

## GYULAVÁRI TAMÁS

### *A fogyatékos személyek jogai az Európai Unióban*<sup>1</sup>

#### **1. A fogyatékos személyek jogai az Unió elsődleges jogában**

A Római Szerződés (továbbiakban: Szerződés) rendelkezéseinek jelentőségét az adja, hogy a közösségi intézmények annak szövegére alapozzák jogszabályalkotásukat, illetve jogalkotó munkájukat. Amennyiben tehát egy adott terület nem szerepelt a Szerződés szövegében, úgy ez a tény a másodlagos jogalkotás legfőbb akadályának bizonyult a későbbiek során. Mára ugyan már meghaladottá vált az az 1957-ben még uralkodó nézet, miszerint a szociálpolitika – így a fogyatékosok védelme – nem tartozik az integráció lényegéhez. Ez a szemlélet azonban komoly károkat okozott többek között – a fogyatékosok jogainak biztosítása terén is, hiszen blokkolta a közösségi jogalkotást. Mindennek igazolásához elegendő végigtekintenünk a közösség által alkotott joganyagot.

Önmagáért beszélő tény, hogy a Római Szerződés ma hatályos szövege sem tartalmaz kifejezetten a fogyatékosokra utaló szöveget. Ugyanakkor a Szerződés 51. és 121. cikkelyei garantálták, hogy a szabad mozgás gyakorlása ne csorbítsa a szociális ellátáshoz fűződő jogokat. Ez azt jelenti, hogy a fogyatékosokat megillető ellátásokhoz való jogot nem érinti az, hogy az adott személy több tagállamban dolgozott, illetve élt. A szabad mozgás biztosításán túlmenően azonban az európai integráció alapítóit azért is foglalkoztatta a fogyatékosok, időskorúak stb. szociális védelme, mert az eltérő ellátórendszerek veszélyt jelentettek a belsőpiaci versenyre. A magas színvonalú szociális ellátást nyújtó tagállamok attól tartottak, hogy a munkaerő magas költségei elriasztják majd a beruházókat. Ezen utóbbi, a szociális védelem harmonizációját célzó érvek és törekvések azonban nem vezettek eredményre. A közösség célja a tagállami ellátórendszerek spontán harmonizációja volt, amely nem számolta fel az eltérő európai modellek közötti különbségeket.<sup>2</sup> A fogyatékosok ellátásait tehát még ma sem harmonizálják

1 A tanulmány az Egészségügyi Minisztérium támogatásával készült. A szerző köszönetét fejezi ki Novák Katalinnak (Egészségügyi Minisztérium, Nemzetközi Együttműködési és Európai Integrációs Főosztály) és Páva Hannának (Egészségügyi Minisztérium, Jogi Főosztály) a tanulmány elkészítéséhez nyújtott támogatásukért.

2 A jóléti államok három típusának leírását lásd: Esping-Andersen, G.: Mi a jóléti állam? In: A jóléti állam (Szerk.: Lévai K.–Ferge Zs.). Az EU tagállamok eltérő szociális ellátási rendszereiről szóló elemzést lásd: Hantrais, L.: Social Policy in the European Union, MacMillan Press Ltd. 1995, p. 133–141.

közösségi szinten, csak koordinálják. Éppen ezért nem születtek olyan kötelező érvényű közösségi jogszabályok, amelyek a szociális ellátások szinte minden ellátást egyaránt érintő koordinációján<sup>3</sup> túlmenően bármilyen formában érintenék a fogyatékosok ellátását.

### 1.1. A Közösségi Charta hatása

A Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól Szóló Közösségi Chartában<sup>4</sup> (továbbiakban: Charta) a tagállamok kötelezettséget vállaltak többek között a fogyatékos dolgozók mobilitására, közlekedésére, szakképzésére vonatkozó rendelkezések megalkotására:

„26. cikkely:

*Minden fogyatékos embernek, fogyatékosága okától és jellegétől függetlenül, társadalmi és szakmai beilleszkedésének elősegítése érdekében tényleges kiegészítő támogatást kell biztosítani.*

*Ezeknek az intézkedéseknek, a támogatottak adottságaival összhangban, különösen a szakképzésre, munkaegészségügyre, mobilitásra, közlekedési lehetőségekre és lakáspolitikára kell vonatkozniuk.*”

A Charta szövege hozta meg a fogyatékosok védelme terén az „áttörést”, hiszen első alkalommal szenteltek külön cikkelyt egy EU dokumentumban<sup>5</sup> jogaik biztosításának.<sup>6</sup> A Charta 26. cikkelyének megfogalmazása több üzenetet hordoz. Kijelölte a közösségi cselekvés kiemelt területeit: azokat a prioritást élvező szociális problémákat, amelyek megoldásával illetve kezelésével a közösségi intézményeknek a jövőben foglalkozniuk kell. A szövegből az is nyilvánvalóvá vált, hogy a közösség minden tagállamtól elvárja a minimális jogok garantálását, különösen a fentiekben említett területeken. A legfontosabb változás azonban az volt, hogy a közösségi politika centrumába a fogyatékosok társadalmi és szakmai beilleszkedésének elősegítése, azaz az integráció került. Az integráció meghatározó szerepét jelezte az a szimbolikus jelentőségű változás is, hogy 1993 óta a fogyatékosok ügyeivel foglalkozó szervezeti egység új nevében a „Fogyatékosok Integrációja” megjelölés szerepel.<sup>7</sup>

A Charta végleges szövege szerint a megvalósítás felelőssége elsődlegesen a tagállamokon, nem pedig a Közösségen nyugszik. A Közösség szerepe

3 A szociális ellátások koordinációját megvalósító legfontosabb közösségi jogszabály az 1408/71. sz. rendelet.

4 A Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól címet viselő dokumentumot 11 tagállam írta alá 1989-ben. A Charta az angol kormány ellenállása miatt nem válhatott jogilag kötelező erejű dokumentummá. A Római Szerződés 117. cikkelyének az Amszterdami Szerződéssel megállapított új szövegében a Charta szerepet kap a közösségi szociálpolitika alakításában: „having in mind social rights such as those set out in the...1989 Community Charter of the Fundamental Social Rights of workers”.

5 Még ha az a politikai dokumentum jogilag nem is kötelező, illetve kikényszeríthető.

6 Amint a fentiekben láttuk, korábban egyetlen közösségi alapszerződés vagy más dokumentum sem nevesítette a fogyatékosokat, és nem deklarálta az őket megillető jogokat.

