

NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

VEZETŐ- ÉS TOVÁBBKÉPZÉSI KÖZPONT

CHRONOWSKI NÓRA

ZELLER JUDIT

**Társadalmi felzárkózás,
esélyegyenlőség**



A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001
Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése
című projekt keretében készült el.

Eredeti megjelenés éve: 2015

A hatályosított tananyag a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001
„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése”
című projekt keretében készült el és jelent meg.

A hatályosított kézirat lezárásának dátuma: 2018. április 13.

Szerző:

© Dr. Chronowski Nóra

© Dr. Zeller Judit

A hatályosítást végezte:

Dr. Naszladi Georgina

Olvasószerkesztő:

Császár-Biró Anna

Kiadja:

© NKE, 2018.

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert

Dékán

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

I. Alkotmányos alapok	4
1. Alapfogalmak	4
2. Alaptörvényi szabályozás	4
II. Jogszabályi háttér	7
III. Intézményrendszer	9
1. Az Alapvető Jogok Biztosa	9
2. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság.....	10
3. Kormányzati szervek.....	10
IV. A társadalmi felzárkózási és esélyegyenlőségi stratégiák rendszere	12
1. Stratégiák az Európai Unióban	12
2. Stratégiák Magyarországon.....	13
3. Esélyegyenlőségi valamint társadalmi felzárkózási szempontok érvényesítése helyi szinten	15
Kérdések	16
Fogalomtár	17

I. Alkotmányos alapok

1. Alapfogalmak

A demokrácia alapkövetelménye, hogy a társadalom minden tagja emberként és polgárként egyenlő. Az egyenlőség dimenziói a:

- a) jogegyenlőség: mindenki számára ugyanazon jogok egyenlő mértékű biztosítása, vagyis minden ember egyenlő a közhatalomhoz képest (formális egyenlőség, mert eltérés mutatkozik az egyének jogérvényesítő képességében);
- b) egyenlő bánásmód: mindenki szempontjainak (tehetségének, képességének, tulajdonságainak stb.) azonos figyelembe vétele, vagyis nem egyforma bánásmód. Ez a ténylegesen fennálló egyenlőtlenségekre tekintettel biztosítandó, vagyis az egyenlőket azonos módon, a nem egyenlőket egyenlőtlenségükre tekintettel kell kezelni. A tartalmi jogegyenlőség nem mindenkinek a különbség nélküli azonos kezelésében áll;
- c) egyenlő jogvédelem: az állam kötelezettsége, hogy a jogalkotás, a végrehajtás és a jogalkalmazás során tartózkodjon a személyek hátrányos megkülönböztetésétől, jogszabályban tiltsa, szankcionálja a diszkriminációt, és teremtsen hatékony jogorvoslatot az okozott sérelmek orvoslására;
- d) esélyegyenlőség: a hátrányos helyzetben lévők számára az állam biztosítja, hogy a formálisan mindenkit megillető jogokkal élni tudjanak, a kisebbséghez tartozók a többséggel azonos kezdőpontról induljanak.¹ Az esélyegyenlőség előmozdítható jogi és nem jogi eszközökkel (intézkedések, programok, stratégiák kidolgozásával és végrehajtásával). Ezek célzóhatják a jogegyenlőség és az egyenlő jogvédelem megvalósulását (joghoz és igazságügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés elősegítése, pro bono jogi szolgáltatás, jogvédő tevékenység), valamint a társadalmi egyenlőtlenségek enyhítését; megvalósulhatnak állami feladatellátás, civil aktivitás és társadalmi szolidaritás alapján. Az egyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket támogatja a társadalmi felzárkózás politika eszköz és intézményrendszere (uniós fogalmat alkalmazva: társadalmi befogadás), amely célzottan a sérülékeny, rászoruló egyének vagy csoportok emberi méltóságának, alapvető jogainak tiszteltetésében tartásával alkotmányos.

A sérülékenység, rászorultság, megfosztottság általánosan és elvont módon nehezen definiálható, mivel az olyan konkrét kérdés, amely az adott egyén vagy csoport helyzete, az eset körülményei és a jogi szabályozás összefüggésében mérlegelhető. Általában az olyan csoportok tekinthetők sérülékenynek, amelyek „tagjai a szegénységnek és a társadalmi kirekesztettségnek az összlakosságnál nagyobb mértékű kockázatával szembesülnek”. Sérülékenységi mutatók lehetnek a kor, a nem, az etnikai származás, a fogyatékoság, a betegség, a szexuális irányultság, a problémás jogi státus stb. A sérülékenységi, kirekesztettségi kockázat tipikusan nagyobb az nemzetiséghez tartozók, a fogyatékkal élők, a hajléktalanok, az elszigetelt idős és kiskorúak, a migránsok, a szexuális kisebbségek esetében, amely kombinálódhat alacsony iskolai végzettséggel, munkanélküliséggel, diszkriminációval, akadályoztatottsággal az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférésben.²

2. Alaptörvényi szabályozás

Az **Alaptörvény XV. cikke** tartalmazza az egyenlőségi jogokat, kimondva a jogegyenlőség követelményét, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, a nemi egyenjogúságot, az előnyben részesítés lehetőségét, és biztosítva a különös védelmet meghatározott társadalmi egységeknek, csoportoknak.

- (1) A **törvény előtt** mindenki egyenlő. Minden ember **jogképes**.
- (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek **bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül** biztosítja.
- (3) A **nők** és a **férfiak** egyenjogúak.
- (4) Magyarország az **esélyegyenlőség** és a társadalmi felzárkózás megvalósulását **külön intézkedésekkel** segíti.

¹ Kovács Krisztina (2003): A hátrányos megkülönböztetés tilalma. In Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest. 366-367.

² Hajjas Barnabás – Szabó Máté (szerk., 2013): Pajzsuk a törvény. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben. AJBH, Budapest. 9-10.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

Ez alapján az állam feladata minden sérülékeny társadalmi csoport esélyegyenlőségének és társadalmi felzárkózásának elősegítése, ezen belül kiemelt védelemben részesülnek a családok, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt klauzula védelmet nyújt a rejtett vagy közvetett diszkriminációval szemben is. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a közvetett diszkrimináció tilalmát sérti, ha egy látszólag általános jellegű és semleges jogszabályi rendelkezés vagy szabály végső soron a társadalomban gyakorta hátrányos különbségtétellel sújtott, az Alaptörvényben tételesen felsorolt, illetve azzal döntő hasonlóságot mutató „egyéb helyzetben” lévő személyek kizárását, kirekesztését vagy valamely lehetőségtől való megfosztását eredményezi. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint így az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkrimináció tilalma kiterjed azokra a közhatalmi intézkedésekre is, amelyek ugyan látszólag általános, semleges és mindenkire egyformán érvényes rendelkezést tartalmaznak, de eredményüket vagy hatásukat tekintve valójában mégis az alaptörvényi szabályban felsorolt tulajdonságú társadalmi csoportot sújtanak további hátrányokkal. Vagyis végső soron egy ilyen tulajdonság valamelyikének jegyét hordozó csoport tagjainak kirekesztését eredményezik {3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29]}. Ehhez hasonlóan az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) szerint is az Emberi Jogok Európai Egyezménye 14. cikkében foglalt hátrányos megkülönböztetést tiltó szabály az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakhoz hasonlóan nyílt felsorolással határozza meg az egyes társadalmi helyzetekben élőket. A felsorolás azonban az EJEB esetjoga szerint tetszés szerint nem bővíthető, hanem kizárólag a társadalom úgynevezett sérülékeny, személyben rejlő tulajdonság mentén elkülönülő csoportjait ölelheti át {vö. 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [31]}.

