

KÖZELÍTÉS ÉS TÁVOLÍTÁS

A participáció elvének gyakorlati megvalósulása a
fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény
nemzeti szintű implementációja terén

doktori értekezés

Készítette:
dr. Juhász Péter

**Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola**

Témavezető:
Prof. Dr. Szabó Marcel

Társtémavezető:
Dr. Gurbai Sándor

**Budapest
2025**

TARTALOM

Köszönetnyilvánítás.....	7
Bevezetés.....	9
1. A témaválasztás indokoltsága, aktualitása, a dolgozat felépítése.....	9
2. Kutatási kérdések.....	11
3. Distinkciók, lehatárolások, nóvum	12
4. Módszertan	13
I. fejezet - Alapvetések	15
1. Az Egyezményről előljáróban	15
2. Eszmetörténeti szálak	17
3. A fogyatékoság modelljei	21
4. Új paradigma?	23
5. Fogalomtisztázás	27
II. fejezet - Előképek a nemzetközi emberi jogi instrumentumok nemzeti szintű végrehajtása és a participáció tekintetében	31
1. Az áttekintés célja, kiválasztási kritériumok	31
2. A kiválasztott nemzetközi jogi instrumentumok elemzése	33
2. 1. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (ENSZ, 1948)	33
2. 2. Genocídium Egyezmény (ENSZ, 1948).....	35
2. 3. Emberi Jogok Európai Egyezménye (Európa Tanács, 1950.)	36
2. 4. Európai Szociális Charta (Európa Tanács, 1961.).....	41
2. 5. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ENSZ, 1966.)	42
2. 6. Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ENSZ, 1966.)	43
2. 7. A fogyatékos személyek jogairól szóló nyilatkozat (ENSZ, 1975).....	46
2. 8. Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény (ENSZ, 1984.)	47
2. 9. A bennszülött és törzsi népekről szóló, 169. számú egyezmény (ILO, 1989).....	49
2. 10. A fogyatékosággal élő személyek esélyegyenlőségének általános szabályai (ENSZ, 1993.)	52
2. 11. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve (ENSZ, 2002).....	55

2. 11. 1.	Travaux préparatoires.....	55
2. 11. 2.	A hatályos szöveg elemzése.....	57
3.	Összegzés.....	63

III. fejezet - Az Egyezmény nemzeti szintű végrehajtási rendszere69

1.	A 4. cikk 3. pontja, „mint szemüveg”	70
1. 1.	Travaux préparatoires	70
1. 2.	A 4. cikk 3. pontjának elemzése	71
1. 3.	Kapcsolat a 33. cikkel	75
2.	A 33. cikk.....	75
2. 1.	Travaux préparatoires	76
2. 3.	A 33. cikk elemzése	85
2. 2. 1.	Az elemzés módszere	86
2. 2. 2.	Kormányzati fókuszpont és koordinációs mechanizmus	89
2. 2. 3.	A független mechanizmus.....	94
2. 2. 4.	A civil társadalom bevonása	96
3.	Kapcsolódó instrumentumok és értelmezési adalékok a független monitoring mechanizmus és a participáció mélyebb megértéséhez	97
3. 1.	Párizsi Alapelvek	97
3. 1. 1.	Következtetések	101
3. 2.	A 7. számú általános kommentár	102
3. 2. 1.	A fogyatékos személyek szervezeteinek fogalma	103
3. 2. 2.	A 4. cikk 3. bekezdésének értelmezése	107
3. 2. 3.	Adalékok a 33. cikk értelmezéséhez	110
3. 2. 4.	A részes államok kötelezettségei	110
3. 2. 5.	Kapcsolat az Egyezmény egyéb rendelkezéseivel	111
3. 2. 5.	Ajánlások	113
3. 2. 6.	Következtetések	113
3. 3.	Útmutató a független mechanizmusról	114
3. 3. 1.	Függetlenség	115
3. 3. 2.	Sokszínűség és inklúzió	117
3. 3. 3.	Participáció.....	118
3. 3. 4.	Következtetések	119
4.	Összegzés.....	120

IV. fejezet - A független monitoring mechanizmus gyakorlati megvalósulásának modelljei és azok kritikája néhány részes állam gyakorlatának tükrében 123

1. Módszertan, lehatárolás, kiválasztási szempontok	123
2. Egyes országok modelljeinek fejlődése a független mechanizmusok keretében működő participációs gyakorlat tekintetében	124
2. 1. Spanyolország.....	125
2. 1. 1. Tanulságok	127
2. 2. Ausztria	127
2. 2. 1. Tanulságok	131
2. 3. Új-Zéland.....	132
2. 3. 1. Tanulságok	135
2. 4. Svédország.....	135
2. 4. 1. Tanulságok	138
2. 5. Belgium	139
2. 5. 1. Tanulságok	143
2. 6. Dánia	144
2. 6. 1. Tanulságok	147
2. 7. Németország.....	148
2. 7. 1. Tanulságok	150
2. 8. Ukrajna	151
2. 8. 1. Tanulságok	153
3. Magyarország, mint kiemelt esettanulmány.....	153
3. 1. Magyarország és a Bizottság párbeszéde	154
3. 2. A nemzeti szintű szabályozás elemzése	158
3. 3. Az új keretrendszer.....	162
3. 3. 1. Az új keretrendszer szabályozási és strukturális elemzése.....	163
3. 3. 2. Az új keretrendszer eddigi működésének vizsgálata	171
3. 4. Tanulságok	174
4. Összegzés	177

V. fejezet - Konklúzió..... 180

1. Következtetések a kutatási eredmények alapján	180
1. 1. Előzmények	180
1. 2. A kezdeti gyakorlat.....	183
1. 4. A gyakorlat további formálódása	186
1. 5. Magyarország mint kiemelt esettanulmány	189
2. A participáció érdemi megvalósulásának fejlődési lehetőségei a független monitoring mechanizmusban <i>de lege ferenda</i>	191

2. 1.	Felvetések az Egyezmény hatályos szövegét illetően	192
2. 2.	A részes államok joggyakorlatának lehetséges fejlődési irányai	193
2. 3.	Felvetések a Bizottság monitoring gyakorlatát érintően	194
Zárszó.....		196
Forrásjegyzék		198
	Könyvek, könyvfejezetek, cikkek, tanulmányok	198
	ENSZ dokumentumok	202
	Nemzetközi jogi dokumentumok	202
	Hazai jogszabályok, egyéb jogi dokumentumok	203
	A Bizottság és egyes részes államok dialógusához fűződő források	205
	Spanyolország	205
	Ausztria	205
	Új-Zéland	206
	Svédország	206
	Belgium	207
	Dánia	207
	Németország	208
	Ukrajna	208
	Magyarország	208

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Mindenekelőtt: Krisztinek. Mindenért.

Köszönöm Dr. Gurbai Sándor témavezetőm kitartó szakmai és emberi támogatását; hogy nem pusztán kísérte, hanem együtt élt ennek a dolgozatnak a megszületésével. Köszönöm Dr. Szabó Marcel témavezetőmnek, hogy mindig számíthattam rá, és segített ezen az úton.

Köszönöm Dr. Horváth Péternek, hogy bizalmat adott nekem, közel engedett az akkor születő egyezmény munkálataihoz, és megmutatott valamit abból, hogy milyen szenvedéllyel érdemes ezt a hivatást művelni.

Köszönöm Cserti-Szauer Csillának mindazt, amit a szakmáról, az emberi jogi paradigma valódi tartalmáról tanulhattam tőle, és hogy mentorom volt régi álmom: az egyetemi oktatóvá válás útján.

Köszönöm Dr. Páva Hannának, hogy szabad teret és felelősséget adott, melyek által saját szakmai utakra lelhettem, és mintát kaptam tőle arról is, hogy milyen vezetővé szeretnék válni.

Köszönöm a Fogyatékoságügyi Főosztály minden kollégájának, hogy velük és általuk szakemberré, majd vezetővé válhattam. Közös kihívásaink, küzdelmeink és sikereink a szakmai életem legmeghatározóbb élményei.

Köszönöm az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar szakmai és hallgatói közösségének, hogy szakpolitikusként és oktatóként is mindig nyitott, partneri közegre lelhettem náluk. A hazai fogyatékoságügyi szervezetek képviselőinek, hogy folyamatosan tanulhattam tőlük, és hogy közös munkáink révén formálták a szakmáról alkotott képemet. Egyetemi kollégáimnak, hogy biztatásukkal, türelmükkel és ötleteikkel támogattak ebben a munkában.

Köszönöm Papp Dénesnek, hogy már akkor hitt abban, hogy jogász leszek, amikor én még nem.

Köszönöm a szüleimnek, hogy hittel és büszkén segítettek abban, hogy első generációs értelmiségiként utat találjak magamnak.

BEVEZETÉS

Az ENSZ fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) 2006-os megszületését a nemzetközi fogyatékosjogi mozgalom valóságos ünnepként kezelte. Úgy tűnt: nemcsak egy új évezred elején, de rendkívüli társadalmi és emberi jogi változások kapujában is állunk, ami alapjaiban változtathatja meg a fogyatékos emberek társadalomban elfoglalt helyét, szerepét, többek között – vagy inkább elsősorban – abból a szempontból, hogy e változásokat mennyiben irányítják maguk a fogyatékos személyek. Az azóta eltelt csaknem két évtized számos tapasztalattal szolgált mindannyiunk számára, amelyekkel fontos számot vetnünk annak érdekében, hogy ezekre építve formálhassuk a közös jövőt.

1. A témaválasztás indokoltsága, aktualitása, a dolgozat felépítése

Az Egyezmény többek között azzal vált paradigmaváltóvá, hogy a fogyatékossgat nem a testi vagy értelmi sérüléssel, bizonyos képességek hiányával, hanem a másokkal egyenlő, aktív társadalmi részvétel akadályozottságával azonosította. Különös súlyúnak látjuk ezért annak vizsgálatát, hogy magának az Egyezménynek a végrehajtása terén miként érvényesül ez a részvételi elv. Az Egyezmény megszületésének közelgő 20. évfordulója jó alkalmat kínál annak áttekintésére, hogy honnan gyökerezik és hogyan alakult az Egyezmény participációs szemlélete, miként értelmezhető az a norma, amely a hatályos szövegbe került, valamint hogy milyen trendek, dinamikák figyelhetők meg az elmúlt szűk két évtized participációs szemléletének és gyakorlatának alakulása terén egyfelől az ENSZ, másfelől a részes államok részéről.

E dinamika vizsgálata szempontjából fontos aktualitást ad a választott témának, hogy az elmúlt három esztendőben jelentősen megnőtt azoknak az államoknak a száma, amelyek már második országjelentésüket is benyújtották, illetve amelyek ennek alapján a második személyes dialógusukat is lefolytatták a Bizottsággal. A két jelentéstételi eljárás között 5 és 10 év közötti idő telt el az egyes államok tekintetében, így az országjelentések, valamint a jelentéstételi eljáráshoz kapcsolódó bizottsági dokumentumok rendkívül értékes kutatási alapot szolgáltatnak annak vizsgálatához, hogy a participációt érintően milyen változások

rajzolódnak ki a Bizottsági elvárások és szempontrendszer, valamint a részes államok gyakorlata oldaláról.

Magyar vonatkozásban mindemellett három okból is különösen aktuális a téma vizsgálata. Az első, hogy hazánknak az ENSZ által is elismert szerepe volt az Egyezmény létrejöttében, és gyors, széles körű ratifikációjában, sőt, a bizottsági gyakorlat formálásában is. Ebből fakadóan a Magyarországon kialakított kereteket jellemzően fokozottabb figyelem és várakozás kíséri, mint a részes államok többsége esetében. A második, hogy hazánk a fent említett azon országok közé tartozik, amelyek immár kétszer nyújtottak be országjelentést, és kétszer folytattak személyes dialógust a Bizottsággal. A téma szempontjából talán legnagyobb súlyú aktualitást pedig az adja, hogy hazánk 2023-ban igen jelentős változtatásokat hajtott végre a nemzeti szintű független monitoring mechanizmus összetétele és működése tekintetében. Az új koncepció elemzése, valamint az új mechanizmus első időszakának értékelése nemcsak hazai nézőpontból szolgálhat fontos adalékokkal, hanem a fent körvonalazott folyamatok elemzése szempontjából is értékes esettanulmány lehet.

Mindezek alapján kutatásunk célja tehát nem egy kiragadott időpillanat jellemzőinek elemzése, hanem sokkal inkább folyamatok, trendek feltárása. Annak támogatása a cél, hogy egy dinamikus ívben helyezhessük el a fogyatékos személyek participációja terén jelenleg tapasztalható nemzetközi és nemzeti szintű gyakorlatokat, ami egyúttal hozzásegítheti a szakmai közösséget ahhoz, hogy a jövőre nézve ebbe az ívbe illeszkedő, annak tapasztalataira építő, reális, de ambiciózus fejlesztési javaslatokat fogalmazhasson meg. Mindennek végső célja a fogyatékos személyek valós, érdemi társadalmi részvételének erősítése, ami hitünk szerint társadalmaink egészét gazdagítja, annak fejlődését szolgálja.

A dolgozat felépítése is ezt a logikát követi. Elsőként a téma paradigmatis és esztörténeti háttérét mutatjuk be, melynek nyomán egyrészt egyértelműsítjük azoknak a fogalmaknak a pontos tartalmát, amelyeket visszatérően használunk, másrészt felidézük, hogy a mai napig milyen lényeges előzmények útján fejlődtek ezek a fogalmak. Ezután a nemzeti szintű végrehajtás, kontroll és a participáció nemzetközi emberi jogi előképeit tekintjük át és elemezzük, amelyek történetileg is segítenek egyfajta folyamatba illeszteni az Egyezmény ezzel kapcsolatos elemeit. Ezt követi az Egyezmény megalkotása közvetlen előzményeinek (*travaux préparatoires*) bemutatása a fent említett fókusszal, majd a vonatkozó hatályos szöveg – mindenekelőtt a 4. cikk 3. pontja, valamint a 33. cikk – átfogó elemzése, bevonva ebbe a körbe mindazokat a kapcsolódó dokumentumokat is, amelyek e

cikkek értelmezése vagy érvényesülése szempontjából megkerülhetetlenek. Mindezekre építve végezzük el egyes részes államok – köztük kiemelten Magyarország – illetve a Bizottság gyakorlatának elemzését, amelyben a nemzeti szintű független mechanizmus participációs megoldásaira, az azzal kapcsolatos felfogásra és ezek változására, fejlődésére fókuszálunk. Végül a kutatási eredmények alapján egyrészt összegezzük az Egyezmény megalkotása óta eltelt időszak tapasztalatait a választott téma nézőpontjából, másrészt *de lege ferenda* javaslatokat fogalmazunk meg a jövőbeni gyakorlat fejlődésének támogatása szándékával.

2. Kutatási kérdések

Kutatásunk során az alábbi kérdésekre kerestünk választ:

1. Miként alakult a participációs gondolkodás az Egyezmény megszületéséig? Milyen nemzetközi emberi jogi előképekre épített az Egyezmény a függetlenség és a participáció terén? Mit használt fel ezek közül, illetve miben hozott változást a 2006-ban elfogadott szöveg?
2. Hogyan manifestálódott a participációs szemlélet a részes államok gyakorlatában? Milyen eszközöket használt kezdetben ezek értékelésére és nyomon követésére a Bizottság? Ezek az eszközök miként szolgálták az Egyezmény és a kapcsolódó instrumentumok által felállított követelményrendszernek való megfeleléség érdemi vizsgálatát, értékelését?
3. Milyen trendek figyelhetők meg az elmúlt másfél évtizedben az európai és más részes államok participációs megoldásai és fogalomhasználata terén? Milyen változásokat mutat a Bizottság ezzel kapcsolatos kommunikációja, elvárásrendszere? Hogyan hatnak ezek egymásra?
4. Hogyan illeszkedik ezekbe a trendekbe Magyarország független mechanizmusának fejlődése? Miként értékelhető a 2023-ban elindított magyar

független mechanizmus összetétele, hatásköre és működése a kutatás korábbi megállapításainak fényében?

5. Mindezek alapján milyen fejlődési pálya vázolható fel a jövőre nézve egyrészt a részes államok participációs gyakorlatát, másrészt a bizottsági elvárásokat, fogalomkészletet, kommunikációt és egyéb eszközöket tekintve?

3. Distinkciók, lehatárolások, nívó

Mivel a fogyatékos személyek társadalmi részvétele érdemben az őket érintő események és folyamatok közvetlen közelében valósulhat meg, kutatásunkban mindvégig a nemzeti szintre fókuszálunk. Az eszmétörténeti és nemzetközi jogi előképek feltárásakor azokra az előzményekre helyezzük a hangsúlyt, amelyek az emberi jogok nemzeti szintű érvényesülése és a részvételiség metszéspontjában állnak, vagy ezek fejlődése szempontjából lényeges állomásnak tekinthetők.

Az Egyezmény vizsgálatakor e lehatárolás következtében a független monitoring mechanizmus funkciójára és működésére koncentrálnak, különös tekintettel arra, hogy abban milyen módon és formában vesznek részt maguk a fogyatékos személyek. Nem, vagy csak az ennek megértéséhez szükséges mélységben és összefüggésben vizsgáljuk a nemzeti szintű végrehajtás más – kormányzati és koordinatív – elemeit. Ugyancsak nem célunk az Egyezmény nemzetközi monitoring rendszerének vizsgálata és értékelése. A téma jellegéből adódóan az e mechanizmus működése nyomán keletkező dokumentumokat – mindenekelőtt témalistákat, országjelentéseket és záró következtetéseket – a kutatás során felhasználjuk, és helyenként kritikai elemzésnek is vetjük alá, ugyanakkor a nemzetközi monitoring mechanizmus egészére, annak koncepciójának, működésének, hatékonyságának elemzésére a kutatás nem terjed ki.

A kutatás részterületei és várható eredményei közül az értekezés újdonságának tekinthető az Egyezmény létrejöttét megelőző nemzetközi jogi instrumentumok participációs megoldásainak történeti, összehasonlító elemzése és ezek tipológiájának felvázolása. Legjobb tudomásunk szerint korábban nem készült olyan tudományos szempontú elemzés, amely a releváns nemzetközi jogi dokumentumok történeti fejlődését ebből az aspektusból vizsgálta és elemezte volna. A kutatási eredmény ahhoz kíván

hozzájárulni, hogy világosabban lássuk, milyen nemzetközi jogi előképekre építkezve született meg az Egyezmény participációs koncepciója, pontosabban értsük, hogy e tekintetben milyen léptékű változást hozott, és közelebb kerülünk annak megfogalmazásához, hogy ez az ív a jövőben milyen típusú lépésekkel rajzolható tovább.

Az Egyezmény nemzeti szintű végrehajtásának elemzése és értékelése gazdag szakirodalmi háttérrel bír, ezekben sor került mindenekelőtt a 33. cikk és kapcsolódó instrumentumainak – főképp a Párizsi Alapelveknek – értelmezésére, a lehetséges nemzeti szintű végrehajtási modellek értékelésére, ezen belül különösen a nemzeti emberi jogi intézmények szerepének vizsgálatára, ezekre az előzményekre az értekezés is épít. Ugyanakkor ugyancsak előzmény nélkülinek tekinthető annak történeti, összehasonlító elemzése, hogy a ratifikáció óta eltelt időszakban miként alakult a részes államok és a Bizottság megközelítése a fogyatékos személyeknek a nemzeti szintű végrehajtásban való részvételét illetően. A két országjelentést benyújtó és két személyes dialóguson részt vevő államok participációs fókuszú fejlődésének feltárása tartalmi és módszertani szempontból is nívumnak tekinthető.

Végül pedig a nyilvánosan elérhető szakirodalmi források alapján eddig nem került sor a 2023-tól működő magyarországi független mechanizmus szisztematikus jogtudományi elemzésére és összevetésére a kapcsolódó nemzetközi jogi instrumentumokkal a függetlenség és a participáció nézőpontjából. Ennek elvégzése egyrészt a hazai gyakorlat számára is a fejlődést elősegítő adalékokkal szolgálhat, másrészt jól dokumentált esettanulmányként a kutatás nemzetközi szintű megállapításainak alátámasztása szempontjából is fontos elem.

4. Módszertan

Értekezésünk témája határterületinek mondható, hiszen a markáns nemzetközi jogi megközelítés egy olyan aspektussal egészül ki, amelynek szakirodalmi háttérét mindenekelőtt a fogyatékoságtudomány, szociológia, gyógypedagógia adja, emellett minimális mértékben megjelennek alkotmányjogi és magánjogi utalások is. Ennek feloldásaként egyfajta *interdiszciplináris* módszert alkalmazva törekszünk láttatni és közös nevezőre hozni a jogtudományi és a metajurisztikus terminológiát, alapelveket és szempontrendszeret.

Az értekezés túlnyomórészt *desk research* jellegű kutatáson alapszik, amely során nemzetközi jogi instrumentumokat, nemzeti szintű jogszabályokat, továbbá nyilvánosan elérhető kapcsolódó jogi és szakirodalmi forrásokat elemeztünk.

A dolgozat időbeli logikájából adódóan visszatérően tetten érhető a *jogtörténeti* megközelítés, különösen az Egyezmény nemzetközi jogi előképeinek feltárása során.

Az értekezés több pontján is relevánsnak tűnt különböző nemzetközi jogi instrumentumok illetve egyes nemzeti szintű közjogi megoldások összevetése, melynek során a *komparatív* elemzésekre került sor.

Az értekezés témája okán jelentős mértékben angol nyelvű forrásokra támaszkodik. Ezek között helyenként terminológiai differenciák mutatkoztak, olykor az egyes források hivatalos magyar fordításával összevetve is – azaz olyan kifejezések, amelyek magyar fordítása álláspontunk szerint másik magyar kifejezéssel pontosabban adta volna vissza az eredeti kifejezés jelentését. E példákat egyrészt a szövegben minden esetben külön jelezzük, másrészt a javasolt kifejezések esetén azt a fordításelméletben alkalmazott módszert követtük, amely a szövegkörnyezet és szövegösszefüggés alapján törekszik a lehető legpontosabban beazonosítani a szóban forgó fogalmat.

I. FEJEZET

ALAPVETÉSEK

1. Az Egyezményről előljáróban

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 2001. december 19-én úgy határozott, hogy ad hoc bizottságot hoz létre, amely megvizsgálja a fogyatékos személyek jogainak és méltóságának előmozdításáról és védelméről szóló átfogó és integrált nemzetközi egyezményre vonatkozó javaslatokat.¹ Ezzel kezdetét vette az a munka, amely az Egyezmény példátlanul gyors megszületéséhez, majd rendkívül széles körű ratifikációjához vezetett. A dokumentum világszerte igen jelentős hatást gyakorolt a fogyatékos személyek társadalmi és jogi státuszára, illetve az ezekkel kapcsolatos attitűdökre. Érdemes felidézni, hogy az Egyezmény a tartalmi aspektusokon túl más szempontokból is különleges; megszületésével és ratifikációjával kapcsolatban több olyan körülmény is felidézhető, amely objektíve is egyedülálló.

Az Egyezmény mindenekelőtt az évezred első emberi jogi egyezményeként vonult be a történelembe, amelynek előkészítése minden más, az ENSZ égisze alatt készült nemzetközi egyezménynél rövidebb időt vett igénybe. A fent idézett határozat alapján 2002-ben alakult meg az Egyezményt szövegező ad-hoc bizottság, melynek munkája nyomán 2006. március 13-án már a végleges szöveg elfogadására kerülhetett sor.² A csatlakozási lehetőség megnyitásának első napján összesen 82 állam írta alá – több, mint bármely más hasonló egyezményt. A részes államok köre azóta igen szélesre bővült, mára összesen 198 állam³ ratifikálta az Egyezményt, amelyet ugyancsak unikálissá tesz, hogy ez az első emberi jogi egyezmény, amelyet nemcsak az Európai Unió valamennyi tagállama, de maga az Unió is ratifikált, utóbbira 2010-ben került sor.

Az Egyezménnyel kapcsolatban több jelentékeny magyar vonatkozás is említhető, melyek közül az első, hogy a szöveget előkészítő ad-hoc bizottság munkájában – Dr.

¹ Resolution 56/168. Comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities <https://www.un.org/esa/socdev/enable/disA56168e1.htm>

² Resolution 61/106. Convention on the Rights of Persons with Disabilities <https://docs.un.org/en/A/Res/61/106>

³ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CRPD lekérdezés időpontja: 2025. 01. 22.

Könczei György, majd Gombos Gábor személyében – mindvégig magyar szakértők is részt vettek. Hazánk továbbá a fent említett 82 állam egyike volt, amely az első napon aláírta az Egyezményt, majd – alig néhány hónappal később – a világon az első olyan állam is lett, amely az Egyezményt és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyvet egyaránt ratifikálta. Mindemellett Magyarország az Egyezmény nemzetközi végrehajtásának nyomon követésére létrehozott Fogytékossággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) első négy ciklusában folyamatosan sikerrel tudott magyar szakértőt delegálni a testületbe Dr. Könczei György, Gombos Gábor, majd Dr. Lovász László személyében.

A fenti áttekintés talán jól illusztrálja, hogy az Egyezmény széles körű ratifikációját, és ezáltal minél teljesebb érdemi implementációját illetően jelentős szakmai és szakmapolitikai elszánás mutatkozott hazánkban és világszerte. Ehhez kapcsolódóan érdemes felidézni azt is, hogy az Egyezmény megszületésekor páratlan nemzetközi konszenzus volt érzékelhető a szakmai és tudományos diskurzusban; sorra születtek a szöveget messzemenőig méltató, fellelkesült írások, amelyek jelentős része egy új korszak első mérföldkövét, egy új paradigma születésének fontos jelét látták benne⁴. Az Egyezménnyel kapcsolatban azóta is gyakorta használt fogalom a paradigmaváltás, amely leginkább a fogytékosság mibenlétét, ezáltal a fogytékos személy társadalomban elfoglalt helyét illető alapvető megközelítés változását jelenti. E helyütt pusztán utalunk rá, hogy az emberi jogi paradigmának nevezett megközelítésnek azóta jelentős kritikája lelhető fel a szakirodalomban, s nemcsak az Egyezmény, hanem általánosságban az emberi jogi filozófia és az ahhoz kapcsolódó jogi instrumentumok tényleges társadalmi hatását illetően⁵.

Mindehhez azonban hosszú út vezetett, s hogy megértsük, hogy miért, illetve mihez képest beszélhetünk paradigmaváltásról – vagy inkább e paradigmák folyamatos, egymásra ható fejlődéséről – érdemes vázlatosan áttekintenünk e modellek legfőbb sajátosságait és néhány ezekhez kapcsolódó esztörténeti, jogfilozófiai alapvetést, amelyekre az értekezés későbbi pontjain hivatkozni fogunk.

⁴ PETRI Gábor: Az emberi jogok és a fogytékos emberek társadalmi mozgalma. Kritikai elemzés. Fogytékosság és társadalom, 2019, 1.2019: 29-56.

⁵ Ld. többek között: Eric A. POSNER: The twilight of human rights law. Oxford University Press, 2014.; Stephen HOPGOOD: The endtimes of human rights. Cornell University Press, 2018.

2. Eszmetörténeti szálak

A görög mondavilág és filozófia (mindenekelőtt Szókratész és Arisztotelész nézetei), majd a római közgondolkodás alapvetően az érdem által szerzett méltóság koncepcióját tárja elénk.⁶ E felfogás szerint az emberi méltóság hősies (többnyire háborús) cselekedetek, esetleg származás vagy más kiváltságok útján illetheti meg az embert; az efféle erényeket vagy érdemeket felmutatni képtelen egyéneket – többek között a fogyatékos személyeket – nem. Jellemzően a sztoikus Cicero-t említik az első olyan gondolkodóként, aki ezzel szemben egyetemes emberi tulajdonságként határozta meg a méltóságot, amely az embert megkülönbözteti és kiemeli az összes többi élőlény közül.⁷ Aquinói Szent Tamás és a francia perszonalista – erős keresztény alapokon nyugvó – irányzat képviselői a sztoikus megközelítést azzal egészítik ki, hogy az emberi méltóság alapja nem az emberi értelem, hanem a lélek, az ember Istenhez való hasonlatossága (*imago Dei*), ami minden egyes ember jellemzője, így tehát az emberi méltóság is kivétel nélkül valamennyi embert megillet, hiszen „az ember személy.”⁸ Szent Tamásnál mindemellett az ember „természettől fogva politikai lény, tökéletlen személyként része a politikai közösségnek, mint egésznek.”⁹ Kant az embert és a személyt ugyancsak egymással szorosan összefüggő fogalmakként értelmezte, az embert pedig célként és „sohase pusztán eszközként”¹⁰ tekintette. Értelmezésében mindemellett kulcsszerephez jut az autonómia, amit a szabadsággal azonosít, és az emberi lét, egyszersmind személy mivoltunk immanens részének tekinti, „ami gyakorlati szabadság, olyasvalami, amit erkölcsi döntéshelyzetekben élhetünk át.”¹¹

Számunkra mindez fontos kapcsolatot teremt az – autonómia szinonimájaként is gyakran használt – önrendelkezés fogalmával, amely a fogyatékos személyek aktív társadalmi részvétele szempontjából alapvető jelentőségű. E szoros kapcsolódást az Egyezmény is felmutatja, amelynek 2. cikkében lényegében az önrendelkezés társadalmi, illetve egyúttal jogi aspektusaként jelenik meg a társadalmi részvétel. Ennek a fogalomnak

⁶ FRIVALDSZKY János: A közjó Aquinói Szent Tamásnál és a neotomista természetjogi gondolkodásban: elemi teoretikus közelítések aktuális problémalátással. *Iustum Aequum Salutare*, 2013, 9.4: 115-139.

⁷ SCHANDA Balázs; BALOGH Zsolt. Alkotmányjog: alapjogok. PPKE JÁK, 2013.

⁸ Jacques MARITAIN: Az igazi humanizmus. (ford.: Turgonyi Zoltán) Sárospatak–Budapest, Római Katolikus Egyházi Gyűjtemény – Szent István Társulat, 1996. (136.)

⁹ FRIVALDSZKY János: Az emberi személy és annak méltósága jogfilozófiai perspektívában–különös tekintettel a jogalanyisághoz és az élethez való jog aktuális kérdéseire, In: *Acta Humana*, 2014/1. (20.)

¹⁰ Immanuel KANT: Az erkölcsök metafizikájának alapvetése, 1998, Raabe Klett Kiadó, Budapest, 48; AA IV, 429.

¹¹ SZEGEDI Nóra: A szabadság mint autonómia: Kant. In: *Magyar Filozófiai Szemle* 2016/2., 123.

egyik jelentős előzményét találjuk John Rawlsnál¹², aki az egyenlő szabadság elvének második tartalmi elemeként a részvétel elvét (*principle of participation*) jelöli meg, azaz az egyenlő jogú állampolgár egyik legfőbb ismervének az aktív társadalmi részvételt tekinti – ennek pedig triviális előfeltétele a részvétel jogi és egyéb lehetőségeinek megléte, aminek egyik legfőbb eleme a választójog. Rawls emellett célként fogalmazza meg, hogy „azok is tudjanak ténylegesen élni politikai jogaikkal, akik vagyon vagy hatalom tekintetében a társadalom hátrányosabb helyzetű csoportjaihoz tartoznak.”¹³

Az idézett mondatban témánk szempontjából különös jelentőséggel bír a 'hatalom' szó használata, amely ebben az összefüggésben nem (csak) klasszikus értelemben vett politikai vagy döntéshozói hatalomként értelmezhető, hanem az autonóm döntéshez való jogosultság hatalmaként. Ez erős összhangot mutat a fogyatékoságtudomány egyik központi fogalmaként használt *empowerment* koncepciójával, amelyet a későbbiekben részletesebben is kibontunk.

A részvételiség gondolata tehát a politikaelmélet talaján is fontos fejlődési állomásokon ment keresztül, melynek nyomán az egyén oldaláról az élethez, testi és lelki egészséghez kapcsolódó szükségletekkel egy körben, a legalapvetőbb emberi igények részeként jelent meg a politikai döntéshozatali folyamatokban való részvétel joga.¹⁴ Kollektív szinten mindez egyfelől azzal a szemponttal egészült ki, hogy a demokratikus társadalmi berendezkedés alapvetően igényli a különböző társadalmi csoportok megfelelő reprezentációját a politikai életben, másfelől hogy e reprezentációnak legfőbb ágensei az adott társadalmi csoportot képviselő társadalmi szervezetek lehetnek. Ezáltal a reprezentatív demokráciák a sokszínű társadalmi aktivitások ösztönzése nyomán válhatnak egyúttal participatív¹⁵, és nyithatnak meg korábban nem létező reprezentációs módokat a politikai részvétel terén. Több szerző azt is állítja, hogy a civil társadalom szereplőinek bekapcsolódása e folyamatokba azért különösen lényeges, mert ezek a szervezetek hatékonyabban képesek bizonyos speciális igények kielégítésére, szolgáltatásnyújtásra és a társadalmi szolidaritás aktív előmozdítására, mint az állami szervezetek. Ennek alapján az a következtetés is megfogalmazódott, hogy az állam ne pusztán ne tiltsa vagy akadályozza ezek létezését, hanem bizonyos tekintetben korlátozza is önmaga működését

¹² John RAWLS: Az igazságosság elmélete. Osiris, 1997.

¹³ TÓTH J. Zoltán: Rawls igazságosság elmélete. In: Jogelméleti Szemle, 1/2005.

¹⁴ Ld.: Martha C. NUSSBAUM: "Creating capabilities: The human development approach and its implementation." Hypatia 24.3 2009., 211-215.

¹⁵ Iris Marion YOUNG: Inclusion and Democracy, OUP Oxford, 2002., 155.

annak érdekében, hogy e szervezetek minél szélesebb körben működhessenek, és betölthessék az itt megfogalmazott funkcióikat.¹⁶

A közbeszédben illetve a politikai diskurzusban való megjelenés tekintetében különösen nagy a jelentősége a sérülékeny társadalmi csoportokat képviselő szervezetek aktivitásának, hiszen a különböző társadalmi vagy gazdasági igazságtalanságok elszenvedői általában nemcsak a társadalmi interakciók, hanem a politikai cselekvések, a közügyekben való részvétel tekintetében is marginalizálódnak. Így idővel már nem tudják tematizálni az őket ért hátrányokat, ezáltal ezek egyre kevésbé kerülnek a politikaalkotás látóterébe, ahol a helyzet javulása érdekében szükséges döntések megszülethetnének.¹⁷ E spirálból való kitörésnek kucsszereplői a „kirekesztettek hangját”¹⁸ hallató szervezetek, így a fogyatékos személyek érdekképviselői szervezetei is, ugyanakkor a fenti gondolatok korántsem csak a fogyatékoságügy talaján fejlődtek, hanem a társadalom és a politikai működés egészére illetve valamennyi sérülékeny társadalmi csoportra nézve.

Nem véletlen, hogy maga az Egyezmény – a későbbiekben részletesen elemzett – 33. cikkében sem kizárólag a fogyatékos személyeket képviselő szervezetekre hivatkozik közvetlenül, hanem visszatérően használja a *civil society* kifejezést is, amelynek részeként kiemelten (*in particular*) értelmezi egyfelől a fogyatékos személyeket mint inividuumokat, másfelől az őket képviselő szervezeteket.¹⁹ A civil társadalom érezhetően tágabb fogalom, a későbbi pontos értelmezés érdekében azonban érdemes kissé közelebb hajolnunk ahhoz, hogy pontosan mit is érthetünk alatta. Általánosabb megközelítésben a fogalom értelmezhető a társadalom különböző szereplőinek egyfajta szabad tereként, amelyet egyrészt az önkéntesen – hitek, érdekek vagy ideológiák alapján – létrehozott és működtetett szervezetek, másrészt ezek kapcsolati hálója tölt ki²⁰. Konszenzusos, és értekezésünk tárgya szempontjából lényeges nézőpontként értékelhető az a lehatárolás, mely szerint a civil társadalmi aktivitás a társadalmi élet minden olyan cselekvését jelenti, amely az állami intézményrendszeren kívülre esik.²¹ Az államtól, kormányzattól, állami szervektől való egyértelmű különválasztás visszatérő, lényegében nem vitatott eleme a civil

¹⁶ Uo.

¹⁷ Amerikai kutatási eredmények alapján a társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek korrelációt mutatnak a civil és politikai érdekérvényesítés képességének csökkenésével. Ld.: Vera SCHOLZMAN: *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995), 10.

¹⁸ „*A voice for excluded*” Iris Marion YOUNG: *Inclusion and Democracy*, OUP Oxford, 2002., 165.

¹⁹ Egyezmény 33. cikk 3. pont

²⁰ Michael WALZER: *The Idea of Civil Society*, in Walzer (ed.), *Toward a Global Civil Society* (Providence, RI: Berhahan Books, 1995), 7.

²¹ Ld.: Nerra CHANDHOKE: *State and Civil Society* (Berkeley: Sage, 1992); Keith TESTER: *Civil Society* (London: Routledge, 1992).

társadalmi működés meghatározásának, ebből adódik a szféra szereplőinek talán legelterjedtebb megnevezése: az NGO (*non-governmental organization* – nem-kormányzati szervezet) is, bár érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy ebben nem generálisan az államtól, hanem pusztán a kormányzattól való elkülönítés jelenik meg. Az államon kívüli szereplők és cselekvések körét egyes szerzők nem differenciálják tovább, mások szerint azonban a gazdasági élet szereplői és aktivitásai egy harmadik, különálló kategóriát képeznek, ezeket tehát meg kell különböztetni a civil szerveződésektől.²² A distinkció fő okaként egyrészt az önkéntesség, másrészt a profit aspektusa jelenik meg, e megközelítésben ugyanis a civil szervezet csakis önkéntesen alapított és működtetett, továbbá nem a piaci érdekekre, hanem a társadalmi folyamatokra és igényekre koncentráló, non-profit módon működő szervezet lehet. A civil társadalom így olyan szektorként értelmezhető, amely mind az állami, mind pedig a gazdasági élet szereplőitől független, felhatalmazása és működése nem állami intézmények útján történik, hanem a mindenkori társadalmi szükségletek által vezéreltetve, ezek kielégítésére koncentrálva alakul. Ebből adódóan a lehatárolás megtörténhet az adott szervezetek tevékenységei nyomán is, melynek alapján azt mondhatjuk, hogy az állami szervezetek elsősorban szabályozó, irányító tevékenységet végeznek, azzal az egyedülálló sajátossággal, hogy a szabályok kikényszerítéséhez szükséges eszköztárral is bírnak; ezzel szemben a gazdasági aktivitás piac- és profitorientált, sok esetben jelentős anyagi és humánerőforrás-háttérrel; a civil társadalomhoz pedig olyan önszerveződő tevékenységek kapcsolódnak, amelyek célja minden esetben különböző társadalmi értékek erősítése.²³

Lényeges kiemelnünk azonban, hogy e kategóriák lehatárolása korántsem jelenti azt, hogy az említett szektorok ne lépnének interakcióba egymással, illetve ne befolyásolnák kölcsönösen egymás tevékenységét. Sőt, a civil szféra tevékenységének egyik kifejezett célja, hogy mind az állami, mind a gazdasági szektor szereplői részéről olyan strukturális változtatásokat érjen el, amelyek a zászrajára tűzött társadalmi célok megvalósulása érdekében elengedhetetlenek. Elég csak az Egyesült Államokban 1990-ben született Americans with Disabilities Actre, vagy a Magyarországon 1998-ban megalkotott fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvényre utalnunk – mindkét, a maga idejében és körülményei között korszakos jogalkotási lépést

²² Ld.: Jean COHEN and Andrew ARATO: *Civil Society and Political Theory* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992); Jürgen HABERMAS: *Between Facts and Norms* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996), ch. 7; Michael WALZER: *The Idea of Civil Society*

²³ Iris Marion YOUNG: *Inclusion and Democracy*, OUP Oxford, 2002., 160.

kiterjedt és tudatos civil aktivitás előzte meg, amelyben kulcsszerepet játszottak maguk az érintettek: a fogyatékos személyek. Mindez pedig elemi erővel kapcsolódott össze az emberi jogok kérdéskörével.

3. A fogyatékoság modelljei

A fogyatékoság mibenlétéről és ennek nyomán a fogyatékos személy társadalomban elfoglalt helyéről szóló tudományos diskurzus sokféle elméleti kerettel szolgált a fogyatékoság egyéni és társadalmi jellegének megértéséhez. Ezeket általában különböző jelzőkkel ellátott modellekként emlegetjük, amelyek egyúttal érdekes párhuzamokat mutatnak a fent leírtakkal.

Történetileg legrégebbiként a *morális modell* említhető, amely a fogyatékoságot kizárólag az érintett személy szempontjából értelmezi, és valamiképpen összekapcsolja különböző erkölcsi, morális tényezőkkel. Ennek nyomán a fogyatékoság egyfajta büntetésként²⁴, átokként jelenik meg, és gyakran a fogyatékos állapothoz kötött különböző, jellemzően negatív emberi tulajdonságokkal társul. Az ehhez kapcsolódó, súlyosan kirekesztő társadalmi reakciók egyik legfőbb, metaforaként ma is széles körben használt szimbóluma²⁵ a Taigetosz.²⁶

A *medikális modell* az orvostudomány fejlődésével nyert teret, a fogyatékoságot alapvetően az emberi testen és elmén belüli jelenséggé definiálta, amit egyre pontosabban volt képes meghatározni. Az irányzat fő küldetését a sérült emberi test vagy elme gyógyításában, „megjavításában”, azaz a fogyatékoság reparációjában, illetve a fogyatékoság okozta szenvedés enyhítésében találta meg. E fejlemények egyúttal a fogyatékos személyek emberi méltóságának tisztelete felé tett első lépéseknek is tekinthetők, ugyanakkor a medikális modell nem oldotta fel a fogyatékos személyek megbélyegzettségét, és – más indíttatásból ugyan, de – többnyire fenntartotta a társadalmi elszigeteltségüket is.

²⁴ Deborah KAPLAN: The definition of disability: Perspective of the disability community. J. Health Care L. & Pol'y, 1999, 3: 352.

²⁵ A Taigetosz hegyéhez illetve az Apothetai szakadékhöz köthető legismertebb ókori leírások történeti hitelességét illetően több kétely is felmerült, melyek alapján valószínűsíthető, hogy nem dobtak le csecsemőket a szakadékba, ugyanakkor a családból, illetve a közösségből (társadalomból) való kivetettség különböző formái e források alapján is igazoltnak látszanak, ezért említem én is a kirekesztés metaforájaként.

²⁶ Ld.: KÁLMÁN Zsófia, KÖNCZEI György: A Taigetosztól az esélyegyenlőségig, Osiris, 2002, 9.

Elsősorban erre épült a medikális megközelítés kritikája, melyből aztán kifejlődött az ún. *társadalmi modell*²⁷, amely a fogyatékoság lényegét nem az egyénben, hanem a társadalmi viszonyrendszerekben, attitűdökben ragadja meg. Erre épülve formálódott a fogyatékos személyek emberi jogi mozgalma, amely „akkor jöhetett létre, amikor a sérült emberek maguk vették kezükbe a sorsukat, és a társadalomban elfoglalt helyzetüket a jogok szempontjából kezdték vizsgálni”.²⁸ E megközelítés a fogyatékos személyt nem a többségi társadalom jótékonykodására, lehajló megsegítésére szoruló passzív lényekként, hanem aktív, értékteremtő, önrendelkező, a saját életüket irányító, egyenlő jogokkal rendelkező személyekként látja.

Mindezek nyomán hamarosan kirajzolódtak a fogyatékoság *emberi jogi modelljének* kontúrjai, amelynek célja „olyan, valóban inkluzív társadalmak építése, amelyek értéknek tekintik a különbözőséget, és tiszteletben tartják valamennyi emberi lény méltóságát és egyenlőségét, függetlenül azok különbözőségeitől.”²⁹ Bár a megközelítés alapvető gondolatai már jóval korábban alakulóban voltak, a modell központi dokumentumává az Egyezmény vált, amely a társadalmi modellre építve a fogyatékoság fogalmának központi elemeként a „teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalást”³⁰ jelöli meg.

Fontos rögzítenünk, hogy a fogyatékoságot érintő tudományos és közgondolkodás alakulása e négy modellnél lényegesen változatosabb képet mutat, egyes szerzők kilenc fő modellt neveznek meg, amelyek ráadásul külön-külön sem képeznek monolit egységet: csak a társadalmi modellnek legalább 8 változatát ismerjük világszerte.³¹ Ugyanakkor – talán nem véletlenül – e négy modell szakirodalmi bázisa kimagasló, illetve ezeken keresztül érzékeltethetőnek látszanak a témánk szempontjából leginkább releváns tendenciák.

²⁷ TOM SHAKESPEARE: The social model of disability, in The Disability Studies Reader, 2016., Fifth Edition, 214-221.

²⁸ KÁLMÁN Zsófia, KÖNCZEI György: A Taigetostól az esélyegyenlőségig, Osiris, 2002, 2.2.

²⁹ Gerard QUINN, Theresia DEGENER, Anna BRUCE: Human rights and disability: The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability, 2002., United Nations Publications

³⁰ 2007. évi XCII. törvény a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről, 2. cikk

³¹ Sophie MITRA: The capability approach and disability. Journal of disability policy studies, 2006, 16.4: 236-247.

4. Új paradigma?

A kapcsolódó szakirodalmat olvasva az említett modelleknek olykor egyfajta versenye bontakozik ki az olvasó előtt, ami egyúttal különböző szakmai, tudományos táborok körvonalait is megrajzolja. A legáltalánosabban megfogalmazódó narratívák alapján a modellek egymás utáni megjelenése könnyen tűnhet egyfajta lineáris folyamatnak, amelynek ismétlődő eseménye egy korábbi modell meghaladása, és egy új, korszerűbb modell kibontakozása. Ezen az úton haladva juthatunk a Taigetosztól a mindenkit megillető emberi méltóságig, és ebből fakadóan az emberi élet feltétlen védelmét és az általános és egyenlő társadalmi, politikai részvételt garantáló jogokig. Ezzel összevetve egyrészt fontos megemlíteni, hogy a szakirodalomban ugyancsak megjelenő álláspont szerint nem létezik egyetlen, általánosan elfogadott koncepciója a fogyatékosnak.³² Másrészt ezek a modellek egymásra hatva fejlődnek, így nem szeparáltan és nem vagylagosan értelmezendők, emellett álláspontunk szerint a maga teljességében egyetlen modell teljes meghaladására sem került sor – a szakirodalom alapján ilyennek tekintett modellek esetében sem. A továbbiakban néhány olyan megközelítésre és társadalmi jelenségre kívánok rámutatni, amelyek ezt a képet tovább árnyalják.

A 20. század vége óta a fogyatékoságtudomány számos művelője írja le azt a jelenséget, amely a napjainkban számos csatornán és módon közvetített, uralkodó emberképhez köthető. Ez az általánosított ideál leginkább egy életerős, ép testű (mi több: szép), intelligens, tudatos, autonóm személyként³³ írható le. Mindez egy többé-kevésbé homogén emberi sémát közvetít, amelynek leírására született meg az *ableism* kifejezés.³⁴ Társadalmi szempontból ennek egyik legfőbb jellemzője, hogy ezt az ideált nem pusztán az emberi minőségek egyik lehetséges formájaként mutatja fel, hanem lényegében az emberrel (de legalábbis a másokkal egyenrangú és egyenjogú felnőtt emberrel) azonosítja. Idealizált tulajdonságai azonban olyan kritériumrendszert állítanak fel, amelynek a fogyatékos személyek túlnyomó többsége nem képes megfelelni, így ők ennek fényében az emberek (fent említett) körén kívülre kerülnek.

³² Michael PALMER; David HARLEY: Models and measurement in disability: an international review. *Health policy and planning*, 2012, 27.5: 357-364.

³³ Számos, társadalomkutatással foglalkozó szerző több más tulajdonságot is társít ehhez az ideálhoz, amely az itt említett vonások mellett jellemzően fiatal, fehér bőrű, heteroszexuális, keresztény és férfi. Ezek mind lényeges elemek a társadalmi hatások megértéséhez, a törzsszövegben ezek közül a tanulmány fókuszra szempontjából releváns tulajdonságokat emeltem ki.

³⁴ Fiona Kumari CAMPBELL: Refusing able (ness): A preliminary conversation about ableism. *M/c-Media and Culture*, 2008.

Az embereket értelmi és pszichés adottságok – a „kognitív épségizmus”³⁵ által támasztott feltételek – alapján csoportokba soroló nézetek egyik legradikálisabb képviselője Peter Singer. Az utilitarista szerző műveiben³⁶ élesen különválasztja az ember és a személy fogalmát. Az utóbbi körbe csak egy összetett feltételrendszernek megfelelő élőlényeket sorolja, melynek fő kritériumai a racionalitás, öntudat, autonómia vagy bizonyos kommunikációs képességek. Ebből kiindulva az emberi magzatot, és a már megszületett csecsemőt (még) nem tekinti személynek, a súlyos – mindenekelőtt értelmi – fogyatékkal élő emberek többsége pedig véglegesen a személyek körén kívül esik, hiszen fogyatékoságuk megakadályozza őket abban, hogy a személlyé váláshoz szükséges feltételeket teljesítsék.³⁷ Singer emellett leszögezi, hogy „Semmilyen objektív megítélés nem értékelheti többre fajunk azon tagjainak életét, akik nem személyek, olyan más fajok tagjainak életénél, akik viszont azok. (...) Egy csimpánz megölése rosszabb lehet egy súlyosan szellemi fogyatékos ember megölésénél, aki nem nevezhető személynek.”³⁸

A fent vázolt elmélet továbbéléseként értékelhető – a szerzők maguk is hivatkoznak Singerre – Alberto Giubilini és Francesca Minerva értekezése³⁹ (Giubilini & Minerva, 2013), akik szerint morálisan nem indokolható, hogy az élethez való jog tekintetében az újszülötteket másként kezeljük, mint a magzatokat. Ezért azt javasolják, hogy minden olyan esetben, amelyekben abortusz engedélyezett, ún. szülés utáni abortuszt (*after-birth abortion*) lehessen végrehajtani, azaz ezekben az esetekben jogszabályilag legyen lehetséges az újszülött megölése. Ennek indokoltságát tipikusnak látják például abban az esetben, ha a megszületett gyermek fogyatékosága kockázatot jelent az édesanya mentális egészségére.

Eduard Verhagen, az ún. Groningen Protocol megalkotását vezető holland orvos koncepcióján⁴⁰ alapuló, a Groningeni Egyetemen alkalmazott eljárásrend alapján a rendkívül rossz életkilátású, súlyosan fogyatékos csecsemőkön aktív eutanázia hajtható végre annak érdekében, hogy a tudomány mindenkori állása szerint nem csillapítható szenvedés megszűnhessen. A protokoll szerinti aktív eutanázia alkalmazása a gyermek

³⁵ SÁNDOR Anikó: „Úgy kell kezelni őket, mintha tényleg igazi felnőttek lennének...” Esély 2017/2., 34.

³⁶ Peter SINGER: Practical ethics. Cambridge University Press, 2011.

³⁷ Írásunkban következetesen a „fogyatékos személy” kifejezést használjuk, ami egyúttal az e sorokon bemutatott nézeteket érintő szakmai és etikai állásfoglalás is.

³⁸ Peter SINGER: Praktische Ethik, Stuttgart, 1984, 135., idézi: ZÁSZKALICZKY Péter: A gyógypedagógia etikai problémáiról – a Peter Singer vita tükrében, Gyógypedagógiai Szemle, 2/1992., 120.

³⁹ Alberto GIUBILINI; Francesca MINERVA: After-birth abortion: why should the baby live?. Journal of medical ethics, 2013, 39.5: 261-263.

⁴⁰ Eduard VERHAGEN; Pieter JJ. SAUER: The Groningen protocol—euthanasia in severely ill newborns. New England Journal of Medicine, 2005, 352.10: 959-962.

körül álló felnőttek döntésén múlik, hiszen „[a] tapasztalt gondozók és a szülők képesek értékelni az újszülött szenvedésének, valamint a gyógyszerek vagy más intézkedések által nyújtott megkönnyebbülés mértékét.”⁴¹ A Groningen Protocol fókuszában tehát maga a fogyatékos csecsemő áll, fő célja pedig a szenvedéstől való megóvás. Mindez humánus kiindulópontnak tűnhet, ugyanakkor a korábban említett szerzőkhöz hasonló következtetésre jut, hiszen szelektíven, fogyatékoságuk alapján fosztja meg az élethez való jogtól a gyermekek egy részét. Az ő megölésükről a szakemberek és a szülők jogszerűen dönthetnek – szemben a nem-fogyatékos illetve felnőtt személyekkel, akikről ilyen döntést legálisan senki nem hozhat.

E jelenségek jogszabályi megközelítésű vizsgálata hamar az emberi méltóság értelmezési kérdéséig vezet. Ezzel kapcsolatban előjáróban érdemes utalni arra, hogy az emberi méltóság elvének jogszabályi környezetbe ültetése számos kérdést, sőt, dilemmát vet fel. Ez mindenekelőtt abból adódik, hogy a méltóság fogalma normatív módon nem határozható meg pontosan, hiszen arra – mint láttuk – kortól és kultúrától függően sokféle, több szempontból is különbözőnek mutakozó jelentéstartalom rakódott. Ez a magyarázata annak, hogy az egyes alkotmányok jellemzően nem határozzák meg a méltóság fogalmának tartalmi elemeit. Így azonban könnyen arra a következtetésre juthatunk, hogy „a méltóság elve jogi értelemben üres frázis”⁴², hiszen a jogalkotás és a jogalkalmazás számára is nehezen megfogható, a jog számára értelmezhetetlen követelményeket támaszt. A természetjogi megközelítés ugyanakkor azt vallja, hogy az emberi méltóság elsősorban nem alanyi jog, hanem olyan apriori jogelv, amely annak jogszabályi megszövegezésétől függetlenül érvényes. Érvényes akkor is, ha az alkotmány történetesen meg sem említi azt. Ez a megközelítés az Alkotmánybíróság gyakorlatában például Sólyom László párhuzamos véleményében jelenik meg, aki szerint az emberi méltósághoz való jog „a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen.”⁴³ Mindemellett az emberi méltóság elvének fejlődése a hazai alapjogi szabályozásban is világosan kirajzolódik.

A szocialista alkotmány szövege még egyáltalán nem tett említést az emberi méltóságról, az csak az 1989-es revízió nyomán vált a jogszabály részévé, melynek nyomán

⁴¹ Uo.

⁴² TAKÁCS Albert: Az emberi méltóság elve a filozófiában és az alkotmányjogban. In: *Formatori Iuris Publici*, Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára, Szent István Társulat, Budapest 2006., 444.

⁴³ 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88., 103. SÓLYOM László alkotmánybíró párhuzamos véleménye.

deklaráta, hogy „minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani”⁴⁴. Itt tehát az emberi méltóság jól láthatóan alanyi jogként jelenik meg, elválaszthatatlan egységet képezve az élethez való joggal. A hatályos Alaptörvény Nemzeti Hitvallása az emberi méltóságot az emberi lét alapjaként definiálja, II. cikkében pedig rögzíti, hogy „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” Az élethez való joggal való szoros kapcsolat tehát továbbra is megmaradt, a szöveg pedig – mintegy a korábban használt „veleszületett” kifejezés helyett – a fogantatás pillanatát jelöli meg a jogvédelem kezdő időpontjaként. Bár az emberi méltóság fogalmát az Alaptörvény ezen túl nem bontja ki, az Alkotmánybíróság gyakorlata mindezt a monista emberfelfogással egészíti ki, melynek lényege a test és a lélek egysége – azaz annak tagadása, hogy e kettő külön értelmezhető, s ezáltal külön szabályozható lenne –, továbbá amelyből az ún. oszthatatlansági doktrínát is eredeztet. Eszerint „az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték.”⁴⁵ Ennek különös jelentőségét az adja, hogy e felfogásból „az élethez és méltósághoz való jognak a korlátozhatatlansága is következik.”⁴⁶ Az eddig leírtak – az Egyezmény szövegével is összevetve – a fogyatékos személyek szempontjából az emberi méltóság, az élethez való jog, az önrendelkezés és a társadalmi, politikai életben való részvétel teljes körű garanciáit biztosító jogrendszer képét vetítik előre.

Ezúttal mélyebb elemzésbe nem bocsátkozva, csupán az utalás szintjén fontos azonban megjegyezni, hogy a hatályos hazai szabályozás több példája árnyalja mindezt. Az önrendelkezés, az egyéni autonómia és participáció vonatkozásában e helyütt pusztán a gondnokság jogintézményéről teszünk említést, amelynek nyomán az érintett személyek saját és a közügyeket érintő döntéseik meghozatalában különböző szempontú és mértékű, de mindenképpen jelentős korlátozás alá esnek. A gondnokságtól korántsem függetleníthető, a politikai közösség szempontjából mégis külön említendő a választójog, amelynek korlátozása rendkívül nagy arányban érinti a fogyatékos személyeket, akik ily módon nem jogosultak részt venni a társadalom működését befolyásoló legalapvetőbb döntési folyamatban.⁴⁷

⁴⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 54. § (1) bekezdés

⁴⁵ 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88., 93.

⁴⁶ SCHANDA Balázs, BALOGH Zsolt (szerk.): Alkotmányjog – alapjogok, 2019., Pázmány Press, 73.

⁴⁷ GURBAI Sándor: A gondnokság alá helyezett személyek választójoga a nemzetközi jog, az európai regionális jog és a komparatív közjog tükrében. Pázmány Press, 2016.

Az eddig leírtak talán némiképp illusztrálják azt a kettősséget, amely az emberi méltóságról, az ember személy státuszáról és végső soron az élethez való jogról szóló diskurzusban megjelenik: egyfelől az emberi méltóság és az élethez való jog megkérdőjelezhetetlen elsőbbségét, másfelől ennek nagyon is explicit megkérdőjelezését, sőt, különböző szempontok szerinti – a fogyatékos személyek egy jelentős részét minden esetben hátrányosan érintő – szelektív megvonását.

Mindez két okból látszik lényegesnek. Egyfelől annak illusztrálásaként, hogy a fogyatékos személyek önrendelkezését, társadalmi és politikai életben való részvételét illető gondolkodás korántsem monolit, az ezzel kapcsolatos filozófiai vagy szabályozási fejlődés nem egyirányú, ezáltal az Egyezmény vívmányai is egy komplexebb összefüggésbe kerülhetnek. Másfelől az értékezés lapjain azt is szeretnénk felmutatni, hogy ebben a keretrendszerben nyilvánvaló állásfoglalásként bontakozik ki mindaz, amit az Egyezmény, valamint az ENSZ bizottságainak és instrumentumainak szövege és szellemisége képvisel.

5. Fogalomtisztázás

Az eddig feltárt elméleti alapokra építve végül elengedhetetlennek látjuk azoknak a kulcsfogalmaknak a tisztázását, amelyek értekezésünk szempontjából kiemelt jelentőségűek. E fogalmak legnagyobb részben a fogyatékoságtudomány területén fejlődnek, amely azonban maga is inter- és multidiszciplináris tudományág, így számos kapcsolódási pontot mutat sok más tudományterület, így például a jog- és államtudományok világával is. Olyannyira, hogy ez a kapcsolat többirányú dinamikákat is eredményez: bár e sorokon gyakran úgy tűnhet, hogy a fogyatékoságtudomány eredményeit adalékként használjuk a jogtudományi elemzésekhez, végső soron azonban a jog legtöbb esetben pusztán eszköz egy jóval magasabb rendű cél: a fogyatékos személyek másokkal azonos alapon történő társadalmi részvételének megvalósításához. Így tehát ahogyan a fogyatékoságtudomány aktív támogatója a jog- és államtudomány fejlődésének, legalább annyira válhat a jogtudomány is a fogyatékoságtudomány szolgálólenyává⁴⁸,

⁴⁸ Ld.: HOFFMAN István: A jogtudomány mint a fogyatékoságtudomány „szolgálóleánya”. Carissimi, 2016./4., 10-11.

hogy a kapcsolódó tudományterületek művelői közösen, partnerségben formálhassák a mindannyiuk számára fontos fogalmak tartalmát.

E fogalmak közül minden mást megelőzően a *participáció* kibontása tűnik indokoltnak, melyet a magyar nyelvben leggyakrabban részvételiséggént említünk. Utóbbi megfogalmazás – főképp annak köznapiságában – akár félrevezető is lehet, hiszen részt venni olyasvalamiben is lehet, amelyet nem mi kezdeményeztünk, nem mi irányítunk, és nem hozunk érdemi döntést a kapcsolódó folyamatokról. A fent leírtak szerint kibontakozó emberi jogi modell keretei között azonban a fogyatékos személyek participációjának tartalma lényegesen bővebb, melynek lényege, hogy a fogyatékos személyek nem az őket érintő jogok pusztá alanyai, hanem azok tevékeny formálói, mind a jogok alakítása, mind azok gyakorlati érvényesülése terén. E megközelítésben már az az átfogó felismerés is felfedezhető, mely szerint a fogyatékos emberek életét nem irányíthatják mások, mint ők maguk („*lives of persons with disabilities cannot be organized by non-disabled others*”⁴⁹). Érzékletessé teszik ezt a koncepciót azok a társ-fogalmak is, amelyek más tudományterületeken jelennek meg. A részvételi kutatás történeti és módszertani hátterét leíró művek a részvételiség mellett például gyakran említik a *kollaboratív* vagy *kooperatív* jelzőket is⁵⁰, a participatív innovációs módszertan⁵¹ pedig többek között a *user-led* vagy a *user involvement* elvét. Ezek világosan jelzik, hogy a fogyatékos emberek részéről nem az események – legyen az kutatás, oktatás vagy termékfejlesztés – pusztá nyomom követéséről van szó, hanem együttműködésről és közös alkotásról, a keretek és folyamatok közös alakításáról, amelynek középpontjában és irányító szerepében maga a fogyatékos személy áll. Ha jogalkotásról, jogérvényesítésről vagy a szakpolitikák formálásáról beszélünk akár nemzeti, akár nemzetközi szinten, akkor e tekintetben a politikai participáció koncepciójával találkozhatunk, amelynek lényege tehát, hogy a fogyatékos személyeket (is) érintő köz- vagy szakpolitikai folyamatoknak az érintettek nem pusztán kísérői, véleményezői vagy tanácsadói, hanem annak központi, kezdeményező szereplői, aktív, megkerülhetetlen alakítói.

Annak, hogy az itt vázolt elméleti keretet a gyakorlat érdemben ki is töltsse, természetesen legalább két további feltételnek teljesülnie kell: szükség van erre irányuló

⁴⁹ Amita DHANDA: Constructing a new human rights lexicon: Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos, 2008, 5: 46.

⁵⁰ Ld. például: HEISZER Katalin, KATONA Vanda, KUNT Zsuzsanna: A részvételi paradigma áttekintése. In: KATONA V.– CSERTI-SZAUER Cs.– SÁNDOR A. (szerk.): Együtt oktatunk és kutatunk! Inkluzív megközelítés a felsőoktatásban. ELTE BGGYK, Budapest. 19–29.

⁵¹ Ld. például: SÁNDOR Anikó: Participatory Innovation and Diverse Users. Fogyatékoság és társadalom, 2023./2., 35–51.

szándékra, és a koncepció megvalósulásához szükséges eszközökre. Utóbbi feltétel szempontjából válik lényegessé a korábban már említett *empowerment* fogalma, amit – bár a szó rendkívül komplex jelentése okán egyes szerzők óva intenek a magyar nyelvbe ültetés kísérletétől⁵² – jobb híján hatalommal való felruházásként is emlegetünk. Figyelemre méltó, hogy a participációhoz hasonlóan az empowerment fogalma sem monolit, számos célcsoport tekintetében és különböző megközelítésekben értelmezhető, amelyek közül témánk szempontjából különösen is lényeges az az aspektus, mely szerint az empowerment korántsem csak az egyén, hanem egyes csoportok, szervezetek vagy közösségek szintjén is értelmezhető.⁵³ Ez teremt rendkívül szoros kapcsolatot az empowerment és a politikai participáció között, ami együttesen értelmezve tehát annak lehetőségét és immár a szükséges eszközök meglétét is jelenti, amely alapján a fogyatékos személyek kellő hatalommal rendelkeznek ahhoz, hogy egyénileg és közösségileg is irányítói lehessenek saját életüknek. A jog és a szakpolitika alakításának mezejében mindez a fogyatékos személyeket (is) érintő döntések meghozatalában való saját jogú, aktív részvételt jelenti, melynek elemi feltétele az ehhez kapcsolódó alapvető jogosultságok megléte, hiszen „politikai jogok nélkül nem létezik empowerment, csupán kísérletet tehetünk arra, hogy az elemeit megvalósítsuk.”⁵⁴

Röviden utalunk még a számos más célcsoporttal, így a fogyatékos személyek társadalmi részvételével kapcsolatban is gyakran emlegetett „*Semmit rólunk nélkülünk!*” elvet. Fontos aláhúznunk, hogy a szlogent központba állító művek⁵⁵ a fentiekhez hasonló, komplex tartalommal ruházzák fel a kifejezést, ugyanakkor annak nyelvtani értelmezése meglátásunk szerint nem adja vissza az aktív részvételiségnek azt a paradigmáját, ami a fenti két fogalom kibontásából kiolvasható. Ennek okán értekezésünkben e kifejezés helyett jellemzően a participáció fogalmát használjuk.

Végül e helyütt térünk ki az értekezésben ugyancsak gyakran használt *monitoring* kifejezésre, amelynek az Egyezmény hivatalos magyar nyelvű verziójában szereplő fordítása *ellenőrzés*, emellett e dolgozatban helyenként *nyomon követésként* említjük. Elöljáróban rögzítjük, hogy a maga teljességében egyik fordítást sem tekintjük

⁵² KÖNCZEI György, HERNÁDI Ilona, KUNT Zsuzsanna, SÁNDOR Anikó (szerk.): A fogyatékoságtudomány a mindennapi életben, BME Tanárképző Központ 2015., 6.3.2 fejezet

⁵³ Ld. például: Elisheva SADAN: Közösségi tervezés és empowerment. 2011., 2. fejezet

⁵⁴ KÖNCZEI György, HERNÁDI Ilona, KUNT Zsuzsanna, SÁNDOR Anikó (szerk.): A fogyatékoságtudomány a mindennapi életben, BME Tanárképző Központ 2015., 6.3.2 fejezet

⁵⁵ Ld. például: LOVÁSZY László Gábor: "Semmit rólunk, nélkülünk!" A fogyatékos emberek jogi helyzete Európában, különös tekintettel a fogyatékos emberekre vonatkozó nemzetközi, amerikai egyesült államokbeli és Európai Unió jog fejlődésére. Szegedi Tudományegyetem, 2006.

tökéletesnek, ugyanakkor az ellenőrzés kifejezés meglátásunk szerint erősebben sugall egyfajta utólagosságot: a már megtörtént események, lezajlott folyamatok megfelelőségének vizsgálatát, esetleg ezekhez valamiféle következmény csatolását. Mindemellett ellenőrzésre legtöbbször olyan szereplők relációjában kerül sor, amelyek között hierarchikus, aszimmetrikus hatalmi viszony áll fenn, szemben a participáció és empowerment által hangsúlyozott partnerséggel. A fenti fogalmak és az Egyezmény egészének értelmezése fényében azonban lényegesnek látjuk, hogy a folyamatba ágyazottságot, partneri viszonyt, és a folyamatok aktív alakításának lehetőségét valamennyi használt fogalmunk visszaadja. Megismételve, hogy a nyomon követés kifejezése sem feltétlenül foglalja magába mindezt, e helyütt jelezzük, hogy ezt a fogalmat az itt megjelölt tartalommal használjuk.

