

## **Gombos Gábor**

### **A Fogyatékos Személyek Jogairól szóló Egyezmény**

*2006. december 13-án, helyi idő szerint 10:50-kor New Yorkban az ENSZ közgyűlése plenáris ülésen, konszenzussal elfogadta a fogyatékosok jogait védő új egyezményét. Don MacKay nagykövet, az egyezményt kidolgozó eseti bizottság elnöke szerint a XXI. század első ilyen léptékű nemzetközi szerződése jó egyezmény, ami a jövőben jelentősen át fogja alakítani a fogyatékos személyekről való közgondolkodást, jelentősen javítva e mintegy 650 milliós kisebbség életét.*

#### **Az egyezmény jelentősége**

A fogyatékos személyek a legtöbb állam kormánya számára „szociálpolitikai” feladványként jelennek meg. A hosszú időn át uralkodó megközelítés szerint a fogyatékos személy valamilyen testi, érzékszervi, mentális vagy intellektuális deficitje miatt képtelen a többi emberrel azonos értékűen részt venni a társadalom életében, megszervezni és megvalósítani személyes életvitelét. E felfogás szerint a fogyatékosok gondoskodásra szorulnak.

A fogyatékosok mozgalma kitartóan küzdött ez ellen az atyáskodó felfogás ellen. A személyt nem valami, a személyben lévő biológiai, anatómiai vagy működési károsodás teszi fogyatékosná, hanem azok az akadályok, amiket a társadalom emel azáltal, hogy a hétköznapi élet, a közösségben való részvétel körülményeinek kialakításánál a nem fogyatékos személyeket veszi alapul, figyelmen kívül hagyva a fogyatékosok eltérő szükségleteit. Ezek az akadályok lehetnek tárgyiak, környezetiak, kommunikációs természetűek, de éppúgy lehetnek attitűdbeliak (előítéletes viszonyulás a fogyatékos személyekhez), és származhatnak a jogszabályi környezetből is (pl. választójog elvesztése gondnokság alá helyezéskor). A fogyatékosság eme társadalmi modellje egyre szélesebb körű elismertségre tett szert mind a fogyatékosági tanulmányok akadémiai diszciplinájában, mind a fogyatékosok helyzetének javítására kidolgozott cselekvési programokban. Ugyanakkor a világ jelentős részén nem kísérte e változásokat annak elismerése, hogy a fogyatékosok problémája emberi jogi probléma. Az esélyegyenlőség, a diszkrimináció tilalma, a hozzáférhetőség elvei körvonalazódtak, de érvényesítésük változatlanul akadályokba ütközött, nem lévén jogszabályi hivatkozási alap, ami egyértelmű iránymutatást adott volna arra, mit is jelentenek

azok az alapvető jogok és szabadságok a fogyatékos emberek sajátos (és messze nem homogén, hanem nagyon változatos) léthelyzetéből szemlélve.

A most elfogadott egyezmény arra tesz kísérletet, hogy ezt a hiányt pótolja, ráadásul a „legmagasabb szinten”, a nyolcadikként létrejött alap emberi jogi eszköz formájában. Hogy ez a próbálkozás mennyire sikeres, leginkább abból dönthető majd el, hogy hány állam ratifikálja, s hogy a gyakorlatban mennyire lesz képes a kívánt cél irányában elmozdítani a fogyatékosok jogainak érvényesíthetőségét.

### **Az egyezmény legfőbb vívmányai**

Az itt következő értékelés óhatatlanul szubjektív lesz. Kiemelkedőnek tartom, hogy az egyezmény a preambulumban leírtakból, de a szöveg egészének szelleméből is láthatóan magáévá tette a fogyatékoság társadalmi modelljét. A ratifikáló államok ezzel kötelezettséget vállaltak arra, hogy a fogyatékos személyeket ne „ellátandó”, a szociálpolitika kizárólagos fennhatósága alá tartozó, orvosilag „megjavítandó” teherként kezeljék, hanem olyan állampolgárokként, akiknek joguk van saját életüket élni saját döntéseik alapján, s az államok feladata, hogy az ehhez szükséges jogszabályi, társadalmi, tárgyi, környezeti és egyéb feltételeket megteremtsék.