7 1993-ban a „measures for the Disabled” elnevezést váltották fel az „integration of the Disabled” névvel.

arra korlátozódott, hogy közösségi jogalkotási és akcióprogramokkal igyekezzen a Chartába foglalt jogokat átültetni a gyakorlatba. A 28. cikkely a Közösségi intézmények végrehajtásban betöltött szerepéről szól. Eszerint a Bizottság köteles előzetes jogalkotási program alapján javaslatokat tenni.<sup>8</sup>

Ezeket a jogalkotási terveket és tervezett programokat tartalmazta a Charta Akcióprogramja. Az Akcióprogramot, amely gyakorlatilag a közösségi munka „menetrendjét” jelentette, a Bizottság már a csúcstalálkozó előtt, 1989 novemberében elkészítette. Ez az 54 oldalas dokumentum 13 fejezetben<sup>9</sup> 47 javaslatot tartalmaz. A 18 javasolt irányelv közül egyetlen foglalkozott a fogyatékosokkal, amely közlekedési lehetőségeik javítására irányult.<sup>10</sup> A Bizottság a fogyatékosok munkahelyre irányuló közlekedésének javítását tekintette az egyik leglényegesebb kérdésnek, mert leginkább így segíthető elő szociális, gazdasági integrációjuk. Ennek érdekében egy irányelv-tervezetben foglalták össze a közös célokat, valamint a harmonizálandó szabályokat, amelyek előmozdíthatják a fogyatékkal élők biztonságos közlekedését.

A közösségi jogalkotáson túlmenően a fogyatékosokat szolgáló közösségi programok említhetők részben a Charta hatásaként. A második akcióprogramot (HELIOS I.) az Európai Tanács az 1988. április 18-i határozatával, azaz még a Charta elfogadása előtt indította el. A HELIOS I. pragmatikus válasz volt a több mint 30 millió, fogyatékkal élő, közösségi polgár növekvő és korábban nem tapasztalt mértékű igényeire. Ez volt a legelső olyan közösségi szintű kezdeményezés, amely megteremtette a talán leghatározottabb helyzetű társadalmi csoport közösségi támogatásának alapját, illetve annak kereteit. A Charta Akcióprogramjának témánk szempontjából kiemelkedő fontosságú pontja szerint az 1991 végén befejeződő második közösségi program tapasztalatai alapján meg kellett indítani az immár harmadik, HELIOS II. elnevezésű programot az 1993–1996 közötti időszakra. Ezen kívül tovább fejlesztették a HELIOS programon belül létrehozott Handynet<sup>11</sup> rendszert is.

## 1.2. „Maastrichton innen és túl”

A közösségi Charta végrehajtása érdekében elfogadott Maastrichti Szociálpolitikai Egyezmény<sup>12</sup> 2. cikkelye szintén összefügg a fogyatékkal élők ügyével: „...a Közösség támogatja és kiegészíti a tagállamok tevékenységét ... a munkaerőpiacról kirekedt személyek beilleszkedése” terén. Az állam- és kor-

8 „28. cikkely: Az Európai Tanács felhívja a Bizottságot, hogy a lehető legrövidebb időn belül a Szerződésben foglalt hatásköre alapján tegye meg javaslatait azon jogok hatékony végrehajtását elősegítő jogi eszközökre, amelyek a belső piac kiépülésével a Közösség hatáskörébe tartoznak.”

9 A Chartában foglalt minden egyes joggal külön fejezetben foglalkozik az Akcióprogram, továbbá külön fejezetben elemzi a munkaerőpiaccal kapcsolatos tennivalókat.

10 Az irányelv teljes angol címe: „Proposal for a Council Directive on minimum requirements to improve the mobility and the safe transport of workers with reduced mobility, COM (90) 588 final – SYN 327”

11 Handynet System: exchange of information on the technical aids for the disabled.

12 Agreement on Social Policy concluded between the Member States of the European Community with the exception of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

mányfők 1991. december 9–10-én tartott maastrichti találkozásán elfogadott Szociálpolitikai Egyezmény – a szubszidiaritás elvét tiszteletben tartva – a tagállami programok korábbinál aktívabb támogatásában jelölte meg a közösségi politika irányát. Ennek az elhatározásnak a jegyében jött létre 1993 májusában az Európai Fogyatékosügyi Tanács<sup>13</sup>, amely az EU intézmények, a nemzeti kormányok és a nonprofit szervezetek számára teremtette meg a közösségi szintű párbeszéd lehetőségét. Ugyanezt a megközelítést tükrözi az EUCREA létrehozása, amely fórum a fogyatékkal élők művészetekben (zene, tánc, színjátás stb.) való megjelenését támogató nemzeti intézmények munkáját segíti.

A kilencvenes évek elején a közösségi szociálpolitika középpontjába a foglalkoztatáspolitikai került. Ez azzal a gyakorlati következménnyel járt, hogy a hátrányos helyzetű csoportokkal kapcsolatos részpolitikákban is a foglalkoztatással összefüggő kérdésekre, azok között is elsősorban a munkaerő-piaci integrációjukra és a munkahelyteremtésre került a hangsúly. A foglalkoztatással kapcsolatos közösségi dokumentumok közül elsőként a foglalkoztatáspolitikai Fehér könyv említhető. A közösségi foglalkoztatáspolitikai továbbfejlesztésének irányát meghatározó, 1994-ben elfogadott Fehér könyv kizárólag az új munkahelyek forrásainál említi meg a fogyatékosok gondozását:

*„Helyi szolgáltatások: idősök és rokkantak házi gondozása, betegápolás, étkeztetés és a házimunka elvégzése.”*

Az Európai Tanács Luxemburgban – (1997. november 20–21 között) – tartott rendkívüli ülésén elfogadott elnökségi összefoglalóban határozták meg azokat a foglalkoztatással kapcsolatos irányelveket, amelyeket minden tagállamnak érvényre kell juttatnia saját foglalkoztatáspolitikájában. A Luxemburgi Foglalkoztatási Csúcs tulajdonképpen az Amszterdami Szerződésben elszenvedett „vereségért” volt hivatott kárpótolni mindenekelőtt a francia politikusokat. A Szerződés szövegébe ugyan bekerült egy új foglalkoztatási fejezet, de az új szöveg és az azt kísérő politikai nyilatkozat az oldalszámozáson kívül semmilyen számot nem tartalmazott. A közösségi foglalkoztatáspolitikát jelenleg leginkább meghatározó, Luxemburgban elfogadott dokumentumban is csak egyetlen helyen fedezhetünk fel témánk szempontjából releváns szövegrészt:

*79. A hátrányos helyzetűek munkaerő-piaci integrációjának támogatása: A tagállamok...különös figyelmet fordítanak azokra a problémákra, amelyekkel a hátrányos helyzetűek találkozhatnak a munkavállalásuk során.*

Az általunk elemzett foglalkoztatáspolitikai dokumentumokból kitűnik, hogy az első számú cél az elfogadhatatlanul magas munkanélküliség leszorítása, és ennek eszközeként jelenik meg a munkahelyteremtés. A közösségi

13 European Disability Forum

foglalkoztatáspolitikai célok elérése érdekében elsősorban a hátrányos helyzetű csoportok integrációjára koncentrál. Ebben az összefüggésben kerül a foglalkoztatás-politikusok érdeklődési körébe a fogyatékosok ügye mint a munkavállalók egyik legjelentősebb és leghátrányosabb helyzetű csoportja. Jól bizonyítja ezt a megállapítást, hogy az Esseni Európai Tanácsi ülésen (1994. december 9–10.) elfogadott elnökségi következtetésekben a munkanélküliség elleni harc egyik fő eszközeként jelölik meg „a munkanélküliség által különösen erősen sújtott rétegek” helyzetének javítását. Ebbe ugyan beleértendő a fogyatékkal élők is, ám a szöveg csak a fiatalokat, a tartós munkanélkülieket és a nőket említi.

