

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-281/2014. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-440/2014.;, 550/2014.; 1451/2014.; és 4351/2014. számú ügyek)

Előadó: Némedi Erika

Az eljárás megindítása

Több panaszos fordult Hivatalomhoz segítséget kérve a „Fürdőbelépő nyugdíjasok részére Erzsébet Kártyán” pályázattal kapcsolatban¹. Az Erzsébet-program nagycsaládosok számára kiírt szociális üdülési pályázata miatt később ugyancsak érkezett újabb panasz² az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére*, ezért tekintettel arra, hogy a panaszolt eljárás a nehéz élethelyzetben lévők nagyobb csoportja számára is hátrányt okozhat, az ügyben vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”)
- egyenlő esélyek biztosításának követelménye (Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés (4) *Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.*)
- a hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „*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.*”]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
- egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.)

A megállapított tényállás

1. Az Erzsébet Program „Fürdőbelépő nyugdíjasok részére Erzsébet Kártyán” pályázat vizsgálata

Az elmúlt időszakban több panaszos fordult hozzám az Erzsébet program keretében meghirdetett pályázatokkal összefüggésben. Ezek között több panasz merült fel a nyugdíjasok számára meghirdetett fürdőbelépő pályázati eljárására vonatkozóan.

1.1. „Fürdőbelépő nyugdíjasok részére Erzsébet Kártyán” pályázatot érintő panaszok

A nyugdíjas pedagógus panaszos beadványában kifejtette, hogy számára bántó a pályázat kiírása során tapasztalt diszkrimináció, amely a kérelem benyújtása során az átlag nyugdíjasokat érinti. Azt kifogásolta, hogy kizárólag on-line lehet benyújtani az igénylést, a kérelem csak on-line letöltendő űrlapon nyújtható be, a kérelem elbírálásának feltételül szolgáló Nyugdíj-igazolás csak on-line scannelt formában mellékelhető.

¹ AJB-281/2014., AJB-440/2014. és az AJB-550/2014. számú ügyek

² AJB-1451/2014. számú ügy

Kifogásolta azt is, hogy az általánosan használt internetes programokkal nem lehet letölteni az űrlapot, adott esetben egyetlen űrlap kedvéért új program telepítéséről is kell gondoskodni. Az internetet rendszeresen nem használó felhasználók számára pedig komoly nehézséget okoz a szükséges számítógépes program telepítése. A levélben azt is feltárta, hogy szerencsés esetben egy átlag nyugdíjasnak van saját, számítógépe, internetes kapcsolata, azonban egy új program telepítéséhez telepítéshez már külső segítségre van szüksége, mialatt a pályázatot lezárhatják. A pályázat benyújtása mindezek miatt terhet ró az átlagjövedelemmel rendelkező nyugdíjas pályázóra.

Elfogadhatatlannak tartotta, hogy az űrlap személyesen eljárva nem szerezhető be, illetve hogy az ügyfélszolgálati telefonok nem voltak elérhetőek.

A panaszos arra is felhívta a figyelmet, hogy az ombudsman számára megfogalmazott észrevételei nem egyediek, a pályázat benyújtásának módja a nyugdíjasok körében elégedetlenségre adott okot. Ezt támasztották alá az ombudsmanhoz benyújtott további panaszok is, amelyekben arra is kitértek, hogy az alacsony nyugdíjból élő rászorulóknak általában nincs számítógépe és internetes hozzáférése. A panaszosok azt is tudomásra hozták, hogy ez adódik a jövedelmi viszonyokból, a számítástechnikai eszközök kezelésének képességétől és összefüggésbe hozható azzal is, hogy a rászoruló hol, az ország melyik részén, és milyen településen él. A kistépülésen élőknek több okból is nehezebb a hozzáférésük az internethez, esetünkben az is problémát okoz, hogy az esetleges internetes elérhetőséggel rendelkező családtagok távolabb élnek a nyugdíjas hozzátartozótól.

A panaszos végül levélben kereste meg a Támogatáskezelőt. Ebben egy Fürdőjegy igénylő nyomtatvány megküldését kérte arra való hivatkozással, hogy saját számítógépével nem sikerült letölteni a szükséges űrlapot.

Erre azt a választ kapta, hogy a meghirdetett programra pályázni a www.erzsebetprogram.hu honlapon lehet, kizárólag online, elektronikus úton.

A panaszos számára megismételték a weblapon egyébként szereplő tájékoztatást, mely szerint a pályázat kötelező mellékleteit kizárólag az Alapítvány által meghatározott, a www.erzsebetprogram.hu honlapról letölthető formanyomtatványokon lehet benyújtani, a kinyomtatott mellékleteket pedig aláírt, digitalizált formában kell feltölteni a pályázati adatlap kitöltésével egyidejűleg, JPEG / PNG-formátumban, dokumentumonként legfeljebb 1 MB méretben.

Arról is tájékoztatták a pályázót, hogy a pályázati weboldal csak Windows XP 3-as szerviz csomag, vagy annál frissebb operációs rendszer alatt működik, és felhívták a figyelmét arra, hogy ha nem biztos a számítógépén futó operációs rendszer típusában és verziószámában, próbálja meg Mozilla Firefox böngészővel megnyitni az oldalt.

Telefonos ügyfélszolgálat elérhetőségeként a 06 1 371 3242 telefonszámot adták meg.

A potenciális pályázók azért is tartják igazságtalannak a Támogatáskezelő eljárását, mert az alacsony nyugdíjjal rendelkező, eleve hátrányosabb körülmények közül induló kérelmezőknél jobb helyzetben lévő pályázók elnyerhették a pályázatot, míg nagyon sok alacsonyabb nyugdíjú idős embernek erre esélye sem maradt.

Egy másik panaszos azt tartotta igazságtalannak, hogy a kiírt határidő előtt lezárták a pályázatot, ezáltal kizárták a pályázat benyújtásának lehetőségét azok előtt, akik a kiírt feltételeknek megfeleltek volna, de az infokommunikációs nehézségek miatt korábban, mint a pályázati határidő, nem tudtak komplett pályázati csomagot benyújtani.

Sérelmezték azt is, hogy a rászoruló számára nem kiszámítható, hogy mikor merül ki az Erzsébet-program kerete, így ha igyekszik is gondoskodni a pályázat megadott határidőn belüli benyújtásáról, arról éppen amiatt csúszhat le, mert azt – forráskimerülés miatt – határidő előtt lezárják.

Így történt ez a panaszos esetében is: mire a család kikutatta hozzátartozójuk számára, hogy hogyan tudnák benyújtani a pályázatot, az lezárult.

Az infokommunikációs nehézségekkel összefüggésben a panaszosok arra is felhívták figyelmemet, hogy a jobb módú, vagy jobb módú hozzátartozóval rendelkező pályázók tudtak azonnal reagálni a pályázatra, azok, akinek az internet valamilyen módon azonnal rendelkezésére állt. Ezáltal kirekesztődtek azok, akik ilyen feltételekkel nem rendelkeztek.

Sérelmezték azt is, hogy amikor a nyugdíjas felkereste azt a kikutatott segítő pontot, ahol közreműködtek az idős, mozgásában akadályozott vagy rokkant, amúgy is rosszabb egészségi állapotban lévő nyugdíjasoknak hosszasan sorban kellett állni a pályázat benyújtása érdekében. Az Erzsébet-program pályázati rendszerét kifejezetten esélyegyenlőtlennek minősítő egyik panaszos azt is kifogásolta, hogy a Támogatáskezelő eljárása során nem érvényesül az egyenlő bánásmód elve, erre való hivatkozással kérte a pályázati eljárás kivizsgálását.

1.2. „Füüdőbelépő nyugdíjasok részére Erzsébet Kártyán” pályázattal kapcsolatos válasz

A panaszok körülményeinek feltárása érdekében a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány kuratóriumának elnökét kerestem meg. A kuratórium elnöke arról tájékoztatott, hogy az Erzsébet-program 2014. évi pályázataira a korábbi évekhez viszonyítva lényegesen gyorsabban és többen jelentkeznek. 2014-ben a Programra 3,5 milliárd forint áll rendelkezésre, amelyet az Alapítvány az Erzsébet-utalvány forgalmazásának pénzügyi eredményéből biztosít. A nyugdíjasok számára meghirdetett szociális üdülési pályázatra 19 ezer, a fürdőbelépésre jogosító pályázatra 15 ezer fő jelentkezett. A nagycsaládosok számára meghirdetett szociális üdülési pályázatra mintegy 43 ezren, a fogyatékkal élő személyeknek szóló kiírásra pedig 6 ezren jelentkeztek. Az Alapítvány számára elismerést jelent, hogy 2014. évben még több nagycsaládosnak és fogyatékkal élő személynek tud üdülési, pihenési lehetőséget biztosítani az Erzsébet-program keretében.

Tekintettel arra, hogy az Erzsébet Program célja kiemelt közfeladatként a nehéz anyagi helyzetben lévők üdülésének, pihenésének, rekreációjuk elősegítése, melyet a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány közfeladatként nyújtott szolgáltatásokkal, szociális üdültetéssel, szociális étkeztetéssel, ifjúsági és gyermekvédelmi programokban való részvétellel, ezek szervezési és lebonyolítási teendőinek ellátásával valósít meg, a panasszal összefüggésben elsőként arra a kérdésre kerestem a választ, hogyan biztosítják az egyenlő esélyű hozzáférést az egyes támogatási célterületek esetében, ez miként érvényesül a „Füüdőbelépő nyugdíjasok részére Erzsébet Kártyán” program esetében, illetve hogyan jelenik meg az Alapítvány belső szabályzataiban.

A megkeresésemre adott válasz szerint az egyenlő bánásmód elvét az Alapítvány azzal igyekszik biztosítani, hogy a pályázati kiírásnak megfelelő célcsoport valamennyi tagjának lehetővé teszi a pályázat benyújtását. Az adott évre vonatkozó támogatási irányelveket az Alapítvány Kuratóriuma határozza meg. Ebben szerepel többek között az is, hogy mely célcsoportok milyen keretfeltételekkel részesülhetnek támogatásban.

