

*Birtha Magdolna*

## MENNYIRE LEHET KONSTRUKTÍV EGY PÁRBESZÉD?

AZ ENSZ CRPD BIZOTTSÁGÁNAK FELÜLVIZSGÁLATA  
A FOGYATÉKOSJOGI EGYEZMÉNY MAGYARORSZÁGI VÉGREHAJTÁSÁRÓL

Az ENSZ Fogyatékos Személyek Jogainak Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) 2012. szeptember 20-21-én Genfben vizsgálta felül a magyar kormány által benyújtott első országjelentést.<sup>1</sup> A meghallgatás kiváló lehetőséget biztosít arra, hogy a részes tagállamok és a bizottság tagjai együttesen áttekintsék, hogy miként zajlik a Fogyatékos Emberek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény nemzeti szintű végrehajtása. Az előzetes írásbeli szakaszban a Bizottság tagjai a kormány beszámolója, illetve a hazai NGO-k és DPO-k<sup>2</sup> által összeállított „árnyékjelentésben” megfogalmazott kritikai megállapítások figyelembe vételével küldik el kiegészítő kérdéseiket (az úgynevezett 'list of issues'-t), amelyek a jelentés óta eltelt időben bekövetkezett fejleményekre, illetve hiányosságokra kérdeznek rá. Fontos hangsúlyozni, hogy a párbeszéd elsődleges célja a tagállamok segítése abban, hogy a nemzetközi emberi jogi egyezményt, amelynek értékei mellett annak aláírásával és a ratifikációval már korábban elköteleződtek, minél hatékonyabban végrehajtsák. A meghallgatás így sokkal inkább a konstruktív párbeszéd és a közösen gondolkozás terepe, mintsem az országok nyilvános pelengérré állítása. A ratifikáció önmagában az ország szándékát és kötelezettségét testesíti meg arra vonatkozóan, hogy a kérdéses emberi jogi normáknak megfeleljen, azokat törvényeiben biztosítsa. Ebből következően a kormányok és az ENSZ Bizottság közös érdekének kellene lennie annak, hogy a felülvizsgálatok során minél tartalmasabb párbeszédre keressék ki az eddigi eredményeket, illetve emeljék ki azokat a területeket, ahol a jelenlegi hiányosságok miatt komoly előrelépésekre van szükség annak érdekében, hogy az ország megfeleljen az Egyezményben vállalt kötelezettségeinek. Az ENSZ szabályozása szerint az első jelentést az Egyezmény hatályba lépését követő két éven belül el kell küldeni az illetékes Bizottság számára, majd ezt követően négyévente, illetve bármikor, ha azt a Bizottság külön kéri.

A következőkben röviden beszámolok néhány, a Bizottság által kiemelt területről, illetve megosztom személyes benyomásaimat a magyar meghallgatásról.

Magyarország első európai országgént egyidejűleg ratifikálta a Fogyatékos Emberek Jogairól szóló ENSZ Egyezményt (a ratifikáció dátuma: 2007. március 30.) és annak Fakultatív Jegyzőkönyvét (a ratifikáció dátuma: 2007. július 20.). Éppen ezért Magyarországnak 5 éve volt arra, hogy látványos eredményeket érjen el a nemzetközi emberi jogi egyezmény végrehajtása terén.

A magyar jelentés előadója megnyitó beszédében elismeréssel nyilatkozott a kormány által eddig elért eredményekről, elsősorban a jelnelvi törvény és az antidiszkriminációs törvényalkotás kapcsán. Kiemelte a magyar DPO-k páratlan értékű munkáját a felkészülési szakasz során, amikor adatokkal és árnyékjelentéssel segítették a Bizottságot. Sajnálattal fejezte ki, hogy az eseményen nem lehettek jelen ezeknek a DPO-knak a képviselői. A fogyatékos emberek és saját szervezeteik részvétele a döntéshozatali mechanizmusok és az Egyezmény lebonyolítását ellenőrző folyamatok minden fázisában elengedhetetlen feltétele a CRPD sikeres végrehajtásának, éppen ezért kár, hogy a magyar fogyatékosmozgalom nem járulhatott hozzá tudásával és tapasztalatával a konstruktív párbeszéd lebonyolításához.