A közösségi elsődleges jogban az Amszterdami Szerződés szövege jelentett új fejleményt, amely a Római Szerződés új 117. cikkelyébe emeli be a Maastrichti Szociálpolitikai Egyezmény korábban hivatkozott szövegét<sup>14</sup>. Ma még nem látható tisztán, hogy ez a szöveg alapul szolgál-e majd a fogyatékosokra vonatkozó, kötelező érvényű jogszabályok elfogadásához. Az Amszterdami Szerződés a Római Szerződésbe egy új, 6a jelzésű cikkelyt is beillesztett, amely szerint:

*„A Tanács egyhangú szavazással, a Bizottság javaslata alapján, és az Európai Parlamenttel történt konzultációt követően, megteheti a szükséges intézkedéseket a nem, származás, faj, etnikai hovatartozás, vallás vagy más meggyőződés, fogyatékoság, életkor vagy szexuális orientáció alapján történő hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem érdekében.”*

A 100a cikkelyhez pedig egy olyan deklarációt csatoltak, amely értelmében „a közösségi intézményeknek a 100a cikkely alapján meghozott, minden egyes jogszabály esetében figyelembe kell venniük a fogyatékkal élő személyek igényeit”. Ezek a határozott szövegezésű cikkelyek jól illeszkednek az Amszterdami Szerződés ars poeticájába, amely az EU szociális dimenziójának „egyenjogúsítására” törekszik.

Az elsődleges jogban és a politikai dokumentumokban végigkísért jogfejlődés a szociális jogok egyre erőteljesebb érvényesítése, és ezen belül is a fogyatékosok speciális szükségleteinek és igényeinek elismerése irányába mutat. Az elsődleges jog meghatározó fontosságú a közösség működése szempontjából, hiszen ezen áll vagy bukik a közösségi ún. másodlagos jogalkotás, valamint a közös programok anyagi támogatása is. Az 1989 óta eltelt időszak fejleményei is azt igazolják, hogy a Közösségi Charta afféle kvázi-fordulópontként értékelhető a fogyatékkal élők ügyében. A kilencvenes évek elejétől – a közösségi szociális dimenzió erősödésével összhangban – kezdett kirajzolódni egy átfogó európai szintű politika, illetve párbeszéd a fogyatékosok integrációja érdekében.

14 Egyezmény a tagállamok – Nagy-Britannia és Észak-Írország – és az Európai Közösség között a szociálpolitikáról, 2. cikkely (1) bekezdés

## 2. A közösségi másodlagos jog

### 2.1. A csökkent mozgásképességű munkavállalók közlekedéséről

Az elsődleges jog elemzése alapján nem meglepő, hogy mindmáig egyetlen kötelező érvényű jogszabály sem született a fogyatékosok jogainak védelméről. A Római Szerződés új 118a cikkelye azonban azt is lehetővé tette, hogy irányelvekkel javítsák a munkavállalók egészségének és biztonságának védelmét a munkahelyeken. A Bizottság értelmezése szerint a fogyatékosok közlekedésének javítása ugyanis a munkahelyi egészség- és biztonságvédelem részét képezi. Ez a jogi értelmezés teheti lehetővé azon baleseti kockázatok csökkentését, amelyeket a fogyatékosok viselnek, miközben a munkahelyükre igyekeznek.

Az Európai Parlament 1987. szeptember 16-án, azaz még a Charta előtt határozatot fogadott el a fogyatékosok és időskorúak közlekedéséről. A határozat szerint a fogyatékosok akadálymentes közlekedése a leghatékonyabb eszköz ahhoz, hogy munkához jussanak, és munkaviszonyukat képesek is legyenek megtartani. Ugyanezt a felismerést tükrözte a Közösségi Charta 26. cikkelye is, amely *expressis verbis* rendelkezett a fogyatékosok közlekedésének fejlesztéséről.

A Tanács 1989 óta több olyan irányelvet fogadott el, amely a fogyatékosok mozgására, helyváltoztatására vonatkozó rendelkezéseket is tartalmazott.<sup>15</sup> Ezek a Közösségi jogszabályok azonban csak munkahelyen belüli helyváltoztatásra vonatkoznak, ugyanakkor nem terjednek ki a munkahelyre való eljutásra és az onnan való hazatérésre. A Bizottság a „csökkent mozgásképességű munkavállalók biztonságos munkába járásának minimális követelményeiről” szóló irányelvvel kívánta megszüntetni ezt a joghézagot. Az irányelv tervezete (Byre 1992, 391. o.) a fentebb említett dokumentumok hatására és a gyakorlatba való átültetésére született. A fogyatékosoknak gyakran komoly gondot okoz a munkahelyre való bejárás a rendes tömegközlekedési eszközökön. Ez a probléma sokszor meg is gátolja, hogy az illető munkát tudjon vállalni, illetőleg azt meg tudja tartani. A testi fogyatékosok munkaerő-piaci integrációjában közvetlen szerepet játszik a közlekedés és az infrastruktúra fejlődésének olyan iránya, amely megkönnyíti közlekedésüket. A biztonságos közlekedés a fogyatékosok munkaerő-piaci integrációja, azaz a végső cél elérésének hatékony eszköze. Ez is jól mutatja, hogy a közösség politikájában a gazdasági és szociális integráció egymástól elválaszthatatlan fogalmak. A Bizottság a tervezet szövegét 1991. február 28-án nyújtotta be az Európai Tanácshoz, amely azonban még mindig nem fogadta el az irányelvet.

Az irányelvbe foglalt intézkedések egyaránt érintik a fizikai és értelmi fogyatékosokkal élőket. A tervezet melléklete minimális előírásokat tartalmaz, amelyek betartása garantálhatja a biztonságos közlekedéshez való hoz-

15 Ezek között említhető a 89/391. sz. irányelv a munkavállalók egészségének és biztonságos munkakörülményeinek javításáról, valamint a 89/654. sz. irányelv a munkahelyek minimális egészségügyi- és munkavédelmi követelményeiről. Ez utóbbi a munkahelyek megtervezéséről, megközelíthetőségéről és az egészségügyi szolgáltatásokról szól.

záférést. Ez a tömegközlekedésben megfelelő színvonalú és sűrűségű járatokat jelent. Alapvető szempont a hozzáférhetőség (bejutás, kijutás), amelyet a helyi adottságoknak megfelelő technikával kell biztosítani (alacsonyabb padló, beépített lift stb.). Bizonyos közlekedési eszközökön beépített székeket, közlekedőfolyosót, külön WC-t és mosdóhelyiséget kell a fogyatékosoknak biztosítani. Az irányelv szempontjából egyaránt „közlekedésnek” minősül a tömegközlekedés, s a munkáltató által, valamint a speciálisan a fogyatékosoknak szervezett személyszállítás. A fogyatékosok igényeihez és adottságaihoz igazított szolgáltatás árát úgy kell megállapítani, hogy az ne legyen magasabb az adott országban szokásos közlekedési tarifánál. Nem okozhat többletköltséget a fogyatékos személy számára az sem, ha a fogyatékos személy csak egy további kísérő személy segítségével utazhat. A tagállamok kötelesek olyan képzési programokat támogatni, amelyek elősegíthetik:

- a csökkent munkaképességű munkavállalók tájékoztatását a biztonságos közlekedés feltételeiről;
- a tömegközlekedési vállalatok alkalmazottainak képzését annak érdekében, hogy segíthessék a csökkent mozgásképességű munkavállalók biztonságos utazását;
- a csökkent munkaképességű munkavállalók tájékoztatását és tanácsokkal való segítségét.

