanyavédelmi szolgálat kialakítására irányult, amelynek eredményeként nőtt az állampolgárok személyi, vagyoni, valamint egészségügyi és szociális biztonsága. Az összefogás kiemelt célja volt, hogy kialakuljon a tanyán élőkkel kapcsolatos információk áramlási útvonala, valamint egy, a beérkezett információkra hatékonyan reagálni képes egység létrehozása. A tapasztalatok igazolták a program sikerét, ma már a megyében a bűncselekmények több mint kétharmadát a városokban követik el. A programban érintett hét településen csökkent az ismertté vált bűncselekmények száma, súlyos élet és testi épség elleni bűncselekmény, rablás pedig egyáltalán nem fordult elő. E településeken általában nőtt a lakosság biztonságérzete. Ezt követően további hat kistérségi tanyavédelmi hálózat jött létre, azonban az elmúlt években kialakult anyagi ellehetetlenülés következtében ezek a társulások informálissá váltak.

Békés megyében a tanyavilágban élő emberek biztonságának javítása, a bűncselekmények megelőzése érdekében először 1998-ban került sor Főkapitányi Intézkedés kiadására. 2006-ban a megyei rendőrfőkapitány újabb intézkedést adott ki. A megye területén 170 a veszélyeztetett tanyák száma, amelyek idős, olykor magányos lakóival a rendőrség munkatársai rendszeres kapcsolatot tartanak fenn.

Csongrád megyében a rendőr-főkapitányság kiemelkedő bűnmegelőzési feladatának tekinti a tanyaprogram továbbfejlesztését, melynek keretében kidolgozta a külterületi járőrszolgálat tematikáját. A járőrszolgálat tagjai a helyi

körzeti megbízott, a polgárőr, a tanyagondnok, valamint a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési Osztályának tanyaprogramért felelős munkatársa. A járőrszolgálatot 2010 áprilisában vezették be, a résztvevők előre meghatározott útiterv alapján járják a tanyavilágot annak érdekében, hogy a legfontosabb közbiztonsági, bűnmegelőzési információkat személyesen osszák meg a lakossággal. A járőrzésre heti rendszerességgel kerül sor.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálatának jogelődje, a Központi Igazságügyi Hivatal is ellát áldozatvédelmi feladatokat. A hivatalhoz forduló ügyfélnek az áldozatsegítő szolgálat akkor is köteles teljes körű tájékoztatást adni, ha az ügyfél a személyes adatairól nem nyilatkozik, ezért a nyilvántartásukból nem minden esetben derül ki az áldozat kora, de a hivatalhoz forduló áldozatoknak kb. 30%-a 60 év feletti. Mindez azt jelenti, hogy az időskorú személyek a sértetté válásuk arányához képest nagyobb arányban kérnek, illetve kapnak segítséget az áldozatsegítő szolgálattól. Legnagyobb arányban a Budapesten élő időskorú emberek kértek segítséget az elmúlt években.

Az időskorú személyek rendszerint azonnali pénzügyi segély, kisebb arányban érdekérvényesítés elősegítése, a legritkábban pedig szakjogászai (jogi) segítségnyújtás iránti kérelmet terjesztenek elő.

A hivatal szerint az állam a büntetőeljárás bírósági szakaszát megelőzően nem gondoskodik kellően a sértettek képviseléről. A nyomozás során ugyan a hatóság bizonyítási cselekményeket foganatosít, melyeken a sértett jelen lehet, továbbá indítványokat, észrevételeket tehet, ugyanakkor a peren kívüli jogi segítségnyújtás egy-egy eljárási cselekmény elvégzésére vonatkozik és nem a teljes nyomozati szakaszra.

A Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesület tapasztalata az, hogy az egyesülettől évente 10–30 60 éven felüli sértett kér segítséget, akik jellemzően vagyon elleni bűncselekmények áldozatai. Valamennyi sértett azonnali anyagi segítséget, illetve gyorssegélyt kér és kap.

Az egyesület szerint a gyakorlatban általános problémát jelent, hogy az azonnali pénzügyi segély iránti kérelmet a bűncselekmény elkövetését követő 3 munkanapon belül lehet előterjeszteni. Probléma az is, hogy a törvény jelenleg csak a bűncselekmények sértettjeinek nyújt segítséget, a szabálysértés áldozatainak nem, pedig a tulajdon elleni szabálysértések sértettjei nagy számban alacsony nyugdíjjal rendelkező idős személyek.

A rendőrséget felügyelő szaktárca álláspontja az, hogy a 60 év feletti viktimizációs veszélyeztetettségű töredéke a közvélekedés által e korosztálynak tulajdonított áldozattá válási kockázatoknak. Az időskorúak a teljes népességhez képest harmad arányban válnak erőszakos vagy garázda jellegű bűncselekmények áldozatává. Az államnak a bűnmegelőzés nemzeti stratégiája alapján gondoskodnia kell a látens bűnözés és a lakosság szubjektív biztonságérzetének mérésére irányuló kutatások előkészítéséről. E feladat megvalósítását a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) végzi, amely például elnyerte az Eurostat által 2008-ban kiírt pályázatot az európai uniós tagállamokban alkalmazandó

viktimizációs kérdőív tesztelésére és fordítására. A kérdőívet 1000 fős reprezentatív mintán tesztelték. A véglegesített kérdőívet 2013-ban 8000 fős mintán fogja alkalmazni a KSH. E kutatás foglalkozik az időskorúak áldozattá válásával és félelemérzetével kapcsolatos számos kérdéssel.

A települési önkormányzatoknak számos feladatuk van a közbiztonsággal kapcsolatban. Ilyen például a közbiztonság helyi feladatairól vagy akár a közvilágításról történő gondoskodás. A biztonságérzet javításához jelentősen hozzájárulhat még az adott településen működtethető közterület-felügyelet is. A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény szerint a felügyelet feladatai közé tartozik például a közterületek jogszerű használatának ellenőrzése, a közterület rendjére és tisztaságára vonatkozó jogszabály által tiltott tevékenység megelőzése, megakadályozása, megszakítása, megszüntetése, illetve szankcionálása, közreműködés a társadalmi bűnmegelőzési feladatok megvalósításában, a közbiztonság és a közrend védelmében.

A rendőrség feladatának ellátása során együttműködik a helyi önkormányzati szervekkel, támogatja a helyi önkormányzatoknak és az állampolgárok közösségeinek a közbiztonság javítására irányuló önkéntes tevékenységét. A közbiztonság szempontjából fontos adatok, információk egy része közvetve az önkormányzatokon keresztül juthat el a bűnüldöző szervekhez. Rendkívül fontos a rendőrség és az önkormányzatok közötti együttműködés fenntartása, fejlesztése.

Az idős emberek általános biztonságérzete szoros összefüggésben van a közérzetükkel. Ennek javítására, illetve az ilyen tevékenységet folytató önkormányzatok munkájának elismerésére került megalapításra az Idősbarát Önkormányzat Díj.

A Belügyminisztérium felel az Új Magyarország Fejlesztési Terv Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) 5.6. intézkedéséért. Ennek keretében a tárca bűnmegelőzési célra kilencmilliárd forint összegű támogatás felhasználását ütemezheti a 2013-ig tartó időszakban. A bűnmegelőzési intézkedéseket a tárca két konstrukcióban, kiemelt projekt és nyílt pályázat formájában valósítja meg. Az intézkedésnek egyik pillére az áldozattá válás megelőzése, áldozatsegítés témakör.

A Belügyminisztérium konzorciumi partnereivel (Miskolci Egyetem, Igazságügyi Hivatal, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, Észak-alföldi és Dél-dunántúli Regionális Munkaügyi Központ) valósítja meg a TÁMOP keretében *„A társadalmi kohéziót erősítő bűnmegelőzési és reintegrációs programok módszertani megalapozása”* elnevezésű kiemelt projektet. A projekt az Észak-magyarországi, az Észak-alföldi és a Dél-dunántúli Régiókban valósul meg 2010. április 16. és 2012. április 15. napja között. A projektben – szoros együttműködésben az Igazságügyi Hivatallal – sor került az áldozatsegítő szolgáltatások minőségi fejlesztésére, elérhetőségük javítására, segítségnyújtási formák bővítésére. Ennek keretében az alábbi főbb programelemek valósulnak meg:

- 24 órás telefonos diszpécsterszolgálat kialakítása és működtetése
A diszpécsterszolgálat révén az áldozatsegítő szolgálat elérhetősége nemcsak hivatali időben, hanem folyamatosan biztosított lesz. A bűncselekmé-

nyek áldozatai bármikor, díjmentesen hívható zöld számon kapnak tájékoztatást, tanácsot.

- önkéntes hálózat kialakítása

Az önkéntes áldozatsegítők hálózatának kiépítésével a bűncselekmények áldozatai a kiemelt projekt három régiójának számos településén és bármely időpontban segítséghez jutnak.

- pszichológiai segítségnyújtás rendszerének kialakítása az Észak-magyarországi régióban

Az áldozatsegítő szolgálatnál a jövőben pszichológus teremti meg a szakszerű lelki segítségnyújtás lehetőségét az áldozatok számára. Ezen túlmenően a pszichológus feladata az önkéntes áldozatsegítők képzésében, esetmegbeszélő csoportjaiban való együttműködés.

A szolgáltatások – például kistérségenként két-két önkéntes áldozatsegítő – helyben elérhetőek. Ez különösen nagy segítséget nyújthat az időskorúaknak, akik nagyobb valószínűséggel gátoltabbak mozgásukban a fiatalabbaknál.

A kiemelt projekt szolgáltatásai nemcsak a már bűncselekmény áldozatává vált állampolgárokat segítik, hanem megjelenésükkel, rendelkezésre állásukkal a helyben lakók biztonságérzetét is növelik. Az idősek a bűnözéstől való félelmük csökkentéséhez így kiemelt segítséget kaphatnak, érzékelhetik azt, hogy szükség esetén van kihez fordulniuk.

A kiemelt projekt keretében a három régió bűnmegelőzési szakembereinek képzése is megvalósul. A képzés célja, hogy frissüljön a szakemberek tudásanyaga, képesek legyenek egymással hatékonyan együttműködni, valamint olyan készségeket szerezzenek, amelyek révén munkavégzésük eredményesebbé válik. A képzés kiterjed az „áldozatpolitika új irányai Magyarországon” című téma feldolgozására, aminek az a célja, hogy a résztvevők képet kapjanak az áldozatpolitika új irányairól, az áldozatvédelem és az áldozatsegítés legfontosabb intézményeiről és megoldásairól. A képzés kiterjed az időskorúak áldozattá válásának jellemzőire. A képzésen részt vevő szakemberek a megszerzett tudásanyag segítségével e speciális témakörben felkészültebbek lesznek, hatékonyabban tudnak segíteni az idős embereknek, fel tudják világosítani őket az áldozattá válásuk arányairól. E munka hosszú távon az idősek biztonságérzetének javítását eredményezheti.

Fontos hangsúlyozni, hogy az országgyűlési biztos a bűncselekmények sértettjei, áldozatai tekintetében is azt kellett hogy vizsgálja, vajon az állam különböző szervei, hatóságai eleget tesznek-e a jogszabályokban előírt kötelezettségeiknek, vagy az eljárásuk során – akár a jogszabályok formális megtartása mellett is – sértettek-e valamilyen alkotmányban biztosított emberi jogot.⁵⁴

⁵⁴ DR. POLT PÉTER: Az élethez és az emberi méltósághoz való jog a bűncselekmények áldozatait is megilleti. In: *Áldozatvédelem. Szakkönyv a bűncselekmények áldozataival foglalkozók számára*. Budapest: BM Kiadó, 1999. 97. o.

Az előzőek szem előtt tartása mellett, a vizsgálat tapasztalatait összegző jelentésében az ombudsman utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az állami büntető hatalomból adódóan az alkotmányos rend, a polgárok személyének és jogainak védelme a bűnözéssel szemben az állam közjogi kötelezettsége.⁵⁵

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az *emberi méltóság* az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.⁵⁶

A diszkrimináció tilalmát rögzítő alkotmányi rendelkezés a jogegyenlőség követelményét rögzíti, ami azt jelenti, hogy az állam, mint közhatalom – mint jogalkotó és jogalkalmazó – a jogok és kötelezettségek megállapítása során köteles az azonos helyzetben levő jogalanyokat indokolatlan megkülönböztetés nélkül, egyenlőként kezelni.⁵⁷

A különbségtétel alkotmányosságának feltétele, hogy a jogszabály egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kezelje az érintett személyeket, és szempontjaikat azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal mérlegelje. A megkülönböztetésnek egymással összehasonlítható alanyi körre kell vonatkoznia. Kizárja az alkotmányellenességet, ha az egyenlőtlenség a jogi konstrukciók különbözőségéből, különböző jogi helyzetekből fakad. Tehát az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott megkülönböztetési tilalom nem jelenti azt, hogy mindenfajta megkülönböztetés sérti a jogok egyenlő elosztásának alkotmányos követelményét. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.⁵⁸

A biztos vizsgálata során figyelemmel volt arra, hogy az Európai Unió Tanácsa 2001. március 15-én fogadta el a sértett büntetőeljárásbeli jogállásáról szóló kerethatározatot, amely szerint az Unió országaiban az áldozatvédelem elsősorban állami feladat, melynek gyakorlati végrehajtását civil szervezetek segítik.⁵⁹

A kerethatározat tartalmának a hazai jogba történő átültetése során létre-

⁵⁵ 26/1999. (IX. 8.) AB határozat.

⁵⁶ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991.

⁵⁷ 30/1997. (IV. 29.) AB határozat.

⁵⁸ A 32/1991. (VI. 6.) AB határozat.

⁵⁹ A Tanács kerethatározata a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról (2001/220/IB).

jött az állami áldozatsegítő szervezet. 2006. január 1-jétől az Igazságügyi Hivatal keretében az Áldozatsegítő Szolgálat, a Jogi Segítségnyújtó Szolgálat és a kárpótlás intézményei együtt látják el ezt a funkciót. (Ez 2007-ben a mediáció intézményével is kiegészült.) A hivatal jelenleg a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálataként működik.

A sértettek nyomozati szakban történő segítésével kapcsolatban az ombudsman abból indult ki, hogy a jogállamiság követelménye, az alapjogok érvényesítése, érvényesíthetősége többek között azt is jelenti, hogy az államnak meg kell teremtenie azt a jogszabályi és intézményes közeget, amely lehetővé teszi az egyén számára azt, hogy képes legyen érvényesíteni jogainak megsértéséből eredő igényeit. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogérvényesítés feltételeinek egyik meghatározó elemét adó támogatási rendszer kialakítása tekintetében a jogalkotót széles körű mérlegelési jogkör illeti meg.

A támogatásban való részesülés nem minősül alkotmányos alapjognak, törvényi rendelkezésen és hatósági mérlegelésen alapuló kedvezmény. A fentiekre figyelemmel tehát a jogalkotó mérlegelési jogköre kiterjed a támogatott személyi kör, illetőleg a támogatás módjának és mértékének meghatározására is, a mérlegeléssel szemben azonban fennáll az a követelmény, hogy ne sértse a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

A jogi segítségnyújtás célja, hogy az arra rászorulókat intézményes formában kapjanak segítséget az államtól a jogérvényesítéshez, jogaik védelméhez. Törvényi rendelkezés alapján a peren kívüli segítségnyújtás keretében a sértetteknek jogi tanácsadás, illetőleg okiratszerkesztés formájában nyújtható támogatás a büntetőeljárás nyomozati szakaszában.