Nyitó előadásában a magyar delegáció vezetője a CRPD-t egyfajta iránymutató üzenetként jellemezte, amelynek figyelembevételére az országok gazdasági helyzetükre való tekintettel keresnek illeszkedő formát. Az ENSZ Bizottság tagja ezzel szemben nyomatékosította, hogy a Fogyatékos Emberek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény nemzetközi emberi jogi dokumentum, amelynek belátható időn belüli végrehajtására az aláíró tagok jogi kötelezettséget vállaltak. A kormányoldal bevezető előadását követően a Bizottság tagjai az írásban korábban megküldött „témalista” ('list of issues') alapján rendkívül pontos, az Egyezményben garantált jogokra vonatkozó kérdéseket tettek fel a delegáció számára. Ezen jogok biztosítása elengedhetetlen feltétele annak, hogy a fogyatékos emberek a társadalom egyenértékű tagjaiként teljes mértékben integrálódhassanak. A Bizottság egyik kérdése arra vonatkozott, hogy a magyar jogban a fogyatékoság törvényi definíciója

kizárja a pszicho-szociális fogyatékossgal élöket, az ö jogaikat így semmilyen módon nem lehet garantálni. A kormány válaszában kitért arra, hogy az 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról a közeljövöben felülvizsgálatra kerül, és az új szöveg szándékuk szerint a fogyatékossgnak egy, az ENSZ Egyezménnyel összhangban álló változatát fogja tartalmazni, ezáltal beemelve a mentális sérülteket ezen jogok birtokosai közé.<sup>3</sup>

Habár jelentös előrelépés a Magyar törvényhozásban, hogy a szavazati jogtól a továbbiakban nem lehet automatikusan megfosztani a fogyatékossgal élő embereket, a Bizottság aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény XXI. cikke lehetöséget biztosít arra, hogy a bíróság a belátási képesség hiányára hivatkozva egyéni alapon megvonja a fogyatékossgal élő állampolgárok választójogát.<sup>4</sup> A Bizottság többek között kíváncsi volt arra, hogy a Velencei Bizottság véleménye és Magyarország ENSZ Egyezménnyel kapcsolatos jogi kötelezettségei ellenére milyen megfontolásból került bele mégis egy, a CRPD szellemiségével ellentétes passzus az új alkotmányba. További kérdéseket fogalmaztak meg azon állampolgárok választójogának esetleges visszaállítására vonatkozóan is, akik még korábban, a gondnokság alá helyezés következtében veszítették el szavazati jogukat. Az ülés során az egyik legtöbbet tárgyalt terület az ENSZ Egyezmény 12. cikke, vagyis a törvény előtti egyenlőség és a cselekvőképesség kérdése volt. A Bizottság üdvözölte, hogy az új Polgári Törvénykönyv tervezete bevezetné a támogatott döntéshozatal intézményét, de további információkat kért a törvény szövegében továbbra is szereplö, a cselekvőképességet részlegesen<sup>5</sup> és teljesen korlátozó gondnokság intézményéről. A kormánydelegáció érvelése szerint a cselekvőképesség teljes korlátozása csak kivételes esetekben kerülne alkalmazásra, amikor a részleges korlátozás már nem jár eredménnyel. Az ENSZ Bizottsága hangsúlyozta, hogy az önálló döntéshozatalhoz való jog és a törvény előtti egyenlőség a CRPD által egyértelműen biztosított jogok, így az új Polgári törvénykönyv nem fog összhangban állni az Egyezménnyel, amennyiben a helyettes döntéshozatal mechanizmusát alkalmazva lehetővé teszi a cselekvőképesség elvesztésének bármilyen formáját.

Ahogy több más közép-kelet európai országban, Magyarországon is sokan – hozzávetöleg 25.000 fogyatékossgal élő ember – laknak nagy tömegintézetekben. Az ilyen intézményrendszer fenntartása az ott élök alapvetö emberi jogainak sérülése, illetve társadalmi integrációjuk ellehetetlenülése miatt tel-

jes mértékben elfogadhatatlan az Egyezmény alapján. A Bizottság tagjai a meghallgatáson örömmel fogadták, hogy a kormány kitagolási stratégiát készített, ám az előirányzott harminc éves megvalósítási időkeretet túlon túl hosszúnak találták. További aggodalmuknak adtak hangot a stratégiában szereplö új intézményi formák taglalásakor, hogy az ügynevezett lakócentrumok az ott élök számát maximum 50 főben határozzák meg. Ez minden bizonnyal újabb kis intézeteket hozna létre ahelyett, hogy az önálló életvitelt és a közösségbe való integrációt segítené elő. Az intézményi keretek közt nem valósulhat meg az egyének szabad döntési joga, és bár a kitagolás a világ minden pontján hosszú folyamat, elengedhetetlen, hogy jó alapokon induljon meg, ilyenformán egyetlen kormány se fektessen pénzt egy, az alapvetö szabadságjogokat sértö lakhatási forma fenntartásába.