Az irányelv talán leglényegesebb pontja, amely a Strukturális Alapokból támogatott beruházásoknál kötelezővé tenné a biztonságos közlekedésre vonatkozó szabályok betartását. Az irányelv végrehajtásának tapasztalatairól a Bizottság kétévenként jelentésben számol majd be.

## 2.2. A másodlagos jog további forrásai

A fentiekben elemzett javaslat mellett további jogszabályelőkészítő munka is zajlott a Bizottságban a nyolcvanas évek vége óta. Ezt elősegítendő a Tanács az 1989. június 12-én elfogadott következtetésében a fogyatékos személyek foglalkoztatásával összefüggésben arra hívta fel a Bizottságot, hogy olyan javaslatokat dolgozzon ki ezen a területen, amelyek „elősegítik a hatékonyabb koordinációt és a fokozottabb konzisztenciát a tagállami intézkedések között”.

A Bizottság a fogyatékosok „mobilitásának” fokozásához kíván hozzájárulni azzal a javaslattal, amely a fogyatékosok parkolókértvényeinek standardizálását és a tagállamok közötti kölcsönös elismertetését akarja elérni. A javaslatban – amely sajnos még mindig a Tanács előtt fekszik – az EU intézményei azt ajánlják a tagállamok illetékes hatóságainak, hogy az adott ország területére érvényes parkolási kártyát vezessenek be a fogyatékosok számára. A közösség által javasolt kártya mintáját az ajánlás melléklete tartalmazza. Az EU azt is kéri a tagállamoktól, hogy kölcsönösen ismerjék el a többiek által (az EU standard alapján) kibocsátott kártyákat. Ez a rendszer lehetővé tenné, hogy a fogyatékosok egyetlen kártyával valamennyi EU tagállam bármely, fogyatékosok számára fenntartott parkolójában várakozhassanak. A rendszer zökkenőmentes működéséhez azonban az is fontos betartandó sza-

bály, hogy tényleg csak fogyatékosok, azaz rászorulók kaphassanak ilyen kártyát. A rendszerrel való visszaélés hosszabb távon veszélyeztetné annak működését. Az eredeti tervek szerint már 1998. március 1-jén életbe lépett volna az új kártyarendszer.

Az 1989. június 12-én elfogadott bizottsági jelentés abból indult ki, hogy az Unió deklarált célja a rokkantak foglalkoztatásának támogatása, szakképzésük és szakmai gyakorlatuk megszervezése. A Charta rendelkezésein túlmenően a Miniszterek Tanácsa 1990. május 31-én határozatot hozott a fogyatékos gyermekek és fiatalok általános képzési rendszerbe való beilleszkedésének segítéséről. Ez a határozat az „oktatási integráció” eszközeivel igyekszik hozzájárulni a fogyatékosok szociális integrációjához, hiszen a minél színvonalasabb oktatás képes felkészíteni a felnőttkori munkavállalásra, a munkaerő-piaci integráció érdekében. Ezért a tagállamok minden lehető eszközzel arra törekednek, hogy a fogyatékos diákok beilleszkedjenek az általános oktatási rendszerbe. A speciális iskolák és oktatási intézmények csak kiegészítő szerepet tölthetnek be a fogyatékosok integrációjában. Támogatni kell a fogyatékos gyermekekkel foglalkozó intézmények (előkészítő iskolák, szociális és egészségügyi szolgálatok, szabadidőklubok) közötti együttműködést. A kommunikációs és nyelvi készségek fejlesztése érdekében fokozottan építeni kell az új technológiákra. A Bizottság gondoskodik arról, hogy a közösség által támogatott programokban figyelembe vegyék a programok iránt érdeklődő, fogyatékkal élő személyek speciális igényeit.

A 86/379. sz. ajánlás a fogyatékosok szakmai rehabilitációjának támogatására irányul. A Tanács azt ajánlja a tagállamoknak, hogy az esélyegyenlőség alapelvét ugyanúgy érvényesítsék a munkához jutás, a munkahely megtartása, a szakmai képzések, továbbképzések, mint a jogellenes elbocsátás elleni védelem vagy a szakmai előremenetel terén.

A tagállamokat arra buzdítják, hogy folytassák sikeres kezdeményezéseiket. Különös figyelmet kell fordítaniuk a diszkriminatív cselekmények, így például a fogyatékosok miatt elbocsátás elleni védelemre. Emellett a diszkrimináció valamennyi formájának megakadályozása érdekében szükség van pozitív akciókra is. Az ajánlás melléklete tartalmazza azokat az elemeket, amelyeket a tagállamok figyelmébe ajánlanak egy „viselkedési szabályzat” megalkotásához. A Bizottság köteles koordinálni a fogyatékosok foglalkoztatásával és rehabilitációjával kapcsolatos információk és tapasztalatok cseréjét a nemzeti hatóságok között. Szintén a Bizottság feladata, hogy a probléma súlyának megfelelő mértékű támogatást nyújtson az Európai Szociális Alapból a fogyatékosok programjaihoz.

### **3. A fogyatékosok jogai a szociális biztonság terén és az esetjogban**

A szabad mozgás közösségi alapelveinek minél zavartalanabb érvényesülését szolgálta a szociális biztonsági rendszerek koordinációja. Ez a közösségi politika a szociális ellátások lehető legszélesebb körét igyekezett biztosítani minden közösségi állampolgár számára attól függetlenül, hogy hány tagál-

lamban élt, dolgozott. Ennek a politikának szerves részét képezték a 30 millió fogyatékkal élő polgár szociális ellátásai is. A szociális biztonsági rendszereket koordináló 1408/71. sz. rendelet (továbbiakban: rendelet) érvényes mind az általános, mind pedig a különös szociális biztonsági rendszerekre, legyenek azok járulékalapúak vagy járulékfizetéstől függetlenek. A rendeletet a tagállamok minden olyan jogi előírására alkalmazni kell, amely a szociális biztonság betegségi és anyasági, rokkantsági, öregségi, özvegyi és árvasági, munkahelyi baleseti és foglalkozási betegségi, halálozási, munkanélküliségi és családi juttatásait érinti.

A rendelet 4. cikkelyében szereplő fenti fogalmak értelmezése során a közösségi jog szabályaira, illetve a közösségi jog megvalósulásának érdekében kell tekintettel lenni, így nincs döntő jelentősége annak, hogy a nemzeti jogszabályok valamely juttatást miként minősítenek.<sup>16</sup> Az Európai Bíróság munkája során több értelmezési probléma merült fel a fogyatékosok segélyeit, valamint a baleseti nyugdíj-kiegészítéseket illetően. A rendelet nem határozza meg pontosan a közösségi szabályozásból kizárt szociális ellátások körét, ami a fogyatékosok egyes ellátásaival kapcsolatban is fejtörést okozott a Luxemburgi Bíróságnak.