A biztos szerint az, hogy a jogalkotó – mérlegelésen alapuló – döntése értelmében az állam a sértettek részére a nyomozati szakban a peren kívüli segítségnyújtás keretében eseti jelleggel nyújt támogatást, *az áldozatok alapvető alkotmányos jogaival összefüggésben visszásságot nem okoz.*

Az azonnali pénzügyi segély igénylésére előírt határidővel kapcsolatban a biztos jelentésében rögzítette, hogy a támogatás e formáját az áldozat pillanatnyi rászorultsága alapozza meg. A törvény értelmében az áldozatsegítő szolgálat az áldozati státusz elbírálását követően, kérelemre, méltányossági döntés alapján, az áldozat bűncselekmény következtében kialakult helyzetére figyelemmel, az eset összes körülményeit vizsgálva és mérlegelve azonnali pénzügyi segélyt adhat. Az azonnali pénzügyi segély iránti kérelmet a bűncselekmény elkövetését követő 3 munkanapon belül lehet előterjeszteni.

A rászorultságot az az élethelyzet teremti meg, amibe az áldozat a bűncselekmény közvetlen következményeként kerül. Megfelelő anyagi források időleges hiányában pénzbeli támogatást kell adni ahhoz, hogy az áldozat alapvető szükségleteit kielégíthesse, például telefonálhasson, élelmet vásároljon. Az azonnali pénzügyi segély esetében a gyors, azonnali segítségnyújtáson van a hangsúly. Az áldozat lakhatással, ruházkodással, ételmezzsel kapcsolatos kiadásait csak akkor indokolt megtéríteni, ha azokat önerőből éppen a bűncselekmény követ-

keztében nem tudja fedezni. Erre tekintettel ír elő a törvény a többi szolgáltatáshoz képest rövidebb igényérvényesítési határidőt.

Az ombudsman vizsgálta az áldozatok azon körét is, akik az elkövetési érték szabálysértési értékhatár keretei között maradása miatt egyáltalán nem részesülhetnek az állami áldozatsegítő szolgálat szolgáltatásaiban. Az ilyen helyzetbe került áldozatok csak a civil áldozatsegítő szervezetek segítségére számíthatnak.

A szabálysértés jogellenes cselekmény, amelynek elkövetőit törvényben meghatározott joghátrány fenyegeti. Ezek a cselekmények a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit. Az Alkotmánybíróság a 63/1997. (XII. 11.) AB határozatában kifejtette, hogy a szabálysértés „kétarcú” jogintézmény: a szabálysértések egy része úgynevezett közigazgatás-ellenes cselekmény (pl. engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, úgynevezett kriminális cselekmény (pl. tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai). A szabálysértési büntetés a múltban elkövetett jogsértést represszív módon szankcionálja.

A szabálysértési jog tehát kizárólag a felelősségre vonást juttatja érvényre, de a szabálysértések sértettjei kárának enyhítését, illetőleg megtérítését jelenleg egyetlen jogszabály sem tartalmazza.

A biztos egy korábbi vizsgálata kapcsán kifejtette, hogy „az állami kár-enyhítés kötelezettsége az Alkotmány rendelkezéseiből nem olvasható ki, ezért az ilyen eszközök hiánya nem minősíthető alkotmányos visszásság okozásának. Ugyanakkor megállapította azt is, hogy az állam kár-enyhítési kötelezettségnek törvényi előírása és az erre alkalmas eszközök biztosítása (még a bűncselekménnyel okozott kár nagyon korlátozott mértékű enyhítése esetén is) összhangban áll azzal a kötelezettséggel, melyet az Alkotmány a közbiztonság és az alkotmányos alapjogok védelmével összefüggésben az államra ró.”⁶⁰

Vitathatatlan, hogy a szabálysértések ugyanúgy sértik a védendőnek nyilvánított értékeket, mint a bűncselekmények, éppen ezért az állam közbiztonság védelmi kötelezettsége a szabálysértések üldözésére is ki kell hogy terjedjen. Számos esetben a szabálysértések ugyanúgy, mint a bűncselekmények a formális jogsértés mellett materiális joghátrányt is okoznak. A szabálysértések sértettjei – a témánk szempontjából különösen az időskorúak – az ellenük elkövetett jogellenes cselekmény következtében ugyanúgy segítségre szorulhatnak – például a tulajdon elleni szabálysértés kis jövedelemmel, illetőleg alacsony nyugdíjjal rendelkező idős áldozatai – mint a súlyosabb megítélésű bűncselekmények sértettjei. Az állam tehát akkor járna el helyesen, ha az áldozatsegítő szolgáltatásokat kiterjesztené a szabálysértés áldozataira is. Az államnak

⁶⁰ OBH 6714/1996. számú jelentés.

ugyanis kifejezésre kell juttatnia, hogy a társadalom, a közösség szolidáris a szabálysértés áldozataival is.

A fentiekre tekintettel az országgyűlési biztos megállapította, hogy a szabálysértések következtében sérelmet szenvedettek állam általi támogatásának hiánya, figyelemmel arra, hogy a bűncselekmények áldozatai az állam segítségére számíthatnak, a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmát sérti, továbbá azzal, hogy a szabálysértések áldozatait az állam magára hagyja, részükre semmilyen támogatást nem nyújt, nem tesz eleget objektív alapjogvédelmi kötelezettségének, ezzel egy időben, a jogállamiság elvének sem.

A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a bűncselekmények és a szabálysértések sértettjei közötti indokolatlan különbségtételt megszüntetve, kezdeményezze a szabálysértések áldozatainak kárenyhítéséről rendelkező jogszabály megalkotását.

Az ombudsmani jelentés arra is felhívta a figyelmet, hogy az áldozatok védelme és segítése nemcsak az állam ügye, hanem a társadalom közügye is. Az állam intézményrendszert hozott létre és hozzá szolgáltatásokat biztosított, de mindemellett nagyon nagy szükség van a társadalom szolidaritására, különböző szegmenseinek mozgósítására ahhoz, hogy azok a személyek, akik nem voltak sosem áldozatok, ne is legyenek a későbbiek során sem, azok az egyének pedig, akik már áldozattá váltak, ne éljék át újra a régebbi traumát. A múlt és a jövő igeidők közül egyetlen, a jelen maradt ki. A jelen azokról szól, akik, éppen az elérhető szolgáltatásokat nyújtják, azoknak, akik erre rászorulnak.

4. Nemzetközi kitekintés – globális szintű gondolkodás

4.1. THOMAS HAMMARBERG, az Európa Tanács emberi jogi biztosának állásfoglalása⁶¹ (Strasbourg, 2008. április 28.)

Az idős embereknek ugyanolyan jogaik vannak, mint bárki másnak. Sérülékenységük miatt ugyanakkor speciális védelemre van szükségük. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata is kimondja, hogy az idős embereknek joguk van a biztonsághoz. A legtöbb, jelenleg hatályos nemzetközi emberi jogi szerződés alapvető jogokat biztosít az időseknek: egy példa közülük, a Felülvizsgált Európai Szociális Karta. Ennek ellenére az idősek jogait még mindig sokszor ignorálják vagy olykor teljesen figyelmen kívül hagyják. Személyeskednek attól a széles körben elterjedt felfogástól, hogy ők már nem aktívak, értéktelenek a modern társadalom számára. Itt az ideje annak, hogy egy konstruktívabb párbeszéd kezdődjön arról, hogy az idős emberek alapvető jogait, hogyan lehet biztosítani.

Az egyik probléma az, hogy általában az idősebb embereknek nincs szavuk a politikában. Érdekvédő szervezeteik – kevés kivételtől eltekintve – gyengék és a politikai pártok inkább a fiatalabb generációkra koncentrálnak. Tény az is, hogy az idős emberek nagy többsége nő, akik szintén kevés figyelmet kapnak a politikától.

A Felülvizsgált Európai Szociális Karta garantálta elsőként kötelező erővel az idősek jogainak védelmét. A legfőbb cél, hogy az idősek méltó életet legyenek képesek élni és részt vegyenek a társadalomban. Ennek megvalósításához, az államoknak garantálni kell, hogy társadalmi védelmi rendszerük, az egészségügyi ellátás rendszere és a lakhatási politikák hozzáférhető legyenek az idősek számára. Továbbá a diszkriminációmentesség jogi érvényesítésére gondot kell fordítani olyan területeken is, mint a munka világa.

Egyre nő azok száma, akik erejük teljében, egészségesen érik el a nyugdíjkorhatárt: ők igényelnék hivatásuk folytatását. E tény nem hívta még elő annak szükségszerű újragondolását, hogy ez a szakmai tudás, tapasztalat és egyéni elhivatottság a közjó érdekében hasznosítható. Különös figyelemmel kell biztosítani, hogy folytassák dolgozó életüket azok is, akik nem rendelkeznek magas képzettséggel. A kor nem lehet elfogadható indok arra, hogy a foglalkoztatás során elutasítsák a munkavállalót, kivéve, ha ez a nyugdíjazásával függ össze. A személyes igények és képességek alapján logikus lenne a nyugdíjkorhatár tekintetében jóval nagyobb rugalmasság. A munkakörülmények egyes elemeinek megváltoztatása, mint például a munkaórák esetében,

⁶¹ Fordította: DR. LUX ÁGNES jogi referens (OBH)

sokkal több embert vonzana vissza a munka világába nyugdíjazását követően. Egy ENSZ-konferencián elhangzott évekket ezelőtt, hogy „az idősebb embereknek meg kell adni a lehetőségét annak, hogy amíg szeretnének és tudnak, kielégítő és produktív módon dolgozhassanak.” (ENSZ 2. Idősügyi Világkonferencia, Madrid 2002).

A hatvan év fölötti emberek nagy része nyugdíjazását követően két vagy három évtizedig vagy még tovább él. Rohamosan nő Európa-szerte a nagyon idős emberek száma. Ez egy olyan csoportot érint, akik sok esetben speciális ellátást, gondoskodást igényelnek, néhányan nem képesek már az önálló életvitelre, demensek és/vagy más fogyatékkal élnek.

A védelmi intézkedéseknek rugalmasan kell igazodniuk az egyéni szükségletekhez és csak elkerülhetetlen esetben és mértékben léphetnek be az egyén életébe. Lehetővé kell tenni az egyén számára, hogy amennyiben még képes rá, a jövőjét érintő döntéseket meghozza, döntsön arról, ki legyen a nevében eljáró képviselő, eseti gondnok, ha ez szükségessé válik. Az önrendelkezés szabályozásának az emberi méltóság tiszteletben tartása mellett kell történnie. Emiatt dolgozik az Európa Tanács egy ajánlásán, amely a cselekvőképtelen idősök védelmére vonatkozik.

Az idősök számának növekedése kétségkívül a szociális és egészségügyi rendszer megterhelését hozza. Rugalmasabb nyugdíjrendszerrel sem lesz gazdasági értelemben kevésbé oldott a kapcsolat az aktív dolgozók és az általuk eltartottak között a jövőben, az arányok eltolódása miatt. Ugyanakkor egy igazságos és emberi társadalom felelős az emberi méltóság tiszteletéért és az idősök jogainak védelméért. Az egészségügyi rendszernek idősbarát politikát, gyakorlatokat kellene kiépítenie, az egészséges idősödés célját szem előtt tartva.

Az idős emberek közül sokan szegények, nem biztosított számukra az elfogadható életszínvonalhoz való jog. A rendszerváltás országaiban élő idősebb emberek elszenvetették magát a rendszerváltozás okozta nehézségeket is, és alig volt lehetőségük a megemelkedett árakat magasabb fizetéssel vagy több munkával kiegyenlíteni. Jelentős részüknek el kellett fogadnia, hogy drámaian alacsonyabb színvonalon élhet ezután. Sajnos esetükben érvényes az „elveszett generáció” megfogalmazás.

Új szociális biztonsági stratégiák szükségesek az idős emberek megfelelő jövőbeni védelme érdekében. Azokban az országokban is, ahol a szociális háló erősebb, szükséges lehet az idősebb emberekkel való bánásmód felülvizsgálata. Túl sok jelentés lát napvilágot rossz bánásmódról, sőt az – akár magánfenntartású – intézményekben élő idősök abúzusáról. Ez minden esetben elfogadhatatlan, amelyet fokoz az a tény, hogy az intézményekben élő emberek gyakran nem képesek a jogaikkal élni és még kevésbé megvédeni magukat az abúzustól.

Európában tett utazásaim során láttam a szélsőségeket: modern és otthonjellegű, demokratikus légkörű intézményeket, kiváló egészségügyi ellátással és olyan központokat is, ahol a bent élők számokká voltak alacsonyítva, alacso-

nyan képzett, rezignált és túlterhelt személyzet mellett. Nyilvánvalóan szükséges néhány országban a bentlakásos, időseket ellátó intézmények sokkal alaposabb ellenőrzése.

Az intézményekben élő személyek természetesen megfelelő ellátást és szolgáltatásokat kell hogy kapjanak, magánélethez való joguk és emberi méltóságuk teljes tiszteletben tartása mellett. Joguk van arra, hogy részt vegyenek a kezelésüket és az intézményi ellátásuk körülményeit érintő döntésekben. Független panaszkezelő és vizsgáló mechanizmusok rendszerét kell felállítani a túlkapasok megelőzésére és a minőségi ellátás elősegítésére. Amint azt az Európa Tanács Közgyűlése ajánlásában megfogalmazta, ki kell dolgozni az intézményekben élő idősellátás minimum standardjainak európai modellszabályozását.⁶²

Idősbarát intézményekkel rendelkező országokban is sok idős ember választja, hogy ameddig tud, inkább otthon marad. Ez másfajta gondoskodást igényel a szociális szervektől. Néhány országban erre vonatkozó reformok el is indultak. Ennek ellenére, benyomásom szerint, többet kellene tenni a választási lehetőségek biztosítása és annak terén, hogy az idős személy megválaszthassa, milyen ellátást szeretne most vagy később. Az is egy lehetőség, hogy több támogatást kell adni annak a családtagnak, aki nap mint nap gondozza idős rokonát. Az ellátó, gondoskodó személy jól-léte jelentős hatással van az ellátás minőségére, az emberi méltóságra és az ellátott személy életminőségére.

A nagyon idősek között vannak nagyon sérülékenyek. Tudjuk, hogy az időszűdő nőket számos esetben diszkrimináció éri, és hogy gyakran csökkentett nyugellátást kapnak, mert családjukat látták el aktív korukban ahelyett, hogy hivatásszerűen dolgoztak volna.

A fogyatékosággal élő személyek fokozottan szembesülni kénytelenek számos nehézséggel, amelyek koruk előrehaladtával egyre nőnek, például: csökkent látás, hallás vagy mozgás. Számításba kell venni ezt, a politikák és programok tervezésénél. Számukra, számos garanciát nyújt az ENSZ Fogyatékos Személyek Emberi Jogairól szóló Egyezménye, melynek ratifikációja ezért is prioritást kell, hogy jelentsen, ahogy az Európa Tanács Fogyatékosügyi Akciótervének (2006–2015) nemzeti megerősítése is.