Arra a konkrét kérdésre, hogy miként informálták a pályázatuk internetes benyújtását segítő négy országos hálózat *érdekelthez legközelebbi* irodájának elérhetőségéről a kedvezményezetteket, nem érkezett válasz. Arról azonban kaptam tájékoztatást, hogy a pályázatokat – a honlapon történő meghirdetés mellett – több helyi médiában is közzétette az Alapítvány, az Erzsébet-program szövívője pedig számos vidéki helyszínen tartott tájékoztatót, amelyről a megyei és helyi média rendszeresen beszámolt. Arról is felvilágosított a kuratórium elnöke, hogy 2014-ben az ország területén már több mint 1000 segítő iroda állt a pályázók rendelkezésére, amelyek elérhetőségéről az Erzsébet-program internetes oldalán – ugyanazon a felületen, ahol az Alapítvány a pályázatokat is közzétette – tájékozódhattak az érdeklődők.

Az irodák a pályázati időszak kezdetétől fogva igen nagy számban nyújtottak segítséget az érdeklődőknek. Ezen túlmenően az Alapítvány telefonos ügyfélszolgálatára nyújt tájékoztatást – többek között a segítő irodák pontos elérhetőségéről is –, a 06 1 371 3242-es telefonszámon, munkanapokon 8 és 16 óra között.

Arra a kérdésre, hogy hogyan értesítették azokat a személyeket a pályázati lehetőségekről, akik már 2013-ban igényelték Erzsébet-kártyát, és a pályázat kiírásakor is rendelkeztek azzal, a válasz szerint „az esélyegyenlőség elvét alkalmazva” nem részesítették külön bánásmódban, így a vizsgált évben nem kaptak külön értesítést pályázati kiírásokról.

A panaszolt informatikai paraméterekkel kapcsolatban arról kaptam tájékoztatást, hogy a pályázat elektronikus benyújtásához nincs szükség speciális szoftverre. A www.erszebetprogram.hu honlapon, egy elektronikus űrlapon lehet kitölteni a szükséges adatokat, valamint csatolni a pályázati kiírásban előírt dokumentumokat. Ehhez kapcsolódóan az elnök azt hozta tudomásomra, hogy az Alapítvány minden esetben törekszik arra, hogy csak a pályázat elbírálásához legszükségesebb dokumentumok benyújtását kérje, mivel nem szeretnének indokolatlanul többlet-terhet róni a rászorulókra.

Az elektronikus benyújtás a leginkább költséghatékony megoldás arra, hogy a rászorulókhöz a legalacsonyabb ráfordítással jusson el a támogatás, a korábbi években alkalmazott postai benyújtási lehetőség – az Alapítvány tapasztalatai szerint – igen magas költséggel járt mindkét fél számára. Az elektronikus benyújtás révén magasabb támogatási keretösszeget tudnak a rászorulók részére biztosítani. Ezen túl a papír alapon történő pályázás jelentős hibázási lehetőséget rejt magában a pályázók oldaláról, ami miatt a korábbi években sok, egyébként rászoruló személy pályázatát kénytelenek voltak elutasítani.

Azzal összefüggésben, hogy a jelenlegi pályázati rendszerben hogyan biztosított az egyenlő esélyű hozzáférés a pályázatban kiírt rekreációs lehetőséghez azon nehéz anyagi helyzetben lévő, segítő családtaggal, hozzátartozóval nem bíró nyugdíjasok számára, akik számítástechnikai eszközök, internetes hozzáférés hiányában, illetve távolabbi segítőpont miatt helyzetük és egészségi állapotuk miatt nem tudták elég gyorsan, még a pályázati keret kimerülése, és a pályázat lezárása előtt elektronikusan benyújtani az igényüket, az a válasz érkezett, hogy a technikai háttér biztosításával segítette az Erzsébet-program pályázóit, annak érdekében, hogy minél egyszerűbb és könnyebb legyen számukra a pályázatok beadása.

Az Alapítvány ezért négy országos hálózattal – az ifjúsági információs és tanácsadó irodákat tömörítő Ifjúsági Szolgáltatók Országos Szövetségével, az Integrált Közösségi Szolgáltató Tereket koordináló Nemzeti Agrár-szaktanácsadási, Képzési és Vidékfejlesztési Intézettel, az e-Magyarország Program végrehajtójával, a Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Intézettel, a Nagycsaládosok Országos Egyesületével – valamint a Kormányhivatalok által működtetett Kormányablakokkal, illetve a megyei és települési könyvtárakkal és könyvtári szolgáltató helyekkel kötött megállapodást a pályázatok elektronikus benyújtásának elősegítése érdekében. E szervezetek irodáiban az érdeklődők a jelentkezéshez minden segítséget megkaphattak: internetkapcsolatot biztosítanak számukra, segítenek az űrlapok kitöltésében, e-mail cím létrehozásában, vagy akár az elnyert támogatással kapcsolatos szállásfoglalásban. Tekintettel arra, hogy a pályázatok benyújtására ugyanis kizárólag elektronikus úton, az Erzsébet-program honlapján keresztül volt lehetőség, a fentiekben túl számos érdekvédelmi szervezettel is együttműködött az Alapítvány, abból a célból, hogy ezek a szervezetek (például nyugdíjas szervezetek, a Nagycsaládosok Országos Szervezete vagy a fogyatékossgal élő személyek szervezetei) közvetlenül is eljuttassák a pályázattal kapcsolatos információkat a tagjaik részére.

Annak kapcsán, hogy a pályázatok elbírálásakor az értékelés szempontjai között szerepelt-e a benyújtott pályázók nyugdíjának mértékén alapuló rangsor a válasz egyértelműen rögzítette, hogy a pályázatok elbírálására a pályázati kiírásokban feltüntetett módon került sor.

Eszerint, amennyiben a pályázat mindenben megfelelt a feltételeknek, automatikusan kedvező elbírálásban részesült. Valamennyi célcsoport esetében a jelentkezők körét jövedelemhatárhoz, a nyugdíjasok esetében a havi teljes ellátás összegéhez kötöttük (mely nem haladhatja meg a 147.000 Ft-ot és a pályázó további adóköteles jövedelemmel nem rendelkezhet), pontosan azért, hogy a legrászorultabb réteg férhessen hozzá a támogatáshoz – indokolta válaszában a kuratórium elnöke.

Az értékelés szempontjai között nem szerepelt a pályázók nyugdíjának mértékén alapuló rangsor, a pályázati kiírásokban megjelölt célcsoportokon belül – a magyarázat szerint – az Alapítvány épp az egyenlő bánásmód elvét szem előtt tartva nem rangsorolta a jelentkezőket, a pályázati feltételeknek mindenben megfelelő pályázatokat az Alapítvány egyenlően, megkülönböztetés nélkül bírálta el. Az alapítvány kuratóriumának elnökének álláspontja szerint, az alapítvány azzal vétett volna az egyenlő bánásmód elve ellen, amennyiben a pályázati feltételeknek mindenben megfelelő jelentkezők között – jövedelmük alapján – bizonyos jelentkezőket előnyben részesített volna más – a feltételeknek ugyancsak mindenben megfelelő – jelentkezővel szemben.

A nehéz anyagi helyzetben lévők rekreációjának elősegítését célul kitűzve állapította meg az Alapítvány a célcsoportokat, és jelölte meg a jövedelemhatárokat, mely határt túllépő jövedelemmel rendelkezők nem pályázhattak.

A pályázati kiírásban kifejezetten szerepelt az a tájékoztatás is, miszerint a pályázatok a beérkezés sorrendjében kerülnek elbírálásra és az Alapítvány a pályázati felhívást a rendelkezésére álló keretösszeg kimerüléséig tartja fenn, ezt követően nem áll módjában újabb pályázatot befogadni. Tekintettel arra, hogy a pályázatokra való jelentkezési lehetőség megnyitását követő rövid időn belül számos érvényes pályázat érkezett be, a szociális üdülési pályázatok, valamint a nyugdíjasok számára meghirdetett fürdőpályázat – a rendelkezésre álló keretösszeg kimerülése miatt – a meghirdetett beadási határidő előtt lezárásra került. A pályázatok lezárásáról az Erzsébet-program honlapján, illetve a médiában megjelentetett közlemények útján is tájékoztatást kaptak a pályázók. A nyugdíjasok esetében külön kikötésként szerepelt, hogy az a pályázó, aki a nyugdíjasok szociális üdülési pályázati felhívására pályázatot nyújtott be, a "Fürdőbelépő nyugdíjasok részére Erzsébet Kártyán" című pályázatra nem jelentkezhetett, és fordítva sem. A kikötés célja egyértelműen az volt, hogy minél szélesebb körhöz tudja az Alapítvány a támogatást eljuttatni. Tekintettel arra, hogy a rászoruló köré sajnos jóval szélesebb annál, mint az Alapítvány rendelkezésére álló keretösszeg, ezért az Alapítványnak nincs lehetősége arra, hogy valamennyi szociálisan hátrányos helyzetben lévő személyt támogatásban részesítsen.

2. Az Erzsébet Program nagycsaládosok számára kiírt szociális üdülési pályázat vizsgálata

Az Erzsébet Program pályázati rendszerének infokommunikációs nehézségeivel összefüggő újabb panasz a nagycsaládosok üdülési pályázatával összefüggésben érkezett. E panaszban leírtakat a már megindított eljárásomhoz kapcsolódóan vizsgáltam.

2.1. Az Erzsébet Program nagycsaládosok számára kiírt szociális üdülési pályázattal kapcsolatos panasz

A nagycsaládosok számára kiírt szociális üdülési pályázattal összefüggésben sérelmezte azt a panaszos, hogy nem sikerült az Erzsébet-program internetes pályázati rendszeréhez csatlakoznia. Levelében pontosan leírta a bejelentkezési folyamatot, mely szerint előbb azt az üzenetet kapta, hogy 910. a sorszáma, majd 5 percenként felváltva feljött egy újabb ablak, amelyen a 3045. volt. Sérelmezte, hogy órákon keresztül, folyamatosan a számítógép előtt kellett ülnie, a házból sem léphetett ki, mert nem lehetett tudni, mikor kerül sorra. Végül mégis kilépett a pályázati felületről, annak okán, hogy majd éjjel teszi meg a bejelentkezést.