A fogyatékosok különféle ellátásaival kapcsolatban számos esetben merült fel a kérdés, hogy az adott rokkantsági juttatás a rendelet hatálya alá esik-e vagy sem. A Bíróság a *Yousfi*-<sup>17</sup>, a *Callemeyn*-<sup>18</sup>, valamint a *Schmid*-<sup>19</sup> esetekben megállapította, hogy a rokkantsági juttatások a rendelet 4(1)b pontja alapján annak hatálya alá tartoznak. A rendelet 4. cikkely (1)b pontja szerint hatálya minden olyan jogszabályra kiterjed, amely:

„a rokkantsági ellátásokra vonatkozik, beleértve a keresőképesség megőrzését, illetve javítását célzóakat”.

A *Callemeyn*-esetben a Bíróság azonban azt is kimondta, hogy csak azon személyek rokkantsági ellátásai esnek a rendelet hatálya alá, akik az 1. cikkely 1. pontja értelmében munkavállalónak minősülnek és jogosultak az adott ellátásra. Ezek az „ellátások” ugyanis a szociális biztonsági rendszerbe tartoznak, és ezért a Római Szerződés 51. cikkelyének hatálya rájuk is kiterjed.

Ezzel az ítélettel összhangban a *Newton* esetben<sup>20</sup> a Bíróság megállapította, hogy a fogyatékosok ellátásaira vonatkozó nemzeti jogalkotásnak alapvetően két funkciója van. Egyfelől biztosítania kell egy minimális jövedelmet azon fogyatékos személyek számára, akik kívül esnek a szociális biztonsági rendszer ellátásain. Másfelől kiegészítő ellátást kell nyújtania azoknak a szociális biztonsági juttatásban részesülő biztosítottaknak, akik tartósan munkaképtelenek. Éppen ezen eltérő funkciók miatt a Római Szerződés 51. cikkelyének értelmezése alapján csak azok a személyek esnek a rendelet hatálya

16 Takács Albert: A migráns munkások szociális biztonsága, in: Szociális jogok az Európai Unióban, Szerk.: Gyulavári T.–Kardos G., ISM Műhelytanulmányok. Megjelenés alatt. Kézirat 13. o.

17 C-58/93 *Yousfi v Belgian State* [1994] ECR I-1353, paragraph 25

18 C-187/73 *Callemeyn* [1974] ECR 553, paragraph 15

19 C-310/91 *Schmid* [1993] ECR I-3011, paragraph 10

20 C-356/89 *Newton v Chief Adjudication Officer* [1991] ECR I-3017, paragraph 14

alá, akik munkaviszonyban állnak, illetve önfoglalkoztatók. Ezek a személyek ugyanis a szociális biztonsági rendszerhez tartoznak. Azok a személyek tehát, akik sohasem voltak biztosítottak, rokkantsági ellátásaikkal kapcsolatban sem tarthatnak igényt az 1408/71. sz. rendeletben foglalt jogokra.

A *Biason-esetben*<sup>21</sup> Biason asszony a betegségi biztosítása alapján rokkantsági nyugellátásban (invalidity pension) részesült. Ehhez a nyugdíjhoz azonban egy olyan kiegészítő ellátás (supplementary allowance) járt, amelyet itt mindenki megkap, a nyugellátásra tekintettel. Miután azonban Biason asszony elköltözött egy másik tagállamba, a francia hatóságok megtagadták a kiegészítő ellátás további folyósítását. A Bíróság megállapította, hogy a kiegészítő ellátáshoz való jogosultságot nem érinti a lakóhely megváltozása.<sup>22</sup>

A *Snares-esetben*<sup>23</sup> egy angol állampolgár a munkaképtelenné válását követően nem-járulékalapú ellátásban részesült. Az ellátás folyósítását azonban 1993-ban, Tenerife szigetére való átköltözésére hivatkozva megtagadta az angol hatóság. A rendelet 10. cikkelyének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik a rokkantsági ellátásokról:

*„Hacsak a jelen rendelet másként nem rendelkezik, az egy vagy több tagállam jogszabálya alapján szerzett rokkantsági (...) pénzbeni juttatásokat (...) nem csökkentik, módosítják, függesztik fel, vonják vissza vagy kobozzák el azért, mert a kedvezményezett nem azon tagállam területén lakik, melynek az intézménye a kifizetésért felelős.”*

Az 1247/92. sz. rendelet 1992. június 1-jei hatállyal több ponton módosította az 1408/71. sz. rendelet szövegét. A 4. cikkely módosított 2a pontja szerint:

*„A jelen rendelet ugyancsak vonatkozik a különleges nem járulékalapú ellátásokra is, amelyeket nem az 1. bekezdésben említett jogszabály vagy biztosítási rendszerek alapján biztosítanak, illetve amelyek a 4. bekezdés révén ki vannak zárva, ha az ilyen ellátások biztosítását annak érdekében tervezik, hogy:*

*(...)*

*b) ... kizárólag a szellemi vagy testi fogyatékos személyeknek nyújtsanak konkrét védelmet.”*

Ez a módosítás tehát egyértelműen meghatározta és ki is szélesítette azt a kört, amelyre a rendelet hatálya kiterjed. Egyidejűleg az új 10a cikkely 1. pontjában szűkítette is az érintett kört megillető jogokat:

*„A 10. cikkely, valamint a III. cím rendelkezései mellett, a jelen rendelet hatálya alá tartozó személyek a 4. cikkely 2a bekezdésében említett különleges*

21 C-24/74 Caisse régionale d'assurance maladie de Paris v Giuseppina Biason. [1975] ECR

22 Ez alól csak az az eset képez kivételt, ha az adott ellátás a 3. számú rendelet hatálya alá esik, és a tagállam joga a tagállam területén tartózkodó személyek részére engedélyezi a kifizetését.

23 C-20/96 Kevin Albert Snares v Djudication Officer [1997] ECR

*nem járulékalapú pénzbeni juttatásban kizárólag azon tagállam területén részesülnek, ahol laknak, ezen tagállam jogszabályának megfelelően...”*

Mindezen rendelkezésekre tekintettel a Bíróság megállapította, hogy 1992. június 1-jét követően a brit hatóság jogosan tagadta meg a különleges nem járulékalapú rokkantsági ellátás folyósítását arra hivatkozással, hogy Snares úr már nem az Egyesült Királyság területén élt. A Bíróság azt is kinyilvánította, hogy az 1247/92. sz. rendelet általam idézett rendelkezései nem ütköznek a Római Szerződés 51., illetve 235. cikkelyeibe.

## 4. Közösségi programok

### 4.1. A HELIOS programok

A Közösség története során három akcióprogramot fogadtak el a fogyatékosok szociális és gazdasági integrációjának előmozdítása érdekében. A Közösség hozzájárulása a nemzeti erőfeszítésekhez az első akcióprogram (1981) keretében csak technikai tapasztalatszerésre korlátozódott.