Sérülékenyek, hasonlóképpen, az idős bevándorlók is, akik közül sokaknak nyelvi problémáik vannak. A növekvő bevándorló populációval bíró európai országok szembesülnek ezzel a kihívással, amelyre, úgy tűnik, a hatóságok nem készültek fel kellően. Ennek eredményeképpen, többféle okból és alapon éri őket diszkrimináció az idős bevándorlókat.

Javaslom, hogy az európai politikai vezetők vizsgálják felül idősügyi politikáikat, mielőtt késő lenne, és saját bőrükön tapasztalnák meg jelen politikájuk következményeit.

⁶² A Közgyűlés 1796 (2007) számú ajánlása az idősek helyzetéről Európában.

4.2. 2012 – Az aktív időskor európai éve *

A Bizottság javaslatának nyomán 2012 az aktív időskor európai éve lesz az Európai Unióban.⁶³

A döntés indoklása szerint a döntés hátterében az áll, hogy az Európai Unió népessége jelentős mértékben elöregedik, hangsúlyozta 2008-ban a Bizottság „A szociális igények kielégítése egy öregedő társadalomban” című második demográfiai jelentésében. Az Eurostat által 2008-ban kiadott legújabb előrejelzések szerint az Európai Unióban 2060-ra – a jelenlegi 4:1 aránnyal szemben – csak két munkaképes korú (15–64 éves) személy fog jutni minden 65 év feletti személyre. Az ebbe az irányba történő legnagyobb elmozdulás a 2015–2035 közötti időszakban várható, amikor a népességrobbanás idején született csoportok nyugdíjba vonulnak. Ezt a változást a születések alacsony számának és a várható élettartam meghosszabbodásának együttes hatása okozza. Az európai polgárok napjainkban tovább élnek, és jobb egészségnek örvendenek, mint eddig valaha. A várható élettartam 1960 óta nyolc évvel meghosszabbodott, és a demográfiai előrejelzések további öt éves növekedést jósolnak a következő negyven évben. Ez egy ünneplésre méltó történelmi jelentőségű eredmény.

Az EU korfáján világosan látszik a kohorsz méretének közvetlenül a második világháború végét követő növekedése, amely a demográfiai robbanás kezdetét jelzi. Egy, a bevándorlás és a születések számának valószínű növekedését figyelembe vevő forгатókönyv szerint a munkaképes korú európai népesség 2012-től csökkenni kezd, míg a 60 év feletti népesség továbbra is évente két millió fővel fog gyarapodni.

Ezek a demográfiai változások egyszerre jelentenek kihívásokat és kínálnak lehetőségeket. A népesség elöregedése egyre nagyobb terhet jelenthet az állami költségvetések és nyugdíjrendszerek számára, valamint szükségessé teheti az időseknek szociális és gondozási ellátást nyújtó szolgálatok személyzetének bővítését. Az időskort még ma is gyakran társítják betegséggel és rászorultsággal, és az idősek úgy érezhetik magukat, hogy ki vannak rekesztve a munkaerőpiacról, valamint a családi és közösségi életből. Tartanak attól, hogy az idősebb generációk túl nagy terhet jelenthetnek a fiatalabb, munkaképes korúaknak, és ez a generációk közötti feszültségekhez vezethet.

Ez a nézet azonban figyelmen kívül hagyja, hogy az idősek – különösen a demográfiai robbanás idején született korcsoportok – ténylegesen és potenciálisan milyen jelentős szerepet töltenek, illetve tölthetnek be a társadalomban. A népesség elöregedése jelentette kihívás megoldására és a nemzedékek közötti szolidaritás megőrzésére kiemelkedő lehetőséget kínál tehát, ha biztosítják, hogy a népességrobbanás idején született korcsoportok tovább maradjanak a munkaerőpiacon, valamint a lehető legtovább megőrizzék jó egészségüket, aktivitásukat és önállóságukat.

* Fordította: DR. LUX ÁGNES jogi referens (OBH)

⁶³ COM (2010) 462. 2010/0242 (COD)

A tagállamok a foglalkoztatási stratégia keretében már kezdik visszájára fordítani az előrehozott nyugdíjat ösztönző tendenciát, így a 27 tagú EU foglalkoztatási rátája az 55–64 évesek korcsoportjában a 2000-ben mért 36,9%-ról 2009-re 46%-ra emelkedett. Az idősebb munkavállalók arra való ösztönzése, hogy ne adják fel munkavállalói státusukat, elsősorban a munkakörülmények javítását, illetve a munkakörülményeknek az idősebb munkavállalók egészségi állapotához és szükségleteihez való igazítását, az idősebb munkavállalók készségeinek – az egész életen át tartó tanuláshoz való jobb hozzáférés biztosítása révén történő – fejlesztését, valamint az adó- és a járulékrendszerek felülvizsgálatát teszi szükségessé, hogy ez utóbbiak hatékonyan ösztönözzék a munkával töltött életszakasz meghosszabbítását.

Az aktív időskor az időskori szegénység leküzdésének is hatékony eszköze. Az Európai Unióban 2008-ban a 65 évnél idősebbek 19%-a volt kitéve a szegénység kockázatának. Az idősek jelentős hányada az időskort a marginalizálódás korszakaként éli meg. Az idősek számára nyíló jobb munkavállalási lehetőségek hozzájárulhatnak az ezt a korcsoportot sújtó szegénység egyes okainak megoldásához, míg az önkéntes tevékenységekben való részvétel csökkentheti az idősek elszigeteltségét. A díjazással nem járó munkavégzés jelenlegi akadályainak kiküszöbölésével és a megfelelő keretek biztosításával jobban ki lehetne használni azt az óriási potenciált, amelyet az idősek önkéntesként, illetve gondozóként jelenthetnek a társadalom számára.

Az „Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája” című bizottsági közlemény lehetőségeket határoz meg a válságból való kilábalásra és az EU gazdaságának a következő évtizedre való felkészítésére. Az inkluzív növekedéssel összefüggésben a Bizottság annak fontosságát hangsúlyozza, hogy ösztönözzék az időskori egészséges és aktív életmódot, ami hozzájárulhat többek között a magas foglalkoztatási arány eléréséhez, a készségek továbbfejlesztéséhez és a szegénység visszaszorításához.

Az aktív időskor európai évről évre vonatkozó javaslat ösztönzi és támogatja a tagállamok, a regionális és a helyi hatóságok, a szociális partnerek és a civil társadalom által az aktív időskor ösztönzése, valamint annak érdekében tett erőfeszítéseket, hogy többet tegyenek a demográfiai robbanás idején született korcsoportokban rejlő potenciál kiaknázása érdekében.

Az európai évet a 2011–2014 közötti időszakra kiterjedő jelentős törekvés kiemelkedő feladatának kell tekinteni, melynek során számos uniós program és politika az aktív időskor kérdésére összpontosít, és az EU olyan keretet valósít meg, amelyben ösztönözni és hirdetni lehet az aktív időskort valamennyi szinten (tagállami, regionális, helyi szinten, illetve a szociális partnerek, civil társadalom szintjén) támogató új kezdeményezéseket és partnerségeket.

2011-ben a hatóságokat, a szociális partnereket és a civil társadalmi szervezeteket minden szinten arra ösztönöznék, hogy kötelezzék el magukat az aktív időskorral kapcsolatos konkrét célok mellett, amelyeknek hangsúlyozottan az európai év során kellene teljesülniük. A célokat egy uniós honlapon dokumen-

tálnák, amely később az európai év honlapja lenne, továbbá nyomon követésre és értékelésre is szolgálna.

2012-ben az európai év a 2011 során vállalt kötelezettségek megvalósításának megkezdésére, a közvélemény tudatosságának növelésére, a kezdeményezések médiatévékenységekkel történő népszerűsítésére, valamint egyéb véleményformálók bevonására helyezné a hangsúlyt. Bemutatnák a folyó költségvetési tételek és programok keretében finanszírozott, aktív időskort ösztönző projektek eredményeit.

Annak érdekében, hogy megalapozza hivatalos javaslatát, növelje az átláthatóságot és ösztönözze az előzetes koordinációt, a Bizottság – mely elkötelezte magát amellett, hogy az uniós politikák kidolgozása és végrehajtása során inkluzív megközelítést követ – kikérte az érdekelt felek véleményét az aktív időskor és a nemzedékek közötti szolidaritás kérdéséről, illetve arról, hogy milyen formát ölthetne egy ilyen témájú európai év.

Az előzetes konzultáció internetes kérdőív segítségével történt, amely lehetőséget biztosított a tagállamok, a szociális partnerek, a nem kormányzati szervezetek és más érdekelt felek, valamint a szakértők számára, hogy kifejtsek véleményüket. A kérdőív több mint két hónapig elérhető volt a „Your Voice in Europe” (Az Ön szava Európában) honlapon; ez az Európai Bizottság egyablakos rendszere, amelyen keresztül a konzultációk széles köre elérhető. A kérdőív a következő témákat vizsgálta: az öregedés milyen veszélyeket, illetve lehetőségeket jelent a nemzedékek közötti szolidaritás vonatkozásában, az ajánlott szakpolitikai intézkedések, az EU által a helyes szakpolitikai válaszok ösztönzésében betöltött különleges szerep, az európai év programjába javasolt témák és tevékenységek és az érintett felek bevonása.

A válaszadók általában támogatták az aktív időskor európai évét. Üdvözölték, hogy a tudatosság növelésére törekszik, valamint arra, hogy kulcsfontosságú témákat tartósan a politikai és közpolitikai napirendre tűzzön. Úgy gondolták, hogy az év elismerést jelentene és támogatást nyújtana azoknak, akik már jelenleg is dolgoznak ezeken a témákon, támogatná a bevált gyakorlatok megosztását, valamint innovatív megközelítésekhez és új szinergiákhoz vezetne a meglévő résztvevők között. A válaszadók azt is igénylik, hogy az európai év tartós eredményekkel járjon, részben olyan kezdeményezésekkel, amelyek hosszú távon is éreztetik hatásukat. Mindenféle válaszadó (civil társadalmi szervezetek, hatóságok, szociális partnerek stb.) nagy hajlandóságot mutatott arra, hogy részt vállaljon az európai év rendezvényeiben, megadta, hogy milyen tevékenységeket tervez, amelyek illeszkednének egy ilyen év programjába, valamint további projektekre tett javaslatot.

Az aktív időskorral kapcsolatos szakpolitikai válaszok általában a tagállamok hatáskörébe tartoznak, amelyek fokozzák az idősekben rejlő potenciál kiaknázására irányuló erőfeszítéseiket. A tagállamok nemzeti hatóságaitól kapott válaszok túlnyomó része azonban támogatta az uniós szintű fellépés és különösen

az európai év ötletét. Úgy érezték, hogy az Európai Unió ösztönzőbb környezet kialakításával, a döntéshozók és a közvélemény tudatosságának növelésével, a döntéshozók és az érintettek valamennyi szinten történő mobilizálásához nyújtott segítséggel, Európa-szerte az egymástól való kölcsönös tanulás támogatásával, az előrehaladás figyelemmel kísérésével, valamint a közös célkitűzések és célok meghatározásával támogathatná törekvéseiket.

Úgy tűnik, hogy az EU szintjén jelenleg folyó tevékenységek nem tudják megfelelően teljesíteni, amit kell: (1) tudatosítani a közvéleményben, a döntéshozókban és egyéb érintettekben az aktív időskor jelentőségét, valamint azt, hogy többet kell tenni annak érdekében, hogy a demográfiai robbanás idején született korcsoportok potenciálját ki lehessen aknázni; (2) ösztönözni az információk és tapasztalatok cseréjét a tagállamok, illetve az érintettek között; (3) konkrét tevékenységekkel, valamint konkrét célkitűzések mellett kötelezettséget vállalva lehetőséget adni a tagállamoknak és az érintetteknek a politikai irányvonalak fejlesztésére.

A társadalom valamennyi szintjén az érintettek széles körének támogatására lesz szükség. A legnagyobb kihívást az jelenti, hogy az érintetteket sikerüljön úgy mobilizálni, hogy a fellépés nemzeti, regionális, helyi és vállalati szinten egyaránt jelentős legyen az EU egészében. Az aktív időszödelési politikáknak biztosított nagyobb politikai támogatással és nyilvánossággal a döntéshozókat ambiciózusabb kezdeményezésekre lehet serkenteni.

Amennyiben az európai év tevékenységeit uniós szinten hangolják össze, a Bizottság biztosítani tudná, hogy az európai évhez kötődő konkrét tevékenységek összhangban legyenek a többi uniós kezdeményezéssel és programmal.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 151. cikke kimondja, hogy *„az Unió és a tagállamok célkitűzése a foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítása – lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását –, a megfelelő szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd és az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítése a tartósan magas foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelem érdekében*”. E célkitűzések megvalósítása érdekében az Unió támogatja és kiegészíti a tagállamok tevékenységeit a munkafeltételek, a munkaerőpiacról kirekesztett személyek beilleszkedésének lehetővé tétele és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem területén [az EUMSz. 153. cikkének (1) bekezdése].

A 151. cikkben felsorolt célkitűzések alátámasztják az aktív időskor európai évére (2012) vonatkozó javaslatot, melynek célja a tagállamok, a regionális és a helyi hatóságok, a szociális partnerek és a civil társadalom által az aktív időskor ösztönzése érdekében tett erőfeszítések előmozdítása és támogatása.

A javaslat fő célkitűzése a 153. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik, mivel célja a közvélemény tudatosságának növelése, a tagállamok, illetve érdekelt felek közötti vita és tapasztalatcsere ösztönzése annak érdekében, hogy jobb lehetőségek és munkakörülmények álljanak rendelkezésre az idősebb munkavállalók munkaerő-piaci részvételéhez és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemhez.

Az elsődleges szándék a munkavállalói státust megőrző időskori aktivitás ösztönzése az idősebb munkavállalók munkaerő-piaci részvételét célzó jobb lehetőségek megteremtésével, valamint az időskori aktivitás társadalmon belüli megőrzésének ösztönzése a társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet segítő önkéntes munka, az egészség időskori megőrzése és az önálló életvezetés révén.

4.3. Az életkor alapján való diszkrimináció tilalma az európai közösségi jogban és az Európai Bíróság esetjogában*

Az életkor mint alapvető érték a közösségi jogban

Az Európai Unió annak ellenére, hogy gazdasági kooperációként indult, mára elöl jár a bárminemű diszkrimináció elleni küzdelemben, hiszen a szervezet az alapvető szabadságjogok érvényesítője, alapvetően az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE) jogkatalógusa alapján. Az emberi és alapvető jogok tiszteletének követelménye saját forrásban, elsőként a Maastrichti Szerződésben (a továbbiakban: Szerződés) került közvetlen megemlítésre. A preambulumban az aláíró felek megerősítik szándékukat a szabadság, a demokrácia, az emberi és alapvető jogok, a jog uralma mellett. A Szerződés 6. szakaszában rögzíti, hogy az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletének és a jog uralmának tiszteletére épül, amelyben a részes tagállamok egyként egyetértenek. Továbbá tiszteletben tartja az EJEÉ által garantált és a tagállamok alkotmányos hagyományáiban gyökerező alapvető szabadságjogokat.