Este azonban azt az információt kapta a rendszertől, hogy éjjel 2-3 óra között frissítik azt. 3.09 kor sikerült belépnie, ekkor 217. volt a sorban. 6.00 órakor sikerült kiválasztania a kívánt dátumot, majd a kiválasztott szállást (volt szabad hely), ekkor azonban azt az üzenetet kapta, hogy még sincs hely a kiválasztott időpontban. Módosítás céljából vissza kívánt lépni, ám ekkor a program kidobta a rendszerből. Amikor sikerült ismét bejelentkeznie, újra 1240. helyen állt sorban.

A panaszos a három gyermekét szeretne volna elvinni nyaralni. Ehhez a pályázati kiírásban szereplő előleget 12.500 Ft összegben befizette. A beadvány szerint a befizetéskor értesítést kap a pályázó arról, hogy az előleget nem kapja vissza. Ezt a panaszos etikátlannak is tartja amellet, hogy a befizetett összeget – a rendszer hibája miatt – nem kívánja elveszíteni.

2.2. Az Erzsébet Program nagycsaládosok számára kiírt szociális üdülési pályázattal kapcsolatos válasz

A panasz körülményeinek feltárása érdekében kértem az alapítvány elnökét, hogy vizsgálja meg a pályázati program internetes felületének kifogásolt működését, illetve azt, hogy jogszerű-e, ha a nagycsaládosok a szociális üdülésre befizetett előleget a panaszban leírt technikai okok miatt veszítik el. A Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány Alapító Okiratának megfelelően, az abban foglaltak szerint nyújt támogatást a pályázók részére. Az egyes pályázatok lebonyolítása az adott pályázati kiírás alapján történik.

A tájékoztató szerint a nagycsaládosok számára meghirdetett pályázatra az Alapítvány 43 ezer ember jelentkezését várta. Mivel az Alapítvány kiírására rendkívül rövid időn belül és sokan jelentkeztek, a létszámkeret 2014. február 3-án kimerült, így a pályázat – megfelelően a pályázati kiírásban foglaltaknak – lezárult. A szállásfoglalási lehetőség indulásának napjaiban szinte azonos időben több tízezer ember kezdte el használni az online foglalási felületet. Az Alapítvány külön közleményben kért türelmet és megértést az érintettektől mind az online, mind pedig a személyes foglalások során.

A nyertes pályázók figyelmét felhívták arra is, hogy az Alapítvány együttműködési megállapodást kötött a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal is, így a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint azok járási hivatalaiban működő kormányablakok személyzete térítésmentes segítséget nyújtott a szállásfoglalásokkal kapcsolatban is. Az Alapítvány az előző pályázati rendszer esetében már említett szolgáltatókkal szintén kötött megállapodást, így azok a szállásfoglaláshoz is segítséget nyújtottak a pályázók számára.

Az első napokat követően a szállásfoglalási rendszerben megszűnt a hosszú várakozási idő, azt követően a foglalás zökkenőmentesen zajlott, a nyertes pályázók szinte várakozási idő nélkül tudtak szállást foglalni, a rendelkezésre álló férőhelyek függvényében. Tekintettel arra, hogy a szabad férőhelyek akár percről percre is változtak, a pályázók számára nem volt biztosítható az, hogy egy előre jelzett konkrét szálláshelyen, egy adott időpontban sikerüljön foglalásuk. Azonban elegendő számban állnak rendelkezésre férőhelyek, így azon pályázóknak is biztosított volt a szálláslehetőség.

Az előleg kérdésében a kuratórium elnöke arról tájékoztatott, hogy a pályázók a támogatás igénybevételéhez nem előleget, hanem az Alapítvány Alapító Okiratának megfelelően *pályázati önerőt* fizetnek, melynek mértékét az aktuális pályázati kiírások tartalmazták. A kedvező elbírálással, és az ezt követő önerő befizetéssel a támogatás odaítélésre került. A pályázat benyújtásával a pályázók elfogadták ezeket a pályázati feltételeket.

A pályázati kiírás értelmében a támogatás igénybe vételére 2014. december 31. napjáig van lehetőség, a szállásfoglalásra vonatkozóan azonban nem volt még határidő kitzúzve, így a támogatásban részesült pályázók az év bármely időszakában élhetnek ezzel a lehetőséggel.

Ennek alapján adott tájékoztatást az elnök arról, hogy a támogatásban részesült pályázók nem veszítik el a befizetett önerőt, hiszen a szállásfoglalás lehetősége egész évben rendelkezésükre áll.

A pályázati kiírás azon felhívása, miszerint az önerő visszaigénylésére nincs lehetőség, arra az esetre vonatkozik – és a pályázati kiírás is ehhez kapcsolja –, amennyiben a nyertes pályázó a határidő végéig, azaz 2014. december 31. napjáig nem használja fel az elnyert üdülési támogatást.

A panaszos a kuratórium elnökének tájékoztatása szerint időközben sikeresen lefoglalta szálláshelyét, így akadálytalanul igénybe tudja venni az elnyert támogatást, erre való figyelemmel e tekintetben további megállapításokat jelentésében nem tesz.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) rögzíti.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Erzsébet-programról szóló 2012. évi CIII. törvény 3. §-a értelmében az Erzsébet-program végrehajtása érdekében az Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány közfeladatként szociális célú üdültetéshez, a szociális célú étkeztetéshez, az ifjúsági és gyermekvédelmi programokban való részvételhez, és külön törvény szerinti szociális és gyermekvédelmi támogatások Erzsébet-utalványban történő folyósításához, valamint az e programokkal összefüggő egyéb szociális célú feladatok ellátásához kapcsolódó szervezési és lebonyolítási teendőket láthat el.

A 6. § (2) bekezdése szerint a 3. §-ban meghatározott közfeladatok megvalósulása érdekében az állam elősegíti a szociális üdültetési feladatok, ifjúsági és gyermekprogramok alapjául szolgáló szállodák és táborhelyek létrehozását, fejlesztését és működtetését.

Tekintettel tehát arra, hogy a törvény kiemelt közfeladatként határozta meg a nehéz anyagi helyzetben lévők üdülésének, pihenésének, rekreációjuk elősegítését, és figyelemmel arra is, hogy az alapvető jogok biztosára számára az Ajbt. fontos célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, hatáskörömet megállapítottam.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosára az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosára egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus *jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat³ rámutat arra, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. Az Alaptörvény II. cikke az *emberi méltósághoz* való jogot egyértelműen, mint alapvető jogot határozza meg, melytől senkit sem lehet önkényesen megfosztani. Az Alaptörvény a legalapvetőbb jogként deklarálja az élethez és az emberi méltósághoz való jogot. Ezen alapvető jogok lényegüket tekintve korlátozhatatlanok. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való jogot különféle aspektusaival nevezik meg: például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként.

³ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

Az emberi méltósághoz való jog vagy másképpen fogalmazva 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 alkalmazható⁴. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot tehát az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának is tekinti. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési szabadságát védi.

„Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi –, vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja.”, írja Sólyom László a 23/1990. (X.31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában. Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat, és nem válik eszközzé vagy tárggyá. (...) A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. (...) erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképességként instrumentálizálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

3. Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *megkülönböztetés-mentes bánásmódhoz* való jogot, amelynek értelmében 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.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

⁴ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőkig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az esélyegyenlőséget biztosító követelmények érvényesülése az Erzsébet-program pályázatainak benyújtása során

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

Tekintettel arra, hogy a panaszosok kifejezetten azt sérelmezték, hogy azért kerülnek hátrányba, mert nem rendelkeznek egyenlő eséllyel a pályázat benyújtásához szükséges feltételek, úgy, mint számítógép, illetve internet elérés, számítógép kezelés, internet, illetőleg a szükséges programok használata tekintetében, az esélyegyenlőséget biztosító követelmények érvényesülésének vizsgálatát ezekre a jellemzőkre is kiterjesztettem.

1.1. A digitális esélyegyenlőtlenség

A World Economic Forum (WEF) infokommunikációs technológiák kihasználását osztályozó Network Readiness Indexének (NRI) összesített rangsorában Magyarország 2014-ben 148 ország közül a 47. helyet foglalja el. Az index 4 alindex (környezet, készség, használat, hatás) segítségével méri fel az ország infokommunikációs adottságát. Az adatok tükrében elmaradtunk a nemzetközi átlagtól mind a hozzáférhetőség, mind a felhasználás területén. E két területre fókuszáló, a magyarországi digitális megosztottságot feltérképező kutatás itthon is több folyt az elmúlt években. Amint arra a 2004-ben Magyarországon végzett kutatás eredményeit összegző tanulmány⁵ is rámutat, a digitális egyenlőtlenség kutatása természetesen épít a társadalmi egyenlőtlenségek, a kultúra, vagy a „tudásszakadék” hipotézis kutatásának hagyományaira. A 90-es évek közepén induló kutatások a „hozzáférés” (‘access’) bináris fogalmát állították középpontba, annak szó szerinti értelmében: megvan-e az egyén lehetősége az internethez való kapcsolódáshoz. Később azonban a hozzáférés fogalma már elkezdett összemosódni a „használat” fogalmával. Az eszközök terjedésével az otthoni hozzáférés került a figyelem középpontjába, ez alapján különböztették meg a szakadék jó és rossz oldalán állókat egymástól. Digitális megosztottságon ezért már a hozzáférést, a használatot, az otthoni hozzáférést vagy az otthoni szélessávú hozzáférést is érthetjük.