II. FEJEZET

ELŐKÉPEK A NEMZETKÖZI EMBERI JOGI INSTRUMENTUMOK NEMZETI SZINTŰ VÉGREHAJTÁSA ÉS A PARTICIPÁCIÓ TEKINTETÉBEN

„Az emberi jogokért vívott harc győzelme vagy bukása a nemzeti szinten dől el.”⁵⁶

(Jack Donnelly)

1. Az áttekintés célja, kiválasztási kritériumok

Az Egyezmény vonatkozó cikkeinek mélyebb elemzése előtt érdemes bemutatnunk, hogy az eddigiekben vázolt eszméletörténeti fejlődés milyen módon képeződött le – leképeződött-e – a nemzetközi emberi jogi instrumentumok körében; a nemzetközi szabályozási környezetet tekintve milyen előzmények útján formálódott az az általános szemléletmód, amely végül az Egyezményben látható – bizonyos tekintetben ma is egyedülálló – nemzeti szintű végrehajtási mechanizmus megalkotásához vezetett. Ennek érdekében fontos feltárnunk, hogy az Egyezmény megalkotását megelőző évtizedekben miként változott a különböző nemzetközi emberi jogi dokumentumok szövegezése, az amögött meghúzódó gondolkodás, miként fejlődtek az egyes egyezményekben megjelenő, azok hatékony végrehajtását szolgáló mechanizmusok, és ezek mennyiben reagáltak a gyakorlatban megjelenő nehézségekre, hiátusokra – vagy éppen az emberi jogokat érintő közgondolkodás alakulására. Ennek érdekében a továbbiakban néhány, az Egyezmény megalkotását megelőzően született nemzetközi emberi jogi instrumentum egyes aspektusait mutatjuk be, az alábbi distinkciókkal.

Az áttekintés elsődleges célja az, hogy bemutassa az Egyezmény születését megelőzően már létező végrehajtási mechanizmusok és a participáció alapvető formáit, majd ezek meghatározó közös vonásai, illetve legfontosabb különbségei alapján

⁵⁶ Jack DONNELLY: Post-Cold War reflections on the study of international human rights. *Ethics & International Affairs*, 1994, 8: 97-117., 117.

megfogalmazza e mechanizmusok tipológiáját is. Az elemzésnek nem volt (nem is lehetett) célja az Egyezmény előtt született valamennyi nemzetközi emberi jogi dokumentum elemzése; a kiválasztás során a fenti célt szem előtt tartva az elsődleges szempont a vizsgált instrumentum végrehajtási és részvételi mechanizmusának az addigiakhoz képest mutatott újdonsága, komplexitása, valamely egyedi vonása, esetleg jelentékeny gyakorlati hatása volt. Tekintettel arra, hogy értekezésünk fókuszában egy univerzális emberi jogi egyezmény végrehajtási mechanizmusának elemzése áll, a vizsgált dokumentumok körébe kizárólag univerzális és regionális emberi jogi instrumentumokat vontunk be, a regionális egyezmények körét pedig az európai területi hatályú dokumentumokra szűkítettük. Az értekezés megírása idején nemzetközi jogi értelemben hatályos, elsősorban nemzetközi jogi kötőerővel bíró instrumentumokat vizsgáltunk. Utóbbi kritérium alól olyan, jogi kötőerővel nem rendelkező dokumentumok képeztek kivételt, amelyek általános nemzetközi jogi jelentősége – mindenekelőtt más egyezményekre gyakorolt hatásuk, vagy a megszületésük óta kialakult nemzetközi joggyakorlatban betöltött szerepük okán – kiemelkedőnek mondható, továbbá amelyek végrehajtási mechanizmusa vagy participációs eszközrendszere olyan lényeges sajátosságot hordoz, amelynek bemutatása a szintézisként felvázolandó tipológia illetve a későbbi egyezményekre gyakorolt hatás szempontjából megkerülhetetlen. A szelekció vezérfonalát tehát nem az egyes egyezmények általános tartalma, hanem kifejezetten a végrehajtási mechanizmusok és a participációs eszközök sajátosságai adják, ezért az áttekintés során nem vizsgáltunk olyan dokumentumokat, amelyek érintik ugyan a fogyatékos személyek emberi jogait, de a fenti két szempont tekintetében nem tartalmazznak az elemzés szempontjából releváns elemeket. Ugyancsak az itt leírtaknak való következetes megfelelés miatt mellőztünk az áttekintésben néhány, egyébként nagy hatású nemzetközi egyezmény – mindenekelőtt például az ENSZ Gyermek jogairól szóló (CRC) és a Nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezményének (CEDAW) – bemutatását. Bár a fogyatékos személyekhez hasonlóan sérülékeny társadalmi csoportokat érintő egyezményekről van szó, amelyek tartalmilag és a jogok katasztere szempontjából is igen nagy jelentőségűek, az alkalmazott végrehajtási mechanizmusok vagy participációs eszközök tekintetében az addigiakhoz képest nem hoztak olyan szemléletbeli vagy eljárási újítást, ami önálló fejlődési állomásként lenne kiemelhető.

Az áttekintésben a nemzeti szintű mechanizmusok bemutatását helyeztük fókuszba, ugyanakkor az ehhez kapcsolódó nemzetközi mechanizmusokat rövid felvázolása is cél volt, hiszen ezek nem helyettesítik vagy kiváltják, hanem kiegészítik egymást. Ennek

érdekében – ha rövidebben is, de – az egyes nemzetközi végrehajtási mechanizmusok alaptípusait is megjelennek az elemzésben. A hasonló mechanizmusokat működtető dokumentumok elemzése során a korábbiakkal megegyező szabályozási elemeket ismételjük, ezekben az esetekben – az azonosságokra való rövid utalás mellett – csak a különbségeket emeljük ki. Az elemzés mindenekelőtt a kiválasztott instrumentumok hatályos szövegének, *travaux préparatoires*-jének, elérhető kommentárjainak és további kapcsolódó szakirodalmi források felhasználásával készült, és történeti sorrendben követik egymást, annak érdekében, hogy abból a vonatkozó szemléletmód és az alkalmazott implementációs megoldások fejlődése látható legyen.

2. A kiválasztott nemzetközi jogi instrumentumok elemzése

2.1. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata⁵⁷ (ENSZ, 1948)

Történetileg az első vizsgált nemzetközi emberi jogi dokumentum rögtön a kivételek egyikének tekinthető a sorban, hiszen nem szerződés, ezáltal önmagában nem keletkeztet kötelezettségeket a részes államok számára. Értékét ugyanakkor nemcsak történeti elsősége, hanem a gyakorlatban betöltött szerepe is adja, hiszen számos elemének komoly szokásjogi értéke alakult ki, a tudományos diskurzus gazdagon tárgyalja, emellett a Nemzetközi Bíróság joggyakorlatából is ismerünk olyan ügyeket, amelyekben hivatkozási alapként szolgált⁵⁸.

A Nyilatkozat preambulumban – az emberi jogok és alapvető szabadságok általános tiszteletben tartása érdekében – deklarálja, hogy az abban megfogalmazott „közös eszmény” szellemében nemcsak az állam, hanem „minden személy és a társadalom minden szerve” (*every organ of society*) is szem előtt kell hogy tartsa a nyilatkozatban foglaltakat. Ez a megfogalmazás tehát már jelzi, hogy a megfogalmazott jogok és elvek gyakorlati megvalósulása nem kizárólag a kormányzat vagy az állam felelőssége, ugyanakkor a preambulum további szövegében vagy a nyilatkozat érdemi cikkei között a nemzeti szintű végrehajtás illetve az egyéb társadalmi aktorok bevonásának módját, szervezeti kereteit érintően utalások vagy konkrét rendelkezések nem szerepelnek. Megjegyzendő

⁵⁷ <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/udhr.pdf>

⁵⁸ KOVÁCS Péter: Nemzetközi közjog. Budapest: Osiris, 2006, 322.

ugyanakkor, hogy ennek oka a Nyilatkozatot érintő, elsősorban René Cassin francia bíró nevéhez fűződő koncepcióban keresendő, amely eredendően egy hárompilléres struktúrára épült.⁵⁹ Ebben a rendszerben a harmadik, különálló pillér tartalmazta volna kifejezetten az implementációs mechanizmus nemzetközi jogi kereteit. Az első pillér – az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata formájában – elkészült, a továbbiak megalkotása azonban évtizedeket váratott magára, és végül nem is az eredeti elképzelés szerint haladt: egyrészt a normaalkotás szétvált a polgári és politikai, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogokra, másrészt a tartalmi illetve a kontrollmechanizmusra vonatkozó elemek ugyanabban a nemzetközi jogi szerződésben kaptak helyet.

A mai fogalmaink szerinti monitoring funkció gondolata tehát a végül hatályosult Nyilatkozatban nem érhető tetten. A *travaux préparatoires* áttekintése nyomán ugyanakkor világos, hogy a hatékony implementáció szükségességének gondolata a Nyilatkozat előkészítési munkálatai során is visszatérően felmerült. E dokumentumokban az implementáció fogalma számos helyen még elsősorban jogalkotási szemszögből, a normaszöveg inkorporálásának kérdéseként nyert tartalmat, azaz alapvetően ahhoz kapcsolódott, hogy a Nyilatkozatban foglaltak miként jelennek majd meg a részes államok nemzeti szintű szabályozásában. Az előkészítők ugyanakkor ennek érdekében egy végrehajtásért felelős nemzetközi szerv (*agency of implementation*) kijelöléséről döntöttek. A jogok pusztá deklarációján túlmutató, azok gyakorlati alkalmazását és valódi érvényesülését elősegítő biztosítékok és mechanizmusok szükségessége tehát felmerült már a Nyilatkozat szövegezésekor is, erre az igényre válaszul azonban ekkor még nem nemzeti, hanem „csak” nemzetközi szintű eszköz: a részes államok jogalkalmazása felett őrködő szervezet – különböző formákban, de voltaképp máig ható – koncepciója jött létre. Történt mindez annak tudatában, hogy – ahogy a Nyilatkozatot szövegező bizottság 2. ülészakának 5. ülésén az Egyesült Királyság képviselőjében Philip John Noel-Baker rámutatott – a valódi implementációhoz végső soron a részes államok kormányainak aktivitására lesz szükség⁶⁰.

⁵⁹ Uo., 302–303.

⁶⁰ Uo., 63.

2. 2. Genocídium Egyezmény⁶¹ (ENSZ, 1948)

Ugyancsak korai példának tekinthető a hazánk által 1955-ben ratifikált⁶², a népirtás büntetnének megelőzése és megbüntetése tárgyában kelt egyezmény (a továbbiakban: Genocídium Egyezmény), melynek IX. cikke rögzíti, hogy a Szerződő Feleknek az Egyezmény „értelmezéséből, alkalmazásából vagy végrehajtásából” adódó vitáit bármelyik érintett fél kérelmére a Nemzetközi Bíróság elé kell bocsátani. (Megjegyzendő, hogy a bíróság joghatóságának való alávetés nem kötelező eleme az Egyezménynek, Magyarország például e cikk tekintetében fenntartással élt.⁶³) Az ENSZ tehát eredendően nemcsak az értelmezés, hanem az alkalmazás és végrehajtás tekintetében is egy – az Egyezménytől függetlenül létező – igazságszolgáltatási mechanizmust kapcsolt a Genocídium Egyezményhez. Ezzel egy másik fontos alaptípus, a végrehajtás igazságszolgáltatási jellegű – ugyancsak nemzetközi szintű – kontrolljának első formája jött létre. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy – más, később létrejövő hasonló mechanizmusokkal szemben – a Genocídium Egyezmény esetében ezzel az eszközzel kizárólag a Szerződő Felek, azaz maguk az egyezményt ratifikáló államok élhetnek; a részes államoktól független szereplők számára ezt a lehetőséget a szöveg nem nyitja meg.

Témánk szempontjából lényeges felidézni, hogy a Genocídium Egyezmény megalkotása után a tapasztalatok azt mutatták, hogy az abban foglaltak gyakorlati érvényesülése nem váltja be a hozzá fűzött reményeket, azaz a népirtás tilalmára a jogi gyakorlatban az egyezmény nem tudott kellő hatást kifejteni.⁶⁴ Ezért az ENSZ Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottsága vizsgálóbizottságot hozott létre az Egyezmény felülvizsgálatára. A munka irányítására 1971-ben a ruandai Nicodème Ruhashyankikot nevezték ki különleges megbízottként, aki

⁶¹ Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.1_Convention%20on%20the%20Prevention%20and%20Punishment%20of%20the%20Crime%20of%20Genocide.pdf

⁶² 1955. évi 16. törvényerejű rendelet a népirtás büntetnének megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről

⁶³ „A Magyar Népköztársaság fenntartással él az Egyezmény IX. Cikkében foglalt rendelkezésekkel szemben, amelyek a hágai Nemzetközi Bíróság részére biztosítanak széles körű ellenőrző jogkört, valamint az Egyezmény XII. Cikkében foglalt rendelkezésekkel szemben, amelyek nem határozzák meg a gyarmatokkal rendelkező államok kötelezettségeit a gyarmatokon üzött kizsákmányolás és a népirtásnak minősíthető cselekmények tekintetében.” Uo., 2. §

⁶⁴ BIEDERMANN Zsuzsánna: A genocídium fogalmának értelmezése, Jogelméleti Szemle, 2011/4.

kutatócsoportjával 1978-ban készítette el csaknem 200 oldalas jelentését⁶⁵, amelyet az Albizottság 1979-ben el is fogadott. Számunkra ennek leglényegesebb eleme az egyetemes joghatóságnak az Egyezménybe való beemeléseire vonatkozó javaslat volt, melynek nyomán ettől fogva a Genocídium Egyezmény nem volt ratifikálható a Nemzetközi Bíróság joghatóságának elismerése nélkül. Ez a lépés az előkészítők szerint az Egyezmény gyakorlati végrehajtásának hatékonysági fokát hivatott növelni. Említésre méltó, hogy az eszköz első gyakorlati alkalmazására egészen 1993-ig kellett várni, az első ehhez kapcsolódó elmarasztaló ítélet pedig 1998-ban született, ezután azonban „robbanásszerűen megnövekedett a kapcsolódó jogesetek száma”.⁶⁶

Az igazságszolgáltatási típusú mechanizmusokkal kapcsolatban feltétlenül érdemes kiemelnünk, hogy jellegüknél fogva ezek alapvetően reaktív jellegűek, azaz már megszületett döntések vagy megtett intézkedések jogszerűségének utólagos vizsgálatát jelentik. Ennél fogva az eljárás során születő döntés is egy korábbi helyzet visszamenőleges értékelésén alapszik, ezekhez pedig különböző jogkövetkezményeket kapcsol a testület, ennek nyomán a szakirodalomban megtorló jellegű mechanizmusnak is nevezik. Természetesen e döntések sok esetben kihatással vannak a részes állam további jogalkotási vagy egyéb gyakorlatára is – egyebek mellett a további megtorlást elkerülendő –, ugyanakkor a bíróságok tevékenységének fókuszában nem az egyes államok jogalkotásának vagy szakpolitikájának jövőre nézve célzott fejlesztése áll.

2. 3. Emberi Jogok Európai Egyezménye⁶⁷ (Európa Tanács, 1950.)

A hazánk által 1993-ban ratifikált⁶⁸ Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) ugyancsak az igazságszolgáltatási típusú végrehajtási mechanizmusra mutat példát, hiszen 19. cikkében létrehozza az Emberi Jogok Európai Bíróságát (a továbbiakban: EJB) „az Egyezményben és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben vállalt kötelezettségek tiszteletben tartásának biztosítása céljából”. A Genocídium Egyezményhez hasonlóan tehát itt is egy nemzetközi igazságszolgáltatási szerv az egyezmény végrehajtásának legfőbb

⁶⁵ Nicodème RUHASHYANKIKO: Study on the Question of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, E/CN. 4/Sub. 2/ 416, 4 July 1978

⁶⁶ BIEDERMANN Zsuzsánna: A genocídium fogalmának értelmezése, Jogelméleti Szemle, 2011/4.

⁶⁷ European Convention on Human Rights https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf

⁶⁸ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

nevesített letéteményese, fontos különbség ugyanakkor, hogy az EJEE nem egy korábban már létező szervezetet jelölt ki erre a célra, hanem önálló bírói szervet hozott létre. Regionális összevetésben az EJEE normatív szempontból „nem igazán eredeti, legfeljebb pontosabb, mint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata”⁶⁹, újítása sokkal inkább a kontrollmechanizmusban rejlik. Figyelemre méltó, hogy e mechanizmus – az idők során az Egyezményhez fűzött számos kiegészítő jegyzőkönyv nyomán megvalósuló – változásai némiképp önmagában is leképezik a nemzetközi egyezmények végrehajtási mechanizmusait érintő megközelítésmód fejlődését. E mechanizmusokkal az EJEE egy olyan eszközt hozott létre, amelyet – mint látni fogjuk – a később született egyezmények közül több is szinte változatlan formában vett át, így érdemes erre röviden kitékinteni.

A 33. cikk a Magas Szerződő Felek számára azt a lehetőséget nyitja meg, hogy amennyiben úgy látják, hogy bármely más Magas Szerződő Fél megsértette az egyezményt, illetve a jegyzőkönyvek bármely rendelkezését, úgy ezt az EJEB elé terjesztheti. A 34. cikk mindezt kiterjeszti azokra a természetes személyekre, nem-kormányzati szervezetekre vagy személyek csoportjaira, akik vagy amelyek szerint az Egyezményben vagy a jegyzőkönyvekben biztosított jognak valamely Magas Szerződő Fél általi megsértésének áldozatai. Utóbbiak ezzel a lehetőséggel csak abban az esetben élhetnek, amennyiben az ügyet érintően előzetesen minden nemzeti szintű jogorvoslati lehetőséget kimerítettek. A mechanizmus működtetésére nézve az egyezmény alapján a Magas Szerződő Feleket pusztán két, általánosan megfogalmazott kötelezettség terheli. Az egyik, hogy az egyéni kérelmek benyújtását érintően e jog hatékony gyakorlását semmilyen módon nem akadályozhatják⁷⁰, a másik pedig, hogy az ügy vizsgálata során annak hatékony lefolytatása érdekében a Felek – így az eljárásba vont állam is – minden szükséges segítséget megadnak az EJEB-nek⁷¹.

Az EJEB szerepe az eljárásban annyiban eltér a klasszikus igazságszolgáltatási funkcióktól, hogy a 39. cikk alapján – bizalmas eljárásban – közreműködhet az ügy békés rendezése érdekében, sőt, ez voltaképp egyfajta elsődleges célnak tekinthető. Amennyiben ez sikerrel jár, úgy a bíróság az erről szóló határozattal törli az ügyet a lajstromából, egyúttal a határozatot megküldi a Miniszteri Bizottságnak, amely ellenőrzi a határozatban foglalt feltételek Szerződő Fél általi végrehajtását. Ugyanakkor ha az EJEB az egyezményben vagy a jegyzőkönyvekben foglalt jogok megsértését állapítja meg – és az

⁶⁹ KOVÁCS Péter: Nemzetközi közjog. Budapest: Osiris, 2006, 323.

⁷⁰ Emberi Jogok Európai Egyezménye, 34. cikk

⁷¹ Uo., 38. cikk

érdekelt fél belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé –, úgy a 41. cikk alapján igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek. Itt tehát a jogsértés pusztá megállapításán túl *sanctio* alkalmazására is lehetőség nyílik.

Ehhez kapcsolódóan a 46. cikk 1. bekezdése rögzíti, hogy a végleges ítéletek minden szerződő félre nézve kötelezőek. Az EJEB végleges ítéleteiben foglaltak végrehajtását a 2. bekezdés alapján a Miniszteri Bizottság ellenőrzi. Amennyiben a Bizottság úgy látja, hogy valamely Magas Szerződő Fél nem hajtja végre azt az ítéletet, amelynek alapul szolgáló ügyében félként szerepelt, úgy elsőként az EJEB-től kérheti annak eldöntését, hogy valóban az 1. bekezdésben foglalt kötelezettség megszegéséről van-e szó. Amennyiben a bíróság megállapítja az 1. bekezdés megsértését, úgy „a meghozandó intézkedések megfontolása céljából” küldi meg a Miniszteri Bizottságnak az ügyet, ellenkező esetben az vizsgálat lezárása céljából. Utóbbi esetben a Bizottság lezárja az ügy vizsgálatát.

E rövid leírásból is világosan kirajzolódik e végrehajtási alaptípus legalább két lényeges sajátossága. Az egyik, hogy – az igazságszolgáltatási jellegből adódóan – a mechanizmus középpontjában konkrét személyek vagy csoportok egy-egy konkrét ügye, vagy valamely jogát érintő ügycsoportok állnak, az eljárás pedig az ehhez kapcsolódó nemzeti szintű szabályozás vagy más állami intézkedés jogszerűségének eldöntését célozza. Bár egy-egy ítéletből természetesen adódhatnak az adott ügyön túlmutató, rendszerszerű következtetések is, az EJEB-nek alapvetően nem feladata általános, szakpolitikai következtetések megfogalmazása, vagy a részes államnak az egyezmény által rögzített jogok és értékek implementálását érintő generális értékelése. Mindezekből fakadóan az eljárás és az annak nyomán született ítélet tehát egyrészt utólagos, másrészt a konkrét ügyre szorítkozó, az esetleges jogkövetkezmény pedig nem a jogsértés alapjául szolgáló szabályozás, intézkedés vagy kormányzati gyakorlat módosítására, fejlesztésére, hanem a sértett fél – jellemzően anyagi – elégtételére, illetve a részes állam egyfajta büntetésére, a jogsértés megtorlására irányul.

E jelenség mélyreható elemzése meghaladná értekezésünk kereteit, mindenképp említésre méltó azonban, hogy bár a fent leírtaknak megfelelően az EJEB elsődleges feladata alapvetően nem az adott egyedi ügyön túlmutató, rendszerszintű megállapítások megfogalmazása, az utóbbi évtized gyakorlatában a testület mégis elmozdult ebbe az irányba. Ezzel összefüggésben mindenekelőtt az ún. pilot- vagy típusügy⁷² bevezetésére

⁷² Erről ld. bővebben: SZEMESI Sándor: Az emberi jogok európai örének új fegyvere: a pilot judgement eljárás a strasbourgi bíróság gyakorlatában. *Jog-Állam-Politka*, 2013, 4: 47-64.

érdemes utalni, amelyet kifejezetten olyan esetekben indít meg az EJEB, amikor nagy számú, hasonló ügyben beérkezett panaszok alapján az adott országban rendszerszintű hiányosságokra derül fény. A bíróság ebben az eljárásban is egy konkrét ügyet vizsgál – a sok összefüggő, nagyon hasonló ügy közül kiválasztva – ugyanakkor az eljárás eredményeként nem pusztán az adott ügyre nézve fogalmazza meg az ítéletét, hanem általánosabb, rendszerszintű lépésekre, az EJEE-nek való megfeleléshez szükséges lépések megtételére kötelezi az államot.

A bemutatott eszközökön túl az EJEE és kiegészítő jegyzőkönyvei ma sem tartalmaznak előírást a nemzeti szintű végrehajtás, koordináció vagy monitoring tekintetében, bár a preambulum – a szubszidiaritás elvére hivatkozva – rögzíti, hogy „elsődlegesen a Magas Szerződő Felek kötelessége a jelen Egyezményben (...) meghatározott jogok és szabadságok biztosítása”. Kontrollmechanizmusának történeti alakulásában mindemellett nyomon követhető, ahogy lépésről lépésre vált egyre inkább kruciálissá nem pusztán a deklarált jogok formális elismerése, hanem az azok érvényesülését szolgáló garanciák, továbbá ebben az érintett személyek aktív részvétele. Mindez megjelenik elsőként abban, hogy az Egyezményhez való csatlakozás kezdetben fakultatív volt, később azonban az Európa Tanácsba való tagfelvétel előfeltétele lett. Ugyanez mondható el az EJEB joghatóságának elismeréséről, amely eredetileg ugyancsak fakultatív volt, később azonban szintén a tagfelvétel előfeltételévé vált. Végül hasonló változás volt megfigyelhető a fent bemutatott panaszmechanizmus tekintetében is, ezzel a lehetőséggel ugyanis eredendően csak a tagállamok (vagy a Bizottság) élhettek, később azonban – a 9. kiegészítő jegyzőkönyv nyomán – megnyílt a lehetőség az egyéni panaszok fogadására is. Utóbbit az Egyezmény 25. cikke eredendően csak abban az esetben tette lehetővé, ha a tagállam ezt a mechanizmust kifejezetten elfogadta – azaz nyitva állt annak lehetősége, hogy ezt egy-egy tagállam ne tegye lehetővé –, utóbb azonban szintén az Európa Tanácsba való tagfelvétel előfeltétele lett az egyéni panaszjog elfogadása is.

Érdemes még megemlítenünk, hogy az 52. cikk egy speciális, más emberi jogi egyezmények által nem ismert eszközt is létrehozott. A cikk alapján ugyanis az Európa Tanács Főtitkára bármely Magas Szerződő Fél felé megkereséssel élhet, annak érdekében, hogy tájékoztatást kapjon arról, hogy az érintett állam belső joga miként biztosítja az Egyezmény rendelkezéseinek hatékony végrehajtását. Az ún. főtitkári tudakozódással (*Inquiries by the Secretary General*) kapcsolatban legalább három tényezőt érdemes kiemelnünk. Az egyik, hogy a szóban forgó eszköz alkalmazása a mindenkor főtítkári diszkrecionális jogköre, azaz más eljárásoktól függetlenül, egyéni mérlegelés alapján

dönthet annak alkalmazásáról.⁷³ Hasonló súlyú körülmény, hogy a tudakozódásra a címzett Magas Szerződő Fél köteles megadni a kért tájékoztatást, ez az 52. cikk által rögzített kötelezettség. Ennek keretében az egyezmény magyar fordítása alapján „arról a módról” szükséges tájékoztatást nyújtani, amiként a belső jog az egyezmény rendelkezéseinek végrehajtását szolgálja. E megfogalmazás alapján az feltételezhető, hogy a hatályos jogi szabályozást és egyéb releváns körülményeket tényszerűen bemutató tájékoztatás nyújtásával az érintett állam eleget tehet e kötelezettségnek. Fontos azonban rámutatnunk, hogy az egyezmény eredeti szövege a *furnish an explanation* illetve az *explanation of the manner* kifejezést használja, amelyek nem pusztán tényszerű tájékoztatást, sokkal inkább magyarázatot, esetleg indokolást jelentenek, akár arra vonatkozóan is, hogy az egyezmény adott rendelkezésének végrehajtására miért éppen a választott jogalkotási vagy egyéb intézkedések útján került sor. Ez egyértelműen más típusú, mélyebb vizsgálati lehetőségeket is teremt a főtitkár számára, hiszen a tények pusztán ismertetésén kívül annak alátámasztására is felhívhatja az érintett államot, hogy az adott nemzeti szintű szabályozás miért és mennyiben felel meg az egyezmény vonatkozó rendelkezéseinek, illetve részben a szakpolitikai intézkedések értelmezése és értékelése felé is megnyitja az utat. Az eszköz pontos terjedelmét a gyakorlat kezdte formálni, mellyel kapcsolatban egy 2006-os főtitkári jelentés⁷⁴ explicit módon is megfogalmazta, hogy a főtitkári tudakozódás esetén az állam kötelezettsége a területén kialakult tényleges gyakorlat hiteles bemutatása, így tehát nemcsak a nemzeti jogról, hanem a hatóságai és bíróságai gyakorlatáról is részletesen számot kell adnia. A továbbiak szempontjából érdemes aláhúznunk, hogy itt tehát alapvetően az ítélezési és joggyakorlat volt fókuszban, az államok által megtett további – például szakpolitikai – lépések nem. A tudakozódás nyomán tehát olyan elemmel bővült a főtitkár eszköztára, amelynek nyomán „általános jelleggel és (...) a tényleges jogsértéseket megelőző, preventív módon”⁷⁵ tud fellépni, ami – többek között az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusának a későbbiekben bemutatott rendszerének fényében – lényeges fejlődési állomás, egyben egyfajta előkép is.

⁷³ SONNEVEND Pál; BODNÁR Eszter (szerk.): Az Emberi Jogok Európai Egyezményének Kommentárja, HVG Orac, 2021., 558.

⁷⁴ Főtitkári jelentés az Emberi Jogok Európai Egyezményének 52. cikke szerint biztosított hatáskörének használatáról, SG/Inf (2006) 5, 2006. február 28., 12. bekezdés

⁷⁵ Uo.

2. 4. Európai Szociális Charta⁷⁶ (Európa Tanács, 1961.)

Mint láthattuk, az eddig bemutatott példák az implementációt alapvetően az adott egyezmény rendelkezéseinek nemzeti jogba való átültetéseként, majd később az ezekhez kapcsolódóan megvalósuló joggyakorlat oldaláról közelítették. Ezekhez képest újabb fontos lépést mutat a hazánk által az ezredforduló előtt ratifikált⁷⁷ Európai Szociális Charta I. része, amely akként fogalmaz, hogy a Szerződő Felek „politikájuk céljaként fogadják el, hogy minden lehetséges, akár nemzeti, akár nemzetközi jellegű eszközzel arra töreksszenek”, hogy a Chartában foglalt jogok és elvek ténylegesen megvalósuljanak. Az idézett szövegrész első fordulatában az eredeti szöveg az *aim of their policy* kifejezést használja, ami tehát arra utal, hogy a Charta végrehajtását nem pusztán jogszabályi, hanem más, szakpolitikai jellegű, és nemcsak nemzetközi, hanem nemzeti szintű eszközökkel és intézkedésekkel is támogatniuk kell az államoknak. Ezek jellegét, szervezeti vagy egyéb kereteit, konkrét formáját illetően a Karta szövege további támpontot nem nyújt. Ez alól kivételt jelent a 20. cikk 5. bekezdése, amely rögzíti, hogy minden Szerződő Fél köteles a nemzeti feltételeinek megfelelő munkaügyi ellenőrzési rendszert fenntartani, noha ennek további részleteit ugyancsak nem bontja ki.

A nemzeti szintű végrehajtás nyomon követéséről a Charta IV. része rendelkezik. A 21. cikk alapján a Szerződő Feleknek két évente jelentést kell küldeniük az Európa Tanács Főtitkárának a Karta II. részének általuk elfogadott rendelkezéseinek alkalmazásáról, továbbá a 22. cikk alapján az általuk el nem fogadott rendelkezésekről is. Ezek formáját a Miniszteri Bizottság határozza meg. Számunkra lényeges részletet tartalmaz a Karta 23. cikke, amelynek 1. bekezdése rögzíti, hogy e jelentéseket a részes állam a munkáltatók nemzetközi szervezeteiben tagsággal rendelkező nemzeti szervezeteinek is meg kell küldenie. A cikk és a Karta további szövegéből kiolvasható, hogy e nemzeti szervezetek a megküldött jelentésre észrevételeket is tehetnek, a 2. bekezdés szerint e nemzeti szervezetek kérhetik azt is, hogy a jelentéshez kapcsolódó észrevételeiket a részes állam továbbítsa a főtitkárnak. A főtitkár ezután a jelentések mellett a fentiek alapján kézhez kapott észrevételeket is megküldi a jelentéseket vizsgáló Szakértői Bizottságnak, amely tehát ezeket együttesen értékeli. A Bizottság tagjait a Miniszterek Bizottsága nevezi ki a Szerződő Felek javaslata alapján összeállt, „a legfeddhetetlenebb, a nemzetközi szociális

⁷⁶ European Social Charter <https://rm.coe.int/168006b642>

⁷⁷ 1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről

ügyekben elismert tekintélynek számító független szakértőkből”⁷⁸ álló listáról. A szakértők függetlenségének kritériumait közelebbről nem határozza meg a szöveg.

Ez a szál azért lényeges számunkra, mert ebben megjelenik egyfajta nemzeti szintű, ugyanakkor az államapparátustól független nyomon követő mechanizmus, amelynek bevonását és az annak kapcsán létrejövő megállapítások becsatornázását a folyamat kötelező elemévé teszi a Karta szövege. Fontos ugyanakkor rámutatnunk, hogy ez a megoldás – legalábbis a Karta szövege szerinti kötelező jelleggel – egyelőre nem a nemzeti szintű végrehajtás generális, független monitorozását, pusztán annak egy szakterületi szempontból részleges, az eljárás oldaláról pedig inkább a véleményezési joghoz közelítő elemét takarja. Az említett nemzeti szervezetek ugyanis kifejezetten és kizárólag a munkaadói szektorhoz kapcsolódnak, holott a Karta – bár összességében erős foglalkoztatási fókuszot mutat – emellett számos más célcsoportot, jogot és alapelvet is rögzít. Másrészt lényeges körülmény, hogy az észrevételek megfogalmazásának joga kifejezetten a Szerződő Felek által előzetesen elkészített jelentésekhez kapcsolódóan, utólag illeti meg e szervezeteket. Természetesen nem zárható ki, sőt, életszerű, hogy az észrevételek nem kizárólag a leírt jelentés szövegéhez szorosan kapcsolódó, hanem a nemzeti szervezetek tapasztalatait és álláspontját tükröző egyéb releváns elemeket is tartalmazzanak, ugyanakkor az eljárást tekintve e jogosultság mégis alapvetően reaktívnak mondható.

Mindezek mellett a Karta szövege egyfajta elmozdulásként értékelhető, hiszen abban világosan megjelenik a jogalkotáson túlmenő – a szakpolitikákra is kiterjedő – implementáció gondolata, az ehhez köthetően teendő részes állami intézkedések, továbbá – ha részleges és korlátozott formában is, de – az érintett személyek érdekeit képviselő szervezetek bevonása a végrehajtási és ellenőrzési folyamatba.

2. 5. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya⁷⁹ (ENSZ, 1966.)

A hazánk által 1976-ban ratifikált⁸⁰ Egyezségokmány (a továbbiakban: CCPR) a nemzeti szintű teljesítés és monitoring megvalósulásának módjáról vagy szervezetéről egyáltalán

⁷⁸ Európai Szociális Karta, 25. cikk 1. bekezdés

⁷⁹ International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR)

<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

⁸⁰ 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

nem tesz említést, ebből a szempontból tehát kevésbé érdemelne említést, más aspektusból azonban mindenképpen kiemelendő. A dokumentum a Kartáéhoz némiképp hasonló általános klauzulával indít, amelyben rögzíti, hogy a részes államoknak minden szükséges lépést meg kell tenniük a szerződésben rögzített jogok érvényesülése érdekében.⁸¹ Ezzel egyfelől világosan jelzi, hogy ennek érdekében a szerződés pusztá ratifikálása nem elegendő, a rögzített jogok tényleges érvényesülése további lépések megtételét igényli a részes államoktól. Másfelől a szubszidiaritás elvén nyugvó megközelítés tökéletes példája is, hiszen e további – nemzeti szintű – lépések természetéről vagy az intézkedések szervezeti háttéréről nem ejt szót, ezt teljes egészében a részes államra bízta.

A CCPR azonban leginkább azért lényeges, mert e dokumentum 28. cikke alapján jött létre az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, amely az emberi jogok nemzetközi védelme, értelmezése és előmozdítása terén megkerülhetetlen entitássá vált, továbbá más nemzetközi jogi instrumentumok nemzetközi szintű végrehajtási mechanizmusának is része lett. A testület a részes államok által delegált 18, az emberi jogok területén jártas és erkölcsileg feddhetetlen szakértőből rendelt megalakítani az Egyezségokmány. Az Egyezségokmányt érintő hazai implementációs aspektusként a magyar kihirdető jogszabály utolsó mondatában rögzíti, hogy „[e] törvényerejű rendelet végrehajtásáról a Kormány gondoskodik”⁸². Bár ennek tartalmát a jogalkotó nem bontotta ki – figyelembe véve, hogy a CCPR kihirdetését maga az idézett jogszabály tartalmazza –, a fenti mondat világossá teszi, hogy annak végrehajtása nem merül ki a hazai jogba történő pusztá inkorporációban, ehhez további végrehajtási lépések szükségesek a kormányzat részéről.

2. 6. Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya⁸³ (ENSZ, 1966.)

A Magyarország által ugyancsak 1976-ban ratifikált⁸⁴ egyezségokmány az előbbieken bemutatott megfogalmazáshoz hasonló, bár kissé hangsúlyosabb fordulatokkal él, amikor azt várja el a részes államtól, hogy rendelkezésére álló erőforrásai felső határáig tegyen

⁸¹ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 2. cikk (1) és (2) bekezdés

⁸² 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről, 4. § (2) bekezdés

⁸³ International Covenant on Economical, Social and Cultural Rights (CESCR) <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

⁸⁴ 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

lépéseket az egyezségokmányban foglalt jogok teljes körű, fokozatos érvényesülése érdekében.⁸⁵ A megfogalmazásból egyfelől az erőforrások felső határára történő utalás emelendő ki, amely nyilvánvaló hangsúlyt ad az emberi jogi aspektusnak, és ennek nyomán azt várja a részes államoktól, hogy kezeljék nemzeti szintű prioritásként az egyezségokmányban foglaltak végrehajtását, aminek csak az erőforrások rendelkezésre állásának – mondhatni objektív – mértéke adhat kereteket. E hangsúlyt erősíti a *teljes körű* kifejezés használata is, ugyanakkor a fokozatos megvalósítás arra is utal, hogy nem egyszeri intézkedések megtételéről van szó, hanem hosszabb távú, folyamatos építkezésről. Az eredeti szövegben szereplő *progressively* kifejezés talán még jobban visszaadja, hogy a fokozatosság nem valamiféle haladékot jelent a részes államok számára, hanem a folyamatos fejlődést érintő elvárást jeleníti meg. Hogy ez a progresszió a nemzeti szinteken pontosan hogyan és milyen keretek között valósulhat meg, arról a szöveg – a CCPR-hoz hasonlóan – nem tesz említést. A végrehajtást érintő rendelkezéseket az Egyezségokmány IV. része tartalmazza, amelyek alapvetően a nemzetközi szintű monitoring rendszert állítják fel. Ennek felépítése a hasonló emberi jogi egyezmények körében tipikusnak mondható, az alábbiakban vázlatosan ezt is áttekinthet.

A mechanizmus alapját a részes államok által készített jelentések adják, amelyeket meghatározott időközönként terjesztenek az ENSZ főtitkára elé „az általuk foganatosított intézkedésekről és arról az előrehaladásról, amelyet az Egyezségokmányban elismert jogok tiszteletben tartásának biztosítása tekintetében elértek”⁸⁶. A megtett lépések mellett ebben egyúttal megjelölhetik „azokat a körülményeket és nehézségeket, amelyek befolyásolják az Egyezségokmányban meghatározott kötelezettségek teljesítését”⁸⁷. A jelentéseket alapvetően az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa vizsgálja, amely saját döntése nyomán az Emberi Jogi Bizottsághoz utalhatja az adott jelentést „tanulmányozás és általános jellegű ajánlás hozatala vagy – ha az indokolt – tájékoztatás céljából”⁸⁸. A 21. cikk alapján a Gazdasági és Szociális Tanács általános jellegű ajánlásokat, illetve az Egyezségokmányban rögzített jogok megvalósulása érdekében tett intézkedésekről és előrehaladásról szóló jelentéseket terjeszthet a Közgyűlés elé. Az írásbeli jelentések mellett a 23. cikk alapján az Egyezségokmányban elismert jogok megvalósításához szükséges nemzetközi intézkedések magukba foglalják „az érdekelt kormányokkal együttesen tanácskozások és tanulmányozás

⁸⁵ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 2. cikk (1) bekezdés

⁸⁶ Uo., 16. cikk 1. pont

⁸⁷ Uo., 17. cikk 2. pont

⁸⁸ Uo., 19. cikk

céljából szervezett regionális ülések és technikai összejövetelek tartását” is. A nemzeti szintű teljesítés és monitoring megvalósulásának módjáról vagy szervezetről az egyezségokmány szövege nem tesz említést, a hazai kihirdető jogszabály ugyanakkor utolsó mondatában ezúttal is rögzíti, hogy „[e] törvényerejű rendelet végrehajtásáról a Kormány gondoskodik”⁸⁹.

E mechanizmusnak – különösen az igazságszolgáltatási típusú megoldásokkal összevetve – ugyancsak érdemes kiemelni néhány jellemző vonását. Az elsődleges különbség, hogy a kontrollra ebben az esetben nem a részes államok vagy az érintett személyek illetve szervezetek kezdeményezésére, hanem az Egyezményben rögzített, előre meghatározott időszakonként ismétlődően kerül sor. A jelentések minden esetben átfogóak, tehát nem egyetlen jog vagy ügy mentén tartalmazznak információkat, hanem az egyezmény egészére nézve foglalják össze a részes állam által megtett intézkedéseket, illetve az ezzel kapcsolatos akadályokat, nehézségeket is. A jelentések vizsgálatának és értékelésének rendje is ehhez a jelleghez igazodik: a következtetések széles körűek, az egyezmény egészére kiterjedőek, és a részes állam kormányzati (szak)politikájának szinte valamennyi rétegére reagálnak. Ebből adódóan a megállapítások – bár értelemszerűen a múltban tapasztalt gyakorlaton alapulnak – jellemzően a jövőre nézve tartalmazznak ajánlásokat a részes állam számára, sok esetben nemcsak egy-egy konkrét szabályozásra vagy intézkedésre, hanem az egyezmény implementációjának egészére, akár szemléletbeli, terminológiai vagy általános szakpolitikai értelemben.

Fontos kiemelni, hogy a mechanizmus egyes elemeinek leírása – noha itt még nem explicit módon – egyfajta konzultatív, mellérendelt viszonyt sugall a részes államok és a végrehajtás nemzetközi monitoringját biztosító testület között. Erre utal, hogy a részes állam jelentéseiben nemcsak a megtett intézkedésekről szóló beszámolás jeleníthető meg, hanem a végrehajtással kapcsolatos egyéb körülmények, nehézségek, kihívások is. Ezt erősíti a közös tanácskozásokra, regionális összejövetelekre való utalás, és természetesen az is, hogy a folyamat eredménye nem ítélet, büntetés, vagy más, kötelező jellegű döntés, hanem ajánlások, javaslatok megfogalmazása. Mindez kétségtávol erősíti a szereplők közötti partneri viszonyt és együttműködést, hiszen ennek eredményeként nem megtorló jellegű intézkedés születik, ugyanakkor a végrehajtási mechanizmusok e típusát érintő kritikák jelentős részének alapját is ez a sajátosság adja. E javaslatokban foglalt lépések

⁸⁹ 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről 4. § (2) bekezdés

esetleges elmaradásához ugyanis – éppen az igazságszolgáltatási jelleg hiánya okán – nem kapcsolódik semmilyen jogkövetkezmény, végrehajtásuk tehát jogi eszközökkel nem kikényszeríthető.

2. 7. A fogyatékos személyek jogairól szóló nyilatkozat⁹⁰ (ENSZ, 1975)

Az ENSZ fogyatékos személyek jogairól szóló nyilatkozata egy rövid és kellőképpen általános előképe az Egyezménynek, amelyben azonban megjelennek olyan elemek, amelyek az e fejezetben megrajzolni kívánt ív szempontjából említésre méltóak. A deklaráció egyrészt rögzíti, hogy a fogyatékos személyeket más emberekkel azonos polgári és politikai jogok illetik meg. Ezt kiegészítve közvetlenül hivatkozik az értelmi fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló nyilatkozat 7. pontjára, amely rögzíti, hogy e jogokat semmiféle korlátozásnak nem lehet alávetni.⁹¹ Miután a nyilatkozat szövege a polgári és politikai jogok egészére utal, e körbe kell értenünk egyebek mellett az egyesüléshez, a véleménynyilvánításhoz és szólásszabadsághoz való jogokat is, amelyekből együttesen az vezethető le, hogy a fogyatékos személyek másokkal azonos alapon szervezeteket alakíthatnak, ezek útján pedig saját érdekeik és törekvéseik mentén kinyilváníthatják álláspontjukat aktuális politikai vagy szakmapolitikai kérdésekben – azaz részt vehetnek a politikai döntéshozatali folyamatban. A nyilatkozat 12. pontja mindezeket megerősítve kimondja, hogy a fogyatékos emberek szervezeteivel hasznos lehet konzultálni minden olyan kérdésben, amelyek a fogyatékos emberek jogait érintik. A felhívott pontnak több olyan eleme is kiemelhető, amely több évtized távlatából és a későbbi Egyezménnyel összevetve akár a szöveg gyengeségének is tűnhet. Ezek közül az egyik a „hasznos lehet” (*may be usefully*) szófordulat, amely igen puha megfogalmazásával legfeljebb óvatos javaslatként értékelhető, nemzetközi jogi kötelezettség pedig semmiképp nem vezethető le belőle. Bár a dokumentum egészére nézve elmondható, hogy – lévén nem szerződés – nem keletkeztet kötelezettséget egyetlen állam részéről sem, a rövid deklaráció túlnyomó többségében a hasonló dokumentumokban bevett keményebb formulákat – jellemzően a *shall be* kifejezést – használja, így tehát a konzultációt illető lényegesen gyengébb megfogalmazás mindenképp szembetűnő. Ugyancsak érdemes rámutatnunk,

⁹⁰ Declaration on the Rights of Disabled Persons Proclaimed by General Assembly resolution 3447 (XXX) of 9 December 1975.; <https://www.ohchr.org/sites/default/files/res3447.pdf>

⁹¹ A fogyatékos személyek jogairól szóló nyilatkozat, 4. pont

hogy az idézett pont pusztán konzultációt említ, amelynek módját, menetét nem fejti ki, így e felhívásnak akár egy formális, az érdemi döntés tartalmát vagy formáját befolyásolni nem képes egyeztetéssel is eleget lehet tenni. Az egyeztetendő kérdések körét illetően azonban igen tág megfogalmazással találkozunk, hiszen a konzultációt a fogyatékos emberek jogait érintő minden ügy esetében javasolja. A szövegrész nyelvtani elemzése alapján nem egyértelmű a mondat alanya, azaz hogy kinek vagy minek volna hasznos konzultálnia a fogyatékosügyei szervezetekkel, ugyanakkor a szövegkörnyezet alapján, illetve abból kiindulva, hogy a fogyatékos emberek jogait érintő kérdéskörökről van szó, emögött vélhetően az államot illetve állami vagy kormányzati intézményeket kell érteni. Végül a megfogalmazás a kezdeményezést egyértelműen az utóbbi szereplők kezébe teszi; nem jelenik meg benne a fogyatékos emberek szervezeteinek önálló, proaktív cselekvése, illetve az arra adott állami reakció, nyitottság. A participáció módja és intenzitása tehát ebben a koncepcióban kizárólag a részes állam és szervei aktuális szándékának függvénye. Mindezekkel együtt a 12. pont voltaképp a Semmit rólunk nélkülünk! elv egy korai megfogalmazását tárja elénk, ami mindenképpen lényeges állomás.

2.8. Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény⁹² (ENSZ, 1984.)

A hazánk által 1988-ban ratifikált⁹³ egyezmény végrehajtásának legfőbb letétmánya az ENSZ 17. cikk által létrehozott Kínzás elleni Bizottsága. A 19. cikk az előzőekben bemutatotthoz hasonló jelentéstételi kötelezettséget ír elő a részes államok számára a nemzeti szintű hatálybalépést követő egy éven belül, majd négyévente, ezen felül pedig rögzíti, hogy a részes államok „benyújtják azokat az egyéb jelentéseket, amelyeket tőlük a Bizottság kér”⁹⁴. Utóbbi annyiban érdemel külön figyelmet, hogy ennek alapján a részes államok nem pusztán a meghatározott időbeli periódusokban lehetnek kötelesek beszámolni az egyezmény nemzeti szintű végrehajtásáról, hanem ezektől függetlenül, a Bizottság figyelmét vagy érdeklődését felkeltő további esetekben is. A benyújtott

⁹² Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT) <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>

⁹³ 1988. évi 3. törvényerejű rendelet a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről

⁹⁴ Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény, 19. cikk (1)

jelentésekről a Bizottság mindkét esetben megfogalmazza megállapításait, amelyekre a részes állam reagálhat.

A 20. cikk egy további eszközt biztosítva lehetővé teszi, hogy ha valamely részes állam vonatkozásában a bizottsághoz az egyezmény megsértésére utaló hiteles és megalapozott információk érkeznek, úgy ezek kivizsgálása érdekében együttműködésre hívja fel a részes államot, illetve a bizottság tagját (tagjait) vizsgálattal illetve sürgős jelentéstétellel bízhatja meg, a vizsgálat pedig a részes állam területén tett látogatást is magába foglalhatja. Ennek alapján a bizottság jelentést készít, amelyet átad a részes államnak. A cikk szövege visszatérően utal egyrészt arra, hogy a bizottság tevékenységét mindvégig a részes állammal való konstruktív együttműködés vezérli, továbbá hogy a vizsgálat és az ahhoz kapcsolódó tevékenységek bizalmas jellegűek. Lényeges megemlíteni, hogy a 28. cikk alapján a részes államok akár az egyezmény aláírásakor, akár a ratifikáció során jelezhetik, hogy magukra nézve nem ismerik el a bizottságnak ezt a hatáskörét, ez az eszköz tehát nem egyetemes és nem kötelező.

A 21. cikk a CCPR 41. cikke tekintetében bemutatott mechanizmussal gyakorlatilag teljesen megegyező eljárásrendet nyitja meg, itt is kiemelve, hogy ebben csak azok a részes államok vehetnek részt, amelyek kifejezetten erre vonatkozó nyilatkozatot tettek. Emellett érdemes felfigyelni arra, hogy a részes állammal való konstruktív együttműködés itt már explicit szempontként jelenik meg.

A nemzeti szintű teljesítés és monitoring tekintetében az egyezmény szövege további rendelkezéseket nem tartalmaz.⁹⁵ A hazai kihirdető jogszabály ebben az esetben is utal a végrehajtásra, amivel kapcsolatban több aspektus is említésre méltó. A korábban bemutatott, generálisan a Kormányt megjelölő példákhoz képest valamivel konkrétabban fogalmazva úgy rendelkezik, hogy a törvényerejű rendelet „végrehajtásáról az igazságügyért felelős miniszter az érdekelt miniszterekkel és a legfőbb ügyésszel egyetértésben gondoskodik”⁹⁶. Ezzel tehát egyrészt kijelöli a végrehajtás kormányzaton belüli első helyi felelősét, másrészt együttműködő szereplőként – a további, érintett kormánytagok mellett – a végrehajtó hatalmon kívüli szereplőt: a legfőbb ügyészt nevezi meg.

⁹⁵ Témánk szempontjából kiemelkedő jelentőségű lesz az egyezményhez kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyv, amelynek nemzetközi hatály lépésére 2006-ban került sor, így a kronológiai sorrendet követve ezt a későbbiekben tárgyaljuk.

⁹⁶ 1988. évi 3. törvényerejű rendelet a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről, 4. § (2) bekezdés

2. 9. A bennszülött és törzsi népekről szóló, 169. számú egyezmény⁹⁷ (ILO, 1989)

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) bennszülött és törzsi népekről szóló 169. számú egyezménye elemzésünk egyetlen olyan instrumentuma, amelyet az ENSZ valamely szakosított szerve hozott létre, így némiképp eltér az eddig bemutatott dokumentumoktól. Azért került mégis a vizsgált egyezmények közé, mert szövegezése az értekezés fő szempontjait tekintve az eddigiekhez képest igen jelentős előrelépést mutat, sőt, egyfajta fordulópontnak tekinthető.

Az egyezmény 33. cikkének 1. pontja mindenekelőtt rögzíti, hogy a részes államokon belül biztosítani kell olyan ügynökségek vagy más, megfelelő mechanizmusok működését, amelyek az érintett személyeket illető programokat koordinálják, és amelyek az e feladatok ellátásához szükséges eszközökkel rendelkeznek. A 2. pont a) alpontja ezen túlmenően azt is kimondja, hogy e programok tervezésébe, koordinációjába, végrehajtásába és értékelésébe be kell vonni az érintett személyeket, a b) alpont pedig ugyanezt a kötelezettséget fogalmazza meg a kapcsolódó jogalkotási és más folyamatok, intézkedések tekintetében. A korábbiakban bemutatott mechanizmusokhoz képest ez hatalmas lépés az érintett személyek participációja terén, ezáltal számunkra kiemelten fontos korai analógia, amivel kapcsolatban lényeges néhány hangsúlyos elemet külön is tárgyalnunk.

A cikk 1. pontjában a szervezeti vonatkozásokat az egyezmény nem pusztán célként vagy elvként, hanem egyértelmű kötelezettségként határozza meg: a részes államoknak működtetniük kell az említett intézményeket illetve mechanizmusokat („*shall ensure that agencies or other appropriate mechanisms exist*”), és ugyancsak biztosítaniuk kell, hogy azok a funkcióik betöltéséhez szükséges eszközökkel rendelkezzenek („*shall ensure that they have the means necessary for the proper fulfilment of the functions assigned to them*”). Az egyezmény célcsoportját alkotó személyeket érintő programok, szakpolitikák létezését érintően nincs explicit kötelezés a szövegben, ugyanakkor a fenti mechanizmusok létezésének alapvető célja e programok működtetése, ezért meglátásunk szerint ebből és a cikk egészének kontextusából egyértelműen következik e célzott programok, szakpolitikai intézkedések kötelezettsége is.

⁹⁷ Indigenous and Tribal Peoples Convention
<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Indigenous.aspx>

A 2. pont *a)* alpontja az utóbbiakat érintő további kötelezettségként rögzíti az érintett személyek bevonását (*shall include*), méghozzá négyes kötelezettségként: a programok tervezése, koordinációja, végrehajtása és értékelése során is, a *b)* alpont pedig ugyanezt kiterjeszti a jogalkotási és más folyamatokra és intézkedésekre nézve. A jogalkotáson túli folyamatok és intézkedések körét a szöveg nem jelöli meg közelebbről, így ezek tartalmára leginkább a szöveggörnyezetből tudunk következtetni. Ennek alapján az feltételezhető, hogy ezek alatt az érintett szakpolitikai intézkedésekhez, stratégiaalkotáshoz köthető valamennyi döntéshozatali folyamatot érteni kell.

Ugyancsak érdemes aláhúznunk a tárgyalta pontok által használt terminológiát. Az *a)* alpont az *include* kifejezést használja, amivel a fogyatékoságtudományi nézőpontból kiemelkedő jelentőségű inklúzió fogalma érkezik meg a nemzetközi jogi szintre, emellett pedig mindkét alpont az *in co-operation with* kifejezést használja. Értelmezésünk szerint az így felvázolt kritériumnak az érintettek pusztá tájékoztatásával vagy a véleményezés lehetőségének biztosításával nem lehetséges megfelelni, ehhez az érintettekkel való, a teljes folyamat minden állomását végigkísérő, a folyamatokat közösen alakító együttműködés szükséges.

Témánkat illetően ezzel több szempontból is jelentős előzményhez érkeztünk, hiszen a tárgyalta egyezmény – a korábban bemutatott instrumentumoktól eltérő módon – a konkrét kritériumok szintjén is körvonalazza a nemzeti szintű végrehajtás szervezeti és szakpolitikai vetületű kötelezettségeit, másrészt az érintettekkel való együttműködés megfogalmazásával a participáció elvét elsőként emeli nemzetközi jogi kötelezettséggé.

Mindezeket az egyezményhez az ILO által kiadott kézikönyv⁹⁸ is megerősíti, amely rögzíti, hogy a végrehajtás tekintetében a kormányzati cselekvéseknek koordinálnak és szisztematikusnak kell lenniük, mindez pedig magába foglalja olyan nemzeti koordinációs mechanizmusok működtetését, amelyek a kormányzaton belüli szervek, különböző szakterületek és földrajzi területek közötti együttműködést teszik lehetővé.⁹⁹ A kézikönyv kiemeli, hogy az érintett személyek bevonása érdekében a kormányzatoknak célzott mechanizmusokat kell működtetniük a velük való konzultáció és a participáció hatékony megvalósítása érdekében. Megemlíti ugyanakkor, hogy az implementáció minden egyes részes állam esetében egyedi kell hogy legyen – igazodva a társadalmi, kulturális, földrajzi vagy gazdasági adottságokhoz –, ehhez pedig az egyezmény kellő flexibilitást kíván

⁹⁸ Understanding the Indigenous and Tribal People Convention, 1989 (No. 169): Handbook for ILO Tripartite Constituents. International Labour Office, 2013.

⁹⁹ Uo., 6.

biztosítani. Az ILO az egyezmény végrehajtásáról szóló, ötévente benyújtandó nemzeti jelentések tekintetében is arra bátorítja a részes államokat, hogy a jelentéseket ne csak azok elkészülte után tegyék nyilvánossá, hanem – noha az egyezmény szövege alapján ez nem kötelező – már a tervezésük és készítésük során is konzultáljanak az érintett személyek szervezeteivel.

A kézikönyv külön fejezetet szentel a konzultáció és participáció kérdéskörének¹⁰⁰, melyben karakteres megállapításokat tesz. Mindenekelőtt jogként hivatkozik a döntéshozatalban való részvételre, amelyet az egyezmény sarokkövének nevez, majd hosszan és részletesen fejt ki, hogy pontosan mit ért konzultáció és participáció alatt – mind az érintettek körét, mind a bevonás módját, mind ezek szerepét és remélt hatását illetően. A fejezet elején nyíltan kimondja: mindez azért vált ennyire hangsúlyossá, hogy átadhassa a múltnak az ILO 1957-es, azonos tárgyban született, 107. számú egyezményének¹⁰¹ integrációs (ahogy a dokumentum egy korábbi pontján fogalmaz: asszimilációs) szemléletét. Ez a gondolat egyértelműen túlnőtt az egyezmény hatókörén, hiszen a 2013-ban kelt kézikönyv ezt a megközelítést nem pusztán a 169. számú egyezmény, hanem immár az ILO egészének és a szervezet minden egyezményének alapvető elveként írja le. A tárgyalta egyezmény vizsgálatakor tehát annak a folyamatnak lehetünk szemtanúi, melynek során egyazon szervezeten belül, ráadásul azonos szabályozási tárgykörben érhető tetten a participációt érintő alapvető szemléletbeli fejlődés.

Az előkészítő munkálatok során a korábbi, 107. számú egyezmény bizottságának bolíviai elnöke, Mr. Espana-Smith hangsúlyozta, hogy a felülvizsgált egyezménynek teljesen új megközelítés (*new philosophical approach*) talaján kell állnia, melynek alapja a bennszülött és törzsi népek tagjainak részvételi joga a döntéshozatali eljárások során minden kérdésben, minden őket érintő program tekintetében.¹⁰² Ezzel egyrészt kiállt azon álláspont mellett, mely szerint a participáció nem lehetőség, hanem jog, másrészt kellő súlyt adott annak, hogy ennek érvényesülése érdekében nem pusztán új szabályokra vagy keretrendszerekre van szükség, hanem új látásmódra is. Álláspontja mellett az üléseken egyértelmű konszenzus mutatkozott.

¹⁰⁰ Uo., 11.

¹⁰¹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107

¹⁰² https://ilo.primo.exlibrisgroup.com/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V2/1246539930002676

2. 10. A fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének általános szabályai¹⁰³ (ENSZ, 1993.)¹⁰⁴

Az Egyesült Nemzetek Szervezete 1982 decemberében az ezt követő tíz évet a fogyatékos személyek évtizedének nyilvánította. Mások mellett az évtized lezárásának egyik hozadékaként lett december 3. a fogyatékos emberek világnapja, emellett a zárást követő egy év múlva, 1993 decemberében az ENSZ Közgyűlése elfogadta a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének általános szabályait (a továbbiakban: Standard Rules), amely voltaképp a teljes évtized eredményeinek és elköteleződésének egyfajta összefoglalása. A Standard Rules a formális jogi kötőerő nélküli dokumentumok közé tartozik, amelyet elsősorban az „erős morális és politikai elköteleződés”¹⁰⁵ kinyilvánításaként fogalmaztak meg az államok, ugyanakkor értekezésünk fókusza szempontjából a Standard Rules több lényeges vonulatát is érdemes kiemelni.

Az egyik sajátosság, hogy – bár egyértelműen emberi jogi alapokon nyugszik – jellegéből adódóan elsősorban nem egyes jogok deklarálására, hanem vállaltan a fogyatékossgügyi szakpolitika-alkotás formálására, illetve ennek érdekében a részes államok közötti együttműködések ösztönzésére törekszik. Ennél fogva sokkal inkább hordozza egy stratégiai dokumentum jellemző jegyeit, mint egy klasszikus emberi jogi nyilatkozat vagy egyezmény sajátosságait. Legalább ennyire lényeges, hogy a participációs szemlélet szembeötlően végigvonul a teljes szövegen. A négy érdemi fejezet közül kettő a címében is viseli ezt a szempontot¹⁰⁶, emellett a szabályok szövegezésében visszatérően és következetesen, alapelvi megfogalmazásban kerül elő a fogyatékos emberek részvétele – nemcsak a döntéshozatali folyamatokban, hanem voltaképp valamennyi beavatkozási területen. Végül külön figyelmet érdemes szentelnünk annak, hogy a 22 szabály közül 10 – a III. fejezet egésze – az implementációt érintő intézkedéseket tartalmazza, a IV. fejezet pedig a monitoring mechanizmusról szól.

Elsőként a szakpolitika-alkotásról és tervezésről szóló 14. szabályt szükséges kiemelni, amely azt rögzíti, hogy az államoknak be kell vonniuk a fogyatékossgal élő személyek szervezeteit minden olyan döntéshozatali folyamatba, amely a fogyatékos

¹⁰³ The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, <https://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm>

¹⁰⁴ Resolution 48/96, 20th December 1993

¹⁰⁵ <https://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm>

¹⁰⁶ 10. A fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének általános szabályai, I. fejezet: Az egyenlő részvétel előfeltételei; II. fejezet: Az egyenlő részvétel célterületei

személyeket érintő tervezést vagy programokat érintik, továbbá amelyek hatással vannak gazdasági vagy társadalmi státuszukra. A szöveg az *involve* kifejezést használja, ami arra enged következtetni, hogy az érintett szervezetek bekapcsolódása a folyamat szerves részét kell hogy képezze, tehát nem pusztán konzultatív jellegű együttműködésről van szó. Ezt erősíti, hogy az idézett szabály nem pusztán az adott döntés tartalmát érintő álláspont megfogalmazását, hanem magában a döntési folyamatban (*in all decision-making*) való részvételt jeleníti meg, ami szükségszerűen a folyamat minden fázisát felölelő, a döntéshozatali folyamat többi szereplőjével való partneri együttműködést feltételez. Bár a szöveg pusztán a terv és a program kifejezéseket használja, a közvetlen szöveggörnyezetből, és a dokumentum egészének – fent is kiemelt – kontextusából az tűnik kézenfekvőnek, hogy ezalatt az államapparátus által kezdeményezett intézkedéseket, azaz szakpolitikai terveket, programokat, stratégiákat kell érteni. Mindezt alátámasztja a Standard Rules 18. szabályának néhány pontja, amely már úgy fogalmaz, hogy a kormányzati szakpolitika fejlesztésében szükséges e szervezetek részvételét biztosítani (e helyütt már a *participation* kifejezéssel élve). E fejlesztések tárgyi körét a 14. szabály rendkívül tágan, kettős megközelítésben határozza meg. Egyrészt a fogyatékos embereket közvetlenül érintő intézkedéseket sorolja ide, ami alatt főképp azokat a szakpolitikai eszközöket érthetjük, amelyek kifejezetten a fogyatékos személyeket célozzák, róluk szólnak, és mindenekelőtt – esetleg kizárólag – az ő életükre nézve gyakorolnak hatást. E jellemzők okán ezek lehatárolása általában viszonylag világosan megtörténhet. Másrészt a fogyatékos személyek gazdasági vagy társadalmi státuszára gyakorolt hatás megfogalmazásával egy rendkívül szélesen értelmezhető, közvetett döntéshozatali kört is beemel a szöveg. Ebbe a körbe ugyanis már olyan intézkedések is beletartozhatnak, amelyek nem kifejezetten fogyatékoságügyi célzatúak, és primer szándék szerint nem is feltétlenül a fogyatékos állapothoz kapcsolódnak. Ennek nyomán ezek jellemzően korántsem csak a fogyatékos személyek életére és státuszára vannak hatással, ugyanakkor hatással vannak az ő élethelyzetükre is. Ez egyfelől egy igen lényeges felismerés, hiszen a fogyatékos emberek életére távolról sem pusztán a célzottan fogyatékoságügyi intézkedések gyakorolnak hatást, másfelől az előbbi megfogalmazásnál lényegesen nehezebben körülhatárolható tárgykörrel van szó, így kevésbé egyértelmű annak meghatározása is, hogy a szabály alapján mely esetekben szükséges a fogyatékoságügyi szervezetek bevonása a döntéshozatali folyamatba, és melyekben nem. A kérdést úgy is feltehetjük, hogy vajon létezhetnek-e olyan állami, kormányzati intézkedések, amelyek biztosan és egyáltalán nem gyakorolnak semmilyen hatást a fogyatékos emberek gazdasági

és társadalmi státuszára. Bárhogyn válaszoljuk is meg a kérdést, a közvetett hatású intézkedések okán mindenképp számos ágazat lehet érintett, így bizonyosnak tekinthető, hogy a szabálynak való megfelelés az állami, kormányzati szervezetrendszeren belül is több szereplő bevonását igényli.

A 17. szabály ezt részben vissza is igazolja, amikor az államok felelősségeként fogalmazza meg, hogy országukon belül létrehozzanak és erősítsenek meg olyan olyan testületeket, amelyek az adott állam fogyatékoságügyi fókuszpontjaként funkcionálhatnak, ezen túlmenően azt is megjelöli, hogy e testületeknek milyen alapvető feltételeknek kell megfelelniük. Ezek között megjelenik a fókuszpont állandósága, jogszabályi kijelölése, a testület multidiszciplináris és ágazatközi összetétele, ezen belül a fogyatékos embereket képviselő társadalmi szervezetek megfelelő részvétele¹⁰⁷, valamint az autonóm és megfelelő erőforrásokkal támogatott működés. A vázlatos leírás szembevető hasonlóságot mutat az ún. Párizsi Alapelvekkel, amely a függetlenség és pluralitás elveire építve a fenti megközelítéssel rokon, de annál lényegesen kidolgozottabb szempontrendszert határoz meg, amelyet a későbbiekben részletesen is elemzünk.