Az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) az *egyenlő bánásmód elvével* és a *diszkrimináció tilalmával* kapcsolatos gyakorlatában a kezdetektől foglalkozott, azonban elsősorban a klasszikusnak mondható kérdésekkel, mint a *közvetlen és közvetett diszkrimináció*, vagy az egyes *helyzetek összehasonlíthatóságának dilemmája*. A kilencvenes évekre azonban a foglalkoztatás területén (egyenlő munkáért egyenlő bér elvének érvényesítése) rendezte a közösségi jogi hátteret, illetve továbbra is célul tűzte ki a férfiak és a nők közötti egyenlőség megteremtését a munkavállalás terén. Az egyenlő bánásmód kérdésének rendezése olyan érzékenyebb területekre is eljutott, mint a pozitív diszkrimináció.

Másodlagos közösségi jogforrások közül úttörőnek tekintendő az Európai Unió Tanácsának *A személyek közötti faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról* szóló 2000/43/EK irányelve és *A foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról* szóló 2000/78/EK irányelve⁶⁴. Ez utóbbi Preambulumában úgy rendelkezik, hogy „(4) Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, az Egyesült Nemzetek

* Fordította: DR. LUX ÁGNES jogi referens (OBH)

⁶⁴ A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról. *Hivatalos Lap*, L 303, 02/12/2000. 0016–0022. o.

Szervezetének egyezménye a nőikkel szembeni hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről, A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya, valamint A gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya, továbbá a tagállamok által aláírt Európai egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelmében által elismert egyetemes jog az emberek törvény előtti egyenlőséghez és a mindennemű hátrányos megkülönböztetés elleni védelemhez való joga. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 111. számú egyezménye megtiltja a hátrányos megkülönböztetést a foglalkoztatás és a munkavégzés minden területén.

(11) A valláson, meggyőződésen, fogyatékossgon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés meghiúsíthatja az EK-Szerződés célkitűzéseinek a megvalósítását, különösen a foglalkoztatás magas szintjének és a magas szintű szociális védelemnek az elérését, az életszínvonal növelését, az életminőség javítását, a gazdasági és szociális kohéziót és szolidaritást, valamint a személyek szabad mozgását.

(12) E célból minden közvetlen vagy közvetett, valláson, meggyőződésen, fogyatékossgon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetést az ezen irányelv hatálya alá tartozó területeken a Közösségen belül meg kell tiltani.

(14) Ez az irányelv nem érinti a nyugdíjkorhatárt meghatározó nemzeti rendelkezéseket.

(23) Nagyon korlátozott körülmények között igazolható az eltérő bánásmód, ha a vállaláshoz, meggyőződéshez, fogyatékossgához, életkorhoz vagy szexuális irányultsághoz kapcsolódó jellemző valódi és meghatározó alkalmazási feltételt eredményez, amikor a cél jogos, és az alkalmazási feltétel arányos. Az ilyen körülményeket a tagállamok által a Bizottsághoz eljuttatott információknak tartalmazniuk kell.

(25) Az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma lényegi része a foglalkoztatási irányvonalakban meghatározott célok teljesítésének, és ösztönzi a munkaerő sokféleségét. Az életkorral kapcsolatos eltérő bánásmód azonban bizonyos körülmények között igazolható, és ezért külön rendelkezéseket igényelhet, amelyek a tagállamok helyzetének megfelelően különbözhetnek. Ezért elengedhetetlen a különbségtétel a főleg jogszerű foglalkoztatáspolitikai, munkaerő-piaci és szakképzési célkitűzéseket által igazolt eltérő bánásmód és a tiltandó, hátrányos megkülönböztetés között."

6. cikk

Az életkoron alapuló eltérő bánásmód igazolása

(1) A 2. cikk (2) bekezdése ellenére a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az életkoron alapuló eltérő bánásmód nem jelent hátrányos megkülönböztetést, ha – a nemzeti jog keretein belül – egy törvényes cél által objektíven és ésszerűen igazolt, beleértve a foglalkoztatáspolitikát, a munkaerő-piaci és a szakképzési célkitűzéseket, és ha a cél elérésének eszközei megfelelők és szükségesek.

Az ilyen eltérő bánásmód magában foglalhatja, többek között:

a) a foglalkoztatáshoz és a szakképzéshez történő hozzájutás külön feltételekhez kötését, külön foglalkoztatási és munkafeltételeket, beleértve az elbocsátási és javadalmazási feltételeket, a fiatalok, az idősebb munkavállalók és a tartásra kötelezett személyek szakmai beilleszkedésének elősegítése vagy védelmük biztosítása céljából;

b) a foglalkoztatáshoz vagy bizonyos foglalkoztatáshoz kapcsolódó előnyökhöz való hozzájutás minimumkorhatárhoz, szakmai tapasztalathoz vagy szolgálatban eltöltött időhöz kötését;

c) a felvétel maximális korhatárhoz kötését, amely a kérdéses állás képzési követelményein vagy a nyugdíjazás előtt munkaviszonyban töltött, ésszerű időszakon alapul.

(2) A 2. cikk (2) bekezdése ellenére a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerekben a rendszerbe történő belépés korhatárhoz kötése, továbbá a nyugdíjra vagy rokkantsági ellátásra való jogosultság – beleértve az ilyen rendszerek alapján a foglalkoztatottak vagy a foglalkoztatottak csoportjai, illetve kategóriái részvételének különböző életkorhoz kötését – és az ilyen rendszerekkel kapcsolatos biztosításmatematikai számításokban az életkor használata nem jelent az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetést, feltéve, hogy ez nem eredményez a nemi hovatartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetést.

Az Európai Unió Alapszerződéseit megújító, a várva várt intézményi és döntéshozatali reformokat magában foglaló, 2009. december elseje óta hatályos, Lisszaboni Szerződés 3. cikkének (2) bekezdése kiterjeszti a rendelkezés hatályát, és azt mondja ki, hogy az Európai Uniónak harcolnia kell a társadalmi kirekesztés és diszkrimináció ellen, és elő kell segítse a szociális igazságosságot és védelmet, a férfiak és nők közti egyenlőséget, a generációk közötti szolidaritást és a gyermekek jogainak védelmét.

A 4. cikk visszaüt az Emberi Jogok Nemzetközi Egyezményére, az Emberi Jogok Európai Egyezményére is. Ezek a nemzetközi egyezmények, a tagállamok alkotmányos hagyományai és rendelkezései, valamint a később ismertetett *Mangold-éset* az egyenlő bánásmód elvének forrásai. A foglalkoztatási irányelv ugyanakkor nem fekteti le fogalmilag az egyenlő bánásmód elvét. Célja, hogy keretbe foglalja a vallás, más meggyőződés, fogyatékoság, kor vagy szexuális orientáció alapján történő megkülönböztetés minden formájának tilalmát.

A Bíróság fontos lépést tett azzal, hogy rögzítette „az életkor alapján való megkülönböztetés tilalmának elve a közösségi jog alapvető elvének tekintendő”.

2009 végéig az Európai Bíróság 13 esetben⁶⁵ tárgyalt olyan ügyet, amely a 2000/78/EK irányelv életkor alapján való hátrányos megkülönböztetést sérelmezett.

⁶⁵ *Ausztria*: 1 (Case C-88/08 DAVID HÜTTER v. Technische Universität Graz), *Bulgária*: 1 (Case C-250/09 VASIL IVANOV GEORGIEV v Technicheski Universitet), *Dánia*: 1 (Case C-449/08 Ingeniørforeningen i Danmark for OLE ANDERSON v. Region Syddanmark), *Németország*: 8 (Case C-246/09 SUSANNE BULICKE v. Deutsche Büro Service GmbH; Case C-109/09 Deutsche Lufthansa AG v. GERTRAUD KUMPMAN; Case C-45/09 GISELA ROSENBLADT v. Oellerking Gebäudereinigungsgesellschaft mbH; Case C-341/08 DR DOMINICA PETERSEN v. Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe; Case C-229/08 COLIN WOLF v. Stadt Frankfurt am Main; Case C-555/07 SEDA KÜCÜKDEVECİ v. Swedex GmbH & Co. KG; Case C-427/06 BIRGIT BARTSCH v. Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge

Négy eset a foglalkoztatás meghatározott életkort elérve történő megszüntetését sérelmezi. A *Palacios de la villa-ügyben* a spanyol bíróság megkereste az Európai Bíróságot, hogy a diszkrimináció tilalma különösen a 2. cikk (1) esetében kizárja-e, hogy a nemzeti jog a kollektív szerződésekben kötelező nyugdíjzáradékokat állapítson meg. Ezt követően az Egyesült Királyság bírósága megkereste a *The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (Age Concern England) v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform-ügyben* az Európai Bíróságot, hogy az irányelv hatálya alá tartoznak-e azok a szabályok, amelyek lehetővé teszik a munkáltatók számára, hogy a 65 éves vagy 65 év feletti munkavállalókat – elérve a nyugdíjkorhatárt – elbocsássák, illetve az, hogy a foglalkoztatás és a nyugdíjazás területén való diszkriminációra vonatkozó nemzeti szabályozás a nyugdíjazási korhatárokat a 14. pontnak megfelelően állapítja meg.

A *Gisele Rosenbladt-ügyben* a német bíróság kereste meg az Európai Bíróságot, azzal, hogy ha a nemzeti jog megengedi az államnak és a feleknek, hogy kollektív szerződést kössenek és hogy a felek egyéni munkaszerződésben pontosítsák a foglalkoztatás automatikus befejezését bizonyos kort elérve (ebben az esetben 65. életévet) megsérti-e a kor alapján történő diszkrimináció tilalmát.

A *Georiev-ügyben* a bolgár bíróság kereste meg az Európai Bíróságot, hogy az irányelv kizárja-e olyan nemzeti jogszabályok létét, amelyek nem engedik határozatlan időre szóló munkaszerződések megkötését 65 év feletti egyetemi professzorokkal, és amely rendelkezik arról, hogy 68. életévét elérő egyetemi professzorokat kötelezően nyugdíjazni kell.

Annak ellenére, hogy az irányelv hatálya valamennyi foglalkoztatottra és munkavállalóra kiterjed, a 13 esetből csupán kettő⁶⁶ vonatkozik fiatal munkavállalókra.

A *Deutsche Lufthansa-ügyben* és a *Mangold-ügyben* a megkeresés amiatt született meg, hogy a nemzeti jogszabályok lehetővé teszik a meghatározott időre szóló munkaszerződések megkötését bizonyos kort elért munkavállalók számára.

Az *Ole Andersen-ügyben* a dán bíróság megkereste az Európai Bíróságot annak kapcsán, hogy az irányelv megenged-e olyan helyzetet, hogy a kifizetést a munkaviszony megszűnéséhez kötik.

A *Bartsch-ügyben* a német bíróság megkereste az Európai Bíróságot egy foglalkoztatói nyugellátás-konstrukció kapcsán, amely kizárja az elhalálozott munkavállaló 15 évvel fiatalabb túlélő házastársa öregségi nyugdíjhoz való jogát.

A német bíróság a *Petersen-ügy* és a *Colin Wolf-ügy* kapcsán számos kérdést intézett az Európai Bírósághoz a munkába állás felső korhatára kapcsán. A Wolf-

GmbH; Case C-144/04 WERNER MANGOLD v Rüdiger Helm); *Spanyolország*: 1 (Case C-411/05 FÉLIX PALACIOS DE LA VILLA v. Cortefiel Servicios SA), *Egyesült Királyság*:1 (Case C-388/07 The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (Age Concern England) v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform).

⁶⁶ Case C-88/08 DAVID HÜTTER v. Technische Universität Graz és Case C-555/07 SEDA KÜCÜKDEVECİ v. Swedex GmbH & Co. KG.

ügyben tartalmazta a nyugellátáshoz szükséges munkában töltött idő minimumának kérdését, míg a Petersen-ügy során a fogorvosok foglalkoztathatóságának felső korhatárával foglalkozott, tekintettel a betegek egészségügyi szempontjaira, minthogy feltételezhető, hogy bizonyos kor után az orvosi teljesítmény vagy annak színvonala eshet.

A német bíróság a *Susanne Bulicke-ügyben* azzal fordult az Európai Bírósághoz, hogy az a rendelkezés, amely rövidebb időt enged a kárigény és a kompenzációs igény bejelentéséhez egy jelentkezés elutasítása esetén, amely a 8. cikkely rendelkezésébe ütközhet (regresszió tilalma).

Az Európai Bíróság nyolc esetben hozott ítéletet, valamennyi esetben az eldöntendő kérdés a 6. cikkely (1) bekezdését érintve a „legitim cél” és „a szükséges-arányos eszközök” igénybevételének vizsgálatára vonatkozott.

4.4. Az ENSZ Idősügyi Programja⁶⁷

Az ezredfordulóra új demográfiai kihívásokkal találta magát szembe a világ. A túlnépesedés mellett az életkor kitolódása, valamint a szociális és családi rendszerek átalakulása többek között az idősek helyzetét is nagymértékben rontotta. Az 1948-as ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata kimondja: „minden ember méltóságában és jogaiban szabadnak és egyenlőnek születik”; mely jogok és szabadságok időskorban is megilletnek mindenkit. Az utóbbi időben azonban erősödött az időskorúak diszkriminációja az élet valamennyi területén, ezért szükség van egy olyan új nemzetközi egyezmény elfogadására, amely külön foglalkozik és rendezi az idősek helyzetét. Az ENSZ Közgyűlés már az 1992. március 18-i 46/91. számú határozatában meghatározta azokat az elveket, melyeket minden részes kormány az idősekkel kapcsolatos programjában köteles (lenne) alkalmazni. Később az Egyesült Nemzetek Szervezete elindította azt az Idősügyi Programot (Plan of Action on Ageing) a Gazdasági és Szociális Tanács (ENDESA) keretein belül, mely még a 2002-ben Madridban tartott, Második Idősügyi Világkongresszuson elfogadott záródokumentum kérdésire keresi a választ: azaz az idős emberek gazdasági és társadalmi fejlődésben való szerepvállalásuk lehetséges módzataira, a 21. század kihívásaira és a már meglévő szociális problémákra keresi a megoldást.

„Társadalom minden korosztály számára” („A society for all ages”)

A Madridi Záródokumentummal egy új idősügyi program kialakítása kezdődött. A téma új, forradalmi gondolkodásmódot és az életkor általi korlátok lebontását célozta meg egy olyan társadalom kialakítása érdekében, mely „integrál minden korosztályt, egyszerre többgenerációs és holisztikus, ahol a különböző generáci-

⁶⁷ Fordította: BALAJTI ÁGNES nemzetközi referens (OBH).

ők részesülnek az egymásmellettség gyümölcséből, valamint érvényesül az emberi méltóság, a kölcsönösség és az igazságosság hármasa elve.” (World Summit for Social Development in Copenhagen, Final Report; A/50/114, para 38).