⁵ Digitális szakadék monitor Információs Társadalom- és Hálózatkutató Központ 2004

DiMaggio⁶ a jelenség elemzése során a telefon-analógia helyett az oktatási lehetőségekkel vont párhuzamot: a telefon esetében a fizikai hozzáféréssel gyakorlatilag megszűnt a megosztottság, míg az oktatás hiába vált általánossá, a szolgáltatások minőségéhez való egyenlőtlen hozzáférés továbbra is megosztottságot szül (csakúgy, mint az internet esetében). Ennek analógiájára: még ha teljessé válik is a telítettség a hozzáférésben, ez nem jelenti azt, hogy a digitális megosztottság megszűnt, hiszen új aspektusok, mégpedig a felhasználók közötti különbségek válnak fontossá, mint például a kapcsolat és a felszerelés minősége, a felhasználói tudás és a társadalmi támogatottság. A tanulmány leszögezi, hogy a technika korlátozható, vagy éppen elősegíthet bizonyos alkalmazásokat, különös tekintettel arra, hogy egyre fejlettebb technikát igényel a különböző weblapok letöltése. Ennek következményeként említi, hogy a lassabb kapcsolattal, régebbi szoftverekkel és hardverrel rendelkezők bizonyos tartalmakhoz esetleg hozzá sem férnek.

A magyar társadalomban valamennyi vizsgált szocio-demográfiai dimenzió mentén kimutatható bizonyos szintű egyenlőtlenség az info-kommunikációs eszközök használatában, a leghangsúlyosabb differenciáló tényezőnek azonban a kor, az iskolai végzettség, a jövedelem és a lakóhely területi elhelyezkedése tűnik.

A digitális megosztottság főbb magyarázó változói a lakóhely településtípusa, a régiója, a foglalkoztatottsági státusz, a jövedelem, az iskolázottság, a faji/etnikai hovatartozás, az életkor, a nem és a családszerkezet.

A tanulmány a kutatásban feltárt adatok alapján a digitális egyenlőtlenségnek négy fajtáját különbözteti meg.

A használat autonómiájának egyenlőtlensége elsősorban a használat helyének függvénye, hogy hol van alkalma a felhasználónak internetezni, saját otthonában, vagy azon kívül, illetve hogy mennyit kell utaznia hozzá. A kutatások erős összefüggést találtak az iskolai végzettség, jövedelem, rassz és az otthoni hozzáférés között.

DiMaggio és Hargittai munkái alapján a tanulmány az „internet-kompetencia”, azaz a tudáskülönbségek közé sorolta a keresés, letöltés rutinszerű ismeretét, a háttértudást, ami nem kifejezetten az internethasználatra vonatkozik, de segítheti a használót, a neten való tájékozódás képességét, valamint azt a technikai tudást a szoftverekről, hardverről és a hálózatról, ami egy esetleges felmerülő probléma megoldásában segít.

A társadalmi támogatás egyenlőtlenségeként különböztette meg a használók közötti különbséget, amely abban fejeződik ki, hogy az egyén mennyire számíthat másoktól információra, segítségre, ösztönzésre az internethasználat során. Ide értendő a barátok vagy családtagok által nyújtott technikai segítség is. Végül, a használat céljának egyenlőtlenségét jelölte meg a digitális egyenlőtlenség utolsó válfajának. Itt különül el, hogy az internethasználat a gazdasági haszonnal járó vagy a politikai és társadalmi tőke gyarapítására alkalmas tevékenység-e, illetve szórakozás vagy fogyasztás célú.

A magyarországi digitális egyenlőtlenség

A TARKI WIP adatfelvételnek 2001-es, 2002-es, és 2003-as adatainak elemzésével jutott el a kutatás Magyarország digitális megosztottságát jellemző megállapításokhoz. A mobiltelefon-, a számítógép- és internethasználat elemzésén mutatták be azokat a fő törésvonalakat, amelyek a használók, illetve a nem használók között húzódnak meg. A kutatás – többek között – azt támasztotta alá, hogy a 14-17 éves korosztályban a számítógép-használók jóval átlag fölötti aránya minden bizonnyal az iskolai számítógép-használatnak köszönhető, ami a 18-29 éves korcsoportban, vagyis a középiskolát már elhagyók körében visszaesik, majd az életkor előrehaladtával tovább csökken.

⁶ Paul DiMaggio, Eszter Hargittai, Coral Celeste, and Steven Shafer From Unequal Access to Differentiated Use: A Literature Review and Agenda for Research on Digital Inequality <http://www.webuse.org/pdf/DiMaggioEtAl-DigitalInequality2004.pdf>

A 60 év feletti korcsoportjában 100 megkérdezettből már csak 4 használt számítógépet. A jövedelem és a számítógép-használat esélye közti összefüggés tekintetében a kutatás azt mutatta ki, hogy a legfelső jövedelmi csoportba tartozók körében a használat aránya 65%, míg a legalsóban csupán 20%!

A számítógép-használat esetében *erőteljes területi egyenlőtlenségeket mutattak ki* az elemzések. Budapesten a legnagyobb a számítógép-használók aránya, ami a településhierarchia mentén fokozatosan csökken. A községekben a használók aránya már csupán 27%, vagyis átlag alatti.

A kutatás célul tűzte ki az internetet stabilan nem használók, és a potenciális használók csoportján belüli különbségek feltárását.

Ezzel összefüggésben azt állapította meg, hogy az otthoni számítógép illetve az (általános) internethasználat hiányának okai közvetlenül nem hasonlíthatóak össze, hiszen az egyik esetben egy „műszaki cikk” birtoklásáról, a másik esetben viszont egy annál sokkal összetettebb jelenségről van szó, ráadásul a beruházási költségek is igen különbözőek, ám mindenképpen további kutatásokat igényelne annak magyarázata, hogy miért ennyire különbözőek a hiányuk mögött meghúzódó okok. Ugyanakkor feltárta azt, hogy az életkor előrehaladtával drasztikusan csökken az internethasználók aránya, ami mögött elsősorban az érdeklődés hiánya húzódik meg.

A használat helyszínével összefüggésben mutat rá a kutatás arra az összefüggésre is, hogy a csak máshol (sem otthon, sem munkahelyen, sem iskolában nem) internetezők kétharmada szokta igénybe venni barátja, rokona, ismerőse internet-hozzáférését. A nyilvános hozzáférési helyek közül a könyvtárban való internetezés a legjellemzőbb, ott az internetezők 29 százaléka szokott internetet használni. A csak máshol használók felülreprezentáltak a 18-29 évesek, az inaktívak és az alacsony jövedelműek körében, továbbá jellemzően ritkán, keveset és nem régóta interneteznek, valamint a legnépszerűbb online tevékenység körükben a szórakozás.

A panaszokban megfogalmazott sérelmek okán a vizsgálat szempontjából másik legfontosabb területe a kutatásnak az „internet-kompetencia”. A képességek, készségek egyenlőtlensége kapcsán a kutatás arra világított rá, hogy ide tartozik részben az internethasználathoz szükséges, de hozzá nem feltétlenül köthető háttértudás, az idegen nyelv ismerete, részint pedig a vélt és valós technikai tudás: a leggyakoribb számítógépes programok legalább alapszintű ismerete, valamint a számítógép- és internethasználati tudás megítélése.

A kutatás keretében összegyűjtött adatok azt mutatták, hogy az internetet használók számítógép-kezelői tudását jónak vagy kiválóknak ítéelő hányadában (57%) – az összes internethasználó körében tapasztaltnál szignifikánsan nagyobb arányban – találhatók férfiak, a 18-29 évesek, a tanulók és a fővárosiak csoportjában.

A kutatás rögzítette azt is, hogy a penetráció előrehaladtával *egyre erősebben kirajzolódnak azok a társadalmi csoportok, amelyek lemaradása jelentős az internethasználat területén*. Ezek az idősök, az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők és az alacsony jövedelműek. A tanulmány javaslatot is tett speciális programok kidolgozására e rétegek bevonására az információs társadalomba, amit nem csak a digitális világból való kizáródásuk, hanem a társadalom egyéb szféráiban megfigyelt hátrányos helyzetük is indokol, az infokommunikációs eszközök használata – a kutatás által is alátámasztottan – megkönnyítené felzárkózásukat az élet más területein is.

Hangsúlyozta a kognitív gátak számottevő szerepét az internethasználatról való távolmaradásban, és indokoltnak ítélte, hogy az internethasználatot vonzóvá tevő programokon túl a használatához szükséges készségek és képességek fejlesztését is meg kell célozni, amihez részletesen fel kell tárni ezen képességek, készségek mibenlétét és társadalmi eloszlását.

A tanulmány úgy ítélte, hogy az internetet nem használók bevonásán kívül a használók közötti (második szintű) egyenlőtlenségek csökkentése sem elhanyagolható feladat, különös tekintettel arra, hogy széles rétegek esetleges belépésével ezeknek a megosztottságoknak a további növekedése várható. A kutatási eredmények alapján a szélessávú hozzáférés minőségi változást jelenthetne, a szükséges ismeretek, készségek elsajátítása azonban kulcsfontosságú az internet hasznos használatához.

A használati különbségek

Egy másik kutatás⁷ szintén jelentős digitális egyenlőtlenségeket mutatott ki a kutatásban vizsgált népességen belül az egyes társadalmi csoportok vonatkozásában. E kutatási adatok szerint 2003-ban a vizsgált népesség közel harmadának (31,5%) volt otthonában számítógép, ugyanakkor, csak harmaduk rendelkezett otthoni internet eléréssel.

A kérdezőbiztosok által „biztosan” romaként kategorizált megkérdezettek körében nincs rendszeres otthoni internethasználó, ezért a digitális szakadék mutató értéke 0. A legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezők körében az indikátor 6, az idősek esetében pedig 11%-ot mutat. A községekben élők penetrációs mutatója az országos átlag 40%-a, a nők pedig 75%. (Az alkalmazott indikátor az egyes társadalmi csoportokon belül megfigyelt penetrációs értéket a teljes minta átlagához viszonyítja, százalékos formában mutatja.)

A legelőnyösebb helyzetben lévő csoportok e kutatás szerint is a felsőfokú végzettségűek voltak, akiknek 27%-a használ rendszeresen internetet az otthonában.