A 20. szabály a nemzeti szintű monitoring és értékelés alapvetéseit tartalmazza, amely mindenekelőtt rögzíti, hogy az államoknak folyamatosan nyomon kell követniük és értékelniük kell a Standard Rules implementálását célzó intézkedéseket. A későbbiek szempontjából lényeges kiemelni, hogy ebben a szabályban nem jelenik meg a függetlenség kritériuma, sőt, az értékelést állami feladatként definiálja a dokumentum, hozzátéve, hogy abba folyamatosan – már a tervezés időszakától kezdve – be kell kapcsolni a fogyatékos emberek szervezeteit. Megemlítené ugyanakkor, hogy ebben az összefüggésben a szöveg nem a korábban kiemelt *involve* vagy *participate*, hanem az *in close cooperation with* kifejezést használja, ami sokkal inkább jelent egyfajta szoros konzultatív szerepet.

A 22. szabály, valamint a IV. fejezet – amely a korábbiakkal szemben nem tagolódik tovább szabályokra – a nemzetközi együttműködés és monitoring kereteit fekteti le, amely számos nemzetközi egyezményhez hasonló, az ENSZ és az egyes államok közötti párbeszéden alapuló nyomon követési folyamatot vázol, amelyben a fogyatékos emberek szervezeteinek részvételét ugyancsak biztosítani kell.

¹⁰⁷ Ugyancsak összeolvasva a 18. szabállyal, amely kifejezetten rögzíti, hogy e szervezeteknek a fókuszpontot alkotó testületben állandó képvisellel kell rendelkezniük.

2. 11. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve¹⁰⁸ (ENSZ, 2002)¹⁰⁹

A hazánk által is ratifikált fakultatív jegyzőkönyv¹¹⁰ (a továbbiakban: OPCAT) a jelen áttekintés kétség kívül legfontosabb analógiája, hiszen az OPCAT legfőbb nívója az ún. nemzeti megelőző mechanizmus koncepciójának létrehozása volt, amely előzmény nélkülinek mondható az ENSZ – és általában a nemzetközi – egyezmények eszközei között. Ezzel az Egyezmény mellett az OPCAT az egyetlen olyan hatályos nemzetközi emberi jogi instrumentum, amely valamely nemzetközi emberi jogi szabályozáshoz meghatározott kritériumok szerinti nemzeti szintű implementációs eszközt kapcsol. Ennek okán megkerülhetetlen a konstrukció mélyebb elemzése, illetve részben annak komparatív vizsgálata az Egyezmény nemzeti szintű – mindenekelőtt a független – végrehajtó mechanizmusával.

2. 11. 1. *Travaux préparatoires*

Az eredeti koncepció alapján az OPCAT pusztán egyetlen nemzetközi látogatócsoport létesítését rögzítette volna, a nemzeti szintű mechanizmus gondolata csak a mexikói delegáció által 2001-ben benyújtott alternatív szövegjavaslat (a továbbiakban: Mexikói tervezet) részeként merült föl először, amely már kötelezettséggé tartalmazta a nemzeti megelőző mechanizmusok létrehozását. Nem érdektelen annak felidézése sem, hogy az új elképzelés eredendően nem elvi alapokon állva, hanem sokkal inkább praktikus okokból merült fel. A szövegezésben részt vevő szakértők ugyanis azt feltételezték, hogy összetételéből és jellegéből adódóan egy nemzetközi látogatócsoport nem lenne képes annyi és olyan gyakoriságú látogatások lebonyolítására, amely ahhoz szükséges, hogy a testületnek szánt funkciót valóban hatékonyan betölthesse¹¹¹. Ezzel szemben egy állandó jelleggel létesített, a részes állam területén működő mechanizmus esetében ezek az aggályok lényegesen kevésbé merülhetnek fel. Ráadásul a nemzeti szintű mechanizmus szereplői sokkal előbb és közvetlenebb párbeszédet képesek fenntartani egymással

¹⁰⁸ Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx>

¹⁰⁹ Az OPCAT-et 2002 decemberében fogadták el, és a 20. ratifikáció után, 2006. június 22-én lépett hatályba.

¹¹⁰ 2011. évi CXLI. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről

¹¹¹ Manfred NOWAK; Elizabeth MCARTHUR; Kerstin BUCHINGER: The United Nations Convention against torture: a commentary. Oxford: Oxford University Press, 2008., 923.

országon belül, ami a mechanizmus eredendő célja – a megelőzés – szempontjából kiemelt jelentőségű körülmény. A Mexikói tervezet vitájának keretében számos delegáció határozottan támogatta a nemzeti megelőző mechanizmusok létrehozását, mindenekelőtt azzal érvelve, hogy ez az OPCAT nemzetközi mechanizmusával együttműködve páratlanul hatékony, két, egymást kiegészítő pilléren nyugvó rendszer létrejöttét eredményezheti. Mások ugyanakkor nem láttak megfelelő egyensúlyt a nemzeti és a nemzetközi szint között, ezért abbéli aggodalmuknak adtak hangot, hogy az utóbbi másodlagos szerepbe szorul majd az előbbihez képest.¹¹² A tárgyalások során azzal kapcsolatban is aggályok fogalmazódtak meg, hogy a részes államok mennyiben fogják e mechanizmusokat valóban a jogsértések és az adott állam emberi jogi helyzetének nyílt és őszinte feltárására, nem pedig ezek esetleges elfedésére használni, ezáltal „báb mechanizmusokat”¹¹³ létrehozni. Némely delegáció azt is megfogalmazta, hogy több országban az emberi jogok védelme érdekében létrehozott nemzeti szervezetek függetlensége és hatékonysága is komoly kívánnivalót hagy maga után, ezért azt is kétségesnek látták, hogy a Mexikói tervezetben megjelenő célt ezek a szervezetek be tudják tölteni.¹¹⁴ A tervezetet nem támogató szereplők ebbéli aggálya jelentős szerepet játszott abban, hogy az előkészítő munkálatok során kulcskérdéssé emelkedett a nemzeti megelőző mechanizmusok függetlenségének kérdése. Ugyancsak ennek köszönhető az is, hogy a – későbbiekben bemutatandó – Megelőzési Albizottság egyfajta konzultációs, tanácsadó szerephez jutott a nemzeti megelőző mechanizmusokkal kapcsolatban, mely szerepet maga az OPCAT is támogatja, mindenekelőtt az Albizottsággal való kapcsolattartási és együttműködési módok útján. A Megelőzési Albizottság ebbéli szerepében dolgozta ki azokat az útmutatókat is, amelyek a nemzeti megelőző mechanizmusok létrehozásának lehetséges formáit mutatják be, és amelyeket a későbbiekben részletesebben is elemzünk.

A fenti előzmények után a munkacsoport 10. ülészakán, 2002 januárjában számos delegáció – mások mellett az Európai Unió nevében Spanyolország, továbbá Argentína, Egyiptom, Korea, Lengyelország vagy Dél-Afrika – javaslatokat fogalmazott meg a nemzeti megelőző mechanizmusok függetlenségét érintő kritériumokat illetően. Értekezésünk szempontjából ezzel az OPCAT előkészítése fordulóponthoz érkezett, ugyanis ez volt az a folyamat, amelynek nyomán kikristályosodott az az álláspont, hogy a nemzeti mechanizmusokat a Párizsi Alapelvekre építve szükséges létrehozni ahhoz, hogy

¹¹² Uo., 882.

¹¹³ Uo., 890.

¹¹⁴ Uo. 893.

kellően függetlenül és hatékonyan tudjanak működni.¹¹⁵ E hivatkozás után a végleges szöveg részévé vált, ezzel pedig az OPCAT lett az első olyan nemzetközi emberi jogi dokumentum, amely – ha megfogalmazásában kissé puhán is, de – közvetlenül hivatkozik a Párizsi Alapelvekre. Az OPCAT kommentárja ezzel kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy a fakultatív jegyzőkönyv ezzel valójában arra ösztönzi a részes államokat, hogy hazájuk nemzeti emberi jogi intézményét jelöljék ki erre a feladatra, az eddigi gyakorlat pedig azt mutatja, hogy a részes államok többsége így is tesz. Későbbi elemzéseink szempontjából lényeges kiemelnünk, hogy a kommentár mindemellett azt a megállapítást is megfogalmazza, mely szerint a Párizsi Alapelvekkel való összhang nem jelent automatikus és teljes körű összhangot az OPCAT-tel is. Külön is megemlíti a nemzeti emberi jogi intézmények akkreditációjára vonatkozó osztályozási rendszert, melynek alapján egy-egy intézmény A, B vagy C státuszú minősítést nyerhet el a Párizsi Alapelveknek való megfelelés mértéke alapján. Ezzel összefüggésben a Kommentár kiemeli, hogy még az A státusz sem jelent önmagában garanciát a fakultatív jegyzőkönyvvel való teljes összhangra. Ezzel kapcsolatban előljáróban megjegyezzük, hogy a CRPD alapján létrehozott nemzeti szintű független mechanizmusok gyakorlata – legalábbis a Bizottság állásfoglalásainak fényében – alátámasztja ezt a megállapítást.

2. 11. 2. A hatályos szöveg elemzése

Az alapokat az OPCAT 2. cikke fekteti le, amely a Kínzás Elleni Bizottságon belül létrehozza a Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottságát (a továbbiakban: Megelőzési Albizottság). A 3. cikk ezen túlmenően arra kötelezi a részes államokat, hogy nemzeti szinten létrehozzanak, kijelöljenek vagy fenntartsanak egy vagy több látogató testületet (nemzeti megelőző mechanizmust) a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozása érdekében.

A nemzeti megelőző mechanizmusról részletesen az OPCAT IV. része rendelkezik. A 17. cikk elsőként nagyobb részben megismétli a 3. cikkben foglaltakat, azzal a lényeges különbséggel, hogy itt a nemzeti megelőző mechanizmus előtt már megjelenik a *független* jelző is, amelynek pontos tartalmát a jegyzőkönyv szövege nem bontja ki. A cikk a

¹¹⁵ Report of the Working Group on a Draft Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment on its tenth session [2002] UN Doc E/CN.4/2002/78, paras 37ff.

továbbiakban deklarálja, hogy „[a] decentralizált egységek által létrehozott mechanizmusokat akkor lehet nemzeti megelőző mechanizmusnak nevezni a jelen jegyzőkönyv alkalmazásában, ha megfelelnek a jelen jegyzőkönyv rendelkezéseinek”¹¹⁶. Ehhez kapcsolódóan a 18. cikk tartalmaz néhány további kritériumot a mechanizmusra nézve. Az 1. pont megerősíti, hogy a mechanizmus egészének és az abban dolgozó személyek függetlenségét a részes államnak szavatolnia kell, a függetlenség fogalmát azonban e helyütt sem fejti ki. A 2. és 3. pont ugyancsak a részes állam felelősségévé teszi, hogy a mechanizmus szakértői megfelelő szaktudással és képességekkel rendelkezzenek, valamint hogy a mechanizmus személyi összetételében a nemek egyensúlya és az adott országban élő kisebbségek megfelelő képvisellete biztosított legyen, továbbá hogy a mechanizmus működéséhez szükséges erőforrások rendelkezésre álljanak. Végül pedig a 4. pont tartalmazza az emberi jogok előmozdítása és védelme érdekében létrehozott nemzeti intézmények jogállásával kapcsolatos alapelvekre, azaz a Párizsi Alapelvekre való közvetlen hivatkozást, amire még külön is visszatérünk.

A koncepciót érintően lényeges sarokpontnak tekinthető az OPCAT 4. cikke, amely a fenti rendszer kötelezeti oldalát teremti meg, amikor rögzíti a részes állam kötelezettségét arra nézve, hogy tegye lehetővé (ne tiltsa vagy akadályozza) a nemzeti megelőző mechanizmus keretében zajló látogatásokat és ahhoz kapcsolódó vizsgálatokat.

Az OPCAT szövegét és sajátosságait figyelembe véve a fentiekkel kapcsolatban az alábbiak szögezhetők le. Mindenekelőtt lényeges hangsúlyoznunk, hogy a nemzeti megelőző mechanizmusról – vagy bármely más, nemzeti szintű végrehajtási keretrendszerrel – a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény nem tesz említést, erről kizárólag a csaknem két évtizeddel később megalkotott fakultatív jegyzőkönyv rendelkezik. A nemzeti megelőző mechanizmus létrehozásának és működtetésének kötelezettsége tehát kizárólag azokat az államokat terheli, amelyek a CAT mellett az OPCAT-et is ratifikálták. Ennek nyomán lehetnek – és léteznek is¹¹⁷ – olyan államok, amelyek az alapul szolgáló egyezményt ratifikálták ugyan, annak fakultatív jegyzőkönyvét azonban nem, így az egyezményben foglaltak nemzeti szintű végrehajtásának kontrollját nem kötelesek nemzeti megelőző mechanizmus útján is ellátni. Ez kardinális különbség az Egyezmény nemzeti szintű

¹¹⁶ A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve, 17. cikk

¹¹⁷ 2025. február 5-i állapot szerint 175 állam ratifikálta az egyezményt és 94 az OPCAT-et: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&clang=en
https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&clang=en

végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseihez képest, hiszen utóbbi esetében e mechanizmusok létrehozását és működtetését maga az egyezmény írja elő, így annak ratifikálása az e mechanizmusokra vonatkozó kötelezettségvállalás nélkül nem lehetséges.

Ahogy arra fent is utaltunk, maga az OPCAT a nemzeti megelőző mechanizmus formájára, szervezeti keretére vagy funkcióira nézve konkrét előírásokat nem tartalmaz, a szöveg ugyanakkor fontos támpontokat ad ezekkel kapcsolatban. A mechanizmus létrehozásának célját az OPCAT 3. cikke mondja ki, ez pedig a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozása. Ahogy tehát a mechanizmus elnevezéséből és a fenti megfogalmazásból is kitűnik, a mechanizmus célja nem a már esetlegesen megtörtént jogsértések felderítése, és azok szankcionálása, sokkal inkább egy megelőző, proaktív működésmód kialakítása, amely a jövőre nézve törekszik támogatni a részes államban az egyezmény hatékony végrehajtását. A korábban bemutatott implementációs mechanizmusok sorában mindenképp említésre méltó tehát, hogy itt kifejezetten nem a részes állam által megtett intézkedések alkalmi vagy időszakos beszámolókon alapuló, utólagos értékelése, és az azokhoz kapcsolódó, megtorló jellegű reakciók rendszerének kialakítása volt a gondolkodás kiindulópontja. Ugyancsak kiemelendő, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus – ahogy az OPCAT 3. cikke rögzíti – voltaképp speciális látogatócsoportok működését takarja, amelyek különböző fogvatartási helyeket vizsgálnak. Tehát nem az egyes jogok pusztá deklarációját, hanem azok gyakorlati megvalósulását vizsgálja, amit az írott jogon túl értelemszerűen számos más körülmény is befolyásol, így ez szükségképpen komplexebb megközelítést igényel, és megnyitja a teret a jog alapján megvalósuló szakpolitika értékelésének is. Ezzel összefüggésben tűnhetett lényegesnek, hogy a jegyzőkönyv szövege kiemelje a mechanizmusban részt vevő szakemberek megfelelő szakmai felkészültségét és a feladat ellátáshoz szükséges egyéb képességeit. Azzal összevetve, hogy a korábban bemutatott megoldások leghangsúlyosabban a részes állam jogalkotási tevékenységét, az adott egyezményben foglalt jogok nemzeti jogrendbe való inkorporálását helyezték fókuszba, lényeges szemléletbeli különbségként értékelhető, hogy a tárgyalt mechanizmus ezzel szemben voltaképp a rendszer „másik végén”, azaz a jelenben megvalósuló gyakorlat oldaláról közelíti a kontrollt. Ezzel egyúttal minden korábban említett keretrendszerénél közelebb kerül az egyezmény által védett jogok alanyaihoz is, hiszen a vizsgálati helyszíneken maguk az érintett személyek, az ő látható és kézzel fogható életkörülményeik képezik a vizsgálat és az ennek alapján kialakuló értékelés tárgyát.

Ahogy kiemeltük, az OPCAT szövege a nemzeti megelőző mechanizmus konkrét kritériumait illetően szükséges. Az imént említett személyi feltételek mellett a 17. cikkben megjelenik a függetlenség kritériuma, amelynek pontos tartalmát a szöveg nem bontja ki, ezzel összefüggésben azonban kiemelten fontos visszatérnünk a cikk 4. pontjára, amely arról rendelkezik, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus létrehozásakor a részes államok kellő figyelmet szentelnek (*give due consideration*) a Párizsi Alapelveknek. Ez újabb lényeges előkép számunkra, hiszen az OPCAT után az Egyezmény lett a második olyan nemzetközi jogi instrumentum, amely kifejezetten és közvetlenül hivatkozik a Párizsi Alapelvekre – ez máig egyetlen más nemzetközi emberi jogi egyezményben sem jelenik meg. A két jogforrás összevetése tekintetében megemlíteném, hogy az OPCAT a „kellő figyelmet szentel”, míg az Egyezmény a „figyelembe veszi” (*take into account*) szófordulattal köti össze a két dokumentumot, a szövegelemzés szempontjából tehát az OPCAT által használt kifejezés – különösen az eredeti angol nyelvű fordulatok alapján – gyengébbnek értékelhető. A függetlenség fogalmának lehetséges értelmezései, az ehhez kapcsolódó dilemmák, illetve a Párizsi Alapelvekhez való viszony pontos hatásai mind az OPCAT, mind az Egyezmény tekintetében izgalmas kérdésekhez vezetnek, ezért ezekkel az értekezés későbbi szakaszában hosszabban is foglalkozunk.

Ahhoz, hogy még pontosabb képet kaphassunk arról a fejlődési állomásról, amelyet az OPCAT által életre hívott nemzeti megelőző mechanizmus megszületése jelentett, a jegyzőkönyv szövegén túl néhány további forrás szolgál lényeges adalékokkal.

Az Association for the Prevention of Torture nevű nemzetközi szervezet által 2010-ben kiadott implementációs útmutató¹¹⁸ számos helyen említi a nemzeti megelőző mechanizmusok rendszerét, és hangsúlyozza annak újszerűségét az emberi jogi jogsérelmek feltárása és megelőzése érdekében működtetett nemzetközi eszközök körében. Az útmutató megerősíti, hogy a nemzeti megelőző mechanizmusoknak nincs egyetlen kötelező – vagy akár egységesen javasolt – formája, ugyanakkor hangsúlyozza, hogy néhány kritériumnak, alapelvnek és szempontnak minden esetben meg kell felelnie. Ezek közül külön is kiemeli, hogy nemcsak e mechanizmusok működésének, hanem már a mechanizmusban részt vevő szereplő(k) kiválasztásának és kijelölésének folyamatában is érvényesülnie kell az átláthatóság, inklúzió és részvétel alapelveinek (*transparent,*

¹¹⁸ Optional Protocol to the UN Convention against Torture – Implementation Manual, Association for the Prevention of Torture (APT), InterAmerican Institute for Human Rights (IIHR), 2010. <https://www.apr.ch/sites/default/files/publications/opcat-manual-english-revised2010.pdf>

inclusive and participative process).¹¹⁹ Utóbbi kritériumnak része, hogy a releváns érintett személyek és szervezetek már abban az egyeztetési folyamatban aktív szereplők kell hogy legyenek, amelynek nyomán a részes állam berendezkedéséhez leginkább illeszkedő mechanizmus keretei és formája kialakulnak. Ugyanez a szemlélet az OPCAT kommentárjában is megjelenik, amely nagyon hasonló kifejezéssel élve nyílt, átlátható és inkluzív (*open, transparent and inclusive*) eljárást lát szükségesnek, melynek keretében a nemzeti megelőző mechanizmus kialakítása és kijelölése során – egyebek mellett – a civil társadalom bevonásának követelménye is alapvető. Az e szervezetek által képviselt társadalmi csoportok köre ugyancsak széles körű kell hogy legyen: sérülékeny csoportok, bevándorlók, menedékkérők, gyermekek, nők, etnikai és kulturális kisebbségek és fogyatékkal élő személyek.¹²⁰

A 3. cikket kommentálva a nemzeti megelőző mechanizmus konkrét szervezeti és működési formáját befolyásoló körülményekként a kézikönyv az esetlegesen már meglévő nemzeti szintű monitoring testületeket, az ország földrajzi sajátosságait, a kormányzati és adminisztrációs rendszer összetettségét, valamint a finanszírozási struktúrát említi. Ezek tehát azok a tényezők, amelyhez a részes államnak a mechanizmus formáját igazítania szükséges.

Az OPCAT a később az Egyezmény által is alkalmazott szófordulattal megengedő a tekintetben, hogy a részes állam fenntartja, kijelöli vagy létrehozza (*maintain, designate or establish*) a nemzeti megelőző mechanizmust. Annak függvényében, hogy a rafitikáció idején működik-e már a részes államban az OPCAT kritériumainak teljesen vagy részben megfelelő intézmény vagy sem, alapvetően bármelyik út elfogadható. A három művelet közötti érdemi különbség szakirodalmi kommentárja lényegében megegyezik az Egyezményhez kapcsolódó megállapításokkal, ezért ezeket az Egyezmény 33. cikkéhez kapcsolódóan mutatjuk be részletesen, e helyütt csak ezek nagyfokú azonosságát jelezzük.

Ahogy később az Egyezmény, úgy az OPCAT koncepciója is rugalmas a mechanizmusban részt vevő szereplők számát illetően: a részes állam eleget tehet e kötelezettségének egyetlen szervezet útján is, de több szereplőből álló keretrendszer is kijelölhet. Utóbbi esetre nézve a kézikönyv egyrészt megjegyzi, hogy ez a megoldás elsősorban a szövetségi berendezkedésű államok esetében lehet releváns, de korántsem zárja ki, hogy nem szövetségi államok esetében is célravezető lehet. Ebben a körben –

¹¹⁹ Uo., 48.

¹²⁰ Manfred NOWAK; Elizabeth MCARTHUR; Kerstin BUCHINGER: The United Nations Convention against torture: a commentary. Oxford: Oxford University Press, 2008., 885.

példálózó jelleggel – említi a mechanizmusban részt vevő szereplők tematikus, földrajzi vagy igazságszolgáltatási jogosultság szerinti tagolódását, mint a mechanizmus komplexitását erősítő lehetséges kombinációk szempontjait. A többszereplős mechanizmusokat illető egyik lényeges – az Egyezmény esetében is felmerülő, később részletesebben tárgyalt – kérdésben a kézikönyv egyértelműen foglal állást, amikor rögzíti, hogy ebben a megoldásban nemcsak a keretrendszer egészének, hanem minden egyes szereplőnek külön-külön is meg kell felelnie az OPCAT által rögzített kritériumoknak.¹²¹

E kritériumok egyik legfontosabb és legérzékenyebb pontja a nemzeti megelőző mechanizmus függetlensége. E kritériumot az OPCAT – akárcsak később az Egyezmény – a Párizsi Alapelvekre való közvetlen hivatkozás útján határozza meg, ami egyúttal e két dokumentum közös kuriózuma is. A Párizsi Alapelvek átfogó elemzését a későbbiekben az Egyezménnyel összefüggésben mutatjuk be, előzményként azonban itt érdemes jelezni, hogy az OPCAT tekintetében milyen értelmezések jelentek meg a nemzeti megelőző mechanizmus függetlenségét érintően.

Az OPCAT kommentárja felidézi, hogy a szöveg kidolgozásának egyik kulcskérdése volt a függetlenség meghatározása, a hatályos szöveget illetően pedig úgy fogalmaz, hogy a függetlenség követelménye az OPCAT egyik középpontja (*lies at the heart of the OPCAT*), egyúttal a nemzeti megelőző mechanizmus leglényegesebb vonása.¹²² Az implementációs útmutató alapvetően három aspektusból közelíti a kérdést. A *funkcionális függetlenséget* nem pusztán szervezeti kérdésként fogja fel, e követelményt ugyanis akként bontja ki, hogy a mechanizmusnak képesnek kell lennie a független, önálló cselekvésre, más szereplők befolyásától mentesen. A befolyásolás lehetséges – és tiltott – irányait az alábbiakban fogalmazza meg: állami hatóságok, börtönök és más fogvatartási helyek, rendőrség, kormányzat, közigazgatás, politikai pártok. A *személyi függetlenség* alatt mindenekelőtt a mechanizmusban dolgozó szakértők megfelelő felkészültségét és a fenti szektoroktól való személyes függetlenségét érti, kiemelve, hogy e követelménynek az esetlegesen igénybe vett külső szakértők esetében is érvényesülnie kell. Végül a *financiális függetlenség* szempontjából pozitív kötelezettséget fogalmaz meg a részes államok felé annak érdekében, hogy megfelelő erőforrásokat és pénzügyi keretet biztosítsanak a

¹²¹ Optional Protocol to the UN Convention against Torture – Implementation Manual, Association for the Prevention of Torture (APT), InterAmerican Institute for Human Rights (IHR), 2010., 87.

¹²² Manfred NOWAK; Elizabeth MCARTHUR; Kerstin BUCHINGER: The United Nations Convention against torture: a commentary. Oxford: Oxford University Press, 2008., 890.

mechanizmus működtetéséhez. Egyúttal megjegyzi, hogy ennek teljesülése előfeltétele a funkcionális függetlenség érvényesülésének is.

A kommentár nem szegmentálja ehhez hasonlóan a fogalmat, egységesen operatív függetlenségről ír, amelynek részeként értelmezi a pénzügyi függetlenséget (azaz a működéshez szükséges anyagi erőforrások biztosítását). Az önálló, befolyásolásmentes cselekvés lehetőségét ugyanakkor a kommentár is megerősíti, és az útmutatóhoz képest egy igen jelentős adalékkal szolgál ezzel kapcsolatban. Kiemeli ugyanis, hogy a mechanizmusnak a nemzeti emberi jogi intézménytől való függetlenségét is biztosítani kell¹²³, továbbá hogy a mechanizmusnak önálló szervezetként vagy egyértelműen elkülönült szervezeti egységként kell működnie, emellett ha a részes állam olyan szervezethez telepíti ezt a feladatkört – például nemzeti emberi jogi intézményhez –, amelynek általános jogvédelmi funkciói is vannak, úgy e két feladat- és hatáskörnek világosan el kell különülnie a szervezet tevékenységében.

Ez különösen izgalmas felvetés annak fényében, hogy a korábban leírtak alapján az OPCAT és a Párizsi Alapelvek együttes értelmezése többnyire a nemzeti emberi jogi intézmények kijelölése felé tereli a részes államokat. A kommentár ugyanakkor világossá teszi, hogy ezek pusztán kijelölése, vagy a mechanizmusnak a meglévő feladat- és hatásköri rendszerbe, valamint az ugyancsak meglévő személyi és szervezeti struktúrába való integrálása nem megfelelő megvalósítási forma, hiszen így a befogadó nemzeti emberi jogi intézménytől való függetlenség nem biztosítható.

3. Összegzés

Ahogy William A. Schabas fogalmaz, az emberi jogi egyezmények szerepe alapvetően deklaratív, ösztönző¹²⁴, ugyanakkor hozzáteszi, hogy történetileg az egyezmények erősségét azok implementációs mechanizmusai adták. Ennek megjelenési formájaként az egyéni panaszmechanizmusok létrehozását, valamint a részes államok időszakos jelentéseit említi példaként.¹²⁵

¹²³ Uo., 886.

¹²⁴ Schabas, W. A. (Ed.). (2013). *The universal declaration of human rights: The travaux préparatoires*. Cambridge University Press, p. 118.

¹²⁵ Uo.

Az eddigiekben bemutatott különböző implementációs mechanizmusok több tekintetben is felrajzolják azt a folyamatot, amelynek az Egyezmény is jelentős állomásává vált. E folyamat összefoglalásaként az eddigiekből kirajzolódó néhány trendre kívánjuk ráirányítani a figyelmet.

Mindenekelőtt az implementáció értelmezése körüli változási folyamatot fontos kiemelnünk. Ahogy az a leírtakból látható, kezdetben az implementáció fő tartalmi elemeként sok esetben az adott nemzetközi emberi jogi egyezmény szövegének a nemzeti jogban való pusztá jogszabályi megjelenése, annak nemzeti szintű inkorporációja jelent meg. Ebben a megközelítésben az adott egyezmény végrehajtásának monitoringja is alapvetően kodifikációs szintre tud szorítkozni, hiszen a feladat voltaképp annak ellenőrzése, hogy az egyezmény egyes rendelkezései megfelelően megjelennek-e a nemzeti szintű jogrendszerben. Magától értetődő, hogy a – tágan értelmezett – implementációnak ez elengedhetetlen alapfeltétele, ugyanakkor a pusztá jogszabályi átültetés vizsgálata annak természetéből adódóan nem képes feltárni azokat a jelenségeket, esetleges diszfunkciókat, amelyek e normák gyakorlati alkalmazása során felmerülhetnek. Vélhetően ez a felismerés vezetett ahhoz, hogy az implementáció fogalma idővel bővülni kezdett, és a nemzetközi szinten megfogalmazott jogok és kötelezettségek nemzeti szintű átvétele mellett az egyes jogok gyakorlati megvalósulása is e fogalmi körbe került. Ez egyfelől a részes államok felé közvetített elvárásrendszer szélesítését hozta magával, hiszen e felfogás szerint végrehajtás alatt immár nem érthetjük pusztán az adott egyezmény hazai kihirdetését, hanem annak gyakorlati megvalósítását is biztosítani kell. Ennek természetesen lehetnek további nemzeti szintű jogalkotási lépései is, de az implementáció fogalma ezen a ponton egyértelműen túllép a jogalkotási kereteken, hiszen az egyes emberi jogok gyakorlati megvalósulása számos más tényező függvénye, amit tehát a részes államnak ugyancsak figyelnie és megfelelően alakítania kell. Másfelől ez a fejlődési állomás a végrehajtás monitoringját is új feladatok elé állítja, hiszen a gyakorlati megvalósulás érdemi vizsgálatához a jogszabályokon túl számos más intézkedést és körülményt is vizsgálni kell. Mindemellett ezen a ponton jelentősen megnő az adott állam jogi, társadalmi, gazdasági sajátosságainak jelentősége, így a monitoring egyre kevésbé tudja abszolút módon mérni és értékelni az egyes államok részéről mutatott implementációs folyamatot, hiszen minden államot a saját berendezkedéséhez és adottságaihoz mérten szükséges vizsgálni. Az implementáció értelmezésének az elemzett dokumentumokból kirajzolódó harmadik nagy állomása annak kibontása volt, hogy egy-egy emberi jogi instrumentum nemzeti szintű alkalmazása az adott egyezmény egészének és szellemiségének megfelelő, proaktív szakpolitikai

intézkedéseket, és ehhez kapcsolódó szemléletbeli változásokat is megkövetel. Értelmezésünkben ennek alapján már nem is pusztán végrehajtásról: az egyes egyezményekben rögzített jogok hatékony nemzeti szintű biztosításáról beszélünk, hanem annak megértéséről, hogy milyen talajon áll és mit üzen az adott emberi jogi instrumentum a tárgyat érintő globális társadalmi kihívásokat illetően, és milyen alapelveket rögzít az ezekre adott válaszok megfogalmazásakor. Ennek nyomán igen jelentősen kinyílnak az adott egyezmény *actio radiusa*, hiszen a szellemiségének megértéséből és átvételéből fakadóan olyan nemzeti szintű intézkedéseknek is alapjául szolgálhat, amelyekre nézve konkrét előírást esetleg nem is tartalmaz. Álláspontunk szerint ez az emberi jogi egyezmények élővé válásának egyik kulcspontja.

Az itt vázolt fejlődési folyamat visszaköszön az egyes monitoring mechanizmusok által használt eszközök jellegében is. Az implementáció kezdeti felfogásához kapcsolódóan ugyanis elsőként általában követő, reaktív és megtorló jellegű eszközöket látunk, amelyek fókuszában a már megtett intézkedések utólagos értékelése, és az ahhoz kapcsolt különböző jellegű jogkövetkezmények állnak. Ahogy korábban is kifejtettük, ez a sajátosság legmarkánsabban talán az igazságszolgáltatási jellegű mechanizmusok esetén érhető tetten. Az implementáció megközelítés-beli változása azonban szükségképpen magával hozta ennek az eszköztárnak a bővülését is, hiszen ha a részes államok felé közvetített elvárások egyre nagyobb része proaktív jellegű, akkor ehhez az ezt nyomon követő folyamatnak is igazodnia kell. Így jelentek meg a monitoring mechanizmusok körében olyan új elemek, amelyek már nemcsak korábban meghozott döntéseket, megtörtént intézkedéseket vizsgáltak, hanem egyre inkább az ezekből kirajzolódó trendeket is, ezáltal a jövőre nézve is élhettek olyan eszközökkel, amelyek még meg nem született szabályozásokra vagy intézkedésekre vonatkozóan gyakoroltak hatást a részes állam implementációs folyamatában. Mindez a konkrét monitoring eszközökben és a terminológiában is megfigyelhető, hiszen ezen a palettán ma már találunk dedikáltan megelőző jellegű mechanizmust, a nemzeti végrehajtás nemzetközi szintű ellenőrzésének folyamatát pedig az ENSZ következetesen konstruktív párbeszédnek nevezi, ami egyértelműen hangsúlyozza ezt a megközelítést.

Ehhez szorosan kapcsolódó fejlemény, hogy a végrehajtás vizsgálata egy-egy konkrét jog vagy jogcsoport biztosításának – bírói vagy nem bírói – ellenőrzése felől egyértelműen elmozdult a részes állam általi implementáció átfogó értékelése felé, amely a jogalkotás mellett egyre inkább az egyes szakpolitikák, a helyi társadalmi és más

adottságok, vagy a kormányzati berendezkedés és az ebből fakadó feladatmegosztás és koordináció vizsgálatára is kiterjedt.

A különböző – kezdetben alapvetően nemzetközi – ellenőrző mechanizmusok egyre nagyobb jelentőségének felismerése világosan kitapintható a vizsgált dokumentumokból. Láthattuk, hogy kezdetben több esetben is fakultatív volt az e mechanizmusokhoz való csatlakozás a részes államok részéről; a Genocídium Egyezmény vagy az Emberi Jogok Európai Egyezménye esetén is nyitva állt annak lehetősége, hogy a részes államok a kapcsolódó bírói joghatóság elismerése vagy az egyéni panaszmechanizmus működtetése nélkül ratifikálják az egyezményt. Később azonban ez mindkét idézett egyezmény esetében megváltozott, és megjelent az egyetemes joghatóság, valamint az egyéni panaszjog elismerésének kötelezettsége, ami egyfelől egy nyilvánvaló kiállás az ENSZ részéről e jogok hatékony biztosítása mellett, másrészt annak megerősítése is, hogy ezek az eszközök elengedhetetlenek ahhoz, hogy az egyezmények elérhessék eredeti céljukat.

Kiemelt vizsgálati szempontunk, a participáció terén egyfelől annak kötelező jellegét, másfelől a részvételiség szintjét érintően rajzolódik ki említésre méltó trend. A történeti visszatekintés nyomán kezdetben lényegében nem találunk utalást arra, hogy a vizsgált nemzetközi közjogi dokumentumok megalkotása során érdemben felmerült volna annak igénye, hogy a szövegezésben – illetve később a végrehajtásban – az érintett célcsoport képviselői aktívan részt vegyenek. A fogyatékosághoz kapcsolódó, az előző fejezetben bemutatott modellekre visszautalva ez egy klasszikus paternalista szemléletet tükröz, amelyben a többségi, hatalmi helyzetben lévő döntéshozói réteg elhatározza, megtervezi és végrehajtja a kisebbségi, jellemzően sérülékeny célcsoportot érintően általa helyesnek vélt intézkedéseket. Mivel az elemzésbe szép számmal kerültek olyan instrumentumok, amelyek nem a fogyatékos személyek csoportját célozzák, megfogalmazhatjuk, hogy ez a jelenség általánosnak volt mondható, korántsem a fogyatékos embereket érintő valamely sajátos viszonyulás jeleként kell értelmeznünk.

Ezt a paradigmát két jellemző megoldás kezdte megtörni, amelyek talán legfőbb közös tulajdonsága azok utólagos illetve partikuláris jellege. Az egyik ilyen, korán megjelenő eszköz a több nemzetközi egyezmény által is működtetett egyéni panaszmechanizmus, amely az érintett célcsoportok számára azt a lehetőséget nyitja meg, hogy az őket ért konkrét jogsérelem esetén – a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerülése után – ügyükben eljárást kezdeményezzenek valamely nemzetközi hatóságnál vagy szervezetnél. Az érintettek tehát ezen a ponton mindenképp aktoraivá válnak az adott egyezményt érintő folyamatoknak, ám egyelőre csak a korábban (nélkülük) megszületett

döntések esetleges jogsértő hatásai okán folyamodhatnak jogorvoslatért vagy kártérítésért. Az ilyen ügyekben született ítéletek vagy döntések az adott ügyön túl persze lehetnek hatással a részes állam későbbi intézkedéseire is, de ez az eljárást indító személyektől független, ez az eszköz tehát annak lehetőségét nem nyitja meg számukra, hogy ők maguk befolyásolhassák a jövőre nézve a nemzeti szintű folyamatokat. A másik jellemző eszköz a végrehajtás utólagos értékelésébe való bekapcsolódás, azaz annak biztosítása, hogy egy meghatározott eltelt időszak értékelésének részeként az érintett személyek is kinyilváníthassák véleményüket. Bár értelemszerűen ez utólagos konzultációt jelent, ezek az értékelések jellemzően azzal a céllal születnek, hogy a jövőre nézve is megfogalmazzanak olyan szempontokat, amelyeket a részes államnak figyelembe kell vennie, így ez a mechanizmus ennek lehetőségét már magában hordozza. Ez a hatás ugyanakkor egyrészt esetleges, másrészt közvetett, harmadrészt – mivel a végrehajtás folyamatára már nem terjed ki – a megfogalmazott javaslatok, felvetések utóélete az érintettek számára közvetlenül nem nyomon követhető. Ezt kívánták meghaladni azok a megoldások, amelyek a konzultációt nem szorították egy-egy hosszabb időszak visszatekintő értékelésére, hanem a véleménynyilvánítás illetve a konzultáció lehetőségét különböző rendszerességgel, a döntéshozatali folyamatot kísérő módon építették fel. Ezáltal az érintettek nagyságrendekkel közelebb kerültek ahhoz, hogy folyamatában tudjanak hatást gyakorolni egyes szabályozások vagy szakpolitikák alakulására, ugyanakkor e megoldások lényeges sajátossága maradt a konzultatív jelleg, hiszen ebben a megközelítésben továbbra is külső szereplőként való véleményezésről beszélhetünk.

A részvételiség ennél lényegesen mélyebb megvalósulási formáit jelentik azok a rendszerek, amelyekben az érintett személyek illetve azok képviselői magának a döntéshozatali folyamatnak válnak részesévé. Ennek fő sajátossága egyrészt a proaktív jelleg, azaz a döntés megszületése előtt való bekapcsolódás, másrészt ennek a szerepnek a különféle módon való intézményesülése, egyebek mellett jogszabályi rögzítése, vagy az érintett képviselők integrálása a döntéshozó vagy döntés-előkészítő szervezetekbe, testületekbe, folyamatokba. Az utóbbi, magas szintű participációs modell ma is keresi konkrét megvalósulási formáit; az értekezés későbbi pontjain erről több helyen is szót ejtek még. Mindenesetre figyelemre méltó, hogy amikor az érintettek bevonásának szempontja egyáltalán elkezdett megjelenni az elemzett szövegekben, ott legfeljebb ajánlasként vagy javaslatként (*may be usefully*) fogalmazódott meg, míg később ez a részes államok kötelezettségévé, sőt, az érintettek részéről alapvető joggá emelkedett. Mindez előrevetíti,

hogy az emberi jogi egyezmények végrehajtása terén a részes államoknak további megoldásokat kell kimunkálniuk ennek hatékony érvényesítésére.

Ehhez a következtetéshez kapcsolható végül az ellenőrzési és monitoring mechanizmusok színterének alakulása is, hiszen az eredendően kizárólag nemzetközi szintű megoldások mellett fokozatosan megjelentek a nemzeti szintű végrehajtás és nyomon követés szempontjai is. Ezek fejlődésében egyfelől az figyelhető meg, hogy elsőként e mechanizmusok pusztán létezése jelent meg kötelezettségként, később azonban megfogalmazódtak azok a szerkezeti és működési kritériumok is, amelyek e mechanizmusok hatékony működését biztosítják. Másfelől egyre hangsúlyosabban jelent meg nemcsak az egyes emberi jogi dokumentumokban, hanem a kapcsolódó diskurzusban is, hogy a nemzeti szintű mechanizmusok nem helyettesítik, hanem kiegészítik a nemzetközi monitoring rendszereket, ezért e két sík összehangolása és együttműködése elengedhetetlen.

Így vázolható fel tehát az az út, amely az Egyezmény megalkotását megelőző évtizedek emberi jogi szabályozásának fejlődését jellemezte, egyúttal az itt leírtak adták azt a szabályozási és paradigmatis környezetet, amelyben az Egyezmény megszületett, és – számos más újítása mellett – korábban nem látott komplexitású nemzetközi és nemzeti szintű végrehajtási rendszert állított fel. A következőkben ennek a rendszernek a sajátosságait, és az értekezés fókuszához illeszkedő egyes részleteit vizsgáljuk.

III. FEJEZET

AZ EGYEZMÉNY NEMZETI SZINTŰ VÉGREHAJTÁSI RENDSZERE

Értekezésünk fő célkitűzései szempontjából kiemelkedően fontos pontosan látnunk, hogy miként értelmezendők az Egyezménynek a nemzeti szintű végrehajtási rendszerét érintő rendelkezései, ez milyen kötelezettségeket ró a részes államokra, továbbá hogy e kötelezettségek teljesítése milyen szempontok szerint értékelhető. Az Egyezmény nemzeti szintű végrehajtását közvetlenül érintő rendelkezések koncentráltan egyetlen helyen: a 33. cikkben lelhetők fel, azonban, mint látni fogjuk, ezen túlmenően az Egyezményen belül és azon kívül is számos olyan forrást találunk, amelyek nélkül mindez nem érthető meg és nem értékelhető a maga teljességében. Ezért a következő fejezetben mindazokat az instrumentumokat és aspektusokat bemutatjuk és elemezzük, amelyek az Egyezmény nemzeti szintű végrehajtási rendszerén belül a független monitoring mechanizmus, és azon belül is a fogyatékos személyek és szervezeteik participációja szempontjából kulcsfontosságúak.

Ennek érdekében mindenekelőtt magát az Egyezményt vizsgáljuk, ezen belül elsőként a 4. cikk 3. pontját, amely a részvételiség elvének alapjait fekteti le, majd magát a 33. cikket, az értékezés fő fókuszára koncentrálna. Mivel olyan rendelkezésekről van szó, melyek a megalkotásuk idején merőben új megközelítésűek voltak, lényeges annak áttekintése is, hogy miként formálódott ez a szemlélet, és az azon nyugvó szövegrészek. Ezért mindkét cikk esetében bemutatjuk az adott cikk születésének körülményeit, a szöveg alakulásának fontosabb állomásait és az azok mögött meghúzódó érvelést is az ezekhez kapcsolódóan hozzáférhető *travaux préparatoires* alapján.

Ezután azoknak a nagy jelentőségű nemzetközi dokumentumoknak az elemzésére kerül sor, amelyek megkerülhetetlen adalékokkal szolgálnak az Egyezmény vonatkozó cikkeinek értelmezése szempontjából. Ennek keretében az ENSZ illetve más nemzetközi szervezetek által megalkotott – jogi kötőerővel nem bíró – instrumentumokkal dolgoztunk, illetve az ezekhez szorosan kapcsolódó szakirodalmi források megállapításait használtuk fel.

A fejezet egészében bemutatott áttekintés célja, hogy kirajzolódjon az a rendkívül összetett, ugyanakkor mégis nagyon világos üzenetet hordozó kép, amely a fogyatékos személyeknek a független mechanizmusban való részvételének elvi alapjait ábrázolja.

1. A 4. cikk 3. pontja, „mint szemüveg”

Az Egyezmény 4. cikkének 3. pontja nem tesz említést sem a nemzeti szintű végrehajtási rendszerről, sem a független mechanizmusról. Az Egyezmény nemzeti szintű végrehajtásának rendszere, és azon belül különösen a fogyatékos személyek participációja azonban nem értelmezhető, és nem érthető meg a 4. cikk 3. pontja nélkül. Olyan alapvetés ez, amelynek a végrehajtási mechanizmusok létrehozásának és működtetésének – sőt, az Egyezmény által érintett területek bármelyikét tett intézkedések – minden mozzanatában érvényesülnie kell. Mint egy szemüveg, amelyet a ratifikáció pillanatában az orrunkra emeltünk, és onnan már soha nem vesszük le.

1. 1. Travaux préparatoires

Mindenképp figyelemre méltó, hogy a részvételiség gondolata már az Egyezmény szövegezését végző ad hoc bizottság létrehozásáról szóló határozatban is megjelent, melynek preambuluma előzményként felidézi az Egyesült Nemzetek munkájának addigi eredményeit, különös tekintettel a fogyatékos személyek jogainak és jólétének „egyenlő és részvételi alapon történő” (*on an equal and participatory basis*)¹²⁶ előmozdítása tekintetében. Emellett megállapítja, hogy bár történtek erőfeszítések az együttműködés és az integráció erősítésére, ezek nem voltak elegendőek a fogyatékos személyek gazdasági, társadalmi, kulturális és politikai életben való „teljes és hatékony részvételének” (*full and effective participation*)¹²⁷ előmozdításához.

Az Ad-Hoc Bizottság munkájának egyik első mozzanataként, 2002-ben terjesztette elő Mexikó azt a szövegtervezetet, amely már tartalmazott egy cikket a részes államok általános kötelezettségeiről. E javaslatot a Munkacsoport 2004-ben továbbfejlesztette,

¹²⁶ Resolution 56/168. Comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities, Preamulum <https://www.un.org/esa/socdev/enable/disA56168e1.htm>

¹²⁷ Uo.

melynek során csak részben tartotta meg a mexikói szövegjavaslat egyes elemeit. Tárgyalt témánk szempontjából a ma hatályos egyezmény 4. cikkének 3. pontja a leginkább releváns, ezért a továbbiakban elsősorban ennek kialakulását vizsgáljuk. Az imént említett 2004-es szövegtervezet annak rögzítését javasolta, hogy az Egyezmény végrehajtása és a kapcsolódó szakpolitikák fejlesztése során a részes államok szorosan konzultáljanak és aktívan vonják be (*in close consultation with, and include the active involvement*) a fogyatékos személyeket és az őket képviselő szervezeteket. Az Ad-Hoc Bizottság 3. ülészakán a European Disability Forum azt javasolta, hogy a szöveg egészüljön ki a partnerségre való hivatkozással, továbbá a szükséges intézkedések megtételére való utalással annak érdekében, hogy a fogyatékos embereket képviselő szervezetek szerepe és hatásköre megerősödhessen az Egyezmény végrehajtásában.

A szöveg a 7. ülészakára jobbra kikristályosodott, amikor a Bizottság elnöke a formálódó cikk értékei között külön is kiemelte a fogyatékossgal élő személyek és szervezeteik bevonását a jogalkotási és szakpolitika-alkotási folyamatokba, valamint az egyezmény végrehajtásának egészébe¹²⁸. Az elnök és a Kommentár is kiemeli, hogy a cikk végleges szövegében több olyan elem is helyet kapott, amelyek más cikkekből kerültek át, illetve számos olyan területet érint, amelyet az Egyezmény más cikkei fednek le, ezáltal egy „dinamikus kapcsolat”¹²⁹ jött létre a 4. cikk és az Egyezmény más cikkei között. Az erre való utalás számunkra is lényeges, hiszen – mint látni fogjuk – a 4. cikk 3. pontja és a 33. cikk esetében ez a kapcsolat különösen is erős, és világosan strukturált.

1. 2. A 4. cikk 3. pontjának elemzése

Mindenekelőtt a 4. cikk egészére vonatkoztatva fontos megjegyezni, hogy az először is az egyezmény egészének kötelező jellegét erősíti, hiszen világossá teszi, hogy a részes államok a teljes szöveg implementálására vállaltak kötelezettséget. Az implementáció fogalmának és értelmezésének előző fejezetben bemutatott fejlődésére is visszautalva itt nem a pusztán jogi inkorporációról, hanem az Egyezmény betűjének és szellemiségének teljes körű átültetéséről van szó. Ezt a felfogást megerősíti a szövegezésben részt vevő nemzeti emberi jogi intézmények képviselője, aki az Ad-Hoc Bizottság ülésén úgy

¹²⁸ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum30jan.htm>.

¹²⁹ Ilias BANTEKAS; Michael Ashley STEIN; Dimitris ANASTASIOU (ed.): The convention on the rights of persons with disabilities: a commentary. Oxford Commentaries on Interna, 2018., 140.

fogalmazott, hogy a 4. cikk alapvető szerepet tölt be abban, hogy az egyezményben foglalt jogok élvezete a gyakorlatban is biztosított lehessen.¹³⁰ A Kommentár emellett külön is kitér arra¹³¹, hogy más emberi jogi egyezményekkel összevetve az Egyezmény 4. cikke egy különösen komplex és átfogó képet mutat, melyben egy kettősség jelenik meg: a hatékony nemzeti szintű végrehajtásra vonatkozó általános kötelezettség rögzítése mellett speciális, az egyezmény más pontjain nem definiált kötelezettségeket is tartalmaz. Az általunk részletesebben tárgyalt 3. pont is az utóbbiak közé tartozik.

Ahogy arra már utaltunk, a 4. cikk 3. pontja fontos kapcsolódást mutat az Egyezmény több más rendelkezésével is. Mindenekelőtt ide sorolandó a Preambulum o) pontja, amely lényegében a „Semmit rólunk nélkülünk” elvet rögzíti, amikor kimondja, hogy „...a fogyatékkal élő személyeket tevékenyen be kell vonni a programokkal és politikával kapcsolatos döntéshozatali folyamatokba, különösen az őket közvetlenül érintők vonatkozásában.”¹³² Ahogy korábban bemutattuk, e tekintetben a nemzetközi emberi jogi szabályozásban több előzmény is fellelhető, amelyekből a 4. cikk 3. pontja is építkezik.

Az ebben foglalt kötelezettségek elemzése során mindenekelőtt kiemelendő, hogy a pont a „jelen egyezmény végrehajtására irányuló” szófordulattal kezdődik, amely világossá teszi, hogy a mondat további részében megfogalmazott kötelezettség az Egyezmény egészére nézve irányadó, teljesítése tehát bármely rendelkezésének végrehajtása tekintetében számon kérhető – azaz valódi általános kötelezettség. A végrehajtás eszközei közül elsőként a jogalkotást és a szakpolitika-alakítást emeli ki a szöveg, ez azonban nem kimerítő felsorolás, a mondat további részében ugyanis a fogyatékos embereket érintő „más döntéshozatali eljárások” tekintetében is megfogalmazza a kötelezettséget, ezzel tehát szélesre nyitja azoknak a folyamatoknak körét, amelyekben a participációnak meg kell valósulnia. Az említett processzusok közül talán a jogalkotási folyamat ragadható meg a legkonkrétabban, hiszen az kellőképpen formalizált, pontos menete jogszabályban rögzített, így viszonylag pontosan beazonosíthatók azok az állomások, ahol az érintettek véleményének becsatornázása elvárható lehet. A szakpolitika-alkotás ennél egyrészt kevésbé egzaktan körülírható folyamat, másrészt természeténél fogva számos informális elemet tartalmaz, sokkal kevésbé formalizált, így ebben az esetben meglátásunk szerint jóval tágabb értelmezési lehetőségek nyílhatnak arra, hogy e folyamatnak pontosan mely

¹³⁰ Az Ad Hoc Bizottság 7. ülészakának 2006. január 31-i ülése
<http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum31jan.htm>.

¹³¹ Ilias BANTEKAS; Michael Ashley STEIN; Dimitris ANASTASIOU (ed.): The convention on the rights of persons with disabilities: a commentary. Oxford Commentaries on Interna, 2018., 141.

¹³² Az Egyezmény Preambuluma, o) pont

fázisaiban szükséges az érintettek bevonását megtenni. Természetesen mindez fokozottan igaz a „más döntéshozatali eljárások” körére, amely a három kiemelt megfogalmazás közül a legnehezebben megragadható. Ugyan csak a jogalkotáshoz és a szakpolitika-formáláshoz kapcsolódóan, de a szöveg kiemeli továbbá, hogy az adott eszköz kidolgozása (tervezése) és végrehajtása során egyaránt érvényesülnie kell a participáció elvének. Ennek alapján az a következtetés vonható le, hogy a kötelezettség nem teljesíthető az érintetteknek a folyamat egy-egy pontján történő, epizód-szerű bekapcsolása révén, az együttműködésnek – visszautalva az előkészítő munkálatok során megfogalmazódott partnerségi koncepcióra is – folyamatosnak, a teljes folyamatot végigkísérő jellegűnek kell lennie. A tárgyalt pont utolsó szófordulatában végül külön is kiemeli a szöveg, hogy mindennek nem csupán a felnőttek, hanem a fogyatékossgal élő gyermekek tekintetében is érvényesülnie kell, ami egyúttal kapcsolódást mutat a 3. cikk h) pontjával, valamint a 7. cikkel is.

A szabály generális jellegét tovább erősíti, hogy az Egyezmény mindezekén túl két további ponton kifejezetten is visszautal a 4. cikk 3. pontjára. Az egyik ilyen a 34. cikk 3. pontja, amelyben rögzíti, hogy a Bizottságba való szakértő delegálása esetén a jelölési folyamat során a részes államok kellő figyelemmel vannak a 4. cikk 3. pontjában foglaltakra. A másik hivatkozási pont a 35. cikk 4. pontja, amely arra hívja fel a részes államokat, hogy a nemzeti jelentéseik összeállítása során ugyancsak tartsák szem előtt a 4. cikk 3. pontjában foglaltakat. Érdemes felhívunk a figyelmet arra, hogy az Egyezmény mindkét imént felhívott helyen a *give due consideration* szófordulatot használja, amely tehát – némiképp ellentmondásban a 4. cikk egészének általánosan kötelező jellegével – nem kifejezett kötelezettséget, inkább csak egyfajta ajánlást jelent a részes államok számára.

Lényeges továbbá rámutatnunk a fentieknek az egyezmény 29. cikkével való összefüggéseire is, amely a politikai életben és a közéletben való részvételt érintő rendelkezéseket tartalmazza. A cikk b) alpontja a részes államok kötelezettségeként fogalmazza meg egy olyan környezet kialakítását, amelyben a fogyatékossgal élő személyek „ténylegesen és teljes körűen, hátrányos megkülönböztetés nélkül, másokkal azonos alapon vehetnek részt a közügyek irányításában”¹³³. Bár a szöveg nem bontja ki, hogy a környezet kifejezés alatt mit ért pontosan, a cikk és az Egyezmény egészének összefüggései alapján vélelmezhető, hogy itt ugyancsak a jogi, szakpolitikai és más, a közügyeket érintő, szélesen értelmezett döntéshozatali folyamatok lehetnek relevánsak.

¹³³ Egyezmény, 29. cikk b) alpont

Emellett szintén állami kötelezettségként jelenik meg a fogyatékos emberek ösztönzése a közügyekben való részvételre. Az utóbbi fordulatot a b) i) és ii) alpont – példalózó felsorolásként – akként bontja ki, hogy a közügyekben való részvétel alatt a nem kormányzati szervezetekhez való csatlakozást, illetve a politikai pártok tevékenységében való részvételt, továbbá a fogyatékos személyeket nemzeti, regionális vagy nemzetközi szinten képviselő szervezeteinek alakítását és az azokhoz való csatlakozást is érteni kell. Mindez világossá teszi, hogy a fogyatékos személyek szervezeteinek participációját illetően a részes államok kötelezettségének teljesítése nem merülhet ki abban, hogy pusztán tűrik (nem tiltják vagy akadályozzák) az érintett szervezetek részvételét bizonyos döntési folyamatok során, de önmagában abban sem, hogy e részvételre az adott folyamat irányítása során aktívan lehetőséget teremtenek. A 4. és a 29. cikk összeolvasásából kirajzolódó komplex kötelezettség egyfelől a – konkrét döntéshozatali folyamatoktól függetlenül, ezeket megelőzően és általánosságban is teljesítendő – támogató környezet kialakítására, valamint a közügyekben való részvétel ösztönzésére terjed ki, majd egyes konkrét döntéshozatali, jogalkotási, szakpolitikaalkotási és ellenőrzési folyamatokban pedig az érintett szervezetek teljes és hatékony, bevonására. E kötelezettség elemei tehát folyamatos és aktív szerepvállalást feltételeznek a részes államok részéről.

Elvi és történeti szempontból is érdemes felidézni, hogy a fenti elveket nem pusztán a (leendő) részes államoknak címezve fogalmazták meg az Egyezményt szövegező szakértők, hanem magának az Egyezménynek a megalkotása során a gyakorlatban is alkalmazták.¹³⁴ Az Egyezmény előkészítésén dolgozó munkacsoport heterogén összetételű volt: 27 kormányzati, 12 fogyatékos embereket képviselő civil szervezet, valamint 1, a nemzeti emberi jogi intézményeket képviselő delegáltból állt. Ami emellett témánk szempontjából kiemelten fontos, hogy a fogyatékos személyek szervezetei a kormányzati delegációkkal azonos jogosultsággal vettek részt a munkában, ez pedig egyúttal a világon az első próbája volt annak, hogy az érintett civil társadalom képviselői intézményesítetten részt vegyenek egy globális emberi jogi egyezmény kidolgozásában.¹³⁵ Ahogy az Ad-Hoc Bizottság 8. ülészakán az ENSZ emberi jogi főbiztosa is kiemelte, e szervezetek képviselői által olyan jellegű tudás és tapasztalat csatornázódott be az Egyezmény megszövegezésének folyamatába, amely egyfelől nagyban hozzásegítette a végül kialakuló jogi rendelkezések fejlődését, másfelől a tárgyalási sorozat világosan megmutatta, hogy az

¹³⁴ Ilias BANTEKAS; Michael Ashley STEIN; Dimitris ANASTASIOU (ed.): The convention on the rights of persons with disabilities: a commentary. Oxford Commentaries on Interna, 2018., 152. o.

¹³⁵ Uo.

Egyezmény által kiemelt participációs alapelv a gyakorlatban nemcsak megvalósítható, hanem hasznos is (*both achievable and beneficial*).¹³⁶

1. 3. Kapcsolat a 33. cikkel

Értekezésünk fókuszja szempontjából külön is kiemelendő a 33. cikkel való kapcsolódás, különös tekintettel annak 3. pontjára, amely rögzíti, hogy a civil társadalmat, és annak részeként a fogyatékos személyeket és az őket képviselő szervezeteket be kell vonni az Egyezmény nemzeti szintű végrehajtásának ellenőrzési folyamataiba, és ezekben teljes részvételüket biztosítani kell. A 33. cikk részletes elemzését a későbbiekben mutatjuk be, e ponton arra szükséges megerősítőleg utalni, hogy a 4. cikk 3. pontjában foglaltak – a cikk címéből is adódóan – az Egyezmény valamennyi rendelkezésével összefüggésben kötelezőek, így tehát azokban az esetekben is, amelyekben az adott cikk szövege nem tér ki kifejezetten az érintettek bevonására. Mindezt megerősíti a Bizottság által kiadott – a későbbiekben ugyancsak részletesen elemzett – 7. számú Általános Kommentár, amelynek 34. pontja a két cikk közötti hierarchiát érintően úgy foglal állást, hogy a 33. cikk voltaképp a 4. cikk 3. pontjának kiegészítéseként értelmezendő. Ezzel a Bizottság igen kitüntetett helyre emelte a 4. cikk 3. pontját, és ezáltal a participáció generális alapelvét.

2. A 33. cikk

A nemzetközi emberi jogi szerződések sokáig jellemző sajátossága volt tehát, hogy magát a jogot rögzítette ugyan, és azt is egyértelművé tette, hogy e jogok érvényesítéséért az adott egyezményt ratifikáló államok felelősek, ugyanakkor annak módjáról hallgattak, hogy ezt miként szükséges megvalósítaniuk a részes államoknak. E gondolat alapvetően a szubszidiaritás elvén nyugszik, melynek lényege, hogy a konkrét jogok érvényesítésének módját leginkább azon a helyen lehet és szükséges kimunkálni, ahol annak biztosítására a kötelezettség keletkezett – azaz a részes államban.

¹³⁶ Statement by Louise ARBOUR, UN High Commissioner for Human Rights at the resumed eighth session of the Ad Hoc Committee on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, New York, December 5, 2006.

Az Egyezmény előkészítésének folyamatában széles körű egyetértés mutatkozott abban, hogy az Egyezménynek része kell hogy legyen egy hangsúlyos implementációs mechanizmus, másrészt abban is, hogy e mechanizmusnak nem szabad pusztán formálisnak lennie, a hatékonyságon tehát a kezdetektől jelentős hangsúly volt. Az Egyezmény végül egy olyan két pilléren nyugvó rendszert („*double track control*”¹³⁷) hozott létre, amelynek egyik fő eleme a nemzetközi monitoring mechanizmus, a másik pedig a nemzeti szintű végrehajtás – önmagában is összetett – keretrendszere, amelyek egyfelől világosan elkülönülnek egymástól, ugyanakkor, ahogy azt számos forrás kiemeli, az alapvető cél az, hogy egymást kiegészítő jelleggel működjenek. A 33. cikk elemzése előtt hasznos áttekintenünk a hatályos szöveg kialakulásához vezető út főbb állomásait.

2. 1. Travaux préparatoires

A teljes Egyezmény kidolgozása több mint 4 éven át, összesen 8 ülészak alatt zajlott. Ezek közül az alábbiakban azokat a mozzanatokat emeljük ki, amelyek a független mechanizmust illetve a participációt érintő elemek tekintetében érdemi módon befolyásolták az Egyezmény végső szövegének kialakulását, illetve az azok mögött húzódó gondolkodás formálódását.

3. ülészak¹³⁸ (2004. május 24. – június 4.)

A független mechanizmust érintő első részletes – egyszersmind fajsúlyos – javaslattal Izrael állt elő a 3. ülészak előkészítéseként. Ennek alapján a részes államoknak kifejezetten független nemzeti emberi jogi intézményt (*independent national human right institution*) kellene kijelölniük az egyezményben foglalt jogok védelmére és előmozdítására (a ’monitoring’ szó ebben a javaslatban nem szerepel). A javaslat szerint amennyiben a részes államban már működik ilyen intézmény, úgy annak mandátumát ki kell terjeszteni annak érdekében, hogy meg tudjon felelni az Egyezményből fakadó követelményeknek is. A függetlenség két aspektusát is megfogalmazza: egyfelől magának a szervezetnek kell függetlennek lennie – funkcionálisan és financiálisan is –, másfelől az ebben dolgozó személyeknek is. Ennek garanciájaként (a szöveggörnyezet alapján példálózó jelleggel,

¹³⁷ Ilias BANTEKAS; Michael Ashley STEIN; Dimitris ANASTASIOU (ed.): The convention on the rights of persons with disabilities: a commentary. Oxford Commentaries on Interna, 2018., 592. o.

¹³⁸ [UN Enable - Article 33 | Third Session - Comments, proposals and amendments submitted electronically](#)

tehát nem egyetlen feltételként) az állami, de kifejezetten erre a célra elkülönített pénzügyi keret létrehozását jelöli meg. Követelményként fogalmazza meg, hogy a kijelölt szervezet apparátusa többségében fogyatékos személyekből álljon, méghozzá a fogyatékoság széles spektrumát reprezentálva (mindemellett megfelelően a nemi, nemzeti, etnikai és kisebbségi egyensúlyra vonatkozó követelményeknek). A javaslat szerint a részes államoknak kötelezően létre kell hozniuk (*shall establish*) a kijelölt nemzeti emberi jogi intézményhez kapcsolódó tanácsadó testületet is, többségében ugyancsak fogyatékos személyek részvételével, szakértőkkel, jogászokkal és a közsféra delegáltjaival. Az elnök csak fogyatékos személy lehet. Kibontja, hogy a szervezet kijelölése, összetétele és működése is összhangban kell hogy álljon a Párizsi Alapelvekkel. Ezután 14 alpontban fejti ki, hogy a szervezet pontosan mely funkciókat kell hogy ellássa.

Az izraeli javaslat a szövegezés teljes folyamatában egyfajta igazodási ponttá vált, a későbbi ülésszakokon is többen hivatkoztak rá, vagy vették át annak számos tartalmi elemét. A szövegből világosan kiolvasható, hogy a nemzeti emberi jogi intézmények szerepe már az előkészítés korai fázisában felmerült, ugyanakkor fontos felfigyelnünk arra is, hogy ezt az intézményi státuszt már az izraeli javaslat sem tekinti önmagában teljes körű megoldásnak. Egyfelől hangsúlyozza, hogy az intézmény meglévő hatáskörét szükséges kifejezetten a majdani egyezményhez igazítottan kibővíteni, másfelől több addicionális elemet is megfogalmaz, ami a fogyatékos személyek érdemi participációját garantálhatja. Ebből világosan leszűrhető az az előfeltevés, hogy a nemzeti emberi jogi intézmény annak pusztán kijelölésével nem felelhet meg az – itt még csak formálódó – összetett függetlenségi és participációs kritériumrendszernek.

Más okokból, de ugyancsak említést érdemel a European Disability Forum (a továbbiakban: EDF) javaslata, amely mindenekelőtt leszögezi, hogy mindenképp erős monitoring mechanizmusra van szükség nemzetközi és nemzeti szinten is, annak érdekében, hogy „az egyezmény valósággá válhasson”. Ehhez egyrészt javasolja a UN Standard Rules figyelembe vételét, másrészt kiemeli, hogy nemzeti szinten a fogyatékos személyeknek könnyen hozzá kell férniük azokhoz az eszközökhöz, amelyekkel kikényszeríthetik az egyezmény implementálását. Ennek érdekében a részes államok számára kötelezően követendő implementációs időkeret (*timeframe for the implementation*) létrehozását is felvetette. Hangsúlyozza, hogy a fogyatékos emberek szervezetei integráns részét kell hogy képezzék (*must be integral part in*) minden létrehozandó implementációs illetve monitoring mechanizmusnak. Ezek fő funkcióit 5 pontban nevezi meg: a tudatosság növelése; a nemzeti szabályozás, szakpolitika és

programok Egyezményrel való összhangjának nyomon követése; kutatások indítása vagy segítése; az Egyezménynek a fogyatékos személyekre gyakorolt hatásának vizsgálatára szolgáló keretrendszer kialakítása; az Egyezmény megsértésére vonatkozó panaszok fogadása. A Párizsi Alapelvekről itt nem tesz említést.

Jól érzékelhető, hogy az EDF kevésbé a szervezeti és hatásköri, sokkal inkább a funkcionális és részvételi szempontot helyezte előtérbe. A javaslat kiemelt szövegrészből egyrészt az olvasható ki, hogy a fogyatékos személyek szervezeteinek részvételét nem pusztán külső véleményező szerepből képzelik el, hanem a kapcsolódó mechanizmusok integráns részeként. Másrészt azt is érdemes kiemelni, hogy ezt a részvételt nemcsak a nyomon követés folyamatában, hanem az implementáció valamennyi mechanizmusában képzelik el, ami szépen rímel a végső verzióként elfogadott 4. cikk generális jellegére. E két szófordulat együttes értelmezése mindenképpen magas participációs szintet vetít előre. Ezzel azonban némiképp ellentmondásban áll az idézett 5 funkció megfogalmazása, amiben viszont sokkal inkább konzultatív, reaktív, semmint a folyamatokat érdemben formáló, proaktív szereplőként jelennek meg a fogyatékos személyek szervezetei.