Az **esélyegyenlőség** és a társadalmi felzárkózás megteremtésének egyes eszközeire maga az Alaptörvény is utal. A XXVI. cikk előírja: „Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az **esélyegyenlőség előmozdítása érdekében** – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.” Relevánsak e szempontból a **foglalkoztatás- és szociálpolitikát befolyásoló rendelkezések**, mivel alkalmasak a XV. cikk (5) bekezdésének konkretizálására. Az állam azonban az esélyegyenlőséget célzó intézkedések alkalmazása körében *mérlegelhet, és korlátozhat* alaptörvényi szempontok alapján.

XII. cikk (2) bekezdés: „Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.” XVI. cikk (1) bekezdés: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” XVIII. cikk (2) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel biztosítja a fiatalok és a szülők munkahelyi védelmét.” XIX. cikk (1): „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.” (2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. (3) **Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.** (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”

XXII. cikk (1) Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. (2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani. (3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan **jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.**³

³ A XXII. cikk szövegét a 4. alaptörvény-módosítás véglegesítette. Említést érdemel, hogy az Alkotmánybíróság 38 /2012. (XI. 14.) AB határozatában megállapította: ha az állam önmagában azt bünteti, hogy valaki kényszerűségből – lakhatását valamely okból elvesztve – a közterületen él, az az Alaptörvényben szabályozott emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen. Az Alkotmánybíróság továbbá rejtett diszkriminációt állapított meg már a guberálással kapcsolatos 176/2011. (XII. 29.) AB határozatban, amely a hajléktalanokkal szemben közvetett módon diszkriminatívnak ítélte a szabályozást (szabálysértést követett el, aki közterületre kitétt gyűjtőedényből guberált), mivel az egyértelműen egy bizonyos élethelyzetben lévő társadalmi csoport ellen irányult. A határozat indokolása szerint „[a]z Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértő közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül, ha látszólag semleges rendelkezések sora vezet a jog és a társadalmi szokás által gyakorta hátrányos megkülönböztetéssel sújtott, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tételesen felsorolt, illetve az azzal döntő hasonlóságot mutató „egyéb helyzetben» lévő személyek kizárásához vagy valamely lehetőségtől való megfosztásához.”

Az esélyegyenlőség alkotmányos vetülete az előnyben részesítés (pozitív diszkrimináció) problémája, amelynek megengedhetősége korán felmerült az **alkotmánybíróági gyakorlatban**. A testület Alaptörvény előtti gyakorlata szerint az előnyben részesítésnek, vagyis azonos körön (összehasonlítható helyzetben lévő csoporton) belül kedvezőbb feltételek biztosításának **alapja lehet az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölése, alapjog érvényesítése, alkotmányos cél előmozdítása**. *Az állam számára nem kötelezettség, csak lehetőség, és nem kizárólagos eszköz az egyenlőség előmozdítása terén.*

Feltételei, hogy alkotmányos indok szükséges hozzá, a kivételt megengedő szabálynál a hangsúly a funkcionalitáson van⁴, a nem kedvezményezettek számára nem járhat jogfosztással, nem eredményezheti hátrányos megkülönböztetésüket, és nem sértheti az egyenlő méltóságot, vagy más alkotmányos alapjogot.⁵

„Az Alkotmány 70/A § (1) bekezdésében megfogalmazott megkülönböztetési tilalom értelmezésével az is megállapítható: a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos.

Az (...) azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. De ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni.

A pozitív diszkrimináció korlátjának (...) az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.⁶

„Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése az esélyegyenlőség előmozdításának alkotmányjogi alapjait teremti meg, amikor kimondja, hogy »a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti«. Ezt az alkotmányi rendelkezést az Alkotmánybíróság az esélyegyenlőség előmozdítását szolgáló állami cselekvés alapjának tekinti. Ennek megfelelően mondta ki a testület, hogy az „Alkotmány a pozitív diszkriminációt mint az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket, a 70/A. § (3) bekezdésében állami feladatként határozza meg. Ebből egyértelműen következik, hogy a pozitív diszkrimináció valamely meghatározott formájára alanyi jogként hivatkozni nem lehet, arra alkotmányosan követelés vagy igény nem alapítható.⁷

Hasonlóan, az Európai Unió Bíróságának gyakorlata szerint az előnyben részesítés akkor nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha az az érintettek egyéni kvalitását is figyelembe veszi, és nem biztosít feltétlen előnyt.⁸

⁴ 4 33/1993. (V. 28.) AB határozat

⁵ Chronowski Nóra (2013): Alkotmányjog. Emberi jogok, státuszjogok, jogforrási rendszer. Dialóg Campus, Budapest-Pécs. 31-32.

⁶ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat

⁷ 650/B/1991. AB határozat

⁸ Hellmut Marschall v. Land Nordrhein -Westfalen (C-409/95.), Katarina Abrahamsson and Leif Anderson v. Elisabet Fogelqvist (C-407/98.)

II. Jogszabályi háttér

A törvényi szabályozás 2003-ig nélkülözte az egységes antidiszkriminációs jogszabályt. A diszkrimináció tilalmát és az egyenlő bánásmód elvét jogterületenként garantálta a jogrendszer (például a munka törvénykönyve, a polgári és a büntető törvénykönyv, a közoktatási törvény, a kisebbségi törvény). Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a jogrendszer egészének kell kizárnia a hátrányos megkülönböztetést, és erre nem alkalmas a jogágankénti szabályozás. Az Alkotmányból nem vezethető le átfogó törvényalkotási kötelezettség, így önmagában nem alkotmányellenes a diszkrimináció tilalmát érvényre juttató egységes törvény hiánya sem. A jogalkotó szabadon döntheti el, milyen eszközöket vesz igénybe a hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölésére.⁹ Ilyen eszközként értékelhető a 2004. januárjában hatályba lépett 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (Ebt.), amely kerettörvényként kívánja biztosítani az ágazati szabályozás egységes értelmezését és hatékony érvényesülését.

Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével kapcsolatos hatósági eljárások és az alkalmazható jogkövetkezmények 2011 óta a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) X/A. fejezetében voltak megtalálhatók.¹⁰ 2018. január 1-jétől a Ket.-et felváltó általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) azonban csupán a jogszerűség alapelvének körében rögzíti, hogy a hatóság a hatásköre gyakorlása során a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül jár el. Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével kapcsolatos eljárások és jogkövetkezmények az Ebtv. 12-20. §-aiban kerültek rögzítésre.

Az Ebt. egyrészt a már meglévő szabályokat koherenssé tette, másrészt kitöltötte azokat a hiányosságokat, amelyek az ágazati szabályozásban mutatkoztak, harmadrészt pedig megfelelő eljárási rendelkezéseket biztosított a jogsértésekkel szembeni fellépéshez.

Az Ebt. az **egyenlő bánásmód** követelményével kapcsolatban a jogrendszer egésze tekintetében, általános jelleggel határozza meg az egyenlő bánásmód jogosultjait¹¹, kötelezettjeit, valamint az egyenlő bánásmód követelményének tartalmát. A szabályozás emellett biztosítja azt is, hogy a jogsérelmet szenvedett személyek minden esetben megfelelő közigazgatási jogi eljárás igénybevételével léphessenek fel a jogsértőkkel szemben.