Az internethasználati szokásokat tekintve a kutatás arra is felhívta a figyelmet, hogy a közéleti-politikai bekapcsolódáshoz fűződő felhasználási módok egyaránt a mezőny végén, igen alacsony gyakorisági mutatókkal foglalnak helyet. Ezen belül a települési önkormányzatok honlapjai még valamelyest látogatottabbnak mondhatók. Az adatokat elemző tanulmány rámutat, hogy az e-government mérsékelt hazai térhódítása azért is figyelmet érdemel, mivel az internet-kultúra kezdeti periódusában sokan éppen a participáció, a demokratikus bekapcsolódás megélénkülését várták ettől az új kommunikációs eszköztől. Persze az itt átfogott formális platformok, hivatalos információs, kommunikációs csatornák kiépülése nem fedi le az internet e metszetének egészét, azonban mindenképp fontos része annak, mint ahogy e területre a nemzetközi együttműködések is komoly programokat irányítanak. Az „új demokráciák” között, azokban az országokban, ahol talán az infokommunikációs területen sikerült leginkább megközelíteni a nemzetközi élményt, többnyire az elektronikus kormányzat gyakorlata terén is komoly előrehaladás történt.

Az iskolázottsági lejtő ugyanakkor a tanulmány szerint ez utóbbi vonatkozásokban mutatkozik a legmeredekebbnek. Lehetséges, hogy a terjedés kezdeti szakaszának velejárójáról van szó, amely a későbbiekben majd mérséklődik. A vizsgált időszakra vonatkozóan azonban a tanulmány azt állapította meg, hogy az elterjedéssel kapcsolatos digitális szakadékokhoz az alkalmazások spektrumát, mélységi kiaknázását illető „használati szakadékok” társulnak.

A hagyományos (tömeg)kommunikációs megközelítések egy közkeletű funkcionális tipológiája a tájékoztatás, szórakoztatás, véleményképzés és művelődés megkülönböztetésén alapul. A kutatás az internethasználati szokások négy faktor vizsgálatán alapuló elemzésével további megállapításokat tett.

Az információs társadalomra oly jellemző a „tudáscélú” felhasználás olyan információkeresési, -feldolgozási, tanulási elemeket foglal magába, amelyek a tudásalapú társadalom elképzelések integráns részét képezik.

⁷ Angelusz Róbert – Fábán Zoltán – Tardos Róbert (2004) „Digitális egyenlőtlenségek és az infokommunikációs eszközhasználat válfajai”: in: Társadalmi riport 2004, Kolosi Tamás, Tóth István György, Vukovich György (szerk.). Budapest: TÁRKI, Pp. 309–331.

A tanulmány ezzel összefüggésben kiemeli, hogy ez – az esetenként további kulturális előnyöket generáló – internet felhasználási válfaj az, ahol az előzőekben említett használati szakadék leginkább ráakadhat a hozzájutással kapcsolatos digitális szakadéokra, és alakulhatnak ki ezzel kapcsolatban további szocio-kulturális egyenlőtlenségek.

Az „*élmény*” válfaja esetében egy demográfiai tényező, az életkor szerepe emelkedik ki. Bár elsősre kézenfekvőnek tűnik az ifjúsági szubkultúrához kapcsolódó értelmezés, még a kutatás is felveti: nem egyértelmű, hogy ezen belül mekkora jelentőséget kell tulajdonítani az életciklusbeli és a generációs hovatartozásnak, illetve magához az internethasználatához fűződő készségek kialakulásának. A kutatás által lehatárolt „*közügy*” elnevezésű funkcionális válfaj a politikai érdeklődés mozzanatához kapcsolódik.

A „*high-tech*” címkéhez kapcsolt utolsó dimenzió az alapvetően kedvező erőforrás-pozíció az anyagi szinthez és a (fő)városi lakóhelyhez kapcsolódik – a szóban forgó innovatív alkalmazások igénybe vétele valóban feltételez bizonyos háttérrel, illetve (a településtípushoz is kötődő) infrastrukturális felszereltséget.

Az alkalmazott „használat jellege” index az internetezőket három – nagyjából egyenlő méretű – csoportra osztja az internetezés rendszeressége és a hozzáférési lehetőség alapján. Az alkalmi használók közé – függetlenül a használat helyétől – a hálót hetente legfeljebb egyszer-kétszer igénybe vevők tartoznak. A rendszeres használók egyik csoportját a csak munkahelyen, illetve iskolában vagy más színhelyen (teleház, könyvtár, internet-kávézó, esetleg ismerősnél) internetezők alkotják, míg a másik csoport tagjai otthoni elérhetőséggel is rendelkeznek. A „használat intenzitása” index pusztán az igénybevétel gyakoriságára koncentrálva tesz megkülönböztetést az internetezőkön belül. Végül pedig egy olyan mutatót is alkalmaztak, amely a szerint különböztet meg „kezdőket” és „haladókat”, hogy mióta – kevesebb, mint egy éve, egy-két éve vagy inkább ennél régebben – használják az internetet.

A kutatási adatok alapján a tanulmány azt a következtetést vonta le, hogy az internethasználat terjedésével egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a hozzáférésbeli egyenlőtlenségek mellett a használati különbségek szerinti digitális egyenlőtlenségek is. Bár Magyarország a diffúziós folyamat kezdetén jár, felhívta a figyelmet az ún. „second-level” típusú, másodsztintű egyenlőtlenségekre is.

Ahogy az általános felhasználási irányok között is az információk beszerzése áll (az internetezők közt gyakorlatilag teljes körűen) az első helyen, úgy a konkrét felhasználások közt is az informatív irányok – keresőprogramok, szakmai, oktatási alkalmazások, újságolvasás – dominálnak. *Az ilyen típusú tevékenységek az internetezőkön belül is inkább a magasabb kulturális szinttel jellemezhető felhasználók csoportjához kapcsolódnak.* A sorban nagyrészt a szabadidő-felhasználással, illetve a társas kapcsolatokkal, együttes időtöltéssel összefüggő alkalmazások (mint pl. a szabadidős, szórakoztató programok, zenehallgatás, -letöltés, illetve a véleménycsere, internetes „csevegés”) következnek.

A tanulmány rámutat arra is, hogy az olyan „e-commerce” jellegű gyakorlati alkalmazások, mint az áruvásárlás, rendelés, foglalás, vagy az elektronikus banki és hivatalos ügyintézés jelenlegi alacsony szintje mellett a közéleti-politikai bekapcsolódáshoz fűződő (*e-government*) felhasználási módok a mezőny végén, igen alacsony gyakorisági mutatókkal helyezkednek el. *A felhasználást jellemző iskolázottsági lejtő ez utóbbi vonatkozásokban a legmeredekebb. Az elterjedéssel kapcsolatos digitális szakadékokhoz tehát az alkalmazások spektrumát, mélységi kiaknázását illető „használati szakadékok” társulnak.*

A szerkezetfeltáró elemzések a funkcionális válfajok négy jellegzetesen eltérő komponensét körvonalazták: a „tudás-”, az „élmény-”, a „közügy”- és a „high-tech” hangsúlyú felhasználási orientációt. Az internet-kultúrát „klasszikusan” megjelenítő „tudás” tényezője mögött mindenek előtt a kulturális erőforrások állnak. Figyelemreméltó azonban, hogy ez esetben valamennyi erőforrás (így az anyagi és társadalmi tőke mutatói), és a centrum-periféria viszonyokat ugyancsak leképező településtípus is egy irányban hat.

Ez a tudáscélú – és esetenként további kulturális előnyöket generáló – felhasználási válfaj az, ahol a használati szakadék leginkább megosztja a már internet-használó népességet, és amelynek mentén a hozzájutásra ráakódó további szocio-kulturális egyenlőtlenségek alakulnak ki.

Az internethasználat körülményeire is kiterjedő elemzés ugyancsak arra utal, hogy a klasszikus „tudásközpontú” internetezést érinti leginkább a hozzájutás feltételeinek kedvező vagy kedvezőtlen volta, rendszeres vagy alkalmi jellege, illetve a használat „kezdő vagy haladó” volta. Az otthoni szélessávú internet-hozzáférés elsősorban az élményhangsúlyú felhasználással kapcsolódik össze.

Az internethasználókra vonatkozó további elemzések szerint a hagyományos média körén belül maradó tájékozódás elsősorban az (viszonylag) idősebb korcsoportokat jellemzi. Számukra a megjelenő új eszköz csak kiegészítő szerepet játszik (nem annyira a tájékozódási funkciók jegyében). A „kereső” típusú internetes tájékozódást az információhoz való szelektívebb viszony jellemzi, ez minden vonatkozásban a felhasználók kedvezőbb erőforrási pozíciójával jár együtt.

Mindenekelőtt a „közügy”-fókuszhoz kapcsolódó felhasználás esetében jelentkezik az internethasználat véleményirányításban betöltött szerepe. Az internethasználat, véleményirányítás és politikai aktivitás összefüggései további elemzéseket igényelnek, az azonban az eddigiekből is kiderül, hogy bizonyos funkcionális válfajok jelentős szerepet játszanak ezekben a folyamatokban. Megjelenik ugyanakkor egy – elsősorban az „élmény-internet”-hez kapcsolódó – a közügyektől távolító orientáció is.

1.2. A digitális írástudás jelentősége

Bernát Anikó – Fábián Zoltán Digitális írástudás, társadalmi szegmentáltság című tanulmányukban arra mutatnak rá, hogy *a hagyományos írástudáshoz hasonlóan a digitális írástudás jelensége is egyenlőtlenségeket generálhat, csak éppen más-más dimenzióban. A digitális egyenlőtlenségek okozta különbségek digitális szakadékhoz vezethetnek, azaz az egyes társadalmi csoportok tagjai nem egyforma eséllyel férnek hozzá, illetve használják az infokommunikációs eszközöket* (Bognár–Galács 2005). Tanulmányukban jelzik: több kutatás rámutat arra, hogy a „digitális törésvonalak” hasonló tényezők mentén alakulnak ki a legtöbb társadalomban, habár azok különböző mértékben fejtik ki hatásukat az egyenlőtlenségekre (Norris 2001).