Kenya javaslata alapján az addig Nemzeti Implementációs Keretrendszer helyett „Monitoring” lett az – akkor még – 25. cikk címe.

A Japan Disability Forum ugyancsak kiemelte a fogyatékos személyek szervezeteinek bevonását a nemzeti szintű végrehajtási mechanizmusba, emellett támogatta a Párizsi Alapelveknek való megfelelés követelményét. Javaslataukban 8 pontban foglalták össze a nemzeti szintű monitoring szervezet funkcióit: szabályozás, szakpolitika és tervezés nyomon követése; kutatás; panaszok fogadása; ezekhez kapcsolódóan vizsgálat (*discretionary investigation*); mediáció ezekben az ügyekben; ennek sikertelensége esetén figyelmeztetés, nyilvánosságra hozatal, ajánlások, stb.; időszakos átfogó vizsgálatok és javaslattétel a kormányzat számára; szükség esetén az ügy továbbítása nemzetközi fórumokra.

Ebben a javaslatban tehát szintén hangsúlyos elem a participáció, a monitoring funkciókban pedig a kvázi-igazságszolgáltatási elemek hangsúlyosak, a jogalkotás és szakpolitika terén csak a nyomon követést fogalmazza meg, valamint a kormányzattal összefüggésben a javaslattételt, ami nem a legmagasabb participációs szintet képviseli.

A Working Group jelezte, hogy a monitoringra illetve nemzeti keretrendszerre vonatkozó kérdéseket nem volt ideje kellő mélységben megvitatni, ezért az ülészakon a Bizottság úgy döntött, hogy – egyebek mellett – a monitoringra vonatkozó javaslatok megtárgyalását a 4. ülészakára halasztja.

4. ülészak¹³⁹ (2004. augusztus 23. – szeptember 3.)

Az ülészakra előzetesen benyújtott írásbeli dokumentumok¹⁴⁰ közül az Európai Unió felvetését említjük elsőként, amely bár előljáróban megerősítette, hogy az „erős és hatékony monitoring mechanizmusok” elengedhetetlenek annak érdekében, hogy az egyezményben foglaltak valódi hatást válthassanak ki a fogyatékos emberek életében, a szövegszerű javaslat további elemei sokkal inkább puhították volna ennek kereteit. Az EU egyrészt összevonta volna a kormányzati fókuszpontra és a független mechanizmusra vonatkozó bekezdéseket, és sokkal általánosabb megfogalmazást javasolt a részes államok kötelezettségeire nézve: a monitoring tekintetében semmilyen konkrét szervezeti követelményt nem támasztott volna – sőt, a kormányzati fókuszpont illetve a koordinációs mechanizmus létrehozásának kötelezettségét is elhagyta volna –, pusztán annyit rögzített, hogy a monitoringnak a részes állam jogi és közigazgatási rendszerével összhangban kell működnie. Javaslatauk alapján emellett létre kell hozni vagy ki kell jelölni egy megfelelő mechanizmust, amely „facilitálja” a szükséges intézkedéseket a különböző ágazatok és a társadalom különböző szintjei között. A participációt érintően a 4. cikkből átemelve – ugyancsak puhább megfogalmazásban – arra tesz javaslatot, hogy az implementációt célzó jogalkotás és szakpolitika tervezés során a részes államok megfelelően konzultáljanak és vonják be a fogyatékos embereket és az őket reprezentáló szervezeteket.

Az izraeli javaslattal vagy akár az EDF javaslatával összevetve az EU felvetései mindenképpen visszalépést jelentettek volna mind a nemzeti szintű mechanizmus hatékony és független működésének feltételei, mind a participáció terén.

A svéd fogyatékosügyei ombudsman javaslata több korábbi javaslat egy-egy elemét is megjeleníti. A végrehajtás konkrét kialakításának módját nyitottabban hagyta volna a részes államok számára. Megerősítette a nemzeti monitoring keretrendszer szükségességét, ennek függetlenségét kifejezetten csak a kormányzattól való függetlenségként fogalmazta meg, ugyanakkor csatlakozott azokhoz, akik a Párizsi Alapelveknek való megfelelést javasolták beemelni az egyezmény szövegébe. A keretrendszert a későbbiekben csak *intézménynek* nevezi, hangsúlyozza, hogy ennek magába kell foglalnia és fel kell hatalmaznia (*be empowered*) a fogyatékosági mozgalomból jövő szakértőket az egyezmény végrehajtásának monitorozására, tudatosság

¹³⁹ <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4.htm>

¹⁴⁰ <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata33fscomments.htm>

növelésére, egyéni és csoportos panaszok fogadására, ajánlások megfogalmazására, és a nemzetközi monitoring mechanizmussal való kapcsolattartásra.

Bár a szöveg ezt explicit módon nem mondja ki, a javaslat mégis a nemzeti emberi jogi intézményekre szabott keretnek tűnik, amely egyetlen szereplővel, kvázi-igazságszolgáltatási funkcióval képzel el a nemzeti szintű végrehajtási mechanizmust, melynek javasolt tevékenységei között a jogalkotás vagy a szakpolitikák aktív formálásának lehetősége teljesen hiányzik, a participációt pedig ugyancsak az egyetlen kijelölt intézmény részeként láttatja.

A Landmine Survivors Network kritikával illette, hogy a tervezet ebben a fázisban még nem ment odáig, hogy nemzeti emberi jogi intézményt vagy más, a kormányzattól független szervezet kijelölését tegye kötelezővé a részes államok számára. A Párizsi Alapelvekre való hivatkozást elengedhetetlennek látta, egyrészt a függetlenség, másrészt a monitoring tevékenységek széles körű és konkrét megfogalmazása miatt. Utóbbi gondolattal lényegében azonos javaslattal élt a People with Disability Australia People with Disability Australia, az Australian Federation of Disability Organisations és az (ausztrál) National Association of Community Legal Centres is.

Az ukrán, orosz, belarusz és moldáv fogyatékos személyek szervezeteinek munkacsoportja a részvételiség elvének megerősítéseként deklarálta, hogy a nemzeti monitoring mechanizmus tervezése és létrehozása is csak a fogyatékos személyeket, hozzátartozóikat és a fogyatékoságügyi szakembereket képviselő szervezetek részvételével valósulhat meg. Ezzel tehát a participáció követelményét kimondottan a monitoring mechanizmusra, és annak is már a tervezési fázisára nézve is rögzíteni javasolta.

Izrael ezen az ülészen megismételte a 3. ülészen benyújtott – imént vázolt – szövegszerű javaslatát.

Az ülészen az Ad-Hoc Bizottság ismét elhalasztotta a monitoringra vonatkozó kérdések megvitatását, az 5. ülészen pedig érdemben nem foglalkozott a nemzeti szintű végrehajtás kérdésével.

6. ülészak¹⁴¹ (2005. augusztus 1-12.)

A 6. ülészakra előzetesen benyújtott írásbeli dokumentumok¹⁴² közül elsőként a nemzeti emberi jogi intézmények delegáltja által benyújtott javaslat érdemel figyelmet. Ez ugyanis mára igen nagy jelentőségűnek mutakozó fordulatot hozott, hiszen ekkor került elsőként a bizottság elé az a szövegszerű javaslat, amely már tartalmazta, hogy a részes államoknak egy független nemzeti testületet (*independent national body*) szükséges létrehozniuk, amely az egyezmény implementációjának monitorozásáért, valamint a fogyatékos személyek jogainak előmozdításáért és védelméért felel nemzeti szinten. A korábban bemutatott izraeli javaslattal teljes összhangban kiemeli, hogy amennyiben a részes államban már működik nemzeti emberi jogi intézmény, úgy annak mandátumát ki kell terjeszteni annak érdekében, hogy meg tudjon felelni az Egyezményből fakadó követelményeknek is. A testület hatáskörét 6 pontban foglalja össze: monitoring eljárás nemzeti intézkedési terv alapján; létező és tervezett jogalkotási lépésekhez észrevételek, javaslatok megfogalmazása; nemzeti szintű panaszok fogadása; ajánlások a releváns szervek részére; tudatosság növelése és érdekképviselés; széles körű kapcsolattartás (a fogyatékos személyek hazai és külföldi szervezeteivel, a nemzetközi mechanizmussal, ENSZ-szel, más testületekkel, stb.). Ugyancsak az izraeli javaslathoz hasonlóan rögzíteni javasolja a testület funkcionális és személyi függetlenségét, továbbá az állam kötelezettségét arra, hogy megfelelő anyagi forrást biztosítson a szervezet működéséhez. A szervezet kijelölése, összetétele és működése is összhangban kell hogy álljon a Párizsi Alapelvekkel.

Különös hangsúlyt ad a javaslatnak, hogy az éppen a nemzeti emberi jogi intézmények delegáltjától származik, hiszen ez a szöveg – az izraeli javaslathoz hasonlóan – világosan felmutatja, hogy a nemzeti emberi jogi intézményi státusz önmagában legfeljebb kiindulópont lehet. Erre egyrészt közvetlenül is utal a hatáskör bővítéséről szóló szövegrészben, másrészt a 6 funkcionális pontból a hagyományos ombudsmani tevékenységeknél egyértelműen összetettebb feladatkör rajzolódik ki.

Ehhez kapcsolódóan említésre méltó az Amnesty International javaslata, amely megerősítette a nemzeti monitoring mechanizmus szükségességét, amelyben álláspontja szerint a nemzeti emberi jogi intézmények illetve a speciális emberi jogi intézmények szerepét ki kell emelni. Ezekkel szemben 4 követelményt fogalmazott meg: a Párizsi

¹⁴¹ <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6.htm>

¹⁴² <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata33sscomments.htm>

Alapelvekkel való összhang; speciális hatáskör az egyezmény monitorozására; ajánlások megfogalmazására való jogosultság a releváns szervek, intézmények felé; egyedi jelzések fogadására, valamint ügyek képviselőitére való jogosultság a nemzeti bíróságokon vagy nemzetközi jogorvoslati fórumokon. Noha a nemzeti emberi jogi intézményi alap ebben a javaslatban is teljesen explicit, a kiterjesztett hatáskör szükségessége itt is határozottan megjelenik. Erre markánsan ráerősít a szervezet részéről megfogalmazott álláspont, mely szerint „egy nem hatékony és független nemzeti intézmény inkább akadálya lehet az implementációnak; sokkal inkább a következménynélküliség, mint a fogyatékos személyek jogvédelmének eszköze”. (*A national institution, which is not working independently and effectively, could in practice become an obstacle to the effective implementation of the Convention; it can be an instrument of impunity, rather than a tool to promote and protect the rights of persons with disabilities.*) Mindezek alapján több pontból álló javaslatokat fogalmaztak meg, amit a később véglegesként elfogadott szöveg, sőt, az azóta összegyűlt tapasztalatok fényében is indokolt részletesebben is felidéznünk.

A javaslat a *függetlenséget* a kormányzat végrehajtó funkcióitól (*executive functions of the government*) való függetlenségként írta le, kiemelve, hogy ezt a nemzeti intézmény alapító okiratának is rögzítenie kell. Jogszabály, sőt, lehetőleg az alkotmány kell hogy létrehozza az intézményt, amelyben nagyon pontosan szerepelnie kell az apparátus kiválasztását, kinevezését, visszahívását érintő minden részletnek, hogy a pártatlanság és függetlenség lehető legerősebb garanciáját jelenthesse.

Hatásköre kifejezetten ki kell hogy terjedjen a *kormányzat ellenőrzésére* abból a szempontból, hogy mennyiben tesz eleget a nemzetközi emberi jogi egyezményekből származó kötelezettségeinek. Ennek részeként nyomon kell követnie a nemzetközi testületek által kiadott ajánlások, következtetések végrehajtását is, ehhez kapcsolódóan szükségesnek látják annak rögzítését is, hogy a nemzeti intézmény maga is jelentést vagy információt, magyarázatot kérjen a kormányzati szereplőktől, ha a fenti follow-up alapján ezt szükségesnek látja. Lényeges, hogy az intézmény saját jogon is küldhessen jelentéseket az ENSZ ember jogi szervezeteinek a részes államokban tapasztalt emberi jogi viszonyokról, ez azonban nem terjedhet ki az országjelentés írására. Minél szélesebb körben részt kell vennie a nemzetközi emberi jogi fórumokon, melyeken kizárólag önmagát, és soha nem a részes állam kormányát képviseli.

Pontosan körülírt és széles hatáskör szükséges az esetleges *emberi jogi jogsértések önálló vizsgálatára*. Ehhez kapcsolódóan hozzá kell hogy férjen kormányzati információkhoz és joga kell hogy legyen ilyen információkat kérni a releváns szervektől.

Az állami tisztviselőket jogszabály kell hogy kötelezze a nemzeti intézmények vizsgálataiban való együttműködésre, a nemzeti intézmények pedig minden esetben kell hogy keressék a kapcsolódást hazai és nemzetközi NGO-kkal a releváns további információk begyűjtésére. A vizsgálat eredményét szükség esetén haladéktalanul a megfelelő jogorvoslati szerv elé kell terjeszteni.

A nemzeti intézmény *egyedi panaszokat* kell hogy fogadjon, nemcsak érintett személyektől, hanem azok szervezeteitől, ügyvédektől, hozzátartozóktól, nem kormányzati szereplőktől is. Ezzel összefüggésben hatáskörrel kell rendelkezniük nem-bíróági jogorvoslat és ideiglenes intézkedések megtételére is; joguk kell hogy legyen a bíróságoknak való tanácsadásra is (*amicus curiae*).

A nemzeti intézménynek *elszámoltathatónak* kell lennie: a tevékenységének átláthatónak, nyilvánosnak kell lennie, működését pedig vizsgálnia kell a nemzetközi monitoring mechanizmusnak.

A nemzeti intézményt illetően az egyezménynek rugalmasan kell fogalmaznia, és inkább egyfajta minimumot kell meghatározni annak érdekében, hogy függetlenül és hatékonyan tudjon működni a nemzeti implementációs keretrendszeren belül. Keretet kell tehát adnia, amelyen belül mozgásteret enged a részes államoknak a megvalósítás konkrét formáját illetően.

Az Amnesty International külön fejezetet szentel a civil társadalom részvételének, amelyben úgy fogalmaz, hogy az egyezmény implementációjának sikere a civil szféra magas szintű bevonásától függ (*depend on*).

A szöveget áttekintve egyrészt megállapítható a javaslat időtállósága, hiszen nemcsak az ezek után született nemzetközi jogi dokumentumokból bomlik ki hasonló kritériumrendszer, de az azóta eltelt évtizedek tapasztalatainak tükrében is relevánsnak és aktuálisnak hatnak az itt megfogalmazott szempontok. Szembeötlő ugyanakkor a javaslat két markáns vonása is. Az egyik, hogy jól érzékelhetően egyetlen intézményben gondolkodik, és ezt az egyetlen entitást – vélhetően nemzeti emberi jogi intézményt – törekszik felruházni mindazokkal az adottságokkal és garanciákkal, amelyek biztosítják annak teljes függetlenségét, hatékonyságát és az érintettek bevonását. A másik, hogy ebben a koncepcióban túlnyomórészt kvázi-igazságszolgáltatási jellegű funkciók körvonalazódnak, hiszen a bemutatott eszközök többsége egyedi esetekben alkalmazható, reaktív jellegű lépéseket, vagy az adott ország igazságszolgáltatási rendszeréhez kapcsolódó lehetőségeket említ.

A nemzeti szintű monitoring tekintetében más szereplők is megnyilvánultak, jellemzően kisebb léptékű javaslatokkal, ezek mindenesetre kivétel nélkül aláhúzzák a nemzeti szintű monitoring jelentőségét illetve a participáció szerepét, és támogatják azt. Ide sorolható Kanada, Izrael, a Fogyatékos Emberek Arab Szervezete, a Landmine Survivors Network, az International Disability Caucus.

Az elérhető dokumentumok alapján az érzékelhető, hogy a 6. ülészakon széles körű egyetértés alakult ki abban, hogy az egyezmény önálló cikket tartalmazzon mind a nemzeti, mind a nemzetközi monitoringra vonatkozóan. Megjelenik annak igénye is, hogy az újonnan megalkotott egyezmény által kialakított keretrendszer hatékonyabb legyen, mint az addig létrehozott és működtetett egyezményeké, részben azért is, mert mint készülő legfrissebb emberi jogi egyezményként ez mintát adhat a többi egyezmény számára is. Általános támogatást kapott az a szempont is, hogy a monitoring mechanizmus(ok) minden szintjén teljes részvételt kell biztosítani a civil társadalomnak, beleértve a fogyatékos személyek szervezeteit is. Az tehát már ekkor konszenzusos álláspont volt, hogy a civil társadalom bevonása nem merülhet ki a fogyatékos személyek szervezeteinek részvételében.

8. ülészak

Érdemben a 8. (végső) ülészak foglalkozott ismét a készülő egyezmény tárgyalt cikkeivel, amelyekkel kapcsolatban a 7. és 8. ülészak között lényeges változások történtek. A kormányzati fókuszpont kijelölésére vonatkozó pontban ekkor vált a szöveg részévé a részes állam szervezeti felépítésére való utalás (*in accordance with their system of organization*), illetve ekkor került be a koordinációs mechanizmus tekintetében is a „kormányzaton belül” (*within the government*) kiegészítés. A független mechanizmus létrehozásának színterét illetően a „nemzeti szinten” (*at the national level*) kifejezést a „részes államon belül” (*within the State Party*) váltotta fel, amely teret nyitott annak az értelmezésnek, hogy ezt a funkciót egy nem állami szervezet nem töltheti be. Ugyancsak lényeges változás, hogy a 7. ülészakon még egyetlen mechanizmust említ a szöveg, amely a 8. ülészak végén – és a végleges egyezmény szövegében – egy vagy több független mechanizmust magába foglaló keretrendszerként jelenik meg.

A 8. ülészakon az Ad-Hoc Bizottság elfogadta az Egyezmény – így a 33. cikk – szövegét. A fentiekben kiemelt néhány javaslatból is látható, hogy a nemzeti szintű mechanizmusok tekintetében széles spektrumon mozogtak a javaslatok, és e különbözőségek egy része a munka végére is megmaradt. Láthatóan nem volt tökéletes

egyetértés a részes államoknak nyújtandó mozgástér terjedelme tekintetében; az International Disability Caucus még a záró ülészakra is beterjesztette szövegszerű javaslatát, amely a nemzeti monitoring mechanizmust illetően egy sokkal részletesebb – összesen 9 pontból és további 8 alpontból álló – követelményrendszert fogalmazott volna meg a részes államok irányába, ez azonban végül nem épült be a végleges szövegbe. A javaslat nagyfokú egyezőséget mutatott a korábban bemutatott izraeli javaslattal.

Az értekezés által vizsgált aspektusok irányából végül fontos kiegészítést jelent a munkacsoport 114. számú lábjegyzete¹⁴³, amely rögzíti, hogy a tagok nem jutottak teljes körű megállapodásra a nemzeti emberi jogi intézményeknek az egyezmény végrehajtásában betöltött szerepére vonatkozóan. Megjegyzi, hogy a munkacsoport néhány tagja szerint ez a szerep többek között kiterjedhet az egyezmény rendelkezéseinek megismertetésére a fogyatékos személyek és a közvélemény felé; a nemzeti jogszabályok, politikák és programok nyomon követésére; az egyezmény vagy a nemzeti jogszabályok hatásával kapcsolatos kutatások végzésére vagy elősegítésére; a fogyatékos személyekre gyakorolt hatás értékelésére szolgáló rendszer kidolgozására; az Egyezmény rendelkezéseinek be nem tartásával kapcsolatos panaszok fogadására.

2. 3. A 33. cikk elemzése

Az eddigiekben bemutatott szempontok távlati képet adtak arról, hogy az Egyezmény létrejötte és széles körű ratifikációja a fogyatékos személyek életének milyen súlyú és komplexitású kérdéseire van hatással. Emellett talán azt is sejtetik, hogy ezek átfogó kezelése a részes államok oldaláról magas fokú nemzeti szintű koordinációt igényel a jogalkotás és a szakpolitikák terén is. Ennek pedig egyik sarokköve az Egyezmény végrehajtását érintő állami, kormányzati feladatok és hatáskörök telepítésének szervezeti kerete, valamint az ahhoz kapcsolódó hatékony jogalkotási és államigazgatási mechanizmusok. Fontos megjegyeznünk, hogy ez a felismerés nem az Egyezmény megszületése óta eltelt csaknem két évtized tapasztalatából adódik, hanem már a megszüvegezéskor jelentős hangsúlyt kapott, s így a szöveg sarkalatos részévé vált. Tartalmi újításai mellett tehát jelentős változást hozott abból a szempontból is, hogy egyértelművé tette: a részes államoknak belső szervezeti működésükben is változást kell

¹⁴³ <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata33wgtext.htm>

elérniük az Egyezményben foglaltak érdemi végrehajtása érdekében: „[a] nemzetközi nyomon követés mellett a nemzeti szintű monitoring fókuszba helyezésével az Egyezmény újabb paradigmaváltást hajtott végre”¹⁴⁴.

Az Egyezmény aktív és hatékony végrehajtásának nemzeti szintű szervezeti kereteire vonatkozó sarokpontok a 33. cikkben jelennek meg. A cikk alapvetően három – illetve opcionálisan négy – kötelezettséget ró a részes államokra, melyek fókuszában a hatékony kormányzati koordináció, a végrehajtás nemzeti szintű nyomon követése illetve a fogyatékos személyeknek mindezen folyamatokba történő aktív bevonása áll. Értekezésünk központi eleme a nemzeti szintű – azon belül is különösen a független – végrehajtási mechanizmus, valamint a fogyatékos emberek participációjának kérdésköre, ezért a 33. cikk elemzése során e két aspektusra különös hangsúlyt fektetünk. Ugyanakkor a végrehajtás keretrendszerének egyes elemei korántsem egymástól elszigetelten, hanem együttesen, egymást kiegészítve alkotnak egy koherens koncepciót, ezért a 33. cikk részletes elemzése során – ha kisebb hangsúllyal is, de – a keretrendszer további elemeinek bemutatására is sor kerül.

2. 2. 1. Az elemzés módszere

Az említett pontok értelmezésének egyes szempontjait a szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény¹⁴⁵ (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény) 31-33. cikke alapján közelítem, amely a nemzetközi közjogi szerződések szövegének értelmezésére vonatkozó szabályokat és eszközöket rögzíti. Elöljáróban fontos leszögeznünk, hogy e tanulmány nem egy konkrét jogvita eldöntését megalapozó jogalkalmazói értelmezés részeként született, ezért a továbbiakban leginkább a tudományos értelmezés sajátosságaihoz kíván közelíteni, s ennek érdekében törekszik felmutatni az Egyezmény említett pontjait érintő legfontosabb értelmezési szempontokat, dilemmákat.

A nemzetközi szerződések – és általában a jogi dokumentumok – értelmező elemzésének legalapvetőbb és elsődleges kiindulópontja maga a szöveg, amely „az értelmezés tárgya s feltehetően a felek akaratát a legjobban tükröző elem”¹⁴⁶. A bírói

¹⁴⁴ Gauthier DE BECO: Article 33 (2) of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Another Role for National Human Rights Institutions?, in Netherlands Quarterly of Human Rights, 2011/29. szám, 85.

¹⁴⁵ 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről

¹⁴⁶ Quoc Dinh NGUYEN, Patrick DAILLIER, Alain PELLET, KOVÁCS Péter: Nemzetközi közjog, 2003., Osiris, 133.

jogértelmezés során, amennyiben a szöveg nyelvtani értelmezése alapján egyértelműen eldönthető az értelmezendő kérdés, „úgy meg is lehet állni”¹⁴⁷. A továbbiakban azonban a nyelvtani elemzésen túlmenő szempontok bemutatására is vállalkozom, s nemcsak azért, mert e sorokon nem egy konkrét értelmezési kérdés eldöntéséhez kívánok támpontokat adni, hanem mert a nemzetközi egyezményeknek jellemző sajátossága, hogy azokat „ritkán sikerül egyértelműen megfogalmazni”¹⁴⁸, így a különböző, az értelmezést nehezítő körülmények „szükségessé teszik a szerződések valódi értelmének feltárását”¹⁴⁹.

Az értelmezés általános szabályainak körében a Bécsi Egyezmény 31. cikkének 1. pontja rögzíti, hogy a „szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.” Az aktuálisan vizsgált szövegrész tehát az értelmezés során összekapcsolódik a szerződés egészének szövegével, annak összefüggéseivel, különös tekintettel az adott szerződés tárgyára és céljára. Ez a megközelítés hagyományosnak mondható: az Állandó Nemzetközi Bíróság már több mint száz évvel ezelőtt megfogalmazta, hogy „a szerződést a maga egészében kell olvasni s jelentését nem lehet meghatározni néhány, környezetéből kiszakított mondat alapján”¹⁵⁰.

A Bécsi Egyezmény a szövegösszefüggés fogalmát kiterjesztően értelmezi: a 31. cikk 2. pontjában egyrészt rögzíti, hogy az értelmezés során a bevezető részt és a mellékleteket is figyelembe kell venni, továbbá a) pontjában a szövegösszefüggésbe tartozónak rendel „bármely, a szerződéssel összefüggő olyan megállapodást, amely valamennyi részes fél között a szerződés megkötésével kapcsolatban jött létre”. Elemzésünk tárgya szempontjából ennek az értelmezési eszköznek nem lesz relevanciája, hiszen magán az Egyezményen kívül nincs olyan kapcsolódó megállapodás, amely valamennyi részes fél között kötött volt.

A b) alpont ugyancsak a szövegösszefüggés részeként tekintendőként határoz meg „bármely okmányt, amelyet egy vagy több részes fél készített a szerződés megkötésével kapcsolatban és amelyet a többi részes fél a szerződésre vonatkozó okmánynak ismer el”. Bár az Egyezményt érintően folyamatosan születnek olyan okmányok, amelyeket valamely szerződő fél készít, ezek pedig kétségtelenül a szerződéssel összefüggésben állnak, ugyanakkor nem a szerződés megkötésével, hanem jellemzően annak végrehajtásával

¹⁴⁷ KOVÁCS Péter: Nemzetközi közjog, 2011, Osiris, 65.

¹⁴⁸ Uo. 62.

¹⁴⁹ Uo.

¹⁵⁰ CPJI: A mezőgazdaságban alkalmazott személyek munkafeltételeinek szabályozása és az ILO hatásköre tárgyában adott tanácsadói vélemény, 1922. augusztus 12., *Série B* n°2, 22.

kapcsolatosak (mindenekelőtt például a részes államok jelentései), így számunkra ezúttal ez a halmaz is üres.

A Bécsi Egyezmény a 31. cikk 3. pontjában mindezek mellett a szövegösszefüggés körén kívül eső, ugyanakkor az értelmezés során figyelembe veendő elemeket is meghatároz. Az a) alpont alkalmazását szintén mellőznünk kell, hiszen „a részes felek között a szerződés értelmezésére vagy rendelkezéseinek alkalmazására vonatkozóan létrejött bármely utólagos megállapodás” az Egyezmény tekintetében egyelőre nem született.

A b) alpont szerint ugyancsak ide kell sorolni „a szerződés alkalmazása során utólag kialakult olyan gyakorlatot, amely a szerződés értelmezését illetően a részes felek megegyezését jelenti”. Elemzésünk szempontjából ez lehet az egyik legfőbb és legizgalmasabb terület, hiszen a Bécsi Egyezmény itt nem a felek közötti valamely formális megállapodásról szól, hanem annak lehetőségét nyitja meg, hogy a felek által (akár hallgatólagosan) elfogadott gyakorlatot az értelmezés során a szabály részének tekintsük. A Bizottság és a részes államok viszonyában ez a gyakorlat folyamatosan formálódik, amelynek nyomait számos dokumentum őrzi. Ilyenek a részes államok jelentései illetve a Bizottság által ezek nyomán készített, országspecifikus záró következtetések (*concluding observations*), amelyben egy-egy intézkedést, jogintézményt érintő elismerést vagy kritikát illetve a jövőre szóló javaslatokat fogalmaz meg a testület. Mindenképp a gyakorlatot formáló dokumentumnak tekinthetők a Bizottság által kiadott általános kommentárok (*General Comment*), amelyek az Egyezmény egy-egy cikkével, sőt, olykor annak egy szűkebb szeletével kapcsolatos bizottsági álláspontot, s ezáltal voltaképp egyfajta értelmezést is tartalmaznak. Végül ide sorolható a Bizottság által 2016-ban a független keretrendszerekről és azoknak a Bizottság munkájában való részvételéről kiadott útmutató¹⁵¹ (a továbbiakban: Útmutató).

A c) alpont „a nemzetközi jognak a részes felek viszonyában alkalmazható bármely idevonatkozó szabályát” említi, a 31. cikk 4. pontjában pedig rögzíti, hogy „valamely kifejezésnek különleges értelmet kell adni, ha megállapítható, hogy a részes feleknek ez volt a szándékuk”.

Az értelmezés itt bemutatott általános szabályain túl a Bécsi Egyezmény meghatározza az értelmezés kiegészítő eszközeinek körét is. Ezeket a 32. cikk alapján

¹⁵¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Guidelines on Independent Monitoring Frameworks and their participation in the work of the Committee, 2016.
<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/GuidelinesIMF.doc>

annak érdekében lehet alkalmazni, hogy „a 31. cikk alkalmazása folytán kapott értelem megerősítést nyerjen, vagy hogy az értelem megállapítható legyen abban az esetben, ha a 31. cikk szerinti értelmezés félreérthető vagy homályos értelemhez, vagy olyan eredményre vezetett, amely nyilvánvalóan képtelen vagy ésszerűtlen.” Mindenekelőtt azt szükséges aláhúzni, hogy az értelmezés kiegészítő eszközeinek alkalmazása a fentiek alapján opcionális, tehát nem feltétlenül része az értelmezési folyamatnak. A kiegészítő eszközök körét vagy fogalmát a Bécsi Egyezmény közelebbről nem határozza meg, pusztán – exemplifikatív módon – kiemeli ezek közül a szerződést előkészítő munkálatokat és a szerződés megkötésének körülményeit (*travaux préparatoires*), amelyet az előző részben mutattam be.

A továbbiakban a fentiek alapján releváns értelmezési szabályok és eszközök mentén az Egyezmény 33. cikkében körülírt kormányzati koordinációs pontot illetve független mechanizmust érintő néhány értelmezési aspektust tekintjük át.

2. 2. 2. Kormányzati fókuszpont és koordinációs mechanizmus

„A részes államok, szervezeti felépítésüknek megfelelően, a jelen Egyezmény végrehajtására vonatkozó ügyekre a kormányzaton belül kijelölnek egy vagy több koordinációs pontot, és mérlegelik egy kormányzati koordinációs mechanizmus létrehozását vagy kijelölését a különböző ágazatokban és szinteken történő kapcsolódó tevékenységek előmozdítására.”¹⁵²

A rendelkezés célját a mondat második és utolsó fordulata együttesen határozza meg: az egyezmény végrehajtását célzó intézkedések kormányzaton belüli előmozdítása illetve a különböző ágazatok és szervezeti szintek közötti tevékenységek összehangolása. Ennek tehát legalább egy koordinációs ponton keresztül kell megtörténnie, melyet a kormányzati szervezetrendszeren belül szükséges kijelölni. A szövegből a továbbiakban jelentős mozgástér illetve mérlegelési lehetőség olvasható ki, ezek lehetséges értelmezési lehetőségeivel foglalkozunk később.

A továbbiakban az itt említettek közül két ponttal: a 33. cikk 1. pontjában foglalt koordinációs pontot, valamint a 2. pontban körülírt független mechanizmust érintő értelmezési kérdéseket vizsgáljuk.

¹⁵² Egyezmény, 33. cikk 1. pont

A koordinációs pont tekintetében a nyelvtani értelmezés alapján egyértelmű, hogy azt a részes állam kormányzati szervezetrendszerén belül szükséges kijelölni. Ezt az értelmezést a koordinációs pont célját érintő meghatározás, az Egyezmény más pontjaival való szövegösszefüggés, valamint a Bizottság és a részes államok eddigi gyakorlata is kifejezetten megerősíti.

A szóban forgó szövegrész szűkebb értelemben vett nyelvtani értelmezése alapján az a következtetés vonható le, hogy a koordinációs pont minden további jellemzőjét – így különösen a kormányzaton belüli pozicionálását, feladat- és hatáskörének illetve működésének pontos meghatározását – illetően gyakorlatilag korlátlan szabadsága van a részes államoknak, hiszen erre semmilyen konkrét utalást nem tartalmaz a szöveg, a „szervezeti felépítésüknek megfelelően” szófordulat pedig tovább erősíti ezt a megengedő megközelítést.

Árnyalja a képet azonban, ha a 33. cikk 1. pontjának szövegét egészében tekintve figyelembe vesszük a koordinációs pont kijelölésének célját, ami „az Egyezmény végrehajtására vonatkozó ügyek” vitele. A mondat nem pontosítja, hogy konkrétan mely ügyekről van szó, ennek ellenére – vagy inkább éppen ezért –, illetve általában a mondatban szereplő kifejezések szokásos értelme és a jóhiszemű értelmezés elve alapján az tűnik logikusnak, hogy az Egyezmény végrehajtását érintő *valamennyi* ügyre ráhatással bíró koordinációs pont kijelölése a cél. Ezt az értelmezést erősíti a kormányzati koordinációs mechanizmus céljának megfogalmazása is, amely a különböző kormányzati ágazatok és szervezeti szintek közötti összehangolást jelöli meg – ez ugyancsak az e tevékenységek érdemi elvégzéséhez szükséges hatáskört feltételez. Bár a koordinációs pont illetve a koordinációs mechanizmus működtetése két külön tartalmi eleme a szóban forgó pontnak, melyek közül ráadásul az utóbbi nem is kötelező a tagállamokra nézve, mégis érdemes kölcsönösen bevonni ezeket az értelmezési folyamatba, hiszen ugyanazon ponton belül, sőt, egyazon mondatban említi a két intézményt az Egyezmény, amely arra enged következtetni, hogy céljuk és funkciójuk nagyban közös.

A szövegösszefüggés vizsgálatát tágabb fókuszúra – az Egyezmény szövegének egészére – nyitva, mindenekelőtt érdemes felidézni az 1. cikket, mely szerint az Egyezmény célja „valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékkal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.” Látványos a szövegszerű hasonlóság az általános kötelezettségeket tartalmazó 4. cikk 1. pontjával, amely alapján a részes államok kötelezettsége biztosítani „valamennyi alapvető emberi jog

és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára”. Az 1. pont c) alpontja mindemellett rögzíti, hogy a részes államok „figyelembe veszik a fogyatékossgal élő személyek emberi jogainak védelmét és előmozdítását valamennyi politika és program során”, d) pontja alapján pedig „biztosítják, hogy a hatóságok és közintézmények a jelen Egyezményrel összhangban tevékenykedjenek”. Mindenekelőtt fontos rögzíteni, hogy az utóbbiak esetében nyilvánvaló kötelezettségekről van szó, ezt a 4. cikk címe, és az 1. pont főmondatának megfogalmazása is egyértelművé teszi. A cél megfogalmazásában és a további idézett mondatrészekben közvetlenül tetten érhető az Egyezmény egészére egyébként is jellemző horizontális megközelítés, hiszen e kötelezettségek valamennyi emberi jog és szabadság megvalósulására irányulnak, amelyeket valamennyi politika – az eredeti szövegben *policies*, azaz szakpolitikák – és valamennyi program terén, valamint minden hatóság és közintézmény tevékenységében érvényesíteni kell. Miután a fentiekben arra a következtetésre jutottunk, hogy a koordinációs pontnak az Egyezmény végrehajtását érintő valamennyi ügyre ráhatással kell bírnia, ebbe a körbe az itt idézett pontok is bevonhatók, amely alapján egy valóban horizontális és rendkívül potens, a kormányzati működés egészére hatni képes szervezet vagy szervezeti egység képe rajzolódik ki.

Bár a koordinációs pont kijelölésével kapcsolatos aspektusok elsősorban technikai, szervezeti vagy szabályozási kérdéseket vetnek föl, és ezért távolinak tűnhet a kapcsolódás, mégis lehet létjogosultsága az 1.2. alfejezetben bemutatott paradigmaváltással való összevetésnek is. Mint láttuk, az Egyezmény a medikális modell felől a társadalmi illetve az emberi jogi modell felé történő elmozdulás egyik sarokköve lett. A koordinációs pont szempontjából ennek azért lehet relevanciája, mert e megközelítések gyökerei leképezhetőek az egyes kormányzati ágazatok rendszerében – mindenekelőtt az egészségügyi illetve a szociális ágazatban – is, így felmerülhet a kérdés, hogy ezt az erős szemléletbeli váltást mely ágazat tudja leghatékonyabban és leghitelesebben képviselni. A hazai és nemzetközi szakirodalomban is megjelenik az a nézet, mely szerint a fogyatékossgal alapvető szakmai, elvi megközelítése – paradigmája – nem pusztán elméleti kérdés, hanem közvetlenül hat arra, hogy miként (milyen szerepben) tekintünk a fogyatékos emberre, és ennek alapján milyen főbb jellemzők figyelhetők meg a születő jogszabályokban és a szakpolitika más elemeiben.¹⁵³ A 33. cikket érintően olyan álláspont

¹⁵³ Ld.: Robert F. DRAKE: Understanding disability policies. 1999.; KÁLMÁN Zsófia; KÖNCZEI György: A Taigetosztól az esélyegyenlőségig. Osiris, 2002.

is fellelhető, mely szerint a fent idézettek alapján a koordinációs pont semmiképp nem lehet része sem az egészségügyi, sem a szociális ágazatnak, mert az előbbi (értelemszerűen) a medikális megközelítés alapvető attitűdjével bír, míg az utóbbi elsősorban a jótékony megsegítés talaján áll, s ezek egyike sem egyeztethető össze az Egyezmény felfogásával.¹⁵⁴

A Bizottság 7. számú általános kommentárja¹⁵⁵ a fogyatékos személyek és szervezeteik participációjának kérdésével foglalkozik, ennek részeként pedig érinti az Egyezmény 33. cikkét is. Ezzel kapcsolatban úgy foglal állást, hogy a 33. cikk az Egyezmény 4. cikkének 3. pontjának kiegészítéseként értelmezendő¹⁵⁶, amely előírja, hogy az Egyezmény végrehajtására irányuló jogalkotás, szakpolitikai lépések kidolgozása és végrehajtása során, és más kapcsolódó döntéshozatali eljárásokba a részes államok „aktívan bevonják képviselői szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket”. A koordinációs pont funkcióit a kommentár tehát alárendeli a participáció céljainak, ennek alapján azt ajánlja a részes államoknak, hogy a kormányzati koordinációs pontnak eleve legyenek részei a fogyatékos személyeket képviselő szervezetek, illetve a koordinációs pont működésébe épüljenek be az ehhez kapcsolódó egyeztetési mechanizmusok is. Fontos kiemelnünk, hogy a Bizottság itt ajánlással él, tehát nem állítja, hogy az Egyezmény szövege alapján ez az egyetlen elfogadható módja a 33. cikk végrehajtásának. Mindemellett úgy fogalmaz, hogy a 33. cikk 3. pontjának végrehajtása érdekében a részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy a koordinációs pont könnyen elérhető legyen a fogyatékos személyeket képviselő szervezetek számára¹⁵⁷. Ennek megfogalmazása már direkter, ezért – az előbbi ajánlással együtt értelmezve – arra lehet következtetni, hogy a könnyű elérhetőség (*easy access*) biztosítása egyfajta minimumkövetelmény, amely különös hatékonysággal tud érvényesülni az ajánlás szerinti működés kialakításával.

A Bizottság egyes záró következtetéseiben a koordinációs pontot érintően az Egyezmény 33. cikkének szövegén túlmutató elvárásokkal is találkozunk. Szlovákia esetében 2016-ban a Bizottság aggodalmát fejezte ki a koordinációs pont korlátozott kapacitása miatt, amelyek nem teszik lehetővé az Egyezményből fakadó feladatok hatékony ellátását. Nagy-Britannia helyzetét 2017-ben úgy értékelte a testület, hogy a

¹⁵⁴ Luis Fernando ASTORGA GATJENS: Analysis of Article 33 of the UN convention: The critical importance of natural implementation and monitoring. SUR-Int'l J. on Hum Rts., 2011, 8: 71.

¹⁵⁵ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: General comment No. 7 on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, 2018.

¹⁵⁶ Uo. 34. pont

¹⁵⁷ Uo. 41. pont

kijelölt kormányzati koordinációs pont működése nem kellően átfogó, nem rendelkezik megfelelő hatáskörrel ahhoz, hogy az egész országra nézve össze tudja fogni az Egyezmény végrehajtását. Lengyelország 2018-ban született záró következtetéseiben a testület a koordinációs pontnak a funkciói ellátása során tapasztalt paternalista szemléletét kifogásolta, emellett egy ágazatközi szereplő kijelölését javasolta, amely valóban minden ágazatban és minden szinten képes vezetni és koordinálni az implementációt.

A kormányzati koordinációs pont tekintetében tehát látható, hogy – bár a 33. cikk 1. pontja kevés konkrét kritériumot fogalmaz meg –, a további értelmezési eszközök használata során határozottan kirajzolódott a horizontális kormányzati hatáskör, valamint érintőlegesen az Egyezmény által képviselt tartalmi paradigmaváltás hiteles képviselőének igénye is. Ennek alapján a koordinációs pont optimális helyéül a kormányzati munkát horizontálisan irányító szervezet látszik. Szükséges továbbá, hogy a koordinációs pont legalábbis közvetlen és jól átjárható kapcsolattal rendelkezzen a területen működő érdekvédelmi szervezetekkel, sőt, a Bizottság által javasolt esetben e szervezetek képviselői kifejezetten részei a koordinációs pontnak.

Ezzel összefüggésben érdekes megfigyelni, hogy miközben – mint láttuk – a fogyatékoságot immáron évtizedek óta nem a gondoskodás és a passzív segítségre szorulás, hanem a társadalmi részvétel és az emberi jogok oldaláról közelíti a szakma, a fogyatékoságügy az európai államok jelentős részében – Magyarországon is – hagyományosan a szociális ágazat és így a szociálpolitika¹⁵⁸ része¹⁵⁹ az államigazgatási struktúrában. Ez egyfelől indokolható azzal, hogy a fogyatékos embereket közvetlenül érintő szabályozási tárgykörök igen jelentős része a szociális ágazat feladat- és hatáskörében jelenik meg, illetve hogy több más, sérülékeny társadalmi csoportot érintő hasonló hatáskörök és az ahhoz kapcsolódó szaktudás is itt adottak. Másfelől azonban ebben a konstellációban könnyen adódhatnak hatásköri és hatékonysági problémák, hiszen – miközben az ágazatok egyike felelős a teljes vonatkozó kormányzati tevékenység koordinációjáért és monitorozásáért – az államigazgatás rendszerében egymás mellé rendelt szereplők között nincs olyan jogi vagy strukturális eszköz, ami a feladatok nyomon követését és számonkérését kikényszeríthető jelleggel lehetővé tenné. Az Egyezmény által

¹⁵⁸ Az aktuális hazai államigazgatási struktúrában a fogyatékoságüggyel kapcsolatos hatáskörök a gondoskodáspolitikai valamint a fogyatékoságügyi államtitkárság között oszlanak meg, az alább idézett jogszabály ugyanakkor a fogyatékosággal kapcsolatos feladat- és hatásköröket továbbra is a szociálpolitikáért való felelősség keretében fogalmazza meg, a törzsszövegben ezért használjuk ezt a kifejezést.

¹⁵⁹ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről, 93. §

elvárt horizontalitás teljesítése tehát roppant nehéz feladat, ha az adott szakpolitikáért felelős szervezeti egység (államtitkárság, helyettes államtitkárság, főosztály) egy a sok közül, a többi ágazat intézkedéseire hatni képes speciális hatáskör vagy felhatalmazás nélkül. A hazai államigazgatási szervezetrendszerben alapvetően a Miniszterelnökség és jogelődjei rendelkeztek olyan feladat- és hatáskörrel, amely a kormányzat más ágazatainak működését közvetlenül érintő intézkedésekre jogosítja, a fogyatékosügyért is felelős Belügyminisztérium és jogelődjei ilyennel sosem bírtak. Annak ellenére sem, hogy a kormányzat egésze számára határidőhöz kötött feladatokat rendelő Országos Fogyatékosügyi Program előkészítése és végrehajtásának koordinálása mindig is a fogyatékosügyért is felelős szociális ágazat feladata volt. Ez tehát korántsem hazai sajátosság: a fogyatékosügyi kormányzati feladatok a részes államok jelentős részében a szociális (néhány helyen az egészségügyi) ágazathoz kapcsolódnak, ahol túlnyomó többségükben ugyancsak nem rendelkeznek a kormányzat egészére kiható hatáskörrel.

Hazánkban erre a felismerésre épült a Fogyatékosügyi Tárcaközi Bizottság 2015. évi létrehozása¹⁶⁰, amelynek fő feladata „a minisztériumok fogyatékos embereket érintő tevékenységének összehangolása”¹⁶¹, és amely egyúttal a 33. cikk alapján kijelölendő kormányzati koordinációs pont szerepét is betölti.¹⁶² Ez sem egyedülálló szervezeti megoldás, több más országban, így például a visegrádi államok mindegyikében működik hasonló testület.

2. 2. 3. *A független mechanizmus*

„[A] részes államok, jogi és közigazgatási rendszerüknek megfelelően, az államon belül fenntartanak, megerősítenek, kijelölnek vagy létrehoznak egy vagy több független mechanizmust magában foglaló keretrendszert, a megfelelő módon, amely segíti, védi és ellenőrzi a jelen Egyezmény végrehajtását. E mechanizmus kijelölése vagy létrehozatala során a részes államok figyelembe veszik az emberi jogok védelmét és előmozdítását célzó nemzeti intézmények jogállásának és működésének alapelveit.”¹⁶³

¹⁶⁰ 1432/2015. (VI. 30.) Korm. határozat a Fogyatékosügyi Tárcaközi Bizottság létrehozásáról

¹⁶¹ Uo., 2. pont

¹⁶² Uo., 3. pont

¹⁶³ Egyezmény, 33. cikk 2. pont

Túlzás nélkül állíthatjuk, hogy a 33. cikk 2. pontja az Egyezmény egyik legfőbb újdonsága volt az ENSZ emberi jogi egyezményei sorában. Az Egyezmény 33. cikk 2. pontjának első mondatából kiindulva a független mechanizmus tekintetében is jelentős mozgástér mutatkozik a részes államok számára. Az explicit kötelezettség egy független koordinációs keretrendszer létrehozására irányul, amelynek célja az Egyezmény végrehajtásának segítése, védelme és nyomon követése. Ennek módját illetően további kritériumokat az első mondat nem fogalmaz meg: a keretrendszer a részes állam jogi és közigazgatási rendszeréhez igazodó módon, az államon belül szervezetileg szabadon pozicionálva működhet, akár korábban működő, akár újonnan létrehozott keretrendszerként, amely egy vagy több mechanizmust foglalhat magába. Megjegyzendő továbbá, hogy az Egyezmény sem a keretrendszer, sem a mechanizmus fogalmát vagy formáját nem határozza meg közelebbről, továbbá nem részletezi azt sem, hogy pontosan mely kritériumok teljesülése esetén tekinthető a koordinációs keretrendszer a kormányzattól függetlennek.

A független mechanizmus beemeléseinek célja az első mondat utolsó fordulatából olvasható ki: az Egyezmény nemzeti szintű végrehajtásának előmozdítása – az eredeti szövegben szereplő *promote* kifejezést inkább ez adja vissza a magyar fordításban olvasható segítség helyett –, valamint az Egyezmény implementációjának védelme és nyomon követése – az eredeti *monitor* szó jelentése ehhez áll közelebb az ellenőrzés helyett. Ennek érdekében egy részletesebben körül nem írt független keretrendszer létrehozása a részes államok kötelező feladata, amellyel kapcsolatban az Egyezmény szövegében kevés konkrét támpontot találunk.

Fontos azonban ráirányítani a figyelmet a pont második mondatára, amely a Párizsi Alapelvekként¹⁶⁴ ismertté vált ajánlásokra utal, ez legalább két szempontból lehet érdekes és jelentős. A Párizsi Alapelvek egyrészt alapvetően a nemzeti emberi jogi intézmények – jellemzően az ombudsmani hivatalok – jogállására és működésére vonatkozó ajánlásokat tartalmazzák. Mint láttuk, az Egyezmény szövege alapján a részes állam szuverén döntésén múlik, hogy pontosan milyen intézményi keretek között biztosítja a független mechanizmus működését – így az is, hogy erre az ombudsmant jelöli-e ki vagy sem –, ettől függetlenül az adott keretrendszerre a nemzeti emberi jogi intézményekre irányadó ajánlásokat kell alkalmazni. Másrészt megemlítendő, hogy a Párizsi Alapelvek önmagukban nem bírnak nemzetközi jogi kötőerővel, a szóban forgó mondat beemelésével

¹⁶⁴ Principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights, UN Human Rights Commission Res. 1992/54, 1992. március 3.; UN General Assembly Res. 48/134, 1993. december 20.

azonban az Egyezmény a részes államok tekintetében jogi kötelezettséggé emelte ezeket. A Párizsi Alapelveket és más kapcsolódó dokumentumokat a témát érintő jelentőségük okán a későbbiekben részletesen elemezzük.

2. 2. 4. *A civil társadalom bevonása*

„A civil társadalmat – különösen a fogyatékossgal élő személyeket és az őket képviselő szervezeteket – be kell vonni az ellenőrzési folyamatokba, és azokban teljes részvételüket biztosítani kell.”¹⁶⁵

A 33. cikk 3. pontja voltaképp a 4. cikk 3. pontjának egyfajta specifikus megismétlése, hiszen utóbbi pont a korábban bemutatott és elemzett módon általános jelleggel tartalmazza a participáció kötelezettségét. Ennek alapján kijelenthető, hogy a független mechanizmust érintően a 33. cikk 3. pontja nélkül is fennállna a részes államok kötelezettsége a fogyatékos személyek és szervezeteinek bevonására. Éppen ezért értékelhető jelentős hangsúlyként, hogy e helyütt ismét megjelenik ez a kötelezettség, ezúttal kifejezetten a nyomon követési folyamatokra való tekintettel. (Utóbbi kifejezés talán jobban megfelel az eredeti szövegben szereplő *monitoring process*-nek.) Az Egyezmény szövegezői tehát éppen a nemzeti szintű végrehajtás és nyomon követés terén látták fontosnak kiemelten is hangsúlyozni a participáció alapelveinek gyakorlati érvényesülését, amelyeket értekezésünkben is szoros összefüggésben kezelünk.

Fontos kiemelnünk, hogy az elemzés során magán az Egyezményen és a Párizsi Alapelveken kívül a Bécsi Egyezmény értelmezési eszközei közül egyetlen közvetlen jogi kötőerővel bíró instrumentumot sem használhattunk. Mindezek alapján leginkább az rögzíthető, hogy a 33. cikk gyakorlati tartalma a Bizottság és a részes államok egymásra ható aktivitása révén folyamatosan formálódik, amelynek nyomán – s ez az Egyezmény számos más cikkéről is elmondható – sok esetben inkább tendenciákról beszélhetünk, mint kikristályosodott szabályokról. E folyamatnak azonban rendkívül gazdag táptalajt ad az Egyezmény széles körű ratifikációja, melynek nyomán a részes államok folyamatosan aktív alakítói lehetnek ennek a fejlődésnek.

¹⁶⁵ Egyezmény 33. cikk 3. pont

Mint láthatjuk, az Egyezmény szövege a nemzeti szintű végrehajtó mechanizmusok konkrét megvalósulási formája és működése tekintetében kevés támpontot nyújt a részes államok számára, ezért különösen nagy jelentőségűek azok a nemzetközi dokumentumok, amelyek ehhez nyújtanak további értelmezési és gyakorlati szempontokat. A nemzeti szintű végrehajtás és a participáció tekintetében több ilyen született, amelyek elemzése megkerülhetetlen a tárgyalt téma szempontjából.

3. Kapcsolódó instrumentumok és értelmezési adalékok a független monitoring mechanizmus és a participáció mélyebb megértéséhez

3. 1. Párizsi Alapelvek

Értekezésünk témája szempontjából kulcsfontosságú dokumentummá emelkedett az emberi jogok védelmét és előmozdítását célzó nemzeti intézmények jogállásának és működésének alapelvei, amelyre jellemzően Párizsi Alapelvekként hivatkozik a szakmai diskurzus. Annak érdekében, hogy világosan lássuk a Párizsi Alapelvek szerepét és jelentőségét az Egyezmény nemzeti szintű végrehajtását érintően, elengedhetetlen e dokumentum jellegének és tartalmának pontos bemutatása, valamint az Egyezményhez való kapcsolódásának feltárása.

A Párizsi Alapelveket a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények első Nemzetközi Workshopján alkották meg, 1991-ben, Párizsban – innen ered az ajánlás közismertebb neve. A munka „igen sietősen”¹⁶⁶ zajlott, mindössze három nap alatt elkészült az a rövid, ám utóbb igen jelentős hatásúnak bizonyuló szempontrendszer, amelyet aztán 1992-ben az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, majd 1993-ban az ENSZ Közgyűlése is támogatott.¹⁶⁷ Fontos látni ugyanakkor, hogy e dokumentum létrejötte eredendően nem valamely nemzetközi emberi jogi egyezmény végrehajtásához kapcsolódott, sőt, nem is az ENSZ vagy más nemzetközi szervezet kezdeményezte és szövegezte, hanem az 1991-ben aktuálisan létező nemzeti emberi jogi intézmények képviselői. A munka ugyanakkor nem volt teljesen előzmény nélküli, az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága (a mai Emberi Jogi Tanács

¹⁶⁶ Chris SIDOTI: National human rights institutions and the international human rights system. In: Human Rights, State Compliance, and Social Change. Cambridge University Press, 2012. p. 93-123., 96.

¹⁶⁷ UNGA, Resolution 48/134, UN Doc. A/RES/48/134, 20 December 1993.

jogelődje) ugyanis 1978-ban szemináriumot szervezett a nemzeti és helyi emberi jogi intézmények számára, amelyen megalkották azt az útmutatót¹⁶⁸, amely a nemzeti emberi jogi intézmények funkcióinak alapját fektette le. Az útmutatót még abban az évben az ENSZ Közgyűlése is támogatta, a nemzeti emberi jogi intézmények pedig ennek nyomán nyerték el ma is használatos megnevezésüket. A Párizsi Alapelvek voltaképp az itt megfogalmazott funkciókat rögzítették egy bő évtizeddel később. Összeállításának célja az volt, hogy a világ bármely pontján működő nemzeti emberi jogi intézmények működésének körülményeit, általános alapfeltételeit foglalják össze benne, egyfajta ajánlásként. A Párizsi Alapelvek tehát nem nemzetközi jogi dokumentumként született: nem bírt, és önmagában most sem bír jogi kötőerővel – magukra a nemzeti emberi jogi intézményekre nézve sem –, alapvető funkcióját tekintve azokat az általános minimumfeltételeket tartalmazza, amelyeket a nemzeti emberi jogi intézményeknek teljesíteniük kell annak érdekében, hogy megfelelően és hatékonyan tudjanak hozzájárulni az emberi jogok érvényesüléséhez. Utóélete azonban – mint látni fogjuk – érdekesen, és a megalkotói számára is váratlanul¹⁶⁹ alakult, hiszen nemcsak a szakmai diskurzusra és a nemzetközi emberi jogi gyakorlatra hatott egyre növekvő mértékben, de idővel két nemzetközi egyezmény – az OPCAT és az Egyezmény – is közvetlenül hivatkozott rá, ezáltal a jogi státusza is némileg megváltozott, erről a későbbiekben még szót ejtünk.

Értekezésünk egyik kiemelt fókusz, a participáció szempontjából mindenképp érdemes ismét kiemelni, hogy a Párizsi Alapelveket a megalkotásuk idején létező és aktív emberi jogi intézmények képviselői kezdeményezték és állították össze, ezzel kapcsolatban magam is osztom azt az álláspontot, mely szerint a dokumentum egyik legfőbb legitimációs erejét éppen az adja, hogy maguk az érintettek alkották.¹⁷⁰

Az előkészítő munkálatok igen rövid ideje alatt a nemzeti emberi jogi intézmények működésének számos aspektusa felmerült, melyek közül a kommentár a függetlenség és pluralitás kérdését, valamint a felhatalmazás módját és a munkamódszereket emeli ki.¹⁷¹ Ezt megközelítőleg leképezi a dokumentum szerkezete is, hiszen végül négy fő fejezetre tagolódik: A. Hatáskör és felelősség; B. A függetlenség és pluralizmus garanciái; C. A

¹⁶⁸ GA Resolution 33/46, 14 December 1978, A/RES/33/46.

¹⁶⁹ Gauthier DE BECO; Rachel MURRAY: A commentary on the Paris Principles on national human rights institutions. Cambridge University Press, 2014., 5.

¹⁷⁰ Ryan GOODMAN; Tom PEGRAM: National human rights institutions, state conformity, and social change. HUMAN RIGHTS, STATE COMPLIANCE, AND SOCIAL CHANGE: ASSESSING NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS, Cambridge University Press, Ryan Goodman & Thomas Pegrām, eds., Cambridge University Press, 2012, 11-71.

¹⁷¹ Gauthier DE BECO; Rachel MURRAY: A commentary on the Paris Principles on national human rights institutions. Cambridge University Press, 2014., 4.

működés módszerei; D. A kvázi-igazságszolgáltatási hatáskörrel rendelkező intézmények státuszának alapelvei. Ezen a ponton érdemes aláhúzni, hogy a Párizsi Alapelvek nem preferálja vagy jeleníti meg egyetlen modelljét az emberi jogi intézmények működésének, hanem – ahogy a neve is sugallja – azokat az alapelveket kívánja rögzíteni, amelyek mentén az egyes államok megtalálhatják a saját berendezkedésükhöz leginkább illeszkedő formát és eljárásrendet. E szabad mozgástér olyannyira jelentős alapvetés, hogy az 1993-ban megrendezett Emberi Jogi Világkonferencián elfogadott ún. Bécsi Deklaráció már egyenesen az érintett államok jogaként hivatkozik rá: „*the right of each State to choose the framework which is best suited to its particular needs at the national level*”¹⁷²

A Párizsi Alapelvek jelentőségének gyors növekedéséhez nagyban hozzájárult az is, hogy az ENSZ különböző szakosított emberi jogi bizottságai igen korán elkezdtek hivatkozni rá – egyfelől a részes államok jelentései nyomán megfogalmazott záró következtetéseikben, másfelől az adott egyezményekhez kiadott általános kommentárokból. A sort már 1993-ban – még a Párizsi Alapelvek ENSZ Közgyűlése általi támogatását megelőzően – megnyitotta a faji megkülönböztetés kiküszöbölésével foglalkozó ENSZ-Bizottság, amely 17. számú, az egyezmény implementálását elősegítő nemzeti intézmények létrehozásáról szóló általános ajánlásában arra bátorította a részes államokat, hogy hozzanak létre illetve működtessenek olyan nemzeti emberi jogi szervezeteket, amelyek „figyelembe veszik”¹⁷³ a Párizsi Alapelveket. A példa korántsem maradt unikális: hasonló tartalmú utalásokat találunk a gazdasági, szociális és kulturális jogokkal foglalkozó bizottság 1998-ban született 10. számú általános kommentárjában¹⁷⁴ vagy a gyermekek jogaival foglalkozó bizottság 2002-es, 2. számú általános kommentárjában¹⁷⁵, melyekben egyúttal az is közös, hogy mindkettő alapvetően a nemzeti emberi jogi intézmények szerepéről szól, ami jól mutatja ezek jelentőségének általános növekedését is a szakosított bizottságok gyakorlatában.

Az utóbbi általános kommentár évében érkeztünk el oda, hogy a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív

¹⁷² Vienna Declaration and Programme of Action, 25 June 1993, A/Conf.157/23, Part I, para. 36. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action>

¹⁷³ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 17, Establishment of national institutions to facilitate implementation of the Convention, March 1993, A/48/18, 25, para. 1.

¹⁷⁴ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 10, The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights, 10 December 1998, HRI/GEN/Rev. 7, paras. 3 and 4.

¹⁷⁵ Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 2, The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, 15 November 2002, CRC/GC/2002/2, paras. 4 and 7.

jegyzőkönyve (OPCAT) nevesítette a Párizsi Alapelveket, ezzel az első olyan nemzetközi emberi jogi dokumentum lett, amely közvetlenül hivatkozik rá, ennek részletesebb elemzésére az előző fejezetben tértünk ki. A következő mérföldkőnek az Egyezmény 2006-os megalkotása tekinthető, amely nem pusztán az OPCAT-et követő második példa a sorban, hiszen az Egyezmény nem a hozzá kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyv részeként, hanem magában az egyezmény törzsszövegében hivatkozik a Párizsi Alapelvekre, ezzel az első – és máig az egyetlen – olyan nemzetközi emberi jogi egyezménnyé vált, amelynek ratifikációja e kitétel elfogadása nélkül nem lehetséges. Ennek nyomán arra a következtetésre is juthatunk, hogy ezzel az Egyezmény az eredendően jogi kötőerővel nem bíró Párizsi Alapelveket nemzetközi jogi kötelezettséggé emelte, azaz – legalábbis a részes államok tekintetében – alapvetően megváltoztatta annak jogi státuszát. Ennek értékelése érdekében azonban pontosabban szemügyre kell vennünk azt a megfogalmazást, amelyet az Egyezmény használ.

Ahogy arra korábban is utaltunk, az OPCAT – az egyezmény eleve nem kötelezően ratifikálandó jegyzőkönyvében – úgy fogalmaz, hogy a nemzeti megelőző mechanizmusok létrehozásakor a részes államoknak „kellő figyelmet kell fordítaniuk” (*give due consideration*) a Párizsi Alapelvek teljesülésére, ami kétség kívül igen puha megfogalmazás. Az Egyezmény ehhez képest azt rögzíti, hogy a nemzeti szintű független mechanizmus létrehozásakor a részes államok „figyelembe veszik” (*take into account*) a Párizsi Alapelvekben foglaltakat, ami ugyancsak nem a tartozik a nemzetközi egyezményekben megszokott legkeményebb megfogalmazások közé, mindenesetre némileg közvetlenebbnek tűnik, mint az OPCAT szófordulata. Az mindenképp leszögezhető, hogy a Párizsi Alapelveknek e két dokumentum formális státuszt adott, és mind az alapelveket, mind a nemzeti emberi jogi intézményeket egyértelműen beemelték a nemzetközi emberi jogi szabályozás körébe.¹⁷⁶

Végül fontos felidéznünk, hogy a Párizsi Alapelvek nemcsak az emberi jogi intézmények, illetve az ezeket létrehozó államok számára vált sorvezetővé, hanem az intézmények akkreditációjának és minősítésének alapidokumentuma is lett. A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Világszövetségének Akkreditációs Albizottsága ugyanis a Párizsi Alapelveknek való megfelelés mértéke szerint osztályozza és sorolja be az akkreditációért folyamodó nemzeti emberi jogi szervezeteket. E rendszer alapján a Párizsi

¹⁷⁶ Gauthier DE BECO: Article 33 (2) of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Another Role for National Human Rights Institutions?, in Netherlands Quarterly of Human Rights, 2011/29. szám, 103.

Alapelveknek való teljes megfelelés esetén „A” státusz, részleges megfelelés esetén „B” státusz nyerhető el, amelynek a szövetség működésében való részvétel tekintetében van jelentősége, hiszen teljes körű, a szavazati jogot és vezető tisztség viselésének lehetőségét is magába foglaló tagság csak az „A” státuszú intézmények képviselői számára biztosított. Az „A” státusz tehát egyúttal a Párizsi Alapelveknek való teljes megfelelést igazolja, amit az Egyezmény is elvárásként fogalmaz meg. Ebből könnyen juthatunk arra a következtetésre, hogy egy „A” státuszú nemzeti emberi jogi intézmény független mechanizmusként való kijelölésével egyúttal az Egyezmény 33. cikkének való megfelelés is garantálható. Ezzel kapcsolatban azonban figyelemre méltó körülmény, hogy – mint a következő fejezetben látni fogjuk – a Bizottság több olyan ország esetében is kritikákat fogalmazott meg a független mechanizmust illetően, amely „A” státuszú intézményt jelölt ki erre a feladatra, emellett olyan részes állam független mechanizmusáról is nyilatkozott elismerően, amelynek egyáltalán nem tagja nemzeti emberi jogi intézmény. Mindez nagy erővel irányítja rá a figyelmünket arra, hogy az Egyezmény által megkövetelt nemzeti szintű független mechanizmussal szemben nem pusztán a Párizsi Alapelvekkel való összhang – kétség kívül önmagában is meglehetősen komplex – megteremtése az elvárás, hanem mindezeknek a 33. cikkel, 4. cikk 3. pontjával, illetve az Egyezmény egészével való együttes értelmezésből adódó követelményrendszernek való megfelelés.

3. 1. 1. Következtetések

Témánk szempontjából összefoglalóan mindenekelőtt arra szükséges visszautalnunk, hogy a Párizsi Alapelvek eredendően nem az Egyezmény – vagy bármely más nemzetközi jogi megállapodás – nemzeti szintű végrehajtásának, hanem kifejezetten a nemzeti emberi jogi intézmények működésének keretezésére született. Leginkább e jellegéből adódnak azok az adottságok, amelyek értekezésünk szempontjából kiemelésre érdemesek.

A dokumentum négy fő szerkezeti egységét áttekintve a hatásköri és strukturális túlsúly érzékelhető elsőként. Azok a kritériumok jelennek meg többségben, amelyek megléte vagy esetleges hiánya a szervezet létrehozásakor, illetve az azzal kapcsolatos szabályozók alapján is eldönthetők. Evidensen ide sorolhatók a szervezet összetételére, a tagok választására, kijelölésére, mandátumára vonatkozó elvárások, a megfelelő finanszírozás, illetve a hatásköri kritériumok. A működést érintő egyes tartalmi elemek – mint az ellátandó feladatok illetve az alkalmazott módszerek – értékelése ennél összetettebb lehet, hiszen a szabályozásban egyfelől szükséges lefektetni az erre való jogosultságot és

hatásköri szabályokat, ugyanakkor ezek gyakorlati megvalósulása értelemszerűen ebből nem állapítható meg, ehhez az adott szervezet működésének folyamatszerű vizsgálata szükséges. Érdekes azonban rámutatnunk, hogy e gyakorlati tevékenységek intenzitását, belső arányát, az államon belül érzékelhető hatását vagy más, minőségi indikátorait a Párizsi Alapelvek nem fogalmazza meg, ezért ezek nehezen is számon kérhetők, továbbá értékelésük szükségképpen több szubjektív vagy vitatható elemet is tartalmazhat. Ezek közül témánk szempontjából érdemes kiemelni a jogalkotásért vagy szakpolitika-alkotásért felelős szereplőkkel való kapcsolatot, ami a jogvédelmi működés proaktív, előremutató, szakpolitika-formáló funkciójának egyik kulcspontra. Ehhez kapcsolódóan a Párizsi Alapelvek az érintett intézmények feladataként határozza meg, hogy tanácsadói szerepkörben (*on an advisory basis*) jelentéseket, ajánlásokat, javaslatokat fogalmazzanak meg a döntéshozók felé, ugyanakkor ezek gyakorlati megvalósulását, gyakoriságát vagy más, szubsztantív jellemzőjét már nem jelöli meg, emellett ugyancsak nem fogalmaz – nem is fogalmazhat – meg elvárásokat a kormányzati szereplők ehhez való viszonyára vonatkozóan.