A fogyatékoság definíciója, a bizottság szándéka szerint, hiányzik az egyezményből. Ennek fő oka, hogy bármilyen ma adható meghatározás a jövőben nagy eséllyel kirekesztővé válhat. Ugyanakkor nem bízva az államok önkényére a definíciót: az egyezmény céljairól szóló cikk egyértelművé teszi, hogy „[a] fogyatékos személyek magukban foglalják azokat, akik tartós testi, mentális, intellektuális vagy érzékszervi károsodással élnek, amik, a különféle akadályokkal való kölcsönhatásuk révén, gátolják a többi személlyel azonos módon való teljes és hatékony részvételüket a társadalomban”. A ratifikáló államok ennél szélesebb definíciót alkalmazhatnak, de szűkebbet nem, ami önmagában jelentős előrelépés, hiszen ma -- akár Európában is -- a legtöbb ország nem tekinti a mentális problémával élőket fogyatékos személyeknek.

Az egyezmény több tekintetben paradigmaváltást jelent. Ilyennek tekinthetjük (a fogyatékos társadalmi modelljének legmagasabb szinten való elismerésén túl) nyelvdefinícióját, ami a jelnyelv(ek)et nyelvként határozza meg, ennek összes következményével. Hasonlóan jelentős lépés a cselekvőképesség nem fogyatékos személyekével azonos módon történő elismerése. A döntéseikben támogatásra szorulóknak joguk van ezen támogatáshoz a nélkül, hogy ez cselekvőképességüket korlátozná. Az önálló életvitelhez és a közösségben való élethez való jog már-már új jogot keletkeztet, aminek más hátrányos helyzetű csoportokat tekintve (bennszülöttek, romák stb.) is -- áttételesen -- jelentős hatása lehet. Ugyancsak fontos, hogy az egyezmény a fogyatékos személy testi és mentális integritáshoz való jogát úgy tételezi, hogy nem említ megengedhető kivételeket. Ennek megfelelően a fogyatékos alapján történő nem önkéntes sterilizálás, "gyógykezelés", intézeti elhelyezés mind súlyos emberjogi sérelem.

A személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jogot az egyezmény – kompromisszumos nyelvezettel, így kissé zavarosan – non-diszkriminációs jogként tételezi. Fogyatékos (megléte) nem indokolhatja a szabadságtól való megfosztást.

Az oktatáshoz való jog terén az egyezmény az inkluzív oktatáshoz való jogot biztosítja, ami nem zárja ki, hogy vak, siket és siketvak gyerekek a további tanulásukhoz elengedhetetlen sajátos ismereteket saját csoportjaikban tanulják meg. Az államoknak biztosítaniuk kell, hogy a többségi iskolában tanító tanárok a jelnyelv, Braille vagy más alternatív kommunikációs forma terén szakképzettséget szerezzenek.

Az egészséghez való jogról szóló cikk először nevesíti a szabad és tájékozott döntéshozatalhoz való jogot nemzetközileg elismert emberi jogként. Egyebekben ezt a jogot is a non-diszkrimináció kontextusában értelmezi.

Az egyezmény megvalósításáról és annak nemzetközi ellenőrzéséről szóló cikk nem hozott olyan radikális innovációt, amint azt a beterjesztett javaslat megcélozta, de a meglévő egyezményekkel azonos súlyú monitoringot biztosít. Egy 12 fős szakértői testület (amelynek létszáma a ratifikáló országok számának emelkedésével 18 főre nő) fogja értékelni az országok jelentéseit. A testületben előírás fogyatékos személyeknek szakértőként való

résztvétele. Az egyezményben részes államok rendszeresen konferenciákat is tartanak, hogy a megvalósítással kapcsolatos kérdéseket megvitassák.

Az egyezmény mellett az eseti bizottság elfogadott egy Kiegészítő Jegyzőkönyvet is. Az ehhez csatlakozó országokban a Szakértői Testület egyéni panaszokat is vizsgál. A jegyzőkönyv emellett vizsgálatok kezdeményezését és lefolytatását is lehetővé teszi.