A kutatók a WÖP 2007-es kutatás eredményei alapján tárták fel, hogy miként is áll ma Magyarországon a digitális írástudás elterjedtsége. A digitális írástudás mérhetővé tétele érdekében a magyar társadalmat három csoportra bontották: az elsőbe a rendszeres internethasználók kerültek. 2006-ban a felnőtt lakosság negyede (27%), azaz 2 231 000 fő tartozott ide. Ők legalább hetente interneteznek. A következő csoportba azokat a számítógép-használókat sorolták, akik nem rendszeres internethasználók. A „felzárkózók” a felnőtt lakosság 17%-át teszik ki. Ez a teljes népességre vetítve 1 368 000 főt jelent. Végül a számítógépet nem használókból csoportját alkotják a digitálisan írástudatlanok, a „lemaradók”, akik a lakosság több mint felét (56%), azaz 4 543 000 főt tettek ki a 2006-os adatok szerint.

Arra ez a kutatás is rámutat, hogy Magyarországon az életkor és az iskolai végzettség szerinti különbségeknek is meghatározó szerepe van a digitális egyenlőtlenségekben. Leszögezi, hogy a rendszeres internethasználók és a számítógép-használók köre jellemzően gazdaságilag aktívabból és 60 évesnél fiatalabbakból áll. *A „lemaradók” zöme gazdaságilag inaktív, illetve 60 évesnél idősebb. A digitálisan írástudatlan, „lemaradó csoport” elektronikus eszközök használata elmarad a rendszeresen, vagy nem rendszeresen internetezőktől, egy kivétellel: a televízió és a rádió e csoport számára a legfontosabb, információforrásként és szórakozásként egyaránt használt elektronikus eszköz.*

A vizsgálat szempontjából lényeges a tanulmánynak az a hivatkozása, mely egy korábbi kutatás megállapításaiból azt emeli ki, hogy előmozdítja a digitális eszközhasználatot, ha az idős ember nem egyedül él, különösen, ha van 30 évesnél fiatalabb családtagja, vagy ha magasabb iskolai végzettségű családtag van a háztartásban.

Az egyenlőtlenség jól megmutatkozik a kutatás médiafogyasztás és digitális eszközhasználat alapján kialakított csoportok fogyasztási szokásainak elemzése alapján. A kutatás elkülönítve jelenítette meg az egyik oldalon, az internethasználók felső kategóriájában a fiatalos, városias, szabadidő központú „yuppie”-nak nevezett csoportot, mely legfőbb jellemzője a kimagasló anyagi és kulturális tőke. Számukra az elektronikus és nyomtatott média kevésbé fontos, a médiafogyasztásuk vélhetően döntően az interneten keresztül történik. Körükben 73% a rendszeres internethasználó, a digitálisan írástudatlanok aránya pedig csupán 7%. A felső rétegek másik csoportja a jómódú, kulturális elit. Ez a csoport konzisztensen jó helyzetben van minden vizsgált dimenzióban, életükben az olvasás és az „elitkultúra” fogyasztása játszik kiemelten fontos szerepet. A kutatási eredmények elemzését követően a kutatók két alsó csoportot is lehatároltak. E kettő lényegében csak a televízióval és rádióval kapcsolatos attitűdjeiben különbözik egymástól. Az egyik alsó csoport számára a két elektronikus médium nagyon fontos szerepet játszik a szórakozás és a tájékozódás szempontjából: ezt a 17%-os arányú csoportot nevezték el tv- és rádiócentrikus alsó osztálynak. *Körükben 96% a digitálisan írástudatlanok aránya.* Ez a csoport jellemzően kulturális okok miatt nem használja az internetet, legalábbis tagjai az átlagnál lényegesen gyakrabban említik azt, hogy „nem érdekli” a világháló. Az alsó státuscsoport másik, a teljes felnőtt népesség 8%-át kitevő része („nem érdeklődő deprivált”) minden dimenzióban átlag alatti pontszámot ért el. Az esetükben is rendkívül magas, 93% a digitálisan írástudatlanok aránya, a rendszeresen internetező aránya pedig még a 2%-ot sem éri el. A kutatás világossá teszi, hogy a médiafogyasztási és digitális eszközhasználati középrétegek három csoportból tevődnek össze. Az első, a „vidéki nagyszülőknek” nevezett csoport attitűdjei az átlagosnál pozitívabbak az elektronikus és a nyomtatott sajtó, valamint társas környezetük iránt, viszont átlag alatti kulturális tőkével rendelkeznek. Emellett háztartásuk infrastruktúrája is elmarad az átlagos szinttől. E csoport aránya a felnőtt népességben 12%. Körükben is kimagasló a digitálisan írástudatlanok aránya. Ennek a klaszternek az elnevezése onnan származik, hogy 45%-uk községben, 47%-uk pedig vidéki városban él. Átlagos életkoruk 58 év.

Digitális esélyek

A digitális írástudóvá válás tekintetében a tanulmány arra is rámutat, hogy a „felzárkózókon” belül nem a fiatalok, hanem a 40, illetve 50 éves korosztály inaktív rétege rendelkezik a legnagyobb digitális eséllyel. Körükben valamivel nagyobb a valószínűsége annak, hogy számítógép-használókból rendszeres internethasználókká váljanak, mint más, jelenleg csak számítógépet használó esetén. Tehát a 40, illetve 50 éves számítógép-használók esélye nagyobb, mint a fiataloké. A jelenleg digitálisan írástudatlan csoport esetében az aktivitás fontosabbnak tűnik az életkorhoz képest: az aktív fiatalok és középkorúak esélypontszáma nagyjából megegyezik egymással, míg a korosztályuknak megfelelő inaktív csoportok körében érzékelhetően alacsonyabb a digitálisan írástudóvá válás esélye. Az alacsony és kicsi esélyűek körében a legnépesebb csoportokat épp az internethasználat szempontjából legnehezebben aktivizálható, idős inaktív népességen belül találta a kutatás. A legnagyobb arányú, és ezáltal a legnépesebb csoport az idős digitálisan írástudatlanoké: minden hatodik magyar felnőtt (15,8%), azaz összesen közel 1,3 millió fő tartozik ebbe a rétegbe. Ha a hasonlóan alacsony vagy kicsi esélyűek körében összesítjük a digitálisan írástudatlan csoportba tartozó, és épp ezért nehezen mozgósítható csoportokat, akkor azt találjuk, hogy 3,7 millió fő, azaz a teljes felnőtt lakosság közel fele (45,6%) tartozik ide. Számukra tehát igen kicsi az esély arra, hogy rendszeres internethasználóvá váljanak.

A kutatás szerint jóval valószínűbb, hogy nagyobb arányban válnak valóban rendszeres internethasználóvá az eleve jó eséllyel rendelkezők: amennyiben körükben csak a „felzárkózókra” és a „lemaradókra” koncentrálunk, akkor a lakosság mintegy ötöde (19,2%) kerülhet közel ahhoz, hogy rendszeres internethasználóvá váljon.

A kutatók az adatok alapján végül arra a következtetésre jutottak, hogy az egyes státuscsoportokban különböző eséllyel bírnak a „felzárkózók” és a „lemaradók” illetve a digitálisan írástudatlanok arra nézve, hogy rendszeres internethasználókká váljanak. A már jelenleg számítógépet használó, de rendszeresen nem internetező aktív korúak azok, akik célzott programokkal e tekintetben legnagyobb eséllyel sikeresen felzárkóztathatók.

Ez a tanulmány szerint arra irányíthatja rá a figyelmet, hogy a nehezen elérhető csoportok közül azoknak van valóban nagy esélyük internethasználóvá válni, akik elégséges erőforrással rendelkeznek ahhoz, hogy elsajátítsák a digitális írástudást és felzárkózzanak az „élen-járókhöz”. *Ezek a csoportok a középrétegekhez tartozó státuscsoportok.* Ott koncentrálnak azok az idősebb csoportok, amelyek életkoruk ellenére is eséllyel felzárkóztathatók, már rövidtávon is. A legkisebb egyéni digitális eséllyel bírók felzárkóztatását azonban csak egy komplex oktatási (felnőtt-képzési) és szociálpolitikai eszközkészlettel lehet hosszabb távon megoldani. A legnagyobb eséllyel rendelkező felső rétegek pedig – a hálózati média használati értékének növekedése okán, valamint a piaci mechanizmusok révén – önmaguktól is használókká válhatnak már rövidebb időtávlatban is – mutat rá a kutatást lezáró tanulmány.

1.3. A jelenlegi helyzet

A 2011-es népszámlálási adatok alapján a magyar lakosság közel harmadát az 55 év feletti korosztály adja⁸. Ez a tekintélyes, mintegy 3 milliós méretet öltő korosztály a digitális kirekesztettség szempontjából a legveszélyeztetettebb társadalmi csoport, hiszen miközben a fiatalabbak jellemzően a számítógép és az internet világában szocializálódnak (digitális bennszülöttek), vagy aktívan megtanulták azok használatát (digitális bevándorlók), addig az 55 év felettek nagy részének ez az új közeg meglehetősen idegen.

Az ismeretlentől való félelem jellemzi az idősebb generációk többségének az internettel és a számítógéppel való viszonyát, pedig valószínűleg a mindennapjaik válhatnak egyszerűbbé az interneten elérhető információk révén, valamint a kapcsolattartási és tájékoztatói lehetőségeik is jelentősen javulhatnak. A 25 ezer fős sokaságra épülő Nemzeti Olvasottság Kutatás (továbbiakban: NOK) adatai alapján 2013 második negyedében az 55 év felettek mindössze 25 százaléka használt internetet, ami jelentősen elmarad az országos átlagtól (61 százalék).

Az eNET kutatása szerint az 55 év felettieknél négyből egy fő használ számítógépet, míg az ennél fiatalabbak esetén négyből három emberről mondható el ugyanez, tehát háromszorosa a különbség. A KSH 2012-es felmérése szerint viszont a már számítógépet használó 55 év felettek 71 százaléka napi rendszerességgel használ számítógépet, ami ugyan elmarad a 16-24 éves korosztálytól (88 százalék), de a napi szintű használat mindkét korosztály esetén domináns a használati gyakoriságot tekintve.