Az Ebt. az egyenlő bánásmód követelményének **szektorális kérdéseire** is kitér, ennek megfelelően egyaránt foglalkozik a **foglalkoztatásban**, a **szociális biztonság** és az **egészségügy területén**, az **oktatásban**¹² vagy a **lakhatási** ügyekben, illetve az **árak forgalma** és a **szolgáltatások igénybevétele** során megjelenő hátrányos megkülönböztetéssel.¹³

A törvény az **esélyegyenlőséggel kapcsolatban** egyrészt keretet biztosít az állami intézkedéseknek, amelyek a közösségi erőforrások leghatékonyabb felhasználását teszik lehetővé, másrészt szabályozza a helyi esélyegyenlőségi programot és az uniós jogon alapuló, felzárkózást elősegítő megélhetési támogatás feltételeit. Az esélyegyenlőség előmozdítása elsősorban nem normatív szabályozás megalkotása által, hanem konkrét, a hátrányok kiegyenlítését segítő intézkedések végrehajtásával érhető el.¹⁴

A törvény biztosítja az antidiszkriminációs joganyag koherenciáját, mivel úgy rendelkezik, hogy az ágazati jogszabályokban található, az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó szabályokat a törvény rendelkezéseivel összhangban kell értelmezni.¹⁵

Az Ebt. lehetővé teszi az előnyben részesítést (pozitív diszkriminációt), kimondva, hogy nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését az a rendelkezés, amely egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul, ha az:

- törvényen vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeleten, illetve kollektív szerződésen alapul, és határozott időre vagy határozott feltétel bekövetkeztéig szól, vagy

⁹ 6 45/2000. (XII. 8.) AB határozat az antidiszkriminációs törvényről.

¹⁰ Ket. 169/B. § – 169/M. §

¹¹ A Ebt. 1. §-a szerint az egyenlő bánásmód követelménye alapján a Magyarország területén tartózkodó természetes személyekkel, ezek csoportjaival, valamint a jogi személyekkel és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel szemben azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell eljárni.

¹² Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét azonban, ha közoktatási intézményben a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint, felsőoktatási intézményben a hallgatók önkéntes részvétele alapján olyan vallási vagy más világnézeti meggyőződésen alapuló, továbbá nemzetiségi oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását; feltéve, hogy emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri, továbbá ha az oktatás megfelel az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek. (Ebtv. 28. § (2) bek.)

¹³ Ebt. 21-30. § 11 Ebt. 2. §

¹⁴ Ld. a törvény indokolását.

¹⁵ Ebtv. 2.

- a párt ügyintéző és képvisleti szervének megválasztása, valamint a pártnak a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott választásokon történő jelöltállításánál a párt alapszabályában meghatározott módon érvényesül.

Az előnyben részesítés azonban nem sérthet alapvető jogot, nem nyújthat feltétlen előnyt, és nem zárhatja ki az egyéni szempontok mérlegelését.¹⁶

Az esélyegyenlőség előmozdításának egyik eszköze az uniós támogatások ilyen célra történő felhasználása. A társadalmi felzárkózást szolgáló európai uniós társfinanszírozású projektek keretében a projektgazda vagy konzorciumi partner felzárkózást elősegítő megélhetési támogatást nyújthat uniós jogszabályban meghatározott, hátrányos helyzetű személyek számára szervezett, legalább heti 20 órát meghaladó képzésben részt vevő olyan személy számára, aki a képzésbe történő bevonás időpontjában keresetpótló juttatásban nem részesül; az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, egyéb kereső tevékenységet nem folytat; és a képzés időtartama alatt további támogatott képzésben és munkaerő-piaci programban nem vesz részt.¹⁷

¹⁶ Ebt. 11. §

¹⁷ Ebt. 32. §

III. Intézményrendszer

Az esélyegyenlőség intézményrendszerét egyrészt független szervek (mint az Alapvető Jogok Biztosa és az Egyenlő Bánásmód Hatóság), másrészt a társadalmi felzárkóztatásért felelős kormányzati mechanizmus alkotja.

1. Az Alapvető Jogok Biztosa

Az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el; a feladata, hogy **az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa**, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve, tevékenységével összefüggésben nem utasítható.¹⁸

A biztos a jogvédelmi háló eleme, egyrészt egyéni alapjogvédelmet, másrészt – az Alkotmánybíróság által végzett utólagos normakontrollra, illetve az Alaptörvény értelmezésére irányuló kezdeményezési jogköre¹⁹ révén – objektív alkotmányvédelmet végez. Alapjogvédő tevékenysége során elsősorban a közigazgatással szemben lép fel, és törvényben meghatározott körben általános, külső ellenőrző hatáskörrel rendelkezik. Az alapjogok sérelme ez esetben nemcsak a jogszabályok egyes rendelkezéseibe való ütközést, hanem a jogsértés veszélyét is jelenti. Az alapvető jogok biztosa „A” kategóriás²⁰ úgynevezett nemzeti emberi jogi intézmény.²¹ Mint ilyen, elősegíti az emberi jogok érvényesülését és védelmét, egyrészt társadalmi tudatformáló, felvilágosító tevékenység révén, másrészt úgy, hogy együttműködik azon szervezetekkel és nemzeti intézményekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása.²² Az alapvető jogok biztosa az emberi jogok széles értelemben vett védelmét látja el, és gyakorlata alapján proaktív ombudsmanként működik.²³ Ami a sérülékeny csoportokat illeti, az alapvető jogok biztosa megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak, a jövő nemzedékek érdekeinek, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak, valamint a **leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok** jogainak a védelmére.²⁴ Ugyanez a kiemelt védelem érvényesül a fogyatékosokkal élők jogai tekintetében is, amelynek során az ombudsman megkülönböztetett figyelmet fordít fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény²⁵ végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.²⁶ A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmére külön biztoshelyettes intézményesít a jogalkotó.²⁷ Sérülékeny csoportok védelmeként is értelmezhető az ombudsmannak az a feladata, amelyet a kínzás elleni ENSZ-egyezmény fakultatív jegyzőkönyve alapoz meg. Ennek keretében az ombudsman mint kínzást megelőző nemzeti mechanizmus (nemzeti megelőző mechanizmus) fogvatartási helyeken (például büntetés-végrehajtási intézmények, pszichiátriai zárt osztályok, menekültügyi őrzött befogadó állomások stb.) vizsgálja a szabadságuktól megfosztott személyekkel kapcsolatos bánásmódot.²⁸

Végül kifejezetten a társadalmi felzárkóztatással összefüggő – a magyarországi nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes révén ellátott – ombudsmani feladat a Kormány társadalmi felzárkózásról szóló stratégiájának figyelemmel kísérése.²⁹

¹⁸ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 11. §

¹⁹ Vö. Ajbt. 2. § (3) bekezdés

²⁰ Ez azt jelenti, hogy az intézmény az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának munkájában tevékenyen részt vehet, ülésén felszólalhat és írásos nyilatkozatokat nyújthat be. Vö. Haász Veronika: A nemzeti emberi jogi intézmények akkreditációja. Miskolci Jogi Szemle 5. évfolyam (2010) 2. szám 126. o.

²¹ A nemzeti emberi jogi intézmények az ENSZ által akkreditált szervezetek, amelyek feladata „a nemzetközi emberi jogi standardok hazai implementációjának elősegítése, a monitoring tevékenység, a kormányak történő tanácsadás, az állampolgárok jogtudatosítása, az oktatás és a kutatás.” Haász: i. m. 125. o.