„Új korszak minden életkornak” („New age for all ages”)

A társadalom elöregedése gazdasági és társadalmi kihívásokat hordoz magában a fejlett és fejlődő államok számára egyaránt. Az elmúlt évtizedekben óriási globális demográfiai átalakulás ment végbe: a nagyszámú elveszülés mellett, „forradalom” történt az élet valamennyi területén, különösen az életkor tekintetében, amelynek következménye, hogy olyan nagyszámú idős emberről kell gondoskodni, mely a civilizációk történetében eddig soha nem fordult elő. Néhány elgondolkodtató statisztikai adat: napjainkban a földön minden 10-dik ember 60 évnél idősebb, 2050-re ez a szám minden 5-dikre, míg 2150-re minden 3-dikra csökken. Az igazán idősek (80 év fölöttiek) aránya ezen belül 13 százaléka, mely 2050-re 20 százalékra emelkedik. A nemek aránya az idősek között jelenleg 55:45 százalék a nők javára. Óriási különbségek mutatkoznak az egyes régiók, valamint a fejlett és nem fejlett országok között is. Míg Európában minden 5. ember meghaladja a 60. életévét, addig Afrikában csak minden 20. ember 60 év fölötti. 2050-re ez a szám a fejlett országok esetében módosul, minden 4. ember lesz idősebb 60 évesnél. Az aktívan dolgozók (14–64 év közöttiek) száma is jelentősen csökken. Bár a fejlett országok már foglalkoznak a társadalom elöregedésének problémájával, a fejlődő országok még ignorálják a kérdést, és stratégiák hiányában nem foglalkoznak a probléma megoldásával. Az urbanizáció következtében pedig világ népességének 70 százaléka városokban él, vagy élni fog a közeljövőben, mely újabb népességellátási problémákat, ezen belül pedig az idősek elhelyezésének és gondozásának kérdését veti fel.

Az időskorúak számának növekedése potenciális gazdasági problémákat vet fel és hatással van a társadalomra. A növekvő időskori függőségi ráta lehetséges okainak csökkentése és kezelése széles körű kutatási terület és nyilvános vita tárgya. Többek között felmerül a megnőtt élettartam tartalmas, társadalmilag fontos és hasznos kitöltésének, az egészségügyi és egyéb szociális ellátás módjának és költségeinek kérdése. Míg egyes országokban az idős embereknek ma már sokkal több lehetőségük nyílik arra, hogy nyugdíjazásuk után is részt vegyenek a társadalmi munkában, máshol teherként tartják őket számon, és nem foglalkoznak velük. Azonban az öregségről alkotott véleményünk folyamatosan változik; integrációs programok és stratégiák kialakítására kerül(t) sor. Ahol korábban úgy ítélték meg, hogy az idős emberek terhet és problémákat jelentenek a társadalom számára, ma már belátható, hogy ennek a társadalmi rétegnek az erejére továbbra is építeni lehet.

Felmerül tehát a kérdés, hogy milyen módon lehetne az idősek életkörülményeit javítani, jogait érvényesíteni, az idősek diszkriminációját megszüntetni, és egy befogadó, erős társadalmat kialakítani. Az időskori diszkrimináció ugyanis két formában (direkt és indirekt formában) jelenik meg: direkt módként em-

líthetjük például azt, amikor azért nem vesznek fel valakit egy álláshelyre, mert az illető „túl öreg”; vagy indirekt forma az, amikor például 49 év fölött nem gyűjtenek HIV-fertőzött betegről adatokat, ezzel akadályozva ezen csoport részvételét különböző kutatási vagy preventív programokban. Bár nemzeti törvények jogilag tiltják az életkor szerinti diszkriminációt, gyakorlatban ez sajnos nem működik, hiszen limitált az idősöknek a munkahelyhez, szociális ellátáshoz és más javakhoz való hozzáférése.

Felesleges tehát tagadni, hogy a világ népességének öregedése (hiszen 2050-re több ember lesz 60 fölötti, mint 15 év alatti) óriási kihívások elé állítja a köz- és magánszférát egyaránt, ugyanúgy, mint a közösségeket és a családokat, egy szóval az egész társadalmat.

Útkeresés és megoldás?

A gyakorlatban tapasztalhatjuk, hogy a meglévő nemzetközi és regionális emberjogi egyezmények nem kielégítően védik az idős emberek jogait, ezért szükség van egy olyan nemzetközi emberjogi konvencióra, amely mindenkire kiterjedően hangsúlyozza és kötelezővé teszi az időskorúak emberi jogainak védelmét. A hiányosságok a meglévő hézagos vagy általánosan felszínes szabályok végrehajtásban és megvalósításában is megjelennek. Ezért sok nemzetközi és helyi szervezet, NGO-k és más civil közösségek sürgetik az idősök csoportjának láthatóvá tételét az emberi jogok periodikus és egyetemes felülvizsgálatakor. Megoldás lehetne, hogy az ENSZ tagállamai rendszeresen beszámolnak a területükön élő idősök helyzetéről az ENSZ Emberjogi Tanácsának. Továbbá nemzeti szinten a kormányok megtesznek mindent az időskori diszkrimináció megszüntetésére különböző jogszabályok, pénzügyi alapok és segélyek, valamint programok segítségével.

Ezen felül az ENSZ keretein belül szülessen egy olyan nemzetközi egység-okmány, amely felhívna a társadalmak figyelmét a kérdéskörre, láthatóvá tenné a problémát, és segíthetné az érintett csoport diszkriminációjának megszüntetését. Az emberi jogok, ezen belül az idősök jogainak az oktatásba való beépítése is megváltoztathatná a kérdéshez és az érintettekhez való hozzáállást, s valószínűleg nőne az idősök iránti tisztelet. Konkrét jogszabályokkal tisztázódhatna az idősökkel szembeni felelősség és a felelősök köre. Egy elszámoltathatósági mechanizmus kialakítása mellett az egyetemes konvenció előmozdíthatná az idősökkel kapcsolatos programok és monitorok nemzeti és nemzetközi rendszerének kiépülését. Az ENSZ egyúttal bátoríthatná a tagállamok, az NGO-k és a civil társadalom közötti párbeszédet. A legfontosabb azonban az, hogy a dialógusba nemcsak a jogalkotókat és a jogvédőket kellene bevonni, hanem az érintett csoportot is, hiszen – sajnos – ez gyakran elfelejtődik.

Számos NGO és civil szervezet támogatja azon javaslatot is, hogy az ENSZ Közgyűlés tagállamai jelöljenek ki és válasszanak meg egy speciális előadót a kérdés kezelésére, aki feltárja a hiányosságokat, kutatást végez, és egyúttal monitorozza a jogszabályok és programok végrehajtását; egyben védi az idősök jogait az emberi jogok keretein belül és láthatóvá teszi azok érvényesítésének nehézségeit.

5. Tanulmányvázlatok

5.1. Az idős fogvatartottak*

A projekt keretében az országgyűlési biztos vizsgálta az időskorú fogvatartottak helyzetét is. A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának tájékoztatása szerint a 16 451 fős fogvatartotti állományból 2010. július 30-án 273 fő töltötte be a 60. életévét, vagyis az idősök aránya 1,7% (244 férfi és 29 nő).

Börtönfokozatú szabadságvesztést töltött 99 fő, fegyház fokozatút 39 fő, előzetes letartóztatott 51 fő, kényszergyógykezelt 30 fő. Összesen hét fogvatartott tölt életfogytig tartó szabadságvesztést, de őket a bíróság feltételes szabadságra bocsáthatja.

Az idős fogvatartottak csak a *kényszergyógykezelésben* felülreprezentáltak, amely tény visszavezet a fogyatékossgal élő fogvatartottak jogainak érvényesüléséről készült vizsgálat IMEI-vel kapcsolatos megállapításaihoz.⁶⁸

Az épület korszerűtlensége, az akadálymentesítés, valamint a terápiás tevékenységek hiánya miatt az ombudsman 2009 decemberében megállapította, hogy az IMEI-ben tartózkodó betegek, valamint a kezelésre beutaltak elhelyezése súlyos visszasságot okoz az emberi méltósághoz való joggal és az esélyegyenlőség elvével összefüggésben. Ajánlást tett az igazságügyi és rendészeti, valamint az egészségügyi miniszternek, hogy belátható időn belül teremtsék meg az IMEI korszerű működésének feltételeit, továbbá fontolják meg az intézménynek az egészségügyi miniszter felügyelete alá helyezését.

Felhívta a figyelmet arra a rendkívül súlyos problémára is, hogy az IMEI-ben dolgozó pszichiáterek átlagéletkora 70–75 év, és nincs megfelelő utánpótlás.

Az egészségügyi miniszter álláspontja szerint az IMEI problémáit elsősorban nem a szervezetrendszer irányításának az egészségügyi miniszterhez való áthelyezése, hanem a megfelelő körülmények biztosítása oldhatná meg. Az igazságügyi és rendészeti miniszter válasza szerint az új kormány feladata lesz az IMEI jövőjéről való döntés.

A büntetés-végrehajtás feletti felügyeletet 2010 júniusától ellátó belügyminiszter tájékoztatása szerint a mérvadó egészségügyi-szakmai álláspont ismeretében tárcaszintű egyeztetések kezdeményezését tervezi az IMEI-vel kapcsolatban.

Az IMEI „elköltöztetése”, a gyógyítás korszerű feltételeinek megteremtése kiemelten fontos, sürgősen megoldandó kormányzati feladat lenne mind a betegek, mind az orvosok, ápolók szempontjából, ami elősegítené az ott elhelyezett időskorú fogvatartottak helyzetének javítását is.

* DR. FOGARASSY EDIT jogi referens (OBH)

⁶⁸ AJB-1161/2009. számú jelentés.

Az idős fogvatartottak befogadásakor különös figyelmet fordítanak az egészségügyi befogadásra, az elhelyezés kérdésében is kikérik az egészségügyi szakterület javaslatát. A lehetőségekhez képest törekszenek a hasonló korú fogvatartottak együttes elhelyezésére, lehetőleg kis létszámú zárkában, alsó ágyon. Több intézetben arra is figyelnek, hogy olyan körletrészen helyezték el az idős fogvatartottakat, ahol az orvosi rendelő található.

A szervezett *munkáltatásban* – a munkaalkalmassági vizsgálat negatív eredménye miatt – csak kis létszámban vesznek részt. Az idős fogvatartottak 14,7%-át foglalkoztatják (40 személyt), míg az országos átlag 36,8%. Az intézetekben szervezett programokban, foglalkozásokon részt vesznek.

Az időskorúakat illetően a vonatkozó büntetés-végrehajtási jogszabályokban nem találhatóak speciális szabályok, de az 1979. évi 11. tvr. (Bv. tvr.) 2. § (3) bekezdése értelmében „az elítéltek tekintetében az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani”.

Az időskorú fogvatartottak egészségi állapotuk miatt gyakrabban veszik igénybe az egészségügyi szolgáltatásokat a büntetés-végrehajtás keretében, melyekhez való hozzáférést az ombudsman a fogyatékossgal élő fogvatartottak jogainak érvényesülését vizsgáló jelentésében részben már feltérképezte, ugyanakkor a 2011-es egészségügyi projekt keretében is tervezi vizsgálni.

Az ombudsman vizsgálata eredményeként – az IMEI-t érintő visszasságokon túl – azt is megállapította, hogy a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában, *Tökölön a fürdőhelyiségek akadálymentességének hiánya visszasságot okoz az esélyegyenlőség elvével összefüggésben, a főépülethez tartozó sétaudvar nem megfelelő kialakítása pedig sérti az emberi méltósághoz való jogot.*

A biztos kezdeményezte a kórház főigazgató főorvosánál a küszöbök megszüntetését, illetve a fürdőhelyiségek mielőbbi akadálymentesítését; a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának pedig ajánlást tett a szabad levegőn tartózkodást megfelelően biztosító sétaudvar kialakítására. A főigazgató a kezdeményezést elfogadta, és intézkedett két fürdőhelyiség akadálymentesítésére. A teljes fürdő és WC átalakításokat a víz- és csatornahálózat felújítása keretében tervezik megvalósítani.

Az országos parancsnok 2011. januári tájékoztatása szerint Tökölön, a Központi Kórház főépületében elhelyezett betegek számára kialakított sétaudvar mérete 65 m²-rel növelhető. A bővítést a Fiatalkorúak Bv. Intézete – az erre a célra elkülönített közel 400 ezer forintos előirányzat terhére, fogvatartotti munkáltatás keretében – végzi, az alapozást biztosító földmunkák elkészültek.

A biztos vizsgálta a Nagyfai Bv. Intézet Krónikus Utókezelő Részlegét is. *Megállapítása szerint a Nagyfai Országos Bv. Intézet rendkívül rossz megközelíthetősége – különösen a téli időszakban – az élethez való jog sérelmének közvetlen veszélyét okozza.* A biztos ajánlást tett a bv. országos parancsnokának az út mielőbbi kijavítására.

Az országos parancsnok 2011. januári válasza szerint a Szegedi Fegyház és Börtön Nagyfai Objektumához vezető bekötőút közötti átminősítése érde-

kében a tulajdonos Nagyfa Alföld Kft. egyeztetést kezdeményezett a Nemzeti Közlekedési hatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóságánál, valamint a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. illetékes portfólió vezetőjénél.

Mindezek az ajánlások szintén érintik az egészségügyi szolgáltatások igénybe vételére rászoruló időskorú fogvatartottakat.

5.2. Az élethosszig tartó tanulás ideája

Az élethosszig tartó tanulás szükségességét több okkal szokták magyarázni. Az egyik megközelítés szerint a fejlett gazdaságok és társadalmak alapvetően függenek a tudás, az információ és a gondolatok kezelésétől, ami nélkülözhetlenné teszi polgáraik folyamatos oktatását. A technológiai változások, valamint a tudás és információ növekedésének sebessége indokolja az élethosszig tartó tanulás szükségességét. De a társadalmi kohézió is nélkülözhetlenné teszi az élethosszig tartó tanulást, ugyanis a tudás alapú társadalmakban a tanulás jelentősége egyre nagyobb, s akik a tanulásból kimaradnak – előbb vagy utóbb – magas fokú társadalmi kirekesztettséget szenvednek el.⁶⁹

Az iskolarendszerű felnőttképzés jelentősége alapvetően abból fakad, hogy amennyiben az egyén „normál” iskoláztatása során nem tudott megfelelő iskolai végzettséget szerezni, azt csak felnőttképzési formában van lehetősége pótolni. Ennek igényét ugyanakkor az a „kényszer” is fokozza, hogy minden szakmai képzés megismerésének előfeltétele egy meghatározott iskolai végzettség megléte. Ez az alap- és középfokú szakképzések döntő többségében minimum általános iskolai végzettséget jelent. A kvalifikáltabb szakmák megszerzésének alapfeltétele viszont a legalább középszintű iskolai végzettség. Ez utóbbi igényt erősíti, hogy a tartós foglalkoztatás minimális garanciáját is a középszintű iskolai/szakmai képzettség adja.⁷⁰

A tudásalapú gazdaságban és társadalomban a tanulás a versenyképességet és az életminőséget meghatározó egyik legfontosabb tényező. A tanulás létfontosságú mind az egyén, mind a társadalom és a gazdaság szempontjából. Ez óhatatlanul maga után vonja a tanulás időbeni kiterjedését. Az egész életen át tartó tanulás a korai szocializációtól és az iskoláskor előtti neveléstől a munkavállalás szempontjából aktív életkor utánig felöleli az egyén teljes életciklusát. A felnőttkori tanulás viszont egyaránt szolgálja az egyén foglalkoztathatóságának javítását és az életminőséget érintő egyéb dimenziókat (egészség, kultúra, család, személyes kapcsolatok, hobby stb.), így a tanulási lehetőségek kihasználása az aktív kort követően is fontos. Az egész életen át tartó oktatás és képzés elősegíti a gazdasági versenyképesség és a foglalkoztathatóság fenntartását,

⁶⁹ POLÓNYI ISTVÁN: Az élethosszig tartó tanulás finanszírozási lehetőségei, javaslatok a felnőttképzési törvény feladatainak finanszírozási módszereire. In Uő.: Az élethossziglani tanulás finanszírozása. *Educatio*, 1999.