Számos kérdés vonatkozott a fogyatékossgal élő emberek részvételére az Egyezmény nemzeti szintü végrehajtása, illetve ezen folyamat tervezése során. A delegáció válaszában a Nemzeti Fogyatékosügyi Tanács (NFT) szerepére utalt, ami – úgy tünik – a legfontosabb, illetve szinte egyetlen színtere a kormány és civilek köztii egyeztetéseknek. A Tanács tagjai között ugyanakkor nagy számban találunk kormányzati képviselőket (egészen pontosan 13-at a 27 fös bizottságban), ami a szervezet függetlenségét nagy mértékben megkérdöjelezi, különösen akkor, amikor az Egyezmény kormányzati végrehajtásához kötödö monitorozó feladatokat lát el. A Bizottság megkérte a magyar kormányt, hogy állítson fel egy, a Párizsi Alapelvekkel összhangban álló független mechanizmust magában foglaló keretrendszert, amely az Egyezmény 33.2 cikkének megfelelően segíti, védi és ellenörzi a CRPD végrehajtását. Látható félreértés volt a bevonás koncepcióját illetöen a kormányoldal és a bizottság tagjai között, ugyanis a feltett kérdésekre a delegáció képviselői többnyire néhány olyan egyeztetésre hivatkoztak, amikor a közigazgatás által kidolgozott törvényjavaslatot, illetve kidolgozott stratégiát mutattak meg a civil társadalom néhány képviselőjének. Az ENSZ Egyezmény több paragrafusában (Preambulum, 4.3 cikk, 33.3 cikk) is előfordulö „bevonódás” ugyanakkor az egyik legfontosabb fogalmi kerete az emberi jogi dokumentumnak. A „Semmit rölünk nélkülünk!”<sup>6</sup> szlogen kifejezi azt a paradigmaváltást, miszerint a fogyatékos emberek a továbbiakban nem jötekonyságra, illetve sajnálatra szoruló passzív elszenvedöi életüknek, hanem aktív, egyenlö jogokkal bíró állampolgárai társadalmunknak, akik részt kívánnak venni az életüket érintö döntések meghozatalakor. Éppen ezért kiemelt fontosságü követel-

mény minden szinten megvalósuló jelenlétük a szakpolitikai vitákban, döntéshozatali mechanizmusokban, illetve az Egyezmény megvalósulásának monitorozásában.

A megfigyelő úgy érezhette, hogy két alapvetően eltérő szemléletmód állt szemben a Palais Wilson épületében a két nap során. Míg az ENSZ Fogyatékos Személyek Jogainak Bizottsága rendkívül fontos, precíz és részletekbe menő kérdéseket tett fel a magyar kormány tagjainak – számos esetben aggodalmát fejezve ki –, addig a delegáció tagjai nem tudtak egyértelmű válaszokat adni az Egyezmény végrehajtására és annak időbeli megvalósulási tervére vonatkozóan. Sajnálatos módon a legtöbb válasz csupán általánosságban számolt be jelenlegi vagy tervezett magyar törvényekről és szabályozásokról az adott témák köré csoportosítva, figyelmen kívül hagyva, hogy azok milyen módon szolgálják a fogyatékos emberek jogainak biztosítását az ENSZ Egyezmény fényében. Ennek szemléltetésére jó példa lehet, amikor az egyik bizottsági tag arra kérdezett rá, hogy milyen konkrét intézkedések és irányelvek szolgálják a halmozottan hátrányos helyzetű, fogyatékossgal élő nők és gyermekek elleni erőszak elleni fellépést, a kormányzat képviselője a Magyarországon működő krízisközpont-hálózat felépítéséről, illetve a távoltartási törvény mint a családon belüli erőszak csökkentését célzó intézkedéséről olvasott fel rendelkezéseket. Ezek meglepte bár dicséretes, önmagukban nem garantálják az érintett csoport jogainak védelmét, vagy a szolgáltatásokhoz való hozzáférésüket. Az első nap végén a Bizottság egyik tagja külön felszólította a delegációt, hogy a Bizottságnak a meghallgatásra vonatkozó irányelveinek figyelmen kívül hagyása, illetve a kérdésekre adott szakszerű válaszok hiánya önmagában az Egyezmény megsértésével egyenlő. Sajnálatos módon a kormány képviselői előadásukban gyakran a fogyatékossg régi, orvosi modelljét<sup>7</sup> idéző nyelvezetet használtak, amely teljesen elfogadhatatlan az emberi jogi egyezmény hazai végrehajtásának ilyen magas szintű tárgyalása során (néhány példa az ülésen használt szavak közül: „rászoruló”, „genetikailag sérült”, „egészséges versus fogyatékos gyermekek az oktatási rendszerben”). Ez arra engedett következtetni, hogy a delegáció tagjai nem ismerik kellőképpen az Egyezményt és annak alapelveit. A magyar delegáció az ülés egésze során anyanyelvén beszélt, a tolmácsolás minőségére ugyanakkor több kritikai megjegyzés is érkezett az ENSZ Bizottság részéről, ami felveti esetleges félreértelmességek lehetőségét.

