

**Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola**

Hadi Nikolett

A fogyatékossgal élő személyek alapjogai

PhD értekezés

Témavezető:
Dr. Drinóczi Tímea
habilitált egyetemi docens

Kaposvár
2013

Tartalomjegyzék

Az értekezés témája.....	7
I. Bevezetés.....	7
II. A témaválasztás indoklása és az alkalmazott módszerek.....	8
A) A FOGYATÉKOSSÁG FOGALMA.....	11
I. Történeti – filozófiai gyökerek.....	11
1. Az antikvitástól a felvilágosodásig.....	11
2. A haszonelvűségtől az igazságosság elméletéig.....	13
II. Alapjogi modell a hátrányban részesítés tilalmára figyelemmel.....	15
1. Az orvosi modell.....	16
2. A társadalmi modell.....	17
3. A bio-pszicho-szociális modell.....	19
4. A kulturális fogalmi modell.....	20
5. A bio-pszicho-szociális modellen alapuló alapjogi modell mint integratív megközelítés.....	21
III. A fogyatékoság tárgyköre a posztmodernitás összefüggésrendszerében.....	22
1. A globalizáció és a tömegesedés.....	23
2. A differenciálódási folyamatok kiegyensúlyozása.....	23
3. Az interdependencia és a komplementaritás.....	24
4. Az alkotmányi értékek és a fogyatékoság.....	25
IV. Következtetések.....	26
B) NEMZETKÖZI ÉS SZUPRANACIONÁLIS NORMARENDSZER.....	27
I. Nemzetközi jogi keret.....	27
II. Az Európai Unió szabályozásának alappillérei.....	28
1. A közösségi fogyatékoságpolitika megalapozása.....	29
2. A Charta primer uniós jog részéhez való kapcsolása.....	30
a) A Charta preambuluma.....	30
b) Emberi méltóság.....	31

c) A fogyatékossgal élő személyeket érintő jogvédelem a Charta 21. és 26. cikke alapján	31
ca) A kontinentális és az angolszász jogrendszerek megközelítése	31
cb) A Konvent tevékenysége.....	33
cc) A Charta 26. cikkének struktúrája	34
cd) A 21. cikk (1) bekezdésének struktúrája	34
3. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény	35
a) Az EU mint az egyezmény részes fele.....	35
b) Az egyezmény 33. cikkén alapuló irányítási keret.....	36
c) A Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága	37
4. Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének további hatásai	37
a) Az Unió csatlakozása az EJE-hez	38
b) Alkotmányos hagyományok.....	39
III. Következtetések	39
C) NEMZETI SZABÁLYOZÁSOK	40
I. A fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó tagállami alkotmányi szabályozások az Európai Unióban	40
1. A német alaptörvény szabályozása	41
2. Ausztria alkotmányi szabályozása	41
3. A finn alkotmány szabályozása.....	42
4. A svéd alkotmányi szabályozás.....	42
5. A cseh Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájának szabályozása	43
6. A szlovák alkotmányi szabályozás	43
7. Az észt alkotmány szabályozása	44
8. A lengyel alkotmány szabályozása	44
9. A lett alkotmány szabályozása	45
10. A litván alkotmány szabályozása	45
11. Az olasz alkotmány szabályozása	45
12. A horvát alkotmány szabályozása	46
13. A görög alkotmány szabályozása.....	46
14. Málta alkotmányi szabályozása.....	46
15. A portugál alkotmány szabályozása	47
16. A spanyol alkotmány szabályozása.....	47
17. A román alkotmány szabályozása	48
18. A szlovén alkotmány szabályozása	48
II. A fogyatékossgal élő embereket érintő alkotmányi szabályozás Magyarországon.....	49
1. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény szabályozása	49
2. Az Alaptörvény és a fogyatékossgal	50
a) Az alkotmányozó hatalom emberképe a fogyatékossgal élő emberek szempontjából	50
b) A preambulum és a fogyatékossgal élő személyek.....	51
c) A fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó rendelkezések az Alaptörvényben	53
ca) A fogyatékossgal rögzítése a diszkriminációs okok között.....	53
cb) Új államcéllok az Alaptörvényben.....	53

d) Az alkotmányi szintű fogyatékoság fogalom létjogosultsága	56
III. Összegzés	58
D) A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ SZEMÉLYEK ALAPVETŐ JOGAI GYAKORLÁSÁNAK ELŐSEGÍTÉSE.....	59
I. A rehabilitáció fogalma	59
II. A rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás kapcsolata.....	62
1. A rehabilitációhoz kapcsolódó nemzetközi jogi keret.....	63
2. A 2000/78/EK irányelv 5. cikke.....	65
3. A rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás megjelenése a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményben	66
4. Az „intézkedés iránti jog” tiszteletben tartása a Charta alapján	67
5. Az ésszerű alkalmazkodás és a rehabilitáció elvének megjelenése az Európai Bíróság joggyakorlatában ...	68
III. Az Alaptörvény rendelkezései a rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás elvének tükrében.....	69
1. Az orvosi rehabilitáció megjelenése az egészségvédelemre vonatkozó szabályozásban.....	71
2. A fogyatékossgal élő személyek munkahelyi védelmének fontos szerepe.....	72
3. A közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása, a tudományos és a műszaki eredmények hasznosítása és az ésszerű alkalmazkodás	73
IV. Következtetések	75
E) A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ EMBEREK ALAPJOGAINAK BIZTOSÍTÁSÁRA IRÁNYULÓ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS	76
I. Szociális védelem	78
1. A fogyatékossgal élő személyek szociális védelméhez kapcsolódó alapvető nemzetközi és szupranacionális szabályozás áttekintése.....	79
2. Az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezéseinek összehasonlítása a szociális védelem területén.....	81
3. A pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos jogséremlmek kialakulásának megelőzése, illetve megszüntetése	85
4. Az Mmtv. Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata.....	86
a) Az időszzerűsrege vonatkozó szabályok vizsgálata.....	87
b) Az ellátás funkciójára tekintettel lévő jogalkotás szerepe	89
5. Az azonos körbe tartozás problematikája.....	91

6. A személyes szociális gondoskodást nyújtó szakellátások során felmerülő alkotmányos sérelmek	96
a) Az Alkotmányra épülő joggyakorlat	97
b) Az Alaptörvény XXII. cikkének hatása.....	100
7. Következtetések	102
II. A fogyatékossgal élő személyek oktatása.....	103
1. A Charta 14. cikke	103
2. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 24. cikkét meghatározó fogalmak értelmezése	104
a) A fogyatékossg fogalmának értelmezése az oktatáshoz való jog szemszögéből	104
b) Az oktatási rendszer fogalma	105
3. Inklúzió az oktatásban	106
a) Történeti előzmények	106
b) Az integrált és az inkluzív oktatás közötti különbségek	108
4. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményből eredő speciális kötelezettségek	111
a) A hozzáférhetőség biztosítása.....	111
aa) Alapfokú és középfokú oktatás	111
ab) Felsőfokú oktatás.....	113
b) Az egyén támogatásának kötelezettsége	115
5. A befogadó oktatási rendszer kialakításának korlátai	116
6. Következtetések	116
III. A cselekvőképesség gyakorlása.....	117
1. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 12. cikke	117
2. A hatályba nem lépett 2009. évi Polgári Törvénykönyv szabályozása	118
3. Az új Ptk.	120
a) A cselekvőképesség részleges korlátozása	120
b) A cselekvőképesség teljes korlátozása.....	121
c) Az önrendelkezés szabadságához való jog korlátozása	121
d) A támogatott döntéshozatal	123
e) Az előzetes jognyilatkozat	123
4. Az általános hozzáférhetőség és az egyéni képességek figyelembevétele a cselekvőképesség biztosítása érdekében.....	124
a) A kanadai modell.....	124
b) A svéd modell.....	125
5. Összegzés	125
IV. Választójog.....	126
1. Nemzetközi jogi keret	126
a) Ésszerűtlen korlátozásoktól az ésszerű alkalmazkodásig	126
b) A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 29. cikkéhez kapcsolódó további releváns cikkek.....	128

2. A választójog automatikus megvonásától a korlátozás egyedi elbírálásáig	129
3. A korlátozás egyedi elbírálásának nemzetközi jogba ütközése	130
4. Az egyenlő esélyű hozzáférés a választójoggal összefüggésben Magyarországon az 1997. évi C. törvény alapján	132
5. Az új választási eljárás kialakítását célzó aktuális jogalkotási tevékenység	134
6. Összegzés	137
V. A jelnyelv és a jelnyelv használata.....	138
1. A nyelvi jog és a jelnyelvi nyelvi státus	139
2. A nyelv és a jelnyelv.....	139
3. A magyar jelnyelvet használók közössége mint nyelvi kisebbség	140
4. Nyelvi jog és jelnyelvi nyelvi státus	141
5. A jelnyelv elismerése	142
a) Alkotmányi szabályozások	143
aa) Finnország	143
ab) Portugália	144
ac) Ausztria	144
b) A jelnyelv szabályozása Németországban	145
6. A jelnyelv szabályozása Magyarországon.....	146
a) A jelnyelvi tolmácsszolgáltatáshoz való jog.....	147
b) A jelnyelv és a speciális kommunikációs rendszerek elsajátítására, a hallássérült gyermekek oktatására vonatkozó szabályok	151
7. Következtetések	153
F) AZ ÉRTEKEZÉS ÖSSZEGZÉSE	154
Summary.....	168
Köszönetnyilvánítás	169
Irodalomjegyzék.....	170
Felhasznált releváns dokumentumok.....	178
Szerző publikációi	181

„A fogyatékoság nem a fogyatékos ember egyéni szerencsétlensége, nem betegség, nem deviancia, nem csupán szociálisan hátrányos helyzet, elsősorban emberi jogi kérdés. A társadalomban normaszzerűnek tekintett élet lehetőségétől nem egyéni fizikai és szellemi korlátaik zárják el a fogyatékos embereket, hanem a társadalom fogyatékosító működés módja. Tehát nem elég a szándékosan emelt akadályokat ledönteni, lehetőségeket is teremteni kell a fogyatékos emberek számára.”¹

Az értekezés témája

I. Bevezetés

Minden társadalmat jellemez annak fogyatékosággal élő emberekhez fűződő viszonya,² mert az értékelés során a fogyatékosággal nem élő emberek, illetve közösségeik „lényeges minősége”³ is feltárulhat. Az emberi közösségek ugyanis hajlamosak arra, hogy valamely külső vagy belső egyéni adottsághoz kedvező, illetve kedvezőtlen értékítéletet társítsanak, ennek következtében – akaratlanul is – a legtöbb esetben a megszokott, így főként a többségre jellemző tulajdonságokat helyezik előtérbe. Ebből fakadóan a jog szerepe a fogyatékoságot illetően abban rejlik, hogy *segítse az előítéletek lebontását*, a fogyatékosággal élő emberek *önálló életvitelének, társadalomban való minél teljesebb részvételének* megteremtéséhez szükséges feltételek kialakítását. Ennek elérése pedig már annak a paradigmaváltásnak a szellemében történik, amely felismerte, hogy a fogyatékosághoz elsősorban *emberi jogi oldalról* szükséges közelíteni. A fogyatékosággal élő személyek esetében az emberi jogok előtérbe helyezése mindazonáltal nem azt jelenti, hogy részükre új alapvető jogokat szükséges létrehozni. Sokkal inkább annak elérésére kell törekedni, hogy a fogyatékosággal élő emberek ténylegesen gyakorolhassák a már meglévő, a társadalom többi tagjával azonos alapjogaikat.⁴

A másokkal egyenlő, tényleges joggyakorlás megvalósulását azonban nehezítik azok az akadályok, amelyek gátolják vagy korlátozzák a fogyatékosággal élő személyeket abban, hogy ténylegesen is élni tudjanak alapvető jogaikkal. A megfelelő támogató környezet hiányában, illetve annak hiányosságai következtében a sérült emberek ugyanis gyakran egyáltalán nem, vagy nem a szükséges mértékben és módon tudnak részt venni a társadalom és a gazdaság életében. Sok esetben tapasztalható, hogy az érintetteknek még arra sincs lehetőségük, hogy megkíséreljék adott alapjog gyakorlását, mert alapvető jogaik nagy részét csak „formálisan birtokolják”. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége ezért, hogy biztosítsa a fogyatékosággal élő személyek jogérvényesítését, kialakítsa a hátrányaikat ellensúlyozó intézményrendszert, fellépjen a sérült emberekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés ellen. A hatékony jogvédelem pedig előfeltételezi, hogy a társadalomban való részvétel elősegítését célzó intézkedések a szükségesség és az arányosság elvére

¹ Tausz Katalin: Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód. Adalékok a fogyatékosok esélyegyenlőségéről szóló törvény születési történetéhez. In: A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. A jog lehetőségei és korlátai. (Szerk. Halmai Gábor) AduPrint-INDOK, Budapest 1998. 208. o.

² Könczei György: Honnan ered a fogyatékosággal élő emberrel szembeni előítélet? In: Hegedüs Lajos – Ficsorné Kurunczi Margit – Szepessyné Judik Dorottya – Pajor Emese – Könczei György: A fogyatékoságügy hazai és nemzetközi története. Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, Budapest 2009. 178. o.

³ „Az érték tehát az értékelt tárgynak az értékelő alany (ember, közösség, szerv, szervezet, intézmény) által tulajdonított lényeges minősége (esszenciális imputált kvalitása).”, Lásd Adám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 30. o.

⁴ Vö. Rolf, Frischknecht: Rehabilitation – jetzt ein Menschenrecht. Schweizerisches Medizin-Forum 9. 1-2. 2009. 29. o.

tekintettel, a fogyatékossgal élő emberek önálló életvitelének kialakítását legnagyobb mértékben előmozdítva valósuljanak meg.

II. A témaválasztás indoklása és az alkalmazott módszerek

A többségi társadalom Magyarországon is gyakran elutasítja a fogyatékossgal élő személyeket, vagy sajnálattal tekint élethelyzetükre. A társadalompolitikában jelentkező strukturális akadályok pedig tovább mélyítik a kirekesztődés jelenségét. Meglátásom szerint a társadalom szemléletváltozásához ezért elengedhetetlen, hogy a jogi gondolkodásban is minél többször kerüljön előtérbe a sérült emberek élethelyzete. Ennek okán – a történeti, filozófiai gyökerek érintését követően – fontosnak tartom kidolgozni a fogyatékossgal alapjogi összefüggésekben értelmezhető fogalmát, áttekinteni a nemzetközi, szupranacionális és nemzeti szabályozásokat, vizsgálni a fogyatékossgal élő személyek tényleges lehetőségeit alapjogaik gyakorlásában különös tekintettel a rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás elveinek bemutatására. Mindezt a többszintű alkotmányosság megközelítésének és a multidiszciplináris szemlélet alkalmazásának előtérbe helyezésére figyelemmel törekszem megtenni.

Alkotmányjogi szempontú vizsgálatomat jelentősen befolyásolja, hogy az Alkotmány helyébe lépő Alaptörvény hatására Magyarországon jelenleg jelentős változás zajlik. Kutatásom megkezdésekor ugyanis még az Alkotmány volt hatályban, jelenleg pedig már az Alaptörvény rendelkezései az irányadóak. Az alkotmányváltozás ellenére azonban az látszik, hogy a fontos jogi megállapítások – mint például a jogszabályok, a joggyakorlat értékelése – továbbra is alkalmazhatóak. Ez legfőképpen azzal magyarázható, hogy az értekezésben több szempontból, alapvetően a többszintű alkotmányosság megközelítését alkalmazva vizsgálom a fogyatékossgal. Ebből pedig következik, hogy a nemzetközi egyezmények, az alapvető uniós szabályozások jelentik a releváns szabályokat. Így az elmélet változása és az ezekhez való igazodás állandó jelleggel jelentkezik.

Kezdeti célkitűzésem volt, hogy az Alkotmány tekintetében és az azon alapuló gyakorlatban vizsgálódjam, de az Alaptörvény új helyzetet teremtett. A legmagasabb szintű normaszöveg változása ugyanis több alsóbb szintű szabályozási változást is hozott, különösen azokon az alapjogi területeken, amelyek alapvetően befolyásolják a fogyatékossgal élő emberek alapjogainak gyakorlását. Úgy érzem a szociális védelem, az oktatás, a cselekvőképesség és a választójog gyakorlásának területe a legmeghatározóbbak a fogyatékossgal élő emberek alapjogainak érvényesítésével összefüggésben. Dolgozatomban ezért részletesebben koncentrálok ezeknek a területeknek a bemutatására. A hivatkozott témák hangsúlyosabb megjelenése az értekezésben szubjektív választásom eredménye, így természetesen ezeken kívül további kutatási területek is előtérbe kerülhetnek a fogyatékossgal tárgykörében. Az általam választott szférákat azonban alapvetően összekapcsolja, hogy értekezésemben a fogyatékossgal elsődlegesen alkotmányjogilag, alapjog-centrikusan kutatom. Ennek keretében annak vizsgálatára törekszem, hogy milyen elméleti és szabályozási tendenciák alakultak ki a fogyatékossgal és a rehabilitáció fogalma körül, és ennek mennyiben felel meg a hazai alkotmányi szabályozás, és mennyiben befolyásolja a recepciót az alkotmányozó politikai filozófiája.

Meglátásom szerint a fogyatékossgal értelmezésében elkezdődött paradigmaváltás jelenleg is tart. Ebben kétségtelenül az is közrejátszik és egyúttal a kutatást is összetett feladattá teszi, hogy a fogyatékossgalügy folyamatosan fejlődő terület. A fogyatékossgalra vonatkozóan mindez multidiszciplináris megközelítésen alapuló új fogalmi modell kialakítását igényli. Ennek révén ugyanis jobban magyarázható a fogyatékossgal élő emberekkel való bánásmód milyensége is. Erre a felismerésre tekintettel pedig elengedhetetlen érvényt szerezni annak,

hogy a szemléletváltás szabályozási szinten is megfigyelhető legyen. Ezért magam is több szempontból vizsgálom a témakört.⁵

A *történeti* megközelítés alkalmazásával annak bemutatása a célom, hogy a fogyatékoságról milyen alapvető ismeretek és tapasztalatok kerültek előtérbe az egyes korokban, és ezek mely *eszmétörténeti* környezetből gyökereztek, és hogyan eredményeztek változásokat a fogyatékoságpolitikában. A *dogmatikai* módszer segítségével értekezésemben azt vizsgálom, hogy a fogyatékoságügyet átfogó, folyamatosan fejlődő szabályozás miként jelenik meg a jogrendszerben, és milyen irányú intézményi változásokat eredményez. Ez az aspektus lehetőséget nyújt egyúttal annak feltárására is, hogy az új jogi megoldások hatására jelentkezhetnek-e esetlegesen olyan értelmezési nehézségek, amelyek a jogrendszer konzisztenciájában zavart okozhatnak. A dogmatikai módszer alkalmazásával dolgozatomban legfőképpen annak alátámasztása a szándékom, hogy a fogyatékoság fogalmának kialakításakor egységes kategóriarendszer figyelembevételére kerülhet sor. Ezt kiegészítve a *grammatikai* értelmezés módszerére azért támaszkodom, mert a fogyatékoság tárgykörében használatos kifejezések nyelvtani szerkezetéből, szótani interpretációjából kiindulva is levezethetőnek vélem a jogszabályi háttérben alkalmazásra ajánlott fogalmakat.

A fogyatékoságra, a rehabilitációra vonatkozó alkotmányi szabályokat *összehasonlító* szempontból elemzem az Alkotmány és az Alaptörvény, illetve az azok alapján megfigyelhető alacsonyabb szintű jogi szabályozás alapján. A magyar szabályozást mindig a nemzetközi és az uniós vonatkozásokra, valamint az Európai Unió tagállamaiban fellelhető fogyatékosághoz kapcsolódó alkotmányi rendelkezésekre tekintettel vizsgálom. Az összehasonlítás során törekszem bemutatni a Magyarország számára is például szolgálható alkotmányi megfogalmazásokat. Különösen hangsúlyosan kezelem a német joganyagot és irodalmat. Ennek oka, hogy az a magyar jog/tudomány jelentős inspirációs forrása, másrészt pedig, hogy a német alaptörvényi szabályozás külön nevesíti a fogyatékoság miatti hátrányban részesítés tilalmát.

A fogyatékoságot érintő joggyakorlat érvelési rendszere közvetíti, hogy a fogyatékosággal élő személyeket érintő alapjogvédelem igénye az emberi méltóság érinthetetlen voltára vezethető vissza. A jognak a fogyatékosággal élő embereket a társadalom többi tagjával azonosan, egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie. Ennek hangsúlyozása mellett az értekezésben esetek elemzésén keresztül törekszem bemutatni a szabályozás nehézségeit, amely során szükségszerűen a *leíró* módszert alkalmazom. Igyekszem azonban tartózkodni az olyan deskriptív metodika használatától, amely adott szabályozás önmagáért való bemutatását szolgálja anélkül, hogy azt ötvözné valamely más módszerrel. Ezzel függ össze, hogy *kritikai vizsgálati módot* alkalmazva – a társadalmi viszonyok változását figyelembe véve – igyekszem értékelni is a fogyatékosággal élő személyek jogvédelmének minőségét és terjedelmét. Az így tett megállapítások alapulvételével *de lege ferenda javaslatokat* fogalmazok meg a további jogfejlesztési lehetőségek, a fogyatékosággal élő emberek társadalmi életben való részvételét elősegítő változtatási irányok megvalósítása érdekében.

Mivel a fogyatékoságügy összetett területének bemutatásához a multidiszciplináris szemlélet alkalmazása elengedhetetlennek látszik, ezért a fogyatékoság tárgykörében nem minden esetben alkalmazom a jogi megközelítést. Ez tapasztalható különösen a fogyatékoság és a rehabilitáció fogalmi bemutatáskor, az inkluzív oktatási modell vagy éppen a jelnyelv szerepének ismertetésekor. Értekezésemben különösen a *szociológiai* és a *pedagógiai* megközelítések kerülnek előtérbe.

⁵ Az alkotmányjog-tudomány módszereiről és más tudományágakkal való kapcsolatáról lásd Petrétei József: Magyar Alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002. 28-30. o. A jogalkotástán által alkalmazott módszerekről lásd Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástán. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004. 27-28. o.

Az egymás hatását erősítő módszerek alkalmazása révén legfőképpen annak igazolására törekszem, hogy a fogyatékosra vonatkozó alkotmányi szabályozás megteremtése kiemelten fontos, mert annak megléte esetén a fogyatékossgal élő személyek irányába megvalósuló elfogadó és befogadó magatartás legfelsőbb normatív erővel kerül megállapításra és közvetítésre. Magyarországon azonban az Alkotmány szabályozása külön nem nevesítette a fogyatékossgal kategóriáját a diszkriminációs okok között. Ebből fakadóan alkotmányi értéket és egyúttal a fogyatékossgügyben jelentős előrelépést jelent, hogy az Alaptörvénybe⁶ már a fogyatékossgal élő emberek védelmét előirányzó rendelkezések⁷ kerültek beillesztésre. A 22/2012. (V. 11.) AB határozatban pedig az Alkotmánybíróság kifejtette,⁸ hogy az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetése és gondos mérlegelése szükséges. *„Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósgági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”* Erre figyelemmel a korábbi – a fogyatékossgot nem nevesítő – alkotmányi szabályozás és az Alaptörvényben foglalt korszerű elemek bemutatása, illetve a két alkotmányi szabályozás között fellelhető összefüggések feltárása kiemelt célkitűzésekként jelennek meg dolgozatomban is.

A fogyatékossgra vonatkozó alkotmányjogi szempontú kutatásomat izgalmassá teszi, ugyanakkor nehezíti is a magyar alkotmányjogban zajló gyors változás. Figyelni szükséges ugyanis az eltéréseket az Alkotmány és az Alaptörvény rendszere között, sőt követni kell az alkotmánymódosító hatalom tevékenységét is. Az értekezés 2013. április 1-jén került lezárásra, így a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításában⁹ szereplő, fogyatékossgot érintő rendelkezések bemutatása szerepel benne. Az azonban, hogy a negyedik módosítást elfogadta az Országgyűlés nem jelenti azt, hogy a korábbi alkotmánybírósgági gyakorlat, illetve az esetjog, az ombudsmani empirikus kutatások eredményei a semmibe vesznek. Ez attól függetlenül igaz, hogy az Alaptörvény hivatkozott módosítása hatályon kívül helyezte a korábbi alkotmánybírósgági gyakorlatot,¹⁰ ugyanis 22 év megállapításait nem lehet kitörölni, azok mindig is fontos forrásai lesznek a magyar alkotmányjognak és alkotmánybíráskodásnak, különösen a hátrányos megkülönböztetés tilalma szempontjából.

⁶ Magyar Közlöny 2011. évi 43. sz.

⁷ Lásd az Alaptörvény XV. cikkének (2) és (5) bekezdését, valamint a H) cikk (3) bekezdését.

⁸ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4B19749B95B3B750C1257ADA00524F52?OpenDocument> (2012.12.23.)

⁹ Magyar Közlöny 2013. évi 49. sz.

¹⁰ A módosításaival egységes szerkezetbe foglalt Alaptörvény a Záró és vegyes rendelkezések között, 5. pontjában rögzíti, hogy *„Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósgági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”*

A) A FOGYATÉKOSSÁG FOGALMA

I. Történeti – filozófiai gyökerek

1. Az antikvitástól a felvilágosodásig

A fogyatékossgal élő személyekhez fűződő attitűdökkel összefüggésben megfigyelhető,¹¹ hogy a történeti előzmények a közösségi áldozatvállalás és a félelemből származó teljes elutasítás két szélsőséges irányát mutatják. Az értékhierarchia változásával párhuzamosan változott, illetve folyamatosan változik a fogyatékossgal élő emberek megítélése is.

„Az ókort a fizikai és a mentális tökéletesség idealizálása jellemezte, így a fogyatékossgat, habár meglehetősen gyakori volt, az alsóbbrendűség jelének tekintették.”¹² A sérültséget gyakran egyenesen az istenek bosszújának tartották, jóllehet a csatában sérülést szenvedett harcosokat köztisztelet vette körül. *Plutarkhosz* leírta azonban azt a spártai hagyományt, amely szerint a fogyatékossgal született gyermekeket bedobták a Taigetosz Apothetai elnevezésű szakadékába azt a meggyőződést követve, hogy nem előnyös sem a gyermekek, sem az állam számára, ha életben maradnak.¹³ A gyengének és életképtelennek tartott újszülöttek felnevelését tiltó gyakorlatot *Platón*¹⁴ és *Arisztotelész*¹⁵ is megfogalmazta. *Seneca*¹⁶ pedig a fogyatékossgal élő Claudius császár esetében az uralkodó fogyatékossgának kialakulását egyenesen az istenek haragjára vezette vissza.

A kereszténység térhódításával kiemelt jelentőséget kapott a betegek és a fogyatékossgal élő emberek gondozásának feladata. A kolostorok szerepe azért volt kiemelkedő ebben az időszakban, mert életteret és munkalehetőséget tudott biztosítani a fogyatékossgal élő emberek számára. A gondoskodás erkölcsi kötelességként való előtérbe kerülése ellenére azonban a fogyatékossgat gyakran továbbra is a „Gondviselés valamiféle megtorló akciójának”¹⁷ tekintették. A középkorban így az erkölcsi indíttatású segítőkészség mellett fellelhetők a korábbi korszakok fogyatékossgáról vallott, azt a bűn következményének, illetve valamely bosszú eszközeként tekintett felfogásai. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy az ókor és a középkor keresztény szerzőinek felfogásában az ember méltósága mint „Isten

¹¹ A fogyatékossgal élő személyek irányában gyakran jelentkező előítélet gyökereit keresve elgondolkodtató a Kőszeghy Miklós és Parragh Szabolcs tanulmányában szereplő megállapítás, amely szerint a történelmi források hiánya azt mutatja, hogy „nem voltak fogyatékosok a történelemben.” Ez az első hallásra zavart kiváltó kijelentés a következő mondatokban nyer megvilágítást: „A történelem önmagában egy fogalmi, nyelvi konstrukció, amelyet vizsgálva csak annyit láthatunk, hogy a fogyatékosok társadalmi kérdéseinek kezelésére egészen a közelmúltig nem voltak intézmények, nem voltak stratégiák, nem volt nyelv, amelyen magát a problémát artikulálták. Ilyen emberek éltek ugyan, éltek beteg, sérült, fogyatékos individuumok, férfiak és nők – ha tetszik –, metafizikai létezők, de ők nem voltak szereplői a történelemnek (történetírásnak), ami viszont elsősorban nyelvi tér, s így kizárja magából a nyelven túlit. Ha azonban most mégis szereplőkké akarjuk tenni őket – vagy észrevesszük, hogy igenis szereplői történelmünknek –, a történelmi múlt akkor is hallgatni fog., Lásd Kőszeghy Miklós – Parragh Szabolcs: „...nem voltak fogyatékosok a történelemben...”. A fogyatékossg jelensége a történettudományban. Budapest 2003. 14. o. Forrás: <http://parszab.hu/letoltes/nvft.pdf> (2012.05.06.)

¹² Kőnczei György: Fogyatékossgtörténeti Vándorkiállítás. (Szerk.: Hernádi Ilona) Valeur Kft., Dunaszerdahely 2009. 4. o. Forrás: http://carissimi.designet.sk/files/fuzet_magyar%281%29.pdf (2012.05.12.)

¹³ Kálmán Zsófia – Kőnczei György: A Taigetosztól az esélyegyenlőségig. Osiris Kiadó, Budapest 2002. 40. o.

¹⁴ „A gyarlók gyermekeit és a kiválók nyomoréknak született gyermekeit pedig, ahogy illik, eltüntetik valami hozzáférhetetlen titkos zugban.” Lásd Platón: Az állam. Gondolat, Budapest 1988. 126. o.

¹⁵ „Az újszülöttek kitevéséről vagy fölneveléséről pedig úgy intézkedjék a törvény, hogy semmiféle korcszülöttet nem szabad fölnevelni (...)” Lásd Arisztotelész: Politika. Gondolat, Budapest 1969. 114. o.

¹⁶ „Nézzétek meg a testét: haragjukban hozták létre az istenek.” Lásd Seneca: Játék az isteni Claudius haláláról: Apocolocyntosis. Magyar Helikon, Budapest 1963. 10. o.

¹⁷ Kálmán – Kőnczei: i. m. 55. o.

kegyelmének igazolása” jelent meg. Ez a megközelítés azon alapult, hogy Isten az embert a saját képmására teremtette. E szerint minden embert azonos mértékben illeti meg a méltóság, az ember méltóságát pedig kizárólag saját vétke csorbíthatja.¹⁸ Véleményem szerint ebből levezethető, hogy a hivatkozott szemlélet értelmében a „bűn következményeként előállt fogyatékoság” a sérült embereket méltóságuktól is megfoszthatta. Ez a felfogás felsejlik a reformáció időszakában is, amikor *Kálvin János* az eleve elrendeltetés elvét hirdetve úgy vélte, hogy Isten már kiválasztotta azokat, akiknek a lelkét megmenti, és azokat is, akikét nem. *Kálvin* nézete alapján ugyanis a fogyatékosággal élő emberek nem tartoztak a kiválasztottak csoportjához.¹⁹

Az előbbi korszakokhoz viszonyítva a reneszánsz kora azért volt jelentős, mert az ember felé fordulás szemlélete ráirányította a figyelmet a fogyatékosággal élő emberekre is: a fogyatékoság orvosi kérdéssé vált, a fogyatékosággal élő személyeket pedig betegnek tekintették, akiken segíteni kell. Jelentős felismerésnek bizonyult továbbá, hogy meghatározott esetekben már nem kizárólag orvosi segítséggel, hanem neveléssel is elérhetőnek látták a javulást a fogyatékosággal élő emberek állapotában. *Petrarca* külön meg is fogalmazta, hogy a vak, a siket, a beszédhibás, a gyenge emlékezetű, valamint a nehézértelmű gyermekeket különleges bánásmódban kell részesíteni.²⁰ Véleményem szerint a reneszánsz korszakában rajzolódott ki kifejezetten először, hogy a fogyatékosággal élő emberek méltósága is érinthetetlen. *Pico della Mirandola* az embert azoknak a lehetőségeknek az összességével azonosította, amelyek között méltósága megválasztható.²¹ Úgy vélem ebből a megközelítésből a jelenkori fogyatékoságpolitika célkitűzése is kiolvasható: a fogyatékosággal élő ember azon lehetőségeire, tulajdonságaira kell építkezni, amelyek által – a környezet alkalmazkodásának segítségével – a sérült emberek részére is lehetővé válhat a „méltó létezés” megvalósulása.

A felvilágosodás gondolkodói az addig fennálló intézményeket, szokásokat és erkölcsöt kritizálták. A korszak több képviselője foglalkozott a fogyatékoság tárgykörével, illetve az emberek között meglévő különbözőségeikkel: *Locke*, *Condillac* és *Diderot* az érzékszervek megismerésben betöltött szerepét tanulmányozták. Emellett *Rousseau* is megfogalmazta nézeteit a fogyatékosággal élő emberekkel összefüggésben,²² noha a nevelésről tett nézetei a jelenkori fogyatékoságszemlélet tükrében aligha fogadhatók el. Emil vagy a nevelésről című művében²³ ugyanis a fogyatékosággal élő gyermekkel való bánásmódot a betegápolás szintjére szűkítette le, a nevelő tevékenységét a „haszontalan” élet gondozására szánt, elfecsérelt időnek tekintette. Ezért a gyógypedagógiára a beszéd neveléséről és az érzékszervek fejlesztéséről megfogalmazott nézetei voltak inkább hatással. Véleményem szerint a felvilágosodás kétségtelen előnye, hogy ráirányította a figyelmet a fogyatékosággal élő emberek élethelyzeteire, így az eddiginél közelebb hozta a sérült embereket a társadalom többi tagjához.

Alkotmányjogi szemszögből különösen fontos hangsúlyozni, hogy a konstitucionalizmus szellemi előkészítését szintén a felvilágosodás filozófiájából eredő racionalizmus

¹⁸ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006. 56. o.

¹⁹ Könczei: Fogyatékoságtörténeti Vándorkiállítás ... 5. o.

²⁰ Pajor Emese: A vak és a látássérült emberek mozgalmának magyarországi története. In: Hegedüs Lajos – Ficsorné Kurunczi Margit – Szepessyné Judik Dorottya – Pajor Emese – Könczei György: A fogyatékosággal hazai és nemzetközi története. Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, Budapest 2009. 73. o.

²¹ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 56. o.

²² Pajor: i. m. 74. o.

²³ „Aki gyenge és betegeskedő gyermeket vállal magára, nevelői ténykedése helyett a betegápolóét fogja üzni. Haszontalan élet gondozására fecsérl az időt, melyet arra szánt, hogy értékét fokozza.„ Jean-Jacques Rousseau: Emil vagy a nevelésről. Tankönyvkiadó, Budapest 1965. 30-31. o.

szolgáltatta.²⁴ A sérült emberek gondozásának szükségessége először az 1793. évi francia alkotmány 21. cikkéből olvasható ki: „A köztámogatás szent adósság. A társadalom köteles eltartani szerencsétlen polgárait, akár úgy, hogy munkát szerez számukra, akár azáltal, hogy biztosítja a létfenntartáshoz szükséges eszközöket a munkaképtelenek számára.” Könczei György megfogalmazása alapján a hivatkozott alkotmányi rendelkezéssel két feltétel is adott volt már a modern értelemben vett rehabilitáció kialakulásához: a fogyatékossgal élő ember ugyanis megjelent a rehabilitációs folyamat középpontjában, a társadalom pedig alkotmányos felelősséget vállalt támogatására. Jóllehet, ebben a korszakban a rehabilitáció még nem terjedt túl a gondozás tevékenységi körén.²⁵

2. A haszonelvűségtől az igazságosság elméletéig

A XIX. században az *utilitarista* felfogást képviselő Jeremy Bentham nézete alapján a „(...) a legnagyobb jó és ezáltal a legfőbb érték a fájdalommentesség, az öröm, az élvezet.”²⁶ A jogalkotó feladata pedig az, hogy a lehető legtöbb embernek biztosítsa a lehető legnagyobb mértékű boldogságot. E megközelítés szerint az ideális társadalomban olyan intézmények vannak, amelyek elősegítik, „hogy az emberek vágyainak lehető legnagyobb tiszta egyenlege valósuljon meg”, eltekintve attól, hogy az egyes egyéni vágyak kiteljesedése milyen mértékben jelentkezik. A „the greatest happiness of the greatest number” kitétel értelmezése azt eredményezi ugyanis, hogy az össztársadalmi szintű boldogsághoz nagyobb mértékben hozzájárulónak vélt személyek előtérbe kerülnek az ahhoz kevésbé hozzátenni képes emberekhez képest. Mivel a haszonelvűség az ember személyiségének kibontakoztatására alkalmas lehetőségein és képességein alapszik, az utilitarizmus értelmében az emberi élet értékessége is a személyiség kibontakoztatásának függvénye. Mivel a súlyos fogyatékossgal élő emberek jelentős része az említett kibontakoztatásra nem vagy csak erősen korlátozottan képes, az ő életüket az utilitarista felfogás nem tartja értékesnek.²⁷ Véleményem szerint Bentham elmélete teljes mértékben figyelmen kívül hagyja, hogy az egyenlőséghez való jog abban az esetben sem csorbulhatna, ha ezáltal össztársadalmi szinten a vágyak megvalósulásának mértéke növekedne. Ennek oka, hogy minden ember – így természetesen valamennyi fogyatékossgal élő személy is – tulajdonságaitól és a társadalomra való konkrét hasznosságától függetlenül értékes, és ennek megfelelően kell elismerni és védelemben részesíteni őket. Ez az *utilitarizmussal ellentétes szemlélet* jelent meg a XX. századi filozófiában John Rawls „Az igazságosság elmélete” című műve hatására is.

Rawls nézete szerint a társadalmi berendezkedés legalapvetőbb követelménye ugyanis, hogy igazságos legyen. Az igazságosság mint a közösségi lét alapja ugyanis olyan elvekből tevődik össze, amelyeknél még a társadalom egészének jóléte sem lehet fontosabb. Az igazságosság elvei közös elvek, amelyek nélkül az emberek közötti együttműködés nem jöhet létre. Az elvek csak olyan helyzetben alakíthatók ki, amelyben mindenki egyenlő, mindenki azonos módon és mértékben vehet részt. Ennek a hipotetikus szituációnak a legfontosabb jellemzője, hogy valamennyi szubjektív megközelítésre lehetőséget adó ismeretet eltakar az emberek elől

²⁴ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 50. o.

²⁵ Könczei György: Honnan ered a fogyatékossgal élő emberrel szembeni előítélet? In: Hegedüs Lajos – Ficsorné Kurunczi Margit – Szepessyné Judik Dorottya – Pajor Emese – Könczei György: A fogyatékossgügy hazai és nemzetközi története. Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, Budapest 2009. 210. o.

²⁶ Ádám Antal: Az alkotmányi értékekről. Magyar Jog 1997. 3. sz. 140. o.

²⁷ Stefan M. Straßmair: Der besondere Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG. Eine Untersuchung zu Gehalt und Struktur des Diskriminierungsverbotes sowie seiner Bedeutung für die verfassungsrechtliche Stellung und soziale Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Dunker & Humblot, Berlin 2002. 243. o.

a „tudatlanság fátyla”.²⁸ Ennek következtében pedig az emberek olyan elvekben való megállapodásra törekszenek, amelyeket társadalmi helyzetüktől függetlenül, jövőbeli körülményeikre való rálátás nélkül igazságosnak tudnak tartani. Úgy vélem, ebből már az is levezethető, hogy az említett objektív elvek a fogyatékossgal élő személyek részére is lehetővé teszik érdekeik méltányos mértékű érvényesítését, ezáltal a „méltányosságként felfogott igazságosság”²⁹ („justice as fairness”) megvalósulását. A fogyatékossgal élő személyeknek ugyanis ugyanolyan alapvető jogaik vannak, mint a társadalom többi tagjának. Ezért kell lehetővé tenni részükre, hogy ténylegesen gyakorolhassák a már meglévő, a társadalom többi tagjával azonos alapjogaikat.

Összességében megállapítható, hogy a két ismertetett felfogás közötti fő különbség abban rejlik, hogy az igazságosság princípiuma alapján nem tehető különbség az emberi életek értékessége között, míg az utilitarizmus hajlamos az említett kategóriák létrehozására. Ennek értelmében megglátásom szerint az említett elméletek jegyei a fogyatékossgal élő emberek megítélésének történetében is fellelhetők.

3. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményhez vezető út

A fogyatékossgalpolitika szempontjából meghatározó, hogy a XIX. századi – főként az intézményi szint vonatkozásában történt – humánus előrelépések elindították a rehabilitáció fejlődésének folyamatát. Az első világháborút követően Lengyelországban megkezdődött a rokkantszövetkezeti mozgalom, több államban nagy gondozóintézmények jöttek létre.³⁰ Elrettentő példa azonban, hogy az értéktelen élet eszméje következtében a Harmadik Birodalom a Holocaust során a fogyatékossgal élő személyek megsemmisítésére törekedett.³¹ Annak érdekében, hogy a jövőben soha ne történhessenek hasonló kegyetlenségek, a második világháború után előtérbe került az emberi jogok tartalmának, biztosítékainak nemzetközi szintű kidolgozása. Ennek keretében a fogyatékossgal élő személyek jogvédelme a harmadik generációs jogok körében, az egyenjogúság továbbgondolásaként jelent meg az alapvető jogok katalógusában.³² Ezzel párhuzamosan megindult a rehabilitáció fejlődése is a gondozás és segélyezés által meghatározott szemlélettől egészen a társadalomba való befogadás elvének irányába. Történetileg jelentős állomást jelentett, hogy az Egyesült Államok 1973-ban rehabilitációs törvényt fogadott el, amelynek 504. szakasza megtiltotta a minősítetten fogyatékossgal élő személyekkel szembeni diszkriminációt a szövetségi költségvetés által támogatott programok vonatkozásában.³³ „A jogszabályt sokáig *a fogyatékossgal élő személyek polgári jogainak törvényeként* emlegették.”³⁴

1975. december 9-én az ENSZ Közgyűlése kiáltványt fogadott el a fogyatékossgal élő személyek jogairól. Ezt követően a fogyatékossgal élő emberek jogainak történetét már főként a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv megalkotása irányába haladó folyamat határozta meg. Az egyezmény megalkotása – összevetve más, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát előtérbe állító nemzetközi emberi jogi egyezményekkel – viszonylag gyorsan zajlott le. 2001 decemberében ugyanis az ENSZ Közgyűlése bizottságot hozott létre annak megvizsgálására, hogy

²⁸ Tóth J. Zoltán: John Rawls igazságosság-elmélete. (Recenzió) Jogelméleti Szemle 2005. 1. sz. Forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/tothj212.html> (2012.05.19.)

²⁹ A méltányosságként felfogott igazságosságról lásd bővebben John Rawls: Az igazságosság elmélete. Osiris Kiadó, Budapest 1997. 21-78. o.

³⁰ Az első rehabilitációs törvény megalkotására 1919-ben került sor az Egyesült Államokban.

³¹ Kálmán – Kőnczei: i. m. 60. o.

³² Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2008. 337. o.

³³ Kálmán – Kőnczei: i. m. 60. o.

³⁴ Uo. 61. o.

szükséges-e egy speciálisan a fogyatékosagra koncentráló egyezmény létrehozatala. Az így létrejött Ad Hoc Bizottság pedig megbízást adott egy – az államok, a nem kormányzati szervezetek, valamint a nemzeti emberi jogi intézmények képviselőiből álló – munkacsoport számára a fogyatékosággal élő személyekre vonatkozó egyezmény tervezetének megalkotására. Az erről szóló első „working paper” 2002-ben Mexikóban készült el. A munkacsoport által megszavazott tervezet végül 2004-ben került megvitatásra az Ad Hoc Bizottság előtt, amelynek konzultációs és tárgyalási folyamata 2006 augusztusáig tartott.³⁵ Ennek eredményeképpen a 2006. december 13-án New Yorkban elfogadott ENSZ egyezmény célkitűzése lett a fogyatékosággal élő emberek teljes mértékű társadalmi részvételét gátló fizikai, szociális és kulturális akadályok lebontása, emellett az őket érintő hátrányos megkülönböztetés, illetve jogsérelmek megszüntetése.³⁶

Az egyezmény jelentősége, hogy a fogyatékosággal élő személyekre már elsősorban nem kizárólag mint a gondoskodásban és az orvosi kezelésben részesülőkre, hanem mint a jogok birtokosaira tekint.³⁷ Az egyezményben szereplő jogok tartalmilag sokrétűen kerülnek kibontásra, a dokumentum ugyanis a fogyatékosággal élő embereket érintő kirekesztés és megkülönböztetés tapasztalatai alapulvételével fogalmazza meg az emberi jogokat. Fontos kiemelni, hogy az EU számára az ENSZ egyezmény részes felévé válásával³⁸ lehetővé vált, hogy a tagállamokkal együtt, koherens módon teljesítse az egyezményből eredő kötelezettségeket és gyakorolja azokat a jogokat, amelyeket az a megosztott hatáskörű területeken ráruházott. Véleményem szerint valószínűsíthető, hogy a jelenlegi helyzethez hasonlóan a jövő fogyatékosági történetét és politikáját is a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezményhez kapcsolódó többszintű együttműködés kívánalma, illetve annak hatása határozza meg.