⁷⁰ ZACHÁR LÁSZLÓ: A felnőttképzési rendszere és főbb mutatói. In Uő.: Az iskolai és az iskolán kívüli felnőttképzés. *Szakképzési Szemle*, 2000. 3. sz

egyszermind leghatékonyabb eszköze a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemnek is.⁷¹

„Az egész életen át tartó tanulás az iskolai előkészítéstől a nyugdíj utáni korig terjedően magában foglal minden formális, nem formális és informális tanulást. Tehát e fogalomba minden olyan tanulási tevékenység beleértendő, amely tudás, készségek és képességek fejlesztése céljából történik, személyes, állampolgári, társadalmi és/vagy foglalkoztatási szempontból.”⁷²

Az OECD definíciója szerint az egész életen át tartó tanulás az egyéni és társadalmi fejlődés valamennyi formáját átöleli. Független attól, hogy ez milyen környezetben, azaz formális módon (tehát iskolákban, vagy szakképzési felsőoktatási és felnőttoktatási intézményekben) vagy nem formális módon (azaz családi otthonban, a munkában vagy más közösségben) folyik.

Az állampolgári jogok biztosa a hozzá érkező jelzések nyomán arról értesült, hogy a képzési rendszer nem támogatja az idősek részvételét sem a felnőttképzésben, sem a felsőoktatásban, ezért a projekt keretében hivatalból vizsgálatot indított.

A vizsgálat egyrészt az idősekkel foglalkozó szakemberek képzési lehetőségeire fókuszál, azaz milyen tanulási, képzési lehetőségei vannak az időskorúaknak a felsőoktatás és a felnőttoktatás keretei között, másrészt azt vizsgálta, hogy egyenlő eséllyel jutnak-e hozzá a felsőoktatás, valamint a felnőttképzés keretei között történő oktatáshoz, továbbá támogatja-e a képzési rendszer az idősek részvételét a felnőttképzésben, illetve a felsőoktatásban.

Vizsgálat során a biztos az oktatási és a szociális államtitkár, valamint a nemzetgazdaságért felelős miniszter tárgykörre vonatkozó álláspontjáról, az Idősügyi Stratégia I. Cselekvési Tervben⁷³ meghatározott feladatok megvalósulásának jelenlegi helyzetéről kért tájékoztatást, továbbá arra vonatkozóan, hogyan látja az időskorú emberek, továbbá az idősekkel foglalkozó szakemberek képzési lehetőségeit a felsőoktatásban, valamint a felnőttoktatásban. A biztos kikerítte továbbá a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet főigazgatójának tárgykörre vonatkozó álláspontját kértem.

Az oktatásért felelős államtitkár válasza szerint Magyarországon elenyészően kevés az idősek igényei szerinti képzés, és a felnőttképzés rendszerében szinte kizárólagosan szakmai célú képzéseket szerveznek. A felnőttképzési törvény és a hozzá kapcsolódó jogszabályok egy-egy foglalkozás betöltésére szólnak felkészítő-központúak, és alig van finanszírozási forráslehetőség a különféle pályázati rendszerekben az idősek aktivitását megőrző képzésekre. Álláspontja szerint a jövőben külön szabályozási rendszert kellene alkotni a nem szakmai és nem nyelvi célú felnőttképzésre, és meg kell teremteni az idősek számára az önszorgató képzések finanszírozási lehetőségét. Erre figyelemmel a tárca kezde-

⁷¹ Az egész életen át tartó tanulásról szóló stratégia tervezete.

⁷² Európai Tanács (2002/C 163/01) az egész életen át tartó tanulásról.

⁷³ Idősügyi Stratégia I. Cselekvési Terv 2010–2012. 1087/2010. (IV. 9.) Korm. határozat.

ményezni fogja a felnőttképzési törvény felülvizsgálatát, és az idősök képzési lehetőségeinek bővítését.

Az államtitkár megfelelőnek tartja az idősök képzési lehetőségeit a felsőoktatásban, ugyanakkor a tárca az esélyegyenlőség érvényesülését az időskorúak vonatkozásában meg fogja vizsgálni. Kiemelte, hogy az idősökkel foglalkozó szakemberek képzési lehetőségei a felsőoktatásban, különösen az utóbbi években, az andragógus képzés több egyetemen történt beindítását követően kiszélesedtek. A képzések minőségi követelményeinek felügyeletét a Magyar Akkreditációs Bizottság látja el. A képzések minőségét a Felnőttképzési Akkreditáló Testület (FAT) garantálhatja. A FAT szerinti akkreditáció azonban az államtitkár megítélése szerint nem megfelelő minden tekintetben, ezért is szükséges a jogszabályok felülvizsgálata.

A szociális, család- és ifjúságügyért felelős államtitkár a Központi Statisztikai Hivatal adataira támaszkodva hangsúlyozta, hogy az idősödő és az időskorú állampolgárok részvételi aránya a felnőttoktatásban és a felsőoktatásban rendkívül alacsony. A 45 évnél idősebbek három korcsoportjában a 45–54 évesek 8,4%-a, a 55–64 évesek 4,5%-a, a 65–74 évesek 2,2%-a vett részt valamilyen tanulási programban. Rámutatott arra is, hogy a felnőttképzés jogi szabályozása Magyarországon az Európai Unió elvárásainak is megfelelően biztosítja az élethosszig tartó tanulás jogi feltételeit, kereteit, de igen gyakran szemléletbeli korlátok akadályozzák ennek gyakorlati megvalósulását.

A nemzetgazdaságért felelős miniszter válasza szerint a Nemzetgazdasági Minisztérium elsődleges célja az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerével a munkahelyteremtés és a munkahelymegtartás elősegítése. Az idősebbek tekintetében a szaktárca kiemelt feladatának a 45 év feletti álláskereső, munkahelyük elvesztésével fenyegetettek munkaerő-piaci (re)integrációját tartja. Az ezt szolgáló piacépítő informatikai ismereteket adó, munkavállalói készségeket fejlesztő munkaerő-piaci képzések, szolgáltatások kidolgozása, a képzési programok korszerű, informatikai eszközökkel támogatott formáinak elterjesztése területein kíván fejlesztéseket, programokat, intézkedéseket megvalósítani.

Összhangban az Idősügyi Nemzeti Stratégia 1. Cselekvési Terv 3/6. pontjában foglaltakkal a Kormány a nemzeti fejlesztés keretében kiemelt feladatként kívánja kezelni az informatika és a telekommunikáció szakterületeit, ennek részeként pedig alapvető céljának tartja a magyarországi digitális szakadék csökkentését, a lakossági internethasználók számának növelését.

A nyugdíjas korosztály művelődési szokásainak formálásában fontos szerepük van a közművelődési intézményeknek, az időskor sajátosságaira épülő civil szervezeteknek, a népfőiskoláknak, a nyugdíjas szervezeteknek, amelyek tekintélyes tapasztalattal, megfelelő tudásbázissal és kapcsolati hálóval rendelkeznek. A közművelődés fejlesztési stratégia (2007–2013) egyik prioritásaként fogalmazza meg az aktív időskor elősegítését, többek között az életen át tartó tanulást, művelődést, képzést elősegítő alkalmak szervezésével, az ehhez szükséges kiegészítő anyagok elkészítésével.

A fentiek alapján az időskorúak internethasználatának támogatása, a digitális szakadék áthidalása az egyes szakterületek, intézmények, stratégiák interszektorális, illetve intraszektorális együttműködését, integrált fejlesztését kívánja meg. Emiatt a miniszter kezdeményezni javasolja az Idősügyi Stratégia 1. Cselekvési Terv 3/6. pontjának felülvizsgálatát.

A digitális írástudásra vonatkozó, 2010. január 1-jétől hatályos felnőttképzési szabályozási rendelkezés eredményeiről statisztikai adat a későbbiekben áll majd rendelkezésre, ugyanis a felnőttképzést folytató intézményeknek képzési programjaik befejeztével kell adatot szolgáltatniuk. A digitális írástudás képzési programjában részt vevők adatainak külön nyilvántartását a 2011. január 1-jétől induló képzések vonatkozásában kell megteremteni. Az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP) felnőttképzési statisztika az 55 év feletti korcsoport képzéseiről tartalmaz adatokat, a 60 év felettiekről ezért külön információkat a miniszter nem tudott adni.

A Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet (NSZFI) főigazgatója az időskorúak felnőttképzés keretei között történő képzési lehetőségeivel kapcsolatban arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy 45–49, 50–54 és 55 év felettieket tartanak nyilván, amely megfelel az EU „időskori” kategóriáinak.

Az adatokat döntő módon a felnőttképzési intézmények kötelező adatszolgáltatásából gyűjtött adatbázisból nyerték, melyet 2007 óta az intézet kezel.

A felnőttképzést is folytató, elsősorban iskolarendszerű képzést végző intézmények képzési (lehetőség) kínálatáról, valamint az iskolarendszeren kívüli felnőttképzés keretében indított képzési és továbbképzési programokban részt vevők számáról és arányáról a főigazgató a következő tájékoztatást adta:

a) Az időskorúak számára elkülönült képzési lehetőségek általában nincsenek, a 45 év felettiek „diszkriminációmentesen” vehetnek részt a programokban, kivéve a különböző célprogramokat, amelyekbe természetesen kedvezményezettként léphetnek be (pl. informatikai képzések, lásd „Kattints rá, Nagy!” programok stb.).

b) Az iskolarendszerű felnőttképzés a hiányzó iskolai végzettség megszerzését célozza, az általános iskolai, a gimnáziumi, illetve a szakközépiskolai végzettség vonatkozásában. A főigazgató tájékoztatása szerint 60 év felett mindösszesen a 2009. október 15-i állapot szerint 196 fő; a 2010. február 15-i állapot szerint 235 fő tanult iskolarendszerű képzésben.

c) Az iskolarendszeren kívüli felnőttképzés keretében indított képzési és továbbképzési programokban részt vevő időskorúak számát tekintve az idősök körülbelül 25 százalék súlyarányal vesznek részt a programokban.

A részvételi aktivitást a képzési programok jellege szerint vizsgálva szembevetjük, hogy az idősebb korosztályok, főleg a szakmai továbbképző (35,2%), és a munkakörhöz szükséges, de az állam által nem elismert szakképesítést nyújtó képzésekben vesznek részt (30,5%). Ugyanakkor jelentős arányú az általános célú felnőttképzési programokban (28,6%), valamint az informatikai képzésekben (28,1%) való részvételi arány is.

A megváltozott képességűek rehabilitációs képzéseiben való időskorúak részvételi aránya 54,6 százalék, de ez összességében nem számottevő (387 fő).

A főigazgató tájékoztatása szerint a 2010. január 1. óta induló 240 óra feletti programokhoz kapcsolódó, a digitális írástudás növelését célzó kiegészítő programokról nincsen még statisztikai adatuk, erről az OSAP keretében legkorábban 2011-ben várható információ.

A részvételi aktivitást a képzés megkezdéséhez szükséges végzettség szerint vizsgálva szembevetjük, hogy az idősebb korosztályon belül a képzéseket általános iskolai végzettséggel megkezdők aránya jelentős (19,3, illetve 24,4%), az ilyen végzettségűek aránya az összes idősebb résztvevő között több mint 50 százalék (63 822 fő – 51,8%), viszont a főiskolai végzettségűek között is jelentős az idősek aránya (36,2%).

d) Az iskolai rendszeren kívüli, a munkaügyi szervezet által a Munkaerő-piaci Alap (MPA) terhére támogatott képzési programokban részt vevőket életkor szerint – a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai alapján – vizsgálva megállapítható, hogy 2009-ben, a munkaviszonyban nem állók, illetve a regisztrált álláskeresők között a 45–54 évesek aránya 14,6%,; az 55 éves és idősebbek aránya 2,3% volt, miközben arányuk az álláskeresők között 23,2; illetve 8,3 százalék.

Az időskorú emberek képzésével foglalkozó szakemberek képzési lehetőségeivel kapcsolatban átfogó információkkal az NSZFI nem rendelkezik e témakört tekintve, azonban az intézet maga is aktívan részt vesz ilyen irányú képzési programok fejlesztésében, illetve képzések indításában, egyrészt a szociális ágazatban betöltött képzésfejlesztési/képzési tevékenysége, másrészt a pedagógus-továbbképzési tevékenységén belül.

Ebben a vonatkozásban a következő programokhoz lehet hozzáférni:

a) Az akkreditált felnőtteképzési programok választékában jelenleg három program található az idősekkel foglalkozó szakemberek részére, úgymint

- mentálhigiénés tanfolyam idősekkel foglalkozó szakembereknek – filmalkotások felhasználásával (NSZFI)
- mentálisan hanyatló idősek intézményi ellátása (Fővárosi Önkormányzat Idősek Otthona)
- zeneterápiás elemek alkalmazása idősekkel folyó csoportfoglalkozásokon (Fővárosi Önkormányzat Idősek Otthona)

b) Az NSZFI az idősekkel foglalkozó szakemberek (ápoló-gondozó, családgondozó, klubvezető, szociális segítő, mentálhigiénés munkatárs, szociális gondozó, ápoló, szociális munkatárs, foglalkoztatás szervező, terápiás munkatárs, szociális munkatárs, illetve szakértő) részére – a salgótarjáni képzőközpont közreműködésével –, az alábbi programokat kínálja, illetve szervezi:

- korszerű gerontológiai ismeretek;
- személyközpontú megközelítés az idősgondozásban;
- személyiségfejlesztő tréning szociális intézmények vezetői számára.

c) Az NSZFI pedagógusok számára a felnőttképzés fejlesztéséhez, illetve az idősebb tanulókkal való foglalkozáshoz szükséges módszertani felkészüléshez az alábbi akkreditált programokat kínálja, illetve szervezi:

- az andragógia alapjai
- pályaaorientáció – pályakorrekció.

d) A felsőoktatási intézmények a kétszintű felsőoktatási rendszer keretében bevezették az andragógusképzést, több intézmény már a mesterszakot is elindította.