Nemzetközi emberi jogi vonatkozásban is több paradigmaváltást jelez a Fogyatékos Személyek Jogairól szóló Egyezmény. Az eddigi felfogást alapvetően meghatározta, hogy a hidegháború éveiben az ENSZ-tagállamok (a nyugati világ és a szovjet tömb ellentétének leképződéseként) képtelenek voltak konszenzusra jutni egy átfogó, a polgári, politikai, gazdasági, szociális és kulturális jogokat lefedő egyezményről. Emiatt két külön szerződést fogadtak el: a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát. Ezt követően uralkodóvá vált az elméleti megközelítésekben is élesen elhatárolni a jogok e két csoportját. Az első csoportról mint „negatív jogokról” beszéltek, ami az államtól nem vár el mást, mint hogy tartózkodjon bizonyos cselekedetektől: pl. senkit ne fosszon meg önkényesen szabadságától, senkinek ne vegye el az életét, senkit ne fosszon meg önkényesen a közügyekben való részvételtől, stb. A második, „pozitív jogcsoport” ugyanakkor cselekvéseket ír elő, pl. iskola- és kórházépítést, munkahelyek létesítését stb. Az első csoport szabályainak betartása az államnak semmibe nem kerül, a második csoportnak viszont komoly erőforrásvonzata van – legalább is ezt feltételezték. Ugyan az élet korán megkérdőjelezte a fenti szembeállítást, a későbbi ENSZ-egyezmények sem tudtak teljesen elszakadni tőle. Így pl. a nőkkel szembeni diszkriminációt tiltó egyezményben mindkét típusú jogok szerepelnek, ugyanígy a gyermek jogairól szóló egyezményben is egy-egy cikkről többé-kevésbé világosan eldönthető, hogy a két csoport közül melyikbe tartozik. A fogyatékosjogi egyezmény az első, amelyik valóban hibrid, az egyes cikkeken belül is vegyülnek a polgári és a gazdasági jellegű tartalmak.

Az egész nyugati emberi jogi gondolkodás alapjához tartozott a paradigma, hogy az egyént mint önmagában szuverén, szabad és kompetens személyt helyezte középpontjába, akinek jogait az állammal való viszonyában tételezte. Jelen egyezmény több ponton hangsúlyozza a személynek más személyekkel való kölcsönös (össze)függő viszonyát. A preambulum utal a

családtagok szerepére, a cselekvőképességről szóló cikk kompetensnek ismeri el a támogatott döntéshozatalt (visszatükrözve azt az elemi tényt, hogy legtöbb, különösen a nehéz döntésünket másokkal való kölcsönhatásban hozzuk meg).

### **Az egyezmény létrejöttének sajátosságai**

Talán nem túlzás azt mondani, hogy az egyezmény létrejöttének körülményei és módja is felér némely paradigmaváltással. A korábbi emberi jogi egyezményeket az államok tárgyalásai hozták létre, a civil társadalom szerepe csak a nőkkel szembeni diszkriminációt tiltó és a gyermekek jogait védő egyezmények kimunkálása során növekedett meg. A fogyatékosjogi egyezmény azonban kezdettől fogva meghatározóan "civil vállalkozás" volt.

Lassan két évtizede a Disabled Peoples International – a fogyatékosok első önálló világszervezete – vetette fel egy fogyatékosjogi ENSZ-egyezmény szükségességét. Az ötlethez többször sikerült megnyerni egy-egy tagállam támogatását, amelyek különféle bizottságokban hivatalosan javasolták annak napirendre felvételét. A közgyűlésig azonban egészen 2001-ig nem jutott el ilyen tartalmú indítvány, miután jóval alsóbb szinteken leszavazták.

2001-ben Mexikó a közgyűlés elé tudta vinni kezdeményezését, s konszenzussal létrehívott egy eseti bizottságot azzal a feladattal, hogy vizsgálja meg, reális-e egy ilyen egyezmény kidolgozása. Szükség van rá, vagy a meglévő egyezmények végrehajtása és ellenőrzése terén kell nagyobb hangsúlyt fektetni a fogyatékos személyek sajátos helyzetére? A második ülészak új egyezmény kidolgozása mellett tette le a voksot, és egy 40 fős munkacsoportot bízott meg azzal, hogy a beérkezett összes javaslat figyelembevételével dolgozzon ki tervezetet, mely a bizottsági tárgyalások folytatásának tárgyalási alapjául szolgál. A munkacsoportba 12 főt fogyatékosszervezetek delegáltak, ami példa nélküli az ENSZ történetében. A javaslatok többsége szintén fogyatékosszervezetektől érkezett a munkacsoport elé.