II. Alapjogi modell a hátrányban részesítés tilalmára figyelemmel

A fogyatékosággal élő emberek megítélésének változása a történelemben és a fogyatékoságból eredő hátrányok feloldásának eltérő módszerei a fogyatékoság fogalmában is paradigmaváltást eredményeztek. Ennek következtében világossá vált, hogy a fogyatékosággal élő emberek társadalmi életben való részvételéhez szükséges feltételrendszer akkor hozható létre, ha a fogyatékoság fogalmának lényegi elemei is felsorakoztatásra kerülnek. Ez azonban összetett feladatot jelent, mert a fogyatékosagra vonatkozólag nem létezik egységes meghatározás, jóllehet ennek kialakítása a fogyatékoságpolitika koherenciája szempontjából is kiemelt fontosságú. A fogyatékoság definiálását nehezítheti továbbá, hogy olyan több pilléren nyugvó meghatározást kell alkotni, amely a fogyatékosággal élő személyek valamennyi problématerületén alkalmazható. A fogyatékosággal élő emberek különböző fogyatékos adottságuk miatt ugyanis olyan heterogén személyi kört alkotnak, amelynek egységes megközelítése szinte lehetetlen. Ezzel párhuzamosan a fogyatékoság fogalmának bemutatása is összetett feladat, mert a definíciót több, a meghatározás lényegét feltárni kívánó, más-más szemszögből közelítő modell veszi

³⁵ Sigrid Graumann: *Assistierte Freiheit. Von einer Behindertenpolitik der Wohltätigkeit zu einer Politik der Menschenrechte.* Campus Verlag, Frankfurt am Mein 2011. 27. o.

³⁶ Az egyezmény megszületésével összefüggésben lásd még Theresia Degener: *Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor.* *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 2/2009. 200-203. o.

³⁷ Ralf Poscher – Johannes Rux – Thomas Langer: *Von der Integration zur Inklusion. Das Recht auf Bildung aus der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen und seine innerstaatliche Umsetzung.* Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2008. 11. o.

³⁸ IP/07/446. EU signs new UN treaty on disability rights. Forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-446_en.htm (2013.04.02.)

körül. A következőkben – a fogyatékoság meghatározására létrejött – alapvető modellek bemutatása révén annak igazolására törekszem, hogy nem célravezető a tisztán egyoldalú megközelítés. A fogyatékoság fogalmának leírását célzó modellek esetleges hátrányai is ugyanis alapvetően akkor jelentkezhetnek, ha kizárólag egy ugyanazon szemszögből közelítenek. Véleményem szerint a megoldás ezért az lehet, ha az egyes modellek főbb ismertetőjegyeit integráljuk, és széles spektrumú megközelítésben értelmezzük a fogyatékoságot. A multidiszciplináris szemlélet alkalmazása lehetővé teheti ugyanis, hogy a fogyatékoság komplex területe intézményi szinten, valamint az emberek egymás közötti interakciójának szintjén és individuális szempontból is³⁹ értelmezésben részesülhessen.

1. Az orvosi modell

Az orvosi modell vagy személyorientált paradigma a fogyatékoságot olyan stabil és individuális tulajdonságnak tekinti, „*amely az orvostudományra támaszkodva természettudományosan kifejezve érthető meg.*”⁴⁰ A tisztán orvosi megközelítés a fogyatékosággal élő személyt betegszerepbe helyezi, és ehhez alkalmazkodó passzív viselkedésformával ruházza fel,⁴¹ a társadalomtól pedig paternalista hozzáállást követel meg. A betegszerep az egészségpszichológia kiemelten vizsgált területe,⁴² lényege az a függőségi viszony, amely adott személyt környezetéhez, családjához, orvosához, gondozójához fűzi, és amelynek következtében azonosul az állapotával együtt járó viselkedésmintákkal. A fogyatékoság orvosi modelljében az említett viselkedésminták kerülnek előtérbe. Ez a megközelítés jelenik meg Theodor Scharmann⁴³ megállapításában is, aki szerint a fogyatékoság esetében *gátolt*, illetve *korlátozott* a sérült ember testi és szellemi teljesítőképessége, illetve valamely érzékszerve hiányzik, vagy annak működése korlátozott. Ez a fogalmi meghatározás az egészségkárosodás oldaláról ragadja meg a meghatározás lényegét.

Nemzetközi szinten az orvosi modell megjelent az Egészségügyi Világszervezet (WHO) háromdimenziós osztályozási rendszerében is. A WHO szerepe a fogyatékoság és a rehabilitáció területén ugyanis az, hogy elősegítse a sérült emberek életminőségének növekedését, továbbá globális, nemzeti és lokális szinten mozdítsa elő a fogyatékosággal élő emberek alapjogainak gyakorlását.⁴⁴ A Képességsökkenések, Fogyatékoságok és Hátrányok Nemzetközi Besorolásának (ICIDH) kidolgozása e tevékenysége keretében az 1970-es években valósult meg, a WHO 1980-ban tette közzé megállapításait.⁴⁵ Ennek a nemzetközi osztályozási rendszernek a jelentősége, hogy a kórtani és a kezelési szemléletnél szélesebb

³⁹ Christian Liesen: Gleiche Rechte und die Konstitution von Behinderung durch das Recht. *Gemeinsam leben* 3/2008. 139. o.

⁴⁰ Michael Maschke: Fogyatékoságpolitika az Európai Unióban. (Szerk. Köncei György) ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, Budapest 2010. 30. o. Az eredeti mű német nyelvű kiadója: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007

⁴¹ Ebben a vonatkozásban rokon vonás mutatható ki a szakértő/szakmai fogyatékoság megközelítéssel, amelynek lényege, hogy a szakértelemmel rendelkező embereknek meg kell tenniük a szükséges lépéseket a fogyatékosággal élő emberek helyzetének javítása érdekében. A modell a szakértői bázistól túlzottan aktív, autokratikus magatartást, míg a fogyatékosággal élő személyektől passzív viselkedésformát követel meg. Forrás: <http://www.copower.org/models-of-disability.html> (2012.12.22.)

⁴² Kálmán – Köncei: i. m. 82. o.

⁴³ Hivatkozva: Felix Welti: *Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat. – Freiheit, Gleichheit und Teilhabe behinderter Menschen.* Jus Publicum, Mohr Siebeck, Tübingen 2005. 63. o.

⁴⁴ Kate Parkin – John R. Corcoran – Tara Denham: *An Introduction to Key Topics and Issues.* In: *Medical Aspects of Disability: a handbook for the rehabilitation professional.* (edit. Steven R. Flanagan, Herbert H. Zaretsky, Alex Moroz) Springer New York 2011. 8. o.

⁴⁵ A fogyatékoság definíciói Európában. Összehasonlító elemzés. (Szerk. Köncei György) Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar 2009. 28. o.

összefüggésben közelítette meg az egészségi állapotot. Hangsúlyozandó, az ICIDH kutatási eredményei fontos felismerésekre vezettek a társadalmi-gazdasági helyzet és az egészségi állapot közötti viszonyról, valamint több problémára rávilágítottak az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő hozzáférés és az egészségügyi ellátórendszer finanszírozási szerkezetének szférájában is.⁴⁶

Az ICIDH modellje alapján egymással oksági lineáris viszonyban álló,⁴⁷ három egymástól elkülönülő fokozati szintet képviselő definíció (károsodás – fogyatékoság – szociális hátrány) megkülönböztetésére került sor. Ennek első eleme az orvosi modell szemszögéből közelíti meg a fogyatékoságot: a károsodás (impairment) az ember fiziológiai szervezetének funkcionális, illetve strukturális rendellenességét jelenti. Ez a magyarázata annak, hogy az orvosi modellnek megfelelő osztályozások a betegkezelés szerepét hangsúlyozzák, egyúttal az egészségpolitika szerepét helyezik előtérbe.⁴⁸

Véleményem szerint az orvosi megközelítés jelentősége, hogy az valamennyi fogyatékoság értelmezéssel kapcsolatba hozható, hiszen a fogyatékos állapot mint objektív adottság – ilyen például a hallássérülés – megállapítása, illetve kezelése nem nélkülözheti az orvosi szakértelmet. Ezzel függ össze, hogy az orvosi modell alkalmazása a jogalkalmazás szempontjából a fogyatékoság objektív ismérvek szerinti megállapításában tölt be meghatározó szerepet. Az orvosi modell hátránya azonban, hogy a túlmedikalizáltság előtérbe helyezésével az érintett személyben alapvetően fogyatékoságának problémáját látja, amely által az nem tud hatékony módon hozzájárulni környezetének fejlődéséhez.⁴⁹ Az orvosi paradigma a fogyatékoságot olyan izolált rendszerben kezeli ugyanis, amely eltekint annak figyelembevételétől, hogy a fogyatékosággal élő emberek méltósága társadalmi kontextusban értelmezendő. Ezért kiemelkedő jelentőségű a fogyatékoságügyben, hogy a fogyatékoság társadalmi modellje az orvosi megközelítéssel szemben már felismerte, hogy a fogyatékoság „társadalmilag megalkotott kategória”,⁵⁰ nem lehet azonosítani az egészségkárosodással.

2. A társadalmi modell

Hosszú ideig nemzetközi szinten is olyan szociálpolitika alkalmazása érvényesült, amely a speciális kezelések szükségessége, az elkülönítés, az intézményi leválasztás következtében kirekesztette a fogyatékosággal élő személyeket a társadalomból. Olyan szociálpolitikai intézkedéseket alkalmaztak, amelyek nem tették lehetővé, hogy az érintettek a foglalkoztatás és az egyéni élet területén eleget tegyenek a társadalmi követelményeknek. A későbbiekben azonban egyre több állam kezdte felismerni a közösségi részvételt előtérbe helyező fogyatékoságpolitika alkalmazásának fontosságát. Ezt a folyamatot mélyreható jogi reformok is elkezdtek segíteni. Megjelentek a programok, amelyek megnyitották a munkaerő-piacot a fogyatékosággal élő személyek számára, állami intézkedéseket hoztak a képzés területén is.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Maschke: i. m. 34. o.

⁴⁸ Hans Peter Rentsch – Peter O. Bucher: ICF in der Rehabilitation. Die praktische Anwendung der internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit im Rehabilitationsalltag. Schulz-Kirchner Verlag, Idstein 2006. 30. o.

⁴⁹ Ez a megközelítés összefüggésbe hozható a fogyatékoság tragédia modelljével, amely a fogyatékosággal élő embert áldozatnak tekinti és emiatt szánalommal veszi körül. Ez az aspektus hangsúlyozza, hogy a média szerepe meghatározó ennek a képnek a közvetítésében. A fogyatékoságot mint személyes tragédiát gyakran drámaian, keserűen, patetikus módon ábrázolják. Erről lásd bővebben John Swain – Sally French – Colin Barnes – Carol Thomas: *Disabling Barriers – Enabling Environments*. SAGE Publications Ltd., London-Thousand Oaks-New Delhi 2004. 34-35. o.

⁵⁰ Theresia Degener: Antidiskriminierungsrechte für Behinderte: Ein globaler Überblick. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 65., 2005. 890.

A projektek hatására megváltozott az értelmezés iránya is.⁵¹ Egyre világosabban rajzolódott ki, hogy a fogyatékoság szociális kategória (is).

A fogyatékoság új értelmezésének kulcseleme, hogy a fogyatékosággal élő ember társadalmi életben elfoglalt helye a fogyatékoság helytelen felfogásán alapuló politikai döntések és egyéni viselkedésmódok következtében áll elő.⁵² Ebből fakadóan a *társadalmi* vagy *szociális megközelítés* a fogyatékosággal élő személy *méltóságát* hangsúlyozza, kiemeli annak egyenrangúságát, a fogyatékoságot fizikai állapotnak tekinti, amelynek érvényesülése, funkcionálása meghatározott feltételek függvénye. Ez a modell azt a potenciált hangsúlyozza, amelyet a fogyatékos adottsággal együtt élő személyek képesek kifejteni társadalmi téren.⁵³ A modell felismerte, hogy a fogyatékosággal élő egyén meghatározásától a fogyatékoság definiálása felé kell fordulni, a fogalom gyökerének a szociális viszonyoknak, a társadalmi körülményeknek szükséges lennie. A fogyatékosággal élő személy tipikus és gyakori élethelyzetei azok a támpontok, amelyekből jogaik táplálkoznak. A társadalmi vagy szociális modell nevezhető egyben jogi alapú modellnek is, hiszen ez a megközelítés *jogalanyokként* tekint a fogyatékosággal élő személyekre. A jogi alapú modell vonatkozásában kiemelt szerepe van a fogyatékoság definiálásának, az egyes fogyatékos-csoportok kijelölésének, bemutatásának.

Az ICIDH említett fogalmi szintjei közül az alábbi kettő a társadalmi vagy szociális megközelítés irányába vezet el: a fogyatékoság (disability) olyan viselkedési problémákat foglal magában, amelyek azért állnak elő, mert a károsodás okozta képességcsökkenés következtében az egyén személyes tevékenységi körének jórészt nem tudja ellátni. Ez a fogalom a személyi szinten megvalósuló zavarokra helyezi a hangsúlyt.⁵⁴ Erre példa, amikor a hallássérült ember nem képes az adott szükséges szóbeli nyilatkozatok megtételére. A hátrány (handicap) a károsodásból, illetve a fogyatékoságból fakadó társadalmi hátrányokat jelenti.⁵⁵ A közösségi életben, a társadalom különféle színtereiben való részvétel korlátozottá válik, bizonyos területeken egyenesen megszűnik, társadalmi beilleszkedési zavar jelentkezik. Ez történik, amikor a fogyatékosággal élő ember szembesül a közösségből való kirekesztés nehézségeivel.⁵⁶

Összességében megállapítható, hogy a fogyatékoság társadalmi modellje alapján fogyatékoságról akkor beszélhetünk, ha a károsodás következtében akadályozottá válik a társadalmi életben a részvételi funkciók betöltése. E gondolatot követve a fogyatékoság szociális modellje egyúttal a fogyatékoság emberi jogi megközelítéséhez is elvezetett.⁵⁷ E modell szerepe így kétségtelenül különösen előtérbe kerül a fogyatékosággal élő emberek alapjogvédelme kontextusában.

⁵¹ Az orvosi és a társadalmi modell főbb különbségeivel összefüggésben lásd Andreas Dimopoulos: Issues in Human Rights Protection of Intellectually Disabled Persons. Farnham (Surrey, England); Burlington (Vt., USA) 2010. 22. o.

⁵² Degener: Antidiskriminierungsrechte für Behinderte: Ein globaler Überblick. i. m. 889. o.

⁵³ Welti: i. m. 83. o.

⁵⁴ David B. Gray – Gerry E. Hendershot: The ICIDH-2: Developments for a New era of Outcomes Research. Archives of Physical Medicine and Rehabilitation Volume 81., 2000. 11. o.

⁵⁵ Halmos Szilvia tanulmányában a rokkantságot ezzel a szinttel azonosítja.

Lásd Halmos Szilvia: Esélyteremtés vagy önkény? A fogyatékoság fogalma a magyar és a német jogban. Fundamentum 2007. 4. sz. 95. o.

⁵⁶ A handicap kifejezés az angolban visszaszorult, mert a koldulással, kéregetéssel lehet összefüggésbe hozni. Az Amszterdami Szerződésben rögzítésre került a fogyatékoság miatti megkülönböztetés tilalma, ennek angol nyelvi változatában a korábbi asszociáció következtében csupán a disability szóhasználat kapott helyet. A handicap szó visszaszorulása nem a szociális vetületből való megközelítésnek, hanem a nyelvi összefüggéseknek köszönhető.

⁵⁷ Janet E. Lord – Katherine N. Guernsey – Joelle M. Balfe – Valerie L. Karr: Emberi Jogok. IGEN! A fogyatékosággal élő személyek jogai. Képzési kézikönyv. Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége, Budapest 2009. 35. o.

3. A bio-pszicho-szociális modell

A WHO ICIDH-modellje világossá tette, hogy „*a fogyatékoság semmiképpen sem pusztán személyhez kötött tulajdonság, hanem a fogyatékoság valamennyi szintjén olyan normatív szabályozások vannak, amelyek társadalmi keretek között jönnek létre és módosíthatók*”.⁵⁸ E modellt mindazonáltal azzal a kritikával illeték, hogy fogalmai negatív jelentésárnyalatot hordoznak, benne továbbra is erősen jelentkezik az orvosi irányultság, emellett a megközelítés nincs figyelemmel a környezeti és az egyén életkörülményeiből adódó háttérre. Mivel a WHO e modelljében is az orvosi kategóriákat előtérbe állító individualista szemlélet látszott hangsúlyosabban megjelenni, így szükségessé vált a megközelítés tartalmi bővítése.⁵⁹ Ennek okán a WHO elvégezte, 2001-ben pedig lezárta az ICIDH felülvizsgálatát,⁶⁰ ennek elnevezése jelenleg Funkcionalitás, Fogyatékoság és Egészség Nemzetközi Besorolása (ICF).⁶¹ A meghatározás alapján a károsodás, illetve a csökkenés három szinten valósulhat meg.⁶² Az első szintet a testi funkciókban, a testfelépítésben megvalósuló károsodás jelenti. Jelentős eltérés vagy veszteség jelentkezik a testi funkciókban vagy struktúrában. A testi funkció a szervezet rendszereinek élettani működését jelenti, magában foglalja a pszichés eredetűeket is. A testi struktúra esetében a test anatómiai részeiről van szó, mint például a különböző szervek, a végtagok és azok alkotórészei. A második szint a tevékenységben megmutatkozó csökkenés. A fogyatékosággal élő személy nehézséget tapasztal az egyéni cselekvések végrehajtásakor. A harmadik szint a különböző társadalmi területeken megvalósuló részvételi funkciók csökkenését jelenti meg, adott élethelyzetben ugyanis a közreműködés visszaesése figyelhető meg. Ez többek között a szociális kapcsolatok, a kommunikáció, a képzés, a foglalkoztatás szférájában jelentkezik. Az említett fogalmi összetevők kölcsönösen befolyásolják egymást, továbbá környezeti és egyénben rejlő tényezőktől függnék, amelyek átfogják az érintettek létezésének és életvezetésének teljes háttérét. A környezeti tényezők egyik szintje az egyén közvetlen környezete, mint a család, az otthon. A másik szint a hivatalos és nem hivatalos társadalmi struktúrákat jelöli, amelyek az egyén életére hatást gyakorolnak. Ezek közé különböző technikai feltételek, szociális viszonyok, különféle állami támogatások tartoznak. A kontextuális faktorok között szerepelnek olyan, az adott ember személyében rejlő körülmények is, mint például a kor, a nem, az egészségügyi állapot, a képzettség, a foglalkozás, az életstílus.⁶³

A bio-pszicho-szociális modell egyfajta sűrített megközelítést jelent, mert a személyben rejlő és a környezetben jelentkező faktorok negatív egymásra hatását helyezi előtérbe. A fogalom két dimenzió függvényében alakul, amelyek közül az első az érintett személy egyéni élethelyzete, a másikat azok a feltételek jelentik, amelyek kirekesztik őt, s egyben társadalmilag meghatározzák.⁶⁴ Véleményem szerint a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény is ennek a megközelítésnek a jegyeit rögzíti, amikor preambulumban leírja, hogy „*a fogyatékoság a fogyatékosággal élő személyek és az attitűdbeli, illetve a környezeti akadályok kölcsönhatásának következménye, amely gátolja őket a társadalomban való teljes és hatékony, másokkal azonos alapon történő részvételben.*”

⁵⁸ Maschke: i. m. 34. o.

⁵⁹ Uo.

⁶⁰ Az ICIDH és az ICF modelljének különbségeiről lásd Ingeborg Hedderich: Einführung in die Körperbehindertepädagogik. Ernst Reinhardt Verlag, München 2006. 22. o.

⁶¹ Kőnczei: A fogyatékoság definíciói Európában. 28. o.

⁶² Erről lásd bővebben A funkcióképesség, fogyatékoság, és egészség nemzetközi osztályozása. (Szerk. Kőnczei György) Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, Budapest 2009

⁶³ Elisabeth Wacker – Gudrun Wansing – Markus Schäfers: Personenbezogene Unterstützung und Lebensqualität. Teilhabe mit einem Persönlichen Budget. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009. 10-11. o.

⁶⁴ Degener: i. m. 908. o.

Felix *Welti* szintén kiemeli a fogyatékossgal élő egyén és a társadalmi környezet egymásra hatásának⁶⁵ fontos szerepét, a fogyatékossgal fogalmát a család és a tulajdon fogalmához⁶⁶ hasonlítja. Véleményem szerint ez azzal magyarázható, hogy a fogyatékossgal fogalmának is van egyfajta *funkcionális* megközelítése, amely a fogyatékossgal szemszögéből a társadalmi életben való részvételt jelenti.

A bio-pszicho-szociális modell jelentősége, egyúttal a multidiszciplináris szemlélet előtérbe helyezésének szükségességét is igazolja, hogy a bio-pszicho-szociális paradigma a medicinából indul ki ugyan, de az orvos -és egészségügyterületek területén kívül már a társadalomtudományokból is merít a fogyatékossgal lényegének meghatározásakor.⁶⁷

4. A kulturális fogalmi modell

A fogyatékossgal fogalmi modelljei közé tartozik a fogyatékossgalnak a kultúra tükrében való meghatározása. Kulturális szempontból a fogyatékossgalot nem lehet elszigetelt egyéni sorsként vagy hátrányosan megkülönböztetett helyzetként kezelni.⁶⁸ A kulturális fogalmi modell szerint a fogyatékossgal a hozzá kapcsolódó *közösségi attitűd* eredménye, a stigmatizáció következtében⁶⁹ alakul ki, a kulturális identitás szerepe kerül középpontba. Véleményem szerint ez a megközelítés azért kiemelkedő jelentőségű a modellek sorában, mert benne már nemcsak a fogyatékossgal élő emberek, hanem az őket körülvevő többségi társadalom is előtérbe kerül. A kulturális aspektus lényege, hogy a szociális gondoskodás és a fogyatékossgal élő személyeket megillető jogok biztosítása önmagában nem elegendő a társadalmi részvételi funkciók megfelelő működéséhez. Ehhez a fogyatékossgal élő embereknek kulturális reprezentációra van szükségük. Az egyéni és a társadalmi elfogadás akkor tud kialakulni, ha a fogyatékossgal élő személyek köre többé nem beilleszkedni akar, hanem a társadalom integráns részeként jelenik meg.

Carol *Gill* a fogyatékossgal élő emberek kultúrájának funkcióit sorolja fel,⁷⁰ és véleményem szerint ezzel kívánatos jövőképet is felvázol. 1. A megerősítés funkciója azt foglalja magában, hogy a fogyatékossgal élő emberek közösségként való meghatározása és értékeinek kifejeződése egyben nagymértékű önértékelést jelent az érintettek számára, amely befolyásolja életüket. 2. Az egységesség támogatása azt jelenti, hogy meggyőződésüket és örökségüket kulturális tevékenységük során kifejezésre juttatják, közösséggé válnak, támogatják egymást, kialakítják közös értékeiket. 3. A kommunikáció hangsúlyozása a saját maguk által kifejlesztett művészet, nyelv, szimbolika, hagyomány előtérbe helyezésére utal, amely eszközök segítségével tudomásra hozhatják különlegességüket a világ számára. 4. Az épülés funkciója alapján a fogyatékossgal élő emberek kultúrája kifejezésre juttatja a szociális marginalizációtól a különlegesség ünneplése felé való elmozdulás jelentőségét. Ez pedig megteremti a fogyatékossgal élő emberek számára a lehetőséget, hogy egy önálló

⁶⁵ Welti: i. m. 79. o.

⁶⁶ Welti: i. m. 439. o.

⁶⁷ Heike Schnoor (Hrsg.): *Leben mit Behinderungen: Eine Einführung in die Rehabilitationspädagogik anhand von Fallbeispielen*. W. Kohlhammer, Stuttgart 2007. 50. o.

⁶⁸ Anne Waldschmidt: *Disability Studies: Individuelles, soziales und/oder kulturelles Modell von Behinderung?* *Psychologie und Gesellschaftskritik* 01/2005. 27. o.

⁶⁹ Ezzel összefüggésben utalnék a morális fogalmi modellre, amelyben az előítéletek különösen előtérbe kerülnek. A morális aspektus történetileg a legrégebbi és kevésbé elterjedt a fogyatékossgal meghatározásával összefüggésben. Ez a megközelítés a fogyatékossgalhoz a bünt és a szegényt társítja. A fogyatékossgal gyakran a teljes kiközösítéssel járt. Ez a felfogás a történeti megközelítéssel hozható párhuzamba.

Lásd Deborah Kaplan: *The Definition of Disability – Perspective of the Disability Community*. <http://www.peoplewho.org/debate/kaplan.htm> (2012.12.22.)

⁷⁰ <http://www.waccglobal.org/en/20061-celebrating-cultural-diversity/568-Disabled-people-A-social-group-with-cultural-identities.html> (2012.12.22.)

közösség részesei legyenek, hogy a csoporthoz tartozás érzését megtapasztalják. Úgy vélem, hogy a kulturális modell alapján a fogyatékoság mint a társadalomban létrejövő kulturális minták eredménye határozható meg. A minták kialakításáért és alakításáért a felelősséget a társadalomnak kell vállalnia.

5. A bio-pszicho-szociális modellen alapuló alapjogi modell mint integratív megközelítés

A különböző fogyatékoság modellek halmazában a bio-pszicho-szociális modell jelentőségét abban látom, hogy nem kötelezi el magát kizárólagosan egy meghatározott szemlélet mellett. E megközelítés felismeri ugyan a társadalmi modell antidiszkriminációs jogra gyakorolt kiemelkedő hatását, de nem tekint el annak hangsúlyozásától, hogy a fogyatékoság következtében előálló hátrányok jelentős része mégiscsak orvosi kérdésként kezelendő. Az orvosi modell teljes figyelmen kívül hagyása esetén a fogyatékoság kulturális szempontú megközelítése – szélsőséges esetben – pedig még azt is eredményezheti, hogy az érintett személy adott esetben az egészségkárosodás meggyógyításának lehetőségétől is elzárja magát.⁷¹ Az előbb leírtak is érzékeltetik, hogy a fogyatékoság meghatározásakor kerülendők a végletes megoldások. Olyan fogyatékoság fogalom kialakítására kell törekedni, amely *genus proximuma* lehet a hatékony jogfejlesztésnek.

A fogyatékoság fogalmának meghatározását előirányzó modellek megismerését követően ezért arra a következtetésre jutottam, hogy szükséges a fogyatékosághoz az alapvető jogok szemszögéből közelítő úgynevezett alapjogi modell létrehozása is, amely kifejezi, hogy a fogyatékosággal élő személyeknek ugyanolyan alapvető jogaik vannak, mint a társadalom többi tagjának. A modell lényege, hogy *az egyes alapvető jogokat a fogyatékosággal élő emberek szempontjából tekinti végig*, az alapjogvédelem jelenlegi irányait a fogyatékoság összefüggésében vizsgálja. A korábban bemutatott társadalmi vagy szociális modell jogi alapú modellnek is felfogható, mert jogalanyokként tekint a fogyatékosággal élő személyekre. Véleményem szerint az alapjogi megközelítés azért érdemel mégis ettől elkülönülő, önálló helyet a modellek sorában, mert a fogyatékoság miatti hátrányban részesítés tilalmának szemszögéből, az egyenjogúság biztosítását előtérbe helyezve – mindazonáltal mindvégig a bio-pszicho-szociális modellbe ágyazottan – vizsgálja a fogyatékosággal élő emberek alapvető jogait. Ennek következtében a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény éppen azért állít fel alapjogi szempontból is érvényesülő definíciót, mert a benne megjelenő bio-pszicho-szociális jellegű, többpólusú felfogás a hátrányos megkülönböztetés kizárására⁷² figyelemmel fogalmazza meg a fogyatékoság fogalmi lényegét. A fogyatékosággal élő emberek megkülönböztetésének tilalmával kapcsolatban kiemelendő ugyanis, hogy már elsősorban nem az kerül előtérbe, ki a fogyatékosággal élő egyén, hanem az, hogyan és miért él fogyatékosággal.⁷³ Ebből pedig következik, hogy az érintett személy irányába megvalósuló társadalmi felelősség szerepe felerősödik. A gondozás és az ellátás biztosításán túl már a társadalmi akadályok és kirekesztési mechanizmusok lebontása is egyre fontosabb szerephez jut.⁷⁴

⁷¹ Erről lásd bővebben Bárd Petra: A társadalompolitikai paradigma vesztesei. Gondolatok az értelmi fogyatékkal élő személyek jogairól. In: Az értelmi fogyatékosággal élők helyzetének jogi aspektusa és az új Polgári Törvénykönyv tervezete. ÉFOESZ, Budapest 2008. 84-98. o.

⁷² A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény szerint a fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetés „a fogyatékoságon alapuló bármilyen különbségtételt, kizárást vagy korlátozást jelent, amelynek célja vagy hatása valamennyi emberi jog és alapvető szabadság másokkal azonos alapon történő elismerésének, élvezetének vagy gyakorlásának csorbítása vagy semmibe vétele a politikai, a gazdasági, a szociális, a kulturális, a civil élet terén, vagy bármely egyéb területen. Ez a hátrányos megkülönböztetés minden formáját magában foglalja, egyebek között az ésszerű alkalmazkodás megtagadását.”

⁷³ Ennek alapján személyi és társadalmi fogyatékoság fogalom is megkülönböztetésre kerülhet.

⁷⁴ <http://www.querelles-net.de/index.php/qn/article/viewArticle/629/637> (2012.12.22.)

Meglátásom szerint az említett alapjogi modellhez különösen illeszkedik a német Szövetségi Alkotmánybíróság⁷⁵ és a németországi jogirodalomban meghatározó fogalmi értelmezés. E felfogás szerint ugyanis a fogyatékoság objektív fogalom, amelynek meghatározó elemei a funkcionális károsodás, és ebből következően a társadalmi életben jelentkező negatív következmények. Ezzel párhuzamosan fogyatékosággal élők személyeknek tekintendők, akik valamely tartós funkcionális károsodással rendelkeznek, amely testi, szellemi vagy lelki állapotukban jelentkezik, mindez pedig hátráltatja őket a társadalmi funkciók betöltésében.⁷⁶ Hangsúlyozandó azonban, hogy azok a károsodások, csökkenések nem tartoznak a fogalom körébe, amelyek adott életkorban minden ember életében előfordulhatnak. Emellett kedvezőtlen személyiségjegyek leírása sem sajátja a fogyatékoság fogalomnak.⁷⁷ Úgy vélem az említett német definíció és a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény preambulumban szereplő meghatározás szintézise helytálló kiindulópontot és megközelítést jelenthet a fogyatékoság alkotmányjogi szempontú értelmezése tekintetében. Ennek értelmében *a fogyatékoság a tartósan fennálló testi, szellemi, vagy lelki jellegű funkcionális rendellenességgel rendelkező személy és az attitűdbeli, illetve a környezeti akadályok kölcsönhatásának* következményeként előálló válasz, amely gátolja a másokkal azonos alapon történő teljes és hatékony társadalmi részvételt.

Véleményem szerint a fogyatékoság mint a társadalomban való részvételt nehezítő, az egyéni és a környezeti akadályok összeütközéséből eredő válasz kezelése – ennek keretében pedig a sérült emberek jogvédelmének kialakítása – a posztmodernitás összefüggésrendszerében szerzett valódi létjogosultságot. Ezért az alapjogi modellben a fogyatékoságot kiemelten szükséges vizsgálni a posztmodernitás kontextusában különös tekintettel az alkotmányi értékek jelentőségére. Ebből fakadóan a fogyatékoság fogalmának az alapjogok tükrében való vizsgálata összefonódik a fogyatékoságra vonatkozó alkotmányi szabályozások áttekintésével is.

III. A fogyatékoság tárgyköre a posztmodernitás összefüggésrendszerében

A posztmodernitás összefüggésrendszere „(...) nem más, mint a modernitás önkritikájának és önkorrekciójának olyan fokozata, amelyben ugyan országokként eltérő arányban, de együtt található a polgári társadalmi és állami berendezkedés alapvető összetevőinek eredeti, a későbbiekben kiegészült és változott, valamint teljesen új változatai.”⁷⁸ A posztmodernitás nem jelent a modernitástól időben elkülönülő és attól tartalmilag teljesen eltérő fejlődési szakaszt. Ellenkezőleg, mérsékeli vagy megváltoztatja a modernitás bizonyos jellegzetességeit, ezzel párhuzamosan azt új összetevőkkel gazdagítja.⁷⁹ Véleményem szerint a tartalmi gazdagodás elemei közé tartozik *a fogyatékosággal élő személyek jogvédelmének megteremtése iránti igény* is, különös figyelemmel arra, hogy a posztmodernitás időszakában az alkotmányos jogállam által meghatározott modernizációnak alaptörvényi szinten is⁸⁰ meg kell jelennie, a korszerű társadalmi értékeket is szükséges kifejezésre juttatnia. Ezért a következőkben a fogyatékoság tárgykörét a posztmodernitás összefüggésrendszerében töreksem vizsgálni, kiemelve a jelenségkörből azokat a jellemzőket, amelyek meglátásom szerint a fogyatékosággal élő személyek szemszögéből a leginkább előtérbe kerülhetnek.

⁷⁵ BVerfGE 96, 288 (401)

⁷⁶ Dieter C. Umbach – Thomas Clemens (Hrsg.): Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar. Bd. I. (Art. 1-37 GG) C.F. Müller Verlag, Heidelberg 2002. 346. o.

⁷⁷ Horst Dreier (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar. Bd. 1 (Art. 1-19). 2. Aufl., Mohr Siebeck, Tübingen 2004. 478-479. o.

⁷⁸ Ádám: Alkotmányi értékek... 9. o.

⁷⁹ Ádám Antal: A posztmodernitás jogi sajátosságairól. Társadalmi Szemle 1996. 4. szám 16. o.

⁸⁰ Ádám: Alkotmányi értékek... 10. o.

1. A globalizáció és a tömegesedés

A globalizáció és a tömegesedés jelensége megkerülhetetlen sajátja lett a jelenkori fogyatékoságpolitikának. A fogyatékoság kezelése ugyanis a XX. század közepétől világméretű problémává vált: „A nagyipari munka, a zsúfolt, veszélyes közlekedés, az egészségtelen életmód, a nem megfelelő és túlzott gyógyszerfogyasztás, a hatalmas mennyiségű káros kémiai anyag bevitele a szervezetbe, a felfokozott stresszhatások, az erősen szennyezett környezet csak néhány a jellemző és roppant veszélyes, fogyatékoságot előidéző tényezők közül.”⁸¹ Fontos kiemelni, hogy a fogyatékoság összefüggésében a globalizáció nem kizárólag a nemzetközi szintre való eljutást jelenti, hanem azt is, hogy adott jelenségek még a lokális kontextustól⁸² is függetlenednek. A globalizációs folyamatok megvalósítását ugyanis felgyorsítják és előtérbe helyezik azok a tudományos és műszaki eredmények, amelyek a tér és az idő dimenzióit is meg tudják változtatni. A nemzetközi együttműködési fórumok emellett előmozdítják a kutatási eredmények megismerését, a tapasztalatcsere megvalósulását.

Az ENSZ egykori emberi jogi főbiztosának, Mary Robison megállapításának alapulvételével⁸³ a *globalizáció erkölcsi szempontú fenntartható fejlődése* jelentheti a választ a globalizációval szembeni általános kritikákra. A globalizáció erkölcsi vetülete ugyanis az egyetemes emberi jogvédelem megteremtése iránti közös felelősségen alapul. Véleményem szerint a fogyatékosággal élő személyeket érintő egységesülési folyamatokban egyértelműen az említett törekvés kerül előtérbe. Ennek szellemében a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény preambuluma y) pontja is rögzíti: „(...) a fogyatékosággal élő személyek jogainak és méltóságának előmozdítására és védelmére irányuló átfogó és egységes nemzetközi egyezmény jelentősen hozzá fog járulni a fogyatékosággal élő személyek súlyos társadalmi hátrányának orvoslásához, és előmozdítja egyenlő esélyekkel történő részvételüket a civil, a politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális élet területén mind a fejlődő, mind a fejlett országokban”.

2. A differenciálódási folyamatok kiegyensúlyozása

A posztmodernitást az egységesülés jelenléte mellett – azzal vetélkedő – tartalmában és erősségében változó differenciálódási folyamatok is meghatározzák.⁸⁴ Úgy vélem az említett jelenség a fogyatékoság szemszögéből az integráció, inklúzió és a szegregáció ellentétes irányú törekvéseiben mutatkozik meg. A túlzott egységesülési és a differenciálódási folyamatok egymásnak feszülésével összefüggésben Ádám Antal megfogalmazta: „Az ellentétek minden szintjén folytonosan és körültekintően kell keresnünk és alkalmaznunk az ellentétek okainak feltárására, enyhítésére vagy feloldására alkalmas *egyensúlyozó mechanizmusokat*.”⁸⁵ A fogyatékoság szempontjából véleményem szerint ennek az egyensúlynak a megtalálása azért nehéz, mert az állam társadalompolitikai eszközrendszere gyakran még tovább mélyíti a többségi társadalom fogyatékosággal élő személyek irányába tanúsított – napjainkban is jelentkező – kirekesztő magatartását. Ezt érzékelteti, hogy

⁸¹ Kőnczei: Honnan ered ...180. o.

⁸² Vö. Zeller Judit: A filozófia és az élettudományok határán – a bioetika paradigmájáról. In: Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. (Szerk.: Chronowski Nóra – Petrétei József) PTE ÁJK, Pécs 2010. 499. o.

⁸³ Theresia Degener, Eine UN-Menschenrechtskonvention für Behinderte als Beitrag zur ethischen Globalisierung. Aus Politik und Zeitgeschichte, B8/2003. 37. o.

⁸⁴ Ádám: A posztmodernitás jogi sajátosságairól. 17. o.

⁸⁵ Ádám Antal: A posztmodernitásról mint a posztmodernitás különös változatáról. Jura 2012. 1. sz. 8. o.

Magyarországon a nagy létszámú bentlakásos intézményekben⁸⁶ jellemzően elszigetelik a sérült embereket a társadalom többi tagjától. Emellett a hazai foglalkoztatáspolitikai szinten kizárólag szegregált – állami vagy önkormányzati forrásokból finanszírozott – foglalkoztatási formákat nyújt a fogyatékossgal élő személyek számára.⁸⁷ Valószínűsíthető, hogy – az egyéni szükségletekhez és a valós igényekhez igazodó – a fogyatékossgal élő emberek és a többségi társadalom érdekeire is figyelemmel lévő, az ésszerű alkalmazkodást szem előtt tartó szolgáltatások kialakítása hosszabb lefutású, többpilléres folyamatot feltételez. Ennek oka, hogy a megvalósítást az érintett társadalmi szereplők érdekeltsége, illetve ellenérdekeltsége is nagymértékben befolyásolja. Meglátásom szerint a különböző érdekek közeledése annak állami elismerésével és a társadalomban való tudatosításával valósulhat meg, hogy a fogyatékossgal élő személyek teljes körű társadalmi és gazdasági részvétele alapvetően fontos a társadalom valamennyi tagja számára. A globális világgazdaságban ugyanis az állam akkor lehet versenyképes, ha fejlesztő tevékenységével a társadalmi konfliktusokat is mérsékeli, emellett tiszteletben tartja az egyéni szabadságot, a polgári autonómiát.⁸⁸ „A gazdasági tevékenység közjó, még akkor is, ha egyesek másokhoz képest a szabadságot jobban használják, és nagyobb profitot érnek el.”⁸⁹ Minél több fogyatékossgal élő ember képes produktív gazdasági cselekvővé válni, annál több nyeresége keletkezik a társadalomnak is. Véleményem szerint ezért az érdekellentétek – a társadalmi szolidaritás előtérbe helyezése mellett – a mindenkit befogadó társadalom innovációt ösztönző hatásai következtében oldhatók fel a leghatékonyabban.

3. Az interdependencia és a komplementaritás

A globalizálódási, tömegesedési, egységesülési és differenciálódási irányzatokhoz szorosan kapcsolódik a folyamatok interdependenciája, amely kölcsönös függést, korrelatív meghatározottságot jelent.⁹⁰

Úgy vélem az interdependencia a fogyatékossgal összefüggésében az interdiszciplinaritás szerepét helyezi előtérbe. Ennek oka, hogy a fogyatékossgalpolitikában végbement paradigmaváltás hatására a fogyatékossgalhoz elsődlegesen emberi jogi oldalról szükséges közelíteni. A paradigmaváltással párhuzamosan pedig követelménnyé vált a fogyatékossgal kezelésének komplex szemlélete, több tudományág keretében való értelmezése. Véleményem szerint a jog szerepe így abban rejlik, hogy a különböző – különösen biológiai, orvostudományi, pszichológiai, pedagógiai, szociológiai, filozófiai – vonatkozások figyelembevételét előmozdítsa, megteremtse az összetett megközelítés kibontakozási kereteit. Az interdependenciához kapcsolódóan a komplementaritás⁹¹ a fogyatékossgal összefüggésben azt jelenti, hogy a fogyatékossgal élő személyek hátrányait kiküszöbölni célzó intézkedések, illetve azok elmaradása tervezett vagy nem szándékolt hatásokat eredményezhet. Így például a fizikai akadálymentesítés területén megvalósult előrelépések, vagy azok hiánya a fogyatékossgal élő személyek helyzetét befolyásoló hatásokat idézhet elő több területen, így főként a foglalkoztatás, az oktatás és képzés, az egészségvédelem, a szolgáltatások igénybevétele vonatkozásában. Emellett a komplementaritás a fogyatékossgal

⁸⁶ Verdes Tamás – Scharle Ágota – Váradi Balázs: Intézet helyett. A fogyatékos személyeket támogató szociálpolitika megújításának lehetséges irányairól. Budapest Intézet – Társaság a Szabadságjogokért, Budapest 2012. 5. o.

⁸⁷ Uo.

⁸⁸ Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. Pázmány Law Working Papers 2012/33. 4. o. Forrás: <http://lawecon-hu.org/images/abstracts/2012/ppke/2012-33-Drinoczi.pdf> (2012.06.16.)

⁸⁹ Drinóczi: i. m. 4-5. o.

⁹⁰ Ádám: Alkotmányi értékek...1. o.

⁹¹ Ádám: Alkotmányi értékek... 2. o.

szemszögéből úgy is előtérbe kerülhet, hogy valamely általánosan jelentkező jelenség hat ki fokozottan a fogyatékossgal élő személyek élethelyzetére. Az Európai fogyatékossgügyi stratégia például kifejezetten rögzíti, hogy a gazdasági válság kedvezőtlen hatást gyakorol a fogyatékossgal élő emberek helyzetére,⁹² ezért sürgetőbbé teszi életkörülményeik javítását, társadalmi és gazdasági részvételük elősegítését.

Az interdependencia és a komplementaritás összefüggéseiből véleményem szerint tehát az következik, hogy a fogyatékossgal élő személyek helyzetét javító intézkedések meghatározása összehangolt tervezést, végrehajtása következetességet, az eredmények fenntartása pedig folyamatos monitoring tevékenységet igényel.

4. Az alkotmányi értékek és a fogyatékossg

Hangsúlyozandó, hogy a posztmodernitás egyik tipikus közhatalmi rendszerét az alkotmányos jogállam valósítja meg,⁹³ amelynek célkitűzése közé tartozik a szociális érzékenység, a szolidaritás, és a társadalmi igazságosság érvényesítése, ennek keretében a fogyatékossgal élő személyek egyenjogúságának biztosítása.

Ádám Antal az „emberi méltóság kiemelt szolgálatára” utalva a humán biztonsággal összefüggésben megfogalmazza, hogy holisztikus szemlélettel az embert és az emberi közösségeket fenyegető valamennyi veszélyt figyelembe kell venni, kölcsönös összefüggésben kell vizsgálni. Külön kiemeli a „a testi és szellemi fogyatékosok előnyösen megkülönböztetett védelmének”⁹⁴ szükségességét. A humán biztonságra mint átfogó jogi alapértékre tekint, és lényegesnek ítéli meg annak igénylését, hogy annak „főbb összetevői nemzetközi jogi, szupranacionális és állami alapnormákban egyaránt meghatározást nyerjenek.”⁹⁵ A fogyatékossgal élő személyek védelmének alkotmányi meghatározása ugyanis azt eredményezi, hogy az említett humán biztonsági elem alkotmányi értéké válik, amely tartalmi befolyást tud kifejteni a kapcsolódó törvényi és rendeleti szabályozásra, emellett alkotmánybírósgai és más közhatalmi védelemben részesül.

Ádám Antal az alkotmányi értékek három rétegét különbözteti meg: „Az alkotmányi értékek első rétegének összetevői között „(...) a tárgyi valóságban már az alkotmányi szabályozás előtt, illetve attól függetlenül létező, az általános emberi megítélés szerint szükséges, hasznos vagy előnyös értékeket találunk. (...)”⁹⁶ A fogyatékossgal összefüggésben e réteg vonatkozásában példaként említhetjük különösen az emberi életet és méltóságot, az egészséget, a szociális biztonságot. Ezek az értékek a későbbi alkotmányi szabályozás következtében szereztek alkotmányi értékminőségüket. „Az alkotmányi értékek sokszínű, nagy csoportját és egyben második rétegét az alkotmányozó hatalom által meghatározott, illetve létesített célok, feladatok, alapelvek, alapkövetelmények, alapjogok, alapköteleességek, lényeges tilalmak, minőségek, felelősségek, közhatalmi és egyéb szervezetek, szervek,

⁹² A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK. Európai fogyatékossgügyi stratégia 2010–2020: megújított elkötelezettség az akadálymentes Európa megvalósítása iránt. Brüsszel 2010. 4. o.

Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:HU:PDF> (2013.04.01.)

⁹³ Ezzel összefüggésben lásd Ádám Antal: A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról. Közjogi szemle 2012. 1. sz. 1-9. o.