A főigazgató tájékoztatása szerint nincs teljes körű információjuk az idősokkal foglalkozó felsőfokú szakemberképzésről, tájékoztatott azonban arról, hogy szociálgerontológia szakirányú továbbképzési szak indult a Pécsi Tudományegyetem Illyés Gyula Főiskolai Karán 2009-ben, illetve 2010 őszén indul a gerontoandragógus szak a Zsigmond Király Főiskolán. Az idős emberek jogainak érvényesülése érdekében folytatott intenzív ombudsmani munka legfontosabb célja tehát az „önállóság – egészség – képzettség – tudás” alapú minőségi élet lehetőségeinek a köztudatba, közbeszédbe való beültetése. Ennek alapján az idős emberek szellemiségét, a társadalmi paradigmaváltás lehetőségét erősíteni.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának preambuluma szerint „Európa népei, az egymás közötti egyre szorosabb egység létrehozása során úgy döntöttek, hogy osztoznak a közös értékeken alapuló békés jövőben. Szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik. Tevékenységei középpontjába az egyént állítja, létrehozva az uniós polgárság intézményét és megteremtve a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget.”

A Charta 21. cikke szerint, tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.

A Felnőttképzésről szóló törvény (továbbiakban: Ftv.) célja a tanítás és a tanulás alkotmányos jogának érvényesüléséhez szükséges jogi garanciák megteremtése. A tanuláshoz való jog alapján a Magyar Köztársaság minden állampolgárának joga, hogy igénybe vegye a felsőoktatás által nyújtott szolgáltatásokat, feltéve, hogy képességei alkalmassá teszik a felsőfokú tanulmányokra. A törvény célja továbbá, hogy az Alkotmányban biztosított tanuláshoz való jog az állampolgár egész életpályáján érvényesüljön, a felnőttkori tanuláshoz és képzéshez való hozzáférés szabályozott lehetőségei a társadalom minden tagja számára bővüljenek, hogy az állampolgárok meg tudjanak felelni a gazdasági, kulturális és technológiai fejlődés kihívásainak, hogy eredményesen tudjanak bekapcsolódni a munka világába és sikeresek legyenek életük során, valamint a felnőtt-

kori tanulás és képzés révén az életvitel minősége javuljon. A tanítás, a kutatás és a művészeti élet szabadsága a felsőoktatásban a felsőoktatási intézmények autonómiáján keresztül valósul meg. A törvény célja továbbá az egész életen át tartó tanulás feltételeinek megteremtése, ennek keretei között a felsőoktatáshoz való hozzáférés lehetőségének szélesítése.

A törvény értelmében az állam mindenki számára biztosítja a felnőttképzésben való részvételhez való jogot.

Az *Idősügyi Nemzeti Stratégia*⁷⁴ céljai között szerepel az idősödők és az idősek aktivitásának és függetlenségének megőrzése.

Az Idősügyi Nemzeti Stratégia szerint elenyészően kevés az olyan képzés, amely céltudatosan az idősödők és idősek sajátos igényei szerint szerveződne. Nem veszik kellő mértékben figyelembe az idősek potenciális önsegítő képességét, amely tanulással fejleszthető lenne. A felsőoktatás nem vállal aktív szerepet az idősek tanulásában-művelődésében, az egyetemek nem nyitottak az idősek számára. A Stratégia szerint továbbá a 45–64 év közöttiek oktatásban való részvétele Magyarországon jelentősen elmarad az Európai Unió átlagától.

Az *egész életen át tartó tanulás stratégiájának megvalósítását szolgáló feladatokról szóló Korm. határozat*⁷⁵ szerint az egész életen át tartó tanulás térségi feltételeinek megteremtése céljából ki kell dolgozni a felsőoktatási intézmények, a középfokú tanintézetek, a regionális képzőközpontok, valamint a létrehozandó Térségi Integrált Szakképző Központok (TISZK) szervezeti együttműködésének kereteit, ösztönözve a felnőttképzési intézmények bevonását. A Korm. határozat szerint az információs és kommunikációs technológiák alkalmazásának elterjesztése érdekében intézkedési tervet kell készíteni, megcélozva a hatékony oktatási módszerek és tanulá irányítási rendszerek bevezetését. A Korm. határozat célul tűzi ki, hogy figyelembe véve az európai oktatási-képzési referencia-értékeket, ki kell dolgozni azt az indikátorrendszert, melynek segítségével értékelni lehet az oktatási, felnőttképzési és foglalkoztatási politikák és fejlesztések sikerességét az egész életen át tartó tanulás feltételeinek és eredményességének javulása szempontjából. E mutatók és elemzésük képezzék részét a lisszaboni folyamattal kapcsolatos időközi jelentéseknek, illetve a Nemzeti Fejlesztési Terv programjai értékelésének.

Az *Új Magyarország Fejlesztési Terv*⁷⁶ szerint a felnőttkori képzésben rendkívül kevesen vesznek részt, és még az alacsony részvételi arányok mögött is jelentős egyenlőtlenségek mutathatók ki. Különösen hátrányban vannak az idősebbek és az alacsony iskolai végzettségűek. A változásokhoz való alkalmazkodás elősegítéséhez mindenképp az egész életen át tartó tanulás lehetőségeinek fejlesztése és hozzáférhetővé tétele szükséges. Az alkalmazkodás segítése érde-

⁷⁴ Idősügyi Nemzeti Stratégiáról szóló 81/2009. (X. 2.) OGY határozat.

⁷⁵ 2012/2005. (X. 13.) évi Korm. határozat az egész életen át tartó tanulás megvalósítását szolgáló feladatokról.

⁷⁶ Az Új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról szóló 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat.

kében kulcsfontosságú a felnőtt népesség általános kompetenciáinak fejlesztése (idegennyelv-tudás, digitális írástudás, szociális és életviteli kompetenciák, vállalkozói ismeretek).

Az Idősügyi Stratégia I. Cselekvési Terv⁷⁷ a következőket tartalmazza:

1/4. Munkacsoport alakítása szükséges a Nemzeti Alaptanterv felülvizsgálata, az egyenlő bánásmód, ezen belül az idősebbek és idősek társadalmi egyenlősége szempontjainak felülvizsgálata céljából, a felülvizsgálat eredménye alapján javaslatétel a szükséges módosításokra. Ennek felelőse az oktatásért felelős miniszter, határidő a munkacsoport megalakítására 2010. december 31., a javaslatételre 2012. május.

3/3. El kell készíteni a Harmadik Kor Egyeteme képzési tematikáját, ki kell terjeszteni és ösztönözni kell az egész életen át tartó tanulás lehetőségét elsősorban az idősebbek és időskorú állampolgárokra a felnőttképzés keretei között, figyelemmel a generációk együttműködésére és a kirekesztettség megelőzésére. A felnőttképzés szolgáltatásainak városi, megyei, regionális és országos kiterjesztési lehetőségeinek felvázolása, képzési know-how elkészítése, az időskorúak képzőként és a képzés alanyaiként való megjelenítése. A felelőse a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter, a program határideje 2011. május 31.

3/4. Az idősügyi szervezetek pályázási, forrásszervezési kompetenciáit fejlesztő képzési program, módszertan kidolgozása, akkreditált képzési programok megvalósításának előkészítése. Felelős a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter, határidő: 2011. szeptember 30.

3/6. Célkitűzése az élethosszig tartó tanulás kereteinek kiterjesztése az idősebbek és idősek korosztálya internetes ismereteinek, felhasználói készségeinek fejlesztésére, a számítógépes képzések rendszerének fejlesztése, az információs szakadék csökkentése és lehetőségekhez mért megszüntetése érdekében a tényleges internethasználók számának növelése, melynek megvalósításáért a gazdaságpolitikáért felelős miniszter folyamatosan gondoskodik. Ennek felelőse a gazdaságpolitikáért felelős miniszter, a határidő pedig folyamatos.

A vizsgálat során a biztos áttekintette a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és megállapította, hogy a felsőoktatás és a felnőttképzés szolgáltatásaiban való részvétel ugyan életkorhoz nem kötött, az idősek is szabadon választhatnak az intézményi szakok és az oktatási programok közül, azonban az állam részéről pozitív intézkedésekre van szükség annak érdekében, hogy az időskorú személyek a felsőoktatás és a felnőttképzés szolgáltatásaiban minél szélesebb körben vegyenek részt.

A különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőség megteremtéséhez, vagy legalábbis az egyenlőtlenségek csökkentéséhez.

⁷⁷ Az Idősügyi Stratégia I. Cselekvési Terv 2010–2012. 1087/2010. (IV. 9.) Korm. határozat.

A felsőoktatás keretei között a képzéshez való hozzáférést, az előírt felvételi követelményeknek megfelelő személyek számára az államnak biztosítania kell. Aki vállalja a felsőfokú tanulmányok folytatását, annak a diploma, illetve oklevél megszerzéséhez az ahhoz előírt feltételeket bármelyik felsőfokú oktatási intézményben teljesítenie kell. Ezeket a követelményeket a képzési és kimene-ti követelmények határozzák meg, amelyek megállapítása részben – mint az egyetemi autonómia része – az adott oktatási intézmény, nagyrészt pedig a jogalkotó hatáskörébe tartozik.⁷⁸

A Kormány 2005-ben kidolgozta az egész életen át tartó tanulásról szóló stratégiájának tervezetét, mely rövid távon igyekszik javítani a jelenlegi oktatási rendszert a munkaerő-piaci elvárások azonnali kielégítése érdekében (felnőttképzésben való növekvő részvétel, alacsony képzettségűek képzése és továbbképzése, 55 év felettiak képzése), másfelől hosszú távon elősegíti egy kompetenciaalapú képzésre épülő új tanulási kultúra kialakítását. A stratégia vázolja azokat a szakpolitikai irányvonalakat, az azokra épülő gyakorlati teendőket, amelyek mentén az oktatási, képzési és minősítési rendszerek hosszú távon alkalmassá tehetők arra, hogy megfelelő alapokat és folyamatos fejlődési lehetőségeket biztosítsanak mindenki számára tanulási képességeik és igényeik dinamikus bővüléséhez, a munkaerőpiacon történő hathatós szerepléshez, a versenyképesség javításához. A stratégia alapvetően az Európai Unió strukturális tervezésével összhangban a 2013-ig tartó időszakra szól.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint az élethosszig tartó tanulás stratégiájának nem szabad kizárólag a munkaerő kompetenciájának növelésére korlátozódnia, fontos az is, hogy segítse az aktív állampolgári magatartást minden életkorban, hogy egyfajta hidat képezzen azon tudásszakadék felett, mely az időskorúakat többnyire jellemzi. A továbbképzés, átképzés, önművelés a hosszú időn át tartó foglalkoztathatóságnak, illetve az egyes életszakaszok változó körülményeihez való alkalmazkodásnak egy nagyon fontos eszköze lehet, mindemellett a gazdaság igényeinek a képzési programokban történő hangsúlyosabb megjelenése is szükségeltetik.

A megkérdezett szervek válaszaiból egyértelműen kitűnik, hogy az időskorúak részvételi aránya a felnőttoktatásban és a felsőoktatásban rendkívül alacsony, pedig a tanulás csökkenti a társadalmi izoláltságot, az elmagányosodás érzését, javítja a mentális funkciókat, az életminőséget, ezért is fontos hangsúlyozni, hogy a felsőoktatásban, felnőttképzésben való részvétel az egészségügyi ellátórendszer gyógyító-megelőző részének tekinthető. Szakemberek szerint rendkívül szétaprózott az intézményrendszer a felnőttképzés terén. Az intézmények közötti együttműködés és munkamegosztás is akadozik, ezért szükség lenne egy együttműködésen alapuló, rendszerszemléletű, átfogó stratégiára. Jelenleg hiányzik a globális szemlélethez elengedhetetlenül szükséges egységes törvényi, intézményi háttér is, hiányzik az egész életen át tartó tanu-

⁷⁸ 782/B/2000. AB határozat.

lásban részt vevő intézmények pontos feladatmeghatározása és elhatárolása, a célcsoportok megjelölése.

Mindemellett azonban, szükséges egyfajta szemléletváltás mind az érintettek, mind pedig a társadalom részéről, e szemléletváltás mind az időskor megélése, mind megítélése terén elengedhetetlen. Az idősekhez kapcsolódó társadalmi attitűd megváltoztatásának eszköze lehet, tudásuk, tapasztalatuk elismerése, véleményformálási lehetőségek biztosítása, az időskorúak életének differenciált és sokszínű bemutatása, a generációk közötti párbeszéd, az iskolarendszeren kívül szerzett tudás és kompetenciák elfogadása, valamint az *aktív állampolgár képzés*. A kutatók a társadalmi egyenlőtlenségek vizsgálata során egyre gyakrabban használják az „alapvető képességek egyenlősége” kifejezést. Lélektanilag azt tartják a legnagyobb gondnak, hogy a népesség különböző csoportjai, melyek meghatározott feltételek között élnek, „sorsszerűnek fogadják el a feltételeket azért, mert nincs elképzelésük az alternatívákról. Ennek elkerülése érdekében az időskorúak számára alternatívákat kell felmutatni egyrészt képességeik, tudásuk szinten tartására, másrészt a kor vívmányainak, a technika adta lehetőségek (pl. internet) megismerésére. Az elektronizáció széles körű elterjedéséből ki- vagy lemaradó időskorúak felzárkóztatásához ez különösen fontos, így a perspektívatlanság helyét átveheti a munkaút esetleges meghosszabbodásának lehetősége. Mindemellett azonban a munkában való maradáshoz szükséges kompetenciáik fejlesztésére is szükség lenne.

A biztos az időskorúak képzési lehetőségeivel kapcsolatban elkészült jelentését⁷⁹ figyelemfelhívásnak szánja, ráirányítva a figyelmet az időskorú emberek felsőoktatásban és a felnőttképzésben való részvételének, valamint az információs szakadék csökkentésének a jelentőségére. E figyelemfelhívás egyúttal az országgyűlési biztos

állásfoglalása is. Mindemellett fontos hangsúlyozni az időskorú emberek méltóságának és egyenlő méltóságú személyként való kezelésének következetes érvényesítését, valamint a társadalmi szemléletváltás szükségességét, az oktatás, képzés esélyteremtő szerepének jelentőségét. Ezért a biztos végül felhívta a Kormány figyelmét arra, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel, továbbá az Idősügyi Stratégia I. Cselekvési Terv 2010–2012. 1087/2010. (IV. 9.) Korm. határozat végrehajtásával segítse elő, hogy az időskorúak minél szélesebb körben vehessenek részt a felsőoktatásban, valamint a felnőttképzésben.

Az országgyűlési biztos ugyanakkor felhívta arra is a Kormány figyelmét a vonatkozó jogszabályokat szükséges áttekinteni abból a szempontból, hogy azok lehetővé teszik-e az egész életen át tartó tanulás intézményrendszerének – és ebben az európai elvárásoknak megfelelően – az egyes elemei közötti rendszeres működését.

⁷⁹ AJB 3124/2010. számú jelentés.