A két társadalmi csoport leginkább a használat helyét tekintve különbözik egymástól, ami vélhetően az életvitelbeli különbségekből adódik. Míg az idősebb generációk esetén az otthoni használat egyértelműen vezet (70 százalék), addig a 16-24 évesek körében sokkal jobban eloszlik a különböző helyszínek (otthon, oktatási intézmény, más személy lakása stb.) között a számítógép használata. Az Európai Unió Digitális Menetrendjének elvárása, hogy 2020-ra 100%-os lefedettséggel legalább 30 Mbps és 50%-os lefedettséggel legalább 100 Mbps-os internet-hozzáférés álljon az uniós polgárok rendelkezésére.

⁸ <http://einclusion.hu/2014-02-19/enet-idosebbek-az-infosztrdn/>

Az információs társadalmi befogadás magyar oldala - 2014. február 19.

A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (Stratégia) legfőbb céljai közé tartozik a versenyképesség és az esélyegyenlőség növeléséhez, a színvonalas oktatáshoz és kutatáshoz, a munkavállaláshoz és -végzéshez, valamint a korszerű és költséghatékony közigazgatáshoz nélkülözhetetlen digitális infrastruktúra megteremtése. A Kormány arra törekszik, hogy Magyarország már 2018 végére megfeleljen a közösségi elvárásoknak, és ezzel az Európai Unió élvonalába kerülhessen. Mindehhez szükséges, hogy a nagykapacitást biztosító infokommunikációs hálózati infrastruktúra az ország egész területén kiépüljön.

A Gazdaságfejlesztési Operatív Program „Szélessávú körzethálózati fejlesztések támogatása” című pályázatának lezárása után is maradt 498 olyan hazai település, amelynek körzethálózati összeköttetése nem volt megoldott.⁹

A Kormány az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 2011-2013. évi akciótervének elfogadásáról szóló 1422/2012. (X.4.) Korm. határozatában hagyta jóvá az „Elektronikus közigazgatás operatív program” 2011-2013. évi akciótervét, amelyben az e-befogadás és a határon túli magyarságot szolgáló közigazgatási szolgáltatások kifejlesztésének tervezete is kiemelt besorolást kapott. Az e-befogadás projekt keretében az 5000 fő alatti településeken élők felzárkóztatása érdekében mintegy 180 helyen, köztük 120 kispostán és 50 kisiskolában hoznak létre ingyenes wi-fi hozzáférési pontokat, 60 helyen érintőképernyős terminálokkal, amelyen speciális oktató és bemutató szoftver segítené az állampolgárokat az e-ügyintézés dolgaiban. Ezzel a hátrányos helyzetű térségek és kistelepülések lakói, a 40 év felettek, az e-közigazgatási szolgáltatásokat eddig nem használók, a munkanélküliek és a határon túli magyar állampolgárok integrációját segítő források nyíltak meg.

A Stratégia a digitális készségek fejlesztése területén fő célként jelöli meg a digitálisan írástudatlanok számának csökkentését, számszerűen 1 millió fővel 2014-ig. A Stratégia célként fogalmazza meg a szélessáv, az internet, illetve a technológia nyújtotta lehetőségek megismertetését a potenciális felhasználókkal, és a vidéken, kisvárosokban, falvakban élők esetében nagyobb lehetőséget megteremtését a képzési és motivációs programok, illetve a közösségi terek használatára. Kiemelt fontosságú területként kezeli az 50 év feletti korosztály azon csoportjait, amelyek még nem részesültek eddig a digitális technológiák nyújtotta lehetőségekből, továbbá az intelligens közösségi terek kialakítását, fejlesztését, amelyek lényegében a digitális megosztottság legyőzésének a fizikai pontjai.

A digitális írástudatlanság csökkentése, és ezen túlmenően az információs írástudás elterjesztése érdekében az eMagyarország Pontok bázisán és az alkalmas infrastruktúrával ellátott közösségi pontokon a rendelkezésre álló szolgáltatások portfóliója is markánsan bővül a Stratégia szerint. A ma már mintegy 2000 helyszínt jelentő e-Magyarország Pontok hálózata és a benne működő, képzett eTanácsadóhálózat (2010 végén mintegy 1620 eTanácsadóval), a hasonló portfólióval rendelkező Teleházak hálózata, a közművelődési intézmények, az IKSZT-k, a közkönyvtárak, a közgyűjtemények, a posták és más közösségi terek jó alapot biztosítanak a technológiai fejlődés előnyeinek egyenlő esélyű eléréséhez.

2. Az Erzsébet Program pályázataihoz való hozzáférés

A panaszokban feltárt, az érintettek által az Erzsébet Program pályázataihoz való hozzáférésben tapasztalt egyenlőtlenségek vizsgálatánál a fentebb hivatkozott kutatások eredményeit figyelembe véve három csoport vált lehatárolhatóvá aszerint, hogy tudtak-e, s ha igen, hogyan tudtak élni a pályázat lehetőségével.

2.1. Nincs számítógép, nincs hozzáférés – területi hátrányok

Az első csoport azon ismérvek mellett haladva határozható meg, amelyre az egyik panasz konkrétan ki is tér: az alacsony nyugdíjból élő rászorulóknak általában nincs számítógépe és internetes hozzáférése.

⁹ <http://www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-miniszterium/infokommunikacioert-felelos-allamtitkarsag/hirek/felhivas-piaci-konzultacio-ra-szelessavu-korzethalozatokrol>

Azt a hozzám forduló pályázók szintén panaszolták, hogy a kistelepülésen élőknek kisebb az esélye a számítógépek és az elektronikus oldalak használatára. Ezt tükrözik a kutatási adatok is.

A kutatás¹⁰ számszerűsítette, hogy – a 2006-os adatok szerint – a számítógépet nem használók alkotják a lakosság több mint felét (56%), azaz ekkor 4 543 000 fő tartozott a digitálisan írástudatlanok, a kutatás által „leamaradók”-ként megjelölt csoportba.

A kutatás további adatokat is szolgáltat az időskorú digitálisan írástudatlan csoportról. A rendszeres internethasználók és a számítógép-használók köre jellemzően gazdaságilag aktívabból és 60 évesnél fiatalabbakból áll, azaz a „leamaradók” zöme gazdaságilag inaktív, illetve 60 évesnél idősebb. Az adatok szerint minden hatodik magyar felnőtt (15,8%), azaz összesen közel 1,3 millió fő tartozik ebbe a rétegbe. Ez lefedi az Erzsébet-program pályázat célcsoportjának egy részét.

Az újabb adatok 2013 második negyedéből a Nemzeti Olvasottság Kutatás keretében születtek. Eszerint az 55 év felettiak mindössze 25 százaléka használt internetet, ami még mindig jelentősen elmarad az országos átlagtól (61 %). Igaz, e korosztályba még aktív korúak is tartoznak, feltételezhetően a számok a 60 feletti korosztálynál még ennyire sem kedvezőek.

Nagy jelentőséggel bír az a 2004-es kutatás¹¹ is, amely a digitális megosztottság főbb magyarázó változói között számolt a lakóhely településtípusával, a régiójával, a foglalkoztatottsági státusszal, a jövedelem nagyságával, az iskolázottsággal, a hovatartozással, az életkorral, a nemmel illetve a családszerkezettel, a centrum-periféria elméletet pedig adatokkal igazolta: Budapesten a legnagyobb a számítógép-használók aránya, ami a településhierarchia mentén fokozatosan csökken, ezért a községekben a használók aránya már átlag alatti.

A Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány elnökének válaszlevele szerint az Erzsébet-program szóvivője a program pályázatairól számtalan vidéki helyszínen tartott tájékoztatót. Ezekről a megyei és helyi média rendszeresen beszámolt.

Ez a tájékoztatási típus megfelelően mintázza a kutatás által is alátámasztott tény, mely szerint a hagyományos média körén belül maradó tájékozódás (televízió, rádió, nyomtatott sajtó) elsősorban idősebb korcsoportokat – a kutatás által lemaradóként lehatárolt csoportot – jellemzi.

Megkeresésemre arról is tájékoztatást kaptam az Alapítvány elnökétől, hogy 2014. évben már több mint 1000 segítő iroda állt a pályázók rendelkezésére. Az 1000 iroda elérhetőségéről szintén az Erzsébet-program internetes oldalán tájékozódhattak az érdeklődők. Lényeges rámutatni arra, hogy annak a pályázónak, akinek számítógépe, internetes elérhetősége nincs, nem tud tájékozódni az Erzsébet-program internetes oldalán, távol élő családtagján keresztül is csak késéssel képes információkhoz jutni. Ők tehát a számítógéppel, internettel rendelkező, illetve egy háztartásban élő közreműködő családtaggal rendelkező pályázni szándékozó nyugdíjasokhoz képest egyértelmű hátránnyal indulnak, már a pályázat első, tájékoztató fázisában, hiszen a hivatkozott szóvivői tájékoztató általánosságokra korlátozódik, így értelemszerűen az érintetthez legközelebbi irodáról való informálásra technikailag sem térhet ki.

Ennek a kérdésnek a másik, a centrum-periféria megközelítéssel feltárható másik aspektusa, hogy a Magyarország településeinek egyharmadán jelen lévő segítő irodák székhelyei város-kistelepülés viszonylatban hol találhatóak. További kérdés az, hogy az ország területének fennmaradó 2/3 résznyi településén az információk és a pályázat benyújtásához szükséges segítség hogyan érhető el.

¹⁰ Bernát Anikó – Fábán Zoltán Digitális írástudás, társadalmi szegmentáltság

¹¹ Digitális szakadék monitor Információs Társadalom- és Hálózatkutató Központ 2004

2.2. Van számítógép, internet, de nehezen hozzáférhető – egyedül élő idős korúak

Amint azt a kutatás¹² is rögzítette, a digitális eszközhasználatra pozitívan hat, ha az idős ember nem egyedül él, különösen, ha van 30 évesnél fiatalabb, vagy magasabb iskolai végzettségű családtagja a háztartásában. Arra szintén a kutatás mutatott rá, hogy az otthonon, munkahelyen, iskolán kívül internetezőkhöz kétharmada veszi igénybe barátja, rokona, ismerőse internet-hozzáférést, nyilvános hozzáférési helyek közül a könyvtárban való internetezés a legjellemzőbb.