A fogyatékosok támogatásának jelentős állomása volt a Tanács 1988. április 18-án elfogadott<sup>24</sup> második akcióprogramja, amely az 1988–1991 közötti időszakra vonatkozott. A második akcióprogramot megtévesztő módon HELIOS I-nek keresztelték.<sup>25</sup> A HELIOS I. definiálta az EK tevékenységének alapelveit és kritériumait. Célkitűzése az volt, hogy a Közösség pénzbeni támogatásával olyan programokat indítsanak el a tagállamokban, amelyek a hangsúlyt a fogyatékosok szociális integrációjára, független életmódjának kialakítására, szakképzésére és rehabilitációjára helyezik. A program elő kívánta segíteni a nemzeti intézkedések koordinációját, a fogyatékosok társadalmi és gazdasági integrációját, valamint civil szerveződések európai szintű együttműködését, döntéshozatalban való fokozott részvételüket.<sup>26</sup> Fontos célnak tartották a határozottabb fellépést a munkaerőpiacon tapasztalható diszkrimináció ellen.

A programról készített jelentések számos sikeres akciót ismertetnek. Ezek között említhető a tagállamok fogyatékosokkal foglalkozó kormányzati intézményei, illetve a hasonló nemzetközi szervezetek közötti párbeszédet elősegítő kezdeményezések, a későbbiekben elemzett Handynet program, a tájékoztató akciók vagy az oktatási integrációt célzó kezdeményezések. A HELIOS I. programnak köszönhetően tehát jelentősen javult a fogyatékosok

24 Council Decision 88/231/EEC of 18 April 1988 establishing a second Community action programme for disabled people (HELIOS)

25 Social Europe 2/1992, 83. o.

26 A HELIOS II. (1992–96) a HELIOS I. folytatásaként, annak továbbfejlesztéseként jelentkezett. A program tovább egységesítette a különböző tagállamokban alkalmazott megközelítéseket a megelőzés és a rehabilitáció területén. A dokumentum szerint az integrációnak már a bölcsődében, illetve az óvodában el kell kezdődnie. A program szükségesnek tartja a fogyatékosok védelmét a foglalkoztatás, a szak- és továbbképzés, a sport, a turizmus, a családi élet és a kultúra terén is. A fogyatékosoknak biztosítani kell a szociális, gazdasági és jogi védelem valamennyi formáját. A Közösség minden olyan tevékenységet finanszíroz, amely a fogyatékosok foglalkoztatását segíti.

helyzete. Konferenciák, szemináriumok, szakképzések sora jelezte az élénkülő aktivitást. Ugyanakkor a HELIOS I. elsősorban speciális, innovatív programokat<sup>27</sup> támogatott a tagállamokban. Ezek a kezdeményezések pedig csak növelték az igényt egy átfogó közösségi politika megteremtésére a fogatékosok munkahelyi és szociális integrációja érdekében.

A végrehajtásért felelős Bizottság munkáját mindvégig egy tanácsadó testület (Advisory Committee) és egy szakértői csoport (Liaison Group) segítette. Emellett két másik testületet is felállítottak a program egyes részeinek koordinálására (HELIOS Team of Experts, Creativity and Sport Team), valamint külső szakértőkből álló munkacsoportok<sup>28</sup> nyújtottak segítséget technikai jellegű szakkérdésekben. A Bizottság a program végrehajtásáról az 1990. július 1-jéig elkészített közbenő jelentésben<sup>29</sup>, illetve az 1992. július 1-jéig benyújtott záró jelentésben számolt be a Tanácsnak.

A HELIOS I. sikerén felbuzdulva tett javaslatot a Bizottság az immáron harmadik akcióprogramra, a HELIOS II-re. A Tanács a HELIOS II-öt – amely az 1993. január 1. és 1996. december 31. közötti időszakra vonatkozott – a második akcióprogram folytatásának, továbbfejlesztésének tekintette<sup>30</sup>. Ez az újabb program az alábbi négy célt tűzte maga elé:

1. a tagállamok és nonprofit szervezetek közötti információáramlás és tapasztalatcsere javítása,

2. a közösségi akcióknak a korábinál magasabb színvonalú koordinálása és hatékonyabb eljárási rend meghonosítása,

3. a korábbiaknál hatékonyabb, a tagállamok innovatív kezdeményezéseinek tapasztalataira alapozott együttműködés a tagállamok és az érintett szervezetek között,

4. a nonprofit szervezetekkel európai szinten kiépített kooperáció és párbeszéd folytatása.

A program keretében az alábbi tevékenységekhez nyújtottak támogatást: konferenciák, szemináriumok, tanulmányutak, továbbképzések, gazdasági, oktatási, szociális integrációt célzó programok, tájékoztató kampányok szervezése<sup>31</sup>, információs rendszerek kiépítése<sup>32</sup>. A program tovább egységesítette a különböző tagállamokban alkalmazott megközelítéseket a megelőzés

27 A HELIOS I. keretében elsősorban ún. „innovatory pilot scheme” kaphatott támogatást. Emellett a Handynet rendszerrel foglalkozó fejezetben részletesen ismertetett információs technológiák felkarolását is támogatásra érdemes célnak ítélték. A támogatandó programtípusokat részletesen ismerteti a 88/231. Council Decision melléklete (Annex).

28 Az alábbi munkacsoportokat hozták létre a program segítésére:

Working Parties on

- School Integration of Handicapped Children,
- Employment of Disabled People,
- Handynet,
- Mobility and Transport.

29 Interim report by the Commission on the implementation and results of the HELIOS programme promoting economic and social integration of disabled people in the European Community (period 1 January 1988 to 30 June 1990), in: Community Social Policy 1992, Commission of the European Communities, 1992, p. 297

30 A HELIOS II. programot az alábbi jogszabállyal fogadták el: Council Decision 93/136/EEC of 25 February 1993.

31 A közösség által finanszírozott rendezvényeken részt vevő személyeket a tagállamok jelölhetik ki.

32 Így például a Handynethez kapcsolódó szolgáltatások.

és rehabilitáció területén, valamint szükségesnek tartotta a fogyatékosok védelmét az élet valamennyi területén, így a foglalkoztatás, szak- és továbbképzés, sport, turizmus, családi élet és a kultúra terén is. Míg az első két akcióprogram a „jóléti” megközelítést alkalmazta, addig a HELIOS II. az esélyegyenlőséget és az integrációt helyezte középpontba. A program végrehajtása során összesen 39,74 millió ECU támogatást ítélték oda az alábbi éves bontásban, az 1993–1996 közötti időszakban.

1. sz. táblázat: A HELIOS II. program (1993–1996) költségvetése

Év	Költségvetési keret (Millió ECU)	Odaítélt támogatás (Millió ECU)
1993	5,60	5,40
1994	10,06	10,04
1995	11,81	11,78
1996	12,69	12,52

*Forrás:* Report on the evaluation of the HELIOS II. Programme, European Commission, 2. o.

A HELIOS II. irányítási struktúráját is megújították. A központi döntéshozó szerepet továbbra is megőrző Bizottság munkáját egy új szakértői csoport<sup>33</sup> segítette. Emellett számos konzultatív jogkörrel felruházott testületet is létrehoztak.