Ez utóbbiból adódik elemzésünk talán legfőbb következtetése, ami arra épül, hogy a Párizsi Alapelvek mindezeket a kritériumokat az érintett nemzeti emberi jogi intézmények szemszögéből, a velük szemben megfogalmazott, rajtuk számon kérhető elvárásokként keretezi – hiszen ez a dokumentum eredeti funkciója. Az Egyezménynek azonban nem a nemzeti emberi jogi intézmények a szerződő felei – még akkor sem, ha független mechanizmusként jelölték ki azokat –, hanem a részes államok. Az Egyezmény szövegezése mindezt jelzi, hiszen formálisan a részes állam kötelezettségévé teszi, hogy e szempontoknak megfelelő független mechanizmust hozzon létre, tartson fenn, erősítsen meg vagy jelöljön ki. Ugyanakkor a Párizsi Alapelvek történetisége, eredeti funkciója és tartalmi fókusza okán e kritériumrendszer átfordítása a részes állami nézőpontra nehézkes.

3. 2. A 7. számú általános kommentár

Az Egyezmény nemzeti szintű végrehajtása és a participáció szempontjából kulcsfontosságú dokumentumként jött létre a Bizottság 7. számú általános kommentárja, amelynek egyes pontjaira értekezésünk korábbi pontjain is utaltunk. A kommentárt 2018-ban adta ki a Bizottság, fókuszában pedig a fogyatékos személyek – köztük a fogyatékos gyermekek – részvétele áll az Egyezmény végrehajtásában és nyomon követésében.

Legfőbb értékét számunkra az adja, hogy – a Párizsi Alapelvekkel ellentétben – kifejezetten az Egyezmény szabta keretekre épülő tartalommal készült, hangsúlyozottan fókuszba emeli a participáció szempontját, emellett reflektál az Egyezmény nemzetközi ratifikálása óta addig eltelt több mint tíz év tapasztalatára is. Annak érdekében, hogy világosan látható legyen, hogy a nemzeti szintű végrehajtás egyes folyamataiban milyen szerepet kell hogy játszanak maguk az érintettek, illetve hogy az első gyakorlati tapasztalatok nyomán milyen szempontok kerültek a Bizottság megközelítésének fókuszába, elengedhetetlen a kommentár átfogó elemzése.

A téma súlyát már a kommentár 1. bekezdése is érzékelteti, melyben a Bizottság úgy fogalmaz, hogy a hatékony és érdemi részvétel „az Egyezmény középpontjában áll” (*at the heart of the Convention*)¹⁷⁷. Ahogy a kommentár címében, már ebben a mondatban is „az őket képviselő szervezetek útján” (*through their representative organizations*) szófordulatot használja, ennek magyarázatára és elemzésére később visszatérünk. A szöveg egyúttal történeti aspektusba is helyezi az Egyezmény kapcsolódó cikkeit, hangsúlyozva, hogy a részvételiség elve korántsem előzmény nélküli az emberi jogi instrumentumok körében, ennek alátámasztásaként az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának és más, szakosított egyezmények egyes cikkeire hivatkozik.¹⁷⁸ A bevezetés 5. pontja ismét a szervezeti szálát veszi fel, amikor úgy fogalmaz, hogy az Egyezmény megalkotása előtt a fogyatékos emberek véleményét gyakran figyelmen kívül hagyták az érdekükben működő szervezetek (*organizations “for” persons with disabilities*) véleményével szemben. Leszögezi, hogy az Egyezmény megalkotása óta eltelt időszakban a Bizottság jelentős szakadékokat tapasztal a 4. cikk 3. pontjának és a 33. cikk pontjának célja és szellemisége valamint a gyakorlati végrehajtás között.¹⁷⁹ A kommentár a továbbiakban a két, fent említett bekezdés normatív tartalmát kívánja tisztázni.

3. 2. 1. A fogyatékos személyek szervezeteinek fogalma

Ennek első lépéseként a fogyatékos személyeket képviselő szervezetek fogalmát határozza meg, ami tehát ahhoz visz közelebb, hogy a Bizottság felfogásában milyen szervezetek

¹⁷⁷ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: General comment No. 7 on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, 2018., I. fejezet 1. bekezdés

¹⁷⁸ Uo., I. fejezet, 3. bekezdés

¹⁷⁹ Uo., I. fejezet 8. bekezdés

bevonásán keresztül valósulhat meg a fogyatékos személyek participációja. Az ismérvekről a kommentár voltaképp egy katalógust tartalmaz, amelyeknek két rétegét figyelhetjük meg. Az első réteget a pontokba szedett lista előtt kiemelt három kritérium adja: az említett szervezeteknek az egyezményben foglalt jogok és alapelvek iránt teljes mértékben elkötelezettnek kell lennie, továbbá az ilyen szervezetek irányítását és vezetését csak fogyatékos személyek végezhetik, valamint a tagságuk „egyértelmű többségét” (*clear majority*) fogyatékos személyek kell hogy adják.¹⁸⁰ Az itt említett három körülményt egyrészt szerkezetileg is kiemeli a dokumentum, hiszen ezeket a többi elé helyezve, az azt követő felsorolásból kiemelve jeleníti meg. Másrészt a megfogalmazásban a *shall be* és a *can only be* szófordulatokkal él, amivel világosan jelzi, hogy ezeket a kritériumokat a szóban forgó szervezetek elengedhetetlen adottságainak tekinti annak érdekében, hogy azokat a fogyatékos személyek szervezeteinek lehessen tekinteni. A kritériumok teljesítésének értékelése szempontjából az első feltétel tűnik a legnehezebbnek, hiszen egy szervezet elkötelezettségének értékelése számos tényezőből áll, amelyek jelentős része objektíve nehezen megítélhető. Ez az elem ugyanakkor fontos jelzés a Bizottság részéről arról, hogy a formális szervezeti feltételek teljesítése mellett az egyezmény szellemiségéhez való igazodás is alapvető elvárás. A fent említett másik két feltétel ennél lényegesen konkrétabb, objektíve megítélhető, sőt, adott esetben – amennyiben az „egyértelmű többség” kifejezést a legalább relatív többséggel azonosítjuk – számszerűen is mérhető.

Az ismérvek második rétegét az a felsorolás képezi, amelyben hét jellemző vonást említ a kommentár, amelyek e szervezetek karakterét adják. Ez a szövegrész egyrészt inkább leíró jellegű, nélkülözi azokat a kifejezéseket, amelyekből arra lehetne következtetni, hogy ezeket kötelező feltételként értelmezné a kommentár. Másrészt a listát a „többek között” (*including*) kifejezéssel vezeti fel, ami tehát jelzi, hogy nem kimerítő felsorolásról van szó: lehetnek további sajátos vonásai is a szóban forgó szervezeteknek.

A felsorolás első elemeként rögzíti, hogy az adott szervezetek célja a fogyatékos emberek jogainak kollektív kifejezése és az ennek érdekében való kollektív fellépés.¹⁸¹

A vezetést és tagságot illető korábbi kritérium mellett itt megjelenik az a vonás is, hogy az adott szervezet maga is fogyatékos személyeket alkalmaz, bíz meg vagy nevez ki a munkája során.¹⁸² A megfogalmazás itt nem tartalmaz olyan szófordulatot, ami

¹⁸⁰ Uo., II. fejezet, 11. bekezdés

¹⁸¹ Uo., II. fejezet 11. bekezdés a) pont

¹⁸² Uo., II. fejezet 11. bekezdés b) pont

pontosítaná, hogy ők jellemzően milyen arányban jelennek meg a szervezetben belül, azaz hogy a munkavállalók, megbízottak mindegyike vagy többsége fogyatékos személy-e, esetleg pusztán arról van szó, hogy ilyen kollégái is vannak az adott szervezetnek – a szöveg alapján ez kétséget kizáróan nem eldönthető.

A következő pont egyfajta összeférhetetlenségi (függetlenségi) szempontként jeleníti meg, hogy e szervezetek többnyire nem tartoznak semmilyen politikai párthoz, függetlenek az állami hatóságoktól, és minden olyan nem-kormányzati szervezettől, ami ilyennek tagja.¹⁸³ Értelmezési aspektusból a tárgyalt pont két eleme is érdekes lehet. A szöveg a politikai pártok esetében a „nem kötődik” (*not affiliated*) kifejezést használja, míg az állami hatóságok esetében a „független” (*independent*) szót. A különbségtétel szándékoltnak tűnik, de annak oka nem derül ki a szövegből, emellett – míg a függetlenség bevett fogalom a jogi terminológiában, értelmezésének létezik gyakorlati és szakirodalmi háttere – a kötődés kifejezés kevésbé jellemző terminus, így normatív tartalma nehezen ragadható meg pontosan. Mindemellett a szöveg a tárgyalt pontot „az esetek többségében” (*in the majority of cases*) szófordulattal vezeti fel, ami egyértelművé teszi, hogy e függetlenségi, összeférhetetlenségi feltétel nem is minden esetben teljesül.

A következő két pont az adott szervezetek célcsoportját illetően, ugyancsak leíró jelleggel rögzíti, hogy azok egy vagy több fogyatékosági területet képviselhetnek, illetve hogy tagságuk ún. transzverzális identitáson is alapulhat, ami a fogyatékoság mellett egy másik meghatározó társadalmi szerepen vagy identitásképző elemen alapszik (pl. fogyatékosággal élő gyermekek vagy fogyatékosággal élő nők).¹⁸⁴

Végül működésük területi lefedettségét, szervezeti formáját és tagságát illetően említi az érintett szervezetek helyi, regionális, nemzeti vagy nemzetközi jellegét, továbbá hogy azok működhetnek egyedi szervezatként, szövetséggként vagy ernyőszervezatként¹⁸⁵, továbbá –példálózó jelleggel – többféle fogyatékoságot képviselő szervezatként, informális jogérvényesítő szervezatként, hozzátartozók szervezeteiként, fogyatékos nőket és lányokat, vagy fogyatékos gyermekeket és fiatalokat képviselő szervezatként is.¹⁸⁶

Bár a kommentár tárgyalt fejezetének címe („A képviseleti szervezetek fogalmának meghatározása”) arra utalhat, hogy a szöveg egésze az e szervezetek státuszát érintő kritériumokat jelöli meg, ezek közül voltaképp csak az első három tekinthető valódi

¹⁸³ Uo., II. fejezet 11. bekezdés c) pont

¹⁸⁴ Uo., II. fejezet 11. bekezdés d) és e) pont

¹⁸⁵ Uo., II. fejezet 11. bekezdés f) és g) pont

¹⁸⁶ Uo., II. fejezet, 12. bekezdés

definitív elemnek, a további szövegrész sokkal inkább leíró, példálózó jellegű. Azt mindenesetre fontos rögzítenünk, hogy a Bizottság felfogásában a fogyatékos személyek bevonása az őket érintő döntéshozatali folyamatokba kizárólag olyan szervezeteken keresztül valósulhat meg, amelyek elkötelezettek az egyezmény értékei iránt, fogyatékos személyek irányítják és vezetik, valamint a tagságuk többsége is fogyatékos személyekből áll.

Mindezek kiegészítéseként, további pontosításaként értelmezhető a kommentár további két pontja¹⁸⁷, amelyek a fogyatékos személyeket képviselő szervezetek és más civil szervezetek közötti különbségtételre hívják fel a részes államokat. Elsőként arra mutat rá a szöveg, hogy a fogyatékos személyekért működő szervezetek (*organizations „for” persons with disabilities*) nem keverendők össze a fent tárgyalt szervezetekkel, előbbiek ugyanis a fogyatékos emberek nevében (*on behalf of*) érvényesítenek jogokat és nyújtanak szolgáltatásokat, ami sok esetben szerepkonfliktushoz vezethet, hiszen e szereplők a saját szervezeti érdekeiket helyezhetik előtérbe a fogyatékos emberek érdekeivel szemben. A kommentár kimondja, hogy a részes államoknak különös figyelmet kell fordítania a fogyatékos embereket képviselő szervezetekre. Bár a szöveg ezt nem fogalmazza meg explicit módon, álláspontunk szerint itt voltaképp az előzőekben említett három fő kritérium szerinti különbségtételről van szó. Azaz amennyiben a vizsgált szervezet az egyezmény elvei és értékei iránt elkötelezett, továbbá fogyatékos emberek irányítása és vezetése alatt áll és a tagságának többségét is fogyatékos emberek alkotják, úgy a fogyatékos személyeket képviselő szervezetnek (*representative organization; organizations of persons with disabilities*) tekinthető, e vonások hiányában azonban legfeljebb a fogyatékos személyekért működő szervezetnek, amellyel szemben a képviselő szervezeteknek feltétlenül előnyt kell élvezniük a részes államok participációs gyakorlatában.

A kommentár 14. bekezdése hasonló distinkciót tesz a civil társadalmi szervezetek tekintetében is, amikor hangsúlyozza, hogy a fogyatékos személyeket képviselő szervezetek a civil társadalmi szervezetek egy speciális típusát alkotják. Kiemeli ugyan, hogy a 33. cikk (3) bekezdése szerinti monitoring folyamatban minden civil társadalmi szervezet szerepet játszhat, ugyanakkor a részes államoknak mindenekelőtt a fogyatékos embereket képviselő szervezetek nézőpontját kell figyelembe venniük (*should give priority to the views of organizations of persons with disabilities*).

¹⁸⁷ Uo., II. fejezet 13., 14. bekezdés

Ezután az értekezésünk szempontjából kiemelkedő jelentőségű két fejezet következik a kommentár szövegében, melyekben a Bizottság értelmezési keretet ad a 4. cikk 3. pontjának, valamint a 33. cikknek.

3. 2. 2. A 4. cikk 3. bekezdésének értelmezése

A fejezet felvezető pontjaiban a Bizottság megerősíti az említett bekezdés általános és kötelező jellegét. Szóhasználatával egyértelművé teszi, hogy a fogyatékos személyek bevonása az őket (is) érintő döntések kialakításába nem pusztán kívánatos adalék az Egyezmény hatékony végrehajtása érdekében, hanem a részes államoknak az Egyezmény ratifikálásával vállalt nemzetközi jogi kötelezettsége (*legal obligation*)¹⁸⁸. A továbbiakban a 4. cikk 3. bekezdésének értelmezése lényegében az Egyezmény szövegében olvasható szófordulatok nyomán halad, azzal a céllal, hogy kibontsa azok jelentésének bővebb tartalmát.

Ezek közül az első annak tisztázása, hogy pontosan mit értünk a fogyatékos személyeket érintő ügyek fogalma alatt (*concerning issues relating to persons with disabilities*), amelyekkel kapcsolatban a fent tárgyalt jogi kötelezettség fennáll. A szöveg horizontális megközelítést ad, amikor kiemeli, hogy ezek az ügyek a jogalkotási, adminisztratív és minden más intézkedést magukba foglalnak, amelyek közvetlenül vagy közvetve érintik a fogyatékos személyeket. Az utóbbi szófordulat egy fontos kettősségre irányítja a figyelmet, amelyek közül meglátásunk szerint az indirekt érintettség fogalmának és eseteinek részletesebb kibontására, értelmezését segítő szempontok beemelésére lett volna leginkább szükség a részes államok gyakorlatának támogatása érdekében. A kommentár ehhez képest a direkt érintettséggel kapcsolatban olyan példákat említ, amelyekkel kapcsolatban ennek megítélése kevésbé tűnik kérdésesnek (pl. a nagylétszámú intézmények kiváltása, akadálymentesítés vagy az ésszerű alkalmazkodás), az indirekt érintettség értelmezésénél pedig releváns, de szükséavú és igen általános példalózással él (többek között alkotmányjog, választójog, oktatás, egészségügy, foglalkoztatás)¹⁸⁹. Emellett olyan, a gyakorlatban is alkalmazható kritérium- vagy szempontrendszer nem jelenik meg, amely iránymutatást adna a részes államok számára a szóban forgó ügyek beazonosításához, noha a kommentár leszögezi, hogy az ezzel kapcsolatos vita esetén a

¹⁸⁸ Uo., 17. bekezdés

¹⁸⁹ Uo., 20. bekezdés

részes állam hatóságainak kell bizonyítania, hogy az adott ügyben nem állt fenn olyan érintettség, ami miatt a participációs kötelezettségnek eleget kellett volna tennie.¹⁹⁰ Összességében tehát a kommentár itt igen csekély mértékben ad az Egyezmény szövegénél megragadhatóbb támpontot ezen ügyek pontos körvonalazásához.

Zömében hasonlóan általánosnak tűnik a szoros egyeztetés és aktív bevonás (*closely consult with and actively involve*) szófordulat értelmezése is. Annak megjelenítése ugyanakkor kiemelendő, hogy a szövegben olvasható aktivitás a részes állam intézményeire vonatkozó elvárás, hiszen a kommentár szövege szerint a részes államnak kell szisztematikusan megkeresnie és bevonnia (*systematically and openly approach, consult and involve*)¹⁹¹ a fogyatékos embereket és az őket érintő szervezeteket. Ebből világosan következik, hogy a részes állam azzal nem tesz eleget a 4. cikk 3. bekezdéséből fakadó kötelezettségének, ha pusztán nyitva hagyja a lehetőségét annak, hogy az érintettek bekapcsolódjanak bizonyos jogszabályalkotási vagy döntéselőkészítési folyamatokba, hanem ezt neki magának szükséges katalizálnia. Ez egyúttal ahhoz a következtetéshez is vezet, hogy a participációt érintő részes állami kötelezettségek korántsem érnek véget az ehhez szükséges jogi és szervezeti keretek, humán kapacitás és finanszírozás megteremtésével; mindezek mellett az érintettek bevonásának rendszerszintű, folyamatos és aktív előmozdítása szükséges.

A kommentár végül egy fajsúlyos, Egyezményen belüli kapcsolódási pontot mutat fel, amikor a 3. cikk c) pontjával való összefüggésre világít rá, amely az Egyezmény alapértékei között rögzíti a teljes és hatékony társadalmi részvétel és befogadás elvét. A kommentár rögzíti, hogy ez nem a fogyatékos személyeket érintő speciális elv, hanem olyan alapérték, amely mindenkit érint, köztük a fogyatékos embereket is (*engaging with all persons, including persons with disabilities*).¹⁹² Sőt, a részvételi jogot polgári és politikai jogként azonosítja, melynek alkalmazása az Egyezménnyel kapcsolatos döntési, végrehajtási és nyomon követési folyamatokban azonnali kötelezettség (*obligation of immediate application*).¹⁹³ Ennek alapján fontos rámutatnunk, hogy az Egyezményből fakadóan a participáció tehát nem csupán az adott államban a fogyatékossgal élő személyeket érintő bármely szakpolitikai vagy egyéb intézkedéssel összefüggésben kötelező, hanem magának az Egyezménynek a végrehajtása és nyomon követése – azaz a

¹⁹⁰ Uo., 19. bekezdés

¹⁹¹ Uo., 22. bekezdés

¹⁹² Uo., 27. bekezdés

¹⁹³ Uo., 28. bekezdés

nemzeti szintű mechanizmusok létrehozása és működtetése – során is. A kommentár érzékletes kifejezést használ, amikor úgy fogalmaz, hogy a teljes és hatékony részvételt folyamatként kell felfogni, nem pedig egyedi egyszeri eseményként (*as a process, not as an individual one-time event*).¹⁹⁴ A nemzeti szintű végrehajtási és monitoring mechanizmusok tekintetében ez azért kulcsfontosságú, mert világossá teszi, hogy e mechanizmusok értékelése, az Egyezménynek való megfelelésségük vizsgálata során nem elégséges pusztán a létrehozásuk körülményeit, a kialakított szervezeti kereteket, hatáskört vagy finanszírozást elemezni, hanem ugyanilyen súlyt szükséges fektetni a folyamatos működést leíró jogszabályi és egyéb keretrendszerre, protokollokra. Továbbgondolva azt is állíthatjuk, hogy e mechanizmusok megfelelésségének érdemi vizsgálata nem lehetséges egyetlen időpontra vonatkozóan (különösen nem az adott mechanizmus létrehozásakor), hiszen az pusztán egy pillanatfelvételt eredményez, ami legfeljebb az aktuális állapotot, a potenciális eszközök rendelkezésre állását, szabályozói szándékot tükrözhet, a folyamatos működés sajátosságait azonban nem. Ezzel szemben legalább két különböző időpontban tapasztaltak összevetése, illetve a kettő között zajlott folyamatok átfogó értékelése adhat közelítő képet arról, hogy a mechanizmus mennyiben felel meg a vele szemben támasztott követelményeknek.

A kommentár a részvételi jog érvényesülésének két fő formáját nevesíti. Az egyik a fogyatékos személyek személyes részvétele a különböző döntéshozó testületekben helyi, regionális, nemzeti és nemzetközi szinten. Ebben az összefüggésben nem kötelező – például kvóta-szerű – bevonást fogalmaz meg, hanem annak kötelezettségét, hogy a részes államok jogszabályaikban és gyakorlataikban is ismerjék el, hogy a fogyatékos személyek bármely képviseleti testületbe jelölhetők vagy választhatók. Számunkra ebből fakadó következtetés, hogy ez evidens módon jelenti a végrehajtási mechanizmusok részét képező testületekbe való választhatóság biztosítását is. A részvételi jog érvényesülésének másik formája a fogyatékosággal élő személyek szervezeteinek bevonása a döntéshozatal minden formájába, amivel kapcsolatban már aktívabb szerepvállalásra utaló kifejezéseket használ a kommentár. Nemzetközi szintén a részes államoknak meg kell erősíteniük (*should strengthen*)¹⁹⁵ a fogyatékosággal élő személyek szervezetei részvételét, nemzeti szinten pedig biztosítaniuk kell a fogyatékosággal élő személyek teljes és hatékony részvételét az őket képviselő szervezeteken keresztül¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Uo.

¹⁹⁵ Uo., 32. bekezdés

¹⁹⁶ Uo., 33. bekezdés

Összefoglalóan tehát a kommentár alapján a Bizottság megközelítésében kettős kötelezettség állapítható meg a teljes és hatékony részvétel biztosítása érdekében. A fogyatékossgal élő személyek szervezetinek bevonása tekintetében nem a pusztán lehetőség nyitva tartására, hanem folyamatos, (pro)aktív cselekvésre van szükség a részes államok részéről, míg a fogyatékos személyek személyes részvételét illetően a jelölés és választhatóság jogi és gyakorlati garanciáinak kiépítése – azaz voltaképp a részvétel lehetőségének biztosítása – várható el a részes államtól.

3. 2. 3. Adalékok a 33. cikk értelmezéséhez

A Kommentár vonatkozó megállapításainak többségét az értekezés egy korábbi pontján, a 33. cikk elemzése keretében bemutattuk, ezért ezek ismételt elemzésétől e helyütt eltekintünk. Egyetlen kivétalként a Kommentár talán egyik legfontosabb mondatát érdemes újra felidézni, mely szerint a 33. cikket a 4. cikk 3. bekezdésének kiegészítéseként kell értelmezni. Ez azt jelenti, hogy a végrehajtási mechanizmusok nem önmagukban és önmagukért állnak, hanem azok célja és rendeltetése minden esetben a fogyatékos személyek participációjának megvalósítása.

3. 2. 4. A részes államok kötelezettségei

A Kommentár III. fejezetében a Bizottság hosszan és részletesen ismerteti azokat a konkrét intézkedéseket, amelyeket a 4. cikk 3. pontja és a 33. cikk korábban bemutatott érvényesülése érdekében a részes államoknak meg kell tenniük. Ezek rendkívül sokfélék és szerteágazóak a különböző konzultációk technikai és szervezési körülményeitől kezdve az információk biztosításának módozatain át a finanszírozási technikákig. A javaslatok tételes bemutatása az értekezés fő fókuszsa szempontjából nem indokolt, azt azonban érdemes megemlítenünk, hogy a konkrét ajánlások összképe visszatükrözi és megerősíti a korábbi fejezetekben leírt értelmezési megállapításokat, ami a nemzeti szintű végrehajtás modelljeinek alakítása szempontjából gyakorlati jelentőséggel is bír. Különös tekintettel azokra az ajánlásokra, amelyek a részvételi jog érvényesülése érdekében szükséges aktív állami szerepvállalás példáiként értelmezhetők.

Ezek közül mindenképp kiemelendő a fogyatékossgal élő személyek szervezeti kapacitásának erősítésére vonatkozó ajánlás, amelynek keretében a Bizottság azt javasolja a részes államoknak, hogy biztosítsanak képzéseket és más programokat, amelyek révén az

érintett szervezetek erősíthetik a hatékony érdekképviselőkhöz szükséges kompetenciáikat és eszköztárukat.¹⁹⁷ Bár a Kommentár szövegén belül nem kap különösebb hangsúlyt ez a pont, a jelentősége a konkrét javaslaton lényegesen túlmutatónak tűnik. A szóban forgó szervezetek ugyanis – küldetésük és tevékenységük természetéből fakadóan – a döntéshozatali, végrehajtási és nyomon követési folyamatok során sok esetben az állam szervezeteinek terveit, intézkedéseit, működését kritizálják, esetleg azok eredeti elképzeléseitől jelentősen eltérő javaslatokat fogalmaznak meg. Kicsit élezve az előző mondatot, azt mondhatjuk, hogy ezekben az esetekben az állammal *szemben* törekcszenek érvényesíteni az általuk képviselt társadalmi csoport érdekeit, amiből az állam szerveinek és képviselőinek adott esetben politikai kockázata, kényelmetlensége vagy további feladatai, kötelezettségei adódhatnak. Pusztán hatalmi logikai nézőpontból a részes államnak ezért nem érdeke a vele szemben érdeket érvényesítő szervezetek érdekérvényesítő kapacitását erősíteni. A Bizottság – és meglátásunk szerint az Egyezmény – azonban más paradigmikus talajon áll, amelyen nem szembenálló felek harcolnak egymás ellen, hanem amelyen minden szereplő a saját hatalmát, kompetenciáját és képességeit mozgósítja a fogyatékos emberek életminőségének javítása és legmagasabb szintű társadalmi részvételük megvalósítása érdekében. Ebben az értelmezési keretben minden szereplő érdeke a kapacitások kölcsönös erősítése.

3. 2. 5. *Kapcsolat az Egyezmény egyéb rendelkezéseivel*

A Kommentár következő fejezete a 33. cikknek az Egyezmény más cikkeivel való kapcsolódását taglalja. Ennek részeként megerősíti, hogy a fogyatékos személyek bevonása a végrehajtási és monitoring folyamatokba nem a 33. cikk speciális rendelkezése, hanem az Egyezmény 3. cikkében szereplő átfogó alapelv érvényesülése. Utóbbi ugyanis a fogyatékos személyeknek a társadalomban való aktív részvételét és befogadását az Egyezmény teljes szövegére vetítve értelmezi.

A Kommentár itt ismételten megerősíti a 4. cikk 3. pontjával való kapcsolatot, amire több alkalommal is utaltunk korábban, két adalék miatt azonban itt is felidézzük. Az egyik, hogy a fogyatékos személyek szervezeteinek bevonásával kapcsolatban a Kommentár úgy fogalmaz, hogy annak le kell képeznie a társadalom sokszínűségét (*which represent the*

¹⁹⁷ Uo., III. fejezet, 60. bekezdés

*diversity of society*¹⁹⁸). Lényeges, hogy itt nem a fogyatékos személyek társadalmi csoportjára, hanem a társadalom egészére utal a szöveg, amely ebben az összefüggésben leginkább úgy értelmezhető, hogy a konzultációba aktívan bevont szervezetek profilja, az általuk képviselt személyek köre kell hogy reprezentálja az adott társadalom fő csoportjait, rétegeit – nemcsak a fogyatékoság szempontjából. Ez egészen távoli, szociológiai, sőt, filozófiai kérdésekhez vezethet, amelyeket e helyen nem nyitunk meg, az mindenesetre rögzíthető, hogy a fenti elv érvényesítése és konkrét módjának kimunkálása ugyancsak a részes állam felelőssége, már csak azért is, mert mindez kizárólag egyedi, az adott állam társadalmi berendezkedéséhez illeszkedő módon valósulhat meg, ennél fogva értelmezésünk szerint nem lehetséges rá egységes modellt alkotni.

A másik kiemelendő elem magukra a konzultációs folyamatokra és az azok nyomán keletkező dokumentumokra vonatkozik, amellyel kapcsolatban azok inkluzivitását és hozzáférhetőségét emeli ki a szöveg (*should be inclusive of and accessible to persons with disabilities*¹⁹⁹). Fontos hangsúlyoznunk a mondatban szereplő és logikai kapcsolatot, ami szépen kiemeli, hogy az inkluzivitás mást, többet jelent, mint a folyamatokhoz és dokumentumokhoz való pusztá hozzáférést, azok akadálymentességét. Ezzel a Kommentár a fogyatékoságtudomány számára is fontos fogalommal teremt kapcsolatot, ami kéz a kézben jár a korábban szintén tárgyalt empowerment koncepciójával. Ennek fő üzenete, hogy a bevonás nem pusztán a vélemény kikérését, az „asztalhoz való odaengedést” jelent, hanem magának a struktúrának, folyamatnak, módszereknek kimunkálásában való partneri részvételt. A 33. cikk vonatkozásában mindez a nemzeti végrehajtó mechanizmusok szereplőinek hatáskörét illetően válik izgalmas kérdéssé: vajon az ő jogosultságaik kiterjednek-e a szervezeti, procedurális, módszertani és hatásköri keretek kialakítására, módosítására, vagy csak akkor „kezdődnek”, amikor mindezeket egy szűkebb kör már megalkotta. Meglátásunk szerint az utóbbi sem az inkluzivitás és empowerment fogalmával, sem az Egyezmény 33. és kapcsolódó cikkeinek rendelkezéseivel nem összeegyeztethető.

¹⁹⁸ Uo., III. fejezet, 70. bekezdés

¹⁹⁹ Uo., III. fejezet, 71. bekezdés

3. 2. 5. *Ajánlások*

Záró fejezetében a kommentár a fentiekre alapozva huszonegy pontban összegyűjti és megfogalmazza azokat a szükséges lépéseket, amelyeket a részes államoknak meg kell tenniük annak érdekében, hogy a nemzeti szintű végrehajtás az Egyezmény rendelkezéseivel összhangban legyen.

3. 2. 6. *Következtetések*

A témát érintő statikus elemek a kommentárban is megjelennek, hiszen elsőként a fogyatékos személyek szervezeteinek fogalmát, amely meglátásunk szerint fontos adalékokkal szolgált az érdemi participáció előmozdítása érdekében. Ebbe a körbe sorolható a fogyatékos személyeket érintő ügyek körének, valamint a szoros egyeztetés fogalmának tisztázása is, amivel kapcsolatban azonban – mint kifejtettük – az addigi gyakorlat érdemi fejlődése érdekében kevés addicionális szempontot tudott megfogalmazni a Bizottság.

Két szempontból azonban mindenképp fontos és határozott üzeneteket hordoz a nemzeti szintű végrehajtást és a participációt érintően. Elsőként határozott hangsúly került arra, hogy az érdemi participáció megvalósulásával kapcsolatos felelősség a részes államot terheli, hiszen a részes államnak kell szisztematikusan megkeresnie és bevonnia (*systematically and openly approach, consult and involve*) az érintett személyeket és szervezeteket. A participatív nemzeti szintű végrehajtást érintő statikus feltételek – egyebek mellett a struktúra, hatáskör, finanszírozás – biztosítása tehát alapvető és szükséges, de korántsem elégséges feltétele az Egyezményből fakadó követelmények teljesítésének.

Ebből levezetve bomlik ki a kommentár másik fő következtetése, mely szerint a teljes és hatékony részvételt kizárólag folyamatként lehet értelmezni, nem pedig egyedi egyszeri eseményként (*as a process, not as an individual one-time event*). Témánk szempontjából ez nemcsak fontos értelmezési állomás, hanem a kapcsolódó kritériumok értékelése szempontjából is kiemelt jelentőségű felismerés, hiszen ennek alapján az Egyezménynek való megfelelés e tekintetben nem vizsgálható pontszerűen, csakis az ezzel kapcsolatos dinamikákat feltárni képes módon, több időpillanat vagy időszak összevetésével. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyeznünk, hogy mindez nemcsak a témát kutató szakemberek számára kínál értékes módszertani szempontokat, hanem a kommentárral lényegében a

Bizottság önmaga számára is fontos kihívást vetített előre a nemzeti szintű végrehajtás monitorozásának módszereit és szempontrendszerét illetően.

Végül említésre érdemesnek látjuk, hogy a kommentár a részvételiséget egyfelől alapvető jogként definiálja, amelynek biztosítása érdekében jelentős és aktív állami szerepvállalást lát szükségesnek. Jogtudományi megközelítésben ez azért tűnik lényegesnek, mert a közügyekben való részvétel szabadsága és az ehhez kapcsolódó alanyi jogok jellemzően az első generációs alapjogok közé tartoznak, amelyek érvényesülése érdekében elsősorban passzivitás várható el az érintett államoktól. A 7. számú kommentár azonban a fenti összefüggés hangsúlyozásával a participációt az alapjogok második generációs sajátosságaival ruházza fel, egyértelművé téve, hogy azok érvényesülése nem képzelhető el az állam cselekvő hozzájárulása nélkül.

3. 3. Útmutató a független mechanizmusról²⁰⁰

Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala 2023-ban adta ki útmutatóját az Egyezmény 33. cikke szerinti független mechanizmusok működésével kapcsolatban, amely több ponton is fontos értelmezési adalékokkal szolgál számunkra.

A független mechanizmus meghatározását illetően mindenekelőtt leszögezi, hogy az Egyezmény tág mozgásteret hagy a részes államoknak ezek kimunkálására, ugyanakkor megjegyzi, hogy a nemzeti emberi jogi intézmények gyakran működnek független monitoring keretrendszerként, vagy azok részeként. Hozzáteszi továbbá, hogy e keretrendszerek részei lehetnek még jogalkotói testületek, ombudsmani hivatalok és a fogyatékossággal élő személyek szervezetei. Ez egy igen rövid és egyértelműen példálózó felsorolás, amely tehát semmiképp nem ad konkrét iránymutatást arra nézve, hogy milyen szervezeti formák lehetnek alkalmasak ennek a szerepnek a betöltésére. Ugyanakkor nem meglepő módon a nemzeti emberi jogi intézmények illetve az ombudsmani hivatalok itt is helyet kaptak a példák között.

Azt viszont részletesen kifejti az útmutató, hogy a független mechanizmusokkal szemben milyen kritériumok támaszthatók, ezeket formálisan kettő, tartalmilag –

²⁰⁰ Implementing the Rights of Persons with Disabilities – the Role of Independent Monitoring Frameworks Practical Guide, United Nations, 2023.
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/professional-training/CRPD-Practical-Guide-web-compressed.pdf>

értékelésünk szerint – inkább három fő csoportba osztja: függetlenség, valamint sokszínűség és inklúzió.

3. 3. 1. Függetlenség

A függetlenség kritériumát három irányból határozza meg: funkcionális, szubsztantív és finanszírozási függetlenségként, kiemelve, hogy amennyiben a keretrendszer több entitásból áll, úgy a függetlenség kritériumát valamennyi entitás esetében érvényesíteni kell.

A funkcionális függetlenség körvonalazásakor²⁰¹ elsőként megerősíti, hogy ennek a szempontnak már a független monitoring mechanizmusban dolgozó személyek kinevezésekor érvényesülnie kell. A függetlenséget három irányból fogalmazza meg: a mechanizmus tagjainak autonómiája a kormányzati, más állami illetve magánszervezetek irányából is sértetlen kell hogy maradjon. Ezzel világossá teszi, hogy a függetlenség nem kizárólag a kormányzat vagy tágabb értelemben az állam tekintetében értelmezendő, bár a folytatásban többnyire erről az aspektusról ír. Külön kiemeli, hogy a független mechanizmusokban ne dolgozzon olyan személy, aki a végrehajtó hatalmi ágból érkezik, illetve akinek feladatai vagy megbízatása a 33. cikk 2. pontját érinti. Fontos megjegyeznünk azonban, hogy itt a *should* segédigét használja a szöveg, ami már ezen a ponton arra enged következtetni, hogy itt inkább ajánlásról van szó. Az útmutató ezután a funkcionális függetlenség gyakorlati kritériumait sorolja fel, amelyben három halmaz figyelhető meg: a mechanizmus személyi és szervezeti felépítésére, létrejöttének módjára valamint annak működésére vonatkozó szempontok.

Az összetételt illetően fent már említett – ott talán még egyfajta összeférhetetlenségi szabálynak tűnő – feltételt akként pontosítja, hogy amennyiben a független mechanizmusnak részévé válik bármely kormányzati vagy állami szereplő, úgy az a mechanizmuson belül nem rendelkezhet semmilyen döntéshozó hatáskörrel. A Bizottság ezért azt ajánlja a részes államoknak, hogy ne vonjanak be (*should not include*) kormányzati képviselőket a független keretrendszerbe. Mindezek alapján nyer igazán értelmet az alcímben szereplő *funkcionális* jelző: a szöveg alapján itt valójában nem személyi vagy szervezeti összeférhetlenségről van szó, hiszen a független mechanizmusban a kormányzati szereplők megjelenése nem tilos – igaz, nem is ajánlott –,

²⁰¹ Uo., 2.1 fejezet

hanem a mechanizmusban betöltött funkciójuk (szerepük és hatáskörük) tekintetében él egy kategorikus feltétel: döntési jogkörük ezeknek a szereplőknek a mechanizmuson belül nem lehet. Hogy ez pontosan milyen döntésekre értendő, azt nem részletezi a szöveg, a szöveggörnyezetből és az általános megfogalmazásból azonban arra lehet következtetni, hogy semmilyen döntéshozatalban nem vehetnek részt, azaz szerepük legfeljebb konzultatív lehet. Ez tehát részben a felépítést, részben pedig a működést érintő kritérium; előbbit illetően egy puhább ajánlással, utóbbi tekintetében azonban jóval határozottabb megfogalmazással találkozunk. A felépítést illetően emellett úgy fogalmaz az útmutató, hogy a független keretrendszer struktúrájának lehetővé kell tennie a megbízatásának zökkenőmentes teljesítését, beleértve a humán-, technikai és pénzügyi erőforrásokat. Ehhez kapcsolódóan egyrészt nem részletezi a szöveg, hogy mely struktúrák milyen módon tudják támogatni az említett célt, másrészt ennek részeként három olyan szempontot említ, amelyek inkább a mechanizmus működésének alapfeltételei, mint a struktúra részei. Ezért ezzel kapcsolatban értékelésünk szerint a szöveg nem tudott további gyakorlati támpontot adni a részes államok számára.

A mechanizmus létrejöttének módja tekintetében főképp a tagok kinevezéséről ír az útmutató, előirányozva, hogy ennek nyilvános, demokratikus, átlátható és a részvételiség elvén nyugvó módon kell történnie, illetve hogy magát az eljárást jogszabályban kell rögzíteni. Azt nem bontja ki a szöveg, hogy az említett négy feltételnek pontosan milyen eljárások felelhetnek meg, holott e fogalmak többféleképpen értelmezhetők akár a jóhiszeműség keretein belül is; talán előremutató lett volna, ha ehhez további gyakorlati szempontokat ad a bizottság.

Végül a mechanizmus működését érintő kritériumok közé soroljuk, hogy a keretrendszereknek autonómiával kell rendelkezniük annak meghatározásában, hogy mely ügyek tartoznak a hatáskörükbe. Az autonómia emellett ki kell hogy terjedjen a más releváns testületekkel való kapcsolat kialakítására és fenntartására is, továbbá arra, hogy a keretrendszer szereplői a munkamódszereiket függetlenül és beavatkozás nélkül határozzák meg. Gyakorlati és szabályozási oldalról ezek látszanak a leginkább megragadható feltételeknek, amelyek egyúttal világosan köthetők a függetlenség koncepciójához.

Szubsztantív függetlenség alatt a független mechanizmus létrejöttének és működésének minél erősebb jogszabályi alapját érti a bizottság, ennek keretében azt javasolja, hogy a részes államok lehetőleg alkotmányukban, de legalábbis magas szintű jogszabályban rögzítsék a mechanizmus pontos mandátumát, hatáskörét, a finanszírozás, elszámoltathatóság kérdéseit illetve a mechanizmusban dolgozó szakemberek megbízatását

érintő szabályokat. Mindez elsősorban a mechanizmus működésének stabilitása és „a kormányzat szeszélyeitől” (*the whims of government*)²⁰² való megóvása érdekében szükséges. Fontos kiemelnünk, hogy a szöveg itt kitér arra az esetre, ha a részes állam egy nemzeti emberi jogi intézményt jelöl ki egyedüli független mechanizmusként, melynek létezése és működése eleve jogszabályban rögzített. Ezzel kapcsolatban az útmutató arra hívja fel a figyelmet, hogy ez nem szükségszerűen tartalmazza a 33. cikkben foglaltakra való kifejezett felhatalmazást, ezért ebben az esetben további részletes szabályozással szükséges garantálni, hogy a kijelölt szervezet teljes körűen és függetlenül láthassa el a független mechanizmus feladatait.

A finanszírozási függetlenség keretében az útmutató részben megerősíti a korábban leírtakat: a részes államnak megfelelő forrásokat kell biztosítania a mechanizmus működéséhez, amelynek módját és forrását jogszabályban szükséges rögzíteni, ennek kialakításába pedig be kell vonni az érintett szervezeteket is. Ezekhez képest új elem annak kiemelése, hogy a mechanizmus a részes államtól független forrásokból is szerezhethet finanszírozást, ez azonban nem mentesíti a részes államot finanszírozási kötelezettségei alól, továbbá a finanszírozás nem használható fel arra, hogy ezen keresztül a kormányzat befolyást gyakoroljon a mechanizmus döntéseire vagy folyamatainak alakítására. Utóbbi fordulat szintén a mechanizmus működését érintő kritériumokkal mutat kapcsolatot, hiszen nem a megfelelő finanszírozás pusztán létének kötelezettségét fogalmazza meg, hanem azt is, hogy ennek biztosítása semmilyen más feltételhez, szemponthoz nem köthető.

3. 3. 2. Sokszínűség és inklúzió

A független mechanizmus sokszínűsége tekintetében a szöveg kiemeli, hogy ez a kritérium nem szűkül le a fogyatékos személyekre, az ő szervezeteikre vagy a fogyatékoságügyre. Az útmutató a teljes társadalom különböző szegmenseinek, valamint az emberi jogok védelme érdekében tevékenykedő társadalmi erők megfelelő képviselőiről ír. Ezen belül emeli ki külön is, hogy a mechanizmusba bevont fogyatékos személyek szervezeteinek is le kell képezniük a fogyatékos személyek sokféleségét az adott társadalmon belül. A szöveg ebből nevesítve is kiemeli a fogyatékossgal élő nőket, gyermekeket, valamint a komplex támogatási szükségletű fogyatékos személyeket. E három csoport kiemelése egyértelműen

²⁰² Uo.

példálózó jellegű, az ugyanakkor nem derül ki, hogy a kiemelés mögött milyen indokok álltak.

Feltűnő, hogy a függetlenség és pluralizmus tekintetében az útmutató extrém mértékben támaszkodik a Párizsi Alapelvekre, több helyen a konkrét szófordulatok is szó szerint visszaköszönnek. Emellett, mint említettük, a sokszínűség (pluralitás) és az inklúzió (participáció) szempontjait az útmutató ezen a ponton összekapcsolja, értelmezésünk szerint azonban ez sokkal inkább két különálló kritérium, melyek közül az utóbbi az értekezés szempontjából különösen is fontos.

3. 3. 3. *Participáció*

Az elemzett dokumentum egy önálló pontban²⁰³ emeli ki a fogyatékos személyek és szervezeteik participációjának aspektusát is. Főképp a korábban bemutatott 7. számú kommentárra támaszkodva felvázolja azokat a gyakorlati módokat, amelyek nyomán a fogyatékos személyek és szervezeteik részeseivé válhatnak az Egyezmény nemzeti szintű végrehajtási mechanizmusainak.

Szervezeti megközelítésben ennek egyik formájaként jelöli meg annak lehetőségét, hogy a fogyatékos személyek szervezetei és ernyőszervezetei maguk jelölhetők ki független monitoring mechanizmusként, másik formájaként pedig azt, amikor e szervezetek egy összetettebb nyomon követési keretrendszer szereplői. A 7. számú kommentár szervezeti megállapításaival összhangban, ugyanakkor azt némileg kiegészítve hangsúlyozza, hogy e szereplők kizárólag a fogyatékos embereket képviselő, és nem a számukra szolgáltatást nyújtó szervezetek lehetnek.

Személyi oldalról felvázolja, hogy a független monitoring mechanizmusoknak, beleértve a nemzeti emberi jogi intézményeket is, tagjai lehetnek fogyatékos személyek egyéni minőségükben, vagy a fogyatékos személyek szervezeteinek képviselőiként. Továbbá a fogyatékos személyek kinevezhetők biztosként vagy ombudsmanként, illetve lehetnek a független monitoring mechanizmus személyzetének tagjai.

Az útmutató jó gyakorlatként említi – a következő fejezetben részletesebben is tárgyalt – Németországot, Új-Zélandot és Spanyolországot, valamint az Európai Uniót, amelyek a fogyatékos személyek szervezeteinek koalícióit a független monitoring mechanizmusok részévé tették. A fogyatékosággal élő személyeknek az őket képviselő

²⁰³ Uo., Question5

szervezeteken keresztül, és nem a szolgáltatók szervezetein keresztül kell részt venniük a független nyomon követési keretekben.

Ezután felvázolja, hogy e keretrendszernek a szervezetek széles körét magukba kell foglalniuk, melyek közül – példálózó jelleggel – az ernyőszervezeteket, önérvényesítő szervezeteket, valamint a fogyatékos nőket és lányokat képviselő szervezeteket emeli ki. Végül két általános megállapítás szerepel a szövegben arról, hogy az együttműködéseknek nem formálisnak vagy jelképesnek, hanem érdeminek kell lenniük, továbbá hogy a részes államoknak mindehhez pénzügyi és egyéb támogatást is kell nyújtaniuk.

Ezt követően példákat ír le az egyes részes államokban megfigyelhető különböző megvalósulási formákra, amely voltaképp egyfajta tipológiai előzménynek is tekinthető, bár csak két kategóriát jelenít meg:

- NHRI-kre alapozott keretrendszerek
- Fogyatékos személyek szervezeteinek részvételével működtetett mechanizmusok

3. 3. 4. Következtetések

Bár az Útmutató létrejöttékor már két és fél évtizedes tapasztalat állt az ENSZ rendelkezésére a független mechanizmusok létrehozása és működtetése terén, a dokumentum összességében nem mutat fel olyan horderejű újdonságokat, amelyek az eltelt idő alapján remélhetők lettek volna.

Ahogy említettük, a 7. számú általános kommentár tartalma több szempontból igen lényeges előrelépésnek tűnt az Egyezményen kívül addig egyedülként rendelkezésre álló Párizsi Alapelvekhez képest. Ennek fényében különösen szembetűnő, hogy az Útmutató fő tartalmi elemeiben – sőt, helyenként konkrét megfogalmazásában is – láthatóan visszanyúlt a Párizsi Alapelvekhez, és szinte kizárólag a statikus szervezeti, személyi, összeférhetetlenségi, finanszírozási kritériumokra irányítja a figyelmet a szöveg értelmezési elemeiben és jó gyakorlataiban egyaránt. Holott a 7. számú általános kommentár, és – ahogy a következő fejezetben látni fogjuk – az addigi bizottsági gyakorlat egyik legfőbb tanulságának éppen az tűnt, hogy ki kell mozdulni a Párizsi Alapelvek adta értelmezési keretből, és azt tovább építve kell megalkotni a nemzeti szintű végrehajtás és a participáció komplex keretrendszerét.

Vállaltan gyakorlati fókuszú dokumentumként különösen adós maradt azoknak a megoldásoknak a felmutatásával, amelyek reflektálnak, egyszersmind a gyakorlat talajára

viszik a 7. számú kommentár két legfőbb megállapítását: a participatív működés állami ösztönzésének kötelezettségét, és ennek állandó, folyamatokba épített jellegét.

4. Összegzés

Ebben a fejezetben bemutattuk, hogy miként alakult az Egyezménynek a részvételiségre és a nemzeti szintű végrehajtásra irányuló cikkeinek szövegezése, hogyan értelmezhető az ennek nyomán létrejött hatályos szöveg, illetve hogy mindezekhez milyen értelmezési és gyakorlati adalékokkal szolgálnak azok az Egyezményen kívüli nemzetközi dokumentumok, amelyek a tárgyalt cikkek tartalmához kapcsolódnak.

A szöveg megalkotásának időszakához visszanyúlva mindenekelőtt érdemes kiemelnünk, hogy az előkészítő munkálatokban részt vevő szakemberek szemléletén, fogalomhasználatán és konkrét javaslatainak többségén is világosan tetten érhetők a korábbi fejezetben bemutatott emberi jogi instrumentumok történeti előzményeinek hatásai mind a hatékony nemzeti szintű végrehajtás, mind pedig a participáció tekintetében. Nem volt nyoma érdemi vitának arról, hogy ilyen mechanizmusra szükség van, illetve hogy ebben a fogyatékos személyeknek érdemi szerepet kell játszaniuk. A szövegezők szándéka tehát egyértelműen illeszkedik az értekezés előző fejezetében bemutatott trendbe, sőt, az a törekvés is érzékelhető, hogy az Egyezmény egy kifejezetten nagy lépést tegyen ezen az úton, és a korábbiaknál összetettebb és hatékonyabb keretrendszert hívjon életre. Érezhető tehát az az egységes alapállás, amelyet a Kommentár akként fogalmaz meg, hogy a fogyatékos személyek jogvédelme alapvetően nemzeti szintű kérdés (*essentially a domestic issue*)²⁰⁴.

A nemzeti szintű végrehajtási rendszer konkrét megvalósulási formáját illető elképzelésekkel kapcsolatban már diverzebb a kép. Az értekezés fókuszterületei szempontjából egyrészt lényeges jelenség, hogy a javaslatok körül zajló vitában a szervezeti, strukturális aspektusok tűntek hangsúlyosnak: a javaslatok többsége a mechanizmus összetételével, annak szervezeti formájával, státuszával kapcsolatos sarokpontokat fogalmazott meg, és kevésbé jelentek meg a leendő működési folyamatokat érintő dinamikus szempontok. Másrészt jól látható az is, hogy a nemzeti szintű

²⁰⁴ Ilias BANTEKAS; Michael Ashley STEIN; Dimitris ANASTASIOU (ed.): The convention on the rights of persons with disabilities: a commentary. Oxford Commentaries on Interna, 2018., 141.

mechanizmusok hatásköre és tevékenységei terén már sokkal kevésbé volt konszenzusos a grémium. E tekintetben széles spektrumon mozogtak a résztvevők elképzelései, és inkább különböző vélemények köré szerveződő csoportokat lehet felfedezni, semmint jelentős egységet. Ezek közül is érdemes kiemelni a nemzeti emberi jogi intézmények szerepét, ami láthatóan már az előkészítés fázisában az asztalon volt, és végül nyitott – mondhatni vitás – kérdés maradt a végleges szöveg elfogadásakor is.

Mindez persze egyfelől természetesnek tűnik, hiszen itt már a részletekhez is közelítő kérdések, a szövegező szakértőket delegáló országok közötti kulturális, politikai, jogrendszer-beli és más típusú különbségek merülhettek fel, amelyek mind diverzifikálták a javaslatok tartalmát. Ugyanakkor ez némileg azt is előrevetítette, hogy a nemzeti szintű független mechanizmus megvalósulási formái és a Bizottság kapcsolódó kritériumrendszerének kimunkálása tekintetében igen jelentős szerepe lesz a gyakorlatban formálódó részes állami modelleknek, illetve a folyamatban részt vevő szereplők egymásra hatásának. Mindez a kutatás későbbi területei és megállapításai szempontjából lényeges körülmény.

A ma hatályos szöveg tehát egy erős, konszenzusos elvi alapokon nyugvó, a konkrét konstrukció tekintetében pedig a több lehetséges variáns egyikét felmutató megoldás lett, ami a maga nemében úttörővé vált, hiszen a világon elsőként tartalmazta kötelező elemként a nemzeti szintű végrehajtás rendszerét. Ezt ráadásul nemcsak általánosan megfogalmazott kötelezettségként, hanem – bár számos aspektusban jelentős mozgásteret hagyva a részes államoknak, de – több szintben felvázolt, komplex és koherens keretben jeleníti meg.

Hasonlóan fajsúlyos – a korábban bemutatott nemzetközi jogi participációs előzményekhez képest ugyancsak markáns előrelépést jelentő – vonulatként rendkívül szélesen értelmezett, egyértelmű kötelezettségként jeleníti meg a fogyatékos személyek aktív részvételét nemcsak a nemzeti szintű végrehajtás terén, hanem minden őket érintő jogalkotási és szakpolitikai folyamatban.

A hatályos szöveg az itt bemutatott értelmezési szempontok alapján egyfajta kettősséget mutat. Míg az Egyezmény egészének együttes értelmezése a független mechanizmus működése és a participáció megvalósulása terén proaktív állami szerepvállalást feltételez, addig a szöveg explicit, megragadhatóbb elemeinek nagy részében nem ez, hanem inkább a mechanizmus statikus jellemzői – például a jogi és közigazgatási berendezkedés, a létrehozás, kijelölés módja, jogállás – tűnnek hangsúlyosnak.

Miután merőben új, érdemi előzmény nélküli konstrukció jött létre, az értelmezés és a gyakorlat formálódásában jelentős szerepe volt a kapcsolódó, Egyezményen kívüli nemzetközi jogi forrásoknak is, amelyeket ugyancsak bemutattunk. A Párizsi Alapelvek tekintetében kiemeltük, hogy az fontos alapokat fektetett le az Egyezmény fent említett vívmányainak megvalósítása érdekében, ugyanakkor csak részben tudott specifikusan az Egyezményre szabott adalékokkal szolgálni, hiszen jóval az Egyezmény létrejötte előtt született, és eredendően nem valamely nemzetközi jogi szerződés nemzeti szintű végrehajtásának keretezése, hanem a nemzeti emberi jogi intézmények működési alapjainak lefektetése volt a célja. Az ebből fakadó hiányosságot az Egyezmény nemzetközi hatályba lépése után bő tíz évvel született 7. számú általános kommentár hivatott pótolni, amely jelentős előrelépést jelentett, két szempontból is. Egyrészt tisztázta és hangsúlyossá tette a független mechanizmus és a participáció érdemi megvalósítását érintő részes állami felelősséget, másrészt kiemelte, hogy e kötelezettségek teljesítése csakis folyamatként, és sohasem egyszeri vagy pontszerű események sorozataként értelmezhető. Mindez a részes államok gyakorlatát és a participatív végrehajtás nemzeti szintű értékelésének szempontjait és módszereit tekintve is jelentős előrelépés volt, egyúttal komoly kihívásokat is előrejelzett. Az addigi tapasztalatokra építve a közelmúltban megjelent Útmutató fontos lehetőséget nyitott ennek gyakorlati előmozdítására, de – mint bemutattuk – ennek végül csak kevésbé tudott eleget tenni.

Az e fejezetben tett megállapítások különösen is hangsúlyossá teszik a részes államok és a Bizottság kölcsönösen egymásra ható gyakorlatának jelentőségét és lehetséges hatását a fogyatékos személyeknek a társadalmi életben való érdemi részvételére, ezért a következő fejezetben ehhez hajolunk közelebb.

IV. FEJEZET

A FÜGGETLEN MONITORING MECHANIZMUS GYAKORLATI MEGVALÓSULÁSÁNAK MODELLJEI ÉS AZOK KRITIKÁJA NÉHÁNY RÉSZES ÁLLAM GYAKORLATÁNAK TÜKRÉBEN

1. Módszertan, lehatárolás, kiválasztási szempontok

Ebben a fejezetben annak gyakorlati példáit tárjuk fel, hogy miképp alakult a ratifikáció óta eltelt években a nemzeti szintű független mechanizmusok megvalósulási formája, milyen jellemzők, folyamatok, trendek figyelhetők meg ebben, illetve hogy hogyan hatottak ebben egymásra a folyamatban érintett szereplők, azaz a Bizottság és a részes államok.

Mivel az Egyezmény a világ egyik legszélesebb körben ratifikált egyezménye, a részes államok teljes körű vizsgálata egy egyénileg vezetett kutatás keretében nem megvalósítható. Ezért elkerülhetetlen volt a kutatás alapjául szolgáló minta különböző szempontú szűkítése, amit a kutatási célok szem előtt tartásával alapvetően két irányból határoztunk meg.

Értekezésünk elsősorban folyamatok, trendek vizsgálatára fókuszál, ehhez olyan államok jelenthettek értékes kiindulási alapot, amelyek hosszabb ideje ratifikálták az Egyezményt. E dinamikák vizsgálata során különösen fontos számunkra az ENSZ szakosított szerve és a részes állam közötti kommunikáció tartalmának fejlődése és ezek egymásra hatása, ezért további szűkítési szempontot jelentett, hogy ilyen típusú kommunikációra több alkalommal is sor kerüljön a szereplők között, ami lehetővé teszi a változásokat feltáró, összehasonlító jellegű elemzést. Ezzel kapcsolatban külön is lényeges felidézniünk a 7. számú általános kommentár elemzésekor tett megállapításunkat, mely szerint a tárgyalt mechanizmusok megfelelőségének érdemi vizsgálata nem lehetséges egyetlen időpontra vonatkozóan, hiszen az legfeljebb az aktuális állapotot vagy a szabályozói szándékot tükrözheti, a működés folyamatbéli sajátosságait nem. Ezzel szemben legalább két különböző időpontban tapasztaltak összevetése, illetve a kettő között

zajlott folyamatok értékelése közelítő képet adhat arról, hogy a mechanizmus mennyiben felel meg a vele szemben támasztott követelményeknek. Erre jó lehetőséget kínálnak azok a részes államok, amelyek e folyamaton már többször átestek.

Mindezek okán a mintát első lépésként azokra a részes államokra szűkítettük, amelyek már két alkalommal készítettek országjelentést illetve bonyolítottak le személyes dialógust a Bizottsággal. Ezen részes államok köre már jelentősen szűkebb (összesen 23), ugyanakkor teljes körű vizsgálatuk még mindig szétfeszítette volna az értekezés kereteit, ezért e körön belül további, területi szűkítéssel éltünk. Hazánk földrajzi érintettségére, továbbá arra való tekintettel, hogy a mintában Európa képviselteti magát a legtöbb részes állammal, a vizsgálatot erre a földrészre szűkítettük, így tehát végül valamennyi olyan európai részes államot elemzünk, amely már kétszer állított össze országjelentés és kétszer folytatott személyes dialógust a Bizottsággal. Így összesen kilenc állam – köztük Magyarország – történeti és összehasonlító elemzésére került sor, amivel álláspontunk szerint olyan, kezelhető léptékű mintát sikerült kialakítani, amely alkalmas nemzetközi szintű következtetések levonására.

A továbbiakban az így létrejött minta egyes államaait érintő elemzést mutatjuk be, majd ezek alapján részben az egyes államokhoz kapcsolódóan, részben pedig a fejezet végén összegző megállapításokat és következtetéseket fogalmazunk meg.

2. Egyes országok modelljeinek fejlődése a független mechanizmusok keretében működő participációs gyakorlat tekintetében

Az egyes államokhoz kapcsolódóan minden esetben bemutatjuk a részes állam országjelentésének releváns pontjait, a Bizottság által összeállított témalista kapcsolódó felvetéseit, a részes állam írásbeli válaszát (ha született ilyen), valamint a személyes dialógusra épülő záró következtetéseket. Az egyes államok az első országjelentésük benyújtásának éve szerinti időrendi sorrendben szerepelnek – kivéve Magyarországot, amelynek bemutatása kiemelt esettanulmányként külön alfejezetben kapott helyet –, így szándékaink szerint érzékeltethetővé válnak a nemzetközi gyakorlatban kitapintható változások.

2. 1. Spanyolország

Az időrendben első helyen szereplő részes állam rögtön fajsúlyos példaként jelenik meg az elemzésben. Spanyolország 2010-ben nyújtotta be induló országjelentését a Bizottságnak.²⁰⁵ Ebben arról ír, hogy 2007-ben az Országos Fogyatékosügyügyi Tanácsot (jelenleg a 2009. december 4-i 1855/2009. sz. királyi rendelet által szabályozott) az Egyezmény végrehajtásáért felelős intézményi szervként jelölték ki, és feladatai közé beiktatta azt is, hogy az államigazgatásban a fogyatékossgal élő személyek emberi jogaira vonatkozó, a nemzeti jogba beépített nemzetközi jogi eszközök, és különösen a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény előmozdítása, védelme és ellenőrzése terén Spanyolországban fókuszpontként szolgáljon.²⁰⁶ Emellett a Fogyatékos Személyek Képviselőinek Spanyol Bizottságát (CERMI) e terület elsődleges független civil társadalmi szervezetévé nyilvánították.²⁰⁷ A szövegből nem derül ki egyértelműen, hogy ezalatt a független mechanizmusként való kijelölést kell érteni, mindenesetre a 33. cikk alatti említés és a szöveggörnyezet alapján leginkább erre lehet következtetni.

A Bizottság 2011-ben adta ki a személyes dialógust megelőző témalistáját.²⁰⁸ Ebben a 33. cikket érintően arról kért információt, hogy az Országos Fogyatékosügyügyi Tanács pontosan hogyan kapcsolódik Spanyolország nemzeti emberi jogi mechanizmusába, illetve hogy a CERMI megfelel-e a Párizsi Alapelveknek.²⁰⁹

Spanyolország a személyes dialógus előtt írásos választ küldött a Bizottságnak.²¹⁰ Ebben úgy nyilatkozott, hogy az Országos Fogyatékosügyügyi Tanács megfelel a Párizsi Alapelveknek²¹¹, továbbá pontosítja, hogy a CERMI-t független monitoring

²⁰⁵ Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities – Initial reports submitted by States parties in accordance with article 35 of the Convention – Spain
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FESP%2F1&Lang=en

²⁰⁶ Uo., 252. bek.

²⁰⁷ Uo., 253. bek.

²⁰⁸ List of issues to be taken up in connection with the consideration of the initial report of Spain (CRPD/C/ESP/1), concerning articles 1 to 33 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FESP%2F1&Lang=en

²⁰⁹ Uo., 32. bek.

²¹⁰ Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 35 de la Convención Respuestas del Gobierno de España a la lista de cuestiones (CRPD/C/ESP/Q/1) que deben abordarse al examinar el informe inicial de España (CRPD/C/ESP/1)
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FESP%2F1&Lang=en

²¹¹ Uo., 158. bek.

mechanizmusként jelölik ki²¹², bár ez jogilag akkor még nem lezárt folyamat, ugyanakkor meglátásuk szerint a CERMI ugyancsak megfelel a Párizsi Alapelveknek a hatásköre, függetlensége és a működése tekintetében is²¹³.

A személyes dialógusra és a záró következtetések kiadására 2011-ben került sor.²¹⁴ Ebben ritkán olvasható megfogalmazással élt a Bizottság, amikor a pozitív aspektusok között elismerését fejezte ki Spanyolországnak, amiért az Egyezmény 33. cikkének 2. pontjával „teljes mértékben összhangban álló” (*in full compliance*) független ellenőrzési mechanizmusokat hozott létre.²¹⁵ A záró következtetéseket érintő területi korlátok okán a Bizottság itt nem részletezi, hogy pontosan mely adottságok, körülmények okán látja ilyen fokban megfelelőnek a spanyol modellt, ugyanakkor értekezésünk fókuszsa szempontjából arra fontos rámutatnunk, hogy a szöveg kifejezetten a 33. cikk 2. pontjával kapcsolatban emeli ki az összhangot, amelynek explicit módon nem része a participáció. Az Egyezmény vonatkozó pontjainak korábban bemutatott értelmezése alapján ugyanakkor egyértelmű, hogy a 33. cikk 2. pontjának nem lehetséges megfelelni – végképp nem teljes mértékben – a participáció szempontjainak érvényesülése nélkül. Ezt erősítő körülmény, hogy – ugyancsak ritkán látható módon – a záró következtetéseiben a Bizottság a 33. cikket érintően nem fogalmazott meg észrevételt vagy javaslatot.

A következő jelentéstétel előtt a Bizottság 2017-ben adta ki előzetes témalistáját²¹⁶, amelyben pusztán a CERMI finanszírozásának biztosítására kérdez rá²¹⁷. Második és harmadik (összevont) jelentésében²¹⁸ 2018-ban Spanyolország jelzi, hogy a CERMI független monitoring mechanizmusként a fogyatékosügyei ágazatot képviseli a hatóságok, a közigazgatás, a politikai pártok, a társadalmi testületek, valamint az Európai Unió és más nemzetközi szervezetek előtt is. Rögzíti továbbá, hogy a szervezet pályázati támogatással működik.

²¹² Uo., 159. bek.

²¹³ Uo., 163. bek.

²¹⁴ Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention – Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities – Spain https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FCO%2FES.P%2FCO%2F1&Lang=en

²¹⁵ Uo., 6. bek.

²¹⁶ List of issues prior to the submission of the combined second and third periodic reports of Spain <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/107/99/pdf/g1710799.pdf>

²¹⁷ Uo., 30. bek.

²¹⁸ Combined second and third periodic reports submitted by Spain under article 35 of the Convention, due in 2018 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/442/51/pdf/g1844251.pdf>

A Bizottság 2019-ben adta ki a záró következtetéseit²¹⁹, amelyben aggodalmát fejezte ki a finanszírozás elégtelensége miatt, ezért az Útmutatóra való hivatkozás mellett azt javasolta, hogy Spanyolország erősítse meg a CERMI kapacitásait, és biztosítson megfelelő forrásokat a működéséhez.²²⁰ Továbbiakat a független mechanizmust illetően a dokumentum nem tartalmaz, ebből arra lehet következtetni, hogy a finanszírozáson túl a Bizottság igen pozitív megítélése nem változott.