Már a második ülészak alatt létrejött a jelen lévő fogyatékosszervezetek laza összefogása, a Nemzetközi Fogyatékos Csoport (NFCs). Ennek történelmi előzménye a gyermekjogi ENSZ-egyezmény kidolgozása alatt szerveződött Nemzetközi Gyermekjogi Csoport volt, ami a civil társadalom szakértelmét próbálta a tárgyalóasztalhoz eljuttatni.

Az ötödik ülészakra az NFCs „profi” tárgyalópartnerre vált. Kidolgozta saját belső működési rendjét, valamint értékrendjét. Az elvek között legfontosabbak a szolidaritás, a szubszidiaritás és a proaktivitás. A plenáris üléseken a csoport tagjai (előre egyeztetett) felszólalásokkal éltek, informálisan lobbiztak az állami képviselőkkel, az ebédszünetekben valamely problémakör hátterét megvilágító rendezvényeket szerveztek, napi híreket szerkesztettek és juttattak el az összes állami képviselőhöz. Ahogy a csatlakozó civil szervezetek száma nőtt, szükségessé vált egy végrehajtó bizottság alakítása.

Az ülészakok közötti időben elektronikus munkacsoportokban dolgozott az egyes cikkeken az NFCs.

A hetedik ülészak előtt az eseti bizottság elnöke az addigi tárgyalások eredményeit összegző szövegszerű előterjesztést készített a tárgyalások utolsó szakaszának alapjául. Lehetőség volt arra, hogy az államok, ill. civil szervezetek írásban nyújtsanak be módosító javaslatokat az „elnöki szöveghez”. A legtöbb állam nem élt ezzel a lehetőséggel. Az összes cikkre kiterjedő módosító javaslatot egyedül az NFCs készített. Így a hetedik ülészak lényegében az „elnöki szöveg” és az NFCs módosító javaslatai alapján tárgyalta az egyezményt. Az NFCs hozzászólásai – szakmaiságuk, tömörségük és konstruktivitásuk miatt – nagy presztízst tettek szert. A reggel 10 óra körül a tárgyalóterembe szállingózó állami képviselők az ajtóban megkapták az NFCs-napi híreket, amikben tömören összefoglalták az előző nap legfontosabb történéseit, s azt, hogy a vitáról hogyan vélekedik az NFCs, valamint az aznapra tervezett cikkekről szóló NFCs-álláspont lényegi ismertetését. Sok állami delegátus mondta, hogy a leghasznosabb tájékoztató anyag a „napi hírek” volt.

A „civilek” és az „államok” informális kommunikációja kétirányúvá vált. A hetedik ülészak alatt az EU elnöki tisztét betöltő Ausztria delegációvezetője napi rendszerességgel kért tőlem érveket, mutatott kompromisszumos javaslatokat, és kérte az NFCs informális álláspontját az

EU-n belül felvetődött javaslatokról. Mintegy 300 „civil” hasonló munkát folytatott a több száz állami küldöttel.

Az utolsó ülészak jelentősen eltért a korábbiaktól. Különösen a „második félidőben” alig volt plenáris ülés, ezeken lényegében csak egy-egy cikk konszenzusos elfogadása történt. A munka nagyobb része az állami képviselők közötti kompromisszumkereséssel telt, ami strukturált és szabad informális tárgyalásokon zajlott. A „civilek” persze mindenhol jelen voltak.

A pénteki zárónap előtti estén még erősen kétséges volt, hogy be tudja-e másnap estig fejezni a bizottság a munkáját. A cikkek több mint fele még függőben volt, köztük több „érzékeny” kérdés (szexuális és reprodukív egészségügyi szolgáltatásokhoz való jog, megszállt területeken élő fogyatékosok jogai). Az egymással élesen ellentétes nézeteket képviselő delegátusok reggel fél hatig folytatták a kompromisszumok keresését.