2. sz. táblázat A HELIOS II.-ben részt vevő testületek

A konzultációs rendszerben részt vevő testület	A képviselt szervezetek száma	A képviselt szervezetek típusa
Tanácsadó bizottság	34	A tagállamok kormányainak <sup>34</sup> tisztviselői
Európai Fogyatékosügyi Tanács	17	Nemzeti Fogyatékosügyi Tanácsok
	13	Európai nonprofit szervezetek
Munkacsoportok	2	Szociális partnerek
	84	Kormánytisztviselők, nonprofit szervezetek, független szakértők

33 HELIOS Team of Experts

34 A táblázatban jelzett testületekben a tagállamokon kívül Norvégia és Izland is képviseltette magát.

(2. sz. táblázat folytatása)

A konzultációs rendszerben részt vevő testület	A képviselt szervezetek száma	A képviselt szervezetek típusa
<i>Helyi szinten</i>		
Tájékoztatási és tapasztalatcsere programok résztvevői	832	A fogyatékosok és oktatási intézményeik számára szolgáltatást nyújtó szervezetek képviselői
A Handynet központok munkájában résztvevők	142	Szakértők és szolgáltató szervezetek

*Forrás:* Report on the evaluation of the HELIOS II. Programme, European Commission, 3. o.

A HELIOS II. volt az első közösségi akcióprogram, amely megteremtette a fogyatékosok és szervezeteik formális együttműködésének intézményes kereteit. Az így létrejött fórumok 1150 szakember állandó és 30 000 résztvevő eseti bevonásával működtek. A konzultációs rendszer talán legsikeresebb eleme az Európai Fogyatékosügyi Tanács volt, amely igen fontos szerepet töltött be a szakmai közvélemény formálásában és az európai szintű párbeszéd megteremtésében. Emellett a nemzeti szintű testületeknek is kiemelt szerepük volt a program során szerzett tudás és tapasztalat terjesztésében. A programokban részt vevő szervezetek 80 százaléka ismertethette tapasztalatait másokkal a HELIOS II. által támogatott konferenciákon vagy az ún. nemzeti információs napokon.

A HELIOS II. lezárásakor a Bizottság az 1996. július 30-án elfogadott közleményében<sup>35</sup> új Közösségi Fogyatékosügyi Stratégiát fogadott el.<sup>36</sup> Egyfelől a HELIOS II. során szerzett tapasztalatokra, másfelől pedig az új Fogyatékosügyi Stratégiára építve a Bizottság 1997. április 8-án pályázatot írt ki civil szervezetek számára innovatív projektekre. Jelenleg száz, a fogyatékosok jogaival kapcsolatos projektet támogat a Bizottság.

#### 4.2. A Handynet és a TIDE programok

A Handynet programot a HELIOS I. program által kitűzött célok megvalósítása érdekében indították el 1988 októberében. A HELIOS program megkezdésével egyidejűleg hozták létre a Handynet programot irányító tanácsadó testületet és szakértői csoportot.<sup>37</sup> A Handynet rendszer célja egy olyan számítógépes információs hálózat létrehozása volt, amely képes naprakész válaszokat adni a fogyatékosokat érintő mindennapi kérdésekre, problémákra.

<sup>35</sup> Commission Communication of 30 July 1996 on Equality of Opportunity for People with Disabilities

<sup>36</sup> A „Community Disability Strategy”-t az alábbi közösségi jogszabályok érintik még: *Council Resolution of 20 December 1996. Resolution of the European Parliament of 13 December 1997 on the Rights of Disabled people*

<sup>37</sup> Commission report to the Council on the establishment of the Handynet system, in: *Community Social Policy 1996, Commission of the European Communities, 1996, p. 301*

A Handynet rendszer működéséhez szükséges információt a nemzeti szinten működő információs és tanácsadó központok szolgáltatták, a Közösség kilenc hivatalos nyelvén. A kommunikációs háló két elemből áll. Az egyik az elektromos posta, amellyel a felhasználók egymással léphetnek kapcsolatba. A másik eszköz az elektromos hírlevél, amely a fogyatékosok számára elérhető technikai segítségnyújtásról tájékoztat. A virtuális úton elérhető információ a megelőzésre, a funkcionális rehabilitációra, a legújabb technikai eszközökre, tanulási és továbbképzési, munkaerő-piaci lehetőségekre, a fizikai értelemben vett függetlenség megszerzésére, a sportra és a szabadidő eltöltésére vonatkozik. Az információs bázis közzeteszi termékek és módszerek leírását, a fogyatékosokat segítő intézmények, cégek és civil szervezetek elérhetőségét, jogszabályok listáját, különféle statisztikákat, pályázatokat, valamint programokat.

A program első szakaszában a prioritást az érdeklődő fogyatékosok felszerelése kapta olyan számítástechnikai eszközökkel<sup>38</sup>, amelyekkel otthonról gyorsan és problémamentesen elérhetik az internetes szolgáltatásokat.<sup>39</sup> A Tanács döntése alapján a programot meghosszabbították az 1990. január 1. és 1991. december 31. közötti időszakra<sup>40</sup>. Ebben a második szakaszban az volt az elsődleges cél, hogy az információs bázist elérhetővé tegyék valamennyi mozgás- és halláskárosult, csökkent látású vagy szellemi fogyatékos közösségi polgár számára. A Handynet rendszer a HELIOS II. program időszakában is folyamatosan működött, és ma is működik.<sup>41</sup>

A TIDE programot<sup>42</sup> a Tanács 93/512. sz. döntésével hozták létre. A program az ún. rehabilitációs technológiák európai piacát kívánta megteremteni. Rehabilitációs technológián azokat a megoldásokat értik, amelyek elősegíthetik a fogyatékosok önálló életvitelét, társadalmi integrációját. A program speciális célkitűzései:

- a felhasználók igényeinek felmérése;
- a rehabilitációs technológiák újszerű alkalmazásának kifejlesztése;
- a rehabilitációs technológiákkal kapcsolatos innovációk és terjesztésük támogatása;
- a technikai normák és standardok kifejlesztésének felgyorsítása.

A program végrehajtásáért a Bizottság volt felelős, amelyet ebben a munkában egy tanácsadó testület segített. A programra 35 millió ECU-t különítettek el az 1993–1994 közötti időszakra. Az anyagi támogatás mértékét az adott program paraméterei alapján határozták meg, ez azonban az általános szabály szerint nem haladhatta meg a költségek 50 százalékát.

38 „Handy aids module” segítségével biztosították a számítógépes elérhetőséget.

39 Az elektronikus információ kulcsszavakon (keywords) keresztül érhető el, amelynek használatához egy automatikus segítőrendszer kapcsolódik.

40 Council Decision 89/658/EEC of December 1989 concerning the further development of the Handynet system in the context of the HELIOS programme, in: Community Social Policy 1992, Commission of the European Communities, 1992, p. 303

41 Council Decision 94/872/EEC of 6 December 1994 concerning the continuance of the Handynet system in the framework of the activities undertaken to date on the first technical aids module.