Különösen a kistelepülések esetében jellemző azonban a fiatalok elvándorlása, ami a panaszokban is megjelenik, hátrányként megjelölve azt, hogy az internetes elérhetőséggel rendelkező családtagok távolabb élnek a nyugdíjas hozzátartozótól, ezért nem képesek olyan gyorsan reagálni a pályázati kiírásra, mint azok, akik egy családban élnek internetező családtagjaikkal. Ez – az időtényezőben megmutatkozó – hátrány végső soron a pályázattól való eleséshez vezethet. Amíg az internethasználó családtagjaitól távol élő nyugdíjas hozzájut az információkhoz, megoldja a dokumentumok szkennelésének és a pályázat más családtag infokommunikációs csatornáin történő beadásának problémáját, könnyen lehetséges, hogy kifut a pályázati határidőből, amint ez az egyik panaszos esetében meg is történt.

Nagyobb azonban a veszélye annak – amit egy panaszos szintén sérelmezett –, hogy a pályázati forrás kimerülése miatti pályázatzárásig nem készül el a pályázat. A forráskimerülés miatti pályázatzárás pedig nem egy kitűzött fix időpontban történik, hanem a pályázó által előre ki nem számítható, tehát könnyen lehetséges, hogy tudtán kívül csúszik le a lehetőségről. Mindezek miatt hátrányba kerül a kedvezőbb digitális lehetőségekkel rendelkező pályázókhoz képest az a nyugdíjas érdeklődő, aki saját infokommunikációs eszközökkel, vagy ebben segítő családtaggal nem rendelkezik, és nem képes pályázatzárás előtt sikeresen benyújtani a pályázatot.

2.3. Van számítógép, de nem rendszeres felhasználó – az „internet-kompetencia”

Egyik panaszosunk számára kifejezetten a pályázathoz szükséges technikai háttér megteremtése okozott nehézséget. Bár megkeresésemre a pályázat kezelőjétől arról kaptam tájékoztatást, hogy a pályázat elektronikus benyújtásához nincs szükség speciális szoftverre, ám e kérdés megítélésénél feltehetőleg nem számoltak a pályázók elavult hardver és szoftver eszközeivel, ismereteivel. Amikor tehát a támogatáskezelő a Windows XP 3-as szerviz csomag, vagy a Mozilla Firefox böngésző használatát javasolta a pályázónak a pályázat internetes oldalának kezeléséhez, nem számolt azzal, hogy ez meghaladhatja a pályázó digitális kompetenciáját. A szakirányú kutatásban múltja van az „internet-kompetencia” értelmezésének, ezek között nevesítve a keresést a világhálón, a letöltés rutinszerű ismeretét, a háttértudást (például angol nyelv ismerete), ami nem kifejezetten az internethasználatra vonatkozik, de segítheti a használót (például telepítésnél), a neten való tájékozódás képességét, valamint azt a technikai tudást a szoftverekről, hardverről és a hálózatról, ami egy esetleges felmerülő probléma megoldásában segít.

A KSH 2012-es felmérése szerint a már számítógépet használó 55 év feletti 71 százaléka napi rendszerességgel használ számítógépet. A digitális megosztottságot vizsgáló kutatás¹³ pedig egyértelműen rögzítette, hogy a penetráció előrehaladtával egyre erősebben kirajzolódnak azok a társadalmi csoportok, amelyek lemaradása jelentős az internethasználat területén. Ezek éppen az *idősek, az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők és az alacsony jövedelműek*. A digitális egyenlőtlenségek a hozzáféréssel egyenlőtlenségek mellett a használati különbségek szerint is megmutatkoznak. Az internet-hozzáférés általánossá válásával ugyanis számolni kell a használati különbségek miatt kialakuló más típusú egyenlőtlenséggel is.

¹² Digitális szakadék monitor Információs Társadalom- és Hálózatkutató Központ 2004

¹³ Digitális szakadék monitor Információs Társadalom- és Hálózatkutató Központ 2004

A hozzáférési szakadékra tehát egy újabb épül, amely a használat jellegében, módjában, kiaknázási fokában mutatkozik meg. Ezek a másodlagos, internetet már használók viszonylatában megmutatkozó egyenlőtlenségek pedig további a megosztottságot okozhatnak – mutat rá a kutatás adatait feldolgozó tanulmány.

A kutatási eredmények elemzésénél a tanulmány azt is feltárta, hogy az „e-commerce” jellegű gyakorlati alkalmazásokat, illetve az e-government jellegű felhasználási módokat alkalmazzák legkevésbé az internetezők, ezen az alkalmazások használata inkább a magasabb kulturális szinttel jellemezhető felhasználók csoportjához kapcsolódik. A pályázat pedig éppen ilyen jellegű megközelítést igényel.

A kutatási tapasztalatok ismeretében tehát reálisnak tekinthető annak veszélye, hogy a vizsgált pályázat célcsoportját jelentő társadalmi réteg – főleg vidéki kistelepülésen élő – potenciális pályázói számára a pályázathoz való hozzáférés (és a sikeres pályázás) tekintetében a kizárólagos elektronikus pályázás további nehézséget okozhatott.

2.4. A jövedelemkülönbségek jelentősége a pályázás során

A panaszokban arra is felhívták a figyelmemet, hogy a jobb anyagi helyzetbe lévő pályázók tudtak azonnal reagálni a pályázatra, azok, akinek az internet valamilyen módon azonnal rendelkezésre állt. Az otthoni számítógépen való internet-hozzáférés és a digitális esélyek közötti összefüggésre mindegyik kutatás rámutatott. A kedvezőtlenebb anyagi helyzetben lévőknel nyilvánvalóan hiányzik a hardver, tehát maga a számítógép, az internethez, mint hálózathoz való kapcsolódás lehetősége, azaz a szélessávú internet hálózat kiépítettsége, illetve annak hiánya, valamint az a tudás, ami ezekhez, az internet használatához minimálisan elengedhetetlen. Az alacsony nyugdíjjal rendelkező, eleve hátrányosabb körülmények között élő (vidéki/kistelepülésen élő/egyedülálló/kisnyugdíjas) kérelmezőkre többletterhet ró az elektronikus pályázás mindaddig, amíg azt a saját településén nem tudja megtenni. Ezeknek az állampolgároknak ugyanis a kistelepülésről be kell utazniuk a kisvárosba, vagy másik településre, ahol információs pontot érhetnek el, számítógéppel, internetes csatlakozással, segítő személyzettel. A pályázat elbírálásához szükséges dokumentumok elektronikus csatolása feltételez egy újabb utazást, ha azt a pályázó esetleges tájékozatlansága miatt azonnal nem viszi magával.

Az állam így lényegében továbbhárítja a pályázathoz való hozzáférés költségeit a nyugdíjasra. Egy idős, beteg nyugdíjas ember számára pedig az utazás többletterhet jelent mind fizikailag, mind anyagilag. Ezen költségek megfizetésére is a jobb pénzügyi helyzetben lévő, biztosabb anyagi háttérrel rendelkező nyugdíjasoknak van inkább esélyük.

Elfogadva a pályázató érvelését, mely szerint a papír alapon történő pályázás jelentős hibázási lehetőséget rejt magában a pályázók oldaláról, ami miatt a korábbi években sok, egyébként rászoruló személy pályázatát kellett elutasítani, és elismerve azt is, hogy szükséges a papír alapú ügyintézésről áttérni az elektronikus ügyintézésre, illetve szükséges megfelelni az országgal szemben támasztott, európai színvonalú digitális kihívásoknak, elengedhetetlennek tartom azt, hogy ez az egyenlő esélyek, egyenlő feltételek biztosításával történhessen.

A hivatkozott kutatás¹⁴ éppen az idős inaktív népességen belül határolta le azoknak a csoportját, akik számára a legkisebb a digitálisan írástudóvá válás esélye. A pályázat kiírója egy olyan társadalmi réteg számára tette kizárólag elektronikusan pályázhatóvá a szociális esélykiegyenlítést is célzó „Fürdőbelépő nyugdíjasok részére” pályázati lehetőséget, amely jelentős része – különösen a kistelepülésen élő idős egyedülálló kisnyugdíjasok – az internethasználat szempontjából legnehezebben aktivizálható, így esélyük is kisebb a sikeres pályázásra.

¹⁴ Bernát Anikó – Fábán Zoltán Digitális írástudás, társadalmi szegmentáltság

Amint arra fentebb már utaltam, az Ajbt. rendelkezéseit is szem előtt tartva az alapvető jogok biztosaként kiemelt figyelmet fordítok a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmére. Éppen ezért elengedhetetlennek tartom a figyelmet ráirányítani a társadalmi, szociális helyzetből fakadó hátrányokat látens módon tovább erősítő, kellő figyelem hiányából fakadó, helytelen gyakorlatra.

Intézkedéseim

Vizsgálatom során alapvető jogokkal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg, azonban az esélyegyenlőség biztosítását célzó további lépések megtételét tartom szükségesnek, ezért felkérem a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy az Erzsébet Program forrásaihoz való egyenlő esélyű hozzáférés érdekében fontolja meg, hogy nem volna-e célszerűbb a jövőben úgy átalakítani a pályázati eljárást, hogy

1. a pályázatot – a helyben szokásos módon – a települési önkormányzatok is hirdessék meg, a hirdetményben megjelölve a helyi, vagy legközelebbi információs pontot

2. azok számára, akiknek az eMagyarország Pont a településükön nem érhető el, az arra alkalmas infrastruktúrával ellátott helyi közösségi épületben (önkormányzat, körjegyzőség, posta, iskola, stb.) biztosítsák a pályázat benyújtására alkalmas számítógépet és programot, annak érdekében, hogy mint a kedvezményezett körbe tartozó, a technológiai feltételek hiányából fakadóan ne essen el az Erzsébet Program pályázatai biztosította lehetőségektől.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.