Mindent egybevetve, a magyar kormány sokkal jobban kihasználhatta volna a lehetőséget, hogy egy valóban konstruktív párbeszéd alakuljon ki a Bizott-

ság tagjaival, és közösen keressenek minél jobb megoldást arra, hogy a fogyatékos emberek jogai biztosítva legyenek Magyarországon.<sup>8</sup>

## JEGYZETEK

1. A magyar kormány még 2010 októberében küldte el első országjelentését az ENSZ CRPD Bizottságának.
2. Fontos megkülönböztetni a fogyatékos emberek érdekvédelméért dolgozó emberi jogi NGO-kat a fogyatékossgal élő emberek saját szervezeteitől, amelyet az angol 'Disabled Persons Organisation' kifejezés alapján röviden DPO-nak hívunk. Az ENSZ Egyezmény szellemiségének tükrében ezen szervezetek bevonódása kulcsfontosságú bármilyen irányelvalkötésbe.
3. A delegáció tagjának elmondása szerint a törvény felülvizsgálatának terve az Emberi Erőforrások Minisztériumának idei évi második félévi munkatervében szerepel, ennek fényében már elkezdődtek az egyeztetések.
4. Alaptörvény XXI. cikk, 4): „*Nem rendelkezik választójoggal az, akit belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt*”.
5. Az ezidáig érvényben lévő korlátozó gondnokság intézményéhez képest előrelépést jelent, hogy a cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság esetében az általánossal szemben a bíróság által meghatározott ügycsoportokban kerül kolátozásra a cselekvőképesség.
6. Az angol „Nothing about us, without us!” a CRPD előkészítő fázisa óta használt szlogen, amely kifejezi, hogy már az Egyezmény szövegezési folyamata is a fogyatékosmozgalom aktív részvételével zajlott.
7. Az orvosi modell a fogyatékossgot az egyén személyes problémájaként kezeli, mely állapotot meg kell gyógyítani, rendbe kell hozni. Ebben a modellben a fogyatékos ember hibája, hogy nem tud „normális” életet élni, állapota miatt sajnálatra és a többségi „ép” társadalom jótékony segítségére szorul. Ezzel szemben alakult ki a szociális modell, mely a fogyatékossgot az egyén és a társadalom közötti akadályok létéből eredezteti, amely akadályok eltüntetése az elsődleges feltétele a társadalmi beilleszkedésnek. A fogyatékos emberek itt már nem életük passzív elszenvetőiként, hanem aktív irányítóiként, jogok birtokosaiként jelennek meg.
8. Az ENSZ Fogyatékos Személyek Jogainak Bizottsága 2012. szeptember 27-én közzétette a magyar meghallgatással kapcsolatos zárószövegeit, amelyek elérhetőek a következő honlapon: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/8thSession/CRPD-C-HUN-CO-1\\_en.doc](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/8thSession/CRPD-C-HUN-CO-1_en.doc). A kormánynak a Bizottság számára a következő jelentést 2014 augusztusáig kell elküldenie.