A megszállt területek politikailag kényes kérdésében civil kezdeményezés nyomán született megoldás. Az NFCs javaslata a nemzetközi humanitárius jogra hivatkozás volt, ami lehetővé teszi, hogy a „megszállt területek” kifejezés használata nélkül, a Genfi Egyezményekre való utalással mégis explicite szerepeljen a megszállt területeken élő fogyatékosok kérdése a fokozott kockázati helyzetben élő fogyatékosokról szóló cikkben. Bosznia és Hercegovina magáévá tette az NFCs javaslatát, Horvátország csatlakozott. Így pénteken, bár az Egyesült Államok szavazást kért, végül az NFCs megoldása került konszenzussal elfogadásra.

Az ENSZ-székház tanácstermében, a folyosókon és a kávézóban megvalósult kicsiben a társadalmi integráció. Barátságot kötöttek civilek állami küldöttekkel, civilek egymással, vakok siketekkel és értelmi sérültekkel, pszichiátriaviseltek nagykövetekkel és siketvakokkal, kerekesszékesek versenyeztek egymással és autistákkal, hogy ne maradjanak le semmiről, ami fontos. Sok állami küldöttségben volt fogyatékos delegátus. Ők néha zavarban voltak, hogy milyen identitásukkal is vesznek részt a folyamatban. Mindenki, aki nyitott volt a tanulásra, rengeteget okulhatott, s a többség, állami és civil, fogyatékos és nem fogyatékos oldalon is örömmel tanult.

### **Az egyezmény elfogadása**

Az eseti bizottság által elfogadott egyezményt egy szerkesztőbizottság az ősz folyamán végleges formába öntötte, angol nyelven. Munkájuk során biztosítaniuk kellett, hogy a szöveg belsőleg konzisztens legyen, és összhangban álljon az eddigi egyezmények terminológiájával. Tartalmi kérdéseket nem érintettek. Ezt követően került sor a hivatalos arab, francia, kínai, orosz és spanyol nyelvű fordítások kidolgozására és elfogadására. December 5-én az eseti bizottság egy egynapos ülésen elfogadta az egyezmény szövegét az ENSZ hivatalos nyelvein, és javasolta azt a közgyűlésnek elfogadásra. A közgyűlés 2006. december 13-i plenáris ülésén, A/RES/61/106 számú, konszenzussal meghozott határozatával elfogadta az egyezményt, amit az államok 2007. március 30-tól kezdve írhatnak alá. Az aláíró államok ezt követően, remélhetően, ratifikálják az egyezményt. Húsz állam ratifikációját követő harmincadik napon a szerződés hatályba lép.

Az elkövetkező évekre az egyezménnyel kapcsolatos feladatok bőven adnak majd munkát a civileknek is. Kormányaink meggyőzése, hogy írják alá, parlamentjeink meggyőzése, hogy ratifikálják az egyezményt, mind ránk háruló feladat. Az országos monitoringban a fogyatékosok szervezeteinek kiemelkedő szerepük lesz. A nemzetközi monitoring a Szakértői Testületbe vár fogyatékos szakértőket. A testület az országjelentések mellett civil szervezetek „árnyékjelentéseire” is számít.

Fontos lenne, hogy dokumentálva, narratívákkal, elemzésekkel fennmaradjon valami arról, hogyan hatott az egyezmény megszületésére a civil társadalom és az állami küldöttek kölcsönhatása.

Az Egyezmény a Fogyatékos Személyek Jogairól elveket fektet le, és normákat állít fel. Az alkalmazásában sok fog múlni azon, hogyan értelmezik az államok és a Szakértői Testület az egyezmény cikkeit. A cselekvőképesség, a személyi szabadsághoz való jog, az integritáshoz való jog kapcsán egy indiai, japán, amerikai és magyar központokkal működő hálózatot kívánunk alakítani, amelynek feladata, hogy modelltörvények alkotásával, modellprogramokkal, esettanulmányokkal segítse az értelmezés kialakulását. Ha ez a hálózat 2007 végéig írott elemzéseket, evidenciára épülő értelmezéseket tud felmutatni, jó eséllyel



fontos kiinduló anyagot szolgáltat a Szakértői Testület számára, megkönnyítve annak értelmezési munkáját.