⁹⁴ Ádám Antal: A biztonság az értékek között. Jura 2005. 1. sz. 34. o.

⁹⁵ Ádám Antal: A magyar alkotmányos jogállam újszerű feladatairól. Jogtudományi Közlöny 2008. 4. sz. 167-168. o.

⁹⁶ Ádám Antal: A rendőrség az alkotmányi értékek között. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. Tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században” című tudományos konferenciáról. (szerk. Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán) Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs 2008. 10. o.

intézmények alkotják. (...)”⁹⁷ Véleményem szerint ide sorolhatók az alkotmányozó hatalom által megállapított fogyatékoság miatti hátrányban részesítés tilalma, valamint a fogyatékosággal összefüggésbe hozható államcélok. „Az alkotmányi értékek harmadik rétegének tekintjük az alaptörvénynek az előbbi két réteg értékeire vonatkozó rendelkezéseit. Az alapvető rendelkezéseket és a rájuk épülő egyéb jogszabályokat minősítette *Losonczy István* pécsi professzor az értékekről 1948-ban írt, kiváló művében jogi eszközértékeknek.”⁹⁸ Ezzel összefüggésben az Európai Unió tagállamaiban fellelhető fogyatékosághoz fűződő alkotmányi rendelkezések kerülnek előtérbe.

IV. Következtetések

A fogyatékoság fogalmi elemeinek feltárása, a posztmodernitás összefüggésrendszerében való elhelyezése olyan többpilléres rendszer létét feltételezi, amelyben a fogyatékosággal élő ember egyéni élethelyzete, életminősége mellett külső, s egyben meghatározó komponensként kerül előtérbe a fogyatékoságra reagáló társadalmi környezet. Ennek alapján összességében megállapítható, hogy a fogyatékoság meghatározása olyan definíciót igényel, amely folyamatszerűen jeleníti meg az egészségkárosodást és az arra irányuló differenciált társadalmi válaszok összefüggéseit, teret enged a rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás elvének alkalmazására is. Alkotmányjogi szempontból pedig arra kell törekedni, hogy a fogalmi komponensek az egyenlőséghez való jog és a diszkrimináció tilalmának érvényesítését szem előtt tartva, az alapjogok tükrében kerüljenek megalkotásra. Ez azért fontos, mert a jog eszközeinek segíteniük kell a társadalomban meglévő előítéletek lebontását, a fogyatékosággal élő emberek önálló életvitelének megteremtéséhez szükséges feltételek kialakítását. Ehhez a szemléletváltáshoz azonban nem elegendő pusztán a jog változása, erkölcsi felismerés is kell. Ezzel összefüggésben a fogyatékosággal élő emberek védelmét előirányzó alaptörvényi rendelkezések célkitűzései elérésnek is további feltétele, hogy a nevezett alkotmányi értékeket ne csak kötelező tisztelet övezze, hanem a társadalom valamennyi tagjának elfogadása, egyetértése és felelőssége vegye körül. A célkitűzések megvalósítását azonban nehezítheti, hogy a posztmodernitás több demokratikus jogállamban megfigyelhető hátrányos telítettség, túlméretezettség meghatározott politikai és társadalmi erőket a demokrácia újraértelmezésére – „túlzásainak, hátrányainak mérséklésére, hiányainak pótlására, eredményességi feltételeinek, eszközeinek kimunkálására és tényleges alkalmazására” – sarkall.⁹⁹ A posztdemokrácia a posztmodernitás alkotmányos jogállami demokráciájának ugyanis olyan variánsát testesíti meg, amelyben „(..) a tökéletességet sosem elérő, de magát folytonosan balanszírozó és ezáltal kiigazító, javító alkotmányos jogállami demokrácia *egyensúlyozó* karjainak viszonylag egyenlő billentő erejét a posztdemokrácia a hatékonyság növelésének célzatával és ígéretével *az egyik egyensúlyozó erő javára formálja.*”¹⁰⁰ Ennek keretében pedig szűkül a társadalmi esélyegyenlőség,¹⁰¹ növekszik a kirekesztettségben élők száma is. Ez a jelenség pedig fokozottan kihathat a sérült emberek élethelyzetére is. Ennek alapján az alkotmányjog szerepe – a többszintű alkotmányosság elvárásaira különös figyelemmel – a fogyatékosággal élő emberek védelmét illetően véleményem szerint éppen abban rejlik, hogy az említett egyensúly helyreállításának kereteit megteremtse és megtartsa.

⁹⁷ Uo.

⁹⁸ Uo.

⁹⁹ Ádám Antal: A posztdemokráciáról mint a posztmodernitás különös változatáról. 12-13. o.

¹⁰⁰ Ádám Antal: A posztdemokráciáról mint a posztmodernitás különös változatáról. 14. o.

¹⁰¹ Ádám Antal: A posztdemokráciáról mint a posztmodernitás különös változatáról. 13. o.

B) NEMZETKÖZI ÉS SZUPRANACIONÁLIS NORMARENDSZER

I. Nemzetközi jogi keret

Az emberi jogok és a fogyatékoság között két irányban is tapasztalható összefüggés. Egyrészt az emberi jogi jogsértések maguk is eredményezhetnek fogyatékoságot, másrészt a fogyatékosággal élő emberek különösen veszélyeztetettek az említett sérelmek elszenvedésében. Az Egyesült Nemzetek Szervezete megállapítása alapján ugyanis a világon mintegy 650 millió fogyatékosággal élő ember legalább egyharmada emberi jogi jogsértés következtében vált fogyatékosná.¹⁰² Véleményem szerint a hivatkozott jelenség a fogyatékoság emberi jogi kérdésként való kezelésének új aspektusát nyitja meg, és még inkább előtérbe helyezi a nemzetközi emberi jogi egyezmények szerepét a fogyatékoságügyben. Annál is inkább, mivel *a nemzetközi emberi jogi egyezmények minden emberre vonatkozó, minden emberrel kapcsolatba hozható rendelkezései a fogyatékosággal élő személyeket is védik, valamint megelőzhetik az emberi jogi jogsértések következtében jelentkező fogyatékoságok kialakulását is.* Az egyetemes szemlélet emellett erősíti az egyenlőség és a megkülönböztetés mentesség elvét, amelyek megjelennek az emberi jogi dokumentumokban.¹⁰³

Az ENSZ releváns emberi jogi egyezményei a következők:

- Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény
- Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
- Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
- Nemzetközi egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről
- Egyezmény a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések (diszkrimináció) minden formájának kiküszöböléséről
- Egyezmény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód ellen
- Nemzetközi egyezmény a migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről.

Meghatározott nemzetközi és regionális emberi jogi egyezmények speciálisan a fogyatékosággal élő személyek jogainak védelmére irányulnak, illetve kifejezetten a fogyatékosággal élő személyekre vonatkozó rendelkezést tartalmaznak. Ilyen például:

- Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény
- A szakmai rehabilitációról és a foglalkoztatásról (megváltozott munkaképességű személyek) szóló 159. sz. ILO egyezmény
- Egyezmény a gyermek jogairól (23. cikk)
- Európai Szociális Charta (15. cikk).

A nemzetközi jogi háttérrel alkotják emellett azok a nem kötelező érvényű nemzetközi jogi eszközök (pl. nyilatkozatok és szabályok), amelyek a nemzetközi normák és az azokat végrehajtó nemzeti jogszabályok értelmezésében hasznosak. Az eszközök között szerepel:

- Fogyatékos személyekre vonatkozó világprogram
- A fogyatékosággal élő emberek esélyegyenlőségének alapvető szabályai
- Salamancai Nyilatkozat és Cselekvési Tervezet.

¹⁰² Jesús Ballesteros – Encarnación Fernández Ruiz-Gálvez – Pedro Talavera: Globalization and Human Rights. Springer, Dordrecht – Heidelberg – New York – London 2012. 52. o.

¹⁰³ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disovlf.htm#overleg2> (2012.05.27.)

A fogyatékosághoz kapcsolódó nemzetközi normák meghatározzák a sérült emberek helyzetéhez kapcsolódó „közös sztemderdeket”. Ezeknek a normáknak ezért a fogyatékosággal élő emberek élethelyzetét pozitívan befolyásoló szakpolitikákat és programokat kell tükrözniük.¹⁰⁴ Hangsúlyozandó, hogy a nemzetközi szintű szabályozásnak ugyanis – legyen az jogi kötelező erővel rendelkező vagy puha jogi – az adott államnak nemcsak azért kell megfelelnie, mert azok nemzetközi szinten lettek megfogalmazva, hanem mert olyan értékeket tükröznek és megközelítéseket alkalmaznak, amelyek elengedhetetlenek az egyenlő méltóságú egyénként való kezelés, illetve a fogyatékosággal élő emberek társadalomba való inklúziójának megvalósulása érdekében.

A nemzetközi jogi keretet tekintve kétségtelenül – az uniós jogrendnek is részét képező – Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezménynek van kardinális szerepe. Az egyezmény célkitűzése ugyanis a részes államok kötelezettségévé tenni annak megvalósítását, hogy a sérült emberek mindenkivel egyenlő emberi jogokat mindenki mással egyenlően gyakorolhassák, és e jogaik részükre állami szinten is garantáltak legyenek.¹⁰⁵

II. Az Európai Unió szabályozásának alappillérei

Az Európai Unió széleskörű felhatalmazással rendelkezik a fogyatékosággal élő személyek helyzetének előmozdításához, amely intézkedések alapját az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 10. és 19. cikkei, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 1., 21., és 26. cikkei jelentik. Uniós jogi szempontból is meghatározó továbbá a *Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény*, amely „az első olyan, nemzetközileg kötelező emberi jogi eszköz, amelynek az EU és tagállamai részes felei.”¹⁰⁶ Az Európai Unió ugyanis 2007. március 30-án aláírta az egyezményt,¹⁰⁷ és a megerősítési folyamat lezárulását követően az EU lett az első olyan nemzetközi szervezet, amely hivatalosan az egyezmény részes felévé vált.

Jelenleg a fogyatékosággal élő személyek eltérő helyzetének megoldását célzó európai szintű és nemzeti intézkedések keretét a *2010-2020-ra szóló Európai fogyatékoságügyi stratégia* teremti meg. Ennek alapján a Bizottság célja, hogy együttműködjön a tagállamokkal, megszüntesse az akadálymentes Európa létrehozását gátló tényezőket, mindeközben figyelemmel legyen az Európai Parlament és a Tanács meghatározott állásfoglalásaira is.¹⁰⁸ Világossá vált, hogy a fogyatékosággal élő emberek teljes körű gazdasági és társadalmi részvétele befolyásolja az Európa 2020 stratégia¹⁰⁹ célkitűzéseit is. A fogyatékoságügyi stratégia a fogyatékoságból mint objektív adottságból származó akadályok kiküszöbölésére törekszik. Ennek alapján a Bizottság fejlesztendő szférái közé tartozik az akadálymentesítés, a részvétel, az egyenlőség, a foglalkoztatás, az oktatás és a képzés, a szociális védelem, az egészség és a külső fellépés területe.

A következőkben az EUMSZ és a Charta kapcsolódó rendelkezései, valamint a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény tükrében a fogyatékosággal élő embereket érintő, szupranacionális szintűen jelentkező jogvédelem főbb összefüggéseinek bemutatására törekszem.

¹⁰⁴ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disovlf.htm#overleg2> (2012.05.27.)

¹⁰⁵ Poscher – Rux – Langer: i. m. 11. o.

¹⁰⁶ Európai fogyatékoságügyi stratégia 2010–2020. 3. o.

¹⁰⁷ IP/07/446

¹⁰⁸ Council Resolutions (SOC 375 of 2 June 2010) and 2008/C 75/01 and European Parliament Resolution B6-0194/2009, P6_TA(2009)0334.

¹⁰⁹ A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE. EURÓPA 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. COM(2010) 2020. Forrás: http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/complet_hu.pdf (2013.04.02.)

1. A közösségi fogyatékoságpolitika megalapozása

Az EUMSZ 10. cikke alapján az Unió politikái és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során küzd valamennyi fogyatékoságon alapuló megkülönböztetés ellen. Emellett az Európai Unió fogyatékoságpolitikájában jelentős fordulópontot jelentett, hogy az Amszterdami Szerződés¹¹⁰ a fogyatékoságpolitika megkülönböztetését is külön nevesítette 13. cikkében. Erre a cikkre épült a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelv, amely egyúttal a közösségi fogyatékoságpolitikának is alapjául szolgált.¹¹¹

Az EUMSZ 19. cikkének (az EK Szerződés korábbi 13. cikke) (1) bekezdése értelmében ugyanis a Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és a Szerződések által az Unióra átruházott hatáskörök keretén belül a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a fogyatékoságpolitika megkülönböztetés leküzdésére. A (2) bekezdés alapján – az említett (1) bekezdéstől eltérve – az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadhatja a tagállamok által tett intézkedéseket támogató uniós ösztönző intézkedések alapelveit kizárva a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen összehangolását.

Az Európai Unióban a Bizottság célkitűzése a 2000/78/EK¹¹² irányelv végrehajtásának biztosítása, amely a foglalkoztatás szemszögéből közelíti meg a fogyatékoságpolitika következtében megvalósuló diszkriminációval szembeni fellépést. Az irányelvben a fogyatékoságpolitika alapján történő hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteinek meghatározása a tagállamokban történő megvalósítás szempontjából történik. Garanciális jelentőségű, hogy rendelkezései *minimumkövetelményekként*¹¹³ kerülnek előtérbe. Ez azt jelenti, hogy a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy az irányelvből kezeletlenebb intézkedéseket vezessenek be. Az irányelv végrehajtása azonban nem nyújthat jogalapot a tagállamoknak arra, hogy a hátrányos megkülönböztetés már elért szintjét csökkentsék. Úgy vélem az irányelvből következően a tagállamok számára a legfőbb feladat *a jogalkotási kötelezettség teljesítése lett*. Az irányelv Végrehajtás címmel ellátott 18. cikke értelmében ugyanis a tagállamoknak 2003. december 2. napjáig kellett megalkotniuk az irányelvnek megfelelő törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, vagy megbízták a szociális partnereket – azok kérése alapján – a kollektív szerződéseket illető rendelkezések vonatkozásában az irányelv végrehajtásával. A tagállamoknak a fogyatékoságpolitika – valamint az életkoron – alapuló hátrányos megkülönböztetéshez kapcsolódó rendelkezések esetében szükség esetén további három év állt rendelkezésre. Az irányelv támasztotta követelménynek megfelelően Magyarországon az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) biztosít lehetőséget a fogyatékoságpolitika miatti, az egyenlő bánásmód területén elszenvedett sérelmekkel szembeni jogi fellépésre.

Az Ebktv. azért kiemelkedő jelentőségű, mert benne az *egyenlő bánásmód követelménye alanyi jogként* kerül előtérbe, amelynek kikényszeríthetőségét szolgálják a törvényben szereplő eljárási szabályok. Ennek keretében kiemelkedő szerepe van az egyenlő bánásmód

¹¹⁰ Az Amszterdami Szerződésről lásd Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2003. 34-36. o.

¹¹¹ Lisa Waddington – Anna Lawson: Eine Analyse des Rechts zur Nichtdiskriminierung wegen Behinderung im Bereich der Beschäftigung und darüber hinaus. Europäisches Netzwerk von Rechtsexperten im Bereich der Nichtdiskriminierung. Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit Referat G.2, 2009. 10. o.

¹¹² A Tanács 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról

¹¹³ Lásd az irányelv 8. cikkét.

követelményének érvényesülését ellenőrző közigazgatási szervnek, az Egyenlő Bánásmód Hatóságnak (a továbbiakban: EBH). Hangsúlyozandó, hogy az Ebktv. III. fejezetében az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítését meghatározott területek keretében szabályozza. Véleményem szerint az EBH fogyatékosággal összefüggő jogeseteinek tükrében a foglalkoztatás, az oktatás és képzés, valamint az áruk forgalma és szolgáltatások igénybevétele kerül előtérbe, az érintettek ugyanis leginkább e szférákat érintően lépnek fel jogi úton az egyenlő bánásmód területén elszenvedett sérelmeikkel szemben.

2. A Charta primer uniós jog részéhez való kapcsolása

A Charta a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz.) 6. cikkének (1) bekezdése által emelkedett jogi erőre:¹¹⁴ az Unió elismeri a Charta szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. „A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.”

A Charta primer uniós jog részéhez való kapcsolása egyúttal annak közvetítését is jelentette, hogy az EU a polgárok uniója, „tulajdonosainak” az uniós polgárok tekinthetők.¹¹⁵ Véleményem szerint fontos hangsúlyozni, hogy *a fogyatékosággal élő uniós polgárok esetében a fogyatékoságból adódó korlátozottabb joggyakorlási lehetőségeket kell uniós szinten ellensúlyozni, illetve elősegíteni. Biztosítani szükséges részükre, hogy a többi uniós polgárral egyenlően élhessenek alapvető jogaikkal.*¹¹⁶

a) A Charta preambuluma

A Charta preambulumban kifejezésre juttatja, hogy az Unió hatásköreit és feladatait, valamint a szubszidiaritás elvét tiszteletben tartva egységes szerkezetbe foglalja a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból, nemzetközi kötelezettségeiből, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményből, az Unió valamint az Európa Tanács által elfogadott szociális chartákból, továbbá az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) esetjogából eredő jogokat. Úgy vélem ez a sokrétű megközelítés lehető fel a Charta fogyatékosággal élő személyekre vonatkozó szabályozásában is.

A fogyatékoságügy szempontjából különösen előtérbe kerül a preambulumban szereplő megállapítás, amely szerint a Chartában szereplő jogok gyakorlása „[...] együtt jár a más személyek, az emberi közösség és a jövő nemzedékek iránt viselt felelősséggel és kötelezettségekkel.” Ezzel az elvárással hozható összefüggésbe a 2010-2020-ra szóló Európai fogyatékoságügyi stratégiának az a célja,¹¹⁷ amely alapján – a rendelkezésre álló lehetőségek segítségével – mozgásba hozható a fogyatékosággal élő személyek másokkal egyenlő részvételét javítani kívánó folyamat. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést

¹¹⁴ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós – Zeller Judit: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának magyarázata. In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata. (Szerk. Osztoivits András) Complex, Budapest 2011. 463. o.

¹¹⁵ Ingolf Pernice: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights. In: Stefan Griller – Jacques Ziller (Szerk.): The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? Springer-Verlag, Wien – New York 2008. 236. o.

¹¹⁶ A Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket az értelmezést és alkalmazást szabályozó általános rendelkezéseknek megfelelően kell értelmezni, kellően figyelembe véve a Chartában említett magyarázatokat, amelyek meghatározzák az egyes rendelkezések eredetét. A Charta VII. címe a Charta alkalmazási köréről, a jogok és elvek hatályáról és értelmezéséről, a védelem szintjéről, illetve a joggal való visszaélés tilalmáról rendelkezik.

¹¹⁷ Európai fogyatékoságügyi stratégia 2010–2020. 13. o.

előirányzó uniós célkitűzések¹¹⁸ megvalósításához ugyanis az is szükséges, hogy a fogyatékossgal élő emberek részvétele gazdasági és társadalmi szinten is megvalósuljon. Véleményem szerint megállapítható, hogy a Charta preambuluma a fogyatékossgal élő személyek védelmét előirányzó chartabeli rendelkezések részére megfelelő kiindulási alapot és keretet biztosít.

b) Emberi méltóság

Az emberi méltóság absztrakt, nehezen meghatározható, sokrétű fogalom. Tartalma jogi szempontból nem definiálható egyértelműen empirikus vizsgálat során. Nem világosan körülhatárolható élethelyzetekre vonatkozik, hanem az emberi létezés általános módját fejezi ki.¹¹⁹ Az emberi méltósághoz való jog a fogyatékossgtól függetlenül minden természetes személyt megillet. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 13. Kiegészítő Jegyzőkönyvének preambuluma utal arra, hogy minden emberben természettől fogva benne rejlik a méltóság, így ez a megállapítás a fogyatékossgal élő emberekre is vonatkoztatható függetlenül attól, hogy az érintettek ennek tudatában vannak, vagy sem.

*Felix Welts*¹²⁰ megfogalmazta az emberi méltóság jogi és szociális dimenziójának elméletét. Előbbi azt a feltétel nélküli tiszteletet fejezi ki, amely minden embert megillet, és a mindenkire kiterjedő jogalanyiség elfogadásában ragadható meg. A szociális dimenzió az emberi méltóság védelmének igényét helyezi előtérbe, ugyanis a méltóság kiteljesedésének szociális kontextusban kell megvalósulnia, *ezért az államnak biztosítani kell a feltételeket ahhoz, hogy az egyén személyisége kibontakozhasson*. Véleményem szerint ez az elmélet lelhető fel, amikor a Charta 1. cikkében rögzíti: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Tiszteletben kell tartani, és védelmezni kell.” Az emberi méltósághoz való jog mint védőjog elsősorban azt foglalja magában, hogy az alapjogok valamennyi kötelezettjének tartózkodnia kell az emberi méltóságba való beavatkozástól. A tiszteletben tartás követelménye alapján pedig az uniós jog tartalmát úgy szükséges kialakítani, hogy a normák alkalmazásakor a méltóság megsértésére ne kerülhessen sor. A védelem emellett a kötelezettek tevőleges magatartását is feltételezi annak érdekében, hogy „más személyek ne avatkozhassanak be a méltóság szférájába.”¹²¹ A fogyatékossgal élő személyek esetében az emberi méltóságnak különösen érzékeny a szerepe, mert a fogyatékos állapotokra tekintettel lévő „létezési módjuk” kialakítása gyakran ütközik korlátokba. A 1. cikkben rögzített „védelmezni kell” kitétel ezért nemzeti intézkedéseket kiegészítő hatékony uniós szintű fellépéseket, mechanizmusokat is igényel.¹²²

c) A fogyatékossgal élő személyeket érintő jogvédelem a Charta 21. és 26. cikke alapján

ca) A kontinentális és az angolszász jogrendszerek megközelítése

Az Európai Unió tagállamai eltérően kezelik a fogyatékossgal élő személyek jogait érintő jogterületet. Az angolszász jogrendszerekben a fogyatékossgal élő embereknek a társadalom többi tagjával való egyenlő kezelését és esélyegyenlőségük biztosítását főként

¹¹⁸ Uo. 4. o.

¹¹⁹ Philipp Wallau: Die Menschenwürde in der Europäischen Union. V&R unipress, Göttingen 2010. 23. o.

¹²⁰ Welts: i. m. 396-397. o.

¹²¹ Chronowski – Drinóczi – Kocsis – Zeller: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának magyarázata. 469. o.

¹²² A Chartát kidolgozó Konvent előtt végeredményben az emberi méltóság garanciájának kettős karaktere mutatkozott meg: egyrészt annak önálló és korlátozhatatlan *alapvető jogi* voltára, másrészt az alapjogok fundamentumára mint objektív jogelvre utal. Lásd Wallau: i. m. 58. o.

diszkriminációs tilalmak által kívánják elérni. A kontinentális jogrendszerű európai országokban azonban tradicionálisan a *szociális ellátások* szerepét előtérbe helyező koncepció került előtérbe, amely szerint az érintettek élethelyzetét aktív támogatási intézkedésekkel kell javítani. A Charta szövegében mindkét koncepció helyet¹²³ kapott: 21. cikkében¹²⁴ az angolszász szabályozási módra figyelemmel a *megkülönböztetés tilalmi okai között* a fogyatékoság is szerepel. A 26. cikkben azonban már a kontinentális vonulat jelenik meg, amikor rögzíti, hogy az „*Unió elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékkal élő személyek jogát az önállóságuk, társadalmi és foglalkozási beilleszkedésük, valamint a közösség életében való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre.*”¹²⁵ Ez a szabályozás a rendelkezésre álló primer- és szekunder jog ártértékelésének, valamint a konzisztens fogyatékoságpolitika megteremtésének kiindulópontját jelenti.¹²⁶

Az európai és nemzetközi szabályozások különböző mértékben befolyásolták a Charta 21. és 26. cikkét. A 21. cikk (1) bekezdésének alapjául az EJEE diszkrimináció tilalmát deklaráló 14. cikke, valamint a megkülönböztetés általános tilalmát kinyilvánító 12. Kiegészítő Jegyzőkönyve szolgált. A Charta Magyarázata rögzíti, hogy azokban a vonatkozásokban, amelyekben a 21. cikk megegyezik az EJEE 14. cikkével, annyiban azzal összhangban kell alkalmazni. Az EJEE 14. cikkében nem nevesíti külön a fogyatékoságot, amely így az egyéb helyzet alapján történő diszkriminációs tilalom kategóriájába sorolható. Az EJEE-hez viszonyítva véleményem szerint a 21. cikk (1) bekezdésében szereplő felsorolás¹²⁷ előnye, hogy a hagyományosnak tekinthető diszkrimináció alapjául szolgáló okokat kibővíti, emiatt kap helyet a fogyatékoság is a felsorolásban. A Charta Magyarázata alapján a 26. cikkben foglalt alapjogok az Európai Szociális Charta (a továbbiakban: ESZK) 15. cikkére és a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló Közösségi Charta 26. pontjára támaszkodnak. Ez utóbbi 26. pont leírja, hogy *minden fogyatékosággal élő embernek fogyatékosága okától és jellegétől függetlenül tényleges kiegészítő támogatás biztosítása szükséges társadalmi és szakmai beilleszkedésének elősegítése érdekében.*¹²⁸

Az ESZK 15. cikkében a „fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek szakmai képzéshez, a rehabilitációhoz és a társadalomba történő újrabeilleszkedéshez való jogát” rögzíti. Az ESZK külön kiemeli, hogy az államok megfelelő intézkedéseket tesznek a képzési lehetőségek biztosítására, amennyiben szükséges köz- vagy magánjellegű speciális intézményeket vonnak be. Továbbá elősegítik a „fizikailag fogyatékos személyek” munkába állását: speciális munkakereső szolgáltatásokat hoznak létre, lehetőséget nyújtanak a védett foglalkoztatásra, ösztönzik az érintett személyek alkalmazását. Az ESZK tehát a

¹²³ A Chartát kidolgozó Konvent előtt is megfogalmazódott a kérdés, hogy az utóbbi cikket a szociális alapjogok közé, vagy az egyenlőségről szóló fejezetbe kell-e beilleszteni. Lásd Dieter Kugelmann: Gleichheitsrechte und Gleichheitsgrundsätze. In: Detlef Merten – Hans-Jürgen Papier (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Band VI/I. Europäische Grundrechte I., C.F. Müller Heidelberg – München – Landsberg – Frechen – Hamburg 2010. 1020. o.

¹²⁴ A Charta 21. cikke a megkülönböztetés tilalmáról rendelkezik. Az (1) bekezdés alapján „tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, *genetikai tulajdonság*, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, *nemzeti kisebbséghez tartozás*, vagyoni helyzet, születés, *fogyatékoság*, *kor vagy szexuális irányultság* alapján történő megkülönböztetés.” A (2) bekezdés értelmében a „Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés.”

¹²⁵ Kugelmann: i.m. 1020. o.

¹²⁶ Uo. 1021. o.

¹²⁷ A 21. cikk (1) bekezdésében szereplő megkülönböztetés alapjául szolgáló okok felsorolása csupán példálózó jellegű, mégis meghatározó szereppel rendelkezik. Kiemeli a gyakran előforduló, a hátrányos megkülönböztetés szempontjából különösen érzékeny okokat. Chronowski – Drinóczi – Kocsis – Zeller: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának magyarázata. i. m. 505. o., Walter Frenz: Handbuch Europarecht. Band IV. Europäische Grundrechte. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2009. 976. o.

¹²⁸ A kapcsolódó intézkedéseknek a támogatottak adottságaival összhangban elsősorban a szakképzésre, a munkaegészségügyre, a mobilitásra, a közlekedési lehetőségekre és a lakáspolitikára kell irányulniuk.

foglalkoztatás szemszögéből a rehabilitációt fogalmazza meg, a munkaerő-piaci elhelyezkedést állítja középpontba. Véleményem szerint az ESZK 15. cikkében szereplő a *szakmai képzéshez és a visszailleszkedéshez való jog valójában a rehabilitáció komplex fogalmának aspektusai, a rehabilitációhoz való jog részjogosítványaiként foghatók fel.*

cb) A Konvent tevékenysége

A Konvent tevékenységében a fogyatékossgal élő személyek beilleszkedésére vonatkozó szabályozás először a gazdasági és szociális jogok/célok között a szociális védelem aspektusából került említésre az alapjogok listájában.¹²⁹ A Konvent tagok között a kezdetektől fogva egyetértés alakult ki tekintetben, hogy a Chartában kiemelt figyelemmel kell lenni a fogyatékossgal élő emberekre. Nem tudtak megegyezni azonban a majdani cikk tartalmáról, annak konkrét nyelvi megszövegezéséről és a Charta rendszerében való elhelyezéséről.¹³⁰

A 2000. április 27-28-i elnökségi ülésen a Konvent először bocsátotta vitára a Fogyatékossgal élő személyek szociális és foglalkozási beilleszkedése címmel ellátott, akkori számozással XVII. cikkre vonatkozó javaslatát.¹³¹ A tervezett cikk rögzítette, hogy *minden fogyatékossgal élő személy fogyatékossga okától és típusától függetlenül jogosult* a szociális és foglalkozási beilleszkedését támogató intézkedésekre. Erről a javaslatról csak kevesen fejtették ki álláspontjukat a tagok köréből. Mindazonáltal konszenzus alakult ki abban, hogy az említett rendelkezés a fogyatékossgal miatti diszkrimináció elleni küzdelemhez szükséges pozitív intézkedések legitimálása iránti kívánalmat juttatja kifejezésre.¹³² *Eaton* és *Olsen* kritikájukban felvetették, hogy a vonatkozó szabályozásnak valóban a Charta részét kell-e képeznie. *Eaton* nézete szerint ugyanis az EK Szerződés 13. cikkének antidiszkriminációs felhatalmazása elegendő a fogyatékossgal miatti diszkrimináció esetében is. A nézetkülönbségek során felvetődött az a kérdés is, hogy a cikket melyik fejezet rendelkezései közé kell illeszteni.¹³³

A Konvent 2000. július 17-től 19-ig folytatta tanácskozásait a XVII. cikk (új száma: 43. cikk) megfogalmazásáról. A cikk szövegét a Konvent két ülése közötti időszakban lerövidítették hangsúlyozva a szociális és a szakmai beilleszkedést elősegítő intézkedéseket.¹³⁴ Ezt követően az elnökség ismét egy kompromisszumos javaslatot terjesztett elő. Ennek alapján a fogyatékossgal élő személyek részére olyan intézkedéseket kell fogantatni, amelyek lehetővé teszik önállóságuk, szociális és foglalkozási beilleszkedésük és a közösségi életben való részvételük garantálását. Ezt a javaslatot alapvetően a Konvent minden tagja elfogadta. Kritikai szempontból felvetődött azonban, hogy a diszkrimináció tilalmának általános megfogalmazása lefedi a „fogyatékossgal klauzulát” is, az intézkedések biztosításának, garantálásának elvárása pedig problematikus helyzetet okozhat. Végül kikristályosodott, hogy két csoport jött létre: azoknak a csoportja, akik egyetértettek a javaslattal és azoké, akik annak javítását kezdeményezték.¹³⁵

¹²⁹ CHARTE 4112/2/00 REV 2, Lásd http://www.europarl.europa.eu/charter/civil/pdf/con138_en.pdf (2011.01.22.)

¹³⁰ Hölscheidt: i. m. 320. o.

¹³¹ CHARTE 4227/00 CONVENT 26

Lásd http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent26_en.pdf (2011.01.22.)

¹³² Hölscheidt: i. m. 320. o.

¹³³ Uo. 321. o.

¹³⁴ „Provision shall be made for social and vocational integration measures for the disabled.” CHARTE 4316/00 CONVENT 34 Lásd http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent34_en.pdf (2011.01.23.)

¹³⁵ Hölscheidt: i. m. 321. o.

A nevezett cikk végső változatának megalkotásában a következő mozzanat az volt, amikor az elnökség előterjesztette a teljes Charta javaslatát.¹³⁶ Ebben a szövegben a fogyatékossgal élő személyek beilleszkedésére vonatkozó szabályozás az Egyenlőség című fejezet 24. cikkében kapott helyet, ezáltal kikerült a szociális alapjogok rendszeréből. Így megvalósult az *alapjog egyenlőségi* karakterének rendszertani hangsúlyozása, amelyet korábban a Konvent több tagja is szorgalmazott.¹³⁷

A Charta 2000. szeptember 14-i változata már a cikk végső változatát tartalmazta az új számozás szerinti 25. cikkében. Ez a javaslat került ugyanis elfogadásra a Konvent által a legújabb számozás szerint, immár a 26. cikk keretében.¹³⁸

cc) A Charta 26. cikkének struktúrája

A Charta 26. cikkének szabályozása a 25. cikkben rögzített *idősek jogainak* struktúrájával egyezik meg. A Konvent elutasította ugyanis, hogy a 26. cikk szövegének alapján feladatként kerüljön megfogalmazásra a fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó intézkedések foganatosítása, illetve garantálása. A fogyatékossgal élő emberek így egy viszonylag bonyolult megalkotott védőjogra támaszkodhatnak. A hangsúly azon van, hogy az Unió tiszteletben tartja azokat az intézkedéseket, amelyek az érintettek önállóságát, társadalmi és foglalkozási beilleszkedését, valamint közösségi életben való részvételüket biztosítják. Az idősek jogaira, valamint a fogyatékossgal élő személyek beilleszkedésére vonatkozó cikkek nem hoznak létre igényjogokat, „csak jogokról van szó, amelyeket tiszteletben kell tartani.” A tiszteletben tartott jog a méltósággal teli önálló életvezetésre és a társadalmi életben való részvételre vonatkozik. A tiszteletben tartás parancsa a jog létezését előfeltételezi, hiszen csak valaminek a létezését lehet tiszteletben tartani.¹³⁹ Véleményem szerint ennek a gondolatnak az alapján a tiszteletben tartás kritériumának chartabeli rögzítése a fogyatékossgal élő személyek uniós szintű jogvédelmének nélkülözhetetlen kiindulópontját jelenti.

cd) A 21. cikk (1) bekezdésének struktúrája

A Charta 21. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben szükséges kiemelni, hogy közte és az EUMSZ 19. cikke között nem lehet ellentmondás, mivel annak az alkalmazási köre és a célkitűzése eltérő. A 19. cikk ugyanis az Unióra hatáskört ruház át a diszkrimináció egyes formái ellen kialakított jogalkotási aktusok elfogadása érdekében. Ez magában foglalja a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját is. A kapcsolódó jogalkotás ennek alapján kiterjedhet a tagállamok hatóságainak tevékenységére, továbbá a magánszemélyek közötti kapcsolatokra is az Unió hatáskörébe tartozó valamennyi területen. Ezzel ellentétben a 21. cikk (1) bekezdése nem ruház át jogalkotási hatáskört diszkriminációellenes jogszabályok elfogadására a tagállamok vagy a magánszemélyek említett működési területein, és a megkülönböztetés tilalmának kinyilvánítása sem széleskörű. Ez a cikk az Unió intézményei és szervei által a Szerződések szerint átruházott hatáskörök gyakorlásakor, továbbá a tagállamok által az uniós jog végrehajtásakor megvalósított

¹³⁶ „Persons with disabilities have the right to benefit from measures designed to ensure their independence, social and occupational integration and participation in the life of the community.” CHARTE 4422/00 CONVENT 45 Lásd <http://www.kirchenrecht.net/eu/localmirror/convent45-en.pdf> (2011.01.23.)

¹³⁷ Hölscheidt: i. m. 322. o

¹³⁸ „The Union recognises and respects the right of persons with disabilities to benefit from measures designed to ensure their independence, social and occupational integration and participation in the life of the community.” Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union. Text of the explanations relating to the complete text of the Charter as set out in CHARTE 4487/00 CONVENT 50 http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_en.pdf (2013.04.01.)

¹³⁹ Hölscheidt: i. m. 317. o

megkülönböztetés eseteire vonatkozik. A 21. cikk (1) bekezdése nem változtat a 19. cikkben biztosított hatáskörök terjedelmén, valamint annak értelmezésén.¹⁴⁰

A két cikk viszonyát vizsgálva megállapítható, hogy a diszkrimináció tilalmának tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettség két külön cikkben szerepel. A Charta a tiszteletben tartás, azaz a közhatalom általi tartózkodás negatív kötelezettségét fejezi ki. Ezzel szemben az EUMSZ 19. cikke alapvetően a Drittwirkung területéhez vezet el, hiszen azokat az uniós tevékenységeket és aktusokat írja le, amelyek révén az Unió lehetővé teszi polgárai, így természetesen a fogyatékossgal élő személyek számára is, hogy ne érje őket hátrányos megkülönböztetés.¹⁴¹ A nehézség abból eredhet, hogy nem egyszerű folyamat a 21. cikk (1) bekezdésének és a többi uniós klauzula értelmezésének összehangolása akként, hogy mindegyik megőrizhesse létjogosultságát. Valószínűleg az következik be, hogy a Charta 21. cikkének (1) bekezdése általános háttérszabályként, a többi rendelkezés pedig lex specialisként kerül előtérbe a kapcsolódó joggyakorlatban.¹⁴²

3. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény

a) Az EU mint az egyezmény részes fele

A Fogyatékossgal élő személyek¹⁴³ jogairól szóló egyezmény célkitűzése „valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.”¹⁴⁴ Ennek a célnak az elérése mentén az egyezményben szereplő alapelvek közé tartozik a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete,¹⁴⁵ a hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség, a teljes és hatékony társadalmi részvétel és befogadás, a különbözőség tisztelete és elfogadása,¹⁴⁶ az esélyegyenlőség, a hozzáférhetőség, a nők és férfiak közötti egyenlőség, valamint a fogyatékossgal élő gyermekek formálódó képességeinek tisztelete és identitásuk megőrzéséhez kapcsolódó jogának tiszteletben tartása.¹⁴⁷ A fentiekre tekintettel a részes államok biztosítják és előmozdítják az alapvető emberi jogok és szabadságok teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára a fogyatékossgal miatti bármely hátrányos megkülönböztetés nélkül.¹⁴⁸

Kiemelkedő jelentőségű, hogy az Európai Unió 2007. március 30-án aláírta a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményt,¹⁴⁹ amelyet azóta mind a 27 uniós tagállam ellátott aláírásával, és világszerte további 120 ország csatlakozott hozzá. Az EU mint entitás által aláírt átfogó emberi jogi egyezmény meghatározza a fogyatékossgal élő személyek polgári, politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális jogainak, valamint alapvető szabadságainak biztosításához és védelméhez szükséges minimumkövetelményeket. Mivel az ENSZ egyezmény arra kötelezi a feleket, hogy a fogyatékossgal élő személyek a

¹⁴⁰ Magyarázatok az Alapjogi Chartához. (2007/C 303/02) Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303HU.01001701.htm> (2013.04.01.)

¹⁴¹ Chronowski – Drinóczi – Kocsis – Zeller: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának magyarázata. i. m. 506. o.

¹⁴² Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG ORAC, Budapest 2010. 500-501. o.

¹⁴³ A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 1. cikke alapján fogyatékossgal élő személy „minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását.”

¹⁴⁴ A rendelkezés az egyezmény 1. cikkében szerepel.

¹⁴⁵ Az egyéni autonómia tisztelete magában foglalja a saját döntés meghozatalának szabadságát, valamint a személyek függetlenségét is.

¹⁴⁶ Ez az elv az emberi sokszínűség és az emberiség részeként értelmezendő.

¹⁴⁷ A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 3. cikkében rögzíti általános alapelveit.

¹⁴⁸ Az általános kötelezettségeket a 4. cikk részletezi.

¹⁴⁹ IP/07/446

többi polgárral azonos alapon gyakorolhassák jogaikat, ez az Európai Unió szemszögéből azt jelenti, hogy valamennyi uniós szintű jogszabálynak, szakpolitikának és programnak meg kell felelnie az egyezményben szereplő kikötéseknek. Ennek alapján az érintett országoknak megfelelő *intézkedéseket szükséges foganatosítaniuk az oktatáshoz, a foglalkoztatáshoz, a közlekedéshez, az infrastruktúrához és a középületekhez való hozzáférés biztosítása, a szavazati jog garantálása, a politikai részvétel javítása és a teljes jogképesség biztosítása* érdekében.¹⁵⁰ A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény tágabb értelmezés szerint így magában foglalja az EU-nak azt a kötelezettségvállalását, amely alapján az Európai Bizottság fogyatékossgügyi stratégiájával összhangban 2020-ra akadálymentes Európát hoz létre a fogyatékossgal élő uniós polgárok részére.¹⁵¹ A fogyatékossgügyi stratégia szerepe az egyezmény szempontjából az, hogy segítséget nyújt az abban szereplő rendelkezések gyakorlati végrehajtásához mind uniós mind pedig nemzeti szinten. Hangsúlyozandó azonban, hogy a stratégia a tagállamok tevékenységének kiegészítésére és támogatására irányul, a fogyatékossgpolitika kialakítása tekintetében a felelősséget továbbra is a tagállamok viselik.¹⁵²

b) Az egyezmény 33. cikkén alapuló irányítási keret

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 33. cikke alapján a részes államok szervezeti felépítésüknek megfelelően az egyezmény végrehajtására irányuló ügyekre a kormányzaton belül egy vagy több koordinációs pontot jelölnek ki, kormányzati koordinációs mechanizmust hoznak létre a különböző ágazatokban és szinteken megvalósuló kapcsolódó tevékenységek elősegítésére. Jogi és közigazgatási rendszerüknek megfelelő, egy vagy több független mechanizmust magában foglaló keretrendszert hoznak létre annak érdekében, hogy segítse és védje, ellenőrizze az egyezmény végrehajtását. Úgy vélem alkotmányjogi aspektusból is kiemelkedő fontosságú, hogy a mechanizmus meghatározása és kialakítása során az érintett államok figyelemmel vannak az emberi jogok védelmét és előmozdítását célzó nemzeti intézmények jogállásának és működésének alapelveire. Véleményem szerint a fogyatékossgal élő személyeket érintő jogvédelem többpilléres voltát támasztja alá, hogy az egyezmény alapján a civil társadalmat, így a fogyatékossgal élő embereket és az őket képviselő szervezeteket be kell vonni az ellenőrzési folyamatokba, és azokban teljes részvételük kialakítására szükséges törekedni.

A fogyatékossgügyi stratégia alapján az ENSZ egyezmény 33. cikkén alapuló irányítási keret figyelembevételére két szinten valósul meg: egyrészt a tagállamokban az uniós politikák széles spektrumában, másrészt az uniós intézményeken belül. Koordinációs mechanizmusok kialakítása szükséges uniós szinten a Bizottság szolgálatai és az uniós intézmények, valamint az EU és a tagállamok között is. A fogyatékossgügyi stratégia és az egyezmény végrehajtása rendszeresen megvitatásra kerül majd a fogyatékossgal foglalkozó magas szintű munkacsoportban, a tagállamok képviselőivel, a nemzeti koordinációs pontokkal, a Bizottsággal, a fogyatékossgal élő személyekkel és más érdekelt felekkel is. Az elért eredményekről pedig jelentés készül az informális miniszteri találkozók részére. Emellett

¹⁵⁰ MEMO/10/198 Disability Rights: EU and the Ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/198&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (2011.01.29.)

¹⁵¹ A Bizottság az uniós intézményeket és a tagállamokat együttműködésre hívja fel az akadálymentes Európa megvalósítása érdekében. Lásd Európai fogyatékossgügyi stratégia 2010–2020. 13. o.

¹⁵²

http://ec.europa.eu/magyarorszag/press_room/press_releases/20110105_fogatekossgal_elok_jogairol_szolo_ensz_egyezmey_hu.htm (2011.01.29.)

fontos szerepe van, hogy ellenőrző keretet hoznak létre az egyezmény végrehajtásának védelmezése céljából. A Bizottság irányítási javaslatot szándékozik tenni az ENSZ egyezmény európai végrehajtásának megkönnyítésére. 2013 végéig jelentés megalkotását tervezi a fogyatékosügyi stratégia előrehaladásáról, a fellépések megvalósításáról, a nemzeti előrelépésekről, valamint az ENSZ fogyatékosággal élő személyek jogaival foglalkozó bizottsága számára benyújtott uniós jelentésről.¹⁵³

c) A Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága

A monitoring szerepe különösen meghatározó a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtása érdekében. Ezt felismerve jött létre a Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága, amelynek feladata az egyezmény végrehajtására vonatkozó állami jelentések rendszeres felülvizsgálata. Az ENSZ egyezmény 35. cikkének értelmében ugyanis minden részes állam – az egyezménynek az adott államra vonatkozó hatálybalépését követő két éven belül – az Egyesült Nemzetek Főtitkárán keresztül átfogó jelentést tesz a Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottságához az egyezményben rögzített kötelezettségek teljesítése céljából megvalósított intézkedéseiről, továbbá az azok végrehajtásában végbement előrehaladásról. Ennek keretében az első riportnak tartalmaznia kell az alkotmányos háttér, az egyezmény végrehajtását célzó jogi és adminisztratív keret bemutatását. Szükséges továbbá felsorakoztatnia, hogy a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény egyes rendelkezéseinek érvényesítésére milyen programok és fogyatékoságpolitikai intézkedések kerültek elfogadásra. E jelentésnek meg kell továbbá határoznia az egyezmény rendelkezései foganatosítása során elért addigi eredményeket is. A kezdő jelentést követően az államok minimum négyévente vagy a kért időpontban adnak újabb jelentést.¹⁵⁴ Az egyezmény 35. cikkének 4. bekezdése értelmében azoknak az államoknak, amelyek már benyújtották első átfogó jelentésüket, ezt követő jelentéseikben már nem szükséges megismételniük a korábban közölt információikat. Az első magyarországi országjelentést a Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága 2012. szeptember 20-21-én Genfben vizsgálta felül. Az eseményen a magyar jelentés előadója pozitívan nyilatkozott az eddig elért eredményekről, elsődlegesen a jelnyelv és az antidiszkriminációs jogalkotás tárgykörében. A magyar fogyatékoságpolitikát illetően jelentős változtatás szükségességét látták azonban több területen, különös tekintettel a fogyatékoság hazai törvényi definíciójára, a választójog és a cselekvőképesség szférájára.¹⁵⁵ A kormánynak a következő jelentést 2014 augusztusáig kell megküldenie a Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága részére.¹⁵⁶

4. Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének további hatásai

Az Európai Unió alapjogvédelme természetesen eltérő irányultságú mind a nemzetihez, mind a nemzetközihez képest, de az újabb fejlődési irányok abba az irányba mutatnak, hogy e nemzetközi, szupranacionális, illetve a nemzeti szint – meghatározott szinten és területen –

¹⁵³ Európai fogyatékosügyi stratégia 2010–2020: i. m. 12-13. o.