2. 1. 1. Tanulságok

Spanyolország esetét tanulmányozva kiemelhető, hogy az első hullámban a Bizottság alapvetően a független mechanizmus szervezeti kérdéseivel kapcsolatos kérdéseket foglalmazott meg, továbbá a Párizsi Alapelveknek való megfelelésegről érdeklődött, amelyet a részes állam válasza és más, kapcsolódó információk alapján teljes körűen megfelelőnek talált. A vizsgált mintában ez az egyetlen olyan eset, amelyben a Bizottság ilyen megfogalmazást használt, a többi esetben ehhez még csak közelítőt sem. Mint láttuk, a megítélés vélhetően a második hullám időszakában sem változott jelentősen, mert – bár a független mechanizmus finanszírozására a Bizottság rákérdezett, majd ezzel kapcsolatos aggodalmait meg is fogalmazta – a spanyol független mechanizmus és participáció tekintetében semmilyen további megállapítással vagy javaslattal nem élt.

2. 2. Ausztria

Ausztria induló országjelentését 2010 novemberében nyújtotta be²²¹. A 4. cikkhez kapcsolódóan az országjelentés leírja, hogy az osztrák fogyatékosügyei szervezetek ernyőszervezete, az ÖAR több ponton is bekapcsolódik az Egyezmény végrehajtásába, legfőképp a fogyatékosügyért felelős Szövetségi Munkaügyi, Szociális és Fogyasztóvédelmi Minisztérium által működtetett Szövetségi Fogyatékosügyei Tanácsadó Testületen keresztül, amely a fogyatékosügyei szakpolitikát érintő

²¹⁹ Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Spain <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/137/18/pdf/g1913718.pdf>

²²⁰ Uo., 62-63. bek.

²²¹ Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Initial reports submitted by States parties under article 35 of the Convention – Austria https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FAUT%2F1&Lang=en

kérdésekben tanácsadói funkciót tölt be.²²² A testület egyúttal a kormányzati koordinációs mechanizmus szerepét is betölti a minisztériummal közösen.²²³

A független monitoring mechanizmus szerepét a Független Monitoring Bizottság tölti be, amit a Szövetségi Fogytékosságügyi Törvény²²⁴ 13. §-a rögzít.²²⁵ Bár a Független Monitoring Bizottság szervezetiileg ugyancsak kapcsolódik a minisztérium szervezeti egységéhez, az országjelentés szerint utóbbi kizárólag egyfajta irodaként működik, amely a bizottság mindennapi ügyeit intézi és a költségeket viseli; a Bizottság semmilyen utasítást nem kap a minisztériumtól.²²⁶ A Bizottság tagjait²²⁷ ugyanakkor a munkaügyi, szociális és fogyasztóvédelmi miniszter nevezi ki az osztrák fogytékosságügyi érdekvédelmi szervezetek ernyőszervezetének (ÖAR) javaslata alapján. A Bizottság a fogyatékos személyek szervezeteinek négy képviselőjéből, valamint az emberi jogok, a fejlesztési együttműködés, és a tudományos élet egy-egy képviselőjéből áll, emellett tanácskozási joggal a minisztérium egy képviselője és egy képviselő az egyes esetekben érintett más minisztérium vagy szövetségi közigazgatási szerv egy-egy képviselője is részt vehet a munkában.

Az országjelentés megemlíti, hogy a civil társadalom bevonása a fentiek mellett oly módon is megvalósul, hogy a Független Monitoring Bizottság időnként nyilvános üléseket tart, ahol érintett illetve érdeklődő személyek közvetlenül kommunikálhatnak a bizottsággal és jelezhetik észrevételeiket, aggályaikat.²²⁸

A fenti, szövetségi szintű mechanizmusok mellett a tartományi szintről is említést tesz a jelentés²²⁹, ami bár meglehetősen vázlatos, széles spektrumot mutat: egyes tartományok a jelentés megírásakor még csak tervezték a monitoring mechanizmus létrehozását, vagy kapcsolattartók kijelölését, míg például Karintiában már tartományi szintű szabályozás alapján létrejött, kizárólag fogyatékos személyekből álló monitoring testület működött.

Maga a jelentés is megemlíti²³⁰, hogy a civil szervezetek véleménye szerint tartományi szinten nem kielégítő a helyzet az Egyezmény végrehajtása és nyomon követése

²²² Uo., 46. bek.

²²³ Uo., 357. bek.

²²⁴ https://social.desa.un.org/sites/default/files/migrated/15/2019/11/Austria_Federal-Law-on-the-Equality-of-People-with-Disabilities.pdf

²²⁵ Uo., 358. bek.

²²⁶ Uo., 359. bek.

²²⁷ Uo., 360. bek.

²²⁸ Uo., 362. bek.

²²⁹ Uo., 365. bek.

²³⁰ Uo., 366. bek.

tekintetében. Kifogásolták az általános információhiányt, illetve a Független Monitoring Bizottság nem megfelelő finanszírozását.

Az induló országjelentés alapján a Bizottság 2013-ban állította össze a személyes párbeszédet megelőző témalistáját.²³¹ Ebben részletesebb információt kértek arról, hogy a 4. cikk 3. pontjával összhangban pontosan hogyan konzultálnak a fogyatékossgal élő személyekkel és szervezeteikkel. A 33. cikkhez kapcsolódóan a Bizottság jelezte, hogy meglátása szerint a jelentésben vázolt független monitoring mechanizmus nem felel meg a Párizsi Alapelvek kritériumainak, ezért arról kér információt, hogy milyen további lépéseket terveznek annak érdekében, hogy ez erősödjön. A témalista nem specifikálta, hogy a mechanizmus mely adottságai alapján lát ellentétet a Párizsi Alapelvekkel.

A személyes dialógusra és az azt követő záró következtetések kiadására 2013-ban került sor²³², ebben a Bizottság a 4. cikkel kapcsolatban azt ajánlotta Ausztria számára, hogy olyan jogi és szakpolitikai kereteket alkosson, amelyek – többek között – biztosítják a fogyatékos személyek érdemi részvételét szervezeteiken keresztül az őket érintő jogszabályok és politikák kidolgozása és végrehajtása tekintetében.²³³

A 33. cikkhez kapcsolódóan a Bizottság megerősíti, hogy a Független Monitoring Bizottság a Párizsi Alapelvek által előírt függetlenségi kritériumoknak nem felel meg teljes mértékben²³⁴, ezért azt javasolja a részes államnak, hogy ennek megfelelően garantálja a monitoring testület teljes függetlenségét, továbbá hogy tartományi szinten is jöjjenek létre a független monitoring mechanizmusok.²³⁵ A finanszírozás tekintetében egyrészt azt javasolja, hogy Ausztria biztosítson megfelelő és átlátható finanszírozást a testületnek, másrészt hogy hatalmazza fel a bizottságot arra, hogy ezzel maga gazdálkodhasson.²³⁶

Az elérhető dokumentumok alapján a Bizottság sem az előzetes témalistában, sem a személyes dialógus során, sem pedig a záró következtetéseiben nem specifikálta, hogy a független mechanizmus működése illetve a fogyatékos személyek participációja terén pontosan mit lát aggályosnak, továbbá nem kért olyan specifikus információkat a részes

²³¹ List of issues in relation to the initial report of Austria, adopted by the Committee at its ninth session (15–19 April 2013)

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FAUT%2FQ%2F1&Lang=en

²³² Concluding observations on the initial report of Austria, adopted by the Committee at its tenth session (2–13 September 2013)

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FAUT%2FCO%2F1&Lang=en

²³³ Uo., 11. bek.

²³⁴ Uo., 52. bek.

²³⁵ Uo., 53. bek.

²³⁶ Uo., 54. bek.

államtól, amelyek alapján erről pontosabb képet kaphatott volna. Holott meglátásunk szerint az Egyezmény szövege és a Párizsi Alapelvek – valamint az alább elemzett nemzeti szintű szabályozások is – bőven adtak volna támpontot ezekhez a specifikációkhoz.

A Bizottság 2018-ban adta ki Ausztria második országjelentéséhez készült előzetes témalistáját.²³⁷ Ebben tájékoztatást kértek arról, hogy milyen lépések történtek a 4. cikk 3. pontjának érvényesülése, a fogyatékos személyek és szervezeteik teljes körű és hatékony részvételének biztosítása érdekében a fogyatékossgal kapcsolatos valamennyi jogszabály és szakpolitika megtervezésében, végrehajtásában és felülvizsgálatában, valamint más szakpolitikai és döntéshozatali folyamatokban.²³⁸

Az előzmények fényében némileg meglepő, hogy a Bizottság a 33. cikkhez kapcsolódóan nem fogalmazott meg előzetes kérdést Ausztria felé. Az összevont, második és harmadik országjelentés benyújtására 2019-ben került sor²³⁹, amely – tekintettel arra, hogy az előzetes témalista logikáját követte – egyáltalán nem tért ki a 33. cikkre. Sőt, a személyes dialógust megelőzően maga a Független Monitoring Bizottság is nyújtott be dokumentumot²⁴⁰ a Bizottság számára, de ez az anyag sem tér ki a 33. cikkre.

A második személyes dialógusra 2023-ban került sor, az ezt követően kiadott záró következtetéseiben²⁴¹ pedig a Bizottság a fentiek ellenére ismét kitért a tárgyalt témákra. A 4. cikk vonatkozásában aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy sem szövetségi, sem tartományi szinten nem létezik olyan strukturált, jogszabályra épülő folyamat, amely megalapozná a fogyatékos személyek szervezeteinek aktív bevonását az Egyezmény végrehajtásának egyes fázisaiba.²⁴² Ennek alapján egyrészt felhívja az addigra már elkészült 7. számú általános kommentárt, valamint a korábbi záró következtetéseinek fent idézett ajánlását, másrészt olyan jogszabályok megalkotását javasolja, amelyek strukturált participációs folyamatokat vezetnek be az Egyezmény végrehajtása és nyomon követése terén.²⁴³

²³⁷ List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Austria <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/316/79/pdf/g1831679.pdf>

²³⁸ Uo., 2., 4. bek.

²³⁹ Combined second and third reports submitted by Austria under article 35 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure, due in 2018 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FAUT%2F2-3&Lang=en

²⁴⁰ Monitoring Report for the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities on the Occasion of the Second Constructive Dialogue with Austria https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCRPD%2FNHS%2FAUT%2F53198&Lang=en

²⁴¹ Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Austria <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/190/61/pdf/g2319061.pdf>

²⁴² Uo., 13. bek.

²⁴³ Uo., 14. bek.

A 33. cikk tekintetében megemlíti, hogy az Osztrák Ombudsmani Testület (AOB) újra NHRI A státuszt kapott, ugyanakkor kiemeli, hogy az akkreditációs albizottság értékelése szerint a kiválasztási és kinevezési eljárás nem kellően széleskörű és átlátható, továbbá megjegyzi, hogy az albizottság több ajánlást is megfogalmazott.²⁴⁴ A Bizottság ezért azt ajánlja a részes államnak, hogy fordítson figyelmet az albizottság ajánlásaira, és ennek megfelelően erősítse meg az osztrák ombudsmani testületet.²⁴⁵ A korábban kritizált – és mint látni fogjuk, azóta is a kifogásolt formában működő – független mechanizmusként kijelölt monitoring bizottságról a dokumentum nem tesz említést.

2. 2. 1. Tanulságok

A bemutatott folyamatból látható, hogy az első hullámban a civil szervezetekkel való együttműködés kérdése a 4. cikkel összefüggésben, általánosságban jelent meg a bizottsági dokumentumokban, a független mechanizmussal kapcsolatban erre nem tért ki a bizottsági kommunikáció. Utóbbi érintően a Párizsi Alapelveknek való megfelelés állt a középpontban, amellyel kapcsolatban aztán a Bizottság elmarasztalóan nyilatkozott, és egy ennek megfelelő független mechanizmus létrehozását sürgette.

A participációra a második hullámban ugyancsak a 4. cikkel összefüggésben, de már egy számunkra fontos másik kifejezéssel élve arra kérdez rá, hogy a szakpolitika alakításának *folyamataiban* miként működik együtt a kormányzat a civil szervezetekkel. Kissé következetlennek tűnik, hogy az előzmények ellenére a második hullámban a 33. cikkekre egyáltalán nem kérdez rá. Záró következtetéseiben strukturált, jogszabályra épülő participációs folyamatok létrehozását sürgette a Bizottság, ami immár nemcsak a szóhasználat miatt érdemel figyelmet. A megfogalmazás ugyanis annak az igényét fogalmazza meg, hogy maga a participációs folyamat váljon a kapcsolódó szabályozás tárgyává. A korábban látható megközelítéshez képest ez lényeges újdonság, hiszen a jogszabályi szintű rögzítés jellemzően a független mechanizmus statikus elemeivel összefüggésben merült fel, itt azonban magának az eljárásnak, mint dinamikus elemnek a szabályozásáról van szó.

Ugyancsak említésre méltó, hogy a Bizottság arra hívja föl a részes állam figyelmét, hogy az országban működő jogvédő testületek jelzéseit nagyobb hangsúllyal vegye

²⁴⁴ Uo., 75. bek.

²⁴⁵ Uo., 76. bek.

figyelembe. Ez szintén a dinamikus kritériumok felé való elmozdulásként értékelhető, hiszen ebben az esetben a folyamatos, érdemi működést vette vizsgálat és értékelés alá a Bizottság, és ezekkel kapcsolatban fogalmazott meg kritikát illetve javaslatot.

2. 3. Új-Zéland

Új-Zéland 2011-ben készítette el induló országjelentését.²⁴⁶ A 33. cikkel kapcsolatos információk alapján a független monitoring mechanizmus kijelölésére ekkor még nem került sor, bár több olyan kezdeményezést is jelez a részes állam, amellyel támogatják az érintettek részvételét és a monitoringot. Mindenekelőtt az ombudsman működése²⁴⁷ sorolható ide, illetve hogy a kormány finanszírozza az ún. Convention Coalition működését, amely fogyatékos személyek szervezeteiből áll, és az Egyezmény végrehajtását hivatott nyomon követni²⁴⁸.

A személyes dialógust megelőző előzetes témalistát 2014-ben adta ki a Bizottság.²⁴⁹ A 4. cikkhez kapcsolódóan általánosságban információt kér azokról a lépésekről, amelyek azt támogatják, hogy a fogyatékos személyek érdemben részt vehessenek az őket érintő döntésekben²⁵⁰, a 33. cikket érintően azonban nem tartalmaz kérdést a témalista.

Írásbeli válaszában²⁵¹ Új-Zéland a 4. cikket érintő kérdést érintően úgy fogalmaz, hogy az országban 2010-ban létrejött egy független monitoring mechanizmus, amely az Emberi Jogi Bizottságból, az ombudsmani hivatalból és a jelentésben is említett Convention Coalition szervezeteiből áll, és eredendően három évre szóló finanszírozást kapott, amit a kormány 2013-ban meghosszabbított.²⁵² A dokumentum ezután leír egy többéves, több találkozásból álló egyeztetési sorozatot, amely e szervezetek, a koordinációs pontként kijelölt fogyatékoságügyi miniszteri bizottság és más kormányzati szereplők és

²⁴⁶ Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Initial reports submitted by States parties under article 35 of the Convention New Zealand

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FNZL%2F1&Lang=en

²⁴⁷ Uo., 270. bek.

²⁴⁸ Uo., 272. bek.

²⁴⁹ List of issues in relation to the initial report of New Zealand

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FNZL%2FQ%2F1&Lang=en

²⁵⁰ Uo., 4. bek.

²⁵¹ List of issues in relation to the initial report of New Zealand – Addendum – Replies of New Zealand to the list of issues <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/067/76/pdf/g1406776.pdf>

²⁵² Uo., 8. bek.

testületek között zajlott, valamint annak tervét, hogy e találkozókát részben rendszeressé teszik.²⁵³ Bár a részes állam független monitoring mechanizmusnak nevezi az említett szervezetek munkáját, ennek jogszabályi háttere, felhatalmazása nem látszik, finanszírozása pedig esetleges. Mivel a témalista nem tért ki a 33. cikkre, ezt a cikket az írásbeli válasz sem érinti.

A személyes dialógus alapján a záró következtetéseket 2014-ben adta ki a Bizottság²⁵⁴, amelyben a 4. cikkkel összefüggésben nem említette a participációt, a 33. cikkhez kapcsolódóan pedig egyáltalán nem fogalmazott meg sem észrevételt sem javaslatot.

Új-Zéland következő jelentéséhez a Bizottság 2018-ban állította össze témalistáját.²⁵⁵ Ebben a 4. cikket érintően információt kért azokról a mechanizmusokról, amelyek az Egyezmény végrehajtásában és nyomon követésében biztosítják az érintettek teljes és hatékony részvételét.²⁵⁶ A korábbi új-zélandi bizottsági anyagokkal éles ellentétben a témalista több pontból álló, részletes kérdéssort tartalmaz a 33. cikket érintően²⁵⁷. Konkrét eseteket és jövőbeli terveket kér a részes államtól a nyomon követési folyamat és az Egyezmény végrehajtására irányuló egyéb intézkedések terén. Emellett tájékoztatást kér a független monitoring keretrendszer emberi, pénzügyi és technikai erőforrásairól, a Párizsi Alapelveknek való megfeleléséről; az eddigi eredményeiről és ezek gyakorlati hatásáról; a keretrendszerben részt vevő szervezetek finanszírozásáról, az általuk hozzáférhető módszerekről, információkról; a keretrendszer működése nyomán hozott kormányzati intézkedésekről, jogszabályokról, szakpolitikákról, gyakorlatokról.

Új-Zéland 2019-ben nyújtotta be második és harmadik (összevont) országjelentését a Bizottságnak²⁵⁸, amelyben láthatóan részletesen törekszik reflektálni a Bizottság felvetéseire²⁵⁹. Leírja, hogy a Független Monitoring Mechanizmus 2010-ben alakult meg, és a korábban említettek szerint az Emberi Jogi Bizottságból, az Ombudsman Hivatalából és a fogyatékos személyek szervezeteinek koalíciójából áll. A függetlenséget mindhárom

²⁵³ Uo., 9-14. bek.

²⁵⁴ Concluding observations on the initial report of New Zealand
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FCO%2F1&Lang=en

²⁵⁵ List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of New Zealand
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/076/42/pdf/g1807642.pdf>

²⁵⁶ Uo., 4. bek.

²⁵⁷ Uo., 31-32. bek.

²⁵⁸ Combined second and third periodic reports submitted by New Zealand under article 35 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure, due in 2019
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/303/90/pdf/g1930390.pdf>

²⁵⁹ Uo., 366-382. bek.

szervezet esetében biztosítottak látja, hiszen az Emberi Jogi Bizottság és az Ombudsman Hivatala törvény által létrehozott, kormánytól független szervezetek, a koalíció pedig kizárólag önálló civil szervezetekből áll, amelyek szintén függetlenek a kormányzattól. A finanszírozás – bár különböző formában – a mechanizmus mindhárom eleme számára biztosított: az ombudsmani finanszírozás állandó, és a költségvetésből biztosított, az Emberi Jogi Bizottság és a koalíció ugyancsak kap folyamatos támogatást, de a szövegből úgy tűnik, hogy ez inkább eseti döntéseken alapszik. A független monitoring mechanizmus maga határozza meg munkaprogramját és önállóan rendelkezik emberi, pénzügyi és technikai erőforrásainak felhasználásáról. Az érintett miniszterekkel évente találkozik a fogyatékosügyet érintő prioritások megvitatása érdekében. A jelentés végül jelzi, hogy a mechanizmus eddigi jelentései több szakpolitikai vagy jogalkotási döntésre is hatással voltak, erre több gyakorlati példát is említ.

A személyes dialógus után a záró következtetések²⁶⁰ kiadására 2022-ben került sor. A 4. cikkkel összefüggésben a Bizottság általánosságban elégtelennek ítéli a fogyatékos személyek szervezeteinek bevonását a szakpolitika-alkotásba, illetve az ennek érdekében számukra biztosított erőforrásokat is, ezek erősítésére tesz javaslatot²⁶¹. Ez a szövegrész nem szól kifejezetten a monitoringról, a bekezdés megfogalmazása ugyanakkor meglehetősen általános, emellett fejlesztendő célként említi az érintettekkel közös értékelés (*co-evaluation*) erősítését, ezért a szöveg összességében – ha közvetetten is, de – vonatkoztatható a monitoring tevékenységre is. A 33. cikk tekintetében úgy ítéli meg, hogy Új-Zéland nem veszi kellően figyelembe a monitoring mechanizmus jelzéseit, valamint nem biztosít megfelelő erőforrások biztosítását a mechanizmus működtetéséhez²⁶². Ennek alapján az Útmutatóra hivatkozva azt javasolja, hogy Új-Zéland építsen ki világos eljárásrendet és erősítse meg partnerségét a monitoring mechanizmussal, valamint biztosítson megfelelő erőforrásokat annak működéséhez²⁶³.

²⁶⁰ Concluding observations on the combined second and third periodic reports of New Zealand <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/502/91/pdf/g2250291.pdf>

²⁶¹ Uo., 5-6. bek.

²⁶² Uo., 59. bek.

²⁶³ Uo., 60. bek.

2. 3. 1. Tanulságok

A Bizottsági működést érintően említést érdemel, hogy az első hullámban nem kérdez és nem is állapít meg semmit a teljes 33. cikkel kapcsolatban, noha az induló országjelentésben szereplő információk mindkettőre adnának alapot.

Ehhez képest óriási kontraszt mutatkozik a második hullámban, ahol a Bizottság a vizsgált minta legmélyebb és legrészletesebb előzetes kérdéssorát küldte a részes államnak, ami egyfelől nem tűnik konzisztensnek – a többi országgal összevetve talán méltányosnak sem –, ugyanakkor a témánk szempontjából tartalmilag fontos megállapítások fűzhetők hozzá. A kérdések ugyanis szinte teljes egészében a független mechanizmus dinamikus kritériumait érintik, hiszen a nemzeti szintű monitoring folyamatának leírását célozzák, továbbá – az eddig vizsgált esetek között új elemként – azt, hogy a független mechanizmus működése milyen eredményekre vezetett eddig jogalkotási vagy szakpolitikai téren, azaz mi a gyakorlati hatása a mechanizmus működésének. Mint láttuk – Ausztriához némiképp hasonlóan – elmarasztaló véleményt is fogalmazott meg a Bizottság azzal kapcsolatban, hogy a Új-Zéland nem kezeli kellő súllyal a független mechanizmus jelzéseit. A javaslatok között ismét a világos participációs eljárásrend kiépítése jelenik meg, amely a korábbi példákhoz hasonlóan a folyamatok szabályozottságának kritériumát veti föl, bár ennek kifejezett jogszabályi szintű rögzítését a Bizottság ebben az esetben nem vetette föl.

2. 4. Svédország

Svédország 2011-ben nyújtotta be induló országjelentését²⁶⁴ a Bizottságnak. Ebben leírják, hogy 2008-ban emberi jogi küldöttség kapott megbízást annak vizsgálatára, hogy mely szervezet vagy szervezetet bízzák meg a 33. cikk 2. pontjával kapcsolatos feladatokkal. A küldöttség az egyenlőségi ombudsman kijelölését javasolta, mert ez felel meg leginkább a Párizsi Alapelveknek²⁶⁵. Emellett azt javasolták, hogy a tájékoztatással és képzéssel kapcsolatos feladatokat a Svéd Fogymatékosságügyi Koordinációs Ügynökség (Handisam) lássa el.

²⁶⁴ Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Initial reports submitted by States parties under article 35 of the Convention Sweden

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FSWE%2F1&Lang=en

²⁶⁵ Uo., 351. bek.

A Bizottság 2013-ban adta ki előzetes témalistáját²⁶⁶, amelyben a 4. cikkhez kapcsolódóan általános jelleggel tájékoztatást kért a fogyatékos emberek és szervezeteinek bevonásáról a szakpolitika-alakításba és jogalkotásba.²⁶⁷ A 33. cikkkel kapcsolatban a független monitoring mechanizmus felépítéséről, hatásköréről, finanszírozásáról, valamint a Párizsi Alapelveknek való megfeleléséről kért információt, illetve minden további intézkedésről, amit a monitoring mechanizmusban a fogyatékos személyek participációja érdekében tettek.²⁶⁸

Svédország a személyes dialógus előtti írásos válaszában²⁶⁹ a 4. cikket érintően olyan gyakorlatokról, példákról számol be, amelyek során a központi vagy a kormányzat különböző formákban konzultált, egyeztetett a fogyatékos személyek szervezeteivel. Ebből kiemelendő a Handisam által három nemzeti fogyatékosügyei szervezet bevonásával létrehozott fogyatékosügyei tanácsadó bizottság, melynek célja a fogyatékosügyei szakpolitikát érintő párbeszéd biztosítása. A mechanizmust az Európa Tanácsnak a döntéshozatalban való állampolgári részvétel jó gyakorlatának kódexére építik, amelyet korábban az értekezésben is elemeztünk. A bizottság évente háromszor ülészik, emellett a Handisam évente egy félnapos tematikus párbeszédet is szervez a fogyatékos személyek szervezeteivel, amelyen a kormányzati stratégiai ügynökségek is részt vesznek. Ennek nyomán a Handisam iránymutatásokat dolgozott ki a közsféra és a fogyatékos személyek szervezetei közötti konzultációkat kialakítani. Ezek a konzultációs iránymutatások is a fenti kódexen alapulnak.

Záró következtetéseiben²⁷⁰ a Bizottság aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy Svédország még nem jelölt ki a Párizsi Alapelveknek megfelelő független monitoring mechanizmust, ezért azt javasolja, hogy hozzon létre ilyet az Egyezményben foglalt kötelezettsége teljesítése érdekében.

²⁶⁶ List of issues in relation to the initial report of Sweden, adopted by the Committee at its tenth session (2–13 September 2013)

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FSWE%2FQ%2F1&Lang=en

²⁶⁷ Uo., 5-7. bek.

²⁶⁸ Uo., 46. bek.

²⁶⁹ List of issues in relation to the initial report of Sweden – Addendum – Replies of Sweden to the list of issues

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FSWE%2FQ%2F1%2FAdd.1&Lang=en

²⁷⁰ Concluding observations on the initial report of Sweden

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FSWE%2FCO%2F1&Lang=en

A következő országjelentés előtti témalista 2018-ban készült.²⁷¹ Ebben a Bizottság a 4. cikkhez kapcsolódóan információkat kért az Egyezmény végrehajtását és monitoringját érintő participációs lépésekről²⁷², a 33. cikket érintően pedig a független monitoring mechanizmus létrehozása érdekében tett lépésekről érdeklődött, valamint az Egyenlőségi Ombudsman hatásköréről és tevékenységéről a monitoringot illetően²⁷³.

Svédország második és harmadik (összevont) jelentését 2019-ben nyújtotta be.²⁷⁴ A 4. cikket érintően leírja, hogy a Fogyatékosügyei Delegáció a fő fóruma annak, hogy a kormányzat párbeszédes folytasson a fogyatékosügyei mozgalommal. A részvételiségért felelős állami ügynökség megállapodást kötött a fogyatékosügyei mozgalommal, emellett az ügynökség kifejlesztett egy konzultációs modellt, amelynek részletei itt nem derülnek ki. Ezen kívül néhány konkrét, eseti egyeztetésről tesz említést a jelentés. A 33. cikket érintő szövegrész az ombudsmant illetően csak az antidiszkriminációs tevékenységet emeli ki, a monitoringgal kapcsolatos összefüggésekre nem tér ki. A jelentés megírásakor egy vizsgálat volt folyamatban Svédországban egy nemzeti emberi jogi intézmény létrehozásáról, amely egyúttal a 33. cikk szerinti független monitoring mechanizmus szerepét is betöltheti.

A személyes dialógusra a COVID világjárvány okán csak évekkel később, 2024-ben került sor, ezután adta ki a Bizottság a záró következtetéseket²⁷⁵ is. A pozitív aspektusok között kiemeli a Svéd Emberi Jogi Intézet 2021-es létrehozását, amely azóta egyúttal független monitoring mechanizmusként is működik²⁷⁶. A 4. cikket érintően ugyanakkor aggodalmát fejezte ki a monitoring tevékenység elégtelensége miatt regionális és helyi szinten, ezért regionális független monitoring mechanizmusok létrehozására tett javaslatot²⁷⁷. Mindemellett aggodalmát fejezi ki a fogyatékos személyek szervezeteivel való „rendszerszerű és intézményesített bevonás hiánya” (*lack of systematic and institutionalized engagement*) miatt, ezért a 7. számú Általános Kommentárt felidézve azt javasolja, hogy a részes állam hozzon létre „jogszabályilag beágyazott eljárásokat” (*legally*

²⁷¹ List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Sweden <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/301/21/pdf/g1830121.pdf>

²⁷² Uo., 1. (g) bek.

²⁷³ Uo., 26. bek.

²⁷⁴ Combined second and third periodic reports submitted by Sweden under article 35 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure, due in 2019

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/146/45/pdf/g2314645.pdf>

²⁷⁵ Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/065/40/pdf/g2406540.pdf>

²⁷⁶ Uo., 3. és 4. (b) bek.

²⁷⁷ Uo., 9. (b) és 10. (b) bek.

entrenched procedures) a fogyatékos személyekkel és szervezeteikkel való „szoros konzultáció és aktív bevonásuk” (*close consultation and active involvement*) érdekében.²⁷⁸

2. 4. 1. Tanulságok

Svédország példájában több ponton is tanulságos különbségek mutatkoznak az első és második hullám tapasztalatai között. Az első hullámban a Bizottság kérdéseinek fókuszában ezúttal is a független mechanizmus statikus szempontjai: annak felépítése, hatásköre, finanszírozása, valamint a Párizsi Alapelveknek való megfelelése állt. A participáció ebben az esetben is általánosságban, a 4. cikkel összefüggésben merült fel. Említésre méltó, hogy az első hullámban bemutatott svéd participációs gyakorlatok – hasonlóan több más országhoz ebben az időszakban – többnyire pontszerűek, esetlegesek, egy-egy konkrét jogalkotási vagy szakpolitikai folyamathoz kötődtek, ugyanakkor ezeket főleg tartalmi és folyamat-fókusszal mutatta be a részes állam. Az első hullám záró következtetései a független mechanizmus formális kijelölésének hiányára koncentrált, ami mindenképp jogos és érthető, ugyanakkor az imént jelzett participációs gyakorlatokra a Bizottság nem reagált.

A Bizottság második záró észrevételeiben már tapinthatóan máshol volt a fókusz. E tekintetben egyrészt a „jogszabályilag beágyazott eljárás” javaslatát illetően újra rögzíthető, hogy ez a pusztán szervezeti megközelítéshez képest a folyamatokra koncentrált. Másrészt új kifejezésként megjelent a „rendszeres és intézményesített bevonás” szófordulat, amelyben mindkét jelző figyelmet érdemel. Bár maga a Bizottság nem bontja ki ezek pontos jelentését, a rendszerszerű kifejezés a fogyatékos személyek szervezeteivel való együttműködést általános, folyamatszerű, a szakpolitikák, illetve az ehhez kapcsolódó rendszerek egészének szintjére emeli. Emellett az intézményesített együttműködés értelmezésünk szerint a civil szféra és a kormányzat kapcsolódási felületeinek kiépítettségére utal, ami a független mechanizmust érintő későbbi megállapításaink szempontjából is lényeges lesz.

Megemlíthjük végül, hogy a második hullámban született svéd országjelentés megközelítése láthatóan változott: míg az első hullámban a fent leírt módon a folyamatokon és az együttműködés tartalmán volt a hangsúly, a második országjelentésben már sokkal

²⁷⁸ Uo., 11-12. bek.

inkább a szervezeti, hatásköri fókusz volt érzékelhető. Természetesen nem bizonyítható, hogy ez összefüggésben áll a korábbi bizottsági kommunikációval, a kettő együttállása ugyanakkor megállapítható.

2. 5. Belgium

Belgium 2011 júliusában nyújtotta be induló országjelentését a Bizottságnak.²⁷⁹ A 4. cikket érintően általánosságban jelzik, hogy a fogyatékos személyek szervezeteit a szakpolitikaalkotás különböző színterein törekszenek bevonni²⁸⁰, továbbá hogy az Egyezmény végrehajtásának monitoringjában a civil társadalom szereplői is részt vesznek.²⁸¹ Itt példaként nem kifejezetten fogyatékosügy, hanem emberi jogi szervezeteket: a Belga Emberi Jogi Ligát és a Belga Gyermekjogi Ligát említi a szöveg.

A 33. cikkre vonatkozóan jelzi, hogy 2011 júliusában (tehát lényegében a jelentés benyújtásával egyidejűleg) az Esélyegyenlőségi és Rasszizmus Elleni Központ kapott megbízást egy vagy több független mechanizmusból álló keretrendszer kialakítására.²⁸² Ennek részeként a Központon belül egy monitoring bizottságot hoznak létre azzal a céllal, hogy a civil társadalmat széles körben bevonják az Egyezmény végrehajtásának nyomon követésébe.

Mindemellett az érdekképviselői szervezetekkel való konzultációt az 1981. július 9-i Királyi Rendelet szabályozza, amely kimondja, hogy a Fogyatékos Személyek Nemzeti Felsőbb Tanácsa kompetens a szövetségi hatáskörbe tartozó, a fogyatékos személyeket érintő valamennyi ügygel kapcsolatban. A Tanács jogosult hivatalból vagy az illetékes miniszterek kérésére véleményt nyilvánítani és javaslatokat tenni például a törvények és rendeletek harmonizációja és összehangolása érdekében. Ugyancsak a jelentés benyújtásának hónapjában a Miniszterek Tanácsa úgy határozott, hogy a jövőben a Tanáccsal az előkészítéstől kezdődően konzultálni kell minden olyan jogi kezdeményezésről, amely a fogyatékos személyeket érinti, vagy minden olyan szélesebb

²⁷⁹ Initial reports submitted by States parties under article 35 of the Convention Belgium https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FBE L%2F1&Lang=en

²⁸⁰ Uo., 10. bek.

²⁸¹ Uo., 11. bek.

²⁸² Uo., 187. bek.

társadalmi hatókörű kezdeményezésről, amelynek bizonyos szempontjai konkrét hatással lehetnek erre a csoportra is.²⁸³

Az országjelentés alapján a Bizottság 2014-ben küldte meg előzetes témalistáját²⁸⁴ Belgium részére. A 4. cikk vonatkozásában további részleteket kért a részes államtól arról, hogy pontosan miként zajlik a fogyatékos személyek részvétele a döntéshozatali folyamatokban.²⁸⁵ A 33. cikk tekintetében a témalista nem tartalmazott kérdést vagy megjegyzést.

A személyes dialógus előtt Belgium írásban is válaszolt²⁸⁶ a témalista felvetéseire. A 4. cikket érintően szövetségi szinten az országjelentésben is említett, Miniszterek Tanácsa által hozott döntést emeli ki a válasz, mely szerint a civil társadalom bevonása mindenekelőtt a Fogyatékos Személyek Nemzeti Felsőbb Tanácsán és a Belga Fogyatékoságügyi Fórumon keresztül valósul meg annak érdekében, hogy a „<fogyatékosági> dimenziót”²⁸⁷ minden jogszabályban figyelembe vegyék, illetve hogy a civil társadalom valódi szerepet játszasson a szakpolitikaalkotás folyamatában. A Tanács által kiadott véleményeket egy kormányzati koordinációs szolgálat továbbítja a hatáskörrel rendelkező szövetségi szervnek.²⁸⁸ A fenti válaszok a 4. cikkel kapcsolatban születtek, és nem tartalmazzak kifejezett utalást a monitoringra, ugyanakkor az általános megfogalmazásból arra lehet következtetni, hogy az itt leírt folyamat az Egyezmény végrehajtásának nyomon követését érintő ügyekben is megvalósulhat.

A személyes dialógus után a Bizottság 2014 októberében adta ki záró következtetéseit²⁸⁹, amelyben a 4. cikkhez kapcsolódóan sürgette Belgiumot, hogy minden régióban hozzon létre olyan tanácsadó testületeket, amelyeket szorosan bevon a jogszabályok és a szakpolitikák kidolgozásába, végrehajtásába és monitoringjába.²⁹⁰ A 33. cikket érintően aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy az Egyezmény végrehajtásának

²⁸³ Uo., 189. bek.

²⁸⁴ List of issues in relation to the initial report of Belgium
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FBE L%2FQ%2F1&Lang=en

²⁸⁵ Uo., 4. bek.

²⁸⁶ List of issues in relation to the initial report of Belgium – Addendum – Replies by Belgium to the list of issues
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FBE L%2FQ%2F1%2FAdd.1&Lang=en

²⁸⁷ Uo., 11. bek.

²⁸⁸ Uo., 12. bek.

²⁸⁹ Concluding observations on the initial report of Belgium
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FBE L%2FCO%2F1&Lang=en

²⁹⁰ Uo., 10. bek.

monitoringjáért felelős Esélyegyenlőségi és Rasszizmus Elleni Központ nem rendelkezik a Párizsi Alapelvek által megkövetelt függetlenséggel²⁹¹, ezért azt javasolja a részes államnak, hogy fejezze be azt a folyamatot, amely biztosítja, hogy a Központ megfeleljen a Párizsi Alapelvek függetlenségi kritériumainak.²⁹²

Belgium második és harmadik (összevont) országjelentésének benyújtása előtt a Bizottság 2019-ben adta ki előzetes témalistáját²⁹³, amelyben lényegében a záró következtetésekből idézett két korábbi javaslatára kérdezett rá: a tanácsadó testületek létrehozására²⁹⁴, valamint a független monitoring mechanizmusként kijelölt központ státuszára, illetve a fogyatékos személyek részvételére az Egyezmény végrehajtásában és monitoringjában.²⁹⁵

Belgium 2020-ban nyújtotta be második és harmadik (összevont) jelentését²⁹⁶, melyben bemutatják, hogy mindhárom régió szintjén létrejöttek a Bizottság által javasolt tanácsadó testületek.²⁹⁷ A flamand testületről szóló szövegrész szerint a cél a participáció mértékének maximalizálása volt, ugyanakkor ezek a testületek egyrészt regionális hatókörűek, másrészt az Egyezmény 33. cikke szerinti mechanizmusokkal nincs közvetlen kapcsolatuk.

A független mechanizmusról szóló bekezdésben²⁹⁸ a jelentés leszögezi, hogy az Esélyegyenlőségi és Rasszizmus Elleni Központ a Párizsi Alapelvekkel összhangban teljes függetlenséggel látja el feladatait, továbbá hogy a szervezet 2018-ban B státuszú nemzeti emberi jogi intézmény lett. A szervezet emellett független döntéseket hoz belső struktúrájáról, költségvetési gazdálkodásáról, valamint munkatársainak felvételéről és beosztásáról is.

Ehhez kapcsolódóan a participációt érintő szövegrész²⁹⁹ példákat említ a különböző szintű részvételi alkalmakra és formákra: a fogyatékoságügyi cselekvési terv kidolgozásában való részvételre, vagy a kormányzat által indított éves konzultációkra,

²⁹¹ Uo., 48. bek.

²⁹² Uo., 49. bek.

²⁹³ List of issues prior to the submission of the combined second and third periodic reports of Belgium <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/119/51/pdf/g1911951.pdf>

²⁹⁴ Uo., 4. bek.

²⁹⁵ Uo., 31. bek. (b), (c) pont

²⁹⁶ Combined second and third periodic reports submitted by Belgium under article 35 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure, due in 2019 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FBE L%2F2-3&Lang=en

²⁹⁷ Uo., 25-27. bek.

²⁹⁸ Uo., 283. bek.

²⁹⁹ Uo., 284-288. bek.

amikor kidolgozzák a belga kormány által az Egyezmény részes államainak konferenciáján képviselendő álláspontot. A szöveg emellett megemlíti, hogy az Egyezmény koordinációs mechanizmusa, valamint a Fogyatékos Személyek Nemzeti Felsőbb Tanácsa és a Belga Fogyatékoságügyi Fórum közötti „gyakori kapcsolattartás” (*frequent contact*³⁰⁰) biztosítja a folyamatos párbeszédet az Egyezmény végrehajtásáról.

Az országjelentés alapján 2024-ben került sor a belga delegációval folytatott személyes dialógusra, majd a záró következtetések³⁰¹ kiadására. A Bizottság ebben pozitívan nyilatkozik a fent említett tanácsadó testületek létrehozásáról³⁰², mindemellett aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a fogyatékos személyek szervezeteinek rendszeres, szoros és aktív bevonása nem biztosított az Egyezmény implementálása érdekében³⁰³, továbbá hogy a különböző kormányzati tanácsadó testületekben olyan szervezetek is részt vesznek, amelyek nem felelnek meg a 7. számú általános kommentárban foglalt kritériumoknak³⁰⁴. Mindezek alapján azt javasolta a részes államnak, hogy jogszabályilag beágyazott (*legally entrenched*³⁰⁵) mechanizmusokat hozzon létre az érintett szervezetek szoros és aktív bevonása érdekében, továbbá hogy e mechanizmusokban csak a 7. számú általános kommentár kritériumainak megfelelő szervezetek kaphassanak helyet³⁰⁶.

A 33. cikket érintően a Bizottság aggodalommal jegyzi meg, hogy a független monitorig mechanizmusként kijelölt Esélyegyenlőségi és Rasszizmus Elleni Központ nem felel meg a Párizsi Alapelveknek, és ezért nem kapott „A” státuszt.³⁰⁷ Ezért továbbra is azt javasolja, hogy a részes állam tegye meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a Központ, valamint az Egyezmény végrehajtását monitorozó valamennyi szerv rendelkezzen „A” státuszú akkreditációval, továbbá hogy hozzon létre egyértelmű eljárásokat a fogyatékos személyek bevonására és teljes körű részvételére³⁰⁸.

³⁰⁰ Uo., 285. bek.

³⁰¹ Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Belgium <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/166/90/pdf/g2416690.pdf>

³⁰² Uo., 5. (a) bek.

³⁰³ Uo., 8. (a) bek.

³⁰⁴ Uo., 8. (b) bek.

³⁰⁵ Uo., 9. (a) bek.

³⁰⁶ Uo., 9. (b) bek.

³⁰⁷ Uo., 66. bek.

³⁰⁸ Uo., 67. bek.

2. 5. 1. *Tanulságok*

A belga esettanulmányt érintően az első hullám legfőbb említésre méltó körülménye, hogy a Bizottság nem fogalmazott meg kérdést a 33. cikket érintően, noha Belgiumnak akkor még nem volt kijelölt független mechanizmusa. Mint láttuk, záró következtetéseiben más államokhoz hasonlóan a Párizsi Alapelveket, azon belül is a függetlenségi kritériumokat állította középpontba. Emellett említésre méltó a Bizottság által javasolt tanácsadó testületek elnevezése, amellyel a részvételiség regionális szintjeit javasolja biztosítani a testület. Bár a Bizottság e testületek funkciójaként az érdemi részvételt jelöli meg, és a jogalkotásba és szakpolitika-alkotásba való szoros bevonást szorgalmaz, értékelésünk szerint az Egyezmény és a kapcsolódó dokumentumok megközelítése alapján a participáció alapvetően nem tanácsadói szerepből, hanem sokkal inkább magasabb participációs szintű együttműködési formák útján valósulhat meg. E tekintetben tehát a választott terminológia nem tűnik konzekvensnek a Bizottság részéről.

A második hullámban itt is megjelent a jogszabályilag beágyazott mechanizmus igénye, pontosan ugyanazzal a szófordulattal, mint Svédország esetében. Ebben a hullámban emellett láthatóan hangsúlyossá vált a független mechanizmusként kijelölt szervezet NHRI státusza. E tekintetben az érzékelhető, hogy erről más megértése van a részes államnak és a Bizottságnak, hiszen előbbi az NHRI státuszra hivatkozva látja biztosítottnak a függetlenséget, míg utóbbi a B szintű besorolás miatt vonja ezt kétségbe. Mindez elgondolkodtató a spanyol modellel való összevetés alapján, amelyről a Bizottság korábban rendkívül pozitívan nyilatkozott, majd az Útmutatóban jó gyakorlatként is kiemelte, miközben a spanyol modellnek nem része egyetlen nemzeti emberi jogi intézmény sem. Ebből voltaképp az a következtetés vonható le, hogy a B szintű NHRI státusz a függetlenség – illetve általánosságban a Párizsi Alapelveknek való megfelelés – legalábbis korlátozott meglétének bizonyítéka, ami evidensen vonja magával azt is, hogy az a független mechanizmussal szemben támasztott követelményeknek sem felel meg teljes egészében. Ez ebben az összefüggésben logikus, ugyanakkor érdemes emlékeztetnünk arra a korábban vázolt összefüggésre is, hogy az NHRI státusz – akár az A szintű is – önmagában nem jelent biztos megfelelést az Egyezmény által támasztott követelményeknek. Ennek ellenére érdemes felfigyelni arra, hogy a Bizottság itt – és mint látni fogjuk, más államoknál is – mégis kifejezetten az A státusz elérését szorgalmazza. Meglátásunk szerint ezzel a megoldással a Bizottság olyan javaslatot tár a részes állam elé,

amelynek teljesítése önmagában nem feltétlenül biztosítaná az Egyezménynek való megfelelést.

2. 6. Dánia

Dánia 2011-ben nyújtotta be induló országjelentését³⁰⁹ a Bizottságnak. A 4. cikket érintően jelzik, hogy magát a ratifikációt széles körben egyeztetették a fogyatékos személyek szervezeteivel³¹⁰, továbbá hogy az abban foglaltakat minden nemzeti szintű hatóságnak be kell tartania³¹¹, de a végrehajtásról és a monitoringról itt nem tesznek említést. A 33. cikk vonatkozásában a fogyatékos személyek szervezetei megjelennek a kormányzati koordinációs mechanizmus leírásában: a fogyatékosügy tárcaközi bizottság munkájában e szervezetek „szükség szerint” (*as needed*) részt vesznek³¹². A független monitoring keretrendszer a jelentés szerint három mechanizmus együttese alkotja³¹³. A fogyatékos személyek szervezeteinek bevonása elsősorban a Dán Fogyatékosügy Tanácsán keresztül történik, amelynek már a ratifikáció előtt is feladata volt a dán kormány részére a fogyatékosügygel kapcsolatos tanácsadás. A ratifikációt követően a Tanács feladata lett például az, hogy az Egyezmény alapján „megvitassa és értékelje” (*discussing and assessing*) a fogyatékosokkal élő személyek társadalmi helyzetének fejlődését. Emellett a parlamenti ombudsman is hozzájárul a monitoringhoz azáltal, hogy folytatja az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos fejlemények nyomon követését. Végül a jelentés szerint a független keretrendszer részét képezi a nemzeti emberi jogi intézményként működő Dán Emberi Jogi Intézet is, amelyet egyébként a 33. cikk 2. pontja szerinti koordinációs pontként is kijelölt Dánia. Így tehát a Dán Emberi Jogi Intézet, a Dán Fogyatékosügy Tanács és a dán parlamenti ombudsman együttesen alkotják a független monitoring keretrendszer.

A jelentés alapján a Bizottság 2014-ben adta ki előzetes témalistáját Dánia részére³¹⁴. A 4. cikket érintően további információkat kért arról, hogy miként zajlik a fogyatékos

³⁰⁹ Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention Initial reports of States parties – Denmark
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FDNK%2F1&Lang=en

³¹⁰ Uo., 34. bek.

³¹¹ Uo., 36. bek.

³¹² Uo., 381. bek.

³¹³ Uo., 384-386. bek.

³¹⁴ List of issues in relation to the initial report of Denmark

személyek bevonása a szabályozások és szakpolitikák alakításába³¹⁵. A 33. cikk vonatkozásában kizárólag a tárcaközi bizottsággal kapcsolatban tesz fel kérdést³¹⁶, amely annak pontos összetételére és feladataira irányul, valamint arra, hogy a bizottság hogyan működik együtt a fogyatékos személyek szervezeteivel. A független keretrendszert érintően a témalista nem tartalmaz kérdést.

Dánia a személyes dialógus előtt írásban is válaszolt a témalista felvetéseire.³¹⁷ A 4. cikkel kapcsolatban megfogalmazza, hogy általánosságban a civil társadalomnak, és ezen belül a fogyatékos személyek szervezeteinek is „beleszólása van” (*has a say*) a velük kapcsolatos szakpolitikák alakításába, ennek érdekében az érintett szervezetekkel rendszeresen konzultálnak a vonatkozó kérdésekben és a szakpolitikai döntéshozatali folyamat minden szakaszában országos és helyi szinten is.³¹⁸ A tárcaközi bizottság működését alapvetően a kormányzati szakpolitika összehangolása terén fogalmazza meg; a participáció a feladatokról szóló felsorolás egyetlen pontjában jelenik meg, mely szerint a bizottság feladatai közé tartozik az érintettekkel és a civil társadalommal való együttműködés³¹⁹.

A személyes dialógust követő záró következtetések³²⁰ kiadására ugyancsak 2014-ben került sor. A 33. cikket érintően ebben a Bizottság aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a tárcaközi bizottság csak alkalmasszerűen kéri ki a fogyatékos személyek képviselői szervezeteinek véleményét, valamint hogy a Feröer-szigeteken nincs koordináció és nincsenek független ellenőrzési mechanizmusok³²¹. Ezért azt ajánlja a részes államnak, hogy tegye lehetővé a civil társadalom és különösen a fogyatékos személyek szervezetei számára, hogy „teljes mértékben és rendszeresen” (*fully and regularly*) részt vegyenek az Egyezmény végrehajtásának nyomon követésében, a Feröer-szigetek tekintetében pedig nemzeti emberi jogi intézmény létrehozását javasolja a Párizsi Alapelvekkel összhangban.³²²

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FDNK%2FQ%2F1&Lang=en

³¹⁵ Uo., 3. bek.

³¹⁶ Uo., 37. bek.

³¹⁷ List of issues in relation to the initial report of Denmark – Addendum – Replies of Denmark to the list of issues <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/084/23/pdf/g1408423.pdf>

³¹⁸ Uo., 46-47. bek.

³¹⁹ Uo., 238. bek.

³²⁰ Concluding observations on the initial report of Denmark

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FDNK%2FCO%2F1&Lang=en

³²¹ Uo., 66. bek.

³²² Uo., 67. bek.

A Bizottság 2019-ben adta ki előzetes témalistáját Dánia második és harmadik (összevont) országjelentéséhez.³²³ Ebben a 4. cikkhez kapcsolódóan információt kért a „jogilag kötelező keretrendszerek és formális mechanizmusok” (*legally binding frameworks and formal mechanisms*) létrehozásáról, amelyek biztosítják a fogyatékos személyek szervezeteinek aktív részvételét az Egyezmény végrehajtásában és nyomon követésében.³²⁴ A 33. cikket érintően ugyanezzel a szófordulattal élve kér információt a független monitoring keretrendszerrel kapcsolatban is³²⁵, emellett a Dán Emberi Jogi Intézet megerősítése érdekében tett intézkedésekről érdeklődik, hogy az a Párizsi Alapelvekkel összhangban működjön³²⁶.

Dánia ennek alapján 2020-ban nyújtotta be következő országjelentését.³²⁷ A 4. cikket érintő kérdésre a jogszabályok általános és nyilvános véleményezési rendjével reagált; az érdemi monitoringot ez nem érintette.³²⁸ A 33. cikket érintően extrém szűkszavú a jelentés, pusztán annyit rögzít, hogy a tárcaközi bizottság és a Dán Fogyatékosügyügyi Tanács alkotják a formális keretrendszert³²⁹, továbbá hogy a Dán Emberi Jogi Intézetet a dán országgyűlés jelölte ki erre a feladatra, és az rendszeresen él is jelzésekkel és javaslatokkal a dán kormányzat felé³³⁰. A Bizottság kérdéseinek érdemét a válaszok nem érintik.

A személyes dialógusra és a záró észrevételek kiadására csak 2024-ben került sor.³³¹ A Bizottság a nemzeti szintű végrehajtás tekintetében aggodalmát fejezi ki a fogyatékos személyek szervezeteinek „rendszerszerű és intézményesített bevonásának hiánya” (*lack of systematic and institutionalized engagement*)³³² miatt. Ennek előmozdítása érdekében a 7. számú általános kommentárt idézve jogi alapokon álló eljárások (*legally entrenched procedures*) megalkotását javasolja a részes állam részére³³³. A 33. cikket érintően szövetségi szinten egyáltalán nem fogalmaz meg megállapítást vagy javaslatot, kizárólag a

³²³ List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Denmark <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/119/87/pdf/g1911987.pdf>

³²⁴ Uo., 2. (d) bek.

³²⁵ Uo., 32. (c)-(d) bek.

³²⁶ Uo., 32. (e) bek.

³²⁷ Combined second and third periodic reports submitted by Denmark under article 35 of the Convention, due in 2019 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g20/190/18/pdf/g2019018.pdf>

³²⁸ Uo., 18. bek.

³²⁹ Uo., 242. bek.

³³⁰ Uo., 244. bek.

³³¹ Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Denmark <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/175/13/pdf/g2417513.pdf>

³³² Uo., 15. bek.

³³³ Uo., 16. bek.

Feröer-Szigetek és Grönland tekintetében javasolja a Párizsi Alapelveknek megfelelő NHRI létrehozását illetve azok akkreditációját³³⁴.

2. 6. 1. Tanulságok

A dán párbeszédnek több tanulsága is mutatkozik a feltárt dokumentumok alapján. Dánia induló országjelentése szóhasználatában és több helyütt tartalmában is paternalisztikusnak tűnik, hiszen az olyan funkciók, mint tanácsadás, megvitatás, értékelés, vagy beleszólás, korántsem tükrözik az Egyezmény participációs szemléletét. A független keretrendszerként vázolt hármass mechanizmus leírása egy szemléletbeli és egy strukturális kérdést is felvet. Egyrészt a Dán Fogyatékoságügyi Tanács addigi tevékenységének leírása illeszkedik a fenti megközelítésbe, így legalábbis kérdéses annak érdemi befolyása a nemzeti szintű szakpolitika alakításába. Másrészt a független keretrendszer egyik tagja a kormányzati koordinációs pontként is kijelölt szervezet, ami semmiképp sem egyeztethető össze a függetlenség kritériumával, hiszen annak nemcsak a keretrendszer egészére, hanem annak valamennyi tagjára nézve is érvényesülnie kell.

Meglepő, hogy a Bizottság ennek ellenére az előzetes témalistában nem jelölte meg a független mechanizmus kérdéskörét, és a részvételiségre is csak általánosságban kérdezett rá. Az első hullám záró következtetéseiben említésre méltó szófordulatot használ a Bizottság, amikor azt javasolja a részes államnak, hogy „tegye lehetővé”, hogy az érintett civil szervezetek „teljes mértékben és rendszeresen részt vegyenek” az őket érintő szakpolitika folyamatok alakításában. A korábban bemutatott elemzések alapján kijelenthető, hogy a részes állam felelőssége nem pusztán annak lehetővé tétele, hogy a civil szervezetek részt vegyenek ezekben a folyamatokban, továbbá ennek nem rendszeresnek, hanem állandónak, folyamat-szerűnek kell lennie. E tekintetben tehát a Bizottság szóhasználata nem tűnik konzekvensnek.

Az első hullám párbeszédéből kiemelendő továbbá, hogy a Feröer-szigetek esetében a Bizottság explicit módon nemzeti emberi jogi intézmény kijelölését javasolta a részes államnak független mechanizmusként.

A második hullámban már a Bizottság előzetes témalistájának szóhasználatában is a rendszerszintű megközelítés jelenik meg. A záró következtetésekben pedig a svéd illetve a belga dokumentumokban látott szóösszetételeket megismételve a fogyatékos személyek

³³⁴ Uo., 87-88. bek.

szervezeteinek „rendszereszerű és intézményesített bevonásának hiánya” jelenik meg aggályként, majd javaslatként a jogi alapokon álló participációs eljárások megalkotása. Megjegyzendő, hogy a második hullámban született záró következtetések egyéb tekintetben is általánosnak, kevésbé országspecifikusnak tűnik.

Mint láttuk, mindemellett a Feröer-szigeteket illetően a Bizottság a második hullámban is nemzeti emberi jogi intézmény kijelölését javasolta.

2. 7. Németország

Németország 2011-ben készítette el induló országjelentését.³³⁵ A 4. cikket érintően előrebocsátja, hogy Németország modern, jól működő participációs rendszerrel rendelkezik, amelyet a szociális törvény folyamatosan finomhangol.³³⁶ Ennek illusztrálására eseti példákat említ az érintett szervezetek bevonására szövetségi szinten, valamint táblázatba foglalva tartományi szinten is összefoglalja az Egyezmény végrehajtásába való bevonás formáit, amelyek jelentős eltéréseket mutatnak.³³⁷ A 33. cikket érintően a koordinációs mechanizmushoz kapcsolódóan nagy hangsúlyt helyez a jelentés a participációra. A felvázolt konstrukció³³⁸ szerint a szövetségi fogyatékoságügyi kormánybiztos látja el a koordinációs mechanizmus feladatait, amelynek munkáját tanácsadó testület segíti. A tanácsadó testület tagjainak többsége fogyatékos személy, emellett tagja a kormányzati fókuszpont egy képviselője, a fogyatékoságügyi biztosok konferenciájának egy delegáltja, valamint a monitoring testület egy képviselője. Feladatát alapvetően a 33. cikk 1. pontjára építve az Egyezmény végrehajtásának támogatásában, valamint a kormányzati és a civil szféra közötti kapcsolat fenntartásában határozza meg. A tanácsadó testület feladatai és eljárásai tekintetében a biztos „nyitott struktúrát” (*open structure*)³³⁹ alkalmaz, azaz ezek meghatározását elsősorban magára a testületre és bizottságaira bízta. A szövetségi kormány a Német Emberi Jogi Intézetet bízta meg a független monitoring mechanizmus működtetésével, amely a Párizsi Alapelveknek

³³⁵ Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention – Initial reports of States parties – Germany
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FDEU%2F1&Lang=en

³³⁶ Uo., 28. bek.

³³⁷ Uo., Table 1

³³⁸ Uo., 285-288. bek.

³³⁹ Uo., 289. bek.

megfelelően működik a politikai és a civil társadalom utasításaitól való függetlensége, valamint a tagság pluralista összetétele alapján.³⁴⁰

A Bizottság 2014-ben adta ki előzetes témalistáját³⁴¹, melyben a független monitoring mechanizmusra és a participációra nem tér ki; a 4. cikket érintően csak az európai finanszírozású programok tervezésében való részvételre kérdez rá³⁴², a 33. cikkel kapcsolatban pedig a koordinációt illetően fogalmaz meg egyetlen kérdést.³⁴³ Ennek megfelelően Németország írásos válasza³⁴⁴ sem érinti a független monitoring mechanizmusnak vagy a participációnak az értekezés által vizsgált aspektusait.

A személyes dialógusra és a záró következtetések³⁴⁵ kiadására 2015-ben került sor. A Bizottság a 4. cikkhez kapcsolódóan aggodalmát fejezte ki a hatékony és érdemi participáció garanciáinak hiánya miatt, ezért olyan keretrendszer létrehozását javasolja, amely „inkluzív, átfogó és átlátható részvételt” (*inclusive, comprehensive and transparent participation*) tesz lehetővé a végrehajtás és a monitoring terén is.³⁴⁶ A 33. cikk tekintetében a független monitoring mechanizmus működésére biztosított források elégtelensége miatt jelzi aggodalmát, és javasolja a monitoring kapacitás megerősítését, és az átfogó és hatékony monitoringot lehetővé tevő források biztosítását.³⁴⁷

A következő jelentést megelőző témalistájában³⁴⁸ 2018-ban a Bizottság a 4. cikket érintően információt kér az érdemi konzultáció és részvétel érdekében tett lépésekről (bár a megfogalmazásban a monitoringot már nem említi).³⁴⁹ A független monitoring mechanizmus tekintetében kizárólag a megfelelő források biztosítására kérdez rá.³⁵⁰

³⁴⁰ Uo., 290. bek.

³⁴¹ List of issues in relation to the initial report of Germany

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FCO%2FDEU%2FQ%2F1&Lang=en

³⁴² Uo., 2. bek.

³⁴³ Uo., 25. bek.

³⁴⁴ List of issues in relation to the initial report of Germany – Addendum – Replies of Germany to the list of issues <https://documents.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/004/88/PDF/G1500488.PDF>

³⁴⁵ Concluding observations on the initial report of Germany

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FCO%2FDEU%2FCO%2F1&Lang=en

³⁴⁶ Uo., 9-10. bek.

³⁴⁷ Uo., 61. és 62. (c) bek.

³⁴⁸ List of issues prior to submission of the combined second and third periodic report of Germany <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/299/87/pdf/g1829987.pdf>

³⁴⁹ Uo., 1. (c) bek.

³⁵⁰ Uo., 36. bek.

Ennek alapján Németország 2019-ben készítette el második és harmadik (összevont) országjelentését.³⁵¹ A részvételiséggel kapcsolatos szövegrészben³⁵² egyrészt kiemelik, hogy ez a megközelítés kiemelten fontos számukra, másrészt példákat említenek arra, amikor a fogyatékos személyek szervezeteinek bevonására sor került, vagy sor szokott kerülni. A független monitoring mechanizmust érintően csak a finanszírozással kapcsolatos aspektusokat említi a jelentés.³⁵³

A világjárvány miatt a személyes dialógusra és a záró következtetések³⁵⁴ kiadására csak 2023-ban került sor. A 4. cikket érintően aggodalmát fejezi ki a fogyatékos személyek szervezeteivel való „rendszerszerű és intézményesített bevonás hiánya” (*lack of systematic and institutionalized engagement*) miatt.³⁵⁵ Ezért intézményesített eljárások és az ezeket szabályozó standardok kidolgozását javasolja a szervezetekkel való „szoros egyeztetés és aktív bevonásuk” (*close consultation with and active involvement of*) érdekében, a 7. számú Általános Kommentárral összhangban.³⁵⁶ A 33. cikket érintően³⁵⁷ aggodalmát fejezte ki a fogyatékos személyeknek az Egyezmény végrehajtásába való korlátozott bevonása, valamint tartományi szinten a független monitoring mechanizmusok kijelölésének hiánya miatt. Egy mellékmondatban azt javasolja, hogy a részes állam biztosítsa az érintett szervezetek hatékony bevonását az Egyezmény végrehajtásának monitoringjába, valamint jelölje ki a tartományi független monitoring mechanizmusokat.

2. 7. 1. Tanulságok

Németország esetében szembevetendő, hogy az első hullámban sem az előzetes témalistában, sem a záró következtetésekben nem jelenik meg a független mechanizmus témája, utóbbiban pusztán általánosságban, a 4. cikkhez kapcsolódóan írja le a Bizottság, hogy az érdemi részvételt hiányosnak látja a nemzeti szintű monitoring tekintetében is. Ehhez kapcsolódóan egy sajátos kifejezést használ, amikor „inkluzív, átfogó és átlátható részvételt” lehetővé tevő rendszer kialakítását javasolja a részes állam számára. Fontos

³⁵¹ Combined second and third reports submitted by Germany under article 35 of the Convention, pursuant to the optional reporting procedure, due in 2019
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/382/77/pdf/g2138277.pdf>

³⁵² Uo., 13-16. bek.

³⁵³ Uo., 328-329. bek.

³⁵⁴ Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/190/54/pdf/g2319054.pdf>

³⁵⁵ Uo., 7. (d) bek.

³⁵⁶ Uo., 8. (d) bek.

³⁵⁷ Uo., 73-74. bek.

megjegyeznünk, hogy a Bizottság itt olyan kifejezésekkel él, amelyeket a Párizsi Alapelvek nem használ, a 7. számú Általános Kommentár pedig ekkor még nem létezett, így abban legalábbis értelmezési szabadsága – más megközelítésben: bizonytalansága – volt a részes államnak, hogy pontosan mit ért e fogalmak alatt. Emellett az első hullámra jellemző statikus elemként a független mechanizmus finanszírozásának kérdése jelenik meg.

A második hullámban a finanszírozás kérdése ismételtelen megjelenik, itt azonban már megjelenik a folyamatfókuszú szemlélet, és a már korábbi példákából ismert „rendszerszerű és intézményesített bevonás hiánya”. Ennek feloldására immár intézményesített eljárásokat és standardokat javasol, továbbá tartományi szinten független mechanizmusok kijelölését, amelyek szervezeti formájára ezúttal nem tesz konkrét javaslatot.

2. 8. Ukrajna

Ukrajna 2012-ben nyújtotta be induló országjelentését a Bizottságnak.³⁵⁸ A 33. cikket érintően rendkívül általános leírással élnek a fogyatékos személyek szervezeteinek szerepéről; a független monitoring funkcióról egyáltalán nem tesz említést.

A személyes dialógust megelőző előzetes témalistát 2015-ben adta ki a Bizottság.³⁵⁹ A 4. cikkel kapcsolatban általános információkat kért a fogyatékos személyek bevonását és érdemi részvételét érintő tervekkel kapcsolatban³⁶⁰, a 33. cikkhez kapcsolódóan pedig a független monitoring mechanizmus létrehozásával és abban a fogyatékos személyek aktív bevonásával kapcsolatban kért tájékoztatást.³⁶¹

Írásos válaszában³⁶² Ukrajna számos konkrét példát említ a jogszabályokkal és egyéb ügyekkel kapcsolatos egyeztetésekre, konzultációkra³⁶³, de a független monitoring mechanizmust továbbra sem érinti.

A személyes dialógusra 2015-ben került sor, a Bizottság ezután adta ki záró következtetéseit³⁶⁴, amelyben aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy Ukrajna nem jelölt ki

³⁵⁸ Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention – Initial reports of States parties due in 2012 – Ukraine <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/212/18/pdf/g1421218.pdf>

³⁵⁹ List of issues in relation to the initial report of Ukraine <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g15/102/80/pdf/g1510280.pdf>

³⁶⁰ Uo., 3. bek.

³⁶¹ Uo., 32. bek.

³⁶² List of issues in relation to the initial report of Ukraine – Addendum – Replies of Ukraine to the list of issues <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g15/159/84/pdf/g1515984.pdf>

³⁶³ Uo., 266-273. bek.

³⁶⁴ Concluding observations on the initial report of Ukraine

független monitoring mechanizmust, illetve hogy a fogyatékos személyek szervezeteivel folytatott konzultációk nem rendszerszerűek, és gyakran formálisak.³⁶⁵ Ezért egyrészt azt javasolja a részes államnak, hogy hozzon létre a Párizsi Alapelveknek is megfelelő független monitoring mechanizmust, másrészt hogy jogilag megalapozott módon biztosítsa a fogyatékos személyek szervezeteinek bevonását (*de jure involved*) minden releváns döntéshozatali folyamatba.³⁶⁶

A következő jelentés előtti témalista 2019-ben született.³⁶⁷ Ebben a 4. cikkhez kapcsolódóan a fogyatékos személyek szervezeteinek érdemi bevonása érdekében tett intézkedésekről kért információkat a Bizottság³⁶⁸, a 33. cikket érintően pedig ismét a független monitoring mechanizmus létrehozásával kapcsolatos folyamatokról érdeklődött³⁶⁹.

Ukrajna második és harmadik (összevont) országjelentése 2020-ban készült³⁷⁰, amelyben az első jelentéshez hasonlóan hosszan ír eseti egyeztetésekről, valamint a civil szervezeteknek biztosított pénzügyi juttatásokról³⁷¹, de a független monitoring mechanizmussal kapcsolatban nem tartalmaz információt.

A járványhelyzet okán a személyes dialógusra csak 2024-ben került sor, így ebben az évben adta ki a Bizottság a záró következtetéseket³⁷² is. A 4. cikkhez kapcsolódóan aggodalmát fejezi a fogyatékos személyek szervezeteinek aktív bevonásának hiánya miatt, ezért – a 7. számú Általános Kommentárt felidézve – „hatékony eljárások” (*effective procedures*) létrehozását javasolja az érintettek bevonása érdekében.³⁷³ A 33. cikkel kapcsolatban ismét aggodalmát fejezi ki a független monitoring mechanizmus hiánya miatt, ezért ennek létrehozását javasolja az ukrán emberi jogi parlamenti biztos bevonásával, ami – nemzeti emberi jogi intézmény státuszánál fogva – megfelelne a Párizsi Alapelveknek.³⁷⁴

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FU KR%2FCO%2F1&Lang=en

³⁶⁵ Uo., 60. bek.

³⁶⁶ Uo., 61. bek.

³⁶⁷ List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Ukraine <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/305/66/pdf/g1930566.pdf>

³⁶⁸ Uo., 2. (a) bek.

³⁶⁹ Uo., 29. bek.

³⁷⁰ Combined second and third periodic reports submitted by Ukraine under article 35 of the Convention, due in 2020 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/067/15/pdf/g2406715.pdf>

³⁷¹ Uo., 304-314. bek.

³⁷² Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Ukraine <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/175/19/pdf/g2417519.pdf>

³⁷³ Uo., 8-9. bek.

³⁷⁴ Uo., 66-67. bek.

2. 8. 1. Tanulságok

A párbeszédre való előzetes reflexióként megjegyezzük, hogy meglátásunk szerint Ukrajna példája némiképp illusztrálja a bizottsági eszköztár korlátait a részes államok gyakorlatát illetően. Ennek elemzése azonban értekezésünk fókuszán kívül esik, ezért e helyütt ezt bővebben nem tárgyaljuk.

Az eddigi példákhoz képest újdonság, hogy a rendszerszerűség igénye – noha itt még inkább csak érintőlegesen – már az első hullámban megjelent a Bizottság záró következtetéseiben, továbbá az eddigi példák második hullámában szereplő kifejezésekhez közelítő *de jure involved* kifejezés.

Mint láttuk, a második hullámban a korábbiakhoz képest kissé lakonikusabb megfogalmazásban hatékony eljárások létrehozását sürgette a Bizottság, továbbá független mechanizmusként ismét konkrét szervezeti javaslattal élt, ezúttal is a nemzeti emberi jogi intézményi státuszra való hivatkozással.

3. Magyarország, mint kiemelt esettanulmány

Értekezésünk szempontjából Magyarország kiemelten fontos esettanulmány, amelyet a többi államnál részletesebben is elemzünk. A kiemelést több tényező is indokolja.

Ahogy arra korábban is utaltunk, Magyarország szerepe az Egyezmény létrejöttében és nemzetközi végrehajtásában kiemelt. Egyrészt kezdeményező államnak tekinthető, hiszen az Egyezményt megszövegező bizottságban magyar szakértők is aktívan részt vettek, másrészt Magyarország a legelsőik között ratifikálta az Egyezményt, sőt, a világon az első állam volt, amely az Egyezményt és az ahhoz kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyvet egyidejűleg ratifikálta. Ennek nyomán ugyancsak az elsőik között volt azon államok között, amelyek benyújtották induló országjelentésüket a Bizottságnak, és amelyeknek első személyes dialógusukra sor került. Így tehát a magyar nemzeti szintű végrehajtásnak immár csaknem két évtizedes gyakorlatára tekinthetünk vissza. Mindemellett Magyarország négy cikluson keresztül delegált tagot a Bizottságba.

Ugyancsak indokolja a részletesebb elemzést, hogy Magyarország azon államok viszonylag szűk körébe tartozik, amelyek már két alkalommal nyújtottak be országjelentést, illetve vettek részt ehhez kapcsolódó személyes dialóguson a Bizottsággal,

ennek nyomán a független monitoring mechanizmust érintő fejlődés és az arra adott bizottsági reakciók változásai is nyomon követhetők.

Ehhez kapcsolódóan kiemelt jelentőségű körülmény, hogy Magyarország tekintetében többször is változott a független monitoring mechanizmus felépítése és működése. Ennek fejlődése és az ezzel kapcsolatos bizottsági álláspont alakulása az értekezésünk fókuszát illetően nagyon fontos kutatási alap.

Végül nem elhanyagolható, hogy Magyarország esetében teljes körűen elérhetők a hiteles jogszabályi és egyéb források, amelyek a független monitoring mechanizmus létrejöttét, kijelölését, összetételét és működését leírják, így ezzel kapcsolatban megalapozott megállapítások fogalmazhatók meg.

3. 1. Magyarország és a Bizottság párbeszéde

Magyarország 2010-ben nyújtotta be induló országjelentését.³⁷⁵ Ebben a 4. cikkel kapcsolatban előrebocsátja³⁷⁶, hogy a fogyatékosügyei érdekképviselői szervezetek és a kormányzat közötti dialógus fő fóruma az Országos Fogyatékosügyi Tanács (a továbbiakban: OFT), amelynek joga van véleményezni a kormányzati indítványokat. A testületnek – akkori állapot szerint – 14 civil és 13 kormányzati tagja volt. A szöveg jelzi, hogy az OFT részt vesz a Nemzeti Szociálpolitikai Tanács munkájában is³⁷⁷, amely ugyancsak a kormányzat tanácsadó, javaslattevő testületeként működik. Emellett kifejti, hogy a nemzeti szintű jogalkotási szabályok alapján az érintett civil szervezeteknek joguk van véleményezni a jogszabály-tervezeteket³⁷⁸, valamint megemlíti több konkrét jogszabályt, amelynek előkészítésében az OFT vagy más, fogyatékosügyei érdekvédelmi szervezet részt vett³⁷⁹.

A 33. cikkhez kapcsolódóan a jelentés általánosságban úgy fogalmaz, hogy az Egyezmény implementálása az OFT támogatásával (*is assisted by*)³⁸⁰ zajlik. Ugyanakkor rögzíti, hogy független monitoring mechanizmus kijelölésére egyelőre nem került sor,

³⁷⁵ Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities – Initial reports submitted by States parties under article 35 of the Convention – Hungary
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FHUN%2F1&Lang=en

³⁷⁶ Uo., 24. bek.

³⁷⁷ Uo., 25. bek.

³⁷⁸ Uo., 27. bek.

³⁷⁹ Uo., 26. bek.

³⁸⁰ Uo., 259. bek.

ennek ellenére a monitoring tevékenység folyamatos az országban, amire példa a civil szervezetek által létrehozott, az árnyékjelentést is elkészítő Civil Caucus, valamint egy állami alapítású közalapítvány tevékenysége.³⁸¹

A jelentés alapján a Bizottság 2012 májusában adta ki a személyes dialógust megelőző témalistát.³⁸² Ebben kifejezetten a 4. cikk 3. pontjára való utalással részletes információt kért az OFT működéséről, valamint azokról a további keretrendszerekről és eljárásokról, amelyek a fogyatékos emberek szervezeteivel való konzultációt szolgálják.³⁸³ A 33. cikket illetően a független monitoring mechanizmus kijelölése érdekében tett lépésekről kért információt a testület, valamint a 33. cikk 2. pontja alapján arról, hogy az érintett civil szervezetek miként vettek részt az országjelentés elkészítésében.

Írásbeli válaszában³⁸⁴ Magyarország az OFT működésével kapcsolatban leírja, hogy a testületet a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény hozta létre, melynek értelmében az OFT a kormány véleményező, tanácsadó, javaslattevő szerve a fogyatékos embereket érintő jogalkotási és szakpolitikai kérdésekben. A szöveg kiemeli, hogy a hazai jogszabályok alapján az OFT (vagy bármely más érdekvédelmi szervezet) pert kezdeményezhet bárki ellen, aki a fogyatékos személyek törvényben biztosított jogait megsérti, abban az esetben is, ha a jogsértés személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti. A válasznak témánk szempontjából egyik legfontosabb pontjában Magyarország jelzi, hogy a 1065/2008 (X.14.) Korm. határozattal kijelölte az OFT-t a 33. cikk 2. pontja szerinti független monitoring feladatok ellátására.³⁸⁵ Ennek pontos működését itt nem taglalja, ugyanakkor az országjelentésben foglaltakat megerősítve jelzi, hogy az OFT két fő részből áll: kormányzati és nem-kormányzati oldalból. A nem-kormányzati oldal egyrészt a legnagyobb országos érdekvédelmi szervezetek által delegált állandó tagokból, másrészt a

³⁸¹ Uo., 261. bek.

³⁸² Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities – List of issues to be taken up in connection with the consideration of the initial report of Hungary (CRPD/C/HUN/1), concerning articles 1 to 33 of the Convention – Hungary
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FHUN%2FQ%2F1&Lang=en

³⁸³ Uo., 4. bek.

³⁸⁴ List of issues to be taken up in connection with the consideration of the initial report of Hungary (CRPD/C/HUN/1), concerning articles 1 to 33 of the Convention – Addendum – Replies submitted by the Government of Hungary to the list of issues (CRPD/C/HUN/Q/1) to be taken up during the consideration of the initial report of Hungary (CRPD/C/HUN/1)
https://digitallibrary.un.org/record/736215/files/CRPD_C_HUN_Q_1_Add.1-EN.pdf

³⁸⁵ Uo., 21. bek.

fogyatékos személyek szervezetei közül szabadon választott további tagokból áll.³⁸⁶ A 33. cikkkel kapcsolatban megerősíti az OFT független testületként való kijelölését, valamint leírja, hogy az miként véleményezte az induló országjelentés tervezetét, melynek nyomán a benyújtott anyag több ponton módosult.³⁸⁷

A személyes dialógusra 2012 szeptemberében került sor, melynek alapján a Bizottság záró következtetései³⁸⁸ 2012 októberében születtek. Ebben a 4. cikket érintően a Bizottság sajnálatát fejezte ki, amiért meglátása szerint a fogyatékos személyek és szervezeteik nem kellő mértékben vesznek részt a nemzeti szintű jogszabályok és szakpolitikák alakításában.³⁸⁹ Ezért azt javasolja, hogy Magyarország hozzon hatékony intézkedéseket az érintettekkel való konzultáció és aktív bevonásuk érdekében, a döntéshozatali folyamatok tervezésébe, végrehajtásába és nyomon követésébe minden szinten, ésszerű és reális határidőket biztosítva számukra véleményük kifejtésére, valamint megfelelő finanszírozást biztosítva számukra annak érdekében, hogy be tudják tölteni az Egyezmény 4. cikkének 3. pontja szerinti szerepüket.³⁹⁰ A 33. cikket érintően a Bizottság aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a független monitoring testületként kijelölt OFT nem felel meg a Párizsi Alapelveknek, és így a 33. cikk 2. pontjának sem, ezért azt javasolja, hogy Magyarország hozzon létre egy ezekkel összhangban álló mechanizmust, és biztosítsa a civil szféra, köztük a fogyatékos személyek szervezeteinek teljes részvételét (*full participation*) a monitoring folyamatban.³⁹¹

Magyarország 2013-ban írásban reagált³⁹² a záró következtetések néhány megállapítására, de ebben a fent említett pontokat nem érintette.

A soron következő országjelentést megelőző témalistáját³⁹³ 2017-ben adta ki a Bizottság, amelyben a 4. cikkhez kapcsolódóan részletes információkat kért a fogyatékos személyek szervezeteinek teljes és hatékony részvétele érdekében tett lépésekről. Ennek

³⁸⁶ Uo., 22. bek.

³⁸⁷ Uo., 124. bek.

³⁸⁸ Concluding observations on the initial periodic report of Hungary, adopted by the Committee at its eighth session (17-28 September 2012)

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FHUN%2FCO%2F1&Lang=en

³⁸⁹ Uo., 13. bek.

³⁹⁰ Uo., 14. bek.

³⁹¹ Uo., 51., 52. bek.

³⁹² Concluding observations on the initial report of Hungary – Addendum – Information received from Hungary on follow-up to the concluding observations

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FHUN%2FCO%2F1%2FAdd.1&Lang=en

³⁹³ List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Hungary <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/108/44/pdf/g1710844.pdf>

részeként információt kért az OFT üléseinek számáról az első személyes dialógus óta, a számukra biztosított forrásokról, valamint a testület aktuális tagságáról.³⁹⁴ A 33. cikket érintően a Párizsi Alapelveknek és a 33. cikk 2. pontjának megfelelő független monitoring mechanizmus felállítása érdekében tett lépésekről kívánt informálódni.³⁹⁵

Ennek alapján Magyarország 2018-ban nyújtotta be második és harmadik (összevont) országjelentését.³⁹⁶ A jelentés a 4. cikkhez kapcsolódóan egyrészt leírja az általános részvételi lehetőségeket, ezek között a jogszabálytervezetek nyilvános véleményezhetőségét, valamint a kormány által létrehozott emberi jogi munkacsoport és emberi jogi kerekasztal működését, amely általánosan az emberi jogok területén tölt be véleményező, javaslattevő szerepet. Utóbbit érintően jelzi a fogyatékoságügyi tematikus munkacsoport működését is, melynek tevékenysége kifejezetten a fogyatékoságügyet – de nem célzottan az Egyezményt vagy annak végrehajtását – érinti.³⁹⁷ A független monitoring mechanizmusként kijelölt OFT-t érintő fontos változásként jelzi a jelentés, hogy a testület összetételét érintő kritikákra is reagálva a kormányzati delegáltak 2013-ban elhagyták a testületet, így egyetlen kivételtől eltekintve az most már teljes mértékben civil összetételű. Az egyetlen kivételt a testület elnöke jelenti, aki továbbra is a fogyatékoságügyért felelős miniszter vagy az általa kijelölt állami vezető.³⁹⁸ A 33. cikket érintő kérdésre válaszul a jelentés visszautal a fenti szövegrészekre, ezek közül ismét megemlíti a fogyatékoságügyi tematikus munkacsoport működését, de a független monitoring mechanizmussal kapcsolatban nem tartalmaz információt.³⁹⁹

A következő személyes dialógusra 2022 márciusában került sor, melynek alapján a Bizottság májusban adta ki záró következtetéseit⁴⁰⁰. Az akkor már folyamatban lévő jelentős változásokat már a dokumentum bevezetője is előrejelzi, hiszen ebben a Bizottság nagyra értékelt az alapvető jogok biztosa, mint független monitoring szervezet részvételét a személyes dialógusban⁴⁰¹, noha ennek jogszabályi kijelölése abban az időpontban még csak előkészítés alatt állt. A 4. cikket érintően ugyanakkor aggodalmát fejezte ki a

³⁹⁴ Uo., 2. bek.

³⁹⁵ Uo., 37. bek.

³⁹⁶ Combined second and third periodic reports submitted by Hungary under article 35 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure, due in 2018
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/297/76/pdf/g1929776.pdf>

³⁹⁷ Uo., 4-6. bek.

³⁹⁸ Uo., 12. bek.

³⁹⁹ Uo., 312-313. bek.

⁴⁰⁰ Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Hungary
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/348/36/pdf/g2234836.pdf>

⁴⁰¹ Uo., 3. bek.

konzultációra hivatott testületek függetlenségének hiánya és működésüknek nem érdemi jellege (*non-substantive nature*) miatt, név szerint megemlítve az országjelentés által felsorolt csaknem valamennyi konzultációs testületet.⁴⁰² Ennek alapján azt javasolja, hogy a részes állam erősítse meg a participációs mechanizmusait olyan intézkedésekkel, amelyek biztosítják azok függetlenségét az közhatalmi szervezetektől, valamint teljes körű részvételüket a közhatalmi döntéshozatali folyamatokban.⁴⁰³ A 33. cikkhez kapcsolódóan megerősíti aggodalmát a független monitoring mechanizmusként kijelölt OFT függetlenségének hiánya miatt, valamint általánosságban is aggodalmát fejezi ki a fogyatékos személyek szervezetei részvételének hiányosságai miatt az Egyezmény nyomon követésében.⁴⁰⁴ Ennek alapján egyrészt azt javasolja Magyarország számára, hogy vizsgálja felül (*revise*) a monitoring mechanizmusát annak érdekében, hogy az teljes mértékben megfeleljen a Párizsi Alapelveknek, biztosítson egyenlő részvételt a fogyatékos személyek szervezeteinek ebben a tevékenységben, és biztosítson ehhez megfelelő pénzügyi forrásokat is.⁴⁰⁵ Másrészt általánosságban is javasolja a részes államnak, hogy biztosítsa a fogyatékos személyek szervezeteinek hatékony részvételét a monitoring mechanizmusban a 7. számú Általános Kommentárban foglaltaknak megfelelően.⁴⁰⁶

3. 2. A nemzeti szintű szabályozás elemzése

A független monitoring mechanizmussal kapcsolatban az első hivatkozási pont az induló országjelentés által is említett Korm. határozat⁴⁰⁷, amely az OFT-t jelöli ki független monitoring mechanizmusként. A határozat egyetlen pontból áll, amely így szól:

„A Kormány felkéri az Országos Fogyatékosügyi Tanácsot, hogy a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény 2. § (2) bekezdésében foglalt 33. cikk 2. pontja alapján segítse, védje és ellenőrizze az egyezményben foglalt jogok biztosítását, továbbá az egyezmény szerinti kötelezettségek végrehajtását.”

⁴⁰² Uo., 8. (a) bek.

⁴⁰³ Uo., 9. (a) bek.

⁴⁰⁴ Uo., 64. (b)-(c) bek.

⁴⁰⁵ Uo., 65. (b) bek.

⁴⁰⁶ Uo., 65. (c) bek.

⁴⁰⁷ 1065/2008. (X. 14.) Korm. határozat a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtását ellenőrző szerv felkéréséről

Ez a jogforrás tehát az utalás szintjén sem tér ki arra, hogy ennek a feladatnak az OFT pontosan hogyan, milyen erőforrások felhasználásával, milyen eljárás mentén, milyen hatáskörrel és eszközökkel fog eleget tenni. Ehhez azonban támpontot adtak az OFT-t létrehozó törvény kapcsolódó rendelkezései.⁴⁰⁸ Ezek alapján az OFT a döntések meghozatalát érintően kezdeményező, javaslattevő, véleményező és koordináló, a döntések végrehajtása tekintetében pedig elemző és értékelő tevékenységet végez. E tevékenysége a jogszabályalkotásra és a szakpolitika alakítására is kiterjed, sőt, a jogszabály szerint a terület legfontosabb szakpolitikai stratégiai dokumentumát, az Országos Fogyatékosügyi Programot maga az OFT dolgozza ki, és kíséri figyelemmel. Összetételét illetően az országjelentésben is olvasható alapokat rögzítette a törvény: az elnökkel együtt 13 kormányzati és 14 nem-kormányzati delegált alkotta a testületet. Az elnök a Kormány által kijelölt miniszter volt. Megjegyzendő, hogy a 14 nem-kormányzati tag közül kettő a védett munkahelyek által, egy pedig az önkormányzatok országos érdekképviselője által delegált tag volt, és csak a fennmaradó 11 volt fogyatékos személyek szervezetei által delegált tag. A törvény a Tanács működésére vonatkozóan is tartalmazott rendelkezéseket: a testületnek legalább negyedévente üléseznie kellett; határozatképességéhez a tagok több felének jelenlétére volt szükség; a működéséhez szükséges költségeket pedig a mindenkori központi költségvetés kellett hogy tartalmazza.

A Bizottság ezzel kapcsolatos kritikája a Párizsi Alapelvekkel való összhang hiánya volt. Bár azt nem bontotta ki, hogy pontosan mely aspektusokból lát kollíziót, a fentiek alapján feltételezhető, hogy a függetlenség mindenképpen ezek közé tartozhatott, hiszen a testületet a Kormány hozta létre, annak egyik minisztere elnökölte, továbbá a tagok csaknem fele kormányzati delegált volt. Sőt, ha az értékelés szempontjai közé beemeljük azt a körülményt is, hogy a nem-kormányzati tagok közül hármat nem fogyatékos személyek szervezetei delegáltak, azt is megállapíthatjuk, hogy a testületben ők a kormányzati delegáltak számához viszonyítva kisebbségben voltak. A testület emellett nem felelt meg a pluralitás követelményeinek sem, hiszen a tudományos világ szereplői, vagy a társadalom más csoportjainak képviselője nem jelent meg benne. Ugyanakkor fontos megjegyeznünk, hogy a testületet magas szintű jogszabály hozta létre, amely nem pusztán a létezését mondta ki, hanem a hatáskörét, működési folyamatait és erőforrásait tekintve is

⁴⁰⁸ A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény, 24-25. §

– ha nem is teljes körű, de – érdemi rendelkezéseket tartalmazott. Éppen ezzel összefüggésben érdemes felidézni a Bizottság 2012-es kritikáját, mely szerint a fogyatékos személyek és szervezeteik nem kellő mértékben vesznek részt a magyar jogszabályok és szakpolitikák alakításában. Ebből arra lehet következtetni, hogy az OFT működése által önmagában ezt nem látta biztosítottak a Bizottság, márpedig ebben az időpontban ez a testület volt a participáció fő fóruma, és ez az egyetlen grémium alkotta a formálisan kijelölt független monitoring mechanizmust is.

Miközben az OFT-t kijelölő Korm. határozat hatályban maradt, 2013-ban a fent idézett törvénynek az OFT-re vonatkozó teljes fejezete hatályát veszítette⁴⁰⁹. Lényegében ezzel azonos időben megszületett az Országos Fogyatékosügyei Tanácsról szóló Korm. határozat.⁴¹⁰ Bár a testület neve nagyon hasonló (nem azonos), fontos leszögeznünk, hogy *de jure* az előző OFT megszüntetéséről és egy új Országos Fogyatékosügyei Tanács nevű (új OFT) testület létrehozásáról van szó. A magas szintű jogszabályi alap tehát megszűnt, az új OFT-t egy jogszabálynak nem minősülő jogi norma, mai terminológiával élve közjogi szervezetszabályozó eszköz hozta létre és szabályozza. Ennek alapján az új testület „javaslattevő, véleményező és tanácsadói tevékenységet végez a Kormány és a szociálpolitikáért felelős miniszter”⁴¹¹ számára. Az Országos Fogyatékosügyei Program kidolgozása kikerült a feladatai közül, ezzel kapcsolatban ugyancsak véleményező, javaslattevő jogkörrel rendelkezik a megalkotás és a végrehajtás tekintetében is. Az Egyezményhez kapcsolódó független monitoring mechanizmusként való kijelölése külön határozatban maradt, e helyütt az Egyezményt illetően pusztán annyi szerepel, hogy az új OFT véleményezi az Egyezmény végrehajtásáról szóló mindenkori országjelentést. A testület összetétele – ahogy erre a második magyar országjelentés is utalt – jelentősen megváltozott: az állandó kormányzati tagok az új testületben nem kaptak helyet. A nem-kormányzati tagok száma 14 maradt, ugyanakkor ezek közül már 13 főt fogyatékos személyek szervezetei delegálnak, egy főt pedig a Magyar Olimpiai Bizottság a fogyatékos személyek sportja képviselőjében. Ezzel – pusztán az összetételt tekintve – a civil delegáltak körében a fogyatékos személyek képviselője valamelyest erősödött a korábbi összetételhez képest. Az új OFT elnöke azonban továbbra is állami vezető, jelesül a szociálpolitikáért felelős miniszter. A működés szabályait tekintve változás a korábbiakhoz

⁴⁰⁹ 2013. évi LXII. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény módosításáról, 10. § (2) bekezdés a) pont

⁴¹⁰ 1330/2013. (VI. 13.) Korm. határozat az Országos Fogyatékosügyei Tanácsról

⁴¹¹ Uo., 2. pont

képest, hogy az új OFT titkársági feladatait az elnök által vezetett minisztérium látja el, a titkárt a miniszter jelöli ki. Újdonság továbbá, hogy a testület ügyrendjét – a tagok véleményének kikérését követően – a miniszter határozza meg, és ő hívja össze az üléseket is. Megmaradt azonban a legalább negyedéves ülésezési gyakoriság szabálya, továbbá kötelező összehívni az ülést, ha azt a tagok legalább egynegyede írásban kezdeményezi. A testület működéséhez szükséges költségek fedezetét az elnöklő miniszter biztosítja, bár ennek pontos forrását a határozat nem jelöli meg.

Roppant beszédes, és ezért fontos ráirányítanunk a figyelmet az OFT összetételének megítélésével kapcsolatos kettősségre. Miközben azt a fejleményt, hogy a kormányzati oldal csaknem teljes egészében kilépett a testületből, a hazai országjelentés előrelépésként, a függetlenség erősödése felé mutató fejleményként keretezi, az érintett hazai civil szereplők egyöntetűen negatív fejleményként, a konzultációs tér szűküléseként élték meg⁴¹², amelyben radikálisan csökkent az a felület, amelyen keresztül közvetlen hatást gyakorolhattak a hazai fogyatékosügyei szakpolitika érdemi alakulására.

Ahogy azt korábban bemutattuk, a Bizottság az új OFT-vel kapcsolatban is elmarasztaló véleményt fogalmazott meg, alapvetően két irányból. Egyrészt itt már explicit módon megjelenik a függetlenség hiánya, mind az aggodalmak, mind a javaslatok között. Fontos aláhúznunk, hogy ez a kritika tehát már az új OFT-vel kapcsolatban fogalmazódott meg; a kormányzati delegáltak nélkül felállított új testület a fent elemzett sajátosságok miatt továbbra sem felel meg a függetlenségi kritériumoknak. Másrészt a 4. cikket érintően a témánk szempontjából igen jelentős észrevételhez érkezünk, amikor a Bizottság – más hazai konzultatív testületekkel együtt – az új OFT működésének „nem érdemi jellege” (*non-substantive nature*) miatt fejezte ki aggodalmát. Ez a pont nemcsak azért érdemel figyelmet, mert az eddig vizsgált bizottsági gyakorlattal összevetve egy merőben új kifejezéssel találkozunk, hanem azért is, mert ez a megfogalmazás egyértelműen elrugaskodik a szervezeti, szabályozási vagy finanszírozási – ha úgy tetszik: statikus – nézőponttól, és az adott mechanizmus működésének érdemére, jellegére, dinamikájára mutat rá. Értékelésünk szerint ezzel azt is üzeni, hogy a szabályozási, szervezeti és finanszírozási alapok pusztán keretet adnak a participáció valódi működésének, amely ha

⁴¹² PETRI, Gábor, HRUSKÓ, Emília (2024). „Mi történt velünk?": A magyar fogyatékosügy története 1998 óta, mozgalmi nézőpontból. *Socio.hu Társadalomtudományi Szemle*, 22-46.; PETRI, Gábor, HRUSKÓ, Emília (2023). A fogyatékosügyi mozgalom részvétele a szakpolitikákban 1998 óta Magyarországon. *Szociológiai Szemle*, 33(4), 24-49.

üresen marad, akkor a keretrendszer lényege, szubsztanciája vész el. Hogy a participációs keret kitöltése csakis a részvételiség paradigmájának talaján állva lehetséges.

E dinamikus megközelítés felmutatása egyfelől kiemelkedően fontos mérföldkönek, másfelől óriási kihívásnak is látszik, legalább két szempontból. Egyrészt e megközelítés lényege jogi normák útján rendkívül nehezen ragadható meg: a kapcsolódó mechanizmusok működését leíró jogszabályok természete és funkciója sokkal inkább az imént statikus jelzővel illetett sarokpontokhoz igazodik, semmint a most tárgyalt, paradigmatisztikus kritériumok érvényesítéséhez. Ezáltal sokkal nehezebb feladat annak pontos körülírása, hogy mit is várhatunk konkrétan a részes államoktól, illetve annak tényszerű, objektív megítélése is, hogy ennek az adott állam mennyiben lesz eleget. Ebből adódik a másik fő kihívás is, amely az Egyezmény nemzetközi végrehajtását érinti. Az imént leírtak okán a Bizottságnak nagyon nehéz elrugaszkodnia az általános, helyenként absztrakt, a tételes jog nyelvére nehezen lefordítható elvárások megfogalmazásától, és megfogható, számon kérhető követelményrendszert felállítania. Ezzel együtt a fejlődés lehetőségét alapvetően ez rejti magában. A Bizottságnak és a részes államoknak ki kell munkálniuk azt a közös nyelvet és kritériumrendszert, amellyel kölcsönösen megragadhatóvá teszik egymás számára, hogy mi is az a bizonyos szubsztanciája az érdemi participációnak; mi várható el ennek érdekében a részes államtól, mindez hogyan vizsgálható és miként értékelhető.

Ennek összetettségét jól illusztrálja a Bizottság által ugyancsak ritkán használt kifejezés, amellyel azt javasolja Magyarország számára, hogy vizsgálja felül (*revise*) a monitoring mechanizmusát annak érdekében, hogy az teljes részvételt biztosítson a fogatékos személyek szervezetei számára.

3.3. Az új keretrendszer

Nem sokkal a második dialógus után, érdemben 2023-tól jelentősen átalakult a hazai független mechanizmus, ami több szabályozási és szervezeti lépést is vont maga után. Időbelisége miatt a Bizottságnak ezt még nem volt alkalma értékelni, az értekezésünk fókuszában álló dinamikák feltárása szempontjából azonban nagy jelentőségű ennek vizsgálata. Ahogy azt az Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó nemzetközi jogi dokumentumok elemzése megmutatta, a független mechanizmussal szemben nem pusztán a létrehozását, személyi összetételét vagy szervezeti struktúráját illetően fogalmazódnak

meg elvárások, hanem annak érdemi, hatékony működésével kapcsolatban is. Ugyancsak feltártuk, hogy a Bizottság eddigi gyakorlatában a statikus kritériumok mellett egyre hangsúlyosabban jelenik meg a független mechanizmusok dinamikus kritériumainak vizsgálata. Mindezek alapján az új hazai berendezkedést a továbbiakban két aspektusból mutatjuk be: elsőként a módosult jogi szabályozást és az annak alapján kialakult struktúrát, hatásköröket elemezzük, majd a nyilvánosan elérhető információk alapján az új keretrendszer eddigi működését vetjük össze a kapcsolódó elvárásokkal.

3. 3. 1. Az új keretrendszer szabályozási és strukturális elemzése

Az átalakítás legfontosabb elemeként módosult az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 1. §-ának (3) bekezdése, ennek alapján 2023. január 1-jétől Magyarország az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalát (a továbbiakban: AJBH) jelölte ki független mechanizmusként. Érdemes megemlítenünk, hogy az említett jogszabályhely korábban is tartalmazott utalást az Egyezményre, mely szerint az alapvető jogok biztosa „megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére”⁴¹³. Könnyen észrevehető, hogy a mondat zárása megegyezik az Egyezménynek a független mechanizmus tevékenységét leíró hármas szófordulat hivatalos magyar fordításával (segíti, védi és ellenőrzi), ugyanakkor a „megkülönböztetett figyelmet fordít” kifejezés egyértelművé teszi, hogy itt nem formális kijelölésről van szó, inkább arról, hogy az AJBH a tevékenysége során a hivatalosan kijelölt független mechanizmus – azaz korábbi állapot szerint az OFT – ebbéli tevékenységét támogatja. E bekezdés szövege 2023. január 1-jével az alábbira módosult:

*„Az alapvető jogok biztosa – a civil társadalom, különösen a fogyatékossgal élő személyek és az őket képviselő szervezetek bevonásával – biztosítja a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: Fogyatékossgügyi Egyezmény) 33. cikk 2. pontja szerinti független mechanizmus feladatainak teljesítését.”*⁴¹⁴

⁴¹³ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 1. § (3) bekezdésének 2022. december 31-ig hatályos szövege

⁴¹⁴ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 1. § (3) bekezdésének 2023. január-1-jétől hatályos szövege

A módosítással kapcsolatban több aspektust is fontos kiemelnünk. Elsőként fontos hangsúlyozni, hogy – bár az Egyezmény ezt lehetővé tette volna – az AJBH nem addicionális jelleggel lépett be a független keretrendszerbe, hanem átvette azt az addig erre kijelölt testülettől. Ennek megfelelően 2022. december 31-én hatályát veszítette az OFT kijelöléséről szóló Korm. határozat, ettől az időponttól kezdve tehát az OFT nem része a magyar független mechanizmusnak.

Mivel a kijelölés az AJBH-ról szóló törvény részévé vált, az OFT korábbi Korm. határozati kijelölésével szemben a független mechanizmus ismét magas szintű jogszabály felhatalmazása alapján működik Magyarországon, ami a Párizsi Alapelvek egyik fontos kritériuma.

A felhívott jogszabályhely szövegében érdemes figyelni arra is, hogy bár formálisan csak a 33. cikk 2. pontjára hivatkozik, a gondolatjelek között megjelenő szövegrésszel a 33. cikk 3. pontjának tartalmát is felidézi, ezzel pedig az AJBH explicit kötelezettségévé teszi, hogy a független mechanizmust az érintett személyek és szervezetek bevonásával működtesse. E megfogalmazásban ráadásul nem pusztán a fogyatékos személyek és szervezeteik jelennek meg, hanem a teljes civil társadalom, ami az Egyezmény és a korábban elemzett kapcsolódó instrumentumok alapján mindenképpen előremutató keretet nyújt.

A fenti módosítással egyidejűleg módosult a Fot. is, amely egy új bekezdéssel kiegészülve rögzíti, hogy az AJBH az Egyezményben meghatározott „független mechanizmus érvényesülése érdekében részt vesz a Program előkészítésében, és figyelemmel kíséri annak végrehajtását.”⁴¹⁵ A szöveg itt a korábban említett Országos Fogyatékosügy Programra, mint a terület legfontosabb szakpolitikai stratégiai dokumentumára hivatkozik. Ezzel az alapvető jogok biztosa voltaképp „magával hozta” azt a feladatot, ami az addig független mechanizmusként kijelölt testületé volt. Fontos azonban megjegyeznünk, hogy e rendelkezéssel egyidejűleg az új OFT erre vonatkozó jogköre nem került ki a szabályozásból, így tehát ezt a feladatot nem vette át teljes egészében az ombudsman, hanem ahhoz új szereplőként csatlakozott, e tekintetben tehát bővült a nemzeti szintű keretrendszer. E rendelkezés ugyancsak 2023. január 1-jétől hatályos.

⁴¹⁵ A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 26. §-ának (2a) bekezdése

Az AJBH-t érintő jogszabálmódosítás nem korlátozódott a független mechanizmusként való pusztá kijelölésre, az erről szóló törvény ugyanis egy új fejezettel⁴¹⁶ egészült ki, amely meghatározza a független mechanizmusként történő eljárást és hatásköröket is.

A fejezet mindenekelőtt rögzíti, hogy a független mechanizmusként való eljárás keretében főszabályként az alapvető jogok biztosának eljárására vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni, az e fejezetben foglalt eltérésekkel.⁴¹⁷ Ez előrevetíti, hogy a független mechanizmusként való kijelölés nem egy merőben új tevékenységi kört hozott az AJBH meglévő aktivitásai mellé, hanem az ombudsmani működés alapfunkciója egészült ki a fogyatékoságügyet érintő aspektusokkal. Ez a megoldás igazodik az OPCAT megelőző mechanizmusával⁴¹⁸ illetve a korábban a Független Rendészeti Panasztestület által kezelt rendőrségi panaszok vizsgálatával⁴¹⁹ kapcsolatos szabályozáshoz.

Ennek megfelelően a független mechanizmus tevékenységének szabályozása is kétoszlatú, melynek első elemeként a törvény a független mechanizmus keretébe helyezi a klasszikus ombudsmani tevékenységet. Ezzel kapcsolatban rögzíti, hogy az AJBH beadvány vagy felmerült visszásság hiányában is rendszeresen vizsgálja a fogyatékos személyek jogainak Egyezmény szerinti érvényesülését.⁴²⁰ A kijelentő mód alapján megállapítható, hogy ez nem pusztán lehetősége, hanem kötelezettsége is az AJBH-nak, aminek erre irányuló jelzés hiányában is eleget kell tennie. Ez a megfogalmazás nem pusztán reaktív, ellenőrző, hanem proaktív, fejlesztő szerepfelfogást feltételez, ami szépen igazodik a 33. cikk szövegéhez, mely szerint a független mechanizmus nemcsak nyomon követi, de segíti is az Egyezmény hatékony implementációját.

A független mechanizmus tevékenységének második elemeként – egyúttal az AJBH tekintetében új feladatokként – jelenik meg az a feladatkör, amely az OFT-hez igen hasonló jogköröket körvonalaz.⁴²¹ Ennek keretében az AJBH-nak véleményező, javaslattevő szerepe van a fogyatékoságügyet érintő jogszabályok és más jogi normák megalkotása, módosítása tekintetében; részt vesz az Országos Fogyatékoságügyi Program előkészítésében, és figyelemmel kíséri annak végrehajtását; véleményezi az Egyezmény végrehajtásáról szóló országjelentést; javaslatokat tesz a Kormány tagjai számára a

⁴¹⁶ III/D. fejezet: Az alapvető jogok biztosának eljárása és intézkedései a fogyatékoságügyi egyezmény szerinti független mechanizmus keretében

⁴¹⁷ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény, 30/N. §

⁴¹⁸ Uo., III/A. fejezet

⁴¹⁹ Uo., III/B. fejezet

⁴²⁰ Uo., 39/O. § (1) bekezdés

⁴²¹ Uo., 30/O. (5) bekezdés

fogyatékos személyeket érintő kormányzati döntésekre, programokra, közreműködik azok előkészítésében. Ezzel egyértelműen kilép az eseti ügyeket vizsgáló, kvázi igazságszolgáltatási szerv klasszikus kereteiből, és a jogalkotásra, szakpolitikaalkotásra közvetlenül kiterjedő szereppel is felruházza az AJBH-t. Lényeges rámutatnunk, hogy az erről szóló bekezdés szövegének jelentős része szó szerinti ismétlése az OFT feladatairól szóló, korábban bemutatott szabályozásnak. A jogalkotói szándék azonban nem párhuzamosság kiépítésére, hanem kooperációra irányult, ugyanis az AJBH tekintetében e törvényi felsorolás az OFT-vel való együttműködés kötelezettségével is kiegészül, bár megjegyzendő, hogy az OFT-ről szóló szabályozás nem említi az AJBH-val való együttműködést. Az OFT-vel való kapcsolódást egyébként nemcsak ez, hanem az összetétel érintő bizonyos átfedések is erősítik, melyekre később visszatérünk.

A participáció szempontjából az OFT-vel való együttműködés mellett kiemelkedő jelentősége van a Fogyatékosügyügyi Tanácsadó Testület (a továbbiakban: FTT) létrehozásának, amely a független mechanizmus munkáját segíti. A kétosztatúság itt tovább erősödik, ugyanis a tárgyalta jogszabály alapján az FTT csak az imént második elemként bemutatott, a jogalkotást és szakpolitikaalkotást érintő tevékenységekben segíti az AJBH-t, a klasszikus ombudsmani feladatok körében nem.⁴²² A testület összetételét illetően két sarokpontot határoz meg a törvény. Egyfelől rögzíti, hogy „a fogyatékossgal élő személyek jogait érintően kiemelkedő elméleti tudással vagy gyakorlati tapasztalattal rendelkező szaktekintélyekből, illetve a fogyatékossgal élőket képviselő szervezetek delegáltjaiból álló, a civil társadalmat reprezentáló”⁴²³ grémiumot kell létrehozni. Másfelől két évre visszamenőleg összeférhetlenségi szabályokat állít fel az országgyűlési képviselők, kormánytagok, államtitkárok, továbbá párt tagjai vagy tisztségviselői tekintetében.⁴²⁴ Bár az összetételre vonatkozó mondatrész a fogyatékossgügyet illetve a fogyatékos személyek szervezeteit említi kifejezetten, a civil társadalomra való általános utalással kiegészülve ez az alapvetés egy szélesen értelmezett, plurális testület képét vetíti előre, az összeférhetlenségi szabályok pedig függetlenségi garanciaként működhetnek. A szabályozás így a Párizsi Alapelvek két fontos kritériumával is összhangot teremt. Ezt némiképp árnyalja, hogy a testület létrehozására és működésére irányuló további szabályokat az alapvető jogok biztosa normatív utasításban határozza meg⁴²⁵, ami viszont

⁴²² Uo., 39/P. § (1) bekezdés

⁴²³ Uo.

⁴²⁴ Uo., 39/P. § (2) bekezdés

⁴²⁵ Uo., 39/P. § (8) bekezdés

nincs összhangban a függetlenség erre vonatkozó kritériumaival, amelyek azt követelnék meg, hogy ez a testület hatáskörébe tartozzon.

Szervezeti nézőpontból a törvény meghatározza, hogy a független mechanizmus feladatait az AJBH elkülönült szervezeti egysége látja el, amely a fogyatékoságügyi szakterületen belül kiemelkedő elméleti tudással vagy szakmai gyakorlattal rendelkező munkatársakból áll, és egyúttal az FTT titkársági teendőit is ellátja.⁴²⁶ A szabályozás rögzíti, hogy az AJBH a független mechanizmus tevékenységéről évente jelentést köteles készíteni és azt közzétenni.⁴²⁷

A törvényi szabályozás köre itt véget ér; a testület összetételét, feladatait és működését illető további szabályok tekintetében az alapvető jogok biztosának szabadsága van. E szabadságával élve, a törvény fent említett felhatalmazása alapján a biztos 2023 májusában megalkotta a testület létrehozásáról és ügyrendjéről szóló utasítást.⁴²⁸ Ennek alapján a testületben két úton szerorzhető tagság: a delegáló szervezetek egy része meghívás, másik része pedig nyilvános pályázat nyomán történő kiválasztás útján kerülhet a testületbe. Az alapvető jogok biztosa ezt a kettősséget alkalmazza az OPCAT mechanizmus részeként működő Civil Konzultációs Testület kialakításában is. Míg azonban e testület esetében nem világos, hogy mely szervezet milyen szempontok alapján kerülhet egyik vagy másik státuszba, addig az FTT esetében más a helyzet. Az utasítás ugyanis rögzíti, hogy meghívott státuszba a fogyatékos személyek hazai szervezetei, az intézményi ellátásukban kiemelkedő tapasztalattal rendelkező egyházak képviselői, valamint a fogyatékoságtudomány egyetemi műhelyei kerülnek⁴²⁹, emellett pályázat útján olyan civil szervezetek delegálhatnak tagot a testületbe, amelyek tudományos, egyházi, jogi, egészségügyi vagy egyéb területen elismertek, a társadalom sokszínűségét képviselik és reprezentálják, és létesítő okiratuk vagy alapszabályuk szerint „a fogyatékos emberek jogainak érvényesítése érdekében” tevékenykednek⁴³⁰.

Az így körvonalazódó testületi összetétel reflektálni látszik a független mechanizmus pluralitásával kapcsolatos elvárásokra, hiszen a fogyatékos személyek szervezetei mellett megjelennek az egyházak és a tudományos élet képviselői is. A meghívott státusszal

⁴²⁶ Uo., 39/Q. §

⁴²⁷ Uo., 39/O. § (6) bekezdés

⁴²⁸ Az alapvető jogok biztosának 3/2023. (X.5.) AJB utasítása a fogyatékoságügyi független mechanizmus feladatainak ellátását segítő Fogyatékoságügyi Tanácsadó Testület létrehozásáról és ügyrendjéről https://www.ajbh.hu/documents/10180/7761066/%C3%9Cgyrend_hat%C3%A1lyos_20231003_t%C3%B3l.pdf/98352928-a985-9ca0-58ef-790fa8b71df4?version=1.0&t=169686226114

⁴²⁹ Uo., 2. pont

⁴³⁰ Uo., 3. pont

kapcsolatos szövegrész révén mindemellett további szakterületek is bevonódnak, illetve itt explicit módon is olvasható a társadalom sokszínűségére való utalás. Az FTT létszámát sem a jogszabály, sem az idézett AJB utasítás nem tartalmazza, így e szektorok részvételi aránya, azok belső aránya sem rögzített.

Az AJBH honlapján nyilvánosan elérhető információk⁴³¹ alapján a testület jelenleg – az elnöki tisztséget betöltő biztoson túl – 28 tagból áll. A delegáló szervezetek profilját tekintve ezek közül 12 tekinthető fogyatékos személyek szervezeteinek, 5 a fogyatékos személyek és családjaik számára szolgáltatásokat nyújtó szervezetnek, emellett 4 egyház, 2 jogvédő szervezet, 1 egyetemi kutatóintézet, 1 parasport területén működő szervezet (Paralimpiai Bizottság), 1 gyógypedagógusokat képviselő szervezet, 2 pedig a fogyatékoságügyhöz közvetlenül nem köthető civil szervezet.

A többszínű szervezeti összetétel és a különböző szektorok bekapcsolása valóban a pluralitás irányába ható vonásként értékelhető, ugyanakkor az AJB utasítás fent idézett szófordulatával a jogalkotó mégis egy jelentős szűkítéssel élt, hiszen a különféle irányból érkező szervezetek csak abban az esetben válhatnak az FTT tagjává, ha tevékenységük a fogyatékos emberek jogainak érvényesítésére irányul. A Párizsi Alapelvek pluralitás fogalma azonban nem pusztán az adott célcsoportnak, hanem a társadalom egészének reprezentációját tűzi ki célul, amiből értelmezésünk szerint az következik, hogy a mechanizmusban részt vevők köre nem pusztán az adott célcsoporttal – jelen esetben a fogyatékos személyekkel – közvetlenül kapcsolatba hozható szervezetek közül kell hogy kikerüljön, hanem ebben helyet kell kapniuk a társadalom egészének összetétele és működése szempontjából fontos további csoportok képviselőinek is.

Az FTT összetétele jó illusztrációnak mutatkozik arra, hogy ennek a rendkívül komplex elvárásnak milyen nehezen tud egyetlen szervezet vagy testület megfelelni. Sőt, talán kimondható, hogy egyetlen entitástól ez kevésbé is várható el, ami mindenképpen érv lehet a többszereplős modellek mellett. E ponton érdemes felidézni, hogy a független mechanizmusról szóló Útmutató a többszereplős keretrendszerek esetén határozottan kimondja, hogy a függetlenség kritériumának minden entitás meg kell hogy feleljen, a pluralitás tekintetében azonban ezt nem teszi. A pluralitás követelményének tehát nem elemenként, hanem a keretrendszer egészére nézve kell érvényesülnie, vélhetően éppen azért, mert ez a maga teljességében nehezen valósulhat meg egyetlen szereplő részvételével.

⁴³¹ <https://www.ajbh.hu/fogyatekossagugyi-tanacsado-testulet-tagjai> 2025. 01. 18.

Eljárási szempontból érdemel említést, hogy a nem meghívásos testületi helyekkel kapcsolatban az utasítás kimondja, hogy az ennek érdekében benyújtott pályázatokról az alapvető jogok biztosa dönt.⁴³² Az sem az utasítás szövegéből, sem a nyilvánosan fellelhető dokumentumokból nem derül ki, hogy e döntés meghozatalakor a biztos milyen szempontokat mérlegel; melyek azok az esetek, körülmények, kritériumok, amelyek alapján a tagság biztosítása vagy annak elutasítása mellett dönt. A mechanizmus működésének transzparenciája okán ez kétségtől kívánatos lenne, ugyanakkor izgalmas kérdés, hogy mindez formálisan érinti-e a mechanizmus függetlenségének megítélését. Értelmezésünk szerint ennek megválaszolásához azt az előzetes kérdést szükséges eldöntenünk, hogy az FTT önálló entitás-e a mechanizmuson belül, azaz többszereplős modellről beszélhetünk-e, avagy a mechanizmus egyetlen formális szereplője az alapvető jogok biztosa, amelynek feladatellátásához egy testület kapcsolódik. Előbbi esetben a testület függetlenségét önállóan is vizsgálni lehetne (és kellene is), méghozzá nemcsak a kormányzattól, hanem bármely más állami vagy nem állami szervtől vagy szervezettől, így például az alapvető jogok biztosától is. Ebben az esetben kimondható lenne az FTT függetlenségének sérelme, hiszen a testület a saját tagságáról nem dönthet; a testület elnökének diszkrecionális jogköre annak eldöntése, hogy pontosan kiket hív meg illetve a pályázó szervezetek közül kiket fogad be tagként.

Az eddig tárgyalt jogi dokumentumok és szempontok alapján azonban a magyar modell több okból is egyszereplősnek tekinthető. Mindenekelőtt azért, mert a független mechanizmus kijelöléséről szóló jogszabály erre vonatkozó szakasza az alapvető jogok biztosát nevesíti a feladattal kapcsolatban. Ahogy korábban is idéztük, a jogszabály ezzel kapcsolatban akként fogalmaz, hogy az alapvető jogok biztosa „biztosítja (...) a mechanizmus feladatainak teljesítését”. A nyelvtani értelmezés alapján ebből akár az is következhetne, hogy a biztos ennek érdekében további szereplőket is bevon, amelyeknek akár feladatokat is delegál, ugyanakkor erre legfeljebb a saját szervezetén belül lenne felhatalmazása, amivel ugyancsak nem jönne létre az AJBH-n kívüli, önálló entitás. Mindezt erősíti, hogy bár maga az idézett jogszabály hozza létre az FTT-t is, azt önálló, az AJBH-tól független jogkörökkel nem ruházza fel, kifejezetten a biztoshoz mint kijelölt független mechanizmushoz köti, rögzítve, hogy a testület a biztos munkáját segíti, azaz szükségképpen neki alárendelten működik. Végül pedig maga a törvény mondja ki, hogy a mechanizmussal – és így a testülettel – kapcsolatos további működési szabályokat a biztos

⁴³² Uo., 5. pont

normatív utasításban szabályozza, e keretek kialakításában tehát eleve nem enged teret a testületnek, ezt kifejezetten a biztosra delegálja. Mindezek alapján értékelésünk szerint az FTT nem tekinthető a mechanizmus önálló entitásának, így ennek függetlensége önmagában nem vizsgálható, a független mechanizmus tekintetében csupán magának a biztosnak a függetlensége értékelhető.

A függetlenség tekintetében megkerülhetetlen körülmény, hogy Magyarország esetében a kijelölt független mechanizmus nemzeti emberi jogi intézmény. A magyar ombudsman 2010-ben kezdeményezte először akkreditációját a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Világszövetségénél (GANHRI), amely 2011-es döntésével B státuszú besorolással vette tagjai közé a magyar emberi jogi biztost.⁴³³ A biztos 2014-től A státuszú besorolással működött, majd 2022 márciusától ismét B státuszú besorolást kapott.⁴³⁴ Az értekezésnek nem célja a döntés előzményeinek, körülményeinek és indokolásának⁴³⁵ elemzése és értékelése, témánk szempontjából ugyanakkor két utalás lényeges ezzel kapcsolatban.

Az egyik, hogy a nemzeti emberi jogi intézmények besorolása és az Egyezmény alapján felállított független mechanizmusok értékelése ugyanazon kritériumrendszer, jelesül a Párizsi Alapelvek alapján történik. Ebből adódóan amennyiben a GANHRI megállapítja a Párizsi Alapelveknek való megfelelés hiányosságát – ahogyan Magyarország esetében is –, úgy ez automatikusan magával vonja az Egyezménynek való megfelelés hiányosságát is, hiszen az a független mechanizmus tekintetében a Párizsi Alapelvekre épül. E tekintetben fontos körülmény, hogy független mechanizmusként való kijelölésekor az alapvető jogok biztosa már B státuszú nemzeti emberi jogi intézmény volt, azaz Magyarország egy olyan entitást jelölt ki erre a feladatra, amely a kijelölése pillanatában az erre szakosodott nemzetközi testület értékelése alapján nem felelt meg teljes körűen az ezzel kapcsolatos kritériumoknak.

Másfelől, bár a B státusz megállapításának indokolása legfőképp a függetlenség kritériumát érinti – amelynek az Egyezmény szerinti független mechanizmus valamennyi eleme esetében érvényesülnie kell – e helyütt is fontos hangsúlyoznunk, hogy mindez koncentráltan jelentkezik, ha a mechanizmust egyetlen entitás alkotja. A függetlenség teljes

⁴³³ Ennek körülményeiről ld.: SZIKLAY Júlia: Az ombudsman nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa. Nemzet és Biztonság–Biztonságpolitikai Szemle, 2011., 4(10), 86-90.

⁴³⁴ https://ganhri.org/wp-content/uploads/2022/11/StatusAccreditationChartNHRIs_29-Nov-2022.pdf

⁴³⁵ Ld.: Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI): Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA) 14-24 June 2021 <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2021/08/EN-SCA-Report-June-2021.pdf>

körű érvényesülése természetesen abban az esetben is sérül, ha egy több résztvevőből álló keretrendszer egyetlen eleme nem teljes mértékben független, ugyanakkor ebben az esetben ez legalább részben ellensúlyozhatónak, enyhíthetőnek tűnik, amennyiben a többi szereplő függetlensége stabil. Érvényesnek látjuk mindezt a Párizsi Alapelvek további kritériumaira nézve is, különös tekintettel a pluralitásra, ami – ahogy korábban is kiemeltük – a keretrendszer egészére nézve kell hogy érvényesüljön. Egy többszereplős modell esetében az egyes elemek e tekintetben képesek lehetnek kiegészíteni, erősíteni, sőt, akár támogatni is egymást abban, hogy a kritériumok folyamatosan teljesüljenek a keretrendszer valamennyi tagja tekintetében. Az egyszereplős modellek esetében a kijelölt entitás ebben sokkal inkább magára van utalva, hiszen egymaga kell hogy folyamatosan megfeleljen az igen komplex feltételrendszernek. Mindezek okán az egyszereplős modell megfelelősége összességében lényegesen instabilabbnak, törekenyebbnek látszik.

3. 3. 2. *Az új keretrendszer eddigi működésének vizsgálata*

A hazai független mechanizmus eddigi működését az erről szóló, nyilvánosan elérhető forrásokra támaszkodva vizsgáljuk. Ezek közül az első a fent említett jogszabály által előírt éves jelentés. Az AJBH honlapján az értekezés megírásakor a 2023. évre vonatkozó éves jelentés⁴³⁶ érhető el.

A dokumentum első fejezete röviden felvázolja a független mechanizmus működésének jogi hátterét, amelyet értekezésünkben részletesen bemutatunk.

A független mechanizmus 2023. évi tevékenységének ismertetése keretében túlnyomó többségben – a jelentés erről szóló 30 oldalán belül 28 oldalon – az AJBH bejelentésre vagy hivatalból indított vizsgálatait és azok utóéletét mutatja be, helyenként fotódokumentációval. A Független mechanizmus jelentései⁴³⁷ című fejezet számol be arról, hogy a mechanizmus vizsgálatairól jelentés készül, amelyeken az alapvető jogok biztos minden esetben jelzi, hogy azt „a független mechanizmus feladatainak teljesítése keretében – és nem pedig általános alapjogvédelmi tevékenysége körében – adja ki”.⁴³⁸

⁴³⁶ Az alapvető jogok biztosának 2023. évi átfogó jelentése a Fogyatékoságügyi Független Mechanizmus tevékenységéről
https://www.ajbh.hu/documents/10180/8228443/%C3%89ves+jelent%C3%A9s_2023.pdf/3d347c9d-159f-3f87-9a55-7f657dec68a4?t=1736354722348

⁴³⁷ Uo., 4. fejezet

⁴³⁸ Uo., 14. oldal

A jelentés egyik önálló alfejezetében jelenik meg a független mechanizmus jogalkotással összefüggő tevékenysége. Ebben egyrészt ismerteti annak jogszabályi lehetőségét, hogy az alapvető jogok biztosa a vizsgálatai és jelentései keretében szabályozási javaslatokat tegyen. Ezzel összefüggésben leírja, hogy 2023-ban egy alkalommal kezdeményezte olyan munkacsoport felállítását, amelynek tevékenysége a hatályos szabályozás felülvizsgálatát eredményezheti. A jogalkotást érintő további tevékenységeit illetően a jogszabály-tervezetek véleményezésének lehetőségére tér ki a jelentés, melynek keretében bemutatja, hogy a független mechanizmus keretében 2023-ban véleményezésre bocsátott 5 jogszabály-tervezet közül kettő esetében fogalmazott meg érdemi észrevételt az AJBH. A jog- vagy szakpolitikaalkotást érintő további tevékenységet a jelentés nem említ.

A független mechanizmus hazai és nemzetközi kapcsolatainak bemutatása keretében a jelentés végül ismerteti azokat a szakmai fórumokat, hazai és külföldi eseményeket, amelyeken a független mechanizmus valamely munkatársa részt vett. Megjegyzendő, hogy ezek mindegyike esetében a hivatal valamely munkatársát vagy munkatársait említi a jelentés, az FTT tagjainak részvétele nem jelenik meg. Ugyancsak említésre méltó, hogy a független mechanizmusnak az OFT-vel való – a fentiekben bemutatott jogszabály alapján kötelező – együttműködésével kapcsolatos tevékenységek nem jelennek meg a jelentésben.

Értekezésünk participációs fókuszsa szempontjából kiemelt jelentőségű a jelentésnek a civil szervezetekkel való együttműködésről szóló fejezete. Ennek keretében a jelentés az FTT tevékenységét mutatja be, melynek részeként leírja, hogy a testületnek 2023-ban két ülésére került sor: az ünnepélyes alakuló ülésre, majd egy további ülésre az AJBH debreceni telephelyén. Az ülések tartalmát illetően a jelentés nem tartalmaz részleteket, ezekkel kapcsolatban az AJBH honlapján elérhető meghívók és napirendek nyújtanak további információt.

Az ünnepélyes alakuló ülés napirendje nyilvánosan nem elérhető, ugyanakkor a jelentés szerint az ülésen a testület ügyrendjének elfogadására került sor, majd a tagok megismerkedtek a Fogytékosságügyi Főigazgatóság szervezetével, feladataival és tevékenységével. A második, kihelyezett ülés célja a meghívó szerint az volt, hogy a testületi tagok megismerjék a Fogytékosságügyi Főigazgatóság munkáját, munkatársait, irodáját, és a területi ügyfélszolgálat működését. A napirendi pontokat ehhez igazodóan a főtitkár, az alapvető jogok biztosa és a Fogytékosságügyi Főosztály vezetőjének tájékoztatásai adták, melynek része volt az AJBH kapcsolódó vizsgálatainak ismertetése. A napirend szerint végül hozzászólások, javaslatok elhangzására nyílt lehetőség.

A testület 2024. évi tevékenységéről szóló éves jelentést még nem publikálta az AJBH, ugyanakkor az ülések dokumentumai elérhetők. Ennek alapján 2024-ben ugyancsak két ülésre került sor. Ezek közül az első ülésnek két érdemi napirendi pontja volt: a Varázsceruza Program díjátadója, valamint az alapvető jogok biztosának az egyenlő bánásmód érvényesülésével összefüggő vizsgálatainak ismertetése. A második, szintén Debrecenbe kihelyezett ülés három érdemi napirendi pontja közül az első kettő egy-egy szakmai előadás az intézményi férőhely-kiváltás témájában, továbbá az AJBH-nak a támogatott lakhatás eddigi vizsgálatainak során szerzett tapasztalatainak ismertetése. Tekintettel arra, hogy a testület ülései nem nyilvánosak, az üléseken zajló munka további részleteiről nincs nyilvánosan elérhető információ.

A fentiekén túl az AJBH honlapján a független mechanizmushoz rendelt további dokumentumok között azokat a jelentéseket találjuk, amelyek a független mechanizmus keretében születtek, és amelyekre a jelentés is utalt. A jelentések fedlapján „Az alapvető jogok biztosa mint fogyatékoságügyi független mechanizmus jelentése” szöveg szerepel. A dokumentumok egyebekben küllemükben és struktúrájukban, valamint a jelzett vizsgálati és intézkedési eszközök tekintetében megegyeznek az alapvető jogok biztosának más jelentéseivel. Az értekezés fókuszát szem előtt tartva nem vizsgáltuk, és e helyütt nem elemizzük a konkrét ügyekben született egyes jelentések tartalmát.

Végül a kiadványok és hasznos linkek körében az alapvető jogok biztosának Tájékoztató a fogyatékosággal élő személyek számára⁴³⁹ című kiadványa érhető el, amely elsősorban az alapvető jogok biztosa által a fogyatékosággal összefüggésben indítható vizsgálatok körét és azok menetét ismerteti. A kiadvány független mechanizmusról szóló oldala idézi a mechanizmusnak a korábban tárgyalt jogszabályok szerinti feladatait, amellyel kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy ennek keretében „rendszeresen vizsgálja – beadvány nélkül és felmerült visszasság hiányában is – a fogyatékosággal élők jogainak a CRPD rendelkezései szerinti érvényesülését. E feladatkörében látogatni fogja a fogyatékosággal élők ellátó intézményeket, ellenőrzi azok működését, a fogyatékosággal élő személyek körülményeit és megállapításait, javaslatait nyilvánosságra fogja hozni”.

439

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/125038/Fogyat%C3%A9koss%C3%A1g%C3%BCgy+Jogtudatos%C3%ADt%C3%B3+2022.pdf>

3. 4. Tanulságok

A magyar független mechanizmus szabályozási, strukturális és működési változásai számos elemükben igen tanulságosak az értekezés fókuszát képező szempontok felől vizsgálva. Ezek történetiségét áttekintve összesen három koncepciót fedezhetünk fel, amelyek között fontos és érdemi különbségek, ugyanakkor néhány hasonlóság is megmutatkozik.

A hasonlóságok között elsőként érdemes rögzítenünk, hogy Magyarország egy alkalommal sem hozott létre új mechanizmust. Az Országos Fogyatékosügyi Tanács független mechanizmusként való kijelölésekor éppen húsz éve létezett, lényegében változatlan struktúrával és feladatkörrel. Ahogy korábban bemutattuk, e szerepköre nem változott a kijelöléssel sem, hiszen semmilyen addicionális feladat- vagy hatáskört, illetve erőforrásokat nem kapott. Így az Egyezmény 33. cikkének 2. pontjában szereplő kifejezések közül a *kijelölés* illik leginkább erre az aktusra. Ennek az időszaknak mindenképp kiemelendő körülménye, hogy a Tanács ekkor még civil és kormányzati oldallal működött, aminek a bemutatott elemzés alapján kettős megítélése volt megfigyelhető. Egyfelől a Párizsi Alapelvek által támasztott függetlenségi kritériumoknak korántsem felelt meg, hiszen a mindenkori kormány tanácsadó testülete volt, amelyet a miniszter elnökölt, és csaknem ugyanannyi kormányzati tagja volt, mint civil. A testület függetlenségét ennek megfelelően a Bizottság komoly kritikával illette, és sürgette egy olyan mechanizmus felállítását, amely megfelel a függetlenségi kritériumoknak. Ugyanakkor érdemes felidéznünk, hogy az akkori szabályozás alapján még maga az OFT alkotta meg az Országos Fogyatékosügyi Programot, ami – még ha a konkrét gyakorlatban változó volt is a folyamatban való részvétel szimmetriája a kormányzati és a civil szereplők között – összességében mégis magas participációs szintet jelez. Vélhetően ennek is betudható, hogy – ahogy a kapcsolódó kutatásokból láthattuk – az érintett civil szervezetek ebben a struktúrában a kormányzati döntéshozókkal való kapcsolódási pontot, a szakterületet érintő információáramlás és viták egyik érdemi felületét is látták, ami lehetőséget teremtett számukra a szakpolitikai folyamatokra való hatásgyakorlásra – miközben nyilvánvalóan súlyos függetlenségi aggályokat vetett fel. Ez a kettősség önmagában ráirányítja a figyelmünket a független mechanizmus funkcióit érintő egyik legfontosabb feszültségre, amely a kormányzattól való függetlenség kritériuma és a kormányzattal való aktív, érdemi kapcsolat szükségessége között mutatkozik.

Ezek az adottságok idővel olyan módon változtak, amely a vizsgált szempontok alapján összességében inkább visszalépésként értékelhető. A mechanizmus második struktúrájának kialakítása ugyanis az OFT összetételének megváltoztatásából adódott, melynek nyomán a testület állandó tagjai közül kikerültek a kormányzati szereplők. Ez a lépés ugyanakkor több szempontból is formálisnak értékelhető, legalább három okból. Egyrészt a testület fő funkciója – a kormánynak való tanácsadás – nem változott, másrészt a személyi összetétel tekintetében sem volt teljeskörű a változtatás, hiszen a testület elnöke továbbra is a területért felelős miniszter maradt. Harmadrészt fontos látnunk, hogy erre a változtatásra nem specifikusan az OFT-t érintően és nem a Bizottság aggályainak kezelése okán került sor, hanem mert egy össz-kormányzati döntés nyomán valamennyi hasonló testületben megszűnt a kormányzati delegáltak állandó tagsága. Ezzel egyidejűleg a kijelölés jogforrási szintje radikálisan megváltozott, hiszen az addigi törvényi szintről Korm. határozati szintre kerültek az ezzel kapcsolatos szabályok. Mindenesetre a változtatás nyomán az érintett civil szereplők által nagyra értékelt kapcsolódási és befolyásolási felület csökkent, ami a participáció gyengülését hozta magával, miközben az új struktúra a függetlenségi aggályokat érdemben nem mérsékelte. Utóbbit egyértelműen megerősítette a Bizottság is, amely az új struktúrát is egyértelműen összeegyeztethetetlennek látta a Párizsi Alapelvekkel. Fontos megerősítenünk, hogy új mechanizmus létrehozására tehát ekkor sem került sor, emellett ugyancsak nem módosult a testület feladat- és hatásköre vagy lényegi működése, ezért erre a mozzanatra az Egyezmény foglalkoztatásából a *fenntart* kifejezés illeszthető leginkább.

Lényegesen markánsabb változásokat hozott a független mechanizmus jelenlegi kereteinek kialakítása, amelynek nyomán szinte minden vizsgált szempontból módosultak a független mechanizmus adottságai. Az új koncepciót ismét magas szintű jogszabály rögzíti, amelynek legnagyobb hatású vonása, hogy a mechanizmust a hazai nemzeti emberi jogi intézményhez telepítette a jogalkotó, ami – mint láttuk – a Bizottság gyakorlatában visszatérően és hangsúlyosan megjelenő elem. Ezzel egyfelől némiképp erősödött a mechanizmus függetlensége, noha ennél kategorikusabb kifejezést annak okán nem használhatunk, hogy a B státusz háttereként a GANHRI aggályokat fogalmazott meg a hazai biztos függetlenségét érintően. Emellett a független mechanizmus hatásköre mindenképpen jelentősen átalakult, hiszen a klasszikus ombudsmani jogkörökkel – vagy akár csak hasonlókkal – az OFT sohasem rendelkezett, így a fogyatékkal összefüggő konkrét esetek vizsgálatára, információk gyűjtésére, az ezekkel kapcsolatos megállapítások vagy javaslatok megfogalmazására nem volt lehetősége.

Mindemellett érdemes felidézni, hogy az AJBH kijelölése nem az OFT addigi kijelölése mellé, hanem annak helyére lépett, ezzel megszüntetve az OFT 15 éves ebbéli funkcióját. Így tehát a koncepciók közötti kevés, de lényeges hasonlóság egyikeként rögzíthető, hogy az eddigi hazai független mechanizmusok mindegyike egyszereplős.

A participáció strukturális oldalát értékelve mindenképp üdvözlendő egy olyan testület létrehozása, amely a fogyatékosügyben tevékenykedő civil szervezetek hangjának becsatornázását hivatott lehetővé tenni. Fontos visszautalni azonban arra, hogy az FTT nem a mechanizmus önálló entitásaként, hanem az alapvető jogok biztosának való egyértelmű alárendeltségben működik, így mozgástere és hatásköre is az ennek megfelelő korlátok között mozog.

A hazai független mechanizmus működését a dinamikus megközelítés felől vizsgálva az alapvető jogok biztosának eredendő, klasszikus ombudsmani funkciói látszanak hangsúlyosnak, ezek mellett az Egyezmény végrehajtásához illeszkedő, merőben új eszközök vagy működésmód megjelenése nem látható. Nem kizárva, hogy – főképp hosszú távon és közvetetten – ennek lehet a jogalkotást illetve a szakpolitikát is formáló hatása, a tevékenység közvetlenül mégis elsősorban reaktív, reparatív jellegűnek látszik. Ez a független mechanizmus koncepciójával értékelésünk szerint nincs összhangban, hiszen mint láttuk, annak egyik legfőbb vonása a jogalkotási és szakpolitikai folyamatokban proaktívan megjelenő, katalizátorként, kezdeményezőként jellemezhető szerep. A nyilvánosan elérhető információk alapján a hazai független mechanizmus működésében egyelőre nem érhető tetten a hazai jogalkotási és szakpolitikai folyamatokra gyakorolt érdemi hatás. A független mechanizmus működésének módja és szerepfelfogása természetesen sokat alakíthat ezen, e jelenlegi hiányosság elsődleges oka azonban meglátásunk szerint nem közvetlenül a független mechanizmus működésében keresendő. Érdemes ugyanis felidézni, hogy a független mechanizmusnak nemcsak a kijelöléséért, de az Egyezmény és a kapcsolódó instrumentumok szellemiségének megfelelő működtetéséért is a részes állam vállal felelősséget. Ebből fakadóan a részes állammal szemben támasztható elvárás, hogy a mechanizmussal közösen kialakított, szabályozott folyamatok útján megismerje és becsatornázza az ott létrejött kutatási eredményeket, szakmai elemzéseket, jogalkotási, szakpolitikai és egyéb javaslatokat, a fogyatékos személyek megélt tapasztalatait. Mindezek által megerősíti, aktivizálja, felszabadítja a független mechanizmusban rejlő erőforrásokat, amelyek végül ebben a kooperációban a fogyatékos személyek emberi jogainak biztosítása érdekében hasznosulhatnak. Ez a folyamat egyúttal más feladatok elé állítaná, és ezáltal egészen más szerepkörbe helyezné

az FTT-t is, aminek nyomán a mechanizmus participációs eleme jelentősen erősödhetne. Ezek az intézményesített együttműködési felületek, és az ehhez kapcsolódó, jogilag is szabályozott folyamatok Magyarországon jelenleg nem kiépítettek.

4. Összegzés

A bemutatott részes államok folyamatainak elemzéseiből több trend is kirajzolódni látszik a független mechanizmus és a participáció szempontjából egyaránt.

Az első és második hullámok fókusza között nagyon világos különbségek olvashatók ki a bizottsági gyakorlat oldalán. Mivel kezdetben több vizsgált részes állam nem rendelkezett még kijelölt független mechanizmussal, az első hullám egyrészt ezek létrehozásának ösztönzéséről szólt. Ezzel kapcsolatban a Bizottság részéről tapasztalható némi következetlenség, hiszen mint láttuk, a testület több ország esetében egyáltalán nem kérdezett rá, sőt, helyenként nem is állapított meg semmit a független mechanizmussal kapcsolatban, a fennmaradó esetekben pedig széles spektrumon mozgott az ezzel kapcsolatos kérdések és megállapítások mélysége, részletezettsége. Az azonban az első hullám egyértelmű jellemzőjének mondható, hogy a független mechanizmusokat illetően a Párizsi Alapelvek, és azon belül is a kormányzattól való függetlenség kritériuma jelent meg leghangsúlyosabban a Bizottság dokumentumaiban. Ehhez kapcsolódóan az értekezésben statikusnak nevezett elemek, mindenekelőtt a struktúra, a hatáskör és a finanszírozás sarokpontjait emelte ki rendre a Bizottság.

Ennek hatása felfedezhető a második hullámban született országjelentések sorai között, amelyekben ugyancsak hangsúlyossá vált a függetlenség alátámasztása, és ahhoz kapcsolódóan különösen az említett statikus kritériumok bemutatása. Ennek kiemelt példaként utaltunk a svéd országjelentésekre, ahol az első és második jelentés közötti ebbéli különbség különösen is érzékelhető. A függetlenség rendkívül erőteljes középpontba állításával a részes államok jelentéseiben egyre inkább tetten érhető a független mechanizmusnak a kormányzattól, jogalkotástól, szakpolitika-alkotástól való távolságának – helyenként távolításának – hangsúlyozása, amiből értelmezésünk szerint legalább két fontos következmény származik. Az egyik annak a nyilvánvalóan szükséges felületnek a csökkenése, jelentéktelenedése, vagy megszűnése, amely a független mechanizmus és a kormányzati döntéshozók között – a mechanizmus függetlenségének sérelme nélkül –

biztosítja annak a ráhatásnak a lehetőségét, ami a mechanizmus esszenciális eleme. Másfelől ezzel a szeparálással a független mechanizmussal kapcsolatos kritériumok számon kérése is egyre inkább áttérrelődik magára a mechanizmust alkotó szervezetre, ami egyrészt ellentétes az Egyezmény erre vonatkozó rendelkezéseivel, másrészt elhalványítja a részes állam ebbéli felelősségét.

A második hullám bizottsági dokumentumai alapján úgy tűnik, mintha a testület határozott választ kívánt volna adni erre a trendre. Ebben a hullámban ugyanis határozottan máshová került a fókusz: a szervezeti, személyi vagy hatásköri kérdések helyét egyértelműen a rendszerszerű, intézményesített, jogilag szabályozott folyamatok, mechanizmusok, az érdemi működés dinamikus elemei vették át. Értelmezésünkben ez kettős üzenetet hordoz. Egyfelől a participációnak az országjelentések egy részében érzékelhető eseti, pontszerű, időleges jellege helyett annak állandó, érdemi, folyamatba épített jellegét erősíti, ami nem pusztán technikai, hanem paradigmatis kiállítás is a Bizottság részéről. Másfelől a jogilag szabályozott, intézményesített keretek elvárásának előtérbe helyezésével a független mechanizmust érintő felelősséget visszahelyezi a részes államra, hiszen jogszabályokat és ehhez kapcsolódó intézményesített kereteket alkotni csakis maga a részes állam képes, a független mechanizmus nem. Ennek felmutatása rendkívül fontos lépés a Bizottság részéről.

Fontos utalnunk arra a körülményre is, hogy a második hullámban láthatóan fontos szerepet játszottak az időközben megszületett, Egyezményen kívüli források, ezek közül is különösen a 7. számú Általános Kommentár. Ez egyrészt implicit módon, főként a második hullámban született bizottsági dokumentumok szóhasználatában érthető tetten, amelyek világos összhangot mutatnak a kommentár fogalomkészletével. Másrészt mindez explicit módon is megjelenik, hiszen a második hullám záró következtetéseiben a vizsgált 9 ország közül 7 esetben közvetlenül is hivatkozott a Bizottság a 7. számú Általános Kommentárra, többségében a visszatérően javasolt, jogszabályi alapokon álló folyamatokra, mechanizmusokra vonatkozó javaslattal összefüggésben. Említésre méltó, hogy a második hullám legkésőbb született két záró következtetése már az Útmutatóra hivatkoznak, noha a korábban bemutatott elemzésünk alapján álláspontunk szerint ez összességében kevésbé nyújt a részes államok által előremutatóan használható adalékokat, mint a kommentár.

Végül az elemzés egy lényeges vonulataként fontos rámutatunk a bemutatott párbeszédekben a nemzeti emberi jogi intézmények szerepére. Jól látható, hogy ezt a kérdést folyamatosan napirenden tartja a Bizottság, e tekintetben a két hullám vizsgált dokumentumai sem mutatnak jelentős különbséget. Az értekezés egészében bemutatott

elemzéseket egybevetve ez a bizottsági gyakorlat kissé leegyszerűsítőnek, helyenként félrevezetőnek és következetlennek is látszik. Mint láthattuk, a független mechanizmussal szemben támasztott kritériumok teljessége korántsem merül ki azokban az attribútumokban, amelyeket egy – akár A státuszú – nemzeti emberi jogi intézmény magáénak tudhat. Ezt a kapcsolódó szakirodalom, és az Egyezmény megszületése óta született dokumentumok is alátámasztják. Ezért annak kimondott hangsúlyozása, sőt, ajánlása, hogy egy-egy részes állam kifejezetten ilyen – adott esetben konkrétan nevesített – intézményt jelöljön ki független mechanizmusként, azt sugallhatja, hogy ezzel biztosítható az Egyezménynek való megfelelés, ami nyilvánvalóan nem igaz. Eggyel hátrébb lépve, ez a hangsúly azt is üzenheti, hogy a Bizottság nézőpontja szerint azok a kritériumok a legfajszínűsabbak, amelyek egy klasszikus nemzeti emberi jogi intézményt jellemeznek, ami pedig – különösen a Bizottság második hullámban született dokumentumait látva – nem valószínűsíthető.

V. FEJEZET

KONKLÚZIÓ

Kutatásunkat mindvégig a trendek vizsgálata vezérelte. Azt az utat kívántuk látni és láttatni, amelyet a nemzetközi közösség, majd azon belül különösen az Egyezményben részes államok és a Bizottság a részvételiség megközelítése és megvalósulása terén eddig bejárt, és ami felé tart. Ezen belül a szereplők egymásra hatásának dinamikáját is törekedtünk feltárni, hogy ennek tanulságait levonva fordulhassunk az előremutatónak látszó jövőbeni lépések megfogalmazása felé. Ennek alapján a kutatási eredmények értékelését, valamint az azok alapján megfogalmazott következtetéseket és javaslatokat is ebbe az ívbe ágyazva, az értekezés elején megfogalmazott kutatási kérdések mentén mutatjuk be.

1. Következtetések a kutatási eredmények alapján

1. 1. Előzmények

Kapcsolódó kutatási kérdések:

Miként alakult a participációs gondolkodás az Egyezmény megszületéséig? Milyen nemzetközi emberi jogi előképekre épített az Egyezmény a nemzeti szintű végrehajtás és a participáció terén? Mit használt fel ezek közül, illetve miben hozott változást a 2006-ban elfogadott szöveg?

Bár az Egyezmény nemzeti szintű végrehajtási rendszere több szempontból is mérföldkönek, valami új kezdetének tekinthető, a III. fejezetben bemutatott jogtörténeti elemzésből láthattuk, hogy nem előzmény nélküli. A ma ismert koncepció egy olyan, évtizedek óta tartó trendbe illeszkedik, amelynek nyomán kibomlott, majd átalakult az implementáció fogalma és ezáltal a nemzeti szintű végrehajtás természete. E folyamat legfontosabb szakaszának az látszik, amelynek nyomán elsőként megjelentek a nemzetközi

szerződés írott betűjén túlmutató kötelezettségek, az emberi jogok gyakorlati érvényesülését érintő elvárások, és ezáltal az implementáció kilépett a jogalkotási mezőből. Értelmezésünk szerint voltaképp ekkortól beszélhetünk nemzeti szintű végrehajtásról, és innentől kezd új értelmet nyerni a nyomon követés rendszere és funkciója is, ami tehát immár nem az írott jog szövegszerű megfelelőségének ellenőrzése, hanem a jogok valódi érvényesülését befolyásoló rendszerek összetett vizsgálata.

Mivel e jogok a nemzetközi jogi dokumentumok esetében a társadalom egészének tagjait, illetve annak egy-egy jól megragadható csoportját érintik, ez a folyamat ahhoz a felismeréshez is elvezetett, hogy a gyakorlati megvalósulás érdemi vizsgálata nem képzelhető el az érintettek bevonása nélkül. Így indult útjára a participáció elvének és gyakorlatának fejlődése az előzményként vizsgált nemzetközi jogi dokumentumokban. Más kutatási kérdéseim és az értékezés további megállapításainak fényében lényeges felidézni, hogy ennek a folyamatnak egyik kezdeti állomásaként az érintett személyek reaktív, utólagos módon váltak az adott egyezményt érintő folyamatok aktoraivá, jellemzően az úgynevezett panaszmechanizmusok adta lehetőségek útján. Azaz lehetőséget kaptak arra, hogy egy nélkülük felállított mechanizmus keretében elégtételt keressenek olyan ügyekben, amelyben a nélkülük megalkotott jogrendszer szerint a nélkülük meghozott döntések következtében jogsérelmet szenvedtek. A részvételiség további fejlődése révén az érintett személyek egyre közelebb kerültek ahhoz, hogy a jövőre nézve is aktív alakítói lehessenek az adott egyezmény tárgyát képező döntéseknek.

Az egyezményekkel érintett személyek bekapcsolódása végül magával hozta a végrehajtás nyomon követésének egyre növekvő nemzeti szintű hangsúlyát, hiszen az érintettek alapvetően ott tudnak aktivizálódni és hatást kifejteni, ahol az őket közvetlenül érintő döntések megszületnek: a nemzeti szinten. Ez felébresztette azt az igényt, hogy a részes államok implementációs gyakorlatát a nemzetközi szintű monitoring mellett (tehát nem helyette) nemzeti szintű mechanizmusok is nyomon kövessék és támogassák.

Az Egyezmény megszületését megelőző évtizedek tehát egyfelől folyamatosan gazdagították az implementáció értelmezési körét, másfelől egyre közelebb hozták a gyakorlati megvalósítás eszközeit az érintettekhez – személyi és földrajzi értelemben egyaránt.

Az Egyezményt szövegező testület tehát ezekkel az előzményekkel vágott neki az évezred első emberi jogi egyezményének megalkotásába. A *travaux préparatoires* áttekintése alapján egyértelmű, hogy ennek súlyával és felelősségével tisztában is volt: teljes egyetértés mutatkozott abban, hogy az addigi emberi jogi instrumentumok

vívmányainak mindkét fő irányát tovább kívánják vinni. Így nem lehetett kérdés, hogy a születendő egyezmény megvalósítását nemcsak nemzetközi, hanem nemzeti szintű végrehajtási és nyomon követési rendszer kell hogy támogassa, továbbá az sem, hogy ebben a fogyatékos személyeknek kulcsszerepet kell játszaniuk. A szövegezők szándéka ráadásul láthatóan nem pusztán az volt, hogy továbbvigyék az addigi örökséget, hanem hogy mindkét tekintetben jelentős előrelépést tegyenek az addigi nemzetközi jogi megoldásokhoz képest.

A hatályos szöveget látva bátran kijelenthető, hogy ez a vállalkozás sikeres volt, hiszen az Egyezmény lett a világon az első olyan nemzetközi jogi szerződés, amely nem fakultatív, hanem kötelező elemként tartalmazza a nemzeti szintű végrehajtás rendszerét, ráadásul többszintű, komplex módon, amely magába foglal egy kormányzati fókuszpont, a kormányzaton belüli átfogó koordinációs mechanizmus, valamint a végrehajtás teljes spektrumára kiható független monitoring mechanizmus létesítését is. Emellett általánosságban és a nemzeti szintű végrehajtással összefüggésben is rendkívül szélesen értelmezett, egyértelmű kötelezettségként jeleníti meg a fogyatékos személyek aktív részvételét minden őket érintő jogalkotási és szakpolitikai folyamatban. Az Ad-Hoc Bizottság tehát létrehozott egy korábban nem látott szabályozási szintű és összetettségű nemzeti szintű végrehajtási koncepciót, ennek részeként pedig egy újszerű független mechanizmus kötelezettségét, ami hatalmas előrelépés volt. Ezzel az Egyezmény nemcsak új eszközöket hozott a nemzetközi jogi jogalkotás mezejébe, hanem merőben új paradigmát is az emberi jogi közgondolkodási térbe. Álláspontunk szerint ez nemcsak a jövőben születő új emberi jogi instrumentumok megalkotói számára jelent üzenetet, hanem a már létező és működő egyezmények nemzetközi és nemzeti szintű végrehajtását felügyelő szereplők, és természetesen maguk a részes államok számára is.

A végül megszületett, a IV. fejezetben részletesen elemzett szöveg értékelésünk szerint egyfajta kettősséget hordoz magában. Az Egyezmény szövegének egésze, ezen belül különösen a 33. cikknek a 4. cikk 3. pontjával való együttes értelmezése a független mechanizmus működésének és a participáció megvalósulásának igen széles és cselekvő értelmezési spektrumát nyitja meg, ami közvetetten a részvételiség gyakorlati, dinamikus, proaktív jellegét mutatja fel. A szöveg explicit, megragadhatóbb elemeinek nagy része azonban megítélésünk szerint nem ezt, hanem inkább a mechanizmus statikus jellemzőit – például a jogi és közigazgatási berendezkedést, a létrehozás, kijelölés módját, jogállást – hangsúlyozzák, ami a későbbiekben még lényeges lesz.

A változás léptékét jól illusztrálja az is, hogy az Egyezmény szövegezése során az elvekben igen, a megvalósítás konkrét eszközei terén azonban kevésbé alakult ki konszenzus, ami álláspontunk szerint nagyban betudható annak is, hogy a szándékolt összetettségű nemzeti szintű mechanizmus működésének lényegében nem volt történeti előzménye. A szövegezők mindazonáltal érezhetően ragaszkodtak ahhoz, hogy ilyen nagyságrendű előrelépést érjenek el, és ezt azzal együtt is meg tudták tenni, hogy a végül elfogadott szöveg mögött nem volt kiérlelt, széles körű egyetértés. Az Egyezmény születését követő évtizedek tapasztalatainak és az értekezés további megállapításainak fényében ez igen fontos körülmény, ami értékelésünk szerint már a megalkotás pillanatában magában hordozta azt, hogy a részes államok és a Bizottság közösen kialakított gyakorlatának e tekintetben óriási jelentősége lesz.

1. 2. A kezdeti gyakorlat

Kapcsolódó kutatási kérdések:

Hogyan manifestálódott a participációs szemlélet a részes államok gyakorlatában? Milyen eszközöket használt kezdetben ezek értékelésére és nyomon követésére a Bizottság? Ezek az eszközök miként szolgálták az Egyezmény és a kapcsolódó instrumentumok által felállított követelményrendszernek való megfeleléség érdemi vizsgálatát, értékelését?

A nemzeti szintű végrehajtás megvalósulásának trendjeit olyan részes államok példáján keresztül vizsgáltuk, amelyek már két alkalommal készítettek országjelentést és ehhez kapcsolódóan kétszer vettek részt személyes dialóguson a Bizottsággal. Mivel ezek között jellemzően 5-10 év telt el, és a második dialógusok nagy többségére az elmúlt három évben került sor, ezek elemzéséből lényegében két olyan hullám rajzolódhatott ki, amely egyrészt a részes államok különböző participációs megoldásaira, másrészt a Bizottság ezzel kapcsolatos gyakorlatának alakulására is rávilágít.

A vizsgált részes államok monitoringjának első hullámában egy új nemzetközi egyezmény kezdeti időszakának jellemzői figyelhetők meg. Az államok egy részében ekkor még nem volt kijelölt független mechanizmus, egyes esetekben ezek társadalmi vagy szabályozási előkészületei zajlottak, esetleg az újonnan kijelölt mechanizmusok helykereséséről árulkodtak a vizsgált dokumentumok. Ez a végrehajtás kezdeti éveiben akár természetesnek is tekinthető, bár fontos leszögeznünk, hogy az Egyezmény

ratifikálásával a részes államok időbeli haladék nélkül vállaltak kötelezettséget – többek között – a független mechanizmus létrehozására.

A participáció tekintetében az első hullámban az esetlegesség és a pontszerűség tűnik a legfőbb jellemzőnek a részes államok részéről. A vizsgált induló országjelentések nagy szórást mutattak a participáció elvének és megvalósulásának bemutatása szempontjából, egyfelől azok említése, másfelől annak mélysége terén is. Ahol értékelhető súllyal megjelent ez az aspektus, ott is gyakori volt, hogy a részvételiséget egy-egy (vagy akár több) konkrét jogalkotási, stratégiaalkotási vagy más döntéshozatali helyzethez kapcsolódóan, eseti jelleggel mutatta be az országjelentés. Az első hullámban alig jelentek meg a participáció rendszerszintű működésének leírásai. Ebből meglátásunk szerint két következtetés vonható le. Az egyik, hogy a részvételiség jelentőségének megítélése legalábbis vegyesnek mutatkozott a részes államok vizsgált körében, azaz változó volt annak megítélése, hogy a nemzeti szintű végrehajtásban az érintettek érdemi bekapcsolódása milyen súlyt képvisel az implementáció egészében. A másik, hogy a részvételiség értelmezése terén meghatározó volt a paternalista attitűd egy vonása, amely alapján a döntésre jogosultak az általuk meghatározott esetekben asztalukhoz engedik azokat, akikről a döntés majd szól, de a rendszerszintű, folyamatba épített, az érintettek által irányított részvétel jellemzői ezekben a példákban nem voltak tetten érhetőek.

A Bizottság kezdeti gyakorlatában több vonulat is megfigyelhető, amit érdemes számbavennünk:

1. A Bizottság a független mechanizmusok ügyét egyértelműen tematizálta az első hullámban: a legtöbb számon kérte a részes államokon ezek létezését, illetve azok esetében, amelyek még nem rendelkeztek ilyennel, sürgette annak létrehozását. Mint az V. fejezetben bemutatott elemzésben láttuk, ebben nem feltétlenül volt következetes, hiszen egyes esetekben a független mechanizmust érintő kérdések illetve megállapítások elmaradtak, a vizsgált minta alapján azonban összességében mégis elmondható, hogy az első hullámban törekedett kellő súlyt adni a független mechanizmusnak.

2. A későbbi fejlemények szempontjából nagy jelentőségűnek tűnik, hogy kezdetben a Bizottság megközelítésének középpontjába jól láthatóan a függetlenség szempontja került, egy ezen belül is jól körvonalazható fókusszal. A létrehozandó keretrendszerek kritériumaként, továbbá a már létező mechanizmusok esetleges kritikájaként ugyanis túlnyomó többségében három szempontot jelenített meg a részes államok felé: a mechanizmus személyi összetételét, annak szervezeti

struktúráját valamint finanszírozását, jellemzően mindhármát a Párizsi Alapelveknek való megfeleléssel összefüggésben. Ezek kétségkívül kardinális kérdések, ugyanakkor alapvetően a mechanizmus statikus jellemzőihez kapcsolódnak, azaz önmagukban nem alkalmasak arra, hogy az érdemi működés aktivitását, dinamikáját mérjék vagy ösztönözzék.

3. A szervezeti aspektushoz kapcsolódóan érdemes kiemelni, hogy a Bizottság és a vizsgált részes államok közötti párbeszédben mindezek mellett hangsúlyossá vált a független mechanizmusok nemzeti emberi jogi intézményi státusza. Ezt helyenként csak a Párizsi Alapelvekre való utalás formájában vagy más közvetett módon jelenítette meg a Bizottság, míg más esetekben explicit módon javasolta a részes államnak ilyen típusú mechanizmus kijelölését. Ez azzal összefüggésben érdemel kiemelés, hogy az értekezés korábbi fejezeteiben bemutatott szövegelemzés illetve a kapcsolódó szakirodalmi források alapján is rögzíthető, hogy a nemzeti emberi jogi státusz önmagában nem garantálja az Egyezmény független mechanizmusokkal szemben támasztott követelményeinek való teljes körű megfelelést, még abban az esetben sem, ha az adott entitás teljes mértékben megfelel a Párizsi Alapelveknek, és így akár A státuszú nemzeti emberi jogi intézmény. Ezt természetesen maga a Bizottság sem állította soha, ugyanakkor a szervezeti forma visszatérő és hangsúlyos megjelenítésével – sőt, helyenként kifejezett ajánlásával – meglátásunk szerint hozzájárulhatott ahhoz, hogy a részes államok egy része ebben lássa a független mechanizmus kritériumainak való megfelelés zálogát. Másképpen fogalmazva a nemzeti emberi jogi intézményi státusz ilyen markáns fókuszba állításával a Bizottság kommunikációja részben leegyszerűsítő, részben ellentmondásos látszatát keltette a független mechanizmusokkal szemben támasztott követelményeknek. Az ellentmondás látszatát keltette, hogy miközben jelezte, hogy a nemzeti emberi jogi intézményi státusz önmagában nem hoz teljes megfelelést, a közvetlen ajánlásai gyakran mégis ezt emelték ki. Ehhez kapcsolódó leegyszerűsítő hatással járt, hogy a nemzeti emberi jogi státusz statikus kritériumát a vizsgált esetek többségében intenzívebben, direktebben közvetítette a részes államok felé, mint az Egyezményből fakadó többi, komplex elvárást. Formálisan persze ezek nem állnak ellentmondásban, ugyanakkor a részes államok láthatóan a könnyebben megragadható, egyértelműen igazolható kritériumok teljesítése irányába mozdulnak szívesebben, ebben az esetben ez pedig a nemzeti emberi jogi

intézményi státusz biztosítása volt. A Bizottság vizsgált gyakorlata tehát értékelésünk szerint inkább a statikus kritériumok teljesítése felé terelte a részes államokat.

4. A részes államok fent említett participációs jellemzői okán különösen fontos, hogy a részvételiséget érintő explicit elvárás az első hullámban kevésbé jelent meg a Bizottság részéről. Ahol ez megtörtént, ott is inkább általános jelleggel, és sokkal kevésbé a független mechanizmussal kapcsolatban. Ahogy korábban a 33. cikk 3. pontjával kapcsolatban jeleztük, az érintettek bevonása a 4. cikk 3. pontjában szereplő általános kötelezettség alapján is számon kérhető lenne, ugyanakkor a participáció nyilvánvaló jelentőségét jelzi – egyúttal kiegészíti az ezzel kapcsolatos elvárásokat –, hogy az Egyezmény szövegezői a nemzeti szintű mechanizmussal összefüggésben külön is kiemelték ezt az elvet. A Bizottság kezdeti gyakorlata meglátásunk szerint ezt nem követte le, még reaktív módon sem, holott az induló országjelentések fent említett tendenciáját látva ez akkor indokolt és időszerű lehetett volna.

1. 4. A gyakorlat további formálódása

Kapcsolódó kutatási kérdések:

Milyen trendek figyelhetők meg az elmúlt másfél évtizedben az európai és más részes államok participációs megoldásai és fogalomhasználata terén? Milyen változásokat mutat a Bizottság ezzel kapcsolatos kommunikációja, elvárásrendszere? Hogyan hatnak ezek egymásra?

A második hullámban benyújtott, vizsgált országjelentések alapján a két hullám között a részes államok részéről kettős folyamat indult el. Az Egyezmény céljához és szellemiségéhez való közeledésként elkezdtek létrejönni a független mechanizmusok, helyenként bővült ezek hatásköre, némiképp stabilizálódott a finanszírozásuk. Ebben felfedezhető a nemzeti szintű végrehajtási rendszer, és azon belül a független mechanizmus jelentőségének tudatosodását a részes államok részéről, ami mindenképpen pozitív fejlemény.

Emellett azonban megjelent a független mechanizmusok és az állam, ágazatirányítás, szakpolitika egymástól való elkülönítése. A második hullám időszakában vizsgált

dokumentumok alapján úgy tűnik, mintha a részes államok a függetlenség terén a személyi és szervezeti különválasztásra, valamint a finanszírozás biztosítására fókuszáltak volna. Ez formálisan ugyan összhangot mutat a Bizottság első hullámban hangsúlyozott szempontjaival, ugyanakkor meggyőződésünk, hogy a cél ezekkel a szempontokkal nem az állami és nem állami szereplők egymástól való távolítása, hanem az autonóm működés garanciáinak megteremtése volt. A jelenséghez tehát meglátásunk szerint két tényező játszott szerepet: a függetlenség statikus kritériumainak Bizottság általi igen jelentős hangsúlyozása, valamint ezeknek a részes államok részéről való helytelen értelmezése.

Témánk szempontjából különösen jelentős hatás, hogy ez a trend implicit módon magával hozta a részes államnak a független mechanizmus érdemi működtetésére irányuló felelősségének legalább részbeni áthárítását magára a mechanizmusra. Ez két szempontból is kártékony mozgásnak tűnik. Ez a megközelítés egyrészt a független mechanizmus intézményének eredeti céljával ellentétes. Ahogyan a IV. fejezetben szereplő elemzésben láttuk, a nemzeti szintű végrehajtási rendszer egyes elemei nem különállóan, hanem egymással kölcsönhatásban, egy komplex rendszerként értelmezendők, hiszen lényegi funkciójukat csak így tudják betölteni. Ezt az Egyezmény kapcsolódó cikkeinek tartalma és struktúrája is világosan alátámasztja. A független mechanizmusnak a kormányzattól való hermetikus leválasztása valójában nem a függetlenséget erősítő, hanem a mechanizmus lényegi funkcióját, egyben az érdemi participációt aláásó folyamat, így semmiképpen sem szolgálja az Egyezmény céljainak teljesülését.

Másfelől ez a felfogás nem egyeztethető össze az Egyezmény nemzetközi jogi szerződés jellegével sem, hiszen annak nem a független mechanizmusként kijelölt entitások a szerződő felei, hanem a részes államok. Ennél fogva a független mechanizmus létezésének, működésének és hatékonyságának biztosítása továbbra is a részes állam kötelezettsége, az ezzel kapcsolatos felelősség nem hárítható egy nemzetközi jogi értelemben nem szerződő félre.

Értékelésünk szerint ehhez kapcsolódóan válik a téma egyik kulcskérdésévé a részes államok felelősségének illetve a független mechanizmus hatáskörének kérdése. Az Egyezmény hatályos szövege szerint a részes állam fenntartja, megerősíti, kijelöli vagy létrehozza a független keretrendszert, ebben a szófordulatban tehát magának az államnak a feladata e cselekvések valamelyikére korlátozódik. A 33. cikk és az Egyezmény egészének értelmezése alapján azonban nyilvánvaló, a részes állam felelőssége nem pusztán az, hogy életre hívjon, és aztán – a függetlenségre való hivatkozással – „eltoljon magától” egy független mechanizmust, hanem az, hogy folyamatosan és aktívan dolgozzon azon, hogy

annak működése és megállapításai hatással legyenek a jogalkotás és szakpolitika alakulására. Ennek fontos alapfeltétele, hogy ne pusztán várja a mechanizmus esetleges jelzéseit, hanem maga kezdeményezze, katalizálja azokat a folyamatokat, amelyek nyomán ez a hatás létrejöhet, miközben a mechanizmus hatáskörét szélesen hagyja, hatékony működésének anyagi feltételeit biztosítja, összetételét és működését nem befolyásolja.

Vélhetően e trend érzékelése okán a Bizottság jelenleg formálódó gyakorlatában erősödni látszik a statikus kritériumoktól a dinamikus kritériumok felé való elmozdulás, mindenekelőtt a hatékony és érdemi részvétel biztosítása, az ezzel kapcsolatos folyamatok szabályozásának igénye, vagy a tényleges működést érintő kérdések, mint például a mechanizmust alkotó testület üléseinek száma. Ennek részeként a független mechanizmus tekintetében is markánsabb elvárásként kezd megjelenni a participáció kötelezettsége, ami – bár ebben egyelőre nem következetes a testület – hatalmas jelentőségű trendnek látszik. A második hullámban született bizottsági dokumentumokból arra következtethetünk, hogy a fent vázolt folyamatot a Bizottság is érzékelte, és az itt leírtakhoz hasonlóan értékelte.

Ez azt a trendet rajzolja ki, mely szerint a Bizottság megközelítésében a független mechanizmus pusztán léte, illetve statikus jellemzői mellett egyre inkább annak működése, proaktivitása, a fogyatékos embereket érintő döntésekre gyakorolt hatása, és mindebben a fogyatékos személyek hangjának érvényesülése válik a vizsgálat és értékelés tárgyává.

Az eddigiekben leírt jelenségek áttekintő összefoglalását nyújtja az alábbi ábra.

	Első hullám	Második hullám
Részes államok	Előkészületek Esetleges, pontszerű participációs megoldások	Független mechanizmusok statikus jellemzőinek erősödése Államigazgatástól való távolítás Felelősség átcsumázása
Bizottság	Független mechanizmus kijelölésének tematizálása Következetlenség Függetlenségi fókusz: személyi összetétel, szervezeti struktúra, finanszírozás Nemzeti emberi jogi intézményi státusz hangsúly Kevés explicit participációs elvárás	Rendszerszerű, intézményesített, jogilag szabályozott participációs folyamatok, mechanizmusok Az érdemi működés dinamikus elemeinek hangsúly Nemzeti emberi jogi intézményi státusz hangsúly

1. táblázat: A részes államok és a Bizottság gyakorlatának főbb jellemzői az első és a második hullámban

1. 5. Magyarország mint kiemelt esettanulmány

Kapcsolódó kutatási kérdések:

Hogyan illeszkedik ezekbe a trendekbe Magyarország független mechanizmusának fejlődése? Miként értékelhető a 2023-ban elindított magyar független mechanizmus összetétele, hatásköre és működése a kutatás korábbi megállapításainak fényében?

A fent vázolt trendbe több tekintetben is különösen illeszkedőnek látszik Magyarország, a független mechanizmus hazai történetének három fő szakasza ugyanis több vizsgált szempontból is leképezi a korábbi fejezetekben felvázolt dinamikákat.

Strukturális oldalról az Országos Fogyatékosügyei Tanács összetételének változásai rímelnék arra a kétirányú folyamatra, amelyet a függetlenség szervezeti,

összetétel-beli szempontjainak hangsúlyozásával kapcsolatban a korábbiakban feltártunk. Mint láttuk, a testület eredeti formájában, és még az első kijelölés időszakában is kettős összetétellel működött, ami a kormányzati oldallal való szoros összefonódást jelentett, ezáltal azonban a szakpolitikai döntéshozókhoz való kapcsolódást biztosító felületet is nyújtott a civil szervezetek számára. Elsőként nem ebből az okból, de a Bizottság kritikájával látszólagos összhangban történt a kormányzati tagok kiválása a testületből. Ezzel egyfelől elindult a kormányzattal való összefonódás csökkenése, hiszen a testület tagsága ezután túlnyomórészt civil szereplőkből, ráadásul szinte kizárólagosan fogyatékos személyek szervezeteiből állt. Ez a változtatás ugyanakkor a függetlenség addigi kritikájának kardinális részére: a mechanizmus kormányzati irányítása nem reagált, hiszen a testület érdemi státusza nem változott, ellenben a civil szervezeteknek a szakpolitikai döntéshozóktól való távolságát növelte. Jól látható, hogy ebben a változtatásban a függetlenség megközelítése alapvetően statikus, strukturális szempontok alapján kereteződött, hiszen Magyarország a változatlan státuszú, hatáskörű és működésű testület összetételének változását kötötte össze a függetlenség erősödésével. Ezáltal tehát a második szakaszban a függetlenséget érintő kritikák alapja nem szűnt meg, miközben a testület participációs mozgástere semmiképp sem erősödött, sőt, talán inkább szűkült. Hangsúlyozzuk, hogy meglátásunk szerint ez Magyarország esetében sem állt összhangban a Bizottság szándékaival, ugyanakkor mégis felfedezni véljük az első hullámban általánosságban – és így a magyar országjelentés kapcsán született bizottsági dokumentumok esetében is – tapasztalható statikus szempontok jelentős hangsúlyozásának hatását ebben a folyamatban.

Ennél jelentősebb hatású változások hozták el a hazai független mechanizmus történetének harmadik szakaszát, amelynek kulcsmozzanata az alapvető jogok biztosának kijelölése volt. Ez a strukturális változás hazánk legutóbbi dialógusa után történt, és így a Bizottság álláspontját nem ismerhetjük. Ugyanakkor, mint feltártuk, a Bizottság az eddigi gyakorlat alapján a magyarhoz hasonlóan B státuszú nemzeti emberi jogi intézményként működő entitások függetlenségét – magára a B státuszra való hivatkozással – kifejezetten nem látja biztosítottnak, ezért valószínűsíthető, hogy a függetlenséget érintő kritikákra vélhetően a jelenlegi helyzet sem ad megnyugtató választ. Fontos azonban hozzátennünk, hogy ennek immár nem strukturális oka van, hiszen az alapvető jogok biztosának jogállása és strukturális pozíciója önmagában alkalmassá tenné erre. Érdeemes felidéznünk azt is, hogy a B státuszba való sorolás indokaként korábban kifejezetten dinamikus, működésbeli

szempontok jelentek meg, tehát ezek változása és így az A státusz ismételt elnyerése esetén strukturális okok nem állnának a teljes körű függetlenség megvalósulása előtt.

A függetlenség kérdésköre mellett a harmadik szakasz lényeges fejleménye a mechanizmus hatáskörében korábban nem szereplő, markáns elem megjelenése, ami épp a nemzeti emberi jogi intézményi jellegből adódik. Az egyedi esetekben indítható vizsgálatok és az ehhez kapcsolódó jelentések megfogalmazásának lehetősége olyan eszköz, amellyel a mechanizmus korábban nem rendelkezett, és amely kétség kívül gazdagíthatja a mozgósítható eszköztárat. A bemutatott elemzésből látható azonban, hogy a klasszikus ombudsmani funkciók mellett egyelőre nem jelentek meg további, a független mechanizmus komplexitását és proaktív működését lehetővé tevő elemek. Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a jogalkotó a független mechanizmusnak az alapvető jogok biztosához való telepítésével biztosítottan látta a mechanizmus feladatainak ellátását. Ehhez azonban egyelőre nem társította azokat a dinamikus elemeket, amelyek egyfelől biztosítják azt a közvetlen, intézményesített felületet, amelyen keresztül a független mechanizmus a függetlenségének sérelme nélkül hatást gyakorolhat a szakpolitika alakítására, másfelől azokat a jogilag szabályozott folyamatokat, amelyeken keresztül ez a hatás megvalósulhat. A második hullám bizottsági dokumentumaiban – a bemutatott trendhez hasonlóan – Magyarország esetében is hangsúlyosan megjelennek a független mechanizmust érintő dinamikus elemek, amelyek jövőbeni hatása még kérdéses.

Mindezzel kapcsolatban ugyancsak kijelenthető, hogy ez nem állhat összhangban a Bizottság ezzel kapcsolatos álláspontjával és törekvéseivel, ugyanakkor ismét fontos párhuzamra kell rámutatnunk a magyar folyamat, és a nemzeti emberi jogi intézmények kijelölését rendkívül hangsúlyozottan szorgalmazó bizottsági gyakorlat között.

2. A participáció érdemi megvalósulásának fejlődési lehetőségei a független monitoring mechanizmusban *de lege ferenda*

Kapcsolódó kutatási kérdések:

Mindezek alapján milyen fejlődési pálya vázolható fel a jövőre nézve egyrészt a részes államok participációs gyakorlatát, másrészt a bizottsági elvárásokat, fogalomkészletet, kommunikációt és egyéb eszközöket tekintve?

2. 1. Felvetések az Egyezmény hatályos szövegét illetően

Az értekezésben bemutatott eredmények alapján az Egyezmény 2006-ban született szövegének két pontja esetén merülhet fel annak gondolata, hogy az jelenlegi formájában nem támogatja tökéletesen az azóta kiforrott nyomon követési és participációs konstrukciók kialakítását.

Az Egyezmény hatályos szövege az egy- és többszereplős független mechanizmusok működtetését egyaránt megengedi. A 33. cikk korábban részletesen elemzett *travaux préparatoires*-ja alapján ez arra vezethető vissza, hogy az Egyezmény megalkotásakor e koncepció nem volt tökéletesen kiforrott és konszenzusos, ugyanakkor a részes államok mozgásterének biztosítása hangsúlyos igényként jelent meg a szövegezéskor. Meglátásunk szerint azonban a független mechanizmusokkal szemben támasztott – jelentős részben az Egyezmény megszületése óta bővült – elvárásrendszer komplexitása rendkívül nehezíti, hogy annak egyetlen, akár mégoly színes összetételű entitás a maga teljességében meg tudjon felelni.

Figyelemre méltó, hogy az értekezésben említett Útmutató is szinte csak többszereplős, e szinergiák kihasználását lehetővé tevő konstrukciókat emel ki a független mechanizmusok jó gyakorlataként.

A felelősség több, egymástól – tehát nemcsak a kormányzattól – független entitáshoz való telepítése esetén a mechanizmus egésze válhat lényegesen reziliensebbé; működésbe léphetnek a mechanizmuson belüli kiegészítő, korrekciós, szinergikus hatások. Ennek hatásaként egyúttal jelentősen megnőhet a fogyatékos személyek becsatornázott hangjának sokszínűsége, és radikálisan csökkenthető a mechanizmus kiszolgáltatottsága, sebezhetősége.

A hatályos szöveg és az értekezésben bemutatott bizottsági gyakorlat összevetéséből emellett egy másik következtetés is fakad. Elöljáróban felidézzük egy korábbi megállapításunkat, mely szerint az Egyezmény szövegének egésze és a független mechanizmusra vonatkozó explicit szabályok szoros értelmezése között mutatkozik némi hangsúlybeli különbség. Míg a szöveg egészének együttes elemzéséből összességében kiolvasható a független mechanizmusnak a jogalkotásra és szakpolitika-alakításra való, folyamatba ágyazott, rendszerszintű, kezdeményező jellegű ráhatásra épülő modellje, addig a 33. cikk szövegében fellelhető kifejezések inkább a létrehozás módját és a mechanizmus statikus jellemzőit emelik ki. Elemzésünk alapján nem állítható, hogy a két értelmezés ellentmondana egymásnak, de az igen, hogy a 33. cikkben az intézményesen

kiépített és rendszerszinten szabályozott participációs folyamatoknak a részes államok felé megfogalmazott explicit elvárása nem jelenik meg. Az erre való igen karakteres utalások vélhetően ennek okán váltak a 7. számú Általános Kommentár és a részes államokkal folytatott dialógusok bizottsági dokumentumainak részévé is.

Tudva, hogy a nemzetközi joggyakorlatban ez nem gyakori – ugyanakkor nem is példa nélküli –, megfontolásra érdemesnek látjuk az Egyezmény független mechanizmusra vonatkozó szövegének módosítását.

A módosítás egyik elemeként a független mechanizmus több entitásból álló keretrendszerként való megjelenítése a fent kifejtettek okán a függetlenség és az érdemi, plurális alapokon álló participáció sarokpontjaiként értékelhető körülmények fejlődéséhez, egyszersmind a keretrendszer egészének stabilitásához, rezilienciájának erősödéséhez vezethetnek.

A másik megjelenő új elemként a független mechanizmus participatív működését érintő folyamatok szabályozásának kötelezettsége jogi természetű kötelezettséggé emelhetné mindazt a szempontrendszert, amely az elemzett bizottsági gyakorlat második hullámában világosan tetten érhetővé vált, és amely a részes államok addigi nemzeti szintű gyakorlatát érintő felismerésekre épült.

2. 2. A részes államok joggyakorlatának lehetséges fejlődési irányai

Tekintettel a részes államok jogi, közigazgatási, politikai és társadalmi berendezkedésének rendkívüli heterogenitására, ezek joggyakorlatát illetően természetesen nehéz – majdhogynem lehetetlen – egységes javaslatokkal élni, ezért ebben a vonatkozásban inkább kiemelt szempontokat vetünk fel.

A független mechanizmus személyi összetételének, szervezeti struktúrájának, és finanszírozásának magas szintű jogszabályi háttere mindenképp erősíti a mechanizmus stabilitását és függetlenségét, ezért ezek fenntartása vagy megerősítése továbbra is kiemelt cél.

Ugyanakkor e szabályozások részévé kell hogy váljanak azok a kötelezettségek is, amelyek magát a részes államot terhelik, és azokat a folyamatokat írják le, amelyek útján az adott állam kormányzati szereplői aktív, cselekvő módon kapcsolják be a fogyatékos személyek szervezeteit – azaz nem pusztán ennek lehetőségét biztosítják számukra.

2. 3. Felvetések a Bizottság monitoring gyakorlatát érintően

Mindezekhez kapcsolódóan a Bizottság gyakorlatának lehetséges fejlődési irányai a jövőre nézve több oldalról is megfogalmazhatók.

A vizsgált dialógusok útján feltárt gyakorlat alapján két szempont együttes érvényesülése kiemelt fontosságúnak mutatkozik a részes államok joggyakorlatának fejlesztése érdekében. E két szempont a következetesség és a dialógusok során születő bizottsági megállapítások, ajánlások országspecifikus jellegének erősítése. Úgy tűnhet, hogy a két szempont olykor akár kollízióban is állhat egymással, meggyőződésünk ugyanakkor, hogy a következetesség pontos értelmezésével ez feltétlenül elkerülhető. Utóbbi fogalmat az elemzés tanulságai alapján alapvetően két irányból ragadjuk meg. Az egyik annak következetessége, hogy a Bizottság milyen esetekben és milyen mélységben fogalmaz meg előzetes kérdést illetve következtetést vagy javaslatot a részes állam számára. Tekintettel arra, hogy a nemzeti szintű végrehajtásnak gyakorlati és paradigmaticus értelemben is kulcselemének tekinthető a végrehajtási mechanizmusok participációs gyakorlata, ennek meglátásunk szerint minden esetben explicit módon meg kell jelennie a részes államokkal folytatott dialógusokban. Ahogy a vizsgált mintában láttuk, e tekintetben az eddigi bizottsági gyakorlat nem feltétlenül volt következetes, ennek erősítése mindenképp szükségesnek látszik a jövőre nézve. A másik elem a megfogalmazott következtetések és javaslatok tartalmi következetessége, a független mechanizmus eredeti koncepciójával és az Egyezmény egészével való összhangja. Ebben csekély eltérés mutatkozott a feltárt bizottsági dokumentumokban, így e helyütt pusztán ennek fenntartását erősítjük meg.

A vizsgált mintában arra is visszatérően láttunk példát, hogy egye időszakokban a Bizottság nagyon hasonló, sőt, helyenként szó szerint megegyező következtetéseket és javaslatokat fogalmazott meg a részes államok számára. Ez egyfelől találkozhat a következetességet érintő egyes elvárásokkal, másfelől azonban a részes államok gyakorlatának katalizálása érdekében előremutató lenne az ajánlások országspecifikus jellegét erősíteni. Megjegyezve, hogy a Bizottságnak e tekintetben adódnak kötöttségei – egyebek mellett a különböző dokumentumok terjedelmi korlátai –, ezek figyelembe vétele mellett érdemi hatással járhat a részes államok adottságaihoz egyedibb módon igazodó bizottsági reakció.

A független mechanizmusok participációs gyakorlatának erősítése érdekében a Bizottság által világosan kimutatható módon megkezdett trend meglátásunk szerint

rendkívül pozitívan értékelhető, ezért ennek továbbvitele és megerősítése támogatható. E trend legfőbb vonásaként az értekezésben dinamikusnak nevezett kritériumok előtérbe helyezését azonosítjuk, amelyek között is kitüntetett helyet foglalnak el a folyamatok szabályozására és intézményes kiépítésére irányuló megállapítások, javaslatok. Itt ismét hangsúlyozzuk, hogy ez a részes állami felelősség tisztázása szempontjából is hatalmas jelentőséggel bír, hiszen ez a megközelítés egyértelműen tudatosítja, hogy a független mechanizmus aktív és érdemi működtetésének fő felelőse nem maga a mechanizmus, hanem a részes állam.

Ezek konkrét, gyakorlati megvalósítása érdekében jelentős hatású lehet további módszertani támogatás biztosítása a Bizottság részéről. Ennek tartalmi alapjaként a 7. számú Általános Kommentár szolgálhat, amelynek néhány kulcseleme jól érzékelhetően visszaköszön az utóbbi évek záró következtetéseiben is. Az erre épülő egyes konkrét szervezeti modellek értékelése és további gyakorlati szempontok felmutatása katalizáló hatással lehet a nemzeti szintű gyakorlat jövőbeni fejlődésére. Erre különösen is szükség lehet azért, mert – mint kifejtettük – a közelmúltban készült Útmutató több szempontból kevésbé látszik alkalmasnak e szerep betöltésére. Ehhez kapcsolódóan érdemes utalnunk arra is, hogy a vizsgált záró következtetések túlnyomó többsége a jóval régebben született 7. számú Általános Kommentárra hivatkozik, és pusztán két dokumentum említi a lényegesen frissebb Útmutatót.

Ennek a munkának fontos és izgalmas vonulata lehet az ebbe az irányba mutató indikátorok megfogalmazása. Erre mutató apró jelek már láthatók voltak a vizsgált bizottsági dokumentumokban, egyebek mellett a mechanizmus részét képező testület üléseinek száma, ami az értekezésben használt terminológia szerint egyfajta dinamikus elemnek tekinthető. Fontos látni azonban, hogy ez magának a mechanizmusnak a monitoringja, amire természetesen szükség van, az Egyezménynek azonban nem a mechanizmus a címzettje, hanem a részes állam, így a független mechanizmus dinamikus kritériumait magán a részes államon is – vagy talán elsőként rajta – szükséges számonkérni. Ehhez közelítő példaként értékelhető a független mechanizmus működésének a részes állam jogalkotására való hatás mérése. Ehhez hasonló, a részes államot felelősségben tartó mérőpontok kimunkálása a nemzeti szintű gyakorlatok jövőbeni fejlődésének egyik fontos eleme lehet.

ZÁRSZÓ

Értekezésünk azzal indult, hogy az Egyezmény mindenekelőtt azzal vált paradigmaváltóvá, hogy a fogyatékoság mibenlétét nem a fizikai vagy értelmi károsodásban, valaminek a hiányában láttatta, hanem annak szubsztanciáját az aktív társadalmi részvétel aspektusában ragadta meg. E részvétel igénye különös erővel jelentkezik az ezt paradigmává emelő Egyezmény végrehajtása terén, aminek valódi, közvetlen, élő terepe a nemzeti szint.

Jack Donnelly korábban idézett szavait továbbfűzve ugyanis kizárólag a nemzeti szinten dőlhet el, hogy a részvételiség valóban az Egyezmény középpontjában áll-e (*lies at the heart of the convention*), avagy bekeretezett bonmot marad mindannyiunk falán.

Mindez természetesen sokszereplős színdarab, amelyben olykor nem a jog, hanem a társadalmi dinamikák, politikai szándék, civil kurázsi, közigazgatás, vagy a hiedelmeink játsszák a főszerepet. Töretlenül hisszük ugyanakkor, hogy a nemzetközi és nemzeti szintű jogi szabályozás támasza tud lenni ennek a folyamatnak, ezért értekezésünk a jogtudomány eszközeivel kívánt hozzájárulni ahhoz, hogy a részvételiség az Egyezmény, és ezen keresztül mindannyiunk hétköznapijainak középpontjában állhasson.

FORRÁSJEGYZÉK

Könyvek, könyvfejezetek, cikkek, tanulmányok

Statement by Louise ARBOUR, UN High Commissioner for Human Rights at the resumed eighth session of the Ad Hoc Committee on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, New York, December 5, 2006.

Luis Fernando ASTORGA GATJENS: Analysis of Article 33 of the UN convention: The critical importance of natural implementation and monitoring. *SUR-Int'l J. on Hum Rts.*, 2011, 8: 71.

Ilias BANTEKAS; Michael Ashley STEIN; Dimitris ANASTASIOU (ed.): The convention on the rights of persons with disabilities: a commentary. *Oxford Commentaries on Interna*, 2018.

Gauthier De BECO: Article 33 (2) of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Another Role for National Human Rights Institutions?, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2011/29. szám

Gauthier De BECO; Rachel MURRAY: A commentary on the Paris Principles on national human rights institutions. *Cambridge University Press*, 2014.

BIEDERMANN Zsuzsánna: A genocídium fogalmának értelmezése, *Jogelméleti Szemle*, 2011/4.

Fiona Kumari CAMPBELL: Refusing able (ness): A preliminary conversation about ableism. *M/c-Media and Culture*, 2008.

Nerra CHANDHOKE: *State and Civil Society* (Berkeley: Sage, 1992); Keith TESTER: *Civil Society* (London: Routledge, 1992).

Jean COHEN and Andrew ARATO: *Civil Society and Political Theory* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992)

Amita DHANDA: Constructing a new human rights lexicon: Convention on the Rights of Persons with Disabilities. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, 2008, 5: 46.

Jack DONNELLY: Post-Cold War reflections on the study of international human rights. *Ethics & International Affairs*, 1994, 8: 97-117.

Robert F. DRAKE: *Understanding disability policies*. 1999.

FRIVALDSZKY János: A közjó Aquinói Szent Tamásnál és a neotomista természetjogi gondolkodásban: elemi teoretikus közelítések aktuális problémalátással. *Iustum Aequum Salutare*, 2013, 9.4: 115-139.

FRIVALDSZKY János: Az emberi személy és annak méltósága jogfilozófiai perspektívában-különös tekintettel a jogalanyisághoz és az élethez való jog aktuális kérdéseire, In: *Acta Humana*, 2014/1. (20.)

Alberto GIUBILINI; Francesca MINERVA: After-birth abortion: why should the baby live?. *Journal of medical ethics*, 2013, 39.5: 261-263.

Ryan GOODMAN; Tom PEGRAM: National human rights institutions, state conformity, and social change. *HUMAN RIGHTS, STATE COMPLIANCE, AND SOCIAL CHANGE: ASSESSING NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS*, Cambridge University Press, Ryan Goodman & Thomas Pegram, eds., Cambridge University Press, 2012, 11-71.

GURBAI Sándor: A gondnokság alá helyezett személyek választójoga a nemzetközi jog, az európai regionális jog és a komparatív közjog tükrében. Pázmány Press, 2016.

Jurgen HABERMAS: *Between Facts and Norms* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996)

HEISZER Katalin, KATONA Vanda, KUNT Zsuzsanna: A részvételi paradigma áttekintése. In: KATONA V.– CSERTI-SZAUER Cs.– SÁNDOR A. (szerk.): *Együtt oktatunk és kutatunk! Inkluzív megközelítés a felsőoktatásban*. ELTE BGGYK, Budapest. 19–29.

HOFFMAN István: A jogtudomány mint a fogyatékoságtudomány „szolgálóleánya”. *Carissimi*, 2016./4., 10-11.

Stephen HOPGOOD: *The endtimes of human rights*. Cornell University Press, 2018.

Immanuel KANT: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése*, 1998, Raabe Klett Kiadó, Budapest, 48; AA IV, 429.

Deborah KAPLAN: The definition of disability: Perspective of the disability community. *J. Health Care L. & Pol'y*, 1999, 3: 352.

KÁLMÁN Zsófia, KÖNCZEI György: *A Taigetosztól az esélyegyenlőségig*, Osiris, 2002.

KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest: Osiris, 2006

KÖNCZEI György, HERNÁDI Ilona, KUNT Zsuzsanna, SÁNDOR Anikó (szerk.): *A fogyatékoságtudomány a mindennapi életben*, BME Tanárképző Központ 2015.

LOVÁSZY László Gábor: " Semmit rólunk, nélkülünk!" A fogyatékos emberek jogi helyzete Európában, különös tekintettel a fogyatékos emberekre vonatkozó nemzetközi,

amerikai egyesült államokbeli és Európai Unió jog fejlődésére. Szegedi Tudományegyetem, 2006.

Jacques MARITAIN: Az igazi humanizmus. (ford.: Turgonyi Zoltán) Sárospatak–Budapest, Római Katolikus Egyházi Gyűjtemény – Szent István Társulat, 1996. (136.)

Sophie MITRA: The capability approach and disability. *Journal of disability policy studies*, 2006, 16.4: 236-247.

Quoc Dinh NGUYEN, Patrick DAILLIER, Alain PELLET, KOVÁCS Péter: Nemzetközi közjog, 2003., Osiris

Martha C. NUSSBAUM: "Creating capabilities: The human development approach and its implementation." *Hypatia* 24.3 2009., 211-215.

Manfred NOWAK; Elizabeth MCARTHUR; Kerstin BUCHINGER: The United Nations Convention against torture: a commentary. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Michael PALMER; David HARLEY: Models and measurement in disability: an international review. *Health policy and planning*, 2012, 27.5: 357-364.

PETRI Gábor: Az emberi jogok és a fogyatékos emberek társadalmi mozgalmá. Kritikai elemzés. *Fogyatékoság és társadalom*, 2019, 1.2019: 29-56.

PETRI Gábor, HRUSKÓ Emília (2024). „Mi történt velünk?": A magyar fogyatékosügy története 1998 óta, mozgalmi nézőpontból. *Socio. hu Társadalomtudományi Szemle*, 22-46.;

PETRI Gábor, HRUSKÓ Emília (2023). A fogyatékosügyi mozgalom részvétele a szakpolitikákban 1998 óta Magyarországon. *Szociológiai Szemle*, 33(4), 24-49.

Eric A. POSNER: The twilight of human rights law. Oxford University Press, 2014.

Gerard QUINN, Theresia DEGENER, Anna BRUCE: Human rights and disability: The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability, 2002., United Nations Publications

John RAWLS: Az igazságosság elmélete. Osiris, 1997.

Nicodème RUHASHYANKIKO: Study on the Question of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, E/CN. 4/Sub. 2/ 416, 4 July 1978

Elisheva SADAN: Közösségi tervezés és empowerment. 2011.

SÁNDOR Anikó: Participatory Innovation and Diverse Users. *Fogyatékoság és társadalom*, 2023./2., 35-51.

Peter SINGER: Practical ethics. Cambridge University Press, 2011.

SÁNDOR Anikó: „Úgy kell kezelni őket, mintha tényleg igazi felnőttek lennének...” Esély 2017/2.

William A. SCHABAS (Ed.). (2013). The universal declaration of human rights: The travaux préparatoires. Cambridge University Press

SCHANDA Balázs; BALOGH Zsolt. Alkotmányjog: alapjogok. PPKE JÁK, 2013.

Tom SHAKESPEARE: The social model of disability, in The Disability Studies Reader, 2016.

Chris SIDOTI: National human rights institutions and the international human rights system. In: Human Rights, State Compliance, and Social Change. Cambridge University Press, 2012. p. 93-123., 96.

SONNEVEND Pál; BODNÁR Eszter (szerk.): Az Emberi Jogok Európai Egyezményének Kommentárja, HVG Orac, 2021.

SZEGEDI Nóra: A szabadság mint autonómia: Kant. In: Magyar Filozófiai Szemle 2016/2.

SZEMESI Sándor: Az emberi jogok európai örének új fegyvere: a pilot judgement eljárás a strasbourgi bíróság gyakorlatában. Jog-Állam-Politka, 2013, 4: 47-64.

SZIKLAY Júlia: Az ombudsman nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa. Nemzet és Biztonság–Biztonságpolitikai Szemle, 2011.

TAKÁCS Albert: Az emberi méltóság elve a filozófiában és az alkotmányjogban. In: Formatori Iuris Publici, Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára, Szent István Társulat, Budapest 2006.

TÓTH J. Zoltán: Rawls igazságosság elmélete. In: Jogelméleti Szemle, 1/2005.

Eduard VERHAGEN; Pieter JJ. SAUER: The Groningen protocol—euthanasia in severely ill newborns. New England Journal of Medicine, 2005, 352.10: 959-962.

Michael WALZER: The Idea of Civil Society, in Walzer (ed.), Toward a Global Civil Society (Providence, RI: Berhahan Books, 1995)

Iris Marion YOUNG: Inclusion and Democracy, OUP Oxford, 2002.

ZÁSZKALICZKY Péter: A gyógypedagógia etikai problémáiról – a Peter Singer vita tükrében, Gyógypedagógiai Szemle, 2/1992.

ENSZ dokumentumok

Resolution 56/168. Comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities

Resolution 61/106. Convention on the Rights of Persons with Disabilities

UNGA, Resolution 48/134, UN Doc. A/RES/48/134, 20 December 1993.

GA Resolution 33/46, 14 December 1978, A/RES/33/46.

Understanding the Indigenous and Tribal People Convention, 1989 (No. 169): Handbook for ILO Tripartite Constituents. International Labour Office, 2013.

The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, Resolution 48/96, 20th December 1993

Report of the Working Group on a Draft Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment on its tenth session [2002] UN Doc E/CN.4/2002/78, paras 37ff.

Optional Protocol to the UN Convention against Torture – Implementation Manual, Association for the Prevention of Torture (APT), InterAmerican Institute for Human Rights (IIHR), 2010.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Guidelines on Independent Monitoring Frameworks and their participation in the work of the Committee, 2016.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities: General comment No. 7 on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, 2018.

Implementing the Rights of Persons with Disabilities – the Role of Independent Monitoring Frameworks Practical Guide, United Nations, 2023.

Nemzetközi jogi dokumentumok

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Európai Szociális Karta

Emberi Jogok Európai Egyezménye

Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény

Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény fakultatív jegyzőkönyve

Indigenous and Tribal Peoples Convention

Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide

Declaration on the Rights of Disabled Persons Proclaimed by General Assembly resolution 3447 (XXX) of 9 December 1975.

Principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights, UN Human Rights Commission Res. 1992/54, 1992. március 3.; UN General Assembly Res. 48/134, 1993. december 20.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities: General comment No. 7 on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, 2018.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 17, Establishment of national institutions to facilitate implementation of the Convention, March 1993

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 10, The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights, 10 December 1998

Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 2, The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, 15 November 2002

Hazai jogszabályok, egyéb jogi dokumentumok

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

1955. évi 16. törvényerejű rendelet a népirtás büntetnének megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről

1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről

1988. évi 3. törvényerejű rendelet a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény

1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről

2007. évi XCII. törvény a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről

2011. évi CXLIII. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény

2013. évi LXII. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény módosításáról

182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

1065/2008. (X. 14.) Korm. határozat a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtását ellenőrző szerv felkéréséről

1330/2013. (VI. 13.) Korm. határozat az Országos Fogyatékossgügyei Tanácsról

1432/2015. (VI. 30.) Korm. határozat a Fogyatékossgügyei Tárcaközi Bizottság létrehozásáról

23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88., 93.

23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88., 103. SÓLYOM László alkotmánybíró párhuzamos véleménye.

Az alapvető jogok biztosának 3/2023. (X.5.) AJB utasítása a fogyatékoságügyi független mechanizmus feladatainak ellátását segítő Fogyatékoságügyi Tanácsadó Testület létrehozásáról és ügyrendjéről

Az alapvető jogok biztosának 2023. évi átfogó jelentése a Fogyatékoságügyi Független Mechanizmus tevékenységéről

A Bizottság és egyes részes államok dialógusához fűződő források

Spanyolország

Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities – Initial reports submitted by States parties in accordance with article 35 of the Convention – Spain
List of issues to be taken up in connection with the consideration of the initial report of Spain (CRPD/C/ESP/1), concerning articles 1 to 33 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities

Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 35 de la Convención
Respuestas del Gobierno de España a la lista de cuestiones (CRPD/C/ESP/Q/1) que deben abordarse al examinar el informe inicial de España (CRPD/C/ESP/1)

Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention –
Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities – Spain
List of issues prior to the submission of the combined second and third periodic reports of Spain

Combined second and third periodic reports submitted by Spain under article 35 of the Convention, due in 2018

Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Spain

Ausztria

Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Initial reports submitted by States parties under article 35 of the Convention – Austria

List of issues in relation to the initial report of Austria, adopted by the Committee at its ninth session (15–19 April 2013)

Concluding observations on the initial report of Austria, adopted by the Committee at its tenth session (2–13 September 2013)

List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Austria

Combined second and third reports submitted by Austria under article 35 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure, due in 2018

Monitoring Report for the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities on the Occasion of the Second Constructive Dialogue with Austria

Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Austria

Új-Zéland

Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Initial reports submitted by States parties under article 35 of the Convention New Zealand

List of issues in relation to the initial report of New Zealand

List of issues in relation to the initial report of New Zealand – Addendum – Replies of New Zealand to the list of issues

Concluding observations on the initial report of New Zealand

List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of New Zealand

Combined second and third periodic reports submitted by New Zealand under article 35 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure, due in 2019

Concluding observations on the combined second and third periodic reports of New Zealand

Svédország

Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Initial reports submitted by States parties under article 35 of the Convention Sweden

List of issues in relation to the initial report of Sweden, adopted by the Committee at its tenth session (2–13 September 2013)

List of issues in relation to the initial report of Sweden – Addendum – Replies of Sweden to the list of issues

Concluding observations on the initial report of Sweden

List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Sweden

Combined second and third periodic reports submitted by Sweden under article 35 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure, due in 2019

Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden

Belgium

Initial reports submitted by States parties under article 35 of the Convention Belgium

List of issues in relation to the initial report of Belgium

List of issues in relation to the initial report of Belgium – Addendum – Replies by Belgium to the list of issues

Concluding observations on the initial report of Belgium

List of issues prior to the submission of the combined second and third periodic reports of Belgium

Combined second and third periodic reports submitted by Belgium under article 35 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure, due in 2019

Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Belgium

Dánia

Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention

Initial reports of States parties – Denmark

List of issues in relation to the initial report of Denmark

List of issues in relation to the initial report of Denmark – Addendum – Replies of Denmark to the list of issues

Concluding observations on the initial report of Denmark

List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Denmark

Combined second and third periodic reports submitted by Denmark under article 35 of the Convention, due in 2019

Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Denmark

Németország

Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention –

Initial reports of States parties – Germany

List of issues in relation to the initial report of Germany

List of issues in relation to the initial report of Germany – Addendum – Replies of Germany to the list of issues

Concluding observations on the initial report of Germany

List of issues prior to submission of the combined second and third periodic report of Germany

Combined second and third reports submitted by Germany under article 35 of the Convention, pursuant to the optional reporting procedure, due in 2019

Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany

Ukrajna

Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention –

Initial reports of States parties due in 2012 – Ukraine

List of issues in relation to the initial report of Ukraine

List of issues in relation to the initial report of Ukraine – Addendum – Replies of Ukraine to the list of issues

Concluding observations on the initial report of Ukraine

List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Ukraine

Combined second and third periodic reports submitted by Ukraine under article 35 of the Convention, due in 2020

Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Ukraine

Magyarország

Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities – Initial reports submitted by States parties under article 35 of the Convention – Hungary

Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities – List of issues to be taken up in connection with the consideration of the initial report of Hungary (CRPD/C/HUN/1), concerning articles 1 to 33 of the Convention – Hungary

List of issues to be taken up in connection with the consideration of the initial report of Hungary (CRPD/C/HUN/1), concerning articles 1 to 33 of the Convention – Addendum – Replies submitted by the Government of Hungary to the list of issues (CRPD/C/HUN/Q/1) to be taken up during the consideration of the initial report of Hungary (CRPD/C/HUN/1)
Concluding observations on the initial periodic report of Hungary, adopted by the Committee at its eighth session (17-28 September 2012)

Concluding observations on the initial report of Hungary – Addendum – Information received from Hungary on follow-up to the concluding observations

List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Hungary

Combined second and third periodic reports submitted by Hungary under article 35 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure, due in 2018

Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Hungary