42 Council Decision 93/512/EEC of 21 September 1993, on a Community technology for a disabled and elderly.

## Összegzés

Az Európai Unió minden tizedik polgára valamilyen fizikai vagy értelmi fogyatékossgal él. Az integráció hajnalán azonban a közösség mégsem tekintette közös feladatnak minden tizedik polgárának, azaz a fogyatékkal élők csoportjának védelmét. A társadalmi egyenlőtlenségek elleni küzdelem, a fogyatékkal élők szociális, gazdasági integrációja csak a hetvenes évek közepétől, fokozatosan válhatott a Közösség politikai célkitűzésévé. Ezt a folyamatot jól tükrözi a közösségi jogalkotás fejlődése és az akcióprogramok kimunkálása. A Szociális Akcióprogram (1974) tartalmazta az első, a hátrányos helyzetűek szociális integrációját szolgáló rendelkezéseket, ám valódi előrelépés ekkor még nem történt.

Bár felismerték egy – a fogyatékosok szakmai és társadalmi integrációjára irányuló – átfogó politika szükségességét, a kérdés jogi rendezésére mégsem került sor, mert a megszületett „puha jogszabályok” végrehajtását az önkéntes jogkövetésre alapozták. A fogyatékosok problémáival kapcsolatos intézmények az eltérő hagyományoknak megfelelően még ma is országról országra különböznek. Az EK intézményei – a közösségi szociálpolitikai gyakorlatnak megfelelően – ezen a téren is elsőbbséget biztosítottak a nemzeti intézményeknek és hagyományoknak, ezért meg sem kísérelték harmonizálni a tagállamok rendszereit. Az Egységes Piac közeledő életbelépésével azonban előtérbe kerültek a közösségen belüli szociális feszültségek. Az EK a nyolcvanas évektől kiemelt figyelmet szentelt a legkiszolgáltatottabb egyének és csoportok marginalizációjának és az európai szintű szociális párbeszédnek. A közösségi intézmények nem csupán felismerték, hanem egyre gyakrabban hangsúlyozták is, hogy „a fogyatékosok gazdasági és szociális értelemben vett integrációja az egységes piac szociális dimenziójának fontos eleme.”<sup>43</sup> Ez nem csupán a szociális igazságosság kérdése, hanem legalább annyira gazdasági kérdés is, hiszen munkaerejük hatalmas erőforrás: érték a közösség számára. Ennek fényében nem meglepő, hogy a Közösségi Charta és az azt követő Akcióprogram hangsúlyozta először a szolidaritás szellemében a társadalmi kirekesztés elleni harc fontosságát. Kifejezte annak fontosságát, hogy a Közösségen belül valamennyi személy – különösen pedig a leghátrányosabb helyzetben lévők és az idősek – számára garantálni kell a megfelelő jövedelemhez, juttatásokhoz és segélyekhez való jogot. Ezt a kilencvenes évekre bekövetkezett általános szemléletváltást tükrözi az Amszterdami Szerződés szövege, illetve az egyre markánsabbá váló közösségi programok is. Ezeknek a programoknak a központi eleme az integráció. Az integrációt célzó politikának egyaránt építenie kell a munkahelyi, oktatási stb. integrációra. Mindezen törekvések ellenére azonban a mai napig nem beszélhetünk harmonizációról ezeken a területeken.

A különböző tagállamokban a gazdasági és demográfiai nyomás hasonló, ám ellentmondásos érdekek irányába tereli a fogyatékosokkal kapcsolatos nemzeti politikát. A növekvő költségvetési nyomás miatt az éppen hatalmon

43 Community Social Policy 1992, Commission of the European Communities, 1992, p. 293

lévő kormány kénytelen csökkenteni a szociális kiadásokat. Ezzel szemben az ilyen kiadások növelésére kötelezi őket az élet- és munkakörülmények javítását célzó közösségi politika. A tapasztalatok szerint 1992 után a tagállamok többsége inkább növelte, semmint csökkentette a fogyatékosokra fordított költségvetési támogatások összegét (Hantrais 1995, 142. o.). Az ellátások rendkívül bonyolult rendszerei, valamint a részletes és naprakész megfigyelőrendszer hiánya miatt nehéz összehasonlítani a fogyatékosok életszínvonalát az egyes tagállamokban. Ugyanilyen okok miatt következtetéseket sem lehet levonni az egyes nemzeti megoldások hatásait illetően. Mindezek alapján a szakirodalom elengedhetetlennek tartja egy közösségi szintű „megfigyelőrendszer” létrehozását.

Tanulmányomban kénytelen voltam a fogyatékosokkal kapcsolatos közösségi politika különböző területeit tematikus bontásban tárgyalni. Ez a tagolás óhatatlanul azt sugallhatja, hogy a fentiekben tárgyalt részpolitikákat egymástól izoláltan dolgozták ki. Bár ténylegesen létezett az elsődleges és másodlagos jogalkotás, vagy a közösségi programok között mandátumbeli vagy időbeli eltérés. Mégis fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az egymástól látszólag eltérő cselekvési mezők együtt alkotnak egy lépésről lépésre formálódó közösségi politikát. Dolgozatomban megkíséreltem arra is rámutatni, hogy milyen fontos figyelemmel lenni a közösségi politika eltérő szelei közötti kölcsönhatásra. Könnyen felismerhető például az elsődleges jog és az akcióprogramok, vagy éppen a HELIOS programok és a másodlagos jogalkotás terén tapasztalt aktivitás közötti összefüggés. Összefoglalásként elmondható, hogy megtörténtek az első lépések egy közösségi szintű cselekvési program irányába. A fogyatékosok tényleges szociális és gazdasági integrációja azonban az eddigi erőfeszítések ellenére még mindig távoli célnak tűnik.

#### IRODALOMJEGYZÉK

- Byre, A.: EC Social Policy and 1992, Laws, cases and materials, Kluwer Law and Taxation Publisher 1992
- Community Social Policy 1992, Commission of the European Communities, 1992
- Community Social Policy 1996, Commission of the European Communities, 1996
- Egyed, M.–Gyulavári, T.: Az Európai Közösség szociálpolitikája a kezdetektől a Maastrichti Szerződésig, ISM Műhelytanulmányok (megjelenés alatt).
- Frey, M.: Az EU támogatáspolitikája, Budapest, 1998. május, kézirat
- Gramennos, S.: Disabled persons, Statistical Data, D.G.V of the Commission and the Statistical Office of the EC, Second edition, 1993
- Gyulavári, T.–Peszlen, Z.: Egy Ünnepeles Deklaráció: a Közösségi Charta, Esély 1998/1.
- Hantrais, L.: Social Policy in the European Union, MacMillan Press Ltd. 1995
- Report from the Commission on the evaluation of the Third Community Action Programme to assist disabled people (HELIOS II.) 1993–1996, Commission of the European Communities, Brussels 20.01.1998.
- Szociális jogok az Európai Unióban, Szerk.: Gyulavári, T.–Kardos, G., ISM Műhelytanulmányok, (megjelenés alatt).

- Thornton, P.-Lunt, N.: Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review, The University of York, Social Policy Research Unit, 1997
- Tuba, K.: Javaslat az Európai Szociális Alaphoz való csatlakozás feltételeire, Előterjesztés az EITB. 3. sz. Foglalkoztatás és szociális ügyek munkabizottság 1998. április 20-i ülésére, Kézirat, 19 oldal és mellékletek, 1998. április 17.
- Watson, Ph.: Social Security Law of the European Communities, Mansell Publishing, 1980