¹⁵⁴ Michael L. Perlin: *International Human Rights and Mental Disability Law. When the Silenced Are Heard.* Oxford University Press, New York 2012. 149-151. o.

¹⁵⁵ Erről lásd bővebben Birtha Magdolna: *Mennyire lehet konstruktív egy párbeszéd? Az ENSZ CRPD Bizottságának felülvizsgálata a Fogyatékosjogi Egyezmény magyarországi végrehajtásáról.* *Fundamentum* 2012. 3. szám 88-90. o.

¹⁵⁶ *Concluding observations on the initial periodic report of Hungary, adopted by the Committee at its eighth session (17-28 September 2012).* Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD/C/HUN/CO/1., 2012. 4. o. Forrás: <http://tasz.hu/fogyatekosugy/regi-jogfosztas-az-uj-polgari-torvenykonyvben> (2012.12.23.)

közeledik egymáshoz.¹⁵⁷ Ez a Charta – az előbbieken már hivatkozott primer uniós jog részéhez való kapcsolása mellett – az alkotmányos hagyományokra való hivatkozásban, és az Európai Unió EJEE-hez való csatlakozásában mutatkozik meg.

a) Az Unió csatlakozása az EJEE-hez

Az EJEE értelmében a szerződő felek a joghatóságuk alá tartozó minden személy számára biztosítják az emberi jogokat. Az EJEE – talán az elfogadásának ideje okán – nem tartalmaz speciálisan a fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó szabályokat, kifejezetten a sérült emberekkel összefüggő problémák nem kerülnek benne előtérbe. Mindazonáltal az EJEE rendelkezései a fogyatékossgal élő személyekre is vonatkoznak.¹⁵⁸ Az EJEE 14. cikke alapján az egyezményben szereplő jogok és szabadságok élvezetét „minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.” Az *EJEE 14. cikkében még nem rögzítette külön a fogyatékossgot a megkülönböztetés okai között, amely így az egyéb helyzet alapján történő diszkriminációs tilalom kategóriájába sorolható.*

Az EUSz. 6. cikkének (2) bekezdése rögzíti, hogy az Unió csatlakozik az EJEE-hez, és a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit. Ezzel összefüggésben szükséges kiemelni, hogy 2009. december 1-jén hatályba lépett a Lisszaboni Szerződés, amely az Európai Uniót mint nemzetközi jogalanyt felhatalmazza az EJEE-hez való csatlakozásra, valamint 2010. június 1-jén hatályba lépett az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve, amely lehetővé teszi kifejezetten az Unió felvételét a szerződő államok körébe. E két lépés következtében mindkét nemzetközi közjogi feltétel megvalósult az EU EJEE-hez való csatlakozása érdekében.¹⁵⁹

Az EJEE-hez való csatlakozás kiegészíti majd az alapjogok védelmét azáltal, hogy az Unió jogi aktusainak vizsgálatára vonatkozó hatáskörrel ruházza fel az EJEE-t. Mindez pedig arra sarkallja az Uniót, hogy ambiciózus alapjogi politikát¹⁶⁰ folytasson: minél teljesebb körben garantálja ugyanis az alapvető jogok védelmét, annál kevésbé valószínű, hogy az EJEE kifogással él majd.¹⁶¹ Véleményem szerint ez a törekvés a fogyatékossgal összefüggésében *a fogyatékossgal élő személyek alapjogi helyzetét erősítő uniós szakpolitika kialakítását és fejlesztését vetíti elő és feltételezi.* Ezt a célkitűzést juttatja kifejezésre a 2010-2020-ra szóló *Európai fogyatékossgügyi stratégia*¹⁶² is, amelynek alapján a *Bizottság célja, hogy együttműködjön a tagállamokkal, megszüntesse az akadálymentes Európa létrehozását gátló tényezőket, mindeközben figyelemmel legyen az Európai Parlament és a Tanács meghatározott állásfoglalásaira is.*¹⁶³

¹⁵⁷ Ezzel összefüggésben lásd Nóra Chronowski – Tímea Drinóczi – Ildikó Ernszt: Hungary. In: International Law and Domestic Legal Systems. Incorporation, Transformation, and Persuasion. (ed. Dinah Shelton). Oxford University Press, Oxford 2011. 274-287. o.

¹⁵⁸ Loukis G. Loucaides: The European Convention on Human Rights. Collected Essays. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2007. 95. o.

¹⁵⁹ Szalayné Sándor Erzsébet: „Új távlatok az európai alapjogvédelemben. Hatályba lépett az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve” Közjogi Szemle 2010. 3. sz. 33. o.

¹⁶⁰ Az alapjogok helyzetével összefüggésben lásd Szalayné Sándor Erzsébet: Alapjogok (európai) válaszüton - Lisszabon után. Jogtudományi Közlöny 2013. 1. sz. 15-27. o.

¹⁶¹ A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról. COM(2010) 573. Európai Bizottság, Brüsszel 2010. 3. o. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:HU:PDF> (2012.12.03.)

¹⁶² Európai fogyatékossgügyi stratégia 2010–2020. 3-4. o.

¹⁶³ Council Resolutions (SOC 375 of 2 June 2010) and 2008/C 75/01 and European Parliament Resolution B6-0194/2009, P6_TA(2009)0334.

b) Alkotmányos hagyományok

A tagállami jogok legmagasabb szintű kifejeződését az alkotmányos hagyományok jelentik,¹⁶⁴ mert azok a jogforrási hierarchia csúcsán elhelyezkedő alaptörvényekben megfogalmazott elveket foglalják magukba. Mivel az egyes államok alkotmányukban foglalt módon és mértékben vesznek részt az Unió tevékenységében, ezek a hagyományok egyúttal magának az Uniónak is alapját képezik. Ezért elképzelhetetlen lenne olyan uniós jogrend és jogvédelmi rendszer kialakítása, amely a tagállami hagyományoktól idegen, vagy azzal ellentétes.¹⁶⁵

A tagállami alkotmányos hagyományok egyik legfontosabb alapját az emberi jogok és alapvető szabadságok alkotják, mivel e jogok tiszteletben tartása és védelme a jogállami berendezkedést valló államokban a materiális értelemben felfogott jogállam legfontosabb értéktartalmú, és a demokratikus alkotmányfejlődés során kialakult alapeleme.¹⁶⁶ Ennek okán az alkotmányi szabályozás megteremtésének a fogyatékossgal összefüggésben is különösen fontos szerepe van. Ennek megvalósulása esetén a fogyatékossgal élő személyek irányába megvalósuló elfogadó és befogadó magatartás közvetítése ugyanis alkotmányi szinten kap megerősítést.

Az alkotmányos hagyományok figyelembevételét illetően meghatározó, hogy a Charta 52. cikkének (4) bekezdésben található értelmezési szabály és az EUSz. 6. cikkének (3) bekezdése egymáson alapszik. A megszövegezés előtérbe helyezi az Európai Bíróság által a közös alkotmányos hagyományok vonatkozásában alkalmazott szemléletet. E szabály értelmében a „legkisebb közös többszörös” elvén alapuló merev megközelítés követése helyett a Chartában foglalt vonatkozó jogokat olyan magas szintű védelmet biztosító módon szükséges értelmezni, amely megfelel az uniós jognak, valamint összhangban van a tagállamok közös alkotmányos hagyományaival.¹⁶⁷ *Ez tehát azt jelentheti, hogy a fogyatékossgra vonatkozó tagállami szabályozások védelmi szintje a jövőben akár emelkedhet is.*

III. Következtetések

A fogyatékossgal élő személyek jogait érintő uniós szabályozás alátámasztja az Európai Unió azon célkitűzését, hogy erősítse a fogyatékossgal élő személyek helyzetét, lehetővé tegye, hogy az érintettek teljes mértékben élhessenek jogaikkal, önmeghatározásuk biztosítása mellett részt vehessenek a társadalomban és az európai gazdaságban. Az ismertetett rendelkezések közvetítik, hogy az Unió a fogyatékossgal élő személyek egyenrangúságát széles spektrumban értelmezi. A Charta 1., 21. és 26. cikke, valamint az EUMSZ. 10. és 19.

¹⁶⁴ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2009. 61-63. o.

¹⁶⁵ Egyetértőleg lehet a Drinóczi Tímea által megfogalmazottakra tekinteni:(hivatkozások nélküli idézet): „A nemzetközi alapjogi dokumentumok kialakulására leginkább az a jellemző, hogy kezdetben nemzeti alapjogi katalógusokból – azaz egy-egy állam alkotmányából – táplálkoztak. A nemzetközi szerződések a már létező pozitív jogon, vagy a természetjogon alapultak és alapulnak és bennük új, addig nem ismert jogok kerülnek megfogalmazásra (tipikusan az ún. harmadik generációs jogok), illetve egyes alapjogok (főleg az ecosoc jogok) tartalma részletesebb kibontásra került A *jelenlegi hatásmechanizmusra* azonban sokkal jellemzőbb az, hogy a nemzetközi szinten elismert alapjogok hatnak vissza a nemzeti jogrendszerekre, amelyben nem kis szerepe van annak, hogy a nemzeti alkotmánybíráskodás rendszerint zsinórmértéknek tekinti a nemzetközi jogi fórumok irányadó határozatait és ezek indokolását. A nemzetközi dokumentumokban megfogalmazott alapjogok tehát *kölcsönhatásban* vannak az alkotmányokban meghatározott alapjogokkal.” Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2007. 106. o.

¹⁶⁶ Petrétei: i. m. 147.

¹⁶⁷ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós – Zeller Judit: Az Európai Unióról szóló szerződés. In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata. (Szerk. Osztoivits András) Complex, Budapest 2011. 76. o.

cikke alapján a Bizottság az egyenlő bánásmód megvalósítását egyrészt a meglévő uniós jogszabályok felhasználása, másrészt a megkülönböztetéssel szembeni fellépésre és az esélyegyenlőség előmozdítására irányuló aktív szakpolitika által törekszik elérni.¹⁶⁸

Úgy vélem a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény azért előremutató hatású, mert átfogó módon gyűjti össze a fogyatékosággal élő emberek alapvető jogait, így megkerülhetetlen nemzetközi dokumentuma a fogyatékoságügynek. Az EU számára az egyezmény szerződő felévé válásával lehetővé vált, hogy a tagállamokkal együtt, koherens módon teljesítse az egyezményből eredő kötelezettségeket és gyakorolja azokat a jogokat, amelyeket az egyezmény a megosztott hatáskörű területeken ráruházott. A fogyatékoságügyi stratégiának éppen azért van meghatározó szerepe, mert megjelöli a kapcsolódó nemzeti intézkedéseket és a kiegészítő uniós szintű fellépéseket, valamint az egyezmény uniós szinten való érvényre jutását célzó mechanizmusokat.

Véleményem szerint a fogyatékosággal élő személyeket érintő uniós rendelkezések megfelelő alapot jelentenek a hatékony fogyatékoságpolitika megvalósításához. A felhatalmazó rendelkezések hatását az Európai Bíróság jogfejlesztő gyakorlata is folyamatosan befolyásolja. Hangsúlyozandó, hogy az EU a fogyatékoságból adódó hátrányok ellensúlyozását olyan tárgykörnek tekinti, amelynek kezelése nem alakulhat az egyes tagállamok egyéni belátása szerint, hanem többszintű együttműködést feltételez. Ennek megfelelő kialakítása a fogyatékosággal élő személyek önálló életvitelének és beilleszkedésének is záloga.

C) NEMZETI SZABÁLYOZÁSOK

I. A fogyatékosággal élő személyekre vonatkozó tagállami alkotmányi szabályozások az Európai Unióban

Az Európai Unió tagállamaiban lévő szabályozásokat illetően megfigyelhető, hogy a fogyatékosághoz fűződő alkotmányi rendelkezések között a *fogyatékoságot külön nevesítő diszkriminációs tilalmak* mellett léteznek a fogyatékosággal élő emberek *társadalmi részvételét ösztönző, az állammal szemben széles cselekvési kötelezettséget támaztó megfogalmazások* is. Továbbá jelenleg még *elszórtan* található meg a *jelnyelvhez fűződő alkotmányi szabályozások*. Emellett megállapítható, hogy a fogyatékosággal élő emberek nehézségeinek feloldása gyakran nem komplexen jelenik meg egyes alkotmányokban, mert azok bizonyos részfogyatékosági területeket helyeznek csak előtérbe.

A különféle szabályozási irányok közös kiindulópontja, hogy a fogyatékoságra vonatkozó alkotmányi szabályozások megvalósítása már előfeltételezi annak felismerését, hogy a fogyatékosággal élő emberekkel szembeni diszkrimináció egyrészt az érintettekkel szembeni viselkedésmódokból és előítéletekből, másrészt az adott akadályokkal teli környezetből származik.¹⁶⁹ A fogyatékoság ugyanis aszimmetrikus, *sui generis* kategória, amely nem meghatározott csoporttal szemben fakaszt védelmet. A fogyatékosággal élő embereket ugyanis valamely cselekvés vagy intézkedés hátrányosan diszkriminál, és ez ellen szükséges számukra a védelem.¹⁷⁰ Az alkotmányi szabályozásoknak ezt a védelmet kell előmozdítaniuk, illetve ennek kell keretet biztosítaniuk.

¹⁶⁸ Európai fogyatékoságügyi stratégia 2010–2020. 8. o.

¹⁶⁹ Degener: i. m. 894.

¹⁷⁰ Degener: i. m. 910.

1. A német alaptörvény szabályozása

Németországban az 1994-ben történt alkotmánymódosítás hatására alapvetően javult a fogyatékossgal élő emberek jogi helyzete, hiszen a hivatkozott rendelkezés köti a törvényhozói, a végrehajtó hatalmat, hatással van a joggyakorlatra is.¹⁷¹ A német alaptörvényben szereplő „Benachteiligungsverbot” megjelenése előtt a német jogvédelem az *emberi méltósághoz való jogra, a szociális jogállam garanciális szerepére, illetve az egyenlőséghez való jog addigi megfogalmazására* támaszkodott. Emellett az alaptörvényi szint alatti szabályozások is tartalmaztak a fogyatékossgal élő személyeket érintő szabályozásokat. Nagyrésztük a rehabilitáció, illetve a szociális ellátások tárgykörét ölelték át.¹⁷² A fogyatékossgal kapcsolatos alaptörvényi szabályozás szükségességét és jelentőségét illetően eleinte bizonytalanság volt jellemző. Valamennyi politikai csoport felismerte azonban a fogyatékossgal élő emberek integrációjának kiemelkedő szerepét. A nézetkülönbség abból adódott, hogy szükség van-e az alaptörvényi módosításra, vagy elegendő az addig érvényes alkotmányjogi rendelkezésekre támaszkodni. Emellett „alkotmányos etikai” összefüggések is előtérbe kerültek. A fogyatékossgal miatti hátrányban részesítés tilalmát végül beillesztették az „alkotmányos reformcsomagba”, amely elfogadásra került. Az így kialakított rendelkezés elsősorban a közhatalmat köti, mindazonáltal értékítéletet is magában foglal. Összességében megállapítható, hogy a német alaptörvény hivatkozott rendelkezése különleges védelem megteremtését irányozza elő a fogyatékossgal miatti megkülönböztetés ellen.¹⁷³

A módosítást követően a német alaptörvényi szabályozás 3. szakaszának 3. bekezdésének második mondatában külön nevesíti a fogyatékossgal (Behinderung) miatti hátrányban részesítés tilalmát. Annak rögzítése, hogy senkit nem érhet hátrány fogyatékossga miatt mindazonáltal nem jelenti azt, hogy annak jelenlétét figyelmen kívül kellene hagyni. Ellenkezőleg, a sérült emberek nehézségei különleges odafigyelést érdemelnek. A fogyatékossgal miatti hátrányban részesítés tilalma közvetlenül érvényesül, amely köti a törvényhozói, a végrehajtó hatalmat, hatással van a joggyakorlatra.¹⁷⁴ Véleményem szerint a fogyatékossgal miatti *hátrányban részesítés tilalmának* a német alaptörvény szerinti megfogalmazása kiemelkedő jelentőségű, Magyarország számára is példaértékű alkotmányi érték. Konkrét igényt támaszt ugyanis arra, hogy a fogyatékossgal élő emberek egyéni szabadságuk és személyes igényeik szerint gyakorolják alapjogaikat.

2. Ausztria alkotmányi szabályozása

A fogyatékossgal miatti megkülönböztetés tilalma speciális diszkriminációs tilalomként jelenik meg az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvényében. A Szövetségi Alkotmány 7. cikk 1. bekezdésének 2. mondatában rögzíti ugyanis, hogy fogyatékossga miatt senki nem részesíthető hátrányban. A hivatkozott bekezdés 3. mondata pedig tartalmazza, hogy a szövetségi állam, a tartományok és a községek garantálják a

¹⁷¹ Matthias Herdegen: Der neue Diskriminierungsschutz für Behinderte im Grundgesetz. http://www.rehadat.de/rehadat/Reha.KHS?State=800&Last=600&Dok=16401&Db=2&LinkName=RNR&LinkWert=VT0067* (2012.07.07.)

¹⁷² A német tartományi alkotmányok (pl: Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg) szintén foglalkoznak a fogyatékossgal, ebben a tekintetben kiemelkedik a Berlini Alkotmány szerepe.

¹⁷³ Michael Sachs: Verfassungsrecht II: Grundrechte. Springer Verlag, Berlin – Heidelberg – New York 2003. 252- 253. o.

¹⁷⁴

http://www.rehadat.de/rehadat/Reha.KHS?State=800&Last=600&Dok=16401&Db=2&LinkName=RNR&LinkWert=VT0067* (2012.07.07.)

fogyatékossgal élő és azzal nem élő emberek (behinderten und nicht behinderten Menschen) egyenlő kezelését a mindennapi élet valamennyi területén. Dogmatikai szempontból tekintve a Szövetségi Alkotmány 7. cikkének hivatkozott 1. bekezdése államcélként kerül előtérbe, így jogpolitikai szempontból széles mozgásteret engedő cselekvési kötelezettséget támaszt. Ausztriában az alkotmányi felhatalmazás egyúttal értékdöntést is kifejez, amelyre figyelemmel alakul a törvényhozás és a jogalkalmazás is.¹⁷⁵

Az alkotmányi szabályozás kereteit szövetségi szinten a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségét előírányzó törvényi szabályozás, a Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz (a továbbiakban: BGStG) bontja ki.¹⁷⁶ A BGStG 1. §-ában meghatározza, hogy a törvényi szabályozás célja a fogyatékossgal élő személyeket érő hátrányos megkülönböztetés megszüntetése, illetve megakadályozása, továbbá a fogyatékossgal élő emberek társadalmi életben való részvételének és önálló életvitelének előmozdítása. A BGStG 4. §-ának (1) bekezdése külön rögzíti, hogy fogyatékossga miatt senki nem részesíthető hátrányban sem közvetlenül, sem közvetetten.¹⁷⁷ Garanciális jelentőségű továbbá, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a közigazgatási eljárás bármely szakaszában figyelembe kell venni. Az állami szerepvállalás fokozott szerepe jelenik meg a BGStG 8. §-ában is, amely alapján a szövetségi kormány elkötelezett amellett, hogy megfelelő és konkrét intézkedéseket tegyen a szolgáltatások fogyatékossgal élő személyek részére is hozzáférhetővé válását illetően különös tekintettel az akadálymentesítés fokozatos megvalósítására. Hangsúlyozandó, hogy a törvényi szabályozás az igényérvényesítés tárgykörét is kiterjedten szabályozza.¹⁷⁸

3. A finn alkotmány szabályozása

Finnország alkotmánya alapvető rendelkezései között hangsúlyozza, hogy az alkotmányi szabályozás biztosítja az emberi méltóság sérthetlenségét, az egyéni jogokat és szabadságokat, továbbá előmozdítja a társadalmi igazságosságot. A finn alkotmányi szabályozás második fejezete az alapvető jogokról és szabadságokról rendelkezik. Ennek 6. cikkének (1) bekezdése rögzíti, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő. A (2) bekezdés pedig kiemeli, hogy senkit nem lehet elfogadható ok nélkül másoktól megkülönböztetni nem, kor, származás, nyelv, vallás, meggyőződés, vélemény, egészség, *fogyatékossg* vagy személyéből eredő más ok következtében. A fogyatékossg diszkriminációs tilalomban való kifejezett rögzítése mellett a finn alkotmányi szabályozás azért jelentős a fogyatékossgot érintően, mert 17. cikkében a fogyatékossg miatti kommunikációs nehézségek kiküszöbölését célozza meg, míg 19. cikkében a szociális biztonsággal összefüggésben érinti a fogyatékossgot.

4. A svéd alkotmányi szabályozás

A svéd alkotmány alapján a közhatalom gyakorlásakor tiszteletben kell tartani az egyéni szabadságot és méltóságot. Az alkotmányszöveg 1. fejezetének 2. cikke értelmében az állam tevékenységének az egyén személyes, gazdasági és kulturális jólétének elérésére kell

¹⁷⁵ Walter Berka: Lehrbuch Verfassungsrecht. Springer Verlag, Wien 2008. 465. o.

¹⁷⁶ BGBl. I Nr. 82/2005 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 7/2011. https://www.jusline.at/index.php?cpid=f04b15af72dbf3fdc0772f869d4877ea&law_id=106 (2012.12.08.)

¹⁷⁷ Véleményem szerint az Európai Bíróság értelmezése jelenik meg a (2) bekezdésben lévő rendelkezésben, amely szerint megkülönböztetésről beszélhetünk abban az esetben is, ha egy személy fogyatékossgal élő személlyel való közeli kapcsolata miatt részesül hátrányban. Lásd C-303/06. sz. S. Coleman kontra Attridge Law és Steve Law ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-5603. o.]

¹⁷⁸ Lásd a BGStG 10. §-át.

irányulnia. A fogyatékosügy szempontjából különösen meghatározó, hogy az állam intézményei elősegítik annak lehetőségét, hogy mindenki számára elérhető legyen az egyenlő társadalmi részvétel, és a gyermekek jogai védelemben részesülhessenek. A hivatkozott cikkben emellett a diszkrimináció elleni küzdelem is rögzítésre került. A hátrányos megkülönböztetés tilalma a fogyatékossgal élő személyeket is kifejezetten érinti, mert a hivatkozott 2. cikkben a „*functional disability*” megnevezés is felsorolásra kerül a tilalmi okok között. A svéd alkotmány 12-től 14. cikkéig a hátrányos megkülönböztetés elleni védelemtől külön, bővebben is rendelkezik. Ezekben a cikkekben már nem kerül nevesítésre a fogyatékossg, de a 12. cikkben szereplő „egyéb hasonló körülmények” kitétel a fogyatékossgal élő emberek élethelyzetére is vonatkoztatható.¹⁷⁹

5. A cseh Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájának szabályozása

A Cseh Köztársaságban 1992-ben a Cseh Nemzeti Tanács szavazta meg a modern demokratikus alkotmányt. Ennek 1. cikke rögzíti, hogy a Cseh Köztársaság szuverén, egységes és demokratikus jogállam, amely az emberi és állampolgári jogok és szabadságok tiszteletben tartásán alapul.¹⁸⁰ Az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája – amelyben a természetes emberi és az állampolgári jogok sérthetlensége is elismerésre kerül – külön dokumentumként került megalkotásra, mégis részét képezi a cseh alkotmányos rendnek.¹⁸¹ A *Listina základních práv a svobod* 3. cikkének (1) bekezdésében szerepel, hogy az alapvető jogok és szabadságok mindenki számára biztosítottak nemre, fajra, bőrszínre, nyelvre, hitre, vallásra, politikai vagy más meggyőződésre, nemzeti vagy etnikai hovatartozásra, vagyonra, származásra vagy más helyzetre való tekintet nélkül. A hivatkozott felsorolás kifejezetten nem rögzíti a fogyatékossg kategóriáját, az a „*más helyzet*” diszkriminációs körébe sorolható. Az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája azonban a gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló negyedik fejezetében külön *nevesíti a fogyatékossgal élő személyeket*: a 29. cikk (1) bekezdése keretében ugyanis a fogyatékossgal élő személyek – a nők és a fiatalkorúak mellett – a munkavégzés során fokozott egészségvédelemre és különleges munkafeltételekre jogosultak. A hivatkozott cikk (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy a fogyatékossgal élő személyek és a fiatalkorúak munkaviszonyuk alatt különleges védelemre, valamint a foglalkozásukra való felkészülés alatt segítségre jogosultak. A (3) bekezdés továbbá kiemeli, hogy a további részletszabályokat törvény állapítja meg. A cseh szabályozás előnye, hogy kiolvasható belőle a társadalmi életben való részvétel és az önálló életvitel kialakításának fontos szerepe, jóllehet a védelem kizárólag két területre, a foglalkoztatás és az egészségvédelem szférájára koncentrál.¹⁸²

6. A szlovák alkotmányi szabályozás

A szlovák alkotmány alapján minden ember szabad, egyenlő méltósággal és jogokkal rendelkezik, az alapvető jogok és szabadságok elidegeníthetetlenek és sérthetetlenek. A diszkrimináció tilalma a szlovák alkotmány 12. cikkének (2) bekezdésében szerepel, abban

¹⁷⁹ http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=267691 (2013.03.31.)

¹⁸⁰ Trócsányi László – Badó Attila: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK Kerszöv., Budapest 2005. 218-219. o.

¹⁸¹ Lásd a cseh alkotmány 3. cikkét: „Součástí ústavního pořádku České republiky je Listina základních práv a svobod.”

¹⁸² <http://www.usoud.cz/clanek/listina> (2012.12.08.)

azonban a fogyatékoság *nem* került külön nevesítésre, így a hivatkozott védett tulajdonság az egyéb helyzet kategóriája alá sorolható.

A fogyatékosággal élő személyekkel kapcsolatos szlovák alkotmányi megoldás a cseh szabályozás tartalmával lényegében azonos. A szlovák alkotmány ugyanis a gazdasági, szociális és kulturális jogok között, 38. cikkében kifejezetten a fogyatékosággal élő személyekre vonatkozó rendelkezést tartalmaz. A 38. cikk (1) bekezdése szerint a *fogyatékosággal élő személyek* – a nők és a fiatalok mellett – *munkájuk során fokozott egészségvédelemre és különleges munkafeltételekre jogosultak*. Garanciális jelentőségű, hogy a hivatkozott cikk (2) bekezdése értelmében a fiatalokat és a fogyatékosággal élő személyeket a munkaviszonyaik keretében különleges védelem és az adott szakmához szükséges felkészülési támogatás illeti meg. Az érintett csoportok jogaira vonatkozó részletszabályokat pedig külön törvényi szabályozás állapítja meg. Összességében megállapítható, hogy Szlovákia azok közé az államok közé sorolható, amelyek egyes részfogyatékosági területeket helyeznek előtérbe szabályozásukban.¹⁸³

7. Az észt alkotmány szabályozása

Az Észt Köztársaság alkotmánya második fejezetében tartalmazza az alapvető jogokra, szabadságokra és köteleységekre vonatkozó rendelkezéseket. Ezen belül a 12. cikk (1) bekezdése fogalmazza meg, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő. A rendelkezésben a fogyatékoság külön nem kerül rögzítésre, a nevezett védett tulajdonság a „más okok” fordulat mögé azonban beilleszthető. Az észt alkotmányi szabályozás 28. cikkében a fogyatékosággal élő személyek külön nevesítésre kerülnek. A hivatkozott cikk (1) bekezdésében rögzíti, hogy mindenkinek joga van az egészségügyi ellátásra. Az észt állampolgárok állami segítség igénybevételére jogosultak idős korban, munkaképtelenség esetén, az eltartó elvesztésekor, továbbá sürgős helyzetben. A segítség fajtáit, mértékét, feltételeit és eljárását törvény bontja ki.¹⁸⁴ Meglátásom szerint a fogyatékosághoz leginkább a *munkaképtelenség* élethelyzetében szükséges állami segítségnyújtás szerepe kapcsolódik.¹⁸⁵ A fogyatékosággal összefüggésben a 28. cikk (3) bekezdése kerül különösen előtérbe, mert az megfogalmazza, hogy a sokgyermekes családok mellett a *fogyatékosággal élő emberek* az állam és a helyi önkormányzatok különös gondoskodására jogosultak.¹⁸⁶

8. A lengyel alkotmány szabályozása

A lengyel alkotmány általános alapelvei között, 30. cikkében rögzíti, hogy az ember veleszületett és elidegeníthetetlen méltósága az emberi és állampolgári szabadságok és jogok forrása. Olyan sérthetetlen jog, amelynek tiszteletben tartása és védelme az állami szervek kötelezettsége. Lengyelország alkotmányának 32. cikkében szerepel, hogy senkit nem lehet a politikai, társadalmi vagy gazdasági életben bármilyen okból megkülönböztetni. Kifejezetten a fogyatékosággal összefüggő rendelkezések a lengyel alkotmányi szabályozás gazdasági, szociális és kulturális szabadságokra és jogokra vonatkozó részében találhatóak. A 67. cikk (1) bekezdése értelmében az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz a

¹⁸³ http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=187468 (2013.03.31.)

¹⁸⁴ Amennyiben erről törvényi szabályozás eltérően nem rendelkezik, az állami segítség igénybevételéhez fűződő jog egyenlően vonatkozik észt állampolgárokra és az Észtországban tartózkodó *külföldi állampolgárokra és hontalanokra*.

¹⁸⁵ Az észt alkotmány 28. cikkének (2) bekezdése kiemeli, hogy az állam támogatja az önkéntes és helyi önkormányzati szociális gondoskodást.

¹⁸⁶ <http://www.president.ee/et/eesti-vabariik/pohiseadus/index.html> (2012.12.08.)

betegségből, rokkantságból bekövetkező munkaképtelenség, valamint a nyugdíjkorhatár elérése esetére. A lengyel alkotmány 68. cikkének (1) bekezdése az egészség megőrzésére való jogot rögzíti. A hivatkozott cikk (3) bekezdése a fogyatékoság szempontjából azért fontos, mert a rendelkezés leírja, hogy a közhatalmi szervek a gyermekek, az állapotos nők, és az idős emberek mellett *különös egészségügyi gondoskodást nyújtanak a fogyatékossgal élő személyek* számára is.¹⁸⁷ Véleményem szerint a lengyel alkotmányi megoldás inkább a paternalista állam szemléletét tükrözi, a fogyatékossgal élő ember önálló életviteléhez szükséges részfogyatékossgai tárgyköröket az alkotmányi szabályozás nem helyez előtérbe.

9. A lett alkotmány szabályozása

Lettorszáiban az alkotmány 89. cikkében megfogalmazásra kerül, hogy az állam elismeri és védi az alapvető emberi jogokat az alkotmánnyal, a törvényekkel és a Lettországra kötelező nemzetközi szerződésekkel összhangban. A 91. cikk pedig rögzíti, hogy Lettorszáiban minden ember egyenlő a törvény és a bíróságok előtt. Az emberi jogokat minden diszkrimináció nélkül kell érvényre juttatni. Szembetűnő, hogy a lett alkotmány széleskörű felhatalmazást nem tartalmaz a fogyatékossgal élő személyek védelme érdekében. Kizárólag a szociális védelemmel összefüggésben érinti élethelyzetüket: 109. cikke alapján mindenkinek joga van a szociális biztonsághoz időskor, *fogyatékossg*, munkanélküliség, és más törvényben előírt esetben.¹⁸⁸

10. A litván alkotmány szabályozása

A litván alkotmány II. fejezete az egyén és az állam viszonyát mutatja be. E fejezet 18. cikke rögzíti, hogy az egyén jogai és szabadságai veleszületettek. A 21. cikk kiemeli, hogy az egyén sérthetetlen, az emberi méltóságot pedig törvény védi. A diszkrimináció tilalmát az alkotmányszöveg 29. cikke tartalmazza. Hangsúlyozandó, hogy a hivatkozott rendelkezés nem nevesíti a fogyatékossgot. A litván alkotmányban a fogyatékossgal összefüggésbe hozható rendelkezés az 52. cikkben található. E szerint az állam biztosítja állampolgárai részére az öregségi és a rokkantsági nyugdíjhoz, (*disability pensions*) továbbá a társadalombiztosítás igénybevételéhez való jogot munkanélküliség, betegség, özvegyiség, az eltartó elvesztése, vagy más, a törvényben meghatározott ok esetén. A litván alkotmánnyal összefüggésben összességében megállapítható, hogy a fogyatékossgal élő emberek társadalmi részvételét előirányzó rendelkezések egyelőre hiányoznak az alkotmányszövegből.¹⁸⁹

11. Az olasz alkotmány szabályozása

Az olasz alkotmányi szabályozás 3. cikke alapján minden állampolgár egyenlő társadalmi méltósággal rendelkezik és egyenlő a törvények előtt anélkül, hogy nem, faj, nyelv, vallás, politikai vélemény, személyes vagy társadalmi feltételek miatt megkülönböztetés érné. Az Olasz Köztársaság kötelezettsége ebből fakadóan, hogy eltávolítsa a gazdasági és szociális rend azon akadályait, amelyek korlátozzák az állampolgárok szabadságát és egyenlőségét, akadályozzák az ember személyiségének kibontakoztatását, a munkavállalók politikai,

¹⁸⁷ <http://www.trybunal.gov.pl/Eng/index.htm> (2012.12.08.) A lengyel alkotmányjogról németül lásd Bogusław Banaszak: Einführung in das polnische Verfassungsrecht. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003. 82. oldaltól.

¹⁸⁸ <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> (2012.12.23.)

¹⁸⁹ http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=188280 (2013.03.31.)

társadalmi és gazdasági életben való részvételét. A fogyatékossgal összefüggésben az olasz alkotmány 38. cikkének van meghatározó szerepe. Ennek keretében ugyanis egyrészt a munkavállalók rokkantság esetén keletkező megélhetési igénye, másrészt pedig a *fogyatékossgal élő személyek oktatáshoz és szakképzéshez való joga kerül rögzítésre.*¹⁹⁰

12. A horvát alkotmány szabályozása

A horvát alkotmány 14. cikke alapján Horvátországban a jogok és a szabadságok mindenkit megilletnek függetlenül az alábbi okoktól: faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más meggyőződés, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni helyzet, születés, az oktatás, a társadalmi státusz vagy egyéb jellemzők. Jóllehet a felsorolt diszkriminációs okok között a fogyatékossgal nem szerepel, a horvát alkotmány azonban a fogyatékossgal élő személyek védelmét előíró rendelkezéseket tartalmaz: 58. cikke értelmében az államnak különös figyelemmel kell gondoskodnia *a fogyatékossgal élő személyek védelméről* és a társadalomba való inklúziójáról. A rendelkezés külön kiemeli *a fogyatékossgal élő horvát háborús veteránok védelmének* szükségességét is.¹⁹¹ Véleményem szerint a horvát alkotmányi szabályozás előnye, hogy a fogyatékossgal élő emberek társadalmi részvételének előmozdítása megfogalmazásra kerül benne, ezáltal a rendelkezés megfelel a fogyatékossgalpolitikában bekövetkezett paradigmaváltás követelményeinek.

13. A görög alkotmány szabályozása

A görög alkotmányi szabályozás 21. cikke kiemelten fontos a fogyatékossgal élő emberek szempontjából. A hivatkozott cikk (3) bekezdése ugyanis rögzíti, hogy az állam gondoskodik az állampolgárok egészségéről, és különleges intézkedést tesz az ifjúság, az idősek, a fogyatékossgal élő emberek védelmére és a rászorulókat megsegítésére. Véleményem szerint a hivatkozott cikk (6) bekezdésében felismerhető az Európai Unió fogyatékossgalpolitikájának szemlélete, pontosabban a Charta 26. cikkének hatása. A (6) bekezdés alapján ugyanis *a fogyatékossgal élő személyek juttatásokra* jogosultak olyan intézkedéseken keresztül, amelyek önállóságukat és az ország társadalmi, gazdasági, politikai életében való részvételüket és beilleszkedésüket biztosítják.¹⁹²

14. Málta alkotmányi szabályozása

Málta alkotmánya tiszteletben tartja az alapvető jogokat és az egyéni szabadságokat, amelyeket az alkotmányszöveg IV. fejezetében bont ki. E fejezet 45. cikkében a fogyatékossgal miatt megvalósuló hátrányos megkülönböztetés elleni védelem is megjelenik. Emellett a máltai alkotmány 17. cikkének (2) bekezdésében a fogyatékossgal a szociális védelem keretében is előtérbe kerül: a „*reasonable insurance*” vonatkozásában a jogosultság alanyi körét megalapozó védett tulajdonságok között a fogyatékossgal is szerepel. Meglátásom szerint a fogyatékossgal élő személyek komplex jogvédelme iránti igényt és egyúttal a rehabilitációs szemlélet megjelenését is jelzi, hogy az oktatás szerepe előtérbe kerül a hivatkozott cikk (3) bekezdésében. E szerint ugyanis a fogyatékossgal élő személyek és a

¹⁹⁰ http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (2012.12.23.)

¹⁹¹ <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2407> (2012.12.08.)

¹⁹² <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20agliko.pdf> (2012.12.23.)

munkavégzésre nem képes emberek jogosultak a *képzésben és a szakképzésben* való részvételre.¹⁹³

15. A portugál alkotmány szabályozása

A portugál alkotmányi szabályozás 13. cikke alapján mindenki azonos társadalmi méltósággal rendelkezik, és egyenlő a törvény előtt. A hátrányban részesítés tilalmi okai között a fogyatékoság nem kerül felsorolásra, a 71. cikk azonban az állammal szemben széles cselekvési kötelezettséget támaztó megfogalmazást tartalmaz.¹⁹⁴ Ennek 1. bekezdése értelmében a *fizikailag vagy szellemileg fogyatékos* állampolgárok teljes mértékben élvezik az alkotmányban biztosított jogokat és kötelességeket, kivéve azokat, amelyek gyakorlására vagy teljesítésére állapotuknál fogva nem képesek. A 2. bekezdés alapulvételével Portugáliában az állam köteles a fogyatékosággal élő személyekkel kapcsolatban olyan országos politikát megvalósítani, amelynek részét képezi a megelőzés, a gyógyítás, a rehabilitáció, és az integráció elősegítése. Az állami intézkedések körét gazdagítja továbbá a *fogyatékosággal élő személyek családjainak támogatása*, valamint a többségi társadalom sérült emberek irányába való szolidaritásra nevelésre, a fogyatékosággal élő emberek joggyakorlásának biztosítása. Emellett a portugál alkotmány 72. cikkének 3. bekezdése alapján az *állam támogatja a fogyatékosággal élő állampolgárok szervezeteit* is.

Meglátásom szerint a portugál szabályozási mód sajátossága, hogy a kiterjedt cikkben a fogyatékosággal élő személyek irányába megvalósuló szolidaritás – pontosabban a társadalom arra való nevelésének – hangsúlyozása is megjelenik. Úgy vélem, hogy az említett elem beemelése példaértékű alkotmányi eredményt jelent a többi állam – így Magyarország – számára is. Hangsúlyozandó azonban, hogy a szolidaritás kötelező elvárása paternalizmust alakíthat ki, ennek kiküszöbölése érdekében a jogi előírások a fogyatékoság területén is tényleges társadalmi elfogadottságot feltételeznek.¹⁹⁵

16. A spanyol alkotmány szabályozása

A spanyol alkotmány 10. cikke értelmében az ember méltósága, tőle elválaszthatatlan sérthetetlen jogai, a személyiség szabad kibontakoztatása, a törvény és mások jogainak tiszteletben tartása a politikai rend és a társadalmi béke alapját képezik. Ehhez kapcsolódik a jogegyenlőség diszkrimináció nélküli biztosítása a 14. cikkben azzal, hogy a fogyatékoság mint védett tulajdonság külön nem kerül nevesítésre a tilalmi okok között.

A spanyolországi fogyatékoságügyet azonban pozitívan befolyásolja, hogy az államot az alkotmány 49. cikke széles cselekvési kötelezettséggel ruházza fel. Ennek alapján az állami szervek olyan *fogyatékoságpolitika végrehajtásáról gondoskodnak*, amely a megelőzésre, a kezelésre, a rehabilitációra és az integrációra helyezi a hangsúlyt. Az intézkedések célkitűzése, hogy a *testi, érzékszervi vagy mentális fogyatékosággal élő* emberek a részükre szükséges *különleges védelemben* részesüljenek, és élhessenek a minden állampolgárt megillető, az alkotmányban rögzített alapvető jogokkal és szabadságokkal. Véleményem szerint a spanyol alkotmányi megoldás összhangban van a nemzetközi és szupranacionális

¹⁹³ <http://www.constitution.org/cons/malta/chapt0.pdf> (2013.03.31.)

¹⁹⁴ http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf (2012.12.09)

¹⁹⁵ „Az állam által előírt, kötelező szolidaritás azonban korlátozott eszköz, és könnyen eredményezhet paternalizmust. A szolidaritást kifejező és érvényesítő jogi előírásoknak ezért széles körű társadalmi közmegegyezésen kell nyugodniuk.” Lásd Chronowski Nóra: Szolidaritás az Alkotmányban és azon túl? Közjogi Szemle 2010. 1. sz. 21. o.

követelményekkel, mivel a társadalmi életben való részvétel fontossága kiolvasható a rendelkezésből.¹⁹⁶

17. A román alkotmány szabályozása

A román alkotmány 4. cikkének (1) bekezdésében rögzíti, hogy az állam alapja a román nép egysége és állampolgárainak szolidaritása. A (2) bekezdés alapján pedig Románia az összes állampolgárának közös és oszthatatlan hazája, fajtól, nemzetiségtől, etnikai származástól, nyelvtől, vallástól, nemtől, véleménytől, politikai hovatartozástól, vagyontól vagy társadalmi származástól függetlenül. A 16. cikk (1) bekezdése szerint az állampolgárok kiváltságok és megkülönböztetés nélkül egyenlők a törvény és az állami hatóságok előtt. A román alkotmányi szabályozásban szerepel továbbá, hogy a Románia részéről aláírt, az alapvető emberi jogokra vonatkozó egyezmények és szerződések és a belső törvények közötti eltérések fennállása esetén a nemzetközi szabályozásokat kell elsőbbségben részesíteni, azon eset kivételével, amikor az alkotmányi szabályozás vagy a belső törvények kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaznak. Véleményem szerint ez a rendelkezés a romániai fogyatékoságügyet tekintve a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény rendelkezéseire helyezi a hangsúlyt.

A román alkotmányi szabályozásban jelentős eredményt jelent, hogy 50. cikkében a fogyatékosággal élő emberek védelmét előirányzó rendelkezés kap helyet. Ennek alapján Romániában a fogyatékosággal élő személyek különleges védelmet élveznek. Az állam biztosítja az esélyegyenlőséget célzó, fogyatékoság-megelőzési és kezelési országos politika alkalmazását a fogyatékosággal élő személyeknek a közösségi életben való tényleges részvétele érdekében. Ennek megvalósításakor tiszteletben tartja a törvényes képviselőkre háruló jogokat és kötelezettségeket.¹⁹⁷

18. A szlovén alkotmány szabályozása

A szlovén alkotmány 14. cikkének (1) bekezdése alapján Szlovéniában mindenkinek egyenlő emberi jogok és alapvető szabadságok biztosítottak, tekintet nélkül nemzetiségre, fajra, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy egyéb meggyőződésre, vagyoni helyzetre, születésre, képzettségre, társadalmi helyzetre, *fogyatékoságra* vagy más személyes körülményre. A fogyatékoság eredetileg nem szerepelt a felsorolásban, alkotmánymódosítást követően kapott helyet a tilalmi okok között. A fogyatékoság tárgykörét az alkotmány 50. cikke is érinti, amelynek (1) bekezdése alapján az állampolgároknak a törvényben megállapított esetekben joguk van a szociális biztonsághoz. A (2) bekezdés keretében pedig a rokkantsági biztosítás is megnevezésre került. Az 50. cikke (3) bekezdése emellett rögzíti, hogy a háború veteránjainak külön védelem biztosított.

A szlovén alkotmány kifejezetten a fogyatékosággal élő embereket érintő rendelkezéseket 52. cikkében tartalmaz. Ennek alapján a fogyatékosággal élő személyek védelme és a foglalkoztatást elősegítő képzésük törvényben garantált. Véleményem szerint a szlovén alkotmányi szabályozás különlegessége, hogy felismeri a fogyatékosággal élő emberek szempontjából a társadalmi részvételt is előmozdító *oktatás és képzés* fontosságát. Az 52. cikk (2) bekezdése rögzíti ugyanis, hogy a testileg és lelkileg fogyatékos gyermekeknek és más súlyosan fogyatékos személyeknek joguk van a tevékeny társadalmi életet előmozdító oktatáshoz és képzéshez. Garanciális jelentőségű továbbá, hogy a (3) bekezdés rögzíti, hogy az oktatást és képzés finanszírozása közpénzekből történik.¹⁹⁸

¹⁹⁶ http://www.servat.unibe.ch/icl/sp00000_.html (2012.12.09.)

¹⁹⁷ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371&par1=2&idl=1> (2012.12.09.)

¹⁹⁸ <http://www.us-rs.si/media/full.text.of.the.constitution.full.text.pdf> (2012.12.09.)

Összegezve tehát az Európai Unió tagállamainak alkotmányai a fogyatékoság szabályozását illetően az alábbiak szerint csoportosíthatók.

- Nem tartalmaznak kifejezetten fogyatékosággal élő személyeket érintő rendelkezéseket.
- Tartalmaznak kifejezetten a fogyatékosághoz kapcsolódó megfogalmazásokat. E kategórián belül – jelenlétük erősségét tekintve különböző arányban – a fogyatékoság miatti diszkriminációs tilalmak, a fogyatékosággal élő személyek alapvető jogait rögzítő rendelkezések, az állam feladatait szűken vagy részletesen leíró szabályok, a fogyatékoságpolitikát nevesítő fordulatok, valamint adott speciális részterületre koncentráció rendelkezések találhatóak.

Magyarországon az Alkotmány nem tartalmazott kimondottan a fogyatékosággal élő személyekre vonatkozó, a fogyatékoságot rögzítő rendelkezést. Véleményem szerint kiemelkedő jelentősége van, hogy az Alaptörvény szabályozása révén immár Magyarország is azoknak az európai uniós országoknak a sorába tartozik, amelyek a fogyatékosággal élő személyek jogvédelmét alkotmányi szinten is megerősítették. Ezért a következőkben – az említett csoportképző szempontok közül többel is összefüggésbe hozható – magyarországi alkotmányi szabályozás bemutatására töreksem.

II. A fogyatékosággal élő embereket érintő alkotmányi szabályozás Magyarországon

1. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény szabályozása

Magyarországon az Alkotmány nem nevesítette külön a fogyatékoság kategóriáját a hátrányos megkülönböztetés tilalmi szempontjai között. *Sándor Judit*¹⁹⁹ megfogalmazása alapján az alkotmányi szabályozás a „jogbiztosítás folyamatát” ragadta meg, amikor a 70/A. § (1) bekezdésének végén az „*egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül*” fordulatot rögzítette. A hivatkozott kifejezés ugyanis gyűjtőfogalomra²⁰⁰ utal, amelynek kibontását illetően az alkotmányi rendelkezés biztosított szabadságteret. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében rögzítette továbbá, hogy Magyarország a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel segíti. Ebből a rendelkezésből levezethető volt, hogy a fogyatékoság kezelésével kapcsolatos esélyegyenlőségi célterületek feltárása alkotmányos követelményként jelentkezik.

Az Alkotmány 70/A. §-ával összefüggésben hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta az annak értelmezésével összefüggő kérdéseket. Ennek során tett megállapításai a fogyatékosággal élő személyekre vetítve is értelmezhetőek. A testület kifejezésre juttatta ugyanis a jogegyenlőség lényegét, azaz azt, hogy az állam mint közhatalom, mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden – így egyértelműen a fogyatékosággal élő – ember számára is. A 70/A. §-hoz kapcsolódó alkotmánybírósági értelmezést alapul véve a fogyatékoság miatti megkülönböztetés sértheti az emberi méltósághoz való jogot, ezért a diszkrimináció tilalma nemcsak a fogyatékosággal élő személyek emberi, illetve alapvető állampolgári jogaira irányadó, hanem kiterjed az egész

¹⁹⁹ Sándor Judit: A szabályozás csapdái és dilemmái. Variációk egy leendő törvényre. In: A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. A jog lehetőségei és korlátai. (Szerk. Halmai Gábor) AduPrint-INDOK Budapest 1998. 53. o.

²⁰⁰ Holló András – Balogh Zsolt: Az értelmezett alkotmány. KMK, Budapest 1995. 413. o.

jogrendszerre, így vonatkozik az előbbieken nem említett jogokra is.²⁰¹ Hangsúlyozandó azonban, hogy a fogyatékossgal élő emberek esetében a jogegyenlőség nem értelmezhető úgy, hogy a fogyatékos adottságot ne kellene figyelembe venni. Az Alkotmánybíróság megfogalmazta, hogy „a jogegyenlőség nem jelenti a természetes személyeknek a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is.”²⁰² A fogyatékossgal élő embereknek ugyanolyan jogaik vannak, mint a társadalom többi tagjának. Ez azonban nem azt jelenti, hogy fogyatékossgaluk vonatkozásában ténylegesen nem különböznek másoktól. Az államnak joga, meghatározott körben pedig kötelezettsége is, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az érintettek fogyatékos állapotát, illetve tekintettel legyen az emberek között ténylegesen meglévő különbségekre.²⁰³ Mivel a fogyatékossgalra vonatkozó szabályozás komplex megközelítést igényel, az alapjogvédelem megvalósulása érdekében az Alkotmány 70/A. §-a mellett további alkotmányi rendelkezések is előtérbe kerültek: az Alkotmány 17. §-ában a rászorulókról való gondoskodást emelte ki, aminek megvalósításához kiterjedt szociális intézkedéseket rendelt. A 70/E. § pedig rögzítette, hogy a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz. A 70/D. § (1) bekezdésében helyet kapott lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog természetesen a fogyatékossgal élő emberekre is vonatkozott.

Összességében az látszik, hogy több olyan rendelkezése volt az Alkotmánynak, amely összefüggött a fogyatékossgal, felhasználható volt a fogyatékossgal élő emberek jogvédelméhez. A többszintű alkotmányjogi szabályozás modern kívánalma keretében azonban a kifejezett alkotmányi rendelkezés hiányát nem pótolhatta kellő hatékonysággal kizárólag a fogyatékossgalra is kiterjeszhető alkotmányértelmezés. Ezért garanciális jelentőségűvé vált, hogy alkotmánymódosítás alkalmával vagy új alkotmány létrehozásakor a fogyatékossgal élő emberekre vonatkozó rendelkezések is megjelenjenek a legfelsőbb normatív szövegben. A továbbiakban az vizsgálom, hogy a 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény ezt a hiátust hogyan pótolta.²⁰⁴

2. Az Alaptörvény és a fogyatékossgal

a) Az alkotmányozó hatalom emberképe a fogyatékossgal élő emberek szempontjából

A fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó alaptörvényi rendelkezések ismertetését megelőzően a fogyatékossgal szempontjából törekszem értelmezni az alkotmányozó hatalom által közvetített emberképet. Ezt azért tartom fontosnak, mert az alkotmányi emberkép az emberről, az ember szociális és más szerepeiről alkotott elképzelések rendszerét jelenti, amelyeken alapul az alkotmányozó által az alkotmányban megjelenített értékrendszer. Az alkotmányi emberkép²⁰⁵ leírása az egyén helyzetének, valamint az egyén és a közhatalom, illetve az egyén és a társadalom viszonyának vizsgálatával történik. Az alkotmány emberképe

²⁰¹ Vö. a 61/1992. (XI. 20.) AB határozattal. ABH 1992. 280, 281

²⁰² 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992. 280, 282

²⁰³ Vö. a 61/1992. (XI. 20.) AB határozattal. ABH 1992. 280, 282

²⁰⁴ Itt nem értékelve azt az általános véleményt, hogy az Alaptörvény az alapjogok védelmi szintjét csökkentette, ami kihathat a fogyatékossgal élő emberek jogaira is, de a formálódó új alkotmányos rendszerben ennek valódi irányát, eredményét, jövőjét még nem lehet tisztán látni. Ezzel összefüggésben lásd Fleck Zoltán – Gadó Gábor – Halmi Gábor – Hegyi Szabolcs – Juhász Gábor – Kis János – Körtvélyesi Zsolt – Majtényi Balázs – Tóth Gábor Attila: Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. Fundamentum 2011. 1. sz. 66. o.; Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény? Új Magyar Közigazgatás 2011. 6-7. sz. 14. o.

²⁰⁵ Az alkotmányi emberképpel összefüggésben lásd Herbert Küpper: Paternalista kollektívizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai. Közjogi Szemle 2012. 3. sz. 8-11. o.

azért jelentős, mert az alkotmányi értékrend alapját alkotja. Ebből fakadóan az Alaptörvény értékrendszere jelentősen befolyásolja a fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó alaptörvényi rendelkezések kialakítását és hatását is. Véleményem szerint a fogyatékossgal összefüggésbe hozható alaptörvényi rendelkezések megalkotásakor az alkotmányozónak a többségi társadalom fogyatékossgal élő személyekhez fűződő viszonyrendszerének kvalitásának közvetítésére is törekednie kell.

Az Alaptörvény O) cikke értelmében „*Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.*” Ebben a cikkben egyszerre jelenik meg az alkotmányozó hatalom individualista emberképe és a kollektivista szemlélethez való vonzódása. Az O) cikk második fordulatának pedig létezik olyan értelmezése is, amely akár a lágy paternalista felfogás irányába is elvezethet.²⁰⁶

Úgy vélem az egyén „önmagáért való felelősségének” elismerése az Alaptörvényben a fogyatékossgalpolitikában bekövetkezett paradigmaváltást követően a fogyatékossgal élő személyek tekintetében helytálló fordulat lehet, hiszen megfelel az önálló életvitel és a társadalmi életben való részvétel iránti törekvéseknek. A „mindenki felelős önmagáért” kifejezés szerepeltetése tehát előremutató, amelyet jellemzően a szociális piacgazdaságban, illetve a szabadságot központi helyre tevő demokráciában hoztak létre és alkalmaznak az emberfelfogás részeként.²⁰⁷ Zavar keletkezhet azonban, mert a hivatkozott első fordulatot az Alaptörvényben több rendelkezés, illetve maga az O) cikk második fordulatából kiolvasható értelmezési lehetőségek is árnyalhatják. Az O) cikk két tagmondatának egymáshoz való viszonya értelmezhető úgy is, hogy az önmagunkért való felelősségvállalásból fakadóan kell az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulnunk, hiszen minden szabadság köteleességet von maga után. Ennek az értelmezésnek a választása a fogyatékossgal élő személyek szempontjából azért előnyös, mert a többségi társadalom tagjainak a sérült emberek iránt tanúsított szolidaritása is kiolvasható belőle. Igaz, hogy ez az olvasat meg azért okozhat ellentmondást, mert a társadalmi szolidaritás paternalista modellben való körülírása azt eredményezheti, hogy az egyéni öngondoskodás, valamint felelősségvállalás háttérbe szorul.²⁰⁸ Véleményem szerint ez a fogyatékossgal élő emberek szempontjából azért lehet különösen veszélyes, mert esetükben visszafordíthatatlan társadalmi kirekesztődést is okozhat. A következőkben bemutatásra kerülő – a fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó alaptörvényi környezet – ennek a „bizonytalan emberképnek” a jegyeit mutatja, jóllehet kétségtelen, hogy a vonatkozó rendelkezések különleges felhatalmazást jelentenek az állam számára a fogyatékossgal élő emberek társadalmi és jogi helyzetének megerősítésére.

b) A preambulum és a fogyatékossgal élő személyek

Az Alaptörvény rendelkezéseit az R) cikk (3) bekezdése értelmében azok célja mellett a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban szükséges értelmezni. Meglátásom alapján a preambulum²⁰⁹ szerepét betöltő Nemzeti Hitvallás elemzésekor a fogyatékossgal élőkkel összefüggésben az alábbi mondatok kerülnek előtérbe:

„*Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság.*” E mondatban pontosabb megfogalmazás lett volna a méltóságot az emberi létezés általános módjával azonosítani.²¹⁰

²⁰⁶ Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. 15. o.

²⁰⁷ Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. 16. o. Kérdés ugyanakkor, hogy a „környezete” mennyiben jellemezhető a továbbiakban is ilyenként.

²⁰⁸ Chronowski Nóra: Szolidaritási jogok az Európai Unióban és Magyarországon. Jura 2011. 2. sz. 25. o.

²⁰⁹ Ezzel összefüggésben lásd Preambulum az alkotmányokban. (Szerk. Lamm Vanda – Majtényi Balázs – Pap András László) Complex Kiadó, Budapest 2011

²¹⁰ Philipp Wallau: Die Menschenwürde in der Europäischen Union. V&R unipress, Göttingen 2010. 23. o.

Mivel minden emberben – így a fogyatékossgal élő személyek esetében is – természetből fogva rejlik benne a méltóság,²¹¹ így az annak megnyilatkozására szolgáló „valljuk” kifejezés használata nézetem szerint nem releváns a megfogalmazásban.²¹²

„Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.” Véleményem szerint ennek a mondatnak az Alaptörvényben való szerepeltetése aggályokat okozhat a fogyatékossgal összefüggésében is. Ennek oka, hogy a fogyatékossgal élő személyeket érintő alapjogvédelem igénye magára az emberi méltóság érinthetetlen voltára vezethető vissza. A méltóságból mint a személyiségi jogok anyajogából ered a becsület is, amely a személyiség egyéni, belső értékeire vonatkozik,²¹³ a személyről a környezetében, illetve a társadalomban kialakult kedvező értékítéletet foglalja magában. Az Alkotmánybíróság pedig megfogalmazta, hogy a „...a méltóság az emberi léttel együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. [...] Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.”²¹⁴ A fogyatékossgal élő személy becsületét sem határozza meg értelmi, vagy munkavégzésre való képessége. A hivatkozott mondat interpretációjával összefüggésben fontosnak tartom kiemelni, hogy más lenne a helyzet, ha a preambulum tartalmazna olyan rendelkezést, amely ezen az értelmezésen enyhítené.

„Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének köteleességét.” Az idézett mondat nem bontja ki, hogy kik tartoznak az „elesettek” csoportjába. Felmerülhet a kérdés, hogy a kifejezés a fogyatékossgal élő személyekre is vonatkozik-e. Igenlő válasz esetén további kérdésként kerülhet előtérbe, hogy az milyen üzenetet hordozhat a társadalom, valamint az állam irányába. Véleményem szerint az „elesettek” kifejezés használata a fogyatékossgal élő emberek vonatkozásában tévesen azt is közvetítheti, hogy az érintett személyek élethelyzete egészségügyi károsodásuk következtében teljes mértékben a társadalompolitikai eszközrendszer minőségén múlik, önrendelkezésük figyelembevétel nélkül alakul. Úgy vélem, hogy nem egészen elfogadható az olyan alaptörvényi kategória – így az „elesettek” szó – használata, amelynek alanyi köre, tartalma nem határozható meg egyértelműen. A hivatkozott kifejezés említett értelmezési lehetőségét erősítheti emellett, hogy a Nemzeti Hitvallás az elesettek megsegítésének kötelezettségéről szól, nem emeli ki azonban, hogy ők a társadalom egyenrangú tagjaiként mindenki mással egyenlően megillető jogokkal rendelkeznek. Úgy vélem ez a megközelítés szigorúan az állam paternalista hozzáállását helyezi előtérbe. Paternalista államban ugyanis az állam az egyénnél jobban tudja mi jó az egyén, valamint jobban tudja mi jó a társadalom, és annak csoportjai számára is; az emberek lemondanak önrendelkezésükről, az állam pedig önmagától is védi az egyént.²¹⁵ Megjegyzem, ez az értelmezés egyúttal az O) cikk paternalista jegyeit is előtérbe helyezheti.

Összességében megállapítható tehát, hogy a preambulum előbbieken hivatkozott mondatai gyengíthetik²¹⁶ a következőkben bemutatásra kerülő, a fogyatékossgalra vonatkozó

²¹¹ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. Kiegészítő Jegyzőkönyvének preambuluma utal arra, hogy minden emberben természetből fogva benne rejlik a méltóság.

²¹² A „valljuk” kifejezésnek más értelemben van jelentősége: egy meghatározott értékrendszer általánosítására törekszik.

²¹³ Erről lásd bővebben Koltay András: „61. § [A véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság és a közérdekű adatok nyilvánossága]” In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest 2009. 49. msz.

²¹⁴ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991. 297, 309

²¹⁵ Prof. Dr. Herbert Küpper „Paternalista kollektívizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai” címmel 2011. november 11-én a PTE ÁJK Doktori Iskolájában tartott előadása alapján.

²¹⁶ Ugyanakkor az is igaz, hogy az Alkotmánybíróság nem alkalmazza Nemzeti Hitvallást az R) cikkben írtaknak megfelelően, amire a különvélemények rá is mutatnak. Lásd a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatot és Dienes-

alaptörvényi rendelkezések előremutató hatását, és nem illeszkednek a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény rendelkezéseire sem.

c) A fogyatékosággal élő személyekre vonatkozó rendelkezések az Alaptörvényben

Magyarországon egyértelműen előrelépést jelent, hogy az Európai Unióban található fogyatékosághoz kapcsolódó főbb alkotmányi szabályozási irányok mindegyike felismerhető az Alaptörvényben: a fogyatékoság kategóriája ugyanis szerepel a diszkriminációs okok között, emellett a fogyatékosággal élő személyek, valamint a jelnyelv védelme is külön rögzítésre került. Ugyanakkor az Alaptörvény nem tartalmaz a fogyatékoságpolitikára vonatkozó rendelkezéseket, ellentétben például a portugál alkotmánnyal.

ca) A fogyatékoság rögzítése a diszkriminációs okok között

A fogyatékoság miatti hátrányban részesítés tilalmának alkotmányi szinten való megfogalmazása alkotmányi értéket képvisel. Jelentős előrelépést jelent, hogy az alkotmányi szintű szabályozás szükségességét az Alaptörvény megalkotásakor hazánk is felismerte: XV. cikkének (2) bekezdése alapján *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”* Meglátásom szerint – illeszkedve a Charta 21. cikkének (1) bekezdéséhez – a genetikai tulajdonság rögzítését is fel lehetett volna sorolni a rendelkezésben.²¹⁷

A fogyatékoság rögzítése a diszkriminációs okok között előrehaladást jelent az eddigi alkotmányi szabályozáshoz képest. Immár a jogrendszer csúcán álló Alaptörvény²¹⁸ nyomatékosítja ugyanis, hogy az alapvető jogok biztosításakor nem valósulhat meg fogyatékoság miatt diszkrimináció.

cb) Új államcélok az Alaptörvényben

A fogyatékosággal élő személyek, valamint a jelnyelv védelme egyaránt államcélként jelenik meg az Alaptörvény szabályozásában. Az alkotmányban szereplő államcélok kötik az államot, emellett széles mozgásteret biztosítanak a jogalkotó és a végrehajtó szervek számára megvalósításukhoz.²¹⁹ Mivel azonban az államcélokban szereplő állami feladatok, illetve azoknak teljesítési módjai nincsenek részletesen meghatározva, a célkitűzések eredményei is nehezen kérhetők számon. Az Alaptörvényben lévő fogyatékosághoz kapcsolódó új államcélok ugyanis kizárólag az állam szerepvállalásának szükségességét közvetítik, a fogyatékosággal élő személyek számára nem keletkeztenek konkrét alanyi jogosultságot.

Az Alaptörvény XV. cikkének (5) bekezdése értelmében *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat,²²⁰ a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* A hivatkozott rendelkezés mindenekelőtt – a benne megjelenő „fogyatékkal élők”

Oehm Egon alkotmánybíró különvéleményét, aki a Hitvallás figyelembe vételét hiányolja, és Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményét, aki az elmúlt évek AB gyakorlatának az „átmentését” kárhozza. A 4. alkotmánymódosítás ennek a gyakorlatnak a kritikája és egyben a magakadályozója is kíván lenni. Kérdés, hogy ez mennyiben sikerül majd.

²¹⁷ Vö. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós – Zeller Judit: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának magyarázata. 506. o.

²¹⁸ Vö. a T) cikk (3) bekezdésével, amely szerint „Jogsabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

²¹⁹ Ádám: Alkotmányi értékek ...67. o.

²²⁰ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 21. cikkének f) pontja alapján az Alaptörvény XV. cikkének (5) bekezdésében a „gyermekeket” szövegrész helyébe a „családokat, a gyermekeket” fordulat lépett.

kifejezés használata okán – szükségessé teszi, hogy a fogyatékosághoz kapcsolódó kifejezések elterjedtsége, „minőségi szintje” formai szempontból is vizsgálat alá kerüljön. Annál is inkább, mivel a magyar nyelvben a fogyatékoságra vonatkozó megnevezések terén valamennyi használatban lévő kifejezésnek vannak előnyei és hátrányai is egyaránt. Például a sérült ember és a sérültséggel élő ember kifejezéseket a szakemberek túl általánosnak, ezért pontatlannak tartják. Előnyük, hogy valószínűleg legkevésbé diszkriminálnak, viszont nem utalnak a társadalmi környezetre, az egyénre helyezik a hangsúlyt. Az akadályozott ember, akadályozottsággal élő ember megnevezések már a személyes és a társadalmi tényezőket is magukban foglalják, inkább a szakemberek körében elterjedtek. Megfigyelhető, hogy a fogyatékos személy, fogyatékosággal élő személy szóhasználatok széles körben használatossá váltak, a magyar jogi nyelvbe is ezek a megnevezések kerültek be.²²¹ Jóllehet a jogalkotó által is használt „fogyatékos” kifejezés is ellenérzést válthat ki az érintettek körében. Ezek finomítását célozzák a fogyatékosággal élő ember, személy szókapcsolatok. Véleményem szerint ez utóbbi elnevezés érzékelteti, hogy a fogyatékoságtól függetlenül minden embernek ugyanolyan méltósága van. Mindazonáltal a fogyatékoságot több síkon kell kezelni, mert azzal adott személynek együtt kell élnie, az befolyásolja egyéni és társadalmi élethelyzetét.

A fogyatékos emberekkel kapcsolatban készült ajánlott kifejezések listája alapján a fogyatékkal élő elnevezés is a kerülendő kifejezések csoportjába került.²²² Ez azzal hozható összefüggésbe, hogy a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (MEOSZ) 2003-ban nyilatkozatában kérte a társadalmat a „fogyatékkal élő” kifejezés kerülésére. A mellőzés szükségességét azzal támasztották alá, hogy a „fogyatékos” szónak erősen negatív tartalmú szótári értelmezése van, mivel megsemmisült hadfelszerelést, elpusztult személyi állományt, veszteségként leírandó mérleghiányt jelent.²²³ Úgy vélem, hogy a fogyatékkal élő ember, személy kifejezés használata a pejoratív értelmezésen túlhaladhat. A fogyatékos mint csökkenés, illetve valaminek a fogyaték megjelenítheti ugyanis azt az objektív adottságot is, amellyel való együttélés kereteinek megteremtésére kell törekedni a fogyatékosággal megismerkedése során. A fogyatékos szó szófaja a fogyatékosághoz hasonlóan főnév, ezáltal képviseli, hogy a fogyatékoságból adódó körülmények nem határozzák meg teljesen az egyént, az ember nem azonosítható egészségkárosodásával. Véleményem szerint azonban a kifejezéshez társítható pejoratív értelmezés lehetőségére figyelemmel – a normativitás megkérdőjelezhetősége okán – az alkotmányozó a fogyatékkal élő megnevezés szerepeltetése helyett a fogyatékosággal élő személy kifejezést részesítheti előnyben. Különös tekintettel arra, hogy ezzel az elnevezéssel él a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény is.

Az Alaptörvény XV. cikkének (5) bekezdésében az értelmezési nehézség azonban kevésbé a „fogyatékkal élő” kifejezés formai szerepeltetése miatt, mint inkább tartalmi szempontból fakadhat. Ennek oka, hogy a mondatban nem szerepelnek a fogyatékosággal élő személyekre vonatkozó külön intézkedések fogantatásának, illetve garantálásának alapvető irányai és szempontjai. Az értelmezést nehezítheti emellett, hogy a családra, a gyermekekre, a nőkre, az idősekre, és a fogyatékosággal élő személyekre irányuló védelem egyetlen mondat keretében, összesűrítve jelenik meg az Alaptörvényben. Véleményem szerint – a Charta

²²¹ Kálmán – Könczei: i. m. 23-24. o.

²²² Litavec Anna (Szerk.): „Közvetítés” Fogyatékosügy és média Magyarországon. Az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium és a Magyar Újságírók Országos Szövetsége szakmai kiadványa, Budapest 2004. 153-154. o. Forrás: <http://www.muosz.hu/muhely/kozvetites.pdf> (2012.12.21.)

²²³ Nagy Attila: A magyar fogyatékosügy nyelvhasználata.

Forrás: http://www.meoszinfo.hu/doc/konyvtar_doc/b025.doc (2009.12.22.)

szabályozásának alapulvételével²²⁴ – a felsorolásban szereplő valamennyi csoport részére²²⁵ külön önálló, a speciális igényekre reflektáló cikk keretében lehetett volna elhelyezni a védelmet előirányzó rendelkezéseket. Egyúttal – a különálló, de egymással összefüggésbe hozható cikkek révén – a fogyatékossgal élő gyermekek, a fogyatékossgal élő nők, valamint a fogyatékossgal élő idősök fokozottabb védelmének szükségessége alkotmányi szinten is több pillérre támaszkodó megerősítésben részesülhetett volna.

Az Alaptörvény XV. cikkének (5) bekezdését értelmezve megfigyelhető, hogy annak tömör és rövid megfogalmazásában nem ismerhető fel egyértelműen a fogyatékossgalpolitikában végbement paradigmaváltás hatása, hiányzik az önálló életvitel és a társadalmi életben való részvétel szerepének hangsúlyozása. A különálló szabályozás ezen is segíthetett volna.

A hiányosság nem jelentene feltétlenül problémát, ha egyébként az Alaptörvény egésze összességében ezt a megközelítést támogatná. A preambulumban kapcsolatban tett korábbi megállapítások is azt támasztják alá azonban, hogy az új szemlélet hatása kevésbé érződik az Alaptörvényben. Ezt a jelenséget sugallhatja a XV. cikk (4) bekezdése is. E bekezdés rögzíti ugyanis, hogy „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” Az esélyegyenlőség megvalósulásának segítése jelentős fordulat, illeszkedik a XV. cikk (2) bekezdésében lévő fogyatékossgal miatti hátrányban részesítés tilalmához. A (4) bekezdés a korábbi 70/A. § (3) bekezdésével azonos, „annak ügyesebb megfogalmazása”.²²⁶ A „társadalmi felzárkózás” fogalma az Alaptörvény negyedik módosításával került beemelésre az idézett mondatba azzal, hogy a társadalmi felzárkózás érdekében történő állami feladatok jelentőségét szimbolizálja.²²⁷ Az alkotmányozó a hivatkozott cikk (4) bekezdésében ismételtelen tömör megfogalmazással él, nem bontja ki mely alanyi kör felé irányul a társadalmi felzárkóztatás biztosítása. Az alaptörvényi rendelkezés azonban elsősorban a 2011-2020 közötti időszakra meghirdetett Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiával hozható párhuzamba. Jelen felzárkózási politika a szegénység szempontjából meghatározó speciális problématerületi stratégiák – így a gyermekszegénység, a roma népesség helyzete, a hátrányos helyzetű térségeket érintő stratégiák – egységes célrendszerben való kezelését kívánja elősegíteni annak érdekében, hogy az ágazatközi megközelítések hatékonyabban érvényre juthassanak.²²⁸ Kétségtelen azonban, hogy társadalmi hátrányok a fogyatékossgal összefüggésben is jelentkezhettek, így a „társadalmi felzárkózás” fogalma a fogyatékossgal élő emberekkel kapcsolatban is előtérbe kerülhet. E fogalom értelmezése azt érzékeltetheti a társadalom irányába, hogy az érintett személyek „lemaradásának kezelése” jelentős mértékben az állam tevékenységén múlik. Jóllehet az állam szerepe valóban meghatározó a fogyatékossgal élő helyzetének javításában, – így különösen az ésszerű alkalmazkodás biztosításában – nem szabad azonban megfelekedni arról, hogy a fogyatékossgalpolitika többpilléres rendszerben értelmezendő, amelyben a fogyatékossgal élő ember saját életében és a közösségben való önálló közreműködésének ösztönzésére is törekedni kell. Ezért lenne meghatározó jelentőségű, ha a XV. cikk (4)

²²⁴ A Charta 23. cikkében a nők és a férfiak közötti egyenlőségről, 24. cikkében a gyermekek jogairól, 25. cikkében az idősök jogairól, 26. cikkében a fogyatékossgal élő személyek beilleszkedéséről rendelkezik. A Charta 33. cikkének (1) bekezdése értelmében a család jogi, gazdasági és szociális védelmet élvez.

²²⁵ A különálló szabályozás pozitív példáját az Alaptörvény maga is mutatja. XVI. cikkének (1) bekezdésében rögzíti ugyanis, hogy „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”

²²⁶ Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG – ORAC, Budapest 2011. 218. o.

²²⁷ <http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929-0052.pdf> (2013.03.30.)

²²⁸ NEMZETI TÁRSADALMI FELZÁRKÓZÁSI STRATÉGIA – MÉLYSZEGÉNYSÉG, GYERMEKSZEGÉNYSÉG, ROMÁK – (2011–2020). KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, Budapest 2011. 7. o. Forrás: <http://romagov.kormany.hu/download/8/e3/20000/Strat%C3%A9gia.pdf> (2013.03.31.)

bekezdésében lévő társadalmi felzárkózás fogalmát – ha az nem is kifejezetten a fogyatékossgal élő személyekre irányul – az azt követő bekezdésben az önálló életvitel és a társadalmi részvétel fogalmai követhetnek.

Véleményem szerint a fenti indokokra tekintettel e bekezdésben megoldást jelenthetett volna, ha a Charta 26. cikkének alapján rögzítésre kerül, hogy *az állam elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékossgal élő személyek jogát az önállóságuk, társadalmi és foglalkozási beilleszkedésük, továbbá a közösségi életben való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre.*

A fogyatékossgához fűződő rendelkezések sorában a jelnyelv megjelenése az Alaptörvényben szintén kiemelkedő lépésnek számít. A H) cikk (3) bekezdésében szerepel, hogy *„Magyarország védi a magyar jelnyelvet mint a magyar kultúra részét.”* A jelnyelvhez fűződő rendelkezés a magyar nyelvre vonatkozó szabályozást követően – azzal egy cikken belül – szerepel az Alaptörvényben. Meglátásom szerint ebből kiolvasható, hogy az állam a magyar jelnyelvet önálló, természetes nyelvnek ismeri el, amelynek kulturális, közösségformáló ereje van.²²⁹ A fogyatékossgal élő személyek védelmét előirányzó államcélok körét bővítette továbbá az Alaptörvény negyedik módosítása, amely a szociális biztonság nyújtására vonatkozó törekvésről szóló XIX. cikkének (1) bekezdésében a fogyatékossgot is nevesítette a támogatásra jogosult alanyi körben. A jelnyelv és a szociális biztonság területét az E) részben fejtem ki részletesebben.

d) Az alkotmányi szintű fogyatékossg fogalom létjogosultsága

Kétségtelen, hogy a fogyatékossg védett tulajdonságának alaptörvénybeli rögzítése Magyarországon is előtérbe állítja a fogyatékossg fogalom alkotmányi szempontú értelmezésének szükségességét. Ezt a felvetést az alapvető jogok biztosa és az Alkotmánybíróság gyakorlata is alátámasztja.

Az alapvető jogok biztosának 2012. június 28-án kelt jelentése²³⁰ rögzíti ugyanis, hogy a hazai jogrendszer az egyes jog- és szakterületek különbözősége okán nem rendelkezik egységes fogalommal a fogyatékos személy meghatározására. Az alapvető jogok biztosa a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatási helyzetének – a „Munka Méltósága” című projekt keretében megvalósuló – vizsgálatában külön kiemelte, hogy a megváltozott munkaképességű személy²³¹ kategóriája több homogén csoportot foglal magában, így az egészségkárosodott és a fogyatékossgal élő személyeket. Jelezte, hogy az egyes csoportokon belül is jelentős különbségek tapasztalhatóak az egészségkárosodás, illetve a fogyatékossg mértéke vonatkozásában. Véleményem szerint a fogyatékossg alkotmányi megjelenítésének azért van meghatározó szerepe, mert általa legfelsőbb normatív szinten alakíthatók ki az említett hiányzó egységesség normatív fogalmi alapelemei. Ezért különösen jelentős, hogy a fogyatékossg nevesítésre került az Alaptörvényben.

Mivel az Alkotmány nem tartalmazott kifejezetten a fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó rendelkezéseket, ezzel párhuzamosan az Alkotmánybíróság eddig nem is értelmezte a fogyatékossg fogalmát. A 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában azonban az Alkotmánybíróság már előtérbe helyezte a fogalom értelmezését. Az értelmezés keretében – az alapvető jogok biztosának álláspontjához hasonlóan – a testület hangsúlyozta ugyanis,

²²⁹ Erről lásd bővebben az értekezés E) részének V. 6. pontjában.

²³⁰ Lásd a fogyatékossgal emberek foglalkoztatásának jogszabályi korlátairól szóló jelentést az AJB-2618/2012. számú ügyben.

²³¹ A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 58. § (5) bekezdésének m) pontja alapján megváltozott munkaképességű személynek minősül „(...) a testi vagy szellemi fogyatékos, vagy akinek az orvosi rehabilitációt követően munkavállalási és munkahely-megtartási esélyei testi vagy szellemi károsodása miatt csökkennek.”

hogy a különböző jogágak különböző fogyatékoság definíciókat ismernek. A társadalombiztosítási jog hosszú ideig „rokkantnak” nevezte a fogyatékosággal élő személyeket, de a munkajog tekintetében korábban is jellemző volt a „csökkent/megváltozott munkaképességű munkavállaló” megjelölés használata. Jelenleg ez az utóbbi kifejezés figyelhető meg a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény, valamint a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény tekintetében is. Hangsúlyozandó továbbá, hogy az Ebktv. a „fogyatékoság” és a „fogyatékkal élő” kifejezéseket használja, a hivatkozott törvényi szabályozás azonban szintén nem tér ki a fogalmak értelmezésére. Véleményem szerint a magyar jogalkotó által alkalmazott meghatározás a társadalmi, illetve szociális szempontú modell irányába való elmozdulás jegeit viseli magán, amikor a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) 4. § a) pontja rögzíti, hogy a törvény alkalmazásában fogyatékos személynek minősül, aki *„érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során”*.²³² Ez a nézet jelenik meg az Alkotmánybíróság határozatában is, amely megfogalmazza, hogy a hivatkozott jogi meghatározás figyelemmel van a személyek egészségügyi fogyatkozására, és az ebből származó szociális hátrányra, illetve annak fennállásának tartósságára. Mindazonáltal a meghatározás nem kellően inkluzív, mert hatálya nem terjed ki azokra, akiknek valamely más típusú egészségkárosodás következtében lenne szükségük különös alkotmányos védelemre.²³³ Az Alkotmánybíróság azonban – a társadalmi befogadást előirányzó tág fogalmi szemlélet jelentőségét felismerve – rögzíti, hogy a testület a fogyatékosághoz kapcsolódó alaptörvényi rendelkezés értelmezésekor a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 1. cikkében szereplő értelmezést vette alapul. E szerint *„Fogyatékosággal élő személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását.”* A testület hangsúlyozza, hogy ez a meghatározás kiterjed arra az esetre is, amikor az érintett személy fogyatékosága veleszületett, és arra is, amikor az egészségkárosodás később vagy például baleset miatt következik be. Meglátásom szerint az Alkotmánybíróság e felfogása illeszkedik²³⁴ ahhoz a megállapításhoz, hogy a fogyatékosággal élő emberek és a társadalom többi tagja nem

²³² Hasonló módon a társadalmi modell felé megvalósuló paradigmaváltás figyelhető meg a német szociális törvénykönyv fogyatékos személyekről szóló IX. könyvében, amely meghatározza, hogy egy személy akkor minősül fogyatékosággal élőnek, ha „testi működésében, szellemi képességében vagy lelki épségében az életkora szerinti tipikus állapottól nagy valószínűséggel hat hónapnál hosszabb időtartamban eltér, és ezért a társadalmi életben való részvétele csökken.” A magyar és a német megfogalmazásban is szerepel az egészségügyi állapotban bekövetkezett funkcionális, illetve strukturális rendellenességre való utalás, illetve ennek tartós volta, és az ebből következő társadalmi hátrány. A két meghatározás közötti különbség, hogy a német törvény a pszichikai zavarok okozta fogyatékoságot is említi. Úgy vélem azonban, hogy az említett definíciók akkor felelnének meg maradéktalanul a társadalmi modellnek, ha a reagáló környezet és a fogyatékos adottság miatti differenciált társadalmi érintkezés is eleme lenne a meghatározásnak. A fogyatékoság ugyanis szociális értelemben nem pusztán a károsodás következtében eredményez hátrányt a társadalmi életben, meghatározó szerepe van annak is, hogyan fogadja az adott egészségkárosodást az azt körülvevő társadalom. A német jogirodalomban megfogalmazódott, hogy szociális törvénykönyvük említett fogyatékoság értelmezése a bio-pszicho-szociális fogalom kialakítását jelenti. Véleményem szerint ez csak akkor lenne igazolható, ha a kontextuális feltételek közrehatásának szerepeltetése is a definíció része lenne. Lásd erről Dagmar Schiek (Hrsg.): Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz. (AGG). Ein Kommentar aus europäischer Perspektive. Sellier European Law Publishers, München 2007. 90. o.

²³³ Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a cukorbetegséget említi példaként.

²³⁴ Christian Liesen: Gleiche Rechte und die Konstitution von Behinderung durch das Recht. Gemeinsam leben 3/008. 137-138. o.

különíthetők el egymástól, a közöttük lévő kapcsolatot „kontinuitás” jellemzi. Mivel a fogyatékoság életünk bármely pillanatában felléphet, definícióját úgy kell megalkotni, hogy annyira flexibilis legyen, hogy bármely egyéni élethelyzetre vonatkoztatni lehessen. Ebben is az látszik, hogy a jog területén a fogyatékoságot konzekvensen élethelyzetbe ágyazva kell vizsgálni, és nem állapotként szemlélni. Az egészségkárosodás leírásáról a közösségi életben való részvétel megjelenítése felé kell fordulni. Véleményem szerint a részvételi funkciók vizsgálata alkotmányjogi szempontból nem választható el a fogyatékoság miatti hátrányban részesítés tilalmának elemzésétől.

Balsai István alkotmánybíró különvéleményében felidézi, hogy 40/2012. (XII. 6.) AB határozat „(...) indokolásában kategorikusan kijelenti, hogy nincs meghatározva a magyar hatályos joganyagban a fogyatékoság és ezért quasi jogalkotói minőségben igyekszik kitölteni az űrt.” *Balsai István* ezzel ellentétben úgy véli valótlanság annak állítása, hogy nincs vonatkozó szabályozás. A Fot. felhatalmazása alapján megszületett 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet²³⁵ ugyanis részletezi a súlyos fogyatékoság minősítését, és 1. számú mellékletében felsorolja a fogyatékoság egyes kategóriáit. Az alkotmánybíró ezért jogalkotói hatáskörbe tartozónak véli annak eldöntését, hogy mely alanyi körre vonatkozatható az idézett jogszabály.

Véleményem szerint az Alkotmánybíróság értelmező tevékenysége azért volt indokolt, mert az Alaptörvényből levezetett konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben jelentkezett. Emellett az értelmezés indokoltságát követendő példaként tovább erősítheti, hogy a fogyatékoság fogalmának értelmezése korábban a német alkotmánybírói gyakorlatban is megjelent.²³⁶ Összességében megállapítható tehát, hogy az Alkotmánybíróság e döntésének jelentősége abban rejlik, hogy megerősítette az alaptörvényi szintű fogyatékoság fogalom létjogosultságát, kijelölte Magyarország számára a meghatározás kialakításának fő irányvonalát.

III. Összegzés

„Az alaptörvényben legfelsőbb normatív erővel megállapított alapértékek [...] rendszere keretet alkot és egyben a lehetőségek rendkívül sokirányú és kiterjedt dimenzióit nyitja meg. Megköveteli, hogy az állami szervek, a politikai szervezetek, a köztestületek, az érdekképviseleti és a civil szervezetek, a társadalmi közösségek és a polgárok tiszteletben tartásuk és kibontakoztatásuk az alkotmányi alapértékeket, lehetővé teszi, hogy a felsorolt alanyok az alaptörvényi keretek között *újabb értékeket* fejlesszenek ki.”²³⁷ Úgy vélem a fogyatékosággal élő személyek védelmét előírányzó szabályok az Európai Unió egyes tagállamainak alkotmányaiban szintén az idézett alapértékek körét gazdagítják. A fogyatékosággal élő személyekre vonatkozó tagállami alkotmányi rendelkezések ugyanis jelentős módon elősegíthetik és felgyorsíthatják a fogyatékosággal élő emberek teljes körű társadalmi részvételét célzó folyamat megvalósítását. A sérült emberek védelmét előírányzó alkotmányi rendelkezések ugyanis a jogi normatív értékek élén helyezkednek el, ennek következtében pedig kötelezettséget fakasztanak a jogalkotás és a jogalkalmazás irányába is. Rendeltetésük, hogy közvetítsék a fogyatékosággal élő személyek irányába megvalósuló elfogadó és befogadó magatartást, és különleges felhatalmazást adjanak az állam számára a fogyatékosággal élő emberek társadalmi részvételét gátló akadályok lebontására, illetve jogsérelemeik megszüntetésére.

²³⁵ 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól

²³⁶ BVerfGE 96, 288 (401)

²³⁷ Ádám Antal: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. Jura 2002. 1. sz. 19. o.

Az Európai Unió tagállamaiban található kapcsolódó alkotmányi rendelkezések alátámasztják, hogy az alkotmányozó hatalom választása, hogy a fogyatékossgal élő személyeket érintő tárgykört általánosan vagy adott részfogyatékossgai szempontokra leszűkítve szabályozza. Meglátásom szerint több tagállamban – köztük Magyarországon is – nehézségek fakadhatnak majd abból, hogy nem állapítható meg egyértelműen, hogy az alkotmányozó melyik utat választotta, mert az alkotmányi szabályozásokból úgynevezett „vegyes” szabályozás olvasható ki. Egyrésztől azért, mert a gyakran megfigyelhető többirányú megközelítés ellenére a kapcsolódó alkotmányi rendelkezések rövidek és tömörek, mellőzik a tartalom részletes kibontását.²³⁸ Másrésztől pedig annak okán, mert a rendelkezések a fogyatékossgal összefüggésben csak bizonyos jelenségekre koncentrálnak, ezzel nélkülözik a komplex szemlélet lehetőségét. Véleményem szerint az alkotmányi rendelkezések részletező, garanciákat tartalmazó megfogalmazásával az említett bizonytalanságok is kiküszöbölhetőek lehetnének különös figyelemmel például a portugál alkotmányi megoldás példaértékű voltára.

D) A FOGYATÉKOSSGAL ÉLŐ SZEMÉLYEK ALAPVETŐ JOGAI GYAKORLÁSÁNAK ELŐSEGÍTÉSE

Az Európai Unió tagállamaiban a fogyatékossgal élő emberek önálló életvitelének kialakítása, a társadalomban való aktív részvétele gyakran ütközik korlátokba. Fogyatékossguk következtében ugyanis számos akadállyal kell megküzdeniük alapvető jogaik gyakorlásakor.²³⁹ Ennek feloldása érdekében a fogyatékossgal élő uniós polgárok esetében a fogyatékossgukból adódó korlátozottabb joggyakorlási lehetőségeket kell uniós szinten ellensúlyozni. Biztosítani kell részükre, hogy a többi uniós polgárral egyenlően élhessenek alapvető jogaikkal. E célkitűzés előfeltételezi, hogy a tagállamok a komplex többszintű alkotmányjogi szabályozás keretében, hatékony jogérvényesítési szemléletet követve mozdítsák elő a fogyatékossgal élő emberek alapjogainak gyakorlását. Ennek megvalósításában a rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás elvének érvényesítése kerül előtérbe. Emiatt, a joggyakorlás biztosításának jelentőségét felismerve elengedhetetlen *a rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás alapjogi összefüggésekben értelmezhető fogalmának* értelmezése, és az azokhoz kapcsolódó alapvető nemzetközi és szupranacionális szabályozások áttekintése. Annál is inkább, mivel a fogyatékossgal élő emberek joggyakorlásának biztosítása is – ahogyan azt a dolgozat E) részében szereplő egyes alapvető jogok érintése során törekszem érzékeltetni – elsősorban az említett elvek sikeres alkalmazásának függvénye.

I. A rehabilitáció fogalma

A rehabilitáció fogalma azoknak a készségeknek, képességeknek, illetve tudásnak az újbóli megszerzését foglalja magában, amelyeket a fogyatékossgal élő emberek elvesztettek, vagy amelyek veszélybe kerültek valamely fogyatékossg kialakulása következtében.²⁴⁰ A rehabilitáció fogalmának értelmezésekor ezért fontos figyelemmel lenni arra, hogy milyen

²³⁸ „[...] az alkotmánynak nemhogy rövidnek, tömörnek, hanem részletesnek, garanciákat tartalmazónak, a legújabb fejleményeket figyelembe vevőnek, az újabb kihívásokra reagálnak kell lennie.” Lásd Drinóczi Tímea: Az új alkotmány szabályozási elveiről. Pázmány Law Working Papers 2011/9. 6. o. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-09.pdf> (2011.10.07.)

²³⁹ Európai fogyatékossgügyi stratégia 2010–2020. 6. o.

²⁴⁰ E. Lord – N. Guernsey – M. Balfe – L. Karr: i. m. 156. o.

szakterület szemszögéből fogalmazzák meg tartalmát, mivel a nézőpontválasztás jelentős mértékben befolyásolhatja a rehabilitáció jelentését. Ennek legfőbb oka, hogy a rehabilitáció folyamatként való értelmezése egymásba kapcsolódó, különböző területeken megvalósuló, egymást feltételező tevékenységeket feltételez.

A rehabilitáció komplexitása azt jelenti, hogy a különböző szakterületeknek és szakembereknek együtt kell működnie, minden tevékenységnek a rehabilitációs célra kell irányulnia: a fogyatékossgal élő ember segítésére, a társadalomban való részvételének előmozdítására kell törekedni. Ezt fejezi ki *Nagy Beáta* meglátása, aki szerint a rehabilitáció csak a különböző szakterületek és szakemberek együttműködésének megvalósításával nyer gyakorlati értelmet.²⁴¹ *Márkus Eszter* megfogalmazza,²⁴² hogy adott területhez tartozó szakember képtelen átlátni és hatékony módon segíteni a rehabilitációt igénylő ember életének valamennyi szegmensét. Mindazonáltal a rehabilitáció nem lehet pusztán egymás mellé rendelt tevékenységek halmaza, egységes rehabilitációs célt kell kialakítani, figyelemmel a rehabilitáción belüli együttműködés fő jellemzőire. Véleményem szerint ezért a párhuzamosság,²⁴³ a kontinuitás,²⁴⁴ a komplementaritás²⁴⁵ elvének a rehabilitáció fogalmi meghatározásaiban is jelen kell lennie. *Göllesz Viktor* szintén leírja, hogy a fogyatékossgal élő emberek rehabilitációját komplex feladatként kell felfogni. Kiemeli, hogy amennyiben a társadalom igényli az érintettek rehabilitációjában való részesülését, akkor a feladat megvalósítása során érvényesülnie kell a társadalmi munkamegosztás elvének. Kifejezésre juttatja, hogy a komplex jelleg azt jelenti, hogy a rehabilitációs törekvéseknek közös program alapján kell megvalósulniuk, az összes tevékenység hatékonyságát a közös cél irányába kell fejleszteni.²⁴⁶ *DeLisa, Currie és Martin* megfogalmazásában ez az összehangoltság iránti törekvés szintén fellelhető: definíciójukban a rehabilitáció olyan segítő folyamatként jelenik meg, amely lehetővé teszi, hogy az érintett személy teljes maximumát²⁴⁷ érje el fizikai, lelki, szociális, szakmai, szakmán kívüli, oktatási területeken. Mindezt úgy, hogy összhangban legyen fizikai, illetve anatómiai károsodásával, környezete korlátaival, kívánságaival, életéhez fűződő terveivel.²⁴⁸ *Wade és de Jong* leírása alapján²⁴⁹ megállapítható, hogy olyan ismétlődő és hatékony jellegű, nevelési célzatú „problémamegoldásról” van szó, amely az egyén magatartására helyezi a hangsúlyt, és a következő komponensekből épül fel: a felmérés alatt a releváns tényezőkre figyelemmel a nehézség természetének és mértékének feltárása történik, ezt a cél kitűzése követi. Ennek megvalósítása a beavatkozás fázisának feladata, amely egyrészt a rehabilitációs tevékenységhez illeszkedő gyógykezelést, másrészt az eredmények fenntartását támogató, a rehabilitációban részesülő személy életminőségét és biztonságát védő tevékenységeket foglalja magában.²⁵⁰ *Froböse és Wilke* rehabilitációnak nevezi az orvosi, pedagógiai, foglalkoztatási, szociális jellegű intézkedések összességét, amelyek a fogyatékossgal élő személyek számára a lehetőségeikhez képesti legjobb testi,

²⁴¹ Nagy Beáta: Pszichoterápia és rehabilitáció a gyermekellátásban a speciális szükségletű gyermekekkel végzett vizsgálatok tükrében. Didakt, Debrecen 2007. 31. o.

²⁴² Márkus Eszter: Pedagógiai és szociális rehabilitáció. In: Huszár Ilona – Kullmann Lajos – Tringer László (szerk.): A rehabilitáció gyakorlata. Medicina Könyvkiadó, Budapest 2006. 28-29. o.

²⁴³ Az egyes tevékenységek azonos időben, egymás mellett zajlanak. A szakemberek tapasztalatot cserélnek, rehabilitációs program keretében dolgoznak.

²⁴⁴ A rehabilitációs feladatoknak egymásra kell épülniük, folyamatosan bővülniük kell.

²⁴⁵ A különböző rehabilitációs tevékenységeknek nemcsak időben kell egymásra épülniük, ki is kell egészíteniük egymást.

²⁴⁶ Göllesz Viktor: Gyógypedagógiai rehabilitáció. Tankönyvkiadó, Budapest 1985. 36., 39. o.

²⁴⁷ Kálmán – Könczei: i.m. 91. o.

²⁴⁸ <http://www.sandta.org.za/articlepage.php?cp=101> (2010.03.17.)

²⁴⁹ Derick T. Wade – Barend A. de Jong: Recent advances in rehabilitation. In: British Medical Journal 2000; 320(7246): 1385 –1388. Forrás: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1118051/> (2010.04.22.)

²⁵⁰ A gyógykezelés és az annak eredményeit megtartani célzó támogatás fázisa egy adott intézkedésen belül, egyszerre is jelen lehetnek.

lelki és szociális feltételeket biztosítják. Ezek a kondíciók megteremtik a keretet arra, hogy az érintettek lehetőség szerinti normális társadalmi részvételüket saját erejükből megtartsák, illetve visszaszerezzék.²⁵¹ *Kullmann Lajos* a WHO definíciója alapján a Rehabilitációs Szakmai Kollégium által megfogalmazott meghatározásból indul ki. E szerint a rehabilitáció azt a szervezett tevékenységet jelenti, amelyet „a társadalom biztosít a huzamosan vagy véglegesen fogyatékos vagy rokkant embereknek, hogy megmaradt képességeikkel ismét elfoglalhassák helyüket a közösségben. A rehabilitáció orvosi, nevelési, foglalkoztatási és szociális intézkedések tervszerű, együttes és összehangolt, az egyénre szabott alkalmazása, amelyben a rehabilitálandó ember tevékenes részvétele nélkülözhetetlen.”²⁵²

A hivatkozott fogalmi meghatározások is közvetítik tehát, hogy a komplex rehabilitáció alapkövetelménye, hogy egymásra épülő, rendszerbe szerveződő elemekből álljon, a rehabilitáció egyes elemei pedig mindenki számára egyenlő eséllyel hozzáférhetőek legyenek. A rehabilitációs folyamatoknak ugyanis a szükségletekhez kell alkalmazkodniuk, a lehető legteljesebb emberi élet megvalósulását kell szolgálniuk.²⁵³ A rehabilitáció ezért egyidejű és koordinált orvosi, szociális, iskolai és foglalkoztatási intézkedések foganatosítását jelenti, amelyek célja az érintett személy egészségügyi okokból korlátokba ütköző tevékenységi lehetőségeinek, s így korlátozott funkcionális teljesítőképességének lehető legmesszemenőbb helyreállítása.²⁵⁴

A rehabilitáció és a jog közös gyökerének keresése során kétségtelenül felmerül az a kérdés, hogy milyen szerepet kap a jogtudomány a rehabilitációs folyamatban. Ennek következtében pedig vizsgálendő, hogy a rehabilitáció és a jog milyen kapcsolatban állhat egymással.²⁵⁵ Ezzel összefüggésben a német jogirodalomban Bertram *Schulin* fogalmazta meg, hogy a rehabilitáció úgynevezett „jog előtti fogalom”, amelyhez később a jog „hozzátapadt”. Felix *Welti* szerint azonban a rehabilitáció tekintetében inkább célmeghatározásról van szó, amelynek az élet több területén van formáló hatása, befolyása.²⁵⁶ Véleményem szerint az utóbbi állásfoglalás azért helytállóbb, mert a fogyatékosokkal élő személyek teljes társadalmi részvételének megteremtését tartja szem előtt, és ehhez átfogó jogi szabályozás kialakítását irányozza elő. A célmeghatározás hangsúlyozása azért előrevetető, mert a különböző tevékenységek, eljárások, elérendő célkitűzések leírásával ösztönző hatás kifejtésére alkalmas.²⁵⁷ Ebből véleményem szerint már az is következik, hogy a rehabilitáció jogi fogalmát az egyén és a környezet viszonylatában szükséges vizsgálni. *A fogyatékosághoz hasonlóan a rehabilitáció esetében is olyan fogalomról van szó ugyanis, amelynek tartalma a jog nélkül nem tölthető ki, amennyiben adott társadalmi jelenség szabályozásának szükségessége kerül előtérbe.*

²⁵¹ Ingo Froböse – Christian Hartmann – Hans-Joachim Minow – Gunar Senf – Kerstin Strunk – Siw Waffenschmidt – Christiane Wilke: *Bewegung und Training. Grundlagen und Methodik für Physio- und Sporttherapeuten.* Urban & Fischer Verlag, München 2002. 353. o.

²⁵² Kullmann Lajos: Az orvosi rehabilitáció sajátosságai. In: Huszár Ilona – Kullmann Lajos – Tringer László (szerk.): *A rehabilitáció gyakorlata.* Medicina Könyvkiadó, Budapest 2006. 15. o.

²⁵³ Gere Ilona – Szellő János (szerk.): *Foglalkozási rehabilitáció.* Jegyzet. Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány. 2007. 11-12. o.

²⁵⁴ Ernst-Wilhelm Luthé: *Begriff der Rehabilitation und des Rehabilitationsrechts.* In: *Rehabilitationsrecht.* (Hrsg. Ernst-Wilhelm Luthé). Erich Schmidt Verlag, 2009. 8. o.

²⁵⁵ Véleményem szerint alkotmányjogi vonatkozásban a rehabilitáció komplexitása a jogalkotást is érinti. A rehabilitációs tevékenység sokrétű voltát ugyanis a jogszabályokban is kifejezésre kell juttatni. Ez a törekvés figyelhető meg a Fot. 4. § b) pontjában, amely szerint a rehabilitáció „az egészségügyi, mentálhigiénés, oktatási, képzési, átképzési, foglalkoztatási, szociális rendszerekben megvalósuló folyamat, amelynek célja a fogyatékos személy képességének fejlesztése, szinten tartása, a társadalmi életben való részvételének, valamint önálló életvitelének elősegítése.”

²⁵⁶ Welti: i. m. 174. o.

²⁵⁷ Uo.

II. A rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás kapcsolata

A rehabilitáció jogi szempontból való megközelítésén belül az *alapjogi szemlélet* azért érdemel önálló fogalmi modell felállítását, mert a fogyatékos fogalmához hasonlóan a rehabilitáció definícióját is az alapvető jogok tükrében szükséges vizsgálni. A rehabilitáció alapjogi összefüggésben ugyanis az egyén olyan állapotba helyezését jelenti, amely lehetővé teszi, hogy az érintett személy élni tudjon alapvető jogaival.²⁵⁸ Mivel a rehabilitáció és a társadalmi részvétel az alapvető jogok megvalósulását alapvetően befolyásolják, így a modell keretében azt is szükséges végigtekinteni, hogy az egyes fogyatékos csoportoknál mely alapvető jogok gyakorlása kívánja meg leginkább a rehabilitáció általi támogatást. Véleményem szerint ez utóbbi feladat előfeltételezi annak feltárását is, hogy milyen jellegű alapjogi visszaélések jelentkezhetnek a rehabilitációs intézkedések következtében. Ebben az összefüggésben külön figyelemmel szükséges lenni az értelmi vagy pszicho-szociális fogyatékosokkal élő személyekre, mert ők különösen kiszolgáltatottak lehetnek a „rehabilitációs” emberi jogi visszaéléseknek. Az ő esetükben gyakran olyan módszereket alkalmaznak, amelyek az érintettek céljaival, illetve kívánságaival ellentétesek. „Az ilyen rehabilitáció sérti az olyan alapvető emberi jogokat, mint az autonómia, a véleménynyilvánítás szabadsága, a részvétel és a befogadás, a hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség és a személyes integritás.”²⁵⁹

Fontos kiemelni, hogy a fogyatékosokkal élő emberek számos nehézséggel szembesülnek, amikor élni szeretnének alapvető jogaikkal. Fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetést eredményez ugyanis, ha a fogyatékos alapján olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás jelentkezik, amely az alapjogok másokkal azonos alapon történő gyakorlásának csorbítását vagy lehetetlenné tételét eredményezi a társadalmi élet bármely területén. Az ésszerű alkalmazkodás ebből fakadóan azokat a módosításokat és strukturális változtatásokat jelenti, amelyek a fogyatékosokkal élő személyek mindenki mással egyenlő alapvető jogai gyakorlásának biztosításához szükségesek.²⁶⁰ Hangsúlyozandó, hogy a rehabilitációval²⁶¹ és a rehabilitációval ellentétben az *ésszerű alkalmazkodás a környezettől várja a sérült emberek alapjogainak érvényesítését lehetővé tevő körülmények kialakítását, míg a rehabilitáció célkitűzése, hogy adott élethelyzetben magát a fogyatékosokkal élő embert lássa el az alapvető jogainak gyakorlásához szükséges speciális tudással és eszközökkel.*²⁶² Így például egy munkáltatótól elvárható, hogy kerekesszékekkel is megközelíthető akadálymentes munkahelyet hozzon létre, azt azonban már nem lehet tőle megkövetelni, hogy a kerekesszék használatát is megtanítsa az érintett személyeknek. Ehhez hasonlóan a látássérült személyektől nem tagadható meg az üzletekben a szolgáltatás csak azért, mert a vásárlásra vakvezető kutya segítségével érkeznek. A kutyás közlekedés szabályaira azonban már külön rehabilitáció keretében kell megtanítani a fogyatékosokkal élő személyeket. Az audiovizuális médiaszolgáltatónak is törekednie kell arra, hogy műsorszámait fokozatosan hozzáférhetővé tegye a hallássérült emberek számára. Nem a szolgáltató feladata azonban, hogy a jelnyelvre vagy a feliratozás értelmezésére megtanítsa az érintett személyeket.

Az EBH joggyakorlata is azt igazolja, hogy a fogyatékosokkal élő személyek esetében különösen jellemző, hogy az áruk forgalma és a szolgáltatások igénybevétele vonatkozásában

²⁵⁸ Welti: i.m. 176. o.

²⁵⁹ E. Lord – N. Guernsey – M. Balfe – L. Karr: i. m. 166. o.

²⁶⁰ Lásd a Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény 2. cikkét.

²⁶¹ A rehabilitáció fogalmától meg kell különböztetni a rehabilitációt, amelynek lényege, hogy segítse az érintetteket meghatározott új készségek, képességek, tudás elsajátításában. Lásd E. Lord – N. Guernsey – M. Balfe – L. Karr: i. m. 156. o.

²⁶² E. Lord – N. Guernsey – M. Balfe – L. Karr: i. m. 157. o.

keletkezett sérelmeik az ésszerű alkalmazkodást biztosító intézkedések elmulasztásához köthetőek. Az ésszerű alkalmazkodás elmaradása ugyanis nehezítheti a rehabilitáció során elért eredmények beépítését a mindennapokba. Így például az egyezséggel zárult EBH 557/2009. számú ügyben a mozgássérült kérelmező azt sérelmezte, hogy az eljárás alá vont áruházlánc egyik áruházában nem biztosítottak megfelelő számú kerekesszékekhez csatlakoztatható speciális bevásárlókocsit a mozgássérült személyek számára. Az egészségügy területét is érinti az EBH 723/2008. számú ügye, amelyben egy látássérülteket képviselő egyesület közérdekű igényérvényesítés keretében azt sérelmezte, hogy az eljárás alá vont gyógyszerforgalmazó nem küldte meg a forgalomba hozatali eljárásban engedélyezett gyógyszerek betegtájékoztatóit az általuk kért formátumban.

Az ésszerű alkalmazkodás elengedhetetlen szerepe ellenére hangsúlyozandó azonban, hogy önmagában a környezet alkalmazkodása nem elegendő minden esetben ahhoz, hogy a fogyatékossgal élő ember a társadalom többi tagjával egyenlően gyakorolhassa adott alapvető jogát. A fogyatékossgal élő emberek ugyanis meghatározott élethelyzetekben *további egyéni támogatást igényelnek* egyedi körülményeik és fogyatékossguk mértékére figyelemmel. A rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás elve egymástól *élesen el nem határolható fogalmak, kölcsönösen feltételezik egymást*: míg a rehabilitáció inkább az egyéni szinten jelentkezik, addig az ésszerű alkalmazkodás többnyire a környezeti akadályok kiküszöbölésére törekszik. Véleményem szerint az említett belső és külső közelítés jegyei nemzetközi és szupranacionális szinten is fellelhetők.

1. A rehabilitációhoz kapcsolódó nemzetközi jogi keret

A fogyatékossgához kapcsolódó nemzetközi normák szerepe azért is meghatározó, mert előtérbe állítják a sérült emberek élethelyzetét pozitívan befolyásoló szakpolitikákat és programokat. Mivel az említett támogató programok és szakpolitikai intézkedések meghatározó része a rehabilitáció tárgykörével hozható összefüggésbe, így indokolt az ahhoz kapcsolódó alapvető nemzetközi jogi normák áttekintése is.

A nemzetközi jogi háttérrel tekintve a rehabilitáció területén jelentős lépést jelentett, hogy az ESZK a rehabilitációt a foglalkoztatás szemszögéből közelítette meg, a munkaerő-piaci elhelyezkedést állította középpontba. Véleményem szerint az ESZK 15. cikkében szereplő a szakmai képzéshez és a visszailleszkedéshez való jog a rehabilitációhoz való jog részjogosítványaiként foghatók fel.

Szintén a foglalkoztatás területén megvalósuló rehabilitáció került előtérbe, amikor a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 1983-ban elfogadta a szakmai rehabilitációról és a foglalkoztatásról szóló 159. számú egyezményt. A hivatkozott nemzetközi dokumentum értelmében a szakmai rehabilitáció célkitűzése, *„(...) hogy a megváltozott munkaképességűeket képessé tegye megfelelő munka vállalására, megtartására és az abban való előrehaladásra, ezáltal elősegítve e személyeknek a társadalomba való beilleszkedését, illetve visszailleszkedését.*„

A Gyermek jogairól szóló 1989-ben kelt egyezményből véleményem szerint már a komplex rehabilitáció iránti igény is kiolvasható. Jóllehet az egyezmény 39. cikkében²⁶³ a fogyatékossg következtében szükségessé váló rehabilitációs intézkedéseket nem sorolta fel a rehabilitáció alkalmazásának indokai között, a rehabilitáció elve azonban már kibontható 23.

²⁶³ „Az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést arra, hogy az elhanyagolás, a kizsákmányolás és a durva bánásmód, a kínzás vagy a kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód bármely más formájának, illetőleg a fegyveres konfliktusnak áldozatává vált bármely gyermek testi és szellemi rehabilitációját és a társadalomba való beilleszkedését megkönnyítsék. Ennek a rehabilitációnak és a társadalomba való beilleszkedésnek a gyermek egészségét, önbecsülését és emberi méltóságát fejlesztő körülmények között kell történnie.”

cikkéből. Az utóbbi cikk 1. bekezdésében a részes államok elismerik ugyanis, „(...) *hogy a szellemileg vagy testileg fogyatékos gyermeknek emberi méltóságát biztosító, önfenntartását előmozdító, a közösségi életben való tevékeny részvételt lehetővé tevő, teljes és tisztességes életet kell élnie.*” Az egyezmény 2. bekezdésében²⁶⁴ pedig külön kiemeli a fogyatékossgal élő gyermek különleges gondozáshoz való jogát és ehhez kapcsolódóan előtérbe helyezi az állami segítségnyújtás szerepét. Úgy vélem az állami segítség alkalmazásának hangsúlyozásából már levezethető a rehabilitációs intézkedések foganatosításának elvárása is. Ezt alátámasztja a 23. cikk 3. bekezdése is, amelyből – a rehabilitáció nevesítésének mellőzése ellenére – a társadalmi részvétel elősegítését előírányzó komplex rehabilitáció megvalósításának szükségessége kiolvasható. E szerint „*Tekintettel a fogyatékos gyermek sajátos szükségleteire, a 2. bekezdés értelmében nyújtott segítség a gyermek szüleinek vagy gondviselőinek anyagi erőforrásait figyelembe véve, lehetőség szerint ingyenes, és úgy kell alakítani, hogy a fogyatékos gyermek valóban részesülhessen oktatásban, képzésben egészségügyi ellátásban, gyógyító-nevelésben, munkára való felkészítésben és szabadidő-tevékenységben oly módon, hogy ezek biztosítsák személyisége lehető legteljesebb kibontakoztatását kulturális és szellemi területen egyaránt.*”

Alkotmányjogi szempontból is előtérbe kerül, hogy a fogyatékossgal élő emberek esélyegyenlőségének alapvető szabályai 1993-ban tovább bővítették a rehabilitáció fogalmának jelentéstartalmát. A dokumentumban ugyanis a rehabilitáció az egyenlő részvétel előfeltételei között szerepel. Az esélyegyenlőség biztosítását előírányzó szemlélet mellett egyértelműen megjelenik továbbá a rehabilitációra²⁶⁵ vonatkozó komplex megközelítés is.²⁶⁶ A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete és az Egészségügyi Világszervezet állásfoglalásai alapján a *Community-based rehabilitation* (a továbbiakban: CBR) olyan stratégia, amely a fogyatékossgal élő személyek rehabilitációját, egyenlő részvételét, társadalomba való inklúzióját hivatott elősegíteni. A CBR programja a fogyatékossgal élő emberek, családjaik, szervezeteik és közösségeik erőfeszítései, valamint a releváns kormányzati és nem kormányzati egészségügyi, oktatási, foglalkoztatási, szociális és egyéb szolgáltatások révén tud megvalósulni. Ennek alapján a CBR célkitűzései is két fő csoportba sorolhatóak: az elsőbe annak biztosítása tartozik, hogy a fogyatékossgal élő emberek maximális mértékben kibontakoztathassák fizikai és mentális képességeiket, valamint hozzáférhessenek a rendszeres szolgáltatásokhoz és lehetőségekhez, és aktív közreműködő tagjai lehessenek a társadalomnak. A második körbe azok a célok tartoznak, amelyek „a közösség aktiválására” irányulnak annak érdekében, hogy előmozdítsák és védelmezzék a fogyatékossgal élő személyek emberi jogait a közösségben előidézett változások által.²⁶⁷ Véleményem szerint az *első csoportba* tartozó törekvések a

²⁶⁴ A 23. cikk 2. bekezdése szerint a „(...) részes államok elismerik a fogyatékos gyermeknek a különleges gondozáshoz való jogát, és a rendelkezésükre álló forrásoktól függő mértékben, az előírt feltételeknek megfelelő fogyatékos gyermeknek és eltartóinak, kérelemre, a gyermek állapotához és szülei vagy gondviselői helyzetéhez alkalmazkodó segítséget biztosítanak.”

²⁶⁵ A rehabilitáció fogalma ugyanis arra a folyamatra utal, amelyben a fogyatékossgal élő embereket képessé tesz arra, hogy elérjék és fenntartsák optimális fizikai, érzékszervi, értelmi, pszichiátriai illetve társadalmi funkciószintjüket. A rehabilitációhoz tartozhatnak bizonyos funkciók biztosítására vagy helyreállítására, illetve egy bizonyos funkció elvesztésének vagy hiányának, vagy bizonyos funkciókban korlátozottságának kompenzálására. A rehabilitációs folyamatnak nem része a kezdeti orvosi ellátás, de feltétlenül hozzátartozik az intézkedések és tevékenységek széles köre az alapvető és általános rehabilitációtól a célorientált tevékenységekig.

²⁶⁶ A/RES/48/96 Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=23> (2012.04.07.)

²⁶⁷ CBR. A Strategy for Rehabilitation, Equalization of Opportunities, Poverty Reduction and Social Inclusion of People with Disabilities. Joint Position Paper. (International Labour Office, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, World Health Organization) World Health Organization 2004. 2-3. o. Forrás: http://whqlibdoc.who.int/publications/2004/9241592389_eng.pdf (2012.08.29)

rehabilitáció elvével állíthatók párhuzamba, míg a *másodikba* tartozók már az *ésszerű alkalmazkodás* elvét helyezik előtérbe. A két elv párhuzamos jelenléte és határai „képlékenysége” is közvetíti, hogy a fogyatékoságból eredő hátrányok a fogyatékosággal élő ember személyében rejlő és az őt körülvevő környezet körülményeinek *együttes fejlesztésével* küszöbölhetők ki a leghatékonyabban. Hangsúlyozandó, hogy ez a szemlélet jelenik meg – az immár az uniós jogrendnek is részét képező – Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezményben is.²⁶⁸

2. A 2000/78/EK irányelv 5. cikke

A 2000/78/EK irányelv 5. cikkében rögzíti, hogy a tagállamoknak az egyenlő bánásmód elvének végrehajtása érdekében a fogyatékosággal élő személyekkel kapcsolatban ésszerű intézkedéseket szükséges bevezetniük. Ennek alapján „(...) *a munkaadóknak meg kell tenniük a megfelelő és az adott esetben szükséges intézkedéseket, hogy a fogyatékos személy számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzés, kivéve, ha az ilyen intézkedés aránytalanul nagy terhet ró a munkaadóra.*„ A munkáltatóra mért teher nem minősül aránytalanul nagy, amennyiben az adott tagállam fogyatékosügyei politikájának intézkedései megfelelően ellensúlyozzák azt.

Az ésszerű alkalmazkodás elve az irányelv elfogadását megelőzően ismeretlen volt a legtöbb tagállam jogrendszerében, így annak megvalósítása új kötelezettséggé került előtérbe az Európai Unióban. Annak ellenére azonban, hogy az ésszerű alkalmazkodás komplex elvárásokat támaszt a tagállamok felé, az irányelv csak korlátozott iránymutatásul szolgál a kötelezettség tartalmának kibontását illetően. Ezért az ésszerű alkalmazkodás értelmezése annak nemzeti jogba ültetése során főként a tagállamokra hárul.²⁶⁹ Ezzel összefüggésben garanciális jelentőségű, hogy az irányelvben lévő rendelkezések *minimumkövetelményekként*²⁷⁰ kerülnek előtérbe, következésképpen a tagállamoknak arra is lehetőségük van, hogy az irányelvbeliéknél kedvezőbb intézkedéseket vezessenek be. Az irányelv végrehajtása azonban nem nyújthat jogalapot a tagállamoknak arra, hogy a hátrányos megkülönböztetés már elért szintjét csökkentsék. Szembetűnő, hogy az irányelv ésszerű alkalmazkodásra vonatkozó rendelkezése viszonylag rövid, holott az általa támasztott követelmény sokrétű megközelítést igényel. Értelmezési segédletnek tekinthető azonban az irányelv preambulumának (20) bekezdése, amely szerint: „*Megfelelő, azaz hatékony és gyakorlati intézkedéseket kell tenni azért, hogy a munkahelyeket a fogyatékosok igényeinek megfelelően alakítsák ki, például az épületek és a munkaeszközök megfelelő átalakításával, a munkaidő beosztásának és a feladatok szétosztásának a fogyatékosok igényeihez igazításával, illetve a képzés vagy beilleszkedés biztosításával.*” Az irányelv preambulumának (21) cikkében pedig külön utal azokra a szempontokra, amelyek alapján megállapítható, hogy adott intézkedés foganatosítása nem jelent-e aránytalanul nagy terhet. Ezek közé tartozik a felmerülő költségek, a szervezet vagy a vállalkozás nagyságának és pénzügyi erőforrásainak, valamint a köztámogatások és egyéb támogatási lehetőségek figyelembevétele.

Megfigyelhető, hogy a 2000/78/EK irányelv erősen támaszkodik az 1990-ben megalkotott fogyatékosággal élő amerikaiakról szóló törvény, az *Americans with Disabilities Act* (a

²⁶⁸ A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény preambulumának e) pontja alapján a „(...) fogyatékoság a fogyatékosággal élő személyek és az attitűdbeli, illetve a környezeti akadályok kölcsönhatásának következménye, amely gátolja őket a társadalomban való teljes és hatékony, másokkal azonos alapon történő részvételben;”

²⁶⁹ Lisa Waddington: When it is Reasonable for Europeans to be Confused: Understanding when a Disability Accommodation is “Reasonable” from a Comparative Perspective. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 29., No. 3. 2008. 318. o.

²⁷⁰ Lásd az irányelv 8. cikkét.

továbbiakban: ADA) rendelkezéseire.²⁷¹ Az ADA szabályozásában az ésszerű alkalmazkodást megvalósító intézkedések a munkahelyi körülmények javításának széles körét ölelik fel. A hivatkozott törvény értelmében ugyanis az ésszerű alkalmazkodás intézkedései két alapvető kategóriába sorolhatók.²⁷² Az első csoportba tartozó intézkedések – amelyek úgynevezett „hard” költségekkel járnak – arra irányulnak, hogy a munkavállalók által már használt fizikai környezet hozzáférhetővé és használhatóvá váljon a fogyatékossgal élő emberek számára is.²⁷³ A második kategóriában pedig – amelyek foganatosítása főként „soft” költségeket igényel – munkaszervezési, módszertani átalakítások szerepelnek.²⁷⁴ Az ésszerű alkalmazkodás területén²⁷⁵ kiemelkedő jelentősége van, hogy az ADA rögzíti, hogy az ésszerű alkalmazkodás elmulasztása hátrányos megkülönböztetést valósít meg.²⁷⁶ A hasonló fogalomhasználatok ellenére szembetűnő, hogy az irányelv az 5. cikkben szereplő ésszerű alkalmazkodás követelményét a 2. cikkben szereplő diszkriminációs tényállásoktól²⁷⁷ elkülönítetten szabályozza. Az irányelv így az ADA szabályozásával ellentétben nem teszi egyértelművé, hogy az ésszerű alkalmazkodás mellőzése megvalósítja-e a hátrányos megkülönböztetés valamely formáját.²⁷⁸ A jelzett bizonytalanság kiküszöbölésre került azonban az uniós jogrendnek is részét képező Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményben.²⁷⁹

3. A rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás megjelenése a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményben

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény szintén előtérbe helyezi az ésszerű alkalmazkodás és a rehabilitáció elvét.

Az ésszerű alkalmazkodás az egyezmény 2. cikke alapján „(...) azokat az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását;”. Ez a meghatározás – a 2000/78/EK irányelvvel ellentétben – már rögzíti, hogy az ésszerű alkalmazkodás megtagadása fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetést valósít meg.²⁸⁰ Mivel a fogyatékossgal miatti hátrányban részesítés tilalma több rendelkezésben kifejezetten is rögzítésre kerül, az ésszerű alkalmazkodás követelménye áthatja az egyezmény egészét, ezáltal kiterjeszthető a fogyatékossgal élő emberek számos élethelyzetére.²⁸¹

²⁷¹ Erről lásd bővebben Lisa Waddington: Implementing the Disability Provisions of the Framework Employment Directive: Room for Exercising National Discretion. In: Anna Lawson – Caroline Gooding (eds.): Disability Rights in Europe: From Theory to Practice. Hart Publishing, Oxford and Portland 2005. 124-126. o.

²⁷² Michael Ashley Stein: The Law and Economics of Disability Accommodations. Duke Law Journal 2003. Vol. 53., 88-89. o.

²⁷³ ADA, 42 U.S.C. § 12111(9)(A)

²⁷⁴ ADA, 42 U.S.C. § 12111(9)(B)

²⁷⁵ Halmos Szilvia: Fizikai akadálymentesítés a munka világában. Esély 2009. 2. szám 22. o.

²⁷⁶ ADA, 42 U.S.C. § 12112 b) (5)(A)

²⁷⁷ A 2000/78/EK irányelv 2. cikke alapján a diszkriminációs tényállások közé tartozik a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, valamint a hátrányos megkülönböztetésre adott utasítás.

²⁷⁸ Halmos: i. m. 29. o.

²⁷⁹ A magyarországi szabályozást lásd az értekezés D) részének III. pontjában.

²⁸⁰ A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 2. cikkében rögzíti, hogy a fogyatékossgal alapján megvalósuló hátrányos megkülönböztetés „a fogyatékossgal alapuló bármilyen különbségtételt, kizárást vagy korlátozást jelent, amelynek célja vagy hatása valamennyi emberi jog és alapvető szabadság másokkal azonos alapon történő elismerésének, élvezetének vagy gyakorlásának csorbítása vagy semmibe vétele a politikai, a gazdasági, a szociális, a kulturális, a civil élet terén, vagy bármely egyéb területen. Ez a hátrányos megkülönböztetés minden formáját magában foglalja, egyebek között az ésszerű alkalmazkodás megtagadását;”.

²⁸¹ Halmos: i. m. 32. o.

A *habilitációról és a rehabilitációról* a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 26. cikkében rendelkezik. A hivatkozott cikk (1) bekezdése alapján az érintett „(...) államok megtesznek minden hatékony és szükséges intézkedést – ideértve a sorstársi segítségnyújtást is – annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára az élet minden területén biztosított legyen a legteljesebb függetlenség, a fizikai, mentális, szociális és szakmai képességek, valamint a teljes befogadás és részvétel elérése és megtartása. E célból a részes államok átfogó rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatásokat és programokat hoznak létre, erősítik és kiterjesztik azokat, különös tekintettel az egészségügy, a foglalkoztatás, az oktatás és a szociális szolgáltatások terén (...)” Az egyezmény 26. cikke a fogyatékossgal élő emberek számára nem keletkeztet konkrét alanyi jogosultságot meghatározott rehabilitációs intézkedések iránt, az kizárólag a részes államokat köti. A 26. cikk így anélkül kötelezi az államokat meghatározott intézkedések megtételére, hogy szubjektív jogokat hozna létre a sérült emberek részére.²⁸² A hivatkozott cikk 1. bekezdésének a) pontja értelmében a rehabilitációs és rehabilitációs programoknak a lehetséges legkorábbi szakaszban szükséges kezdődniük, továbbá az egyéni igények és képességek multidiszciplináris értékelésén kell alapulniuk. Ez azt jelenti, hogy a részes államoknak – holisztikus megközelítést alkalmazva – nemcsak az egyén károsodását és problémáit kell figyelembe vennie, hanem az erősségeit is támogatnia szükséges.²⁸³ A 26. cikk 1. bekezdésének b) pontja rögzíti továbbá azt is, hogy a programok „támogatják a közösségben való részvételt és az abba való befogadást, önkéntes alapon működnek, és a fogyatékossgal élő személyek lakóhelyéhez – a vidéki régiókat is beleértve – a lehető legközelebb vannak.” A programok önkéntes alapjának azért van jelentősége, mert megadja az érintett személynek az egyéni döntés lehetőségét adott program választására, illetve az abban való részvételre.

Az egyezmény 26. cikkének 2. és 3. bekezdése véleményem szerint annak felismerését közvetíti, hogy a rehabilitációs intézkedések eredményessége nagymértékben a rehabilitációt nyújtó személyek és az általuk végzett tevékenységek minőségének függvénye. Az államok támogatják ugyanis a szolgáltatásokban közreműködő szakértők és személyzet képzését, a sérült emberek részére létrehozott támogató-segítő eszközök és technológiák használatát. A megfelelő technológiai tárgyi háttér biztosítása véleményem szerint már az ésszerű alkalmazkodás – ezzel összefüggően az egyetemes tervezés²⁸⁴ – elvének gyakorlati alkalmazását jelenti. E követelmény összekapcsolása a rehabilitációs programok nyújtásával véleményem szerint újabb bizonyítéka annak, hogy *a rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás egymástól mereven el nem választható fogalmak, mivel kölcsönösen feltételezik egymást a teljes társadalmi befogadás elérése érdekében.*²⁸⁵

4. Az „intézkedés iránti jog” tiszteletben tartása a Charta alapján

A Charta két kifejezetten a fogyatékossgal élő személyeket érintő rendelkezése közül a *Charta 26. cikke* kerül előtérbe, mert annak tág kerete az ésszerű alkalmazkodás mellett az érintett személyek rehabilitációhoz való jogának elismerését is jelenti. A hivatkozott cikk *nem hoz létre igényjogokat*, „csak jogokról van szó, amelyeket tiszteletben kell tartani.”²⁸⁶ A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 26. cikkéhez hasonlóan tehát a Charta 26. cikke sem hoz létre konkrét alanyi jogosultságot meghatározott intézkedések iránt.

²⁸² Lauri Philipp Rothfritz: Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene. Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2010. 334. o.

²⁸³ Uo. 335. o.

²⁸⁴ Lásd a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 2. cikkét.

²⁸⁵ A magyar vonatkozásokat lásd az értekezés D) részének III. 3. pontjában.

²⁸⁶ Hölscheidt: i. m. 317. o

Ennek ellenére „általános jogot teremt” a sérült emberek részére társadalmi részvételük elősegítése iránt, a tagállamokat pedig konzisztens – komplex rehabilitációs programokat is alkalmazó – fogyatékoságpolitika kialakítására sarkallja.

A Charta 21. és 26. cikkéből levezethető tehát, hogy *a tagállamok feladata a fogyatékosággal élő személyeket érintő jogvédelem Chartában megjelenő keretének kibontása*. Ennek alapján a tagállamoknak – nemzetgazdaságuk mindenkori lehetőségeivel összhangban – biztosítaniuk kell a fogyatékosággal élő személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer létrehozását és megfelelő működtetését. Ezért elengedhetetlen az ésszerű alkalmazkodás és a rehabilitáció alkalmazása különös tekintettel arra, hogy az említett intézkedéseknek is *a hátrányban részesítés tilalmának figyelembevételével kell megvalósulniuk*.

5. Az ésszerű alkalmazkodás és a rehabilitáció elvének megjelenése az Európai Bíróság joggyakorlatában

Az Európai Bíróság joggyakorlatát vizsgálva megállapítható, hogy abban a fogyatékoság következtében kialakuló diszkrimináció kérdései a foglalkoztatás területén kerültek leginkább előtérbe. Ebből következik, hogy az Európai Bíróság a 2000/78/EK irányelv szabályozására támaszkodott az ésszerű alkalmazkodás elvének vonatkozásában is. A *Chacón Navas ügy*²⁸⁷ esetében az Európai Bíróságnak eljárása során azt kellett megállapítania, hogy a felperes betegsége fogyatékoságnak tekinthető-e.

Sonia Chacón Navas az Eurest közétkeztetési társaságnál dolgozott. Betegsége miatt keresőképességének rövid időn belüli helyreállása nem volt várható. Munkáltatója ezért először szüneteltette munkaviszonyát, majd felmondott neki, és kártérítést ajánlott fel a számára. A munkavállaló nem fogadta el a felmondást, annak érvénytelenítése érdekében pert indított, amelynek keretében a spanyol bíróság előzetes döntéshozatal iránti eljárást kezdeményezett. Az Európai Bíróságnak azt kellett megállapítania, hogy a felperes betegsége fogyatékoságnak tekinthető-e, így érvényes-e rá az említett irányelvbeli tilalom. Az eljárás eredményeképpen az Európai Bíróság meghatározta, hogy az irányelv alapján a fogyatékoság fogalma „(...) olyan korlátozottságként értendő, amely különösen valamilyen testi, szellemi vagy lelki ártalmon alapul, és az érintettet akadályozza a szakmai életben való részvételben”. E megfogalmazás alapján a fogyatékoság nem azonosítható a betegség fogalmával.

Ebben az ügyben az Európai Bíróság a fogyatékoság fogalmával ellentétben – erre irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelem hiányában – nem tért ki az ésszerű alkalmazkodás fogalmának értelmezésére. Véleményem szerint ennek ellenére előrelépést jelent, hogy az Európai Bíróság az irányelv támasztotta bizonytalansággal szemben világossá tette, hogy az ésszerű alkalmazkodás követelményének mellőzése hátrányos megkülönböztetést eredményez: „*A munkáltatói felmondás tekintetében a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés 2000/78 irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében és 3. cikke (1) bekezdésének c) pontjában írt tilalmával ellentétes a fogyatékoságon alapuló olyan munkáltatói felmondás, amely a fogyatékkal élők igényeihez való ésszerű alkalmazkodás kötelezettségére tekintettel nem indokolható azzal, hogy az érintett nem alkalmas, nem képes vagy nem vehető igénybe munkaköre alapvető feladatainak ellátására.*” Az Európai Bíróság idézett megállapítása azt közvetíti, hogy az irányelv 5. cikkében szereplő ésszerű alkalmazkodás követelménye szorosan kapcsolódik a 2. cikkben lévő diszkriminációs tényállásokhoz, így annak elmulasztása hátrányos megkülönböztetést valósít meg.

²⁸⁷ C-13/05. sz. Sonia Chacón Navas kontra Eurest Colectividades SA ügyben 2006. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-6467. o.]

A *Coleman kontra Attridge Law* ügyben²⁸⁸ az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az alapeljárás felperese, S. Coleman és az Attridge Law ügyvédi iroda, valamint annak egyik tagja, S. Law között a felperes munkaviszonyának felmondással történt megszüntetése tárgyában folyó eljárásban terjesztették elő. Az alapügyben a jogvita alapjául az szolgált, hogy S. Coleman úgy vélte kedvezőtlenebb bánásmódban részesült, mert fogyatékossgal élő gyermeke született, aki különleges gondozást igényel. Mivel a London South Employment Tribunal úgy vélte, hogy az előtte folyamatban lévő jogvitában a közösségi jog értelmezésére vonatkozó kérdés merült fel, az eljárását felfüggesztette és előzetes döntéshozatal céljából az Európai Bíróság felé fordult. Ennek eredményeképpen az Európai Bíróság a munkavállalón kívüli tágabb körre terjesztette ki a fogyatékossgal miatti hátrányos megkülönböztetés tilalmát, amikor megállapította, hogy sérti a közvetlen hátrányos megkülönböztetés tilalmát a munkáltató által a munkavállalóval szembeni – a munkavállaló gyermekének fogyatékossgán alapuló – kedvezőtlen bánásmód.

Az Európai Bíróság ítéletében azonban külön kiemelte, hogy az irányelv tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek kifejezetten a fogyatékossgal élő személyekre alkalmazandók. Ezek közé sorolta az irányelv 5. cikkét és 7. cikkének (2) bekezdését. Előbbi értelmében az egyenlő bánásmód elvének a fogyatékossgal élő személyekkel kapcsolatban történő megvalósítása érdekében ésszerű intézkedéseket kell bevezetni. Utóbbi rendelkezés szerint pedig a fogyatékossgal élő személyekre vonatkozóan „(...) az egyenlő bánásmód elve nem sértheti a tagállamok jogát arra, hogy munkaegészségügyi és munkavédelmi rendelkezéseket tartsanak fenn vagy fogadjanak el, vagy olyan intézkedéseket tegyenek, amelyek a fogyatékosoknak a munkahelyi környezetbe való beilleszkedését segítik elő.” Az Európai Bíróság kiemelte tehát, hogy az irányelv értelmében az ésszerű alkalmazkodás követelménye kifejezetten a fogyatékossgal élő emberek összefüggésében jelenik meg.

III. Az Alaptörvény rendelkezései a rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás elvének tükrében

A fogyatékossgal élő személyek helyzetének javítását előírányzó uniós felhatalmazó rendelkezések és az Európai Bíróság jogfejlesztő gyakorlata is közvetíti, hogy a rehabilitációhoz és az ésszerű alkalmazkodáshoz kapcsolódó jogi szabályozás kialakítása nem alakulhat az egyes tagállamok egyéni belátása szerint, hanem többszintű együttműködést feltételez. A fogyatékossgal élő személyeket érintő tagállami szabályozásoknak a nemzetközi és a szupranacionális szabályozás követelményeinek is meg kell felelniük.

Az Európai Unió tagállamaiban fellelhető fogyatékossgához fűződő alkotmányi rendelkezések közül a rehabilitációval összefüggésben a fogyatékossgal élő emberek társadalmi részvételét ösztönző megfogalmazások kerülnek különösen előtérbe,²⁸⁹ nem eltekintve annak jelentőségétől, hogy a fogyatékossgal miatti diszkriminációs tilalmak is elegendő alkotmányi háttérrel alkothatják mind a konkrét rehabilitációs, mind az általános környezetet alakító – ésszerű alkalmazkodást megvalósító – intézkedéseknek.²⁹⁰ Az új rendelkezések hatására az alábbiakban ezért annak vizsgálatára törekszem, hogy a

²⁸⁸ C-303/06. sz. S. Coleman kontra Attridge Law és Steve Law ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-5603. o.]

²⁸⁹ Sven Hölscheidt: Kapitel III. Gleichheit. In: Jürgen Meyer (Hrsg.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003. 319-320. o.

²⁹⁰ A német alaptörvénnyel összefüggésben vö. Felix Welti: Rechtliche Grundlagen in einer örtlichen Teilhabeplanung. In: Dorothea Lampke – Albrecht Rohrmann – Johannes Schädler (Hrsg.): Örtliche Teilhabeplanung mit und für Menschen mit Behinderungen. Theorie und Praxis. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011. 57. o.

rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás elve az Alaptörvény fogyatékoságot érintő cikkeiből kiolvasható-e, és ha igen, hogyan tehető ez meg.

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata során már több határozatában vizsgálta a hátrányos megkülönböztetés tilalmával – az Alkotmány 70/A. §-ának értelmezésével – összefüggő kérdéseket. Véleményem szerint megállapításai kifejezetten a fogyatékosággal élő személyekre vetítve is értelmezhetőek, és az Alaptörvény kapcsolódó rendelkezéseire is relevánsak. Ennek alapulvételével a jogegyenlőség lényege, hogy az állam a közhatalom birtokosaként és jogalkotóként köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden – így a fogyatékosággal élő – ember számára is. Úgy vélem – mivel a jogegyenlőség értelmében a valójában egymástól különböző helyzetű emberek is azonos jogokkal rendelkeznek – az állam kötelezettsége, hogy a hátrányosabb helyzetben lévők joggyakorlásának feltételeit erősítse, amely kívánalom a rehabilitációs intézkedések foganatosításának szükségességét is igazolja. Fontosnak tartom azonban kiemelni, hogy a kifejezetten az egyénre irányuló intézkedések mellett a környezet struktúrájának megváltoztatására is törekedni kell. Annál is inkább, mivel a társadalom valamennyi tagja számára hasznos, ha a strukturális akadályok lebontásra kerülnek. Ilyenkor ugyanis azok a személyek is támogatásban részesülhetnek, akiknek egyébként a szociális rendszer kevés lehetőséget biztosít.²⁹¹ Itt utalnék arra, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság határozatában²⁹² külön rögzítette, hogy a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény az alapvető jogok tartalma és hatálya vonatkozásában értelmezési segédletet jelent. Hangsúlyozandó, hogy az egyezmény mint interpretációt segítő eszköz a fogyatékoság miatti hátrányban részesítés tilalmának értelmezésénél is alkalmazandó. Ennek hatására pedig várható, hogy a hivatkozott ENSZ egyezmény – különösen a benne foglalt ésszerű alkalmazkodás koncepciója – új lendületet ad az egyenlőség értelmezésének is.²⁹³ Az ésszerű alkalmazkodás és az egyenlő bánásmód elve között ugyanis szoros összefüggés van, amelynek kiindulópontja a német alaptörvény azon rendelkezése, amely szerint senki sem részesíthető hátrányban fogyatékosága miatt.

Magyarországon a 39/2011. (V. 31.) AB határozatban²⁹⁴ az Alkotmánybíróság a visszautasításra kerülő indítvánnyal²⁹⁵ összefüggésben megjegyezte, hogy annak benyújtását követően elkészült és Magyarország által is megerősítésre került a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény, amely tartalmaz olyan kötelezettségeket, amelyek megfelelnek a rendelkező részben foglaltakkal, illetve az indoklás vonatkozó²⁹⁶

²⁹¹ Vö. Straßmair: i. m. 67. o.

²⁹² BVerfG, 2 BvR 882/09, Randziffer 52.

²⁹³ Valentin Aichele: Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern. Positionen Nr. 5, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2012 3-4. o. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/positionen_5_barrieren_im_einzelfall_ueberwinden_01.pdf (2012.08.29)

²⁹⁴ Magyarországon a 39/2011. (V. 31.) AB határozatban az indítványozó nemzetközi szerződésekből eredő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kezdeményezte. Az indítványozó érdekképviselői szerv álláspontja szerint ugyanis az Európai Szociális Chartának, valamint a Gazdasági, Szociális, és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának a rendelkezéseiből az is következik, hogy a hazai szabályozásban a cselekvőképtelen személyek munkaviszony-létesítését és munkavégzését lehetővé kell tenni. Az Alkotmánybíróság az indítványt azonban visszautasította, mert az érdekképviselői szerv nem tartozott a nemzetközi szerződés ütközés vizsgálatának kezdeményezésére jogosultak körébe. Lásd 39/2011. (V. 31.) AB határozat. ABH 2011. 265, 272

²⁹⁵ A 39/2011. (V.31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a visszautasításra kerülő indítványok mellett megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósított meg, mert nem alakította ki a cselekvőképtelen nagykorú személyek munka- vagy egyéb jogviszonyon alapuló foglalkoztatásának törvényi garanciáit. Lásd 39/2011. (V. 31.) AB határozat. ABH 2011. 265

²⁹⁶ Ennek lényege, hogy a cselekvőképtelen személyek munkaviszonyon vagy törvényen alapuló más jogviszonyban történő foglalkoztatásából való teljes mértékű kizárása alkotmányosan nem indokolható. Erről lásd bővebben 39/2011. (V. 31.) AB határozat. ABH 2011. 265, 270-272

megállapításaival. Jóllehet az Alkotmánybíróság e határozatban kifejezetten nem rögzítette, hogy az egyezmény értelmezési segédletül szolgál a fogyatékossgal élő emberek jogainak tartalma vonatkozásában, az ENSZ egyezményre való hivatkozás mégis előrevetítette, hogy az Alkotmánybíróság a sérült embereket érintő határozataiban erősen támaszkodni kíván annak rendelkezéseire. Valószínűsíthetővé vált, hogy a fogyatékossgal kategóriájának megjelenése az alaptörvényi diszkriminációs okok között Magyarországon is felerősítheti az ENSZ egyezményből eredő kötelezettségek²⁹⁷ hatását. Ezt felismerve az Alkotmánybíróság 2012. december 4-én meghozott határozatában – a fogyatékossgal fogalmi értelmezéséből kiindulva – már konkrétan egyértelművé teszi az Alaptörvény és a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény közötti szoros kapcsolat létét.

A fogyatékossgal miatti hátrányban részesítés tilalmának alkotmányi szinten való megfogalmazása a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény háttérében már előfeltételezi annak belátását, hogy a fogyatékossgal miatti megkülönböztetést elsősorban a társadalomban jelentkező strukturális akadályok okozzák.²⁹⁸ Ezek lebontását – az ésszerű alkalmazkodás elvének is alapot adva – elősegítheti, hogy az Alaptörvény (4) bekezdése külön rögzíti, hogy *„Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”*

Az Alaptörvény XV. cikkének (5) bekezdésén megfigyelhető a Charta 26. cikkének hatása, ugyanakkor annak „rehabilitációs szemlélete” nem ismerhető fel egyértelműen, az önálló életvitel és a társadalmi életben való részvétel mint fogalmi elemek mellőzése okán. Mindazonáltal – figyelemmel az Alaptörvény XV. cikkének (2) és (4) bekezdésére – az (5) bekezdésben szereplő védelem tág kerete nem zárja ki sem a rehabilitáció, sem az ésszerű alkalmazkodás fogalmát, amely a jogi normatív értékek élén elhelyezkedve összességében mégis felgyorsíthatja a fogyatékossgal élő emberek teljes körű társadalmi részvételét célzó folyamat megvalósítását. Ezt a megállapítást megerősítheti, hogy a rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás fogalmi jegyei az Alaptörvény más cikkeiből is kiolvashatóak.

1. Az orvosi rehabilitáció megjelenése az egészségvédelemre vonatkozó szabályozásban

A fogyatékossgal élő személyek jogosultak az egészségügyi ellátásra, így a megelőző ellátáshoz és a specifikus, megfizethető, minőségi egészségügyi és rehabilitációs szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférésre. Az Európai Unióban a Bizottság támogatja az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő hozzáférést elősegíteni kívánó szakpolitikai tevékenységeket. Az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás megszervezése és biztosítása azonban elsősorban a tagállamok feladata. A Bizottság ezt kiegészítve támogatja az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő hozzáférést elősegíteni kívánó szakpolitikai tevékenységeket külön odafigyelve a fogyatékossgal élő személyekre. Emellett ösztönzi a munkahelyi egészség és biztonság területén való fellépést a munkában töltött évek során kialakuló fogyatékossgal kockázatának csökkentésére és a megelőzésére is.²⁹⁹

Magyarországon az Alaptörvény XX. cikkének (1) bekezdése rögzíti, hogy *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”* A (2) bekezdés alapján pedig az említett *„[...] jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem*

²⁹⁷ Az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdésében rögzíti, hogy *„Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”* A (3) bekezdés szerint pedig *„Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”*

²⁹⁸ Ez a felismerés jelenik meg a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 2. cikkében is, amely kibontja a fogyatékossgal alapján megvalósuló hátrányos megkülönböztetés fogalmát.

²⁹⁹ Lásd Európai fogyatékossgügyi stratégia 2010–2020. 10. o.

és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” Úgy vélem a hivatkozott alaptörvényi rendelkezés a Charta 35. cikkével összhangban szintén azt támasztja alá, hogy az egészségvédelem több pilléres rendszerben értelmezendő, amelyben a prevenció szerepe különösen meghatározó. A Charta hivatkozott cikke értelmében ugyanis a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban megállapított feltételek mellett mindenkinek – ideértve természetesen a fogyatékossgal élő embereket is – joga van megelőző egészségügyi ellátás igénybevételéhez, valamint az orvosi kezeléshez. *„Valamennyi uniós politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészségvédelem magas szintjét.”* Véleményem szerint az Alaptörvény XX. cikkéből a fogyatékossgal élő emberek szempontjából az orvosi rehabilitáció is kiolvasható, mert a megfogalmazásból levezethető, hogy részükre sem kizárólag a szűkebb értelemben vett orvosi betegkezelést szükséges biztosítani. Az orvosi rehabilitáció alatt ugyanis az a tevékenység értendő, „amelyet az orvostudomány saját eszközeivel (diagnosztika, terápia, prevenció, gondozás) nyújt a fogyatékos és rokkant embereknek, hogy meglévő képességeik kifejlesztésével önállóságukat részben vagy egészben visszanyerjék és képessé váljanak a családba, munkahelyre, társadalomba való beilleszkedésre. Lényege tehát a meglévő funkciók és a teljesítőképesség megítélése, kompenzatorikus fejlesztése és tréningje.”³⁰⁰ Az idézett felsorolás is azt közvetíti tehát, hogy az egészségvédelem több pilléres rendszerben értelmezendő, amelyben a prevenció szerepe különösen előtérbe kerül.

2. A fogyatékossgal élő személyek munkahelyi védelmének fontos szerepe

Az Alaptörvény XII. cikkének (1) bekezdésében rögzíti, hogy *„Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”* A hivatkozott cikk (2) bekezdése alapján *„Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”* Szembetűnő, hogy az eddigi alkotmányi szabályozáshoz viszonyítva az Alaptörvény már nem tartalmazza a munkához való jogot, a rendelkezésből az látszik, hogy államcélként a munkalehetőségek biztosítása jelenik meg. *„Új elem viszont a munkavégzési kötelezettség előírása, az egyén – meglehetősen nehezen körülhatárolható – képességeinek és lehetőségeinek függvényében.”*³⁰¹ Véleményem szerint a foglalkoztatással összefüggésben az alábbi kérdéseket kell majd az értelmezés során eldönteni: mely szerv, illetve ki által és hogyan mérhetők fel a munkavégzéshez szükséges képességek és lehetőségek határai. Egyáltalán, melyek a közösség gyarapodását szolgáló munka kritériumai, és ki jogosult azokat megállapítani? A közösség gyarapodásához való hozzájárulás minimumfeltétele-e, hogy a fogyatékossgal élő személy munkavégzése által részt vállaljon az önálló életviteléhez szükséges anyagi feltételek biztosításában? Ha igen, milyen arányban? Esetleg a közösség gyarapodásának kitétele mentes a gazdasági vetülettől, és kizárólag morális tartalom kapcsolódik hozzá? Úgy vélem a jelzett bizonytalanságok is azt mutatják, hogy az idézett fordulat normativitása csekély lehet majd, értelmezése a fogyatékossgal élő személyek esetében kifejezetten képlékeny területekhez vezethet el.

Az Alaptörvény XVIII. cikkének (1) bekezdésében rögzíti, hogy a *„Gyermekek foglalkoztatása – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, törvényben meghatározott esetek kivételével – tilos.”* E cikk (2) bekezdése szerint pedig *„Magyarország külön intézkedésekkel biztosítja a fiatalok és a szülők munkahelyi védelmét.”* Véleményem

³⁰⁰ Kullmann: Az orvosi rehabilitáció sajátosságai...15. o.

³⁰¹ Fleck – Gadó – Halmai – Hegyi – Juhász – Kis – Körtvélyesi – Majtényi – Tóth: i. m. 68.

szerint az Alaptörvényben e rendelkezéshez hasonlóan – külön cikk keretében – a fogyatékossgal élő személyek munkahelyi védelmének hangsúlyozása is indokolt lehetett volna, különös tekintettel arra, hogy ennek keretében az ésszerű alkalmazkodás és a rehabilitáció elvének alkalmazása kifejezett alkotmányi felhatalmazáson alapulhatott volna. Ezzel összefüggésben mindazonáltal garanciális szerepe van, hogy a Fot. kifejezetten előírja, hogy a fogyatékossgal élő személy integrált, ennek hiányában védett foglalkoztatásra jogosult.³⁰² Az ésszerű alkalmazkodással összefüggésben pedig különösen kiemelkedő jelentőségű, hogy a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 51. §-ának (5) bekezdésében rögzíti, hogy a fogyatékossgal élő személy foglalkoztatása során gondoskodni kell az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek biztosításáról.

3. A közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása, a tudományos és a műszaki eredmények hasznosítása és az ésszerű alkalmazkodás

Az Alaptörvény XXII. cikke rögzíti, hogy „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”³⁰³ XXVI. cikke pedig tartalmazza, hogy „Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.” Az Alaptörvény nem bontja ki a közszolgáltatások fogalmát, így meglátásom szerint – a fogyatékossgal élő személyek szempontjából – a fogalom értelmezésekor minimálisan a Fot. kerül előtérbe,³⁰⁴ ami nem zárja ki, hogy a jogalkotói vagy alkotmánybírósi gyakorlat ezt bővítse.

A Fot. 7/A. §-ában a jogalkotó a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosításáról rendelkezik, kiemelve, hogy a megvalósítás során az egyes fogyatékossgai csoportok speciális szükségleteit figyelembe kell venni. A Fot. értelmező rendelkezései között az egyenlő esélyű hozzáférés tartalmát is részletezi: ennek alapján „a szolgáltatás egyenlő

³⁰² Lásd a Fot. 15-16. §-át.

³⁰³ Magyarország Alaptörvénye negyedik módosítása 8. cikke alapján a XII. cikk az alábbi (2) és (3) bekezdéssel egészül ki:

„(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.

(3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.”

³⁰⁴ „4. § E törvény alkalmazásában

[...]

f) közszolgáltatás:

fa) minden közhatalmi tevékenység – ideértve a hatósági, kormányzati és minden egyéb közigazgatási, valamint igazságszolgáltatási tevékenységet –, továbbá az Országgyűlés, az Országgyűlésnek beszámolóssal tartozó szervek, az Alkotmánybíróság, az országgyűlési biztosok, az ügyészség, valamint a honvédelmi és rendvédelmi szervek által hatáskörük gyakorlása során kifejtett tevékenység,

fb) az állam által fenntartott intézmény által nyújtott közszolgálati médiaszolgáltatás, továbbá oktatási, közművelődési, közgyűjteményi, kulturális, tudományos, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi, egészségügyi, sport-, ifjúsági, foglalkoztatási szolgáltatás, ellátás, illetve tevékenység,

fc) a helyi és kisebbségi önkormányzat hatásköre gyakorlása során kifejtett minden tevékenység – ideértve különösen a hatósági és egyéb közigazgatási tevékenységet –, valamint a helyi és kisebbségi önkormányzat, a nem állami és egyházi fenntartó, illetőleg az általa fenntartott közfinanszírozásban részesülő intézmény által nyújtott fb) szerinti szolgáltatás, ellátás, tevékenység,

fd) minden ügyfélszolgálati rendszerben működtetett szolgáltató tevékenység, továbbá

fe) minden olyan hatósági engedély vagy hatósági kötelezettség alapján végzett nyilvános szolgáltató tevékenység, amely település vagy településrész közellátását szolgálja, használata nem korlátozott, illetve nem korlátozható;”

eséllyel hozzáférhető akkor, ha igénybevétele – az igénybe vevő állapotának megfelelő önállósággal – mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára akadálymentes, kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető”.³⁰⁵ Úgy vélem a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés tartalmát célszerű lett volna az Alaptörvényben részletesebben megfogalmazni, kitérve a jellemzően érintett alanyi körök – így a fogyatékossgal élő személyek – nevesítésére és speciális igényeire is. Ennek megvalósulása esetén az „egyenlő esélyű” jelző is szerepelne az alaptörvénybeli rendelkezésben.

Az Alaptörvény XXVI. cikkében szereplő, az „új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására” vonatkozó fordulatból pedig nézetem szerint a fogyatékossgal élő emberek számára kiolvasható az igény az ésszerű alkalmazkodás elvének alkalmazására. Ezzel összefüggésben előtérbe kerül az egyetemes tervezés elve is. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 2. cikke alapján az egyetemes tervezés célkitűzése ugyanis, hogy a termékek, a környezet, a programok, valamint a szolgáltatások minden ember számára „adaptálás, vagy speciális tervezés szükségessége nélkül”, a lehetséges legnagyobb mértékben hozzáférhetőek legyenek. „Az egyetemes tervezés nem zárhatja ki a fogyatékossgal élő személyek csoportjai számára szükséges támogató-segítő eszközök és technológiák indokolt esetben történő használatát.”

Az egyetemes tervezés szükségessége az ombudsmani gyakorlatban is előtérbe került. Ezt példázza, hogy 2009-ben az egyenlő esélyű hozzáférést illetően külön ombudsmani vizsgálat³⁰⁶ is indult a fővárosi és a vidéki tömegközlekedés, valamint a vasúti közlekedés helyzetének felmérése érdekében. Az előbbiekhöz illeszkedve átfogó vizsgálat kezdődött az új közlekedési beruházások esetében az egyetemes tervezés követelményeinek teljesítéséről is.³⁰⁷ Az ombudsman eljárása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, az emberi méltósághoz való jog, a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, az egyenlő bánásmód követelménye, az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye sérülésének felmerült gyanúja miatt kezdődött el.³⁰⁸ A Fot. 8. §-a alapján ugyanis a közlekedési rendszereknek, valamint a tömegközlekedési eszközöknek, az utasforgalmi létesítményeknek (beleértve a jelző- és tájékoztató berendezéseket is) alkalmasnak kell lenniük a fogyatékossgal élő személy általi biztonságos igénybevitelre. A törvény 29. § (1) bekezdése alapján pedig, ha a jogszabály másként nem rendelkezik, fokozatosan, de legkésőbb 2010. január 1-jéig kellett a 8. §-ban foglalt feltételeknek megfelelniük az említett rendszereknek. Az ágazati törvénymódosítások azonban a Fot. közlekedési rendszerekre vonatkozó határidejét egyszerűen kiüresítették. Az ombudsman megállapította, hogy szigorúan formai szempontból nem kifogásolható, hogy az állam törvénymódosításon keresztül a határidőket folyamatosan, különösebb jogi indokolás nélkül az anyagi források nem elégséges voltára hivatkozva kitolja. Az országgyűlési biztos kiemelte azonban, hogy tartalmi alkotmányossági szempontból súlyosan aggályosnak és tarthatatlannak tartja ezt a tendenciát.³⁰⁹ A vizsgálat felhívta a figyelmet, hogy a MÁV-Start Zrt. kerekesszék szállítására is alkalmas járműveinek aránya, továbbá az épületek akadálymentesítési mutatói rendkívül alacsonyak. Emellett jellemző, hogy nagyok a területi különbségek is. Az ombudsman kifejtette továbbá, hogy az Európai Unió társfinanszírozása és a közlekedési szolgáltatók saját forrásai nem elegendőek, a költségvetésben pedig csak a szükséges összeg

³⁰⁵ Fot. 4. § ha) pont

³⁰⁶ Az egyenlő esélyű hozzáféréssel összefüggésben a vasúti közlekedés, valamint az új közlekedési beruházások alapjogi szempontú vizsgálata hivatalból, a vidéki tömegközlekedés tárgykörében panasz következtében indult el.

³⁰⁷ AJB-1799/2009

³⁰⁸ Halász Zsolt – Lux Ágnes (Szerk.): Közlekedési projekt. Országgyűlési Biztos Hivatala 2010. 85. o.

³⁰⁹ A közlekedési tárca az autóbuszos személyszállítás vonatkozásában az időpont kitolását kezdeményezte, a vasút esetében pedig 2013. január 1-jéig kellett elvégezni az akadálymentesítést.

töredék részét különítették el. Az is problémát jelent, hogyha meg is valósul az akadálymentesítés, az gyakran nem komplex, nem veszi figyelembe valamennyi fogyatékos csoport³¹⁰ speciális igényét.³¹¹ Az egyenlő esélyű hozzáférés teljes körű megteremtéséig ezért biztosítani kell, hogy a fogyatékossgal élő emberek önállóan, más utasokhoz hasonló feltételekkel használhassák a közösségi közlekedési rendszereket, ezért áthidaló megoldásokat kell kialakítani. Ennek keretében azonban az országgyűlési biztos elfogadhatatlannak tartotta a BKV gyakorlatát, amely szerint a mozgáskorlátozott személyek részére fenntartott midibusz szolgáltatása esetében az utasnak két menetjegyet kellett érvényesítenie, holott a súlyosan fogyatékos személy kíséreljével együtt is részesült a kedvezményből. Emellett az ombudsman a midibusz szolgáltatás hozzáférési idejét is korlátozottnak találta az egyéb járatok menetrendjéhez viszonyítva. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa összességében tehát arra a következtetésre jutott, hogy sérül a fogyatékossgal élő emberek helyváltoztatás szabadságához való joga, valamint az önrendelkezési joga is. Az akadálymentesítési határidők kitolása nem felel meg a jogbiztonság elvének. Egyes rendelkezések pedig kifejezetten diszkriminatívak az érintettek nézve.³¹²

Véleményem szerint az akadálymentesítés területén jelentkező nehézségek feloldása komplex hatásvizsgálatok indítását feltételezi. Ennek keretében ugyanis hatékonyabban felmérhetők az akadálymentesítő intézkedések társadalmi, költségvetési, valamint adminisztratív terhet befolyásoló hatásai, és eredményesebben vethetők össze a szabályozás megalkotásakor várt és ténylegesen elért eredmények. A különbségek pedig ezt követően egységes módszertan alapján, az ésszerű alkalmazkodásra figyelemmel lévő új stratégia keretében mérsékelhetők.

IV. Következtetések

*„A fogyatékossgügyi politikán belül alkotmányos feszültségi viszonyok és konfliktusok vannak jelen, amelyek nem oldhatók fel, hanem csak kiegyensúlyozott és ügyes intézményi kialakítással egyensúlyozhatók ki.”*³¹³ Ilyen posztmodern vonásokat hordozó feszültségi viszony, hogy a fogyatékossgal élő emberek ugyan a társadalom többi tagjával egyenlő jogokkal rendelkeznek, ennek a formális egyenlőségnek a deklarálása azonban gyakran ellentmondásba kerül tényleges egyenlőtlen élethelyzetükkel. Ennek kiküszöbölése érdekében véleményem szerint a komplex rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás alkalmazásának elengedhetetlen szerepe van. E folyamatok megvalósítása pedig kétségtelenül feltételezi a jog fejlesztését.

Hangsúlyozandó, hogy a fogyatékossgal élő személyek helyzetének javítását előirányzó uniós felhatalmazó rendelkezések és az Európai Bíróság jogfejlesztő gyakorlata is közvetíti, hogy a rehabilitációhoz és az ésszerű alkalmazkodáshoz kapcsolódó jogi szabályozás kialakítása nem alakulhat az egyes tagállamok egyéni belátása szerint, hanem többszintű együttműködést feltételez. A fogyatékossgal élő személyeket érintő tagállami szabályozásoknak ezért a nemzetközi és a szupranacionális szabályozás követelményeinek is meg kell felelniük.

Magyarországon a fogyatékossgal élők alapjogainak gyakorlását elősegítő elvek kifejezett nevesítésének elmaradása az Alaptörvényből a jövőben a minél tágabb körű alapjogérvényesítés szempontjából valószínűleg nem okoz nehézséget, mert a

³¹⁰ Ilyen speciális igény például a siket és hallássérült személyek részére a vizuális figyelmeztetés a metró ajtajának zárásakor. Erről lásd bővebben AJB 1795/2009

³¹¹ A Magyar Építész Kamara kiemelte, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés elve még nem épült be intézményesen a felsőfokú képzésbe. Halász – Lux (Szerk.): i. m. 90. o.

³¹² Az akadálymentesítés elhúzóásával összefüggésben, a közlekedésben jelentkező esélyegyenlőtlenességgel kapcsolatban lásd bővebben AJB 1792/2009, AJB 1799/2009, AJB 5477/2009, AJB 5629/2009 számú ügyeket.

³¹³ Maschke: i. m. 241. o.

fogyatékossgal élő személyeket érintő rendelkezésekből mind a rehabilitáció, mind az ésszerű alkalmazkodás elve kiolvasható. Interpretációs problémák inkább abból adódhatnak, hogy az Alaptörvény a nemzetközi és a szupranacionális háttérhez viszonyítva *nem közvetíti egyértelműen a fogyatékossgalpolitikában végbement paradigmaváltás* hatását, mert a fogyatékossgal élő személyek társadalmi életben való részvételének jelentősége *nem kap megfelelő alkotmányi szintű megerősítést*. Jóllehet az erre irányuló alkotmányi felhatalmazás különleges felhatalmazást adhatna az állam számára a társadalompolitikai eszközrendszer megújítására. Jelenkori társadalompolitikánkra ugyanis jellemző, hogy a fogyatékossgal okán előálló „(...)nehézségekhez és kihívásokhoz újabb hátrányokat társít, és az esetek döntő többségében strukturális akadályát képezi a társadalmi integrálódásnak.”³¹⁴

Kétségtelen tehát, hogy a többszintű alkotmányosság érvényesülését előirányzó jogfejlesztés elengedhetetlen, önmagában azonban nem elegendő. Az érintett személy aktív és önkéntes együttműködésének előmozdítására kell törekedni, a társadalom többi tagjában pedig a rehabilitációban részesülő egyén egyenrangú voltát szükséges tudatosítani. A tudatosság kialakítása, az elfogadó és befogadó magatartás közvetítése az Európai Unió és a tagállamok – így hazánk számára is – kiemelten fontos feladat. Ennek jelentőségét felismerve Magyarországon az Országos Fogyatékosügyi Program³¹⁵ részletesen leírja a fogyatékossgal élő személyeket érintő társadalmi szemlélet pozitív irányú megváltoztatásához szükséges feladatokat.³¹⁶ Meglátásom szerint ezek közül kiemelkedik a törekvés, hogy a fogyatékossgal élő emberek másokkal egyenlően a mindennapokban is ténylegesen részt tudjanak venni a társadalom életében, kedvezően formálva ezzel a társadalmi tudatot.

E) A FOGYATÉKOSSGAL ÉLŐ EMBEREK ALAPJOGAINAK BIZTOSÍTÁSÁRA IRÁNYULÓ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS

A rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás elvének tartalmi kibontása is azt igazolja, hogy a fogyatékossgal élő személyek esetében az emberi jogok előtérbe helyezése nem azt jelenti, hogy részükre új alapvető jogokat kell létrehozni. Inkább annak lehetővé tétele kerül előtérbe, hogy a fogyatékossgal élő emberek ténylegesen gyakorolhassák a már meglévő, a társadalom többi tagjával azonos alapjogaikat. Hangsúlyozandó, hogy „*Az alapjogok mint alanyi jogok főleg a jogosított jogalany és az állami szervek közötti jogviszonyokban testesülnek meg és érvényesülnek.*”³¹⁷ Ebből következik, hogy az állam az alapvető jogok kötelezettjeként köteles biztosítani, hogy egyetlen szervének intézkedése se sértse az említett jogokat. Emellett az alapjogokból eredő állami kötelezettségvállalás teljesítésének követelménye meghatározott állami magatartásokat is megalapoz.

A fogyatékossgal élő személyek alapjogainak védelme gyakran összefonódik előnyben részesítésükkel. Az előnyben részesítés segítségével ugyanis ellensúlyozhatók az önhibán kívül bekövetkezett hátrányok. Az „*állam jogszerűen tehet különbséget az állampolgárai*

³¹⁴ Verdes Tamás – Scharle Ágota – Váradi Balázs: Intézet helyett. A fogyatékos személyeket támogató szociálpolitika megújításának lehetséges irányairól. Budapest Intézet – Társaság a Szabadságjogokért, Budapest 2012. 7. o.

³¹⁵ 10/2006. (II. 16.) OGY határozat

³¹⁶ Az Országos Fogyatékosügyi Program alapján az előítéletek lebontásában elsődleges szerepe a médiának, a fogyatékossgal élő személyek érdekvédelmi szervezeteinek, illetve az ezekhez kapcsolódó civil szervezeteknek van. A társadalmi tudat formálásában továbbá az oktatás területe kerül előtérbe.

³¹⁷ Lásd Ádám Antal: Alkotmányi értékek... 50. o. Nem feledkezhetünk meg azonban arról, hogy az alapjogoknak létjogosultságuk van az egyén-egyen viszonylatában is.

*között abban az esetben, ha célja az esélyegyenlőség előmozdítása.*³¹⁸ A fogyatékossgal élő személyek előnyben részesítésével kapcsolatban lényeges megállapítás, hogy annak alkalmazása minősülhet az egyenlő bánásmód követelményéből fakadó kötelezettség teljesítésének, ugyanakkor pozitív diszkriminációnak is.³¹⁹ Amennyiben a jogszabály szabályozási koncepciója alapján az előnyben részesített és az előnyben nem részesített személyek nem alkotnak homogén csoportot, akkor megvalósul az egyenlő bánásmód követelményéből adódó különbségtétel. Abban az esetben viszont pozitív diszkriminációról van szó, amikor az előnyben részesített, illetve nem részesített csoportok homogén csoportokat képeznek. Ilyenkor ugyanis a különbségtétel azonos jogi helyzetben lévő emberek között történik. Az előbbieket mentén megállapítható, hogy a lényegi törekvés minden esetben annak vizsgálata, hogy a fogyatékossgal és az azzal nem élők adott előny vonatkozásában heterogén személyi kört alkotnak-e.³²⁰ Az alapvető kérdés tehát az, hogy a biztosítani kívánt előny ténylegesen előnyt jelent-e mindkét vizsgált csoport esetében, jelen esetben a fogyatékossgal nem élők számára is. Nemleges válasz esetén nem beszélhetünk pozitív diszkrimináció alkalmazásáról, hiszen az egyenlő bánásmód követelményéből fakad az egyenlő feltételek megteremtésének kötelezettsége, mert a különböző körülményeket eltérően kell kezelni. Az elhatárolás nehézsége leginkább az egyes fogyatékos csoportok esetében kerül előtérbe. Nézetem szerint tág értelemben a fogyatékossgból eredő hátrányok ugyanis – legyenek azok különböző jellegűek, illetve súlyúak is – olyan „közös nevezőt” hoznak létre, amely az előnyben részesítés minősítése szempontjából egymással homogén fogyatékos csoportokat alakít ki. A különböző fogyatékossgok kezelése azonban különböző intézkedéseket igényelhet, ez a kívánalom pedig az adott fogyatékossg igényeihez illeszkedő kezelési módokhoz vezethet. Az előnyök tehát különféleképpen, eltérő szintereken jelentkezhetnek, alapjuk azonban mindig valamely fogyatékossgból adódó hátrány kompenzálására irányul. Véleményem szerint szűken értelmezve ezért mindig adott előnnyel összefüggésben szükséges megvizsgálni, hogy adott fogyatékos csoportok egymással homogén vagy heterogén csoportokat képeznek-e. Úgy vélem, hogy a jogérvényesítés szemszögéből a szűk felfogás közvetítése a célravezető.

Összességében tehát az a kiemelkedő jelentőségű kérdés, hogy a fogyatékossgal élő ember adott alapjoggal kapcsolatban mit követelhet az államtól.³²¹ A válasz *Jellinek* és *Alexy* elméleteivel hozható összefüggésbe, akik az alapjogi (közjogi) alanyi jog³²² tartalmát az egyén és az állam viszonylatában vizsgálták. *Jellinek* státustanában a status negativus az egyéni szabadságszférát jelenti. Az individuális szabadság azon szegmenséről van itt szó, amelyben szigorúan egyéni célok valósulhatnak meg. Az egyéni szabadságnak az a területe ez, „ahol nem érvényesül az állam hatalma, a közösség nem avatkozik be a közjog eszközeivel az egyén életébe, tevékenységeibe.”³²³ *Alexy* nézete alapján a szűkebb – valójában a *jellineki* – értelemben vett negatív státus kizárólag a védelem nélküli szabadságokat foglalja magában. A *jellineki* értelmezésen túlmenő, tágabb értelemben

³¹⁸ Györfi Tamás – M. Tóth Balázs: „70/A. § [A diszkrimináció tilalma]” In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest 2009. 149. msz.

³¹⁹ Györfi – M. Tóth: i. m. 153. msz.

³²⁰ Az akadálymentesítés megteremtése szintén alkotmányos kötelezettség.

³²¹ A státustanról lásd bővebben Drinóczi: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. 108-111. o.

³²² Az alkotmányjogi (közjogi) alanyi jog nem azonos a magánjogi alanyi joggal. A magánjogi alanyi jog ugyanis a vagyoni viszonyokban kerül alkalmazásra a magánfelek között. Az alapjogok azonban alapvetően az állami szervek cselekvéseivel szemben nyújtanak védelmet. „Az alkotmányban alapjog képében megfogalmazott alanyi jog általában általánosan, ritkábban részletesen megfogalmazott, ezzel szemben az alacsonyabb jogforrási hierarchiai szinten szabályozott magánjogi alanyi jog részletesen körülírt.” Az eltérések indokolják az eltérő fogalomhasználatot, alapjogok esetében az (alapjogi) közjogi alanyi jog kifejezés használatát. Lásd Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 33. o.

³²³ Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (Szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 90. o.

felfogott negatív státus azonban azokat a védelmi jogokat is jelenti, amelyek az államot tartózkodásra, negatív cselekvésre jogosítják. Ádám Antal szerint³²⁴ alig lehet vitatni, hogy az emberi méltóság általános jogának alkotmányi elismerését követően a jellineki „negatív státus is nagy mértékben összezsugorodik.” Úgy vélem, hogy a fogyatékossgal élő emberek aspektusából a szűk értelemben vett negatív státus „zsugorodása” fokozottan jellemző, mert az emberi méltóságnak esetükben különösen érzékeny szerepe van. A méltóság ugyanis az életben való létezés módját fejezi ki, ennek a létezési módnak a fogyatékossgalra tekintettel való kialakítása véleményem szerint alkotmányos követelmény. Megvalósításában elengedhetetlen az állam szerepe, legyen szó akár negatív, akár pozitív állami cselekvésről. Ezért úgy látom, hogy a fogyatékossgal élő személyek szempontjából a *pozitív státushoz*³²⁵ kapcsolódó alapjogi pozíció kerül előtérbe, mert ez az érintett számára jogot keletkeztet arra, hogy az állam cselekedjen. Alexy tanában a szűkebb értelemben vett pozitív státus a szociális alapjogokat fedi le, ezáltal a fogyatékossgal okán nyújtandó szociális juttatások, szolgáltatások iránti igény alapját képezi. A tágabb értelemben felfogott pozitív státus az állam azon döntésével azonos, amely „cselekvést vagy nem cselekvést eredményez, és jogalkotási, intézményi és eljárási garanciák képében jelenik meg.”³²⁶ Alexy nézete alapján tehát a tágabb értelemben vett pozitív státushoz olyan jogok is tartoznak, amelyek az állam pozitív, és olyanok is, amelyek negatív magatartására jogosítanak. Úgy vélem ebből levezethető, hogy államot a szubjektív alapjogok védelme mellett jelentősebb intézményvédelmi kötelezettség terheli, amely utóbbi objektív jogvédelemnek a fogyatékossgal eredő hátrányok mérséklésében különösen kiemelt szerepe van. Ennek a felismerésnek a tükrében a következőkben egyes alapvető jogok bemutatásán keresztül törekszem igazolni, hogy a fogyatékossgal élő emberek alapjogainak érvényesítése olyan többlepilléres rendszer létét feltételezi, amelyben az állam szerepvállalása különösen fontos.

I. Szociális védelem

Az emberek között ténylegesen meglévő különbözőségekre tekintettel az államnak joga, meghatározott körben kötelezettsége is, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeit.³²⁷ A hátrányosabb helyzetben lévő emberek joggyakorlásához szükséges feltételek kialakításának alapja ugyanis, hogy a jogegyenlőség alapján a valójában egymástól különböző helyzetű emberek is azonos jogokkal rendelkeznek. Ezt közvetíti a Fot. 2. §-ának (5) bekezdése, amely rögzíti, hogy az állam – a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban – köteles gondoskodni a fogyatékossgal élő személyeket illető jogok érvényesítéséről, a hátrányaikat kompenzáló intézményrendszer működtetéséről. Meglátásom szerint az állam erre vonatkozó intézményvédelmi kötelezettségének eredményessége főként a minőségi szociális és egészségügyi ellátáshoz való hozzáférhetőség függvénye. Az alábbiakban ezért – a fogyatékossgal élő személyeket érintő hazai joggyakorlat alapján, a nemzetközi és a szupranacionális kontextusra figyelemmel – arra törekszem, hogy alkotmányjogi szempontból bemutassam, mely alapvető problémakörök jelölhetők ki a szociális ellátások vonatkozásában.

³²⁴ Ádám Antal: Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól. Jogtudományi Közöny 1993. 11. sz. 414. o.

³²⁵ A szűkebb értelemben felfogott pozitív státushoz kapcsolódó jogok kizárólag az állam pozitív cselekvésére jogosítanak. Jellinek rendszerében a szűkebb értelemben vett negatív státushoz kapcsolódó védelmi jogok a tágabb értelemben vett pozitív státus egy alcsoportját alkotják. Lásd Drinóczi: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. 109. o.

³²⁶ Lásd Drinóczi: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. 110. o.

³²⁷ Vö. a 61/1992. (XI. 20.) AB határozattal. ABH 1992. 280, 282

1. A fogyatékossgal élő személyek szociális védelméhez kapcsolódó alapvető nemzetközi és szupranacionális szabályozás áttekintése

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény Megfelelő életszínvonal és szociális védelem címmel ellátott 28. cikke alapján „*a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek jogát a megfelelő életminőséghez saját maguk és családjuk számára, beleértve a megfelelő élelmet, ruházatot és lakhatást, továbbá az életkörülmények folyamatos javításához, és megteszik a megfelelő lépéseket annak érdekében, hogy e jog érvényesülését bármiféle fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetéstől mentesen védjék és támogassák.*” Az ENSZ egyezmény rögzíti továbbá a fogyatékossgal élő emberek jogát a szociális védelemhez, valamint e jognak a fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetéstől mentes gyakorlásához. A 28. cikk részletesen bemutatja, hogy az érintett államok milyen jellegű intézkedéseket irányoznak elő e jog érvényesülésének védelmére és előmozdítására.³²⁸ Úgy vélem a hivatkozott cikk jelentősége, hogy a szociális védelemhez való jogot is a fogyatékossg miatti hátrányban részesítés tilalmára figyelemmel fogalmazza meg, ezáltal a komplex jogvédelem kereteit teremti meg.

Véleményem szerint a Charta 26. cikke szintén beilleszthető a fogyatékossgal élő emberek szociális védelmét megalapozó szupranacionális szintű rendelkezések köré. A fogyatékossgal élő személyek esetében a fogyatékossgból eredő hátrányokat ugyanis aktív támogatási intézkedéseken keresztül szükséges csökkenteni, illetve ellensúlyozni. Ezeknek az intézkedéseknek pedig a szociális ellátások biztosítása is szerves részét képezi. Kifejezetten a szociális védelem területét érinti továbbá a Charta 34. cikke,³²⁹ amely rögzíti, hogy az Európai Unió – az uniós jog, a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összhangban – *elismeri a szociális biztonsági ellátásokra és a szociális szolgáltatásokra való jogosultságot anyaság, betegség, munkahelyi baleset, gondoskodásra utaltság vagy idős kor, továbbá a munkahely elvesztése esetén.* Véleményem szerint a felsorolt védelemben részesített élethelyzetek közül a *fogyatékossg szempontjából a „betegség”, a „gondoskodásra utaltság”* fogalmak igényelnek említést.

Szükséges hangsúlyozni továbbá, hogy a Charta 34. cikkének (2) bekezdése alapján a szociális biztonsági ellátásokra és a szociális előnyökre való jogosultság a jogosult tartózkodási helyének jogszerű megváltoztatása esetén is fennáll. Az Európai Unió a fentiek

³²⁸ „(...)

a) biztosítják a fogyatékossgal élő személyek másokkal egyenlő hozzáférést a tiszta vízhez és biztosítják a fogyatékossgból fakadó szükségletekhez kapcsolódó megfelelő és megfizethető szolgáltatásokhoz, eszközökhöz és más segítségnyújtáshoz való hozzáférést;

b) biztosítják a fogyatékossgal élő személyek, különösen a fogyatékossgal élő nők és lányok, valamint a fogyatékossgal élő idősek számára a szociális védelmi programokhoz és a szegénység csökkentését célzó programokhoz való hozzáférést;

c) biztosítják a szegénységben és fogyatékossgal élő személyek és családjuk hozzáférést a fogyatékossg okán fellépő kiadásokhoz kapcsolódó állami támogatáshoz, ideértve a megfelelő képzést, tanácsadást, pénzügyi segítségnyújtást és a hosszabb ideig tartó gondoskodást;

d) biztosítják a fogyatékossgal élő személyek állami lakhatási programokhoz való hozzáférést;

e) biztosítják a fogyatékossgal élő személyek számára a nyugellátáshoz és a nyugdíjprogramokhoz való hozzáférést.,,

³²⁹ A 34. cikk (1) bekezdésében meghatározott alapelv az Európai Unió működéséről szóló szerződés 153. és 156. cikkén, továbbá az Európai Szociális Charta 12. cikkén és a munkavállalók jogairól szóló közösségi Charta 10. pontján alapul. A (2) bekezdés az Európai Szociális Charta 12. cikkének (4) és 13. cikkének (4) bekezdésén, valamint a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló Közösségi Charta 2. pontján alapul, és az 1408/71/EGK, illetve az 1612/68/EGK rendeletből eredő szabályozást mutatja. A (3) bekezdés az Európai Szociális Charta 13. cikkéből, a felülvizsgált Szociális Charta 30. és 31. cikkéből, valamint a Közösségi Charta 10. pontjából merít. Az Uniónak – az Európai Unió működéséről szóló szerződés 153. cikkén alapuló politikákkal összefüggésben – e jogot tiszteletben kell tartania. Lásd a Magyarázatok az Alapjogi Chartához című dokumentumot. (2007/C 303/02)

mellett a Charta 34. cikkének (3) bekezdése értelmében a társadalmi kirekesztés és a szegénység leküzdése érdekében „elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztességes megélhetést célzó szociális támogatásra és lakástámogatásra mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges pénzeszközökkel.” Meglátásom szerint ennek a bekezdésnek a fogyatékossgal élő emberek számára különösen fontos szerepe van. Ezt támasztja alá a 2010-2020-ra szóló Európai fogyatékossgügyi stratégia is, amely rögzíti, hogy a fogyatékossgal élő személyek alacsonyabb részvétele az általános oktatásban és a munkaerőpiacon számukra szegénységhez, társadalmi kirekesztettséghez, elszigeteltséghez vezet. Ennek leküzdése érdekében kell lehetőséget biztosítani részükre, „hogy részesüljenek a szociális védelmi rendszerek és a szegénység csökkentését célzó programok, a fogyatékossgal összefüggő segítségnyújtás, az állami lakhatási programok és más támogató szolgáltatások előnyeiből, valamint a nyugdíj- és ellátási programokból.”³³⁰ A Bizottság ezt felismerve különös figyelemmel van a felsorolt kérdésekre a szegénység elleni európai platformon³³¹ keresztül.³³²

Már a Charta hivatkozott 34. cikkének megnevezése is azt mutatja, hogy a Konvent a cikk megfogalmazásakor fogalmilag szorosan támaszkodott az ESZK kapcsolódó rendelkezésire, így egymástól elválasztotta a szociális biztonsághoz és a szociális segítséghez való jogot.³³³ Itt tartom fontosnak megjegyezni, hogy a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya³³⁴ szintén rögzíti a szociális biztonsághoz való jogot, amelybe beleértelmezi a társadalombiztosítást is.³³⁵ A *szociális biztonsághoz való jog* vonatkozásában az ESZK 12. cikkében szintén tartalmazza a társadalombiztosításhoz való jogot, amely jog tényleges gyakorlásának biztosítására az államok társadalombiztosítási rendszer kialakítására és fenntartására vállalnak kötelezettséget.³³⁶ Emellett arra törekszenek, hogy társadalombiztosítási rendszerüket folyamatosan egyre magasabb szintre emeljék. Az ESZK szerződő feleinek két- és többoldalú megállapodások megkötésével vagy egyéb eszközök révén garantálniuk szükséges, hogy a részes államok a társadalombiztosítást érintő jogok tekintetében a saját állampolgáraikkal egyenlő bánásmódot biztosítsanak a többi részes állam állampolgárainak, beleértve a társadalombiztosítási jogszabályokból eredő előnyök megtartását, bármilyen helyváltoztatást végezzen is a biztosított személy. A *szociális és egészségügyi segítségre való jog* rögzítése az ESZK 13. cikkében kapott helyet. E jog keretében az érintett államok biztosítják, hogy mindenki, aki nem rendelkezik megfelelő

³³⁰ Európai fogyatékossgügyi stratégia 2010–2020. 10. o.

³³¹ Ide tartozik a szociális védelmi rendszerek, valamint az Európai Szociális Alapon keresztül nyújtott támogatás megfelelőségének és fenntarthatóságának értékelése. Az Európai Unió célja a nemzeti intézkedések támogatása a fogyatékossgal élő személyek szociális védelmét szolgáló rendszerek minőségének és fenntarthatóságának biztosítása érdekében, különös tekintettel a politikákról folytatott tapasztalatcserére és a kölcsönös tanulás folyamatára.

³³² Európai fogyatékossgügyi stratégia 2010–2020. 10. o.

³³³ Eibe Riedel: Kapitel IV. Solidarität. In: Jürgen Meyer (Hrsg.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003. 391. o.

³³⁴ A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 10. cikkében szerepel, hogy a részes államoknak a lehető legszélesebb körű védelmet és segítséget kell nyújtani a családnak, különösen a családalapítás tekintetében és addig, amíg a család felelős az eltartott gyermekek gondozásáért és neveléséért. Rögzíti, hogy az anyáknak a gyermek születése előtt és után ésszerű időtartamra külön védelmet kell biztosítani. Ez alatt az idő alatt a dolgozó anyáknak fizetett szabadságot, vagy megfelelő társadalombiztosítási szolgáltatásokkal együtt járó szabadságot szükséges biztosítani. Emellett a 11. cikk alapján az érintett államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, „ideértve a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.”

³³⁵ Lásd a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 9. cikkét.

³³⁶ Társadalombiztosítási rendszerüket pedig a Társadalombiztosítás Minimális Szabványaira vonatkozó Nemzetközi Munkaügyi Egyezmény (No.102) ratifikációjához megkövetelt kielégítő szinten tartják fenn.

anyagi eszközökkel, és aki nem képes ezeket az eszközöket semmilyen módon – így a társadalombiztosítási rendszer segítségével sem – megteremteni, megfelelő segítségnyújtásban és betegsége esetén az állapotának megfelelő ellátásban részesüljön. Magyarország az ESZK szociális és egészségügyi segítséghez való jogról szóló 13. cikkének teljesítésére kötelezettséget vállalt, mindazonáltal *nem ratifikálta annak társadalombiztosításról rendelkező 12. cikkét, nem vállalt kötelezettséget a társadalombiztosításhoz való jog biztosítására.* Az Alkotmány 70/E. § (1) és (2) bekezdése azonban e nemzetközi kötelezettségvállalás nélkül is biztosította a társadalombiztosításhoz való jogot, „ha nem is alanyi jog formában, de állami intézményfenntartási kötelezettségként mindenképpen.”³³⁷ A társadalombiztosítás kifejezés azonban már elmarad az Alaptörvény fogalomhasználatából.

2. Az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezéseinek összehasonlítása a szociális védelem területén

Az Alkotmánybíróság megfogalmazása alapján az Alkotmány 70/E. §-ában szereplő szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó – az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához elengedhetetlen – megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazta.³³⁸ Ebből a megállapításból az következett, hogy alapjogi elismerésben kizárólag az ellátáshoz való jog részesült, mivel nem a szociális biztonsághoz való jog jelentette az alanyi jogot, hanem a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jog.³³⁹

Az Alkotmány szabályozásához viszonyítva visszalépésnek tekinthető, hogy az Alaptörvény a megélhetéshez szükséges minimális ellátás kikényszeríthetőségére való utalást nem tartalmazza, amikor XIX. cikkének (1) bekezdésében rögzíti, hogy „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság,³⁴⁰ özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.*” Az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikkének (1) bekezdésében a fogyatékoság szempontjából a támogatásra jogosult alanyi kört tekintve a „betegség”, elsősorban a „rokkantság” kifejezések kerülnek előtérbe. Úgy vélem ebben a megfogalmazásban a fogalmi tisztázás megkísérlésének kiemelt szerepe van. Ezt jelzi, hogy a Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627. számú javaslat a „rokkantság” helyett a „fogyatékoság” kifejezést emelte be megfogalmazásába. Terminológiai pontosításra irányuló módosító javaslat³⁴¹ következtében azonban az Alaptörvénybe végül mégis az előbbi megnevezés került bele. Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása³⁴² azonban ismételen előtérbe helyezte az említett fogalmak szerepét. A T/9929. számú javaslat 22.

³³⁷ Takács Albert: „A szociális jogok.” In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 818. o.

³³⁸ 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 251, 254

³³⁹ Lásd Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i. m. 542. o.

³⁴⁰ Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében jelent meg a rendelkezésben.

³⁴¹ T/2627/78. számú módosító javaslat

³⁴² A T/9929. számú javaslat általános indoklásában utal arra, hogy az alkotmányozó Országgyűlés az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontjában akként rendelkezett, hogy az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket alkotmányozói minőségében egy külön dokumentum keretében fogadja el. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései ennek alapján kerültek elfogadásra. Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban közjogi érvénytelenség okán az Átmeneti rendelkezések több rendelkezését megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény egységes jogi dokumentum, ezért valamennyi módosításának és kiegészítésének szerkezetileg és tartalmilag is koherens módon kell beépülnie az Alaptörvénybe. Ennek következtében az alkotmányozó Országgyűlés nem kizárólag a megsemmisített rendelkezéseket, hanem az Átmeneti rendelkezések teljes tartalmát be kívánta építeni az Alaptörvénybe.

cikkének g) pontja alapján az Alaptörvény XIX. cikkének (1) bekezdésében szereplő „rokkantság” szövegrész helyébe a „fogyatékoság” szöveg került volna be.³⁴³ A módosítás 22. cikkéhez kapcsolódó indoklás értelmében a szövegváltozás elsődlegesen kodifikációs pontosítást irányzott elő. A javaslat hatására azonban a MEOSZ közleményt adott ki. Álláspontja szerint több százezer megváltozott munkaképességű ember ellátása kerülne veszélybe, amennyiben a rokkantság fogalma nem szerepelne az Alaptörvényben, és helyette a fogyatékoság esetén járna csak a törvényben meghatározott támogatás az érintett állampolgároknak. A MEOSZ ezért arra kérte a kormánypártok képviselőit, hogy ne szűkítsék a szociális biztonság alanyi körét, ennél fogva kerüljön bele a XIX. cikkbe a fogyatékoság fogalma, de emellett maradjon meg a rokkantságé is.³⁴⁴ E kéréshez alkalmazkodva az Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság T/2950. számú módosító javaslata következtében a hivatkozott bekezdésében végül a „rokkantság” kifejezés helyébe a „rokkantság, fogyatékoság” szöveg lépett.³⁴⁵ Így végül az Alaptörvényben a negyedik módosítás 21. cikk (1) bekezdésének h) pontja alapján mindkét fogalom helyet kapott.

Véleményem szerint a rokkantság helyett a „fogyatékoság” fogalmának szerepeltetése a felsorolásban annak a törekvésnek felelhetett volna meg, amely szerint egységes alapú fogyatékosági fogalmat szükséges megalkotni a különböző jogterületeken. Ezzel kapcsolatban Halmos Szilvia tanulmányban így fogalmazott: *„A fogyatékosfogalom fragmentáltsága meggátolja a fogyatékos személyek társadalmi komplex integrációjának folyamatát, amennyiben külön tart számon „általános fogyatékos”, „munkaügyiileg fogyatékos” és „szociálisan fogyatékos” személyeket. Ez ellentmond az egyezmény szemléletének, mely a holisztikus kezelésmód, a komplex rehabilitáció útját jelöli ki, és felhívja az államokat a fogyatékosügy figyelembevételére minden politikai területen (a gender mainstreaminghez hasonlóan). Végül soron ez az elhibázott szemlélet oda vezet, hogy a fogyatékos emberek problémáit munkaügyi, társadalombiztosítási, oktatási, építésügyi, közlekedési stb. kérdéssé degradáljuk, adott esetben a különböző területeken szertefutó hatásokkal bíró, netán egymással ellentétes irányú szabályozást alkotunk, és nem személyekként tekintünk rájuk, egységes szemlélettel elősegítve beilleszkedésüket a társadalom főáramába.”*³⁴⁶ Úgy vélem a fogyatékosággal élő személyek esetében a szociális biztonság előmozdítása iránti törekvés szintén komplex, több területtel összefüggésbe hozható állami feladat megvalósítását előfeltételezi. Kétségtelenül ennek meghatározó részét képezi a konkrét pénzügyi és személyes gondoskodást nyújtó ellátások elérhetősége, de a stabil társadalmi és gazdasági helyzet elősegítésében a környezet ésszerű alkalmazkodása is jelentős szerepet kaphat.

A rokkantság helyett a fogyatékoság fogalmát előtérbe helyező kezdeményezéssel szembeni ellenállás is arra vezethető vissza, hogy a hazai joggyakorlatban alkalmazott fogyatékosági kör értelmezése eltér a *Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény tág koncepciójától*. Ezt mutatja, hogy a Fot. a fogyatékos személy meghatározásakor taxatív felsorolást ad. Ez pedig ellentétben áll a *Fogyatékosággal élő személyek preambulumban foglaltakkal*, amely szerint a fogyatékoság változó fogalom. Az egyezmény így nem ír elő küszöbfeltételt, a diszkriminációmentesség tekintetében nem tesz különbséget az enyhe és súlyos fogyatékoságok között.

³⁴³ T/9929 számú javaslat Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítására Lásd <http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf> (2013.03.23.)

³⁴⁴ http://www.meosz.hu/new_index_00_hirek_one.php?mcs=meoszkozlemeny&rec_azonosit=d_meoszkozlemeny_hirek_102 (2013.03.23.)

³⁴⁵ T/9929/50. számú bizottsági módosító javaslat. Lásd <http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929-0050.pdf> (2013.03.23.)

³⁴⁶ Halmos: Esélyteremtés vagy önkény? 101. o.

Az eltérő fogalomértelmezéssel függ össze az alapvető jogok biztosának az AJB-1152/2012. számú ügyben tett jelentése. Ebben az eljárásban két szervezet nyújtott be beadványt a biztoshoz. Ezek közül az *AFÁZIA Egyesület* elnöke sérelmezte, hogy jogszabályi rendelkezés hiányában nem megoldott az afáziával élő személyek megfelelő támogatása, ellátása, ehhez kapcsolódóan állapotukhoz és szükségleteikhez igazított rehabilitációjuk elősegítése. A *Magyar Szervátültetettek Szövetsége* pedig egy szervhiánnyal élő panaszos problémáját közvetítette, aki a jelenleg hatályos hazai jogszabályok szerint nem minősül fogyatékosnak, így nem részesülhet fogyatékosági támogatásban.³⁴⁷ Az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy a hazai fogyatékosügyi szabályozás *a képességek hiánya* alapján differenciál. Erre figyelemmel sorolja fel a látás-, hallás-, mozgássérült, autista, értelmi vagy halmozottan fogyatékos személyeket. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény ezzel ellentétben *a társadalmi szerepvállalás korlátozottsága* alapján határozza meg a fogyatékossgal élő személy fogalmát. Ezért alapvetően fontos az ENSZ egyezmény fogyatékossg fogalmához való igazodás. Szabó Máté jelentésében kiemelte, hogy a támogatási rendszer kialakítása csak a nemzetközi kötelezettségnek való megfelelést követően, annak keretei között valósulhat meg. Álláspontja szerint ennek során „(...) *a jogalkotónak kiterjedt, több szempontú szakmai egyeztetéseken alapuló mérlegelési lehetősége van, ám a társadalmi részvételhez szükséges kiegyenlítés – mint fő szempont – figyelembevétele miatt bizonyos csoportok (mint a panaszokban is jelzett az afáziával és szervhiánnyal élők) elvi kizárása ellentétes az alkotmányos követelményekkel.*” A hivatkozott fogalmak jogszabályi összehangolásának elmulasztása „(...) *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és az esélyegyenlőség biztosításának követelményével összefüggő visszasságot idéz elő és tart fenn az érintettek vonatkozásában.*”³⁴⁸

Meglátásom szerint az Alaptörvény negyedik módosításában létrejött megoldás – a „fogyatékossg” és a „rokkantság” kifejezések egymás melletti szerepeltetése – kompromisszumot jelent a fogyatékossg ágazatspecifikus és a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény nyitott fogalomértelmezése között. A „fogyatékossg” kifejezés e bekezdésben való szerepeltetése pedig előrelépést jelent, különös tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezésekor szintén a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény fogalmi meghatározását vette alapul.³⁴⁹

A támogatásra jogosult alanyi kör felsorolása mellett az Alaptörvény XIX. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben fontos továbbá hangsúlyozni, hogy az állam csupán „törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, így a szociális biztonság kizárólag államcélként jelenik meg benne. Az Alaptörvény tekintetében különösen jelentős változást jelent, hogy az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésével ellentétben már nem nevesíti a társadalombiztosítás rendszerét: XIX. cikkének (2) bekezdése alapján „*Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.*” A rendelkezésből levezethető, hogy meghatározott körülmények bekövetkezése esetén az érintetteknek jogszabályban meghatározott támogatásra nyílik alanyi joguk. Ezzel összefüggésben különösen fontos hangsúlyozni, hogy a szociálpolitikai átalakítások hatására a rokkantság okán járó ellátás már nem a nyugdíjbiztosítás területéhez tartozik. Az átalakítást megelőzően a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetésének és fejlesztésének állami feladata öregség, megrokkánás, megrokkánással járó baleset esetén a biztosított részére, elhalálozása

³⁴⁷ Az azonos körbe tartozás problematikájáról lásd bővebben az E) rész I. 5. pontját.

³⁴⁸ Az AJB-1152/2012. számú ügyben az alapvető jogok biztosa az Ajbt. 37. § alapján felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy kezdeményezze a Fot. módosítását, ezt követően a támogatási rendszer felülvizsgálatát.

³⁴⁹ 40/2012. (XII. 6.) AB határozat

esetén a hozzátartozója számára egységes elvek alapján biztosított nyugellátást.³⁵⁰ A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (továbbiakban: Tny.) szabályozása alapján – megfelelően az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésének – a rokkantsági nyugdíjra való jogosultság az öregségi nyugdíjhoz hasonlóan meghatározott életkorhoz rendelt szolgálati időhöz kötött volt, a rokkantsági nyugellátás mértéke pedig az arra jogosulttá váló személy korábbi jövedelmének meghatározott százalékát tette ki. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) azonban 2012. január 1-jétől megszüntette, illetve átalakította a korábbi rokkantsági nyugdíjakat, valamint a megváltozott munkaképességű személyek szociális ellátásait. Az Mmtv. 30. §-a alapján 2012. január 1-jétől a rokkantsági nyugdíj, a baleseti rokkantsági nyugdíj, a rehabilitációs járadék, a rendszeres szociális járadék, az átmeneti járadék, a bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka nem állapítható meg. A Mmtv. 3. §-ának (1) bekezdése szerint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai a rehabilitációs hatóság komplex minősítésének függvényében a rehabilitációs ellátás vagy a rokkantsági ellátás. Hangsúlyozandó, hogy a jelzett ellátások 2012. január 1-jétől már nem nyugellátásként, hanem új egészségbiztosítási ellátásként határozhatók meg. Véleményem szerint a kiszámíthatóság jelentős csökkenését jelenti, hogy a változások a már megállapított ellátásokra is kiterjednek.³⁵¹

A fentiek mellett érzékeny kérdéseket vethet fel az Alaptörvény XIX. cikkének (3) bekezdése is, amelynek értelmében *„Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.”* Mivel a fogyatékkal élő személyek környezeti és viselkedései akadályok következtében gyakran nem képesek teljes mértékben részt venni a társadalom és a gazdaság életében,³⁵² esetükben még nagyobb a bizonytalanság azzal kapcsolatban, hogy mi minősül a közösség számára hasznos tevékenységnek. Az objektív mérce hiánya ugyanis az egyenlő méltósághoz való jog sérelmét okozhatja. Nézetem szerint a (3) bekezdésben foglalt szabály nem egyeztethető össze az Alaptörvényben újonnan szereplő, a fogyatékkal élő személyek jogvédelmét előirányzó rendelkezésekkel, adott helyzetben ugyanis azok tartalmát is kiüresítheti.

A következőkben bemutatásra kerülő, a fogyatékkal élő személyeket érintő ellátások tárgyában kijelölhető főbb problémakörök alátámasztják, hogy a szociális védelmet előirányzó szabályozással összefüggésben gyakran előfordulhatnak alapjogi sérelmek. Az alábbiakban ezért egyrészt a korábbi – még az Alkotmányra hivatkozó – joggyakorlatból azoknak a problémáknak az összefoglalására törekszem, amelyekhez hasonlóak valószínűsíthetően az Alaptörvényre támaszkodó joggyakorlatban is már vagy kezdtek jelentkezni, vagy vélhetően előtérbe fognak kerülni. Másrészt arra koncentrálok, hogy a szociális biztonsághoz fűződő garanciaszabályok változása milyen hatással lehet az aktuális – már az Alaptörvényre épülő – joggyakorlatra. A fogyatékból eredő hátrányokat is hatékonyan ellensúlyozó szociális ellátórendszer kialakítását, illetve fenntartását ugyanis nehezítheti, hogy az eddigi alkotmányi szabályozáshoz képest a szociális biztonságot érintő garanciaszabályok csökkenése tapasztalható az Alaptörvényben, amelynek hatásai már a joggyakorlatban is látszani kezdtek.

³⁵⁰ A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 1. § (1) bekezdése rendelkezett erről.

³⁵¹ 2012. január 1-jétől rokkantsági ellátásként kell továbbfolyósítani a 2011. december 31-én I-II. csoportba tartozó – 62 év alatti – rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, valamint az öregségi nyugdíjkorhatárt 5 éven belül betöltő III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, továbbá az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött vagy 5 éven belül betöltő rendszeres szociális járadékban, és az átmeneti járadékban részesülő személy ellátását. Az előbbieken kívül fontos kiemelni, hogy 2012. január 1-jétől rehabilitációs ellátásként kell folyósítani a 2011. december 31-én III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rendszeres szociális járadékban részesülő – az öregségi nyugdíjkorhatárt 5 éven túl betöltő – személyek ellátását.

³⁵² Európai fogyatékosügyi stratégia 2010–2020. 3. o.

3. A pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos jogsérelmek kialakulásának megelőzése, illetve megszüntetése

A fogyatékossgal élő személyek részére a szociális ellátórendszer pénzbeli és személyes gondoskodást nyújtó ellátási formákat biztosít. Sokan részesülnek kettő vagy többszörös ellátásban is. Az érintettek legnagyobb mértékben pénzbeli támogatásban – ilyen a vakok személyi járadéka, a magasabb összegű családi pótlék – részesülnek. Kiemelkedő jelentősége van a 2001-ben bevezetésre került pénzbeli támogatási formának, a fogyatékossgal támogatásnak. A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) által szabályozott rendszeres szociális segély, valamint az ápolási díj a fogyatékossgal élő személyek számára is elérhető.

A pénzbeli ellátásokkal összefüggésben a problémák gyakran abból fakadnak, hogy adott támogatási forma igénylésével és mértékével kapcsolatban az ellátás iránti jogosultság jogszabályi feltételeit³⁵³ az érintettek nem ismerik megfelelő mértékben.³⁵⁴ Így például a fogyatékossgal támogatás iránti kérelmekkel összefüggésben³⁵⁵ is megállapítható, hogy a tájékoztatásnak kiemelt szerepe van, hiszen a nehézségek legtöbbször akkor keletkeznek, amikor az érintett személyek fogyatékos állapotát az orvosi bizottságok nem, illetve nem a támogatáshoz szükséges mértékben ismerik el. A kapcsolódó jogesetek esetében³⁵⁶ ezért szintén a jogosultság törvényi feltételeiről, az eljárási szabályokról, illetve a jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatás került előtérbe. Véleményem szerint ezért az állam intézményvédelmi kötelezettsége, hogy a fogyatékossgal élő személyek és családtagjaik számára tudatosítsa a pénzbeli ellátásokat megállapító jogszabályok iránti hozzáférhetőséget, modellprogramokat indítson gyakorlati alkalmazásuk érdekében, és előtérbe helyezze a jogsegélyszolgálatok tájékoztatási tevékenységét. A Fot. 6. §-a is rögzíti, hogy a fogyatékossgal élő személy számára biztosítani szükséges azokhoz az információkhoz való egyenlő hozzáférés lehetőségét, amelyek a részükre nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatosak. A tájékoztatásra vonatkozó állami kötelezettség illeszkedik a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény szociális védelemhez való jogot rögzítő 28. cikkéhez is, amelynek keretében a részes államok „biztosítják a szegénységben és fogyatékossgal élő személyek és családjuk hozzáférését a fogyatékossgal okán fellépő kiadásokhoz kapcsolódó állami támogatáshoz, ideértve a megfelelő képzést, tanácsadást, pénzügyi segítségnyújtást és a

³⁵³ Az Alkotmánybíróság a 604/B/2001. AB határozatban elutasította a meghatározott jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat. Ebben az ügyben az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett, amelyek az alkotmányellenességet abban látták, hogy a fogyatékossgal támogatásra és az emelt összegű családi pótlékra, illetve a vakok személyi járadékára nem válhat egyidejűleg jogosulttá ugyanazon személy. Az indítványokban szereplő érvelések alapján a vakok járadéka, valamint az emelt összegű családi pótlék Alkotmány által védelemben részesített, szerzett szociális jog. Az Alkotmánybíróság indoklásában utalt arra, hogy korábbi gyakorlata során megállapította: az államnak az Alkotmány 70/E. §-ából eredő kötelezettségei az Alkotmányban általános jelleggel szerepelnek, nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem megszerzéséhez, vagy ellátásban való részesüléshez. A szociális biztonsághoz való jog külön az egyes ellátásokra nem teremt alkotmányosan védett szerzett jogot. A jogalkotó a szociális tárgyú szabályok megalkotása terén figyelemmel van a gazdaság helyzetére, az ellátórendszerek teherbíró képességére. A szociális ellátások körének kialakításakor azonban nem sérülhetnek olyan Alkotmányban rögzített elvek, mint például a diszkrimináció tilalma. Az érintetteknek – jelen esetben a fogyatékossgal élő embereknek – csak arra vonatkozóan keletkezik alapvető joguk, hogy ellátás iránti igényük elbírálása azonos szempontok szerint, tárgyilagos módon, hátrányos megkülönböztetés nélkül, a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazása mellett történjen.

³⁵⁴ Az OBH 3487/1997. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy mozgáskorlátozott személyek részére nem adható utazási költségtérítés. A vizsgálat alatt szükségessé vált bemutatni a kapcsolódó közlekedési kedvezményekről szóló rendeleti szabályozást.

³⁵⁵ Lásd az OBH 5314/2000., OBH 4892/2001. számú ügyeket.

³⁵⁶ Az ilyen ügyekben az ombudsman nemcsak a fogyatékossgal támogatás törvényi feltételeit mutatja be, hanem a fogyatékossgal támogatási rendszer alapelveit és célját is megismerteti az érintettekkel.

hosszabb ideig tartó gondoskodást;”. Világosan látszik, hogy a jogállam feladata nem merülhet ki abban, hogy pusztán jogszabályokban rögzítse az igénybe vehető pénzbeli ellátásokat, alapvető követelmény, hogy a jogi szabályozással érintettek – jelen esetben a fogyatékossgal élő személyek – jogi helyzetüket megismerhessék. Ennek elérése érdekében az ésszerű alkalmazkodás elve kerül előtérbe. Az eljárási határidők³⁵⁷ nem megfelelő kezelése³⁵⁸ szintén azokhoz a tényezőkhöz tartozik, amely jellemző módon sérelmet okozhat a pénzbeli ellátások szempontjából is. A támogatás iránti igény elbírálási eljárásának elhúzódása ugyanis adott helyzetben az emberi méltósághoz való sérelem lehetőségét is maga után vonhatja.

4. Az Mmtv. Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata

A dolgozat előző 3. pontjában hivatkozott nehézségeknek az aktuális joggyakorlatban jelentkező fokozott jelenlétét jelzi, hogy 2012 júliusában közel 40 magánszemély és egy társadalmi szervezet fordult az alapvető jogok biztosához, hogy kezdeményezze az Mmtv. Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. A rokkantsági nyugdíj megszüntetésével³⁵⁹ összefüggésben előadott panaszok ugyanis a gyors,

³⁵⁷ Az OBH 2355/2009. számú ügyben a panaszos elhunyt édesanyja fogyatékossgai támogatásával kapcsolatban fogalmazta meg kifogásait. Az édesanya ugyanis a támogatás alapjául szolgáló pozitív szakhatósági állásfoglalás elkészültét követően, azonban még az ellátásra jogosító határozat meghozatala előtt elhunyt. A Magyar Államkincstár vonatkozó határozatát már csak a panaszos tudta átvenni. A panaszt tevő az ellátás kifizetését kérte édesanyja halála napjáig az örökösök részére, amelyet azonban a Magyar Államkincstár megtagadott. A kérelem alapja az volt, hogy a kézbesített határozat az igénylés időpontjáig visszamenőleg jogosította a panaszos édesanyját a támogatásra. A vizsgálat során megállapításra került, hogy a fogyatékossgai támogatás iránti igényt 2007. szeptember 21-én nyújtották be, a másodfokú határozat azonban csak 2008. július 21-én jött létre. A kétfokú igényelbírálás tehát tíz hónap alatt valósult meg. Az illetékes hatóság a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott, mert az első és másodfokú eljárások során több törvényes határidőt elmulasztott. Összességében több mint 30 nappal később született meg a másodfokú végzés, mint szükséges lett volna. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy a fogyatékossgai támogatás iránti igény elbírálási eljárásának elhúzódása az emberi méltósághoz való joggal és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő sérelem lehetőségét vonhatja maga után.

³⁵⁸ Az OBH 1632/2002. számú ügyben a panaszos szintén sérelmezte a hosszadalmas ügyintézkést.

³⁵⁹ A rokkantsági nyugdíj a korábbi alkotmánybírósgai gyakorlatban is megjelent. 2008. január 1-jével ugyanis új foglalkoztatás-központú rehabilitációs szolgáltatási és támogatási rendszer került bevezetésre, amely módosította az egészségkárosodást szenvedett személyek számára biztosítható ellátásokat. A rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény alapján az állam a rokkantsági nyugdíjba helyezés helyett – az új rendszer keretében – a megmaradt fejleszthető képességekre alapozva azoknak a személyeknek biztosított támogatást, akiknek a rehabilitáció által volt esélyük teljes értékű munka ellátására. Hangsúlyozandó, hogy a rehabilitációs járadék bevezetésével egyúttal a rokkantsági nyugdíjra vonatkozó szabályok is megváltoztak: az új minősítési rendelkezések szerint nem a munkaképesség általános csökkenése került megállapításra, hanem az összszerkezeti egészségkárosodás mértéke, a munkaképesség-változása, valamint a rehabilitációs esélyek képezték a vizsgálat tárgyát. A rokkantsági nyugdíj jogosultjai a rehabilitációs járadékkal ellentétben azok a megváltozott munkaképességű személyek lettek, akik a teljes értékű munka ellátására rehabilitáció útján sem válhatnak alkalmassá. A Tny. 23. §-a alapján rokkantsági nyugdíjra volt jogosult az a személy, aki munkaképességét egészségromlás, illetőleg testi vagy szellemi fogyatkozás következtében hatvanhét százalékban elvesztette és állapotában egy évig nem volt várható javulás, amennyiben a meghatározott szükséges szolgálati időt megszerezte, és rendszeresen nem dolgozott, vagy keresete lényegesen kevesebb volt a megrokkulás előtti kereseténél. Az Alkotmánybírósga a 1228/B/2010. számú határozatában a Tny. 36/D. § (1) bekezdés b) pontjának az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, valamint a 7/A. § (4) bekezdésére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, az Alkotmány 70/E. §-án alapuló eljárást megszüntette. A Tny. indítvánnyal érintett rendelkezése alapján a rokkantsági nyugdíjra jogosultság megszűnt, ha a kereső tevékenységet folytató rokkant hat egymást követő hónapra vonatkozó keresetének, jövedelmének havi átlaga meghaladta a rokkantsági nyugdíj összegének kétszeresét és a mindenkori kötelező legkisebb munkabér összegét. Az indítványozó meglátása szerint a kifogásolt rendelkezés sértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogbiztonsághoz való jogot, mert a hat nap alatt hatályba lépő módosítással a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt az alkalmazkodásra, megfosztotta ezzel a még

felkészülésre lehetőséget nem adó szabályok, a jogorvoslati lehetőség kizárása, és a komplex minősítés következtében létrejövő döntéssel szembeni jogorvoslati jog korlátozása ellen is irányultak. Az alábbiakban azt mutatom be, hogy az ellátási rendszer gyors változása, és adott ellátások szándékolt hatásának figyelmen kívül hagyása a jogalkotás során milyen problémákat idézett elő a joggyakorlatban.

a) Az időszerűsége vonatkozó szabályok vizsgálata

Az alapvető jogok biztosa vizsgálata során – összevetve az Mmtv. rendelkezéseit a korábbi szabályozással – megállapította, „(...) hogy jelentősen, rövid időn belül, az új jogszabályi környezetre való felkészülést lehetővé tévő átmeneti szabályok hiányában változtak a rokkantak ellátásának jogszabályi keretei.” Az Mmtv. 33. §-ának (3) bekezdése értelmében ugyanis a nyugdíjfolyósító szerv 2012. január 31-éig tájékoztatta³⁶⁰ a rehabilitációs ellátással változtatott ellátásban részesülő személyt az átalakítás során jelentkező jogosultságairól és kötelezettségeiről. A 2012. január 1-jén rehabilitációs ellátással alakult juttatásban részesülő pedig 2012. március 31. napjáig kérhette az Mmtv. törvényben meghatározott ellátások megállapításához szükséges komplex újraminősítést. Amennyiben 2012. március 31-ig nem kérte a minősítés³⁶¹ elvégzését,³⁶² a rehabilitációs ellátást 2012. május 1. napjával meg kellett szüntetni.³⁶³

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatban már utalt arra, hogy „[a]z Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállam klauzulát.”³⁶⁴ Ennek alapján az alapvető jogok biztosa hangsúlyozta, hogy a jogbiztonsághoz mint kiemelkedően fontos jogállami értékhez kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlat meghatározónak tekintendő e vizsgálat során is. Az indítványban így a jogbiztonság elvével összefüggésben megfogalmazásra került, hogy az „(...) a *jog viszonylagos*

dolgozni kényszerülő rokkantnyugdíjasokat a rokkantsági ellátáshoz való joguktól. Az indítványozó hangsúlyozta, hogy a szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat alkotmányosan nem lehet megfelelő indok nélkül, egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni. Emellett sérülni vélte az Alkotmány 70/E. §-ába foglalt szociális biztonsághoz való jogot is, mivel a felkészülési idő hiánya miatt a rokkantnyugdíjasok az új szabályozásra nem tudtak felkészülni, így a törvényhozó megfosztotta őket a szociális biztonsághoz, azon belül a rokkantsági ellátáshoz való joguktól. A testület a hivatkozott rendelkezés alkotmányellenességét a 239/B/2009. AB határozatában már vizsgálta. Az indítványozó ebben az ügyben a rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását a munkához való jog és az egyenlő munkáért egyenlő bérhez való jog, a szociális biztonsághoz való jog, továbbá a jogbiztonsághoz való jog sérelmére, azon belül a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára tekintettel állította. Az Alkotmánybíróság a 239/B/2009. számú határozatban az indítványt elutasította, döntése szerint az előbbieken felsorolt jogok nem sérültek. Kiemelendő, hogy a 1228/B/2010. számú határozatában az indítványozó a korábbi határozatban elbírált jogszabályi rendelkezés ismételt alkotmányossági vizsgálatán túl az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, illetve az Alkotmány 7/A. § (4) bekezdésére hivatkozással is állította az idézett jogszabályhely alkotmányellenességét. Mivel azonban az Alkotmány 70/E. §-a vonatkozásában az indítvány már ítélt dolognak minősült, ebben a vonatkozásban megszüntette az eljárást a testület.

³⁶⁰ Az Mmtv. 33. §-ának (3) bekezdése alapján a nyugdíjfolyósító szerv az alábbiakról tájékoztatta az átalakításban érintett személyt:

- „a) az ellátás rehabilitációs ellátásként kerül folyósításra,
- b) Rehabilitációs kártyával történő foglalkoztatásra jogosult,
- c) amennyiben keresőtevékenység végzésére rehabilitáció nélkül nem képes, a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervhez 2012. március 31-éig benyújtott nyilatkozatában kérheti a komplex minősítés elvégzését,
- d) a c) pont szerinti jognyilatkozat elmulasztása milyen jogkövetkezményekkel jár.”

³⁶¹ Az Mmtv. 33. §-ának (6) bekezdése szerint a rehabilitációs hatóság a komplex minősítés során az érintett személyeket az életkorra, a keresőtevékenységre, és az egészségkárosodás mértékére figyelemmel lévő sorrend alapján felülvizsgálja, azonban a felülvizsgálat időpontja nem lehet későbbi a soros felülvizsgálat időpontjánál.

³⁶² Amennyiben az érintett személy 2012. március 31. napjáig nem kérte egészségi állapotának újraminősítését, úgy a határidő elmulasztása okán igazolási kérelem volt előterjeszhető.

³⁶³ Mmtv. 33. § (4)

³⁶⁴ 30/2012. (VI. 27.) AB határozat

állandóságába vetett bizakodást védi, arra tekintettel, hogy a jogalanyok a helyzetükre vonatkozó jogszabályok alapján döntéseket hoztak vagy hozhattak.” Ebből már következik, hogy az Mmtv. hivatkozott rendelkezéseinek is eleget kell tenniük a szerzett jogok fenntartásába vetett bizalomvédelem követelményének. A biztos megállapította ugyanis, hogy a rokkantsági ellátás nem tekinthető *ex gratia* juttatásnak. Az Mmtv. rendszerében az ellátás vásárolt jognak minősül, mert a megváltozott képességű személyek ellátásainak igénybeviteléhez szükséges jogosultság feltétele, hogy az érintett személy az egészségkárosodást megelőzően legyen biztosított.³⁶⁵ Az Alkotmánybíróság korábbi joggyakorlata alapján pedig már levezethető, hogy a járulékok kötelező befizetése következtében a rendszer fokozottabb stabilitása várható el.³⁶⁶ A biztos ezzel párhuzamosan rámutatott, hogy a megváltozott munkaképességű személyek „(..) egzisztenciális döntéseire hatással van az a feltételezés, hogy az ellátásra való jogosultság megállapításakor hatályban lévő szabályok szerint számíthatnak az ellátásra. Ilyen esetben az ellátás összegének és tartalmának alapvető változtatására az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján csak hosszú átmeneti idő elteltével kerülhet sor.” Ennek alapján Szabó Máté felhívta az Alkotmánybíróság figyelmét,³⁶⁷ hogy szükséges lehet az új ellátási rendszer bevezetési és időszerűsége vonatkozó szabályainak vizsgálatára.

Ezzel összefüggésben a 2012. december 4-én hozott 40/2012. (XII. 6.) AB határozatban az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az Mmtv. nemcsak a 2012. január 1-jét követően benyújtott kérelmekre vonatkozik, hanem a korábban megállapított pénzbeli ellátásokra is. Az Mmtv. szabályai ugyanis a 2012. január 1-jét megelőzően rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rendszeres szociális járadékban, illetve átmeneti járadékban részesülő személyek három csoportját különíti el:

- Az Mmtv. 31. §-ában a nyugdíjellátásban részesülők és a nyugdíjkorhatárt 2011. december 31-éig betöltő személyek rokkantsági nyugdíjának öregségi nyugdíjként való továbbfolyósítását írja elő.
- Az Mmtv. 32. §-a szerint pedig az állam rokkantsági ellátásként folyósítja tovább az I-II. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, a nyugdíjkorhatárt öt éven belül betöltő III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, a nyugdíjkorhatárt betöltött és a korhatárt öt éven belül betöltő rendszeres szociális járadékban vagy átmeneti járadékban részesülők ellátását.
- Az Mmtv. 33. §-a alapján az ellátási rendszer jelen törvénybeli átalakítása leginkább a III. csoportba tartozó, 57 évnél fiatalabb személyekre vonatkozik, akik korábban III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban vagy rendszeres szociális járadékban részesültek.

A hivatkozott rendelkezésekre utalva az Alkotmánybíróság arra hivatkozott, hogy az Mmtv. tartalmaz átmeneti szabályokat, mert az életkort és az egészségkárosodás korábban meghatározott mértékét, valamint a korábbi ellátási formákra tekintettel rendelkezik a 2012. január 1-jétől folyósítandó ellátásokról. Mivel e szabályok, illetve az Mmtv. egészének alkotmányossági vizsgálatát az alapvető jogok biztosa külön nem indítványozta, az Alkotmánybíróság utólag nem látta indokoltnak az – időközben teljesebbé ment – átmeneti szabályok hiánya miatti mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapítását.

³⁶⁵ Lásd az Mmtv. 2. §-át.

³⁶⁶ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat. ABH 1995. 188, 193

³⁶⁷ Az alapvető jogok biztosa – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényben biztosított jogkörének hiányában – nem indítványozhatta, így a testület figyelembe ajánlotta annak vizsgálatát, hogy az Mmtv.-ben meghatározott új szabályozási koncepció bevezetése során érvényesültek-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság elvéből levezethető bizalomvédelemhez fűződő alkotmányossági követelmények.

b) Az ellátás funkciójára tekintettel lévő jogalkotás szerepe

Véleményem szerint a pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos jogsérelmek kialakulásának megelőzése, illetve megszüntetése kétlépcsős folyamat függvénye. Ennek keretében a pénzügyi támogatások igénylésére jogosult alanyi kör meghatározása, az eljárás folyamatának szabályozása a jogalkotó feladata. A visszasságok eshetőségét ezért először a jogalkotás szintjén kell minimalizálni. A jogalkotó a szociális védelemmel összefüggő szabályok megalkotása terén figyelemmel van a gazdaság helyzetére, az ellátórendszerek teherbíró képességére. Úgy vélem kiemelt szerepe van, hogy az állam a fogyatékossgal élő személy részére nyújtandó adott ellátás kialakításakor elsősorban annak funkciójára legyen tekintettel. Véleményem szerint ez utóbbi alkotmányos követelményhez kapcsolható, hogy az alapvető jogok biztosa indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és semmisítse meg az Mmtv. 7. § (4) bekezdését és a 13. § (2) bekezdés d) pontját annak okán, hogy azok ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében szereplő esélyegyenlőség elvével. Az indítvánnyal érintett előbbi rendelkezés a jövedelemhatártól függetlenül szüneteltetni rendeli a rehabilitációs pénzbeli ellátás folyósítását, amikor az ellátott személy keresőtevékenységet végez, közfoglalkoztatásban vesz részt, vagy keresőképtelen.³⁶⁸ Az utóbbi szabály szerint pedig a rokkantsági ellátást meg kell szüntetni, ha az ellátásban részesülő keresőtevékenységet végez és jövedelme 3 egymást követő hónapra vonatkozó havi átlaga meghaladja a minimálbér 150 százalékát. A rendelkezésekkel összefüggésben a biztos kiemelte, hogy az említett ellátások funkciójukat tekintve nem tekinthetők a megélhetést biztosító segélynek, hanem az esélyegyenlőség megteremtésének alapvető eszközei. Ennek oka, hogy azoknak a különbségeknek a csökkentésére irányulnak, amelyek miatt a megváltozott munkaképességű személyek hátrányban vannak a munkavégzés során. Ebből kiindulva az Mmtv. 7. § (4) bekezdése azért nincs összhangban az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésével, mert a jelenlegi alacsony összegű támogatás mellett, a kereset összegét figyelmen kívül hagyva zárja ki a munkavállalás lehetőségét. Az Mmtv. 13. § (2) bekezdés pedig különösen azért okoz nehézséget, mert az érintett személyt eltántoríthatja a munkavégzéstől, holott a megváltozott munkaképességű személyek munkába állási lehetőségei enélkül is meglehetősen korlátozottak. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata alapján az állam szabadon határozhatja meg, milyen eszközökkel biztosítja az esélyegyenlőséget. Az alapvető jogok biztosa indítványában utalt arra is, hogy álláspontja szerint nem felelnek meg az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésének azok a rendelkezések, amelyek az esélyegyenlőséget előírányzó kedvezmények megszüntetését semmilyen más hasonló intézkedéssel nem ellensúlyozzák vagy enyhítik. Fontosnak tartom tovább kiemelni, hogy az esélyegyenlőség követelményének érvényesítését az Alaptörvény XV. cikkének (5) bekezdésében szereplő államcél is támogatja.

Az Alkotmánybíróság az 40/2012. (XII. 6.) AB határozatban kiemeli, hogy az Mmtv. 7. § (4) bekezdésének sajátossága, hogy az Mmtv. szándékolt céljával ellentétes hatást ér el, mivel a megváltozott munkaképességű személyeket nem a munkaerő-piacra való mielőbbi visszatérésre, hanem passzivitásra sarkallja. A hivatkozott rendelkezés ugyanis arra ösztönzi az érintetteket, hogy az ellátást – ameddig arra jogosultak, de legfeljebb három évig – igénybe vegyék, és azt követően alkalmasságuk esetén munkát vállaljanak. Az arra jogosultak pedig – állapotuk esetleges rosszabbodása esetén – a rehabilitációs ellátás folyósításának megszűnését követően rokkantsági ellátás iránti kérelmet nyújthatnak be.

³⁶⁸ Az Mmtv. 7. §-ának (3) bekezdése rögzíti, hogy a rehabilitációs ellátásban részesülő személy keresőtevékenység folytatása esetén a keresőképtelenségére tekintettel táppénzre vagy baleseti táppénzre jogosult.

Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében rögzítette, hogy a Magyar Köztársaság „a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti”. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése a lényeges alkotmányos tartalom megtartásával párhuzamosan rögzíti, hogy *Magyarország külön intézkedésekkel segíti az esélyegyenlőség megvalósulását*. A szóhasználat pontosítja, hogy az előírt állami intézkedések ténylegesen nem a jogegyenlőséget, hanem az esélyegyenlőséget segítik. Az Alkotmánybíróság határozatában kiemelte, hogy az Alaptörvény XV. cikkének (4) és (5) bekezdéseiből eredő intézkedések meghozatala állami kötelezettség. Levezette továbbá, hogy az esélyegyenlőségi célú intézkedésekre senkinek nincs alapvető joga. Ebből következik, hogy a külön intézkedések vonatkozásában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból következő garanciákat kell figyelembe venni alkotmányossági mérceként. Így ez a mérce került előtérbe az Mmtv. 7. § (4) bekezdésének alkotmánybírósági vizsgálatánál is. Ennek során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy hivatkozott jogszabályhely nem segíti elő az érintett személyek munkába állását, és a mielőbbi teljes mértékű társadalmi részvétel megvalósulását. Ennek oka, hogy a jogszerű eseti megbízásokból vagy alkalmi munkákból származó csekély összegű kereset a rehabilitációs ellátás szünetelését eredményezi. Az Mmtv. 7. §-ának (4) bekezdése a jogbiztonság követelményébe ütközik, tehát annak ellenére rendelkezik a rehabilitációs ellátás szüneteltetéséről, hogy az érintett személy ellátásra való jogosultsága megszűnt volna, és a megélhetéshez szükséges minimális jövedelme biztosított lett volna. Az Alkotmánybíróság ezért az Mmtv. 7. § (4) bekezdését megsemmisítette.

Az Mmtv. 13. §-ának (4) bekezdése esetében az Alkotmánybíróság a rokkantsági ellátás megszüntetésére vonatkozó szabály alkotmányosságát vizsgálta. Az indítvány értelmében az Mmtv.-ben rögzített szabály alkalmas ugyanis arra, hogy eltántorítsa az érintetteket a munkavégzéstől, mert a megváltozott munkaképességű emberek számára a munkalehetőség különösen esetleges, ezért aránytalan kockázatot jelent számukra ellátásuk elvesztése. Különös tekintettel arra, hogy az Mmtv. értelmében rokkantsági ellátásban a legsúlyosabb egészségkárosodással élők részesülhetnek, illetőleg azok a személyek, akiket ugyan korábban a III. rokkantsági kategóriába soroltak, de az 57. életévüket betöltötték.

Hangsúlyozandó, hogy 2012. január 1-jétől a rokkantsági ellátás feltételei között szerepel, hogy az érintett személy nem lehet javasolt rehabilitációra. Összességében tehát megfigyelhető, hogy a rokkantsági ellátás függ a komplex minősítés eredményétől, valamint a havi átlagjövedelem összegétől. Az Alkotmánybíróság kifejezetten rögzítette is, hogy a rokkantsági ellátás mellett keresőtevékenység addig folytatható, amíg az azért járó jövedelem három egymást követő hónapra vonatkozó havi átlaga nem lesz több mint a minimálbér 150 százaléka, azaz 139.500 forint.

A rokkantsági ellátás feltétele a megállapított keresetkorlát el nem érése azzal, hogy a kereset összegébe nem számít bele az ellátás összege. A keresetkorlát elérése esetén – a Mmtv. 13. § (2) bekezdés *d)* pontja alapján – a rokkantsági ellátás megszüntetése indokolt. Az Alkotmánybíróság megfogalmazása alapján az Mmtv. 7. §-ának (4) bekezdésével ellentétben a törvényi szabályozás 13. § (2) bekezdés *d)* pontja figyelemmel van arra, hogy a keresőtevékenységből mekkora összegű jövedelem gyűlik össze. „A megállapított keresetkorlát eléréséig a rokkantsági ellátásban részesülő szabadon folytathat keresőtevékenységet anélkül, hogy az ellátás elvesztésétől kellene tartania. Az pedig, hogy rokkantsági ellátását elveszíti, ha a munkából származó jövedelmének háromhavi átlaga eléri a minimálbér 150 százalékát, nem tekinthető indokolatlan előírásnak. A rokkantsági ellátás ugyanis jövedelepótló jellegű ellátás, amely abban az esetben segíti a megváltozott munkaképességű személyt, ha az állapota miatt egyáltalán nem képes arra, hogy keresőtevékenységet folytasson, vagy képes ugyan munkát vállalni, de az abból származó jövedelme a megélhetési minimumot sem biztosítja számára.”

5. Az azonos körbe tartozás problematikája

A fogyatékossgal élő személyeket illető pénzbeli ellátásokkal összefüggésben is megfigyelhető, hogy a legtