

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

KÖZELÍTÉS ÉS TÁVOLÍTÁS

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

a doktori értekezés tézisei

dr. Juhász Péter

Témavezető:
Prof. Dr. Szabó Marcel

Társtémavezető:
Dr. Gurbai Sándor

**Budapest
2025**

Tartalom

I.	Bevezetés.....	3
II.	A dolgozat felépítése, a kutatási feladat meghatározása	4
III.	Az értekezés tudományos eredményei	7
1.	A participáció nemzetközi emberi jogi előképei	7
2.	A participációs gyakorlat alakulása az elmúlt másfél évtizedben	8
3.	Magyarország mint kiemelt esettanulmány	11
IV.	További fejlődési lehetőségek <i>de lege ferenda</i>	12
1.	Felvetések az Egyezmény hatályos szövegét illetően	12
2.	A részes államok joggyakorlatának lehetséges fejlődési irányai.....	13
3.	Felvetések a Bizottság monitoring gyakorlatát érintően	13
V.	Az értekezés témakörében készült publikációk.....	15

I. Bevezetés

Az ENSZ fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) 2006-os megszületése olyan újításokat hozott, amelyek alapján úgy tűnt, hogy – a kapcsolódó társadalmi és emberi jogi folyamatokkal karöltve – a dokumentum jelentősen hozzájárulhat ahhoz, hogy alapjaiban változzon meg a fogyatékos emberek társadalomban elfoglalt helye, szerepe. Mindez természetesen rendkívül összetett témakör, amely számos aspektusból vizsgálható, ugyanakkor ezek közül mindenképp kiemelkedik az az alapvető kérdés, hogy e változásokat mennyiben irányítják maguk a fogyatékos személyek.

Az Egyezmény többek között azzal vált paradigmaváltóvá, hogy a fogyatékossgát nem a testi vagy értelmi sérüléssel, bizonyos képességek hiányával, hanem a másokkal egyenlő, aktív társadalmi részvétel akadályozottságával azonosította. Különös súlyúnak tekinthető ezért annak vizsgálata, hogy magának az Egyezménynek a nemzeti szintű 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.

Az Egyezmény megszületése óta eltelt csaknem két évtized számos tapasztalattal szolgált mindannyiunk számára, az ennek során született nemzetközi és nemzeti szintű dokumentumok pedig rendkívül értékes kutatási alapot szolgáltatnak annak vizsgálatához, hogy a participációt érintően milyen változások rajzolódnak ki az ENSZ által megfogalmazott elvárások és szempontrendszer, valamint a részes államok gyakorlata oldaláról.

Magyar vonatkozásban mindemellett különösen is aktuális a téma vizsgálata. Hazánknak egyfelől az ENSZ által is elismert szerepe volt az Egyezmény létrejöttében, valamint gyors és széles körű ratifikációjában, sőt, az ENSZ ezzel kapcsolatos nemzetközi gyakorlatának formálásában is. Ebből fakadóan a Magyarországon kialakított kereteket jellemzően fokozottabb figyelem és várakozás kíséri, mint a részes államok többsége esetében. Másfelől 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 esettanulmánynak mutatkozik.

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.

II. A dolgozat felépítése, a kutatási feladat meghatározása

Az értekezés struktúrája a fent bemutatott logikára épül. Elsőként a téma paradigmaticus és esztétörténeti háttérét mutatjuk be, melynek nyomán egyrészt egyértelműsítjük azoknak a fogalmaknak a pontos tartalmát, amelyeket visszatérően használunk, másrészt felidézünk, 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 elemizzük, amelyek történetileg is segítenek egyfajta folyamatba illeszteni az Egyezmény ezzel kapcsolatos elemeit. Ezt követi az Egyezmény megalkotása közvetlen előzményeinek bemutatása a fent említett fókusszal, majd a vonatkozó hatályos szöveg 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 az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogaival Foglalkozó Bizottsága (a továbbiakban: 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.

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?

Mivel a fogyatékos személyek társadalmi részvétele érdemben az őket érintő események és folyamatok közvetlen közelében valósulhat meg, kutatásunkban mindvégig a nemzeti szintre, ezen belül is a független monitoring mechanizmus funkciójára és működésére koncentrálnunk, különös tekintettel arra, hogy abban milyen módon és formában vesznek részt maguk a fogyatékos személyek.

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. 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 kerüljünk annak megfogalmazásához, hogy ez az ív a jövőben milyen típusú lépésekkel rajzolható tovább.

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.

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.

A kutatás módszertani háttérét illetően fontos rögzítenünk, hogy az értekezés 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 szempontrendszereket.

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.

III. Az értekezés tudományos eredményei

1. A participáció nemzetközi emberi jogi előképei

Bár az Egyezmény nemzeti szintű végrehajtási rendszere több szempontból is mérföldkőnek, valami új kezdetének tekinthető, az értekezésben bemutatott jogtörténeti elemzésből láthatóan 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. Értelmezésem 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 megfelelésének 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. A részvételiség fejlődése révén az érintett személyek egyre közelebb kerültek ahhoz, hogy aktív alakítói lehessenek az adott egyezmény tárgyát képező döntéseknek.

Az egyezményekkel érintett személyek bekapcsolódása magával hozta a végrehajtás nyomon követésének egyre növekvő nemzeti szintű hangsúlyát is, 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 nemzeti szintű mechanizmusok is nyomon kövessék és támogassák.

Az Egyezményt szövegező testület ezekkel az előzményekkel vágott neki az évezred első emberi jogi egyezményének megalkotásába. A *travaux préparatoires* áttekintése alapján egyértelmű volt az elhatározás, 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. Emellett általánosságban és a nemzeti szintű végrehajtással összefüggésben is rendkívül szélesan értelmezett, egyértelmű kötelezettségként jeleníti meg a fogyatékos személyek aktív részvételét minden őket érintő jogalkotási és szakpolitikai folyamatban. Ezzel az Egyezmény nemcsak új eszközöket hozott a nemzetközi jogi jogalkotás mezejébe, hanem merőben új paradigmát is az emberi jogi közgondolkodási térbe.

A végül megszületett, jelenleg is hatályos szöveg egyfajta kettősséget hordoz magában. Az Egyezmény szövegének egésze 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 részében azonban nem ez, hanem inkább a mechanizmus statikus jellemzői – például a jogi és közigazgatási berendezkedés, a létrehozás, kijelölés módja, jogállás – tűnik hangsúlyosnak.

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. Az Egyezmény születését követő évtizedek tapasztalatainak és az értekezés további megállapításainak fényében ez igen fontos körülmény, ami már a megalkotás pillanatában magában hordozta azt, hogy a részes államok és a Bizottság közösen kialakított gyakorlatának e tekintetben óriási jelentősége lesz.

2. A participációs gyakorlat alakulása az elmúlt másfél évtizedben

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.

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; ebben a hullámban alig jelentek meg a participáció rendszerszintű működésének leírásai.

A kutatás a Bizottság kezdeti gyakorlatát illetően több vonulatot is feltárt. A Bizottság a független mechanizmusok ügyét egyértelműen tematizálta az első hullámban, és bár ebben nem feltétlenül volt következetes, összességében mégis elmondható, hogy az első hullámban törekedett kellő súlyt adni a független mechanizmusnak.

Ezzel együtt a Bizottság megközelítésének középpontjába jól láthatóan a függetlenség szempontja került, egy ezen belül is jól körvonalazható fókusszal: a mechanizmus személyi összetételét, annak szervezeti struktúráját valamint finanszírozását különösen előtérbe helyezte, jellemzően mindhármát a Párizsi Alapelveknek való megfeleléssel összefüggésben.

A Bizottság és a vizsgált részes államok közötti párbeszédben mindezek mellett hangsúlyossá vált a független mechanizmusok nemzeti emberi jogi intézményi státusza. Bár a nemzeti emberi jogi státusz önmagában nem garantálja az Egyezmény független mechanizmusokkal szemben támasztott követelményeinek való teljes körű megfelelést, e szervezeti forma visszatérő és hangsúlyos megjelenítése hozzájárulhatott ahhoz, hogy a részes államok egy része ebben lássa a független mechanizmus kritériumainak való megfelelés zálogát.

Végül rögzíthető, 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. A participáció nyilvánvaló jelentőségét jelzi, hogy az Egyezmény szövegezői a nemzeti szintű mechanizmussal összefüggésben külön is kiemelték ezt az elvet, a Bizottság kezdeti gyakorlata a kutatás eredményei alapján ezt nem követte le, még reaktív módon sem.

A 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.

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. A jelenség kialakulásában vélhetően két tényező játszott szerepet: a függetlenség statikus kritériumainak Bizottság általi igen jelentős hangsúlyozása, valamint ezeknek a részes államok részéről való helytelen értelmezése.

Ez a trend implicit módon magával hozta a részes államnak a független mechanizmus érdemi működtetésére irányuló felelősségének legalább részbeni áthárítását magára a mechanizmusra. Ez egyrészt a független mechanizmus intézményének eredeti céljával ellentétes, másrészt 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.

Ehhez kapcsolódóan válik a téma egyik kulcskérdésévé a részes államok felelősségének illetve a független mechanizmus hatáskörének kérdése. Az Egyezmény egészének értelmezése alapján nyilvánvaló, hogy 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, mindenekelött a hatékony és érdemi részvétel biztosítása, az ezzel kapcsolatos folyamatok szabályozásának igénye, vagy a tényleges működést érintő kérdések vizsgálata. Ennek részeként a független mechanizmus tekintetében is markánsabb elvárásként kezd megjelenni a participáció

kötelezettsége, ami – bár ebben egyelőre nem következetes a testület – hatalmas jelentőségű folyamat.

3. Magyarország mint kiemelt esettanulmány

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.

A hazai entitások – mindenekelőtt az Országos Fogyatékoságügyi Tanács – összetételének és működésének változásai rímelnek arra a kétirányú folyamatra, amelyet a függetlenség szervezeti, összetétel-beli szempontjainak hangsúlyozásával kapcsolatban a korábbiakban feltártunk. Az első szakaszban a kormányzati oldallal való szoros kapcsolat egyfelől függetlenségi aggályokat vetett fel, ugyanakkor azonban a szakpolitikai döntéshozókhoz való kapcsolódást biztosító felületet is nyújtott a civil szervezetek számára. Ezután elindult a kormányzattal való összefonódás csökkenése, aminek konkrét megvalósítási módja a függetlenségi aggályok érdemi részét nem orvosolta, a civil szervezeteknek a szakpolitikai döntéshozóktól való távolságát azonban növelte. Ezáltal tehát a második szakaszban a függetlenséget érintő kritikák alapja nem szűnt meg, miközben a testület participációs mozgásteret semmiképp sem erősödött, sőt, talán inkább szűkült.

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.

A függetlenség kérdésköre mellett a harmadik szakasz lényeges fejleménye a mechanizmus hatáskörében korábban nem szereplő elem: az egyedi esetekben indítható vizsgálatok és az ehhez kapcsolódó jelentések megfogalmazásának lehetősége, ami épp a nemzeti emberi jogi intézményi státuszából fakadó újszerű eszköz. Az értekezésben 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. A független mechanizmusnak az alapvető jogok biztosához való telepítése mellé egyelőre nem társultak azok a dinamikus elemek, 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.

IV. További fejlődési lehetőségek *de lege ferenda*

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. Meglátásunk szerint azonban a független mechanizmusokkal szemben támasztott – jelentős részben az Egyezmény megszületése óta bővült – elvárásrendszer komplexitása rendkívül nehézé teszi, hogy annak egyetlen, akár mégoly színes összetételű entitás a maga teljességében meg tudjon felelni.

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. 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. 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.

Mindezek alapján megfontolásra érdemesnek látszik az Egyezmény független mechanizmusra vonatkozó szövegének módosítása, melynek egyik elemeként a független mechanizmus több entitásból álló keretrendszerként jelenhetne meg. Ehhez kapcsolódó új elemként a független mechanizmus partícipatív működését érintő folyamatok szabályozásának kötelezettsége jogi természetű kötelezettséggé emelhetné mindazt a szempontrendszert, amely a bizottsági gyakorlatban világosan tetten érhetővé vált, és amely a részes államok addigi nemzeti szintű gyakorlatát érintő felismerésekre épült.

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.

3. Felvetések a Bizottság monitoring gyakorlatát érintően

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.

Tekintettel arra, hogy a nemzeti szintű végrehajtásnak gyakorlati és paradigmatis ételemben is kulcselemének tekinthető a végrehajtási mechanizmusok partícipációs

gyakorlata, ennek minden esetben explicit módon meg kell jelennie a részes államokkal folytatott dialógusokban.

Emellett a részes államok gyakorlatának katalizálása érdekében előremutató lenne az ajánlások országspecifikus jellegét erősíteni. Megjegyezve, hogy a Bizottságnak e tekintetben adódnak kötöttségei, 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 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.

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.

V. Az értekezés témakörében készült publikációk

1. Juhász Péter: Discussions on some aspects of shaping disability policy
In: Hernádi, Ilona (szerk.) PODIUM project Path of Deinstitutionalization Urgent Moves from a participatory aspect : an edited collection of studies on deinstitutionalisation in Serbia and Hungary
Budapest, Magyarország : ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar (2018) 41 p. pp. 33-38. , 6 p.
2. Juhász Péter: A fogyatékosügyei szakpolitikai modellek egyes dimenziói
In: Farkasné, Gönczi Rita; Gereben, Ferencné; Lénárt, Zoltán (szerk.) Rehabilitáció – életkorok, intézmények, szükségletek és lehetőségek a szolgáltatások hazai rendszerében : Tanulmánykötet a 47. Országos Szakmai Konferenciáról 2019. június 26-28.
Budapest, Magyarország : Magyar Gyógypedagógusok Egyesülete (MAGYE), ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar (2019) 330 p. pp. 19-24. , 6 p.
3. Juhász Péter: Ember kontra személy – a fogyatékos személyek morális, társadalmi és jogi státuszának néhány aspektusa
In: Miskolczi, Bodnár Péter (szerk.) XVII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója
Budapest, Magyarország : Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2020) 323 p. pp. 95-102. , 8 p.
4. Juhász Péter: A fogyatékosügyei ENSZ-Egyezmény 33. cikkének értelmezése a Bécsi Egyezmény tükrében
In: Erdős Csaba (szerk.) Doktori Műhelytanulmányok 2020
Győr, Magyarország: Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola (2020), 99-112.