²² Ajbt. 2. § (5) bekezdés. Az alapvető jogok biztosa például 2016-ban a nemzetközi szervezetekkel való együttműködés keretében részt vett „Az egyenlő bánásmódot felelős szervezetek standardjainak kidolgozása” projektben is. Az Equinet (European Network of Equality Bodies), azaz az Egyenlő Bánásmódot Felelős Szervezetek Európai Hálózata 34 európai ország 46 olyan szervezetét fogja össze, amelyek az egyes országokban számos területen rendelkeznek felhatalmazással a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésre, történjen az életkor vagy valamely fogyatékoság, nemi, faji vagy etnikai hovatartozás, vallás vagy meggyőződés, szexuális orientáció vagy más védett tulajdonság alapján. Lásd: <http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok> (utolsó letöltés: 2018. április 10.)

²³ Petrétei József (2013): Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs. 216-217.

²⁴ E körben az esélyegyenlőség szempontjából kiemelkedő kiemelkedő projektek 2008-2013 között: Munka méltósága, A válság vesztesei, Büntetés-végrehajtás és más fogva tartás, Gyermekközpontú igazságszolgáltatás, Beteg jogaink – egészséges méltóság, A gyermekek testi-lelki egészsége, Méltóképpen időskorban, Gyermekjogi projekt – család nélkül, családban, Méltóképpen másképp (fogyatékosügyi), Hajléktalanügyi projekt. A projektfüzetek elérhetők: <http://www.ajbh.hu/projektfuzetek;jsessionid=B7CC85D055FB973F4E7227BB5B627317> (utolsó letöltés: 2018. április 10.)

²⁵ Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény 22 Kihirdette a 2007. évi XCII. törvény.

²⁶ Kihirdette a 2007. évi XCII. törvény.

²⁷ Ajbt. 1. § (3) bekezdés.

²⁸ Ajbt. 39/B. § (1) bekezdés. Lásd még: <http://www.ajbh.hu/opcat> (utolsó letöltés: 2018. április 4.)

²⁹ Ajbt. 3. § (2) bekezdés f) pont.

2. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság

Az egyenlő bánásmód követelménye érvényesülésének ellenőrzésére hivatott autonóm államigazgatási szerv az Egyenlő Bánásmód Hatóság (a továbbiakban: a hatóság), amely független, csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, a feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el.³⁰ A hatóság számára feladatot csak törvény állapíthat meg.

A hatóság feladatai:

- kérelem alapján, illetve az e törvényben meghatározott esetekben hivatalból vizsgálatot folytat annak megállapítására, hogy megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét, valamint kérelem alapján vizsgálatot folytat, hogy az arra kötelezett munkáltatók elfogadtak-e esélyegyenlőségi tervet, a vizsgálat alapján határozatot hoz;
- a közérdekű igényérvényesítés joga alapján pert indíthat a jogaikban sértett személyek és csoportok jogainak védelmében;
- véleményezi az egyenlő bánásmódot érintő jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és jelentések tervezeteit;
- javaslatot tesz az egyenlő bánásmódot érintő kormányzati döntésekre, jogi szabályozásra;
- rendszeresen tájékoztatja a közvéleményt és az Országgyűlést az egyenlő bánásmód érvényesülésével kapcsolatos helyzetről;
- feladatainak ellátása során együttműködik a civil és érdekképviseleti szervezetekkel, valamint az érintett állami szervekkel;
- az érintettek számára folyamatos tájékoztatást ad és segítséget nyújt az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez;
- közreműködik az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatban nemzetközi szervezetek, így különösen az Európa Tanács számára készülő kormányzati jelentések elkészítésében;
- közreműködik az Európai Unió Bizottsága számára az egyenlő bánásmódra vonatkozó irányelvek harmonizációjáról szóló jelentések elkészítésében;
- ellátja – kormányrendeletben meghatározott kivétellel – a légi járműveken utazó fogyatékkal élő, illetve csökkent mozgásképességű személyek jogairól szóló, 2006. július 5-i 1107/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 14. cikkében meghatározott végrehajtó szerv feladatait.³¹

3. Kormányzati szervek

Az **emberi erőforrások minisztere** (a továbbiakban: miniszter) a Kormány társadalmi felzárkózásért felelős tagja³², ő látja el e terület kormányzati koordinációját. A társadalmi felzárkózásért való felelőssége keretében a miniszter felel a gyermekek esélyteremtéséért, a hátrányos helyzetű **gyermek**ek oktatási esélyegyenlőségének biztosításáért, a **hátrányos térségekben élők** társadalmi felzárkózásáért, és az **alacsony végzettségűek** foglalkoztathatóságát javító komplex szolgáltatások biztosításáért. Emellett kidolgozza a **roma társadalmi integrációs** kormányzati politika koncepcióját és koordinálja annak végrehajtását, valamint a Kormány érintett tagjával együttműködve előkészíti a romák társadalmi integrációját és a roma nemzetiség jogait érintő intézkedésekkel összefüggő kormányzati döntések tervezeteit.³³ A miniszter feladata, hogy felelőssége keretében előkészítse a hátrányos helyzetű személyek helyzetére, felzárkózásuk biztosítására és oktatási esélyteremtésére vonatkozó jogszabályokat.³⁴ A miniszter az elnöke annak a **Roma Koordinációs Tanácsnak**³⁵, amely azért jött létre, hogy a legszélesebb körben tegye lehetővé a romák felzárkózásában érintett és érdekelt társadalmi szereplők együttműködését. Elnöke továbbá az Országos Fogyatékosügyi Tanácsnak is.

³⁰ Ennek garanciája, hogy a hatóság fejezetet irányító szervei jogállással bíró központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. A hatóság tárgyévi költségvetésének kiadási és bevételi fő összegei – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott, az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetve annak következményei elhárítása érdekében meghozott átmeneti intézkedés, valamint a hatóság saját vagy irányító szervei hatáskörében meghozott intézkedése kivételével – kizárólag az Országgyűlés által csökkenthetők. [Ebt. 34. §]

³¹ Ebt. 14. §, 33. §

³² 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 48. § 15. pont.

³³ 52/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 64. § (2) bekezdés.

³⁴ 30 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 64. § (1) bekezdés.

³⁵ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A17H1405.KOR×hift=fffff4&txrefere=00000001.TXT> (utolsó letöltés: 2018. április 4.)

A miniszter feladatellátását segítő hivatali szervezeten, az **Emberi Erőforrások Minisztériumán** belül a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár látja el az esélyegyenlőséggel és társadalmi felzárkóztatással kapcsolatos feladatokat. Az államtitkár szakmai és politikai irányítási hatáskört gyakorol a **fogyatékos és megváltozott munkaképességű** személyek esélyegyenlőségének elősegítése, a **gyermek és a fiatal felnőttek** védelme, továbbá a **gyermek esélyteremtése**, a **romák** társadalmi integrációjának elősegítése, az **alacsony végzettségűek** foglalkoztathatóságának javítása, a **mélyszegénységben élők**, a romák és a **hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek** társadalmi integrációjának koordinációja, valamint a társadalmi felzárkózás és a roma társadalmi integráció fő szakpolitikai elveinek, stratégiájának és koncepciójának meghatározása tekintetében.

Mindezek mellett a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár az elnöke azoknak a fórumoknak, amelyek egyes hátrányos helyzetű csoportok tekintetében szakmai tanácsadói szerepet töltenek be a kormányzati politikában. Ezek a **Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság**, a **Szociálpolitikai Tanács**, valamint a „**Legyen jobb a gyermekeknek!**” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottsága.