6. Dilemmák

Nagyanyáink méltósága – Gondolatok az idősügyi projekt végén

Európa, de talán a világ jóléti fele kétségbeesetten igyekszik sürgős megoldást, vagy legalábbis receptet találni az idősödő társadalom távlati vízióinak előrevetült rémképei miatt, s helyet, pénzt, módszert, gyógyszert találni az idős emberek méltó életének megteremtéséhez, de legalább kontúrjainak fenntartásához. Társadalomtudósok, orvosok, közgazdászok, politikusok gondolják: mi végre a világ, ha a méltó vég is csak képzelet?

Évtizedes kutatások eredményeként megnövekedett a várható élettartam, a 21. század gazdaságai képesek a jóléti transzfereket olyan rendben tudni, hogy az életminőség hosszú-hosszú évekig tartósan biztosítható, nyilván az állami intézményrendszerek, biztosítók, és a hosszú élet vágya, mint humán attitűd immanens része a makro- és mikrokörnyezet elvárásainak.

Ószintén hisszük a mesék valóságát a bölcs öregemberről, és az öreg királyról, ismerjük a keleti bölcsélet életút trimeszterében az öven év feletti bölcs szemlélődés ideáját, és látjuk a századforduló utáni korok időseinek elbizonytalanodását. Ha szerencsénk van, ismerünk néhány távol-keleti kultúrából elirigyelhető modellt, melyben az élet útjának végén az egész család jelen van, együtt él gyerek és agg, az aktív középkorú és a pályaeépítő fiatal.

Nem régen konferenciát tartott a Németországi Szövetségi Köztársaság Oktatási és Kulturális Minisztériuma⁸⁰ abból a célból, hogy integrálja az európai tagállamokban egyre növekvő számban jelen lévő időszerűk okozta demográfiai változásokkal foglalkozó kutatásokat. Az első találkozón azokat a legfontosabb kérdéseket fogalmazták meg, amellyel minden tagállam foglalkozik: a rendelkezésre álló, de szétforgácsolt erőforrások integrálása, mind a tagállami, mind a közösségi szintű hatékonyság növelése érdekében.

A tanácskozás témái egyfelől a társadalmi elvárások és az érdeklődési területek mentén adódtak, másfelől a kutatás és fejlesztés irányait ölelték fel. Előbbiben szóba került az öregedési folyamatok befolyásolása (vö. az egészségi állapot javítását jelentő tudományos vívmányok következményei) következtében előállt demográfiai változások miatti kihívások és ezek előnyei. Noha nyilván globális gondolkodást igényel, de kétségtelen, hogy meg kell fogalmazni a lehetőségek és elvárások sorrendjét, mindezzel összefüggésben pedig a társadalmi, gazdasági kapcsolatok és/vagy összefüggések konzisztens rendszerét. Ha tehát

⁸⁰ A "Demographic Change. The Potentials and Challenges of Longer Lives" című konferencia. Berlin 2010. január 28–29.

látjuk a tényeket, ismerjük a gazdasági környezetet, ha fel tudunk tenni adekvát kérdéseket, meghatározhatóak a kutatás és fejlesztés irányai. Ezen belül fontos tudni, hogy adott területet érintően milyen nemzeti kutatási programok vannak folyamatban, és melyek ezek jellemzői, illetve az új társadalmi elvárások, kihívások és lehetőségek feltérképezéséhez milyen speciális ismeretekre van még szükség. Ha pedig ezek között szakadék van, a válasz: a már elégséges és még vállalható megoldásokhoz milyen intézkedésekre van szükség.

A fejlett világ – nevezzük így – heroikus harcot prognosztizál az emberi lét természetes folyamatának méltó kísérésére. Na már most: az öregség nem állapot, arra lényegében egész életünkben számítani lehet, készülni, megalapozni, tudatosan haladni az életpálya stációin, persze a legjobb forgatókönyv szerint a vége felé is minden különösebb gond nélkül, aktívan, nyugdíjjal, majd az elmúlás – tradíció-specifikusan – természetes. Család, társadalom, állam, ki-ki szerepe szerint nyújtja a lehető legjobb az életút szakaszaiban.

Mondják: a legfontosabb az egészség. „Csak az legyen, akkor minden van.” Fiatalon persze nem, később ez annál nagyobb kincs. Mindenesetre időskorában erre különösen érzékeny az ember, pláne, ha a körülményei vagy bármi egyéb miatt nem gondoskodott megfelelően a testi-szellemi állapotáról.⁸¹ Kell persze erre nemzeti politika: idősbarátság, biztonságos környezet megteremtése, az időskori fogyatékoságból származó terhek, a krónikus betegségek és korai halálozás megelőzésére és csökkentésére. Fontos – nem csak az idősgügy szempontjából – a dohányzás elleni küzdelem, az egészséges táplálkozás, fogászati szűrések terjesztése, de általában az egészségvédelmi faktorok növelése és a kockázatok csökkentése. Szükség van továbbá nemcsak megfizethető és elérhető egészségügyi, hanem szociális szolgáltatásokra, ehhez jól képzett gondozók és ápolók munkájára.

Addig meg hadd maradjon minden idős ember a társadalom aktív tagja, amihez – ad absurdum – szükség van a tanulási lehetőségek megteremtésére minden életszakaszban, hogy az „élethosszig tartó tanulás” európai filozófiája tényleg megvalósulhasson. A feladat nem kicsi: fel kell ismerni, és elő kell segíteni az emberek részvételének jelentőségét a gazdasági fejlődésben (és a munkában), az önkéntességben minden életszakaszban, a személyes szükségleteiknek, igényeiknek megfelelően, képességeikhez mérten. Elő kell segíteni,

⁸¹ Az időskori szellemi szegénység majdnem olyan sorscsapás, mint az anyagi hiány. De persze számos példa van arra, hogy mesterek, tudósok az időskor ismert sztereotípiáit felrúgva hoznak létre történelmi léptékű nyomot, munkát, művet, sőt remekművek sorát. PLATÓN nyolcvanévesen írta a *Törvényeket*, SZOPHOKLÉSZ nyolcvankilenc évesen mutatta be *Oedipus Kolónosban* című művét, TOSCANINI 87 évesen egy apró memóriahiba miatt vonult vissza a karmesteri pálcától, SZTRAVINSZKIJ hetvenen túl keresett új utat a tizenkét fokú rendszerben, utolsó bravúros műveit közel kilencvenévesen írta. LIGETI GYÖRGY világhírű magyar komponista utolsó darabját („Sípval dobbal...”) 2000-ben, 77 évesen írta, KURTÁG GYÖRGY, ugyancsak világhírű magyar zeneszerző, 2011. február 19-én volt 85 éves, ezúttal operát komponál.

hogy az emberek az idősödés folyamatában is teljes jogúan vehessenek részt – maradhassanak – a családi, közösségi életben, akár az arra alkalmas közlekedés vagy épp a vezetői pozíciók, végső soron az idősödésről alkotott pozitív kép és a férfi-női egyenjogúság megteremtésével.

Az Európai Tanács 2000-ben fogadta el a „Lisszaboni stratégia” elnevezésű hosszú távú célokat tartalmazó programcsomagot. E szerint 2010-re az Európai Uniónak „a világ legversenyképesebb, leggyorsabban növekvő, tudásalapú gazdaságává kell válnia, amely képes arra, hogy fenntartható gazdasági növekedés mellett jobb munkahelyeket és nagyobb szociális kohéziót biztosítson”. Ma hazai kutatás folyik a Poszt-Lisszaboni Stratégia kapcsán, a „Növekedés és munkalehetőség” eredeti program aktuális (KSH Népeségtudományi Intézet).

Magyarország 2004 óta az Európai Unió tagja, e célok alanya. 2010-ben a világ gazdaságának az Európai Unió az egyik legkiszolgáltatottabb térsége lett. 10 százalék körüli a munkanélküliség, a meglévő munkahelyek megtartásával is küzd, a szociális rendszerek fenntartása mind több erőfeszítést igényel, nem beszélve a jövedelemkülönbségek növekedéséről, ezzel a társadalmi feszültségek kiéleződéséről. Az 1990-es évek elején a kelet-európai puha vagy félkemény diktatúrák összeomlásával látszólag és de facto megszűnt a Nyugat számára mindenképpen ellensúlyozandó politikai kényszer, a jólét fenntartásának kényszere mint a baloldali – ekkor még szocialista/kommunista – érvek feltétlen opponálásának egyik társadalmpolitikai eszköze. A kétpólusú világ önfenntartó filozófiája megszűntével az új paradigma felborította az addigi kényes egyensúly belső koherenciáját. A jóléti állam ideája vált a célok céljává. Ott is, ahol a fenntartható fejlődésről addig csak a tiltott nyugati szakirodalom értekezett. Korábban a szocialista politikai vezetők a tervgazdaság ideájával vélték megvalósíthatónak azt, amellyel a termelést a csillagos égig lehet növelni és megvalósítani az elvet, amely szerint „mindenki képességei szerint, mindenkinek szükségletei szerint” jár a munka, illetve a javak elosztása. Jellemzően felfelbukkan ez az elv a 21. századi fejlődési modell mottójaként, mely a „meglévő képességek”-re fókuszálva készít hajléktalan-, fogyatékos- vagy épp idősügyi stratégiát, s nem a veszteségek okán próbál kompenzálni. De persze a munka manapság nem jár, a foglalkoztatás komoly erőfeszítést igényel a kormányoktól, a piac pedig mindig az adott helyzetben válaszol aktuális humánerőforrás-igényével.

Ha csak az úgynevezett tartós gondozási szektor fenntarthatóságát, fejlesztését vizsgáljuk, az európai törekvés kifejezetten a komplex programok keretében olvasható ki a közpolitikák között. Az idősügynön belül az ellátások koordinációja, az egészségpolitika integrációja, minőségbiztosítás a tartós bentlakásos intézményekben, a munkaerőpiac és a gondozási infrastruktúrák összehangolása ugyancsak valóságos stratégiai gondolkodást igényel. Az általunk vizsgált hazai helyzet is ezeket az igényeket tükrözi, mi több, a program is kész, a támogató szemlélet hiánya az, ami a hazai helyzetet nehezíti.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a rászoruló és kiszolgáltatott

embereket megillető jogok sajátosságaihoz illeszkedő szemlélettel és eszközrendszerrel lép fel a hátrányos vagy nehéz helyzetben élők jogainak védelmében. Emlékszünk, hogy 2008-ban az „Emberi méltóság korlátok nélkül” projektsorozatban a hajléktalan emberek, 2009-ben „Méltóképpen másképp” címmel a fogyatékossgal élő emberek helyzete, méltóságuk, jogegyenlőségük védelme és esélyegyenlőségük minél teljesebb biztosítása állt a vizsgálatok középpontjában. A 2010-es évben az idősek helyzetét, annak hazai társadalmi, jogi és szociológiai aspektusát vizsgáljuk az alkotmányos alapjogok szemszögéből – az ombudsman hatásköri korlátainak figyelembevételével – elemezve az adott alapjogi problémákat, és kezdeményezve a megoldást, de legalábbis megfogalmazva a kihívásokat és dilemmákat, végső soron elősegítve a minél teljesebb jogtudatosságot, jogismeretet. Alapjogi szempontból az emberi méltósághoz való jog, a diszkrimináció tilalma, valamint az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, a szociális biztonsághoz való jog, illetve a testi és lelki egészséghez való jog biztosítását és védelmét tekintjük át. A cél ráirányítani a társadalom figyelmét az időskorú emberek – azaz hosszú távon valamennyiünk – helyzetére.

...mert a társadalmi részvétel, biztonság és egészség trihotómiájának európai víziója távolodni látszik. Amint az új elit és az elszegényedő társadalmi csoportok között, úgy az idősek emberek különböző, ám korántsem kor szerinti csoportjai között tátong a szakadék. Az aktív, tevékeny élet, a munka igénye, a szellemi és fizikai frissesség nem mindenkinek adatik meg. Sőt az elmúlt időszak hírei épp azzal szembesítenek, hogy nem hiábavaló sem a gyermekek jogait értelmező, vizsgáló projekt, sem az időügy hazai helyzetét értékelő, elemző egyéves programunk. Ahogyan egyre mélyebben vizsgáljuk a hazai társadalmi, szociológiai, jogi helyzetet, egyre több összefüggés, óvatosságra intő körülmény válik világossá e két, állapotánál fogva legkiszolgáltatottabb társadalmi csoport létében.

És míg a természeti jelenségek modern kori kutatásainak felismerései nem változtatnak a vizsgált valóságon, az alapjogi gondolkodás befolyásolja a közéleti, politikai gondolkodást. Az alkotmányos gyakorlat elemzői módosíthatják azokat a folyamatokat, amelyekről a megállapítások szólnak, ezzel a politika és a jog szereplői óhatatlanul alakító részesei a kutatott jelenségeknek. Az alkotmány pedig azé a politikai közösségé, amelyik egyúttal morális közösség is.⁸²

Különösen szembetűnő a párhuzam a gyermekotthonok és a szociális otthonok között, a gyermekek veszélyeztetettségét számon tartani hivatott jelzőrendszer működése, az erőszak/bántalmazás latenciája, az elrejtett szegénység tekintetében. Ahogy a legszigorúbb mércével vizsgáljuk a gyermekellátás intézményeit, olyan szemérmes az idősek emberekről gondoskodó ellátó hálózat kontrollja. Amilyen következetes a számonkérés a jelzőrendszer működését

⁸² DR. TÓTH GÁBOR ATTILA: Előszó. In: *Túl a szövegen – Értékezés a magyar alkotmányról*. Budapest: Osiris, 2009. 9. o.

illetően, olyan kiáltó annak hiánya az idősök életében. A gyerekabúzusok statisztikai hajmeresztőek, azonban az idősök bántalmazásáról Magyarországon adatgyűjtés sincs. A gyermekszegénység ténye szervezetek sokaságát mozgatja meg, a kisnyugdíjasok ezreiről csak a nyugdíjfolyósító számadatai, esetleg a rendőrség jegyzőkönyvei beszélnek.

Az ENSZ időspolitikájának egyik alapelve az idős emberek professzionális otthoni gondozási körülményeinek – elsősorban finanszírozási szempontból való – megteremtése.⁸³ Természetesen figyelemmel az igen eltérő családmodellekre, valamint az európai államok sajátosságaira az idősök intézményi, illetve otthoni gondozásának arányai, a ráfordítások összegszerűsége elképesztő különbségeket mutat. Az otthoni ellátás legmagasabb arányban jellemzően az észak-európai államokban van (17%), míg a Baltikumban csupán 1%-ban jellemző ez az ellátási forma. A szemlélet a szolgáltatói oldal mindenekelőttiségétől az igénybevevő oldalára áll. Egy hazai felmérés szerint sokkal több idős ember szeretne élete végéig az otthonában élni a szükséges gondoskodással, biztonságban, mint bármilyen jó intézmény falai között. Ha ezt komolyan vennénk, mindez hatással lehetne a családon belüli generációs kapcsolatokra, nagyanyáink méltóságára, a gyerekek szocializációs készségeire, ami jó stratégiai kiindulópont egy ép társadalom fenntarthatóságához.

⁸³ GYARMATI ANDREA: Egy kapcsolódó közpolitika: idősök tartós gondozása In: *Családpolitikák változóiban*. SzMI, 2010. 94. o.