A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár munkáját a társadalmi felzárkózásért felelős **helyettes államtitkár** segíti.

IV. A társadalmi felzárkózási és esélyegyenlőségi stratégiák rendszere

A stratégia – eredetileg a harcászatban, majd a menedzsmentben használt fogalom – legegyszerűbben a kitűzött célok eléréséhez kidolgozott terv³⁶, amely egymással összehangolt szándékok, döntések együttesét tartalmazza, és amelyben az adott cél eléréséhez szükséges útvonalak, lépések kerülnek meghatározásra.³⁷ Az esélyegyenlőség és társadalmi felzárkóztatás terén stratégiák egész rendszerét lelehetjük fel, amelyek egyes hátrányos helyzetű társadalmi csoportokra, illetve egyes élethelyzetekre fókuszálnak. Ehelyütt kizárólag azokat mutatjuk be, amelyek tárgya kifejezetten megjelenik az esélyegyenlőségért és társadalmi felzárkóztatásért felelős kormányzati szervek korábban ismertetett feladatkörei között.

1. Stratégiák az Európai Unióban

Bár ez Európai Unió eredetileg gazdasági együttműködés céljából jött létre, feladatainak szélesedésével egyre meghatározóbbá vált működésében az uniós polgárok alapvető jogainak védelme.³⁸ E jogok megjelennek az uniós jogi aktusokban, érvényesülésüket pedig stratégiai dokumentumokban meghatározott cselekvési tervek segítik.

A releváns stratégiák közül időben elsőként, az Unió gyermekjogi stratégiája felé³⁹ címmel az Unió olyan átfogó stratégia létrehozását javasolta, amely hatékonyan elősegíti és biztosítja a gyermekek jogainak érvényesülését az uniós belső és külső politikáiban. A stratégia kiemelt figyelmet fordít az emberkereskedelem és a gyermekmunka elleni küzdelemre, valamint a fegyveres konfliktusokban részt vevő gyermekek védelmére. Prioritása ezen kívül a gyermekek jogainak figyelembe vétele valamennyi intézkedés során, a gyermekek bevonása a rájuk vonatkozó döntések meghozatalának folyamatába, és a gyermekek hatékonyabb tájékoztatása saját jogaikról, azok jobb érvényesítése érdekében.

A nők és férfiak közötti egyenlőségre vonatkozó stratégia⁴⁰ megállapítja, hogy a nemek közötti egyenlőtlenségek sértik az alapvető jogokat, terhet rónak a gazdaságra, és a tehetségek pazarlását eredményezik. Az egyenlőségi stratégia pillérei a következőkben határozhatók meg.

- A nők és férfiak egyenlő mértékű gazdasági függetlensége: a nők munkaerőpiaci részvétele, valamint a gyermekvállalási kedv növelése a munka és a magánélet közötti egyensúly megerősítésével.
- Egyenlő és egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazás: a bérszakadék felszámolása.
- Egyenlőség a döntéshozatalban: a női részvétel növelése a politikai és a gazdasági döntéshozatali folyamatokban, a kutatásban és innovációban, magas szintű pozíciókban.
- Méltóság, sérthetatlenség és a nemi alapú erőszak megszüntetése: a nőekkel szembeni erőszak felszámolása. – A nemek közötti egyenlőség az EU harmadik országokban végzett tevékenységében.

Az **EU fogyatékosügyi stratégiájának**⁴¹ célja a fogyatékosokkal élő személyek pozíciójának javítása annak érdekében, hogy lehetővé váljon másokkal egyenlő feltételekkel megvalósuló, teljes körű társadalmi részvételük. A meghatározott fő intézkedési területek az **akadálymentesítés** (a fizikai környezet, a közlekedés, az informatikai és kommunikációs technológiák és rendszerek, valamint egyéb létesítmények és szolgáltatások terén), a részvétel biztosítása (az uniós polgárság előnyeivel élés lehetősége és minőségi, közösségi alapú szolgáltatások), az egyenlőség, a foglalkoztatás (az ellátási csapda felszámolása és minél több fogyatékos személy bevonása a nyílt munkaerőpiacra), az oktatás és képzés (inkluzív oktatás és szegregáció elleni küzdelem), a **szociális védelem**, az **egészség** és a fogyatékos személyek jogainak érvényesítése az EU **külső fellépéseiben**.

³⁶ Kotler, Philip – Keller, Kevin Lane (2006): Marketingmenedzsment. Akadémiai Kiadó, Budapest. 957.

³⁷ Balaton Károly – Tari Ernő (2007): Stratégiai és üzleti tervezés. Aula Kiadó, Budapest 2007. 13. Idézi: Filep Bálint – Nagy Éva: A stratégiai gondolkodás kialakulása a felsőoktatásban. http://www.felvi.hu/pub_bin/dload/AVIR_strat_gondolk_tanulm Kotet/ AVIR_TanKotet_1_Tanulmany.pdf (utolsó letöltés: 2013. 09. 15.)

³⁸ Lásd bővebben: Chronowski Nóra – Zeller Judit (2006): Alapjogvédelem az Európai Unióban. In: Összehasonlító alkotmányjog (szerk. Legény Krisztián). KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest. 412-413.

³⁹ COM(2006): 367 végleges.

⁴⁰ 35 A nők és férfiak közötti egyenlőségre vonatkozó stratégia 2010-2015 COM(2010) 491 végleges Az Európai Bizottság a 2016-2019-es időszakra vonatkozóan megerősítette az előző stratégiában (2010-2015) nevesített öt fő cselekvési területet. Lásd: Stratégiai szerepvállalás a nemek közötti egyenlőségért (2016-2019). https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic_engagement_en.pdf (utolsó letöltés: 2018. április 10.)

⁴¹ Európai fogyatékosügyi stratégia 2010–2020: megújított elkötelezettség az akadálymentes Európa megvalósítása iránt COM(2010) 636 végleges.

A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszeré⁴² – amely zsinórmértékül szolgál a tagállami romastratégiáknak – az Európában élő mintegy 10–12 millió roma helyzetének javítását tűzi ki célul. Fő prioritása, hogy a romák a többi uniós polgárral egyenlő elbánásban részesüljenek, valamennyi alapvető joggal egyenlő módon élhessenek, továbbá megszűnjön körükben a szegénység generációk közötti átadása. A roma integrációs célkitűzések négy fontos területet fednek le.

- Az oktatáshoz való hozzáférés: hátrányos megkülönböztetés és/vagy szegregáció mentes minőségi oktatáshoz, a koragyermekkorai neveléshez, gondozáshoz való hozzáférés biztosítása, a lemorzsolódás csökkentése, valamint a roma fiatalok ösztönzése a középfokú és felsőfokú oktatásban való részvételben
- A munkavállaláshoz való hozzáférés: megkülönböztetésmentes hozzáférés biztosítása a szakképzéshez, a munkaerőpiachoz, valamint az önfoglalkoztatási eszközökhöz; a romák arányának növelése a közszférában.
- Az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés: minőségi egészségügyi ellátás (különös tekintettel a nőkre és gyermekekre), megelőző és szociális szolgáltatások biztosítása, továbbá képzett romák egészségügyi programokba történő bevonása
- A lakhatáshoz és az alapvető (közmű)szolgáltatásokhoz való hozzáférés: a lakhatáshoz, ezen belül a szociális lakásokhoz való megkülönböztetésmentes hozzáférés.

Az Európai Unió jelenlegi növekedési koncepciója, az Európa 2020 Stratégia⁴³ átfogó tervet rögzít a gazdasági válság utáni évtizedre. Három fő prioritása az intelligens növekedés, vagyis a tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása, a fenntartható növekedés, vagyis az erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság, és az inkluzív növekedés, vagyis a magas foglalkoztatás, valamint szociális és területi kohézió kialakításának ösztönzése. A prioritások közül a legutóbbi foglalja magába a szegénység és a – Magyarországon a társadalmi felzárkózás terminussal jelölt – társadalmi kirekesztés elleni küzdelem, illetve társadalmi befogadás célkitűzését. A stratégia a társadalmi kirekesztéssel összefüggésben különösen veszélyeztetett csoportokként azonosítja az egyszülős családok, az idős nők, a kisebbségek, a romák, a fogyatékossgal élők és a hajléktalanok körét. Az e prioritás keretében való fellépés a foglalkoztatási, az oktatási és a képzési politika, valamint a szociális védelmi rendszerek korszerűsítését és megerősítését célozza a munkaerő-piaci részvétel növelése, a munkanélküliség csökkentése és a vállalati szociális felelősség erősítése révén. Erőfeszítéseket vár el annak érdekében, hogy mindenki egyformán részesüljön a növekedés előnyeiből. Az Európa 2020 Stratégia szerint az EU-nak meg kell határoznia, hogy hová kíván eljutni 2020-ra. Ebből a célból a Bizottság a következő kiemelt uniós célokat javasolja:

- A 20–64 évesek legalább 75 %-ának munkahellyel kell rendelkeznie.
- Az EU GDP-jének 3 %-át a K+F-re kell fordítani.
- Teljesíteni kell a „20/20/20” éghajlat-változási/energiaügyi célkitűzéseket (ideértve megfelelő körülmények között a kibocsátás 30 %-kal történő csökkentését).
- Az iskolából kimaradók arányát 10% alá kell csökkenteni, és el kell érni, hogy az ifjabb generáció 40%-a rendelkezzen felsőoktatási oklevéllel.
- 20 millióval csökkenteni kell a szegénység kockázatának kitett lakosok számát.

2. Stratégiák Magyarországon

2015-ben fogadta el az Országgyűlés a 2015-2025-ös évekre szóló **Országos Fogyatékossgügyi Programot**.⁴⁴ Nyolc alapelve közül kiemelhető a „**semmit rólunk, nélkülünk**” elve, amely alapján a fogyatékos személyek saját jogon vagy képviselőik (támogatóik) útján véleményt nyilváníthatnak az őket érintő állami, kormányzati cselekvés tartalmáról. Az Országos Fogyatékossgügyi Program számos beavatkozási területet jelöl meg, amelyekben célul tűzi ki a fogyatékossgal élők helyzetének javítását. A hagyományosnak mondható egészségügyi, oktatási-képzési, foglalkoztatási, a szociális szolgáltatásokkal és ellátásokkal, valamint a rehabilitációval foglalkozó témák mellett kiemelt érdemelnek azok a programcélok, amelyek előremutató szemléleten alapulóan a fogyatékossgal élők hatékony társadalmi részvételét segítik elő. Az önrendelkezés és önálló életvitel körében a program célul tűzi ki az intézményi elhelyezés felszámolását, a közlekedés, a sport, a kultúra és a turizmus igénybe vétele tekintetében a hozzáférhetőséget. A program figyelmet szentel emellett a fogyatékossgal élők családjának nyújtott támogatások szükségességének is. A program külön kitér az úgynevezett interszekcionális csoportokra, vagyis azokra, akik nem pusztán fogyatékossguk, hanem más tulajdonságuk alapján is a társadalom sérülékeny csoportjába sorolhatók. Ide

⁴² COM(2011) 173 végleges.

⁴³ EURÓPA 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája COM(2010) 2020.

⁴⁴ 5/2015. (IV. 7.) OGY határozat. A Programot a határozat melléklete tartalmazza. Az Országos Fogyatékossgügyi Program végrehajtásának 2015–2018. évekre vonatkozó Intézkedési Tervéről lásd a 1653/2015. (IX. 14.) Korm. határozatot.

tartoznak a fogyatékossgal élő nők és gyermekek, akik számára a program valamennyi sérülékenységet indukáló tényezőt kezelő, komplex problémakezelést javasol.

A 2007-ben született „**Legyen jobb a gyermekeknek!**” Nemzeti Stratégia⁴⁵ alapja a gyermek jogának elismerése olyan életszínvonalhoz, amely lehetővé teszi a testi, szellemi, lelki, erkölcsi és társadalmi fejlődését. Központi fogalma a gyermek mindenek felett álló érdeke. A stratégia átfogó célként fogalmazza meg a gyermekek és családjaik szegénységének csökkentését, a gyermekek továbbtanulási esélyeinek és életkilátásainak kiegyenlítését, a gyermeki kirekesztés, szegregálás és a mélyszegénység szélsőséges formáinak, valamint az életesélyeket romboló devianciák előfordulásának csökkentését. A stratégia kiemelt fejlesztést igénylő területekként jelöli meg a foglalkoztatást, az anyagi helyzet javítását célzó ellátásokat, a lakhatási feltételek javítását, az iskolai pályafutás segítségét, a gyermekes családok szakellátásának fejlesztését és az egészségesebb gyermekkor biztosítását. Kiemelt figyelmet fordít továbbá a roma nemzetiségű és a fogyatékossgal élő gyermekekre. Bár a „Legyen jobb a gyermekeknek!” stratégia 2032-ig került meghatározásra, céljai és eszközrendszere nagyrészt beépült a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia keretei közé.

A **Nők és Férfiak Társadalmi Egyenlőségét Elősegítő Nemzeti Stratégia**⁴⁶ a nemzetközi cselekvési programokkal összhangban határozza meg a prioritásait. Ezek közül kiemelhető a fizetési és foglalkoztatási aránytalanságok felszámolása, a szakmai, a magán- és a családi élet fokozottabb összehangolásának támogatása, a politikai és gazdasági döntéshozatalban való részvétel aránytalanságainak csökkentése, valamint a nemekhez kötődő sztereotípiák visszaszorítása. A prioritások megvalósításához a stratégia részben általános, részben konkrét cselekvési javaslatokat dolgoz ki, a változások méréséhez mutatókat állapít meg.

A teletszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégia⁴⁷ a komplex telepprogramokhoz kapcsolódó, a teletszerű lakhatás kezelését megalapozó lakhatási stratégia mely döntően az elmaradott településrészek, szegregált lakókörülmények javítására terjed ki. A stratégia fő célja, hogy a telepek és leromló településrészek, települések – összefoglalóan a lakhatási marginalizáció és annak térbeni koncentrációja – újratermelődését megakadályozó, a szegregálódási, leszakadási folyamatokat megállító és a kialakult telepi élethelyzetek felszámolását szolgáló eszköztárat mutasson be és intézményesítsen annak érdekében, hogy a teletszerű lakhatási formát hosszú távon megszüntesse.

A **végzettség nélküli iskolaelhagyás elleni középtávú stratégia**⁴⁸ szerint a foglalkoztathatóság szoros összefüggést mutat az iskolai végzettség szintjével, a képesítésekkel, ezért is irányul az Európa 2020 stratégia öt számszerű célkitűzéseinek egyike az alacsony iskolai végzettségűek arányának visszaszorítására. A végzettség nélküli iskolaelhagyás csökkenése érdekében az oktatási rendszer minőségét, hatékonyságát és eredményességét, a képzettségi szint javítását szolgáló intézkedésekre, éltott beavatkozásra van szükség.

A **Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II**⁴⁹ átfogó intézkedési terveket dolgoz ki a hátrányos helyzetű csoportok támogatására. Központi fogalma a tartósan rászoruló, amelynek következménye a leszakadás, a kiszorulás az élelehetőségekből a tanulás, a foglalkoztatás és az egészségügyi szolgáltatások területén, valamint rossz lakhatási körülmények a hátrányos helyzetű járásokban és települések perifériáján. A stratégia helyzetelemzése szerint a szegénységi kockázatok különösen sújtják a gyermekeket és a hátrányos helyzetű járásokban élőket, ezen belül is a romákat, ezért Magyarországon a romákat megcélzó (szak)politikát nem lehet elválasztani a szegénység elleni általános küzdelemtől.

A helyzetelemzés négy **probléma-csomópontot** azonosít: a **foglalkoztatás területén**⁵⁰, az **oktatási rendszerben**⁵¹, az **egészségügyben**⁵² és a **lakhatás**⁵³ szférájában. A stratégia átfogó célja a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők arányának csökkentése (különös tekintettel a roma nemzetiségre), a szegénység, szociális kizáródás újratermelődésének megakadályozása, valamint a társadalmi gazdasági javakhoz történő egyenlő

⁴⁵ 15/2015. (IV. 7.) OGY határozat. A Programot a határozat melléklete tartalmazza. Az Országos Fogyatékossgügyi Program végrehajtásának 2015–2018. évekre vonatkozó Intézkedési Tervéről lásd a 1653/2015. (IX. 14.) Korm. határozatot.

⁴⁶ 47/2007. (V. 31.) OGY határozat a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégiáról (2007-2032).

⁴⁷ Lásd: http://romagov.kormany.hu/download/f/a4/21000/Lakhat%C3%A1si_Strat%C3%A9gia.pdf (utolsó letöltés: 2018. április 4.)

⁴⁸ Lásd: <http://www.kormany.hu/download/5/fe/20000/V%C3%A9gzetts%C3%A9g%20n%C3%A9g%C3%BCli%20iskolaelhagy%C3%A1s%20.pdf> (utolsó letöltés: 2018. április 4.)

⁴⁹ http://www.kormany.hu/download/1/9c/20000/Magyar%20NTFS%20II%20_2%20mell%20_NTFs%20II.pdf (utolsó letöltés: 2018. április 4.)

⁵⁰ Magyarországon jellemző a tartósan alacsony munkaerő-piaci részvétel. A hátrányos helyzet többek között a foglalkoztatottság hiányára vezethető vissza. A hátrányos helyzetűek munkaerő-piaci belépésének esélye erősen korlátozott.

⁵¹ Az oktatási rendszer nem képes csökkenteni a halmozottan hátrányos helyzetű – különösen roma – gyerekek családi környezetéből fakadó hátrányait. A minőségi oktatási és képzési szolgáltatásokhoz való hozzáférés jelentős területi és intézményi egyenlőtlenségekkel jellemezhető.

⁵² Az egészségügyet jelentős területi egyenlőtlenségek jellemzik. A népegészségügyi intézkedések nem érik el a leghátrányosabb helyzetű társadalmi csoportokat. A cigány lakosság körében az egészségi állapot terén is tapasztalható az ország átlagától eltérő, nagyon kedvezőtlen értékek.

⁵³ A települési szegregátumok léte közismert tény. Ki kell dolgozni egy szegregátumokra vonatkozó világos tervezési-kiértékelési módszertant, a telep-rehabilitáció kontra telepelszámolással kapcsolatos döntésekhez.

esélyű hozzáférés javítása, a társadalmi összetartozás erősítése. A céloknak megfelelően eszközök hét beavatkozási területre csoportosíthatók.

- **Gyermek jól-lét:** hátrányos helyzetű kisgyermeknek jó minőségű kora gyermekkori szolgáltatások biztosítása, családjaik támogatása.
- **Területi egyenlőtlenségek:** a leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatása.
- **Oktatás, képzés:** három éves kortól történő kötelező óvodába járás, a roma fiatalok végzettség nélküli iskolaelhagyásának megakadályozása, minőségi oktatás biztosítása, iskolai előremenetelt, felsőoktatásba való belépést célzó ösztöndíj-programok.
- **Foglalkoztatás:** az alacsony munkaintenzitású háztartásokban élő munkavállalók – alacsony iskolai végzettségűek, romák – munkaerőpiacra való beillesztése.
- **Egészségügy:** a tartósan betöltetlen háziorvosi, házi gyermekorvosi és védőnői körzetek számának csökkentése, megelőzési- és szűrőprogramok, egészséges életmód támogatása.
- **Lakhatás:** adósságkezelő szolgáltatások, mikrohitel-programok, a családok lakáshoz jutásának elősegítése, a lakhatási körülményeik javítása, a szegregálódott, alacsony infrastruktúrájú városi lakótelepek integrációjának elősegítése.
- **Bevonás, szemléletformálás, diszkrimináció elleni küzdelem:** a roma civil társadalom megerősítése, a hátrányos helyzetű emberekkel szembeni előítéletek leépítése, társadalmi befogadás.

A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia valamint annak intézkedési terve⁵⁴ a fenti területek mellett külön intézkedéseket határoz meg a stratégia megvalósításának nyomonkövetése és koordinációja kapcsán. A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia nyomán elfogadott (három-három évre szóló) intézkedési tervekben foglalt intézkedések előrehaladásáról évente jelentés fogad el a Kormány. A stratégiai előrehaladási jelentések nyilvánosan elérhetőek.⁵⁵

3. Esélyegyenlőségi valamint társadalmi felzárkózási szempontok érvényesítése helyi szinten

Az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében a települési önkormányzatoknak öt évente helyi esélyegyenlőségi programot kell elfogadniuk, amelynek időarányos megvalósulását két évente át kell tekinteni.⁵⁶ Ezt az önkormányzati köztisztviselők és közalkalmazottak végzik; képzésüket, a helyi esélyegyenlőségi programok elkészültét és felülvizsgálatát esélyegyenlőségi mentorok segítik. A települési önkormányzatok és társulásaik az államháztartás alrendszeréből, az európai uniós forrásokból, illetve a nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott egyéb programokból származó, egyedi döntés alapján nyújtott, pályázati úton odaítélt támogatásban csak akkor részesülhetnek, ha hatályos helyi esélyegyenlőségi programmal rendelkeznek.

Az Ebt. módosításával, valamint a helyi esélyegyenlőségi programok elkészítésének szabályairól és az esélyegyenlőségi mentorokról szóló 321/2011. (XII. 27.) Korm. rendelet, valamint a 2/2012. (VI.1.) EMMI rendelet kiadásával létrejött a helyi esélyegyenlőségi programok (HEEP) elkészítésének új rendszere. A helyi esélyegyenlőségi programban az önkormányzatok helyzetelemzést készítenek a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok szociális, oktatási, foglalkoztatási, egészségügyi, és lakhatási helyzetéről, valamint a helyzetelemzés során feltárt problémák komplex kezelése érdekében intézkedési tervet alkotnak. Annak érdekében, hogy az esélyegyenlőségi célcsoportok (mélyszegénységben élők, romák, gyerekek, nők, idősek, fogyatékkal élők) helyzetének változása és problémáik kezelése érdekében tett intézkedések országos szinten is nyomon követhetőek legyenek, a programokat a települési önkormányzatok egységes elvek mentén készítik el.

⁵⁴ A Kormány 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozata a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről, valamint a 1672/2015. (IX. 22.) Korm. határozat a Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. végrehajtásának a 2015–2017. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről 50 <http://romagov.kormany.hu/nemzeti-tarsadalmi-felzarkozasi-strategia>

⁵⁵ Lásd: <http://romagov.kormany.hu/nemzeti-tarsadalmi-felzarkozasi-strategia> (utolsó letöltés: 2018. április 10.)

⁵⁶ Ebt. 31. § (1) és (4) bekezdés. A helyi esélyegyenlőségi programban helyzetelemzést kell készíteni a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok – különös tekintettel a nők, a mélyszegénységben élők, romák, a fogyatékkal élő személyek, valamint a gyermekek és idősek csoportjára – oktatási, lakhatási, foglalkoztatási, egészségügyi és szociális helyzetéről, illetve a helyzetelemzésen alapuló intézkedési tervben meg kell határozni a helyzetelemzés során feltárt problémák komplex kezelése érdekében szükséges intézkedéseket. A helyzetelemzés és az intézkedési terv elfogadása során figyelembe kell venni a települési kisebbségi önkormányzatok véleményét. A helyi esélyegyenlőségi programot a társadalmi felzárkózásért felelős miniszter által meghatározott részletes szabályok alapján kell elkészíteni. A programalkotás során gondoskodni kell a helyi esélyegyenlőségi program és a települési önkormányzat által készített egyéb fejlesztési tervek, koncepciók, továbbá a közoktatási esélyegyenlőségi terv és az integrált településfejlesztési stratégia antiszegregációs célkitűzéseinek összhangjáról. Ebt. 31. § (2) bekezdés

Kérdések

1. Hogyan függ össze az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás?

Az esélyegyenlőség érdekében a hátrányos helyzetben lévők számára az állam biztosítja, hogy a formálisan mindenkit megillető jogokkal élni tudjanak, a kisebbséghez tartozók a többséggel azonos kezdőpontról induljanak. Az esélyegyenlőség előmozdítható jogi és nem jogi eszközökkel (intézkedések, programok, stratégiák kidolgozásával és végrehajtásával). Ezek célozhatják a jogegyenlőség és az egyenlő jogvédelem megvalósulását (joghoz és igazságügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés elősegítése, pro bono jogi szolgáltatás, jogvédő tevékenység), valamint a társadalmi egyenlőtlenségek enyhítését; megvalósulhatnak állami feladatellátás, civil aktivitás és társadalmi szolidaritás alapján. Az egyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket támogatja a társadalmi felzárkózáspolitikai intézményi és beavatkozási rendszere (uniós fogalmat alkalmazva: társadalmi befogadás), amely kizárólag a sérülékeny, rászoruló egyének vagy csoportok emberi méltóságának, alapvető jogainak tiszteletben tartásával alkotmányos.

2. Mik a feltételei az előnyben részesítésnek az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint?

A testület Alaptörvény előtti gyakorlata szerint az előnyben részesítésnek, vagyis azonos körön (összehasonlítható helyzetben lévő csoporton) belül kedvezőbb feltételek biztosításának alapja lehet az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölése, alapjog érvényesítése, alkotmányos cél előmozdítása. Az állam számára nem kötelezettség, csak lehetőség, és nem kizárólagos eszköz az egyenlőség előmozdítása terén. Feltételei, hogy alkotmányos indok szükséges hozzá, a kivételt megengedő szabálynál a hangsúly a funkcionalitáson van, a nem kedvezményezettek számára nem járhat jogfosztással, nem eredményezheti hátrányos megkülönböztetésüket, és nem sértheti az egyenlő méltóságot, vagy más alkotmányos alapjogot.

3. Mik a korlátai az előnyben részesítésnek az egyenlő bánásmódról szóló törvény szerint?

Az előnyben részesítés nem sérthet alapvető jogot, nem biztosíthat feltétlen előnyt, és nem zárhatja ki az egyéni szempontok mérlegelését.

4. Mik az esélyegyenlőség intézményrendszerének főbb összetevői?

Az esélyegyenlőség állami intézményrendszerét egyrészt független szervek (mint az Alapvető Jogok Biztosa és az Egyenlő Bánásmód Hatóság), másrészt a társadalmi felzárkóztatásért felelős kormányzati mechanizmus (jelenleg az emberi erőforrások minisztere, a szociális ügyekért és a társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár) alkotják.

5. Mire irányul a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia?

Átfogó célokat és ahhoz kapcsolódó intézkedési tervet alakít ki a hátrányos helyzetű csoportok (tartósan rászoruló, szegény családban élő gyermekek, romák) támogatására. Központi fogalma a (mély)szegénység, amelynek következménye a leszakadás, a kiszorulás az életlehetőségekből a tanulás, a foglalkoztatás és az egészségügyi szolgáltatások területén, valamint rossz lakhatási körülmények a hátrányos helyzetű járáások és települések periferiáján.

6. Melyek az EU 2020 stratégia társadalmi felzárkózás szempontjából releváns célkitűzései?

A 20–64 évesek legalább 75%-ának munkahellyel kell rendelkeznie. Az iskolából kimaradók arányát 10% alá kell csökkenteni, és el kell érni, hogy az ifjabb generáció 40%-a rendelkezzen felsőoktatási oklevéllel. 20 millióval csökkenteni kell a szegénység kockázatának kitett lakosok számát.

Fogalomtár

Egyenlő bánásmód: mindenki szempontjainak (tehetségének, képességének, tulajdonságainak stb.) azonos figyelembe vétele, vagyis nem egyforma bánásmód.

Egyenlő jogvédelem: az állam kötelezettsége, hogy a jogalkotásban, a végrehajtásban és a jogalkalmazásban tartózkodjon a személyek hátrányos megkülönböztetésétől, jogszabályban tiltsa, szankcionálja a diszkriminációt, és teremtsen hatékony jogorvoslatot az okozott sérelmek orvoslására.

Előnyben részesítés: azonos körön (összehasonlítható helyzetben lévő csoporton) belül kedvezőbb feltételek biztosítása az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölése, alapjog érvényesítése, vagy más alkotmányos cél előmozdítása érdekében.

Esélyegyenlőség: a hátrányos helyzetben lévők számára az állam biztosítja, hogy a formálisan mindenkit megillető jogokkal élni tudjanak, a kisebbséghez tartozók a többséggel azonos kezdőpontról induljanak.

Felzárkózás (EU = társadalmi befogadás): az egyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket támogatja, amely célzottan a sérülékeny, rászoruló egyének vagy csoportok emberi méltóságának, alapvető jogainak tiszteletben tartásával alkotmányos.

Jogegyenlőség: mindenki számára ugyanazon jogok egyenlő mértékű biztosítása, vagyis minden ember egyenlő a közhatalomhoz képest, a „törvény előtt”.

Sérülékeny csoport: tagjai a szegénységnek és a társadalmi kirekesztettségnek az összlakosságnál nagyobb mértékű kockázatával szembesülnek, ezért nagyobb a valószínűsége a hátrányos helyzet kialakulásának.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatási Kar
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert Dékán

Címe:

1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Bödecs László

978-615-5870-24-8 (PDF)

A hatályosított tananyag
a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001
„A közszolgáltatás komplex kompetencia,
életpálya-program és oktatás technológiai
fejlesztése” című projekt keretében készült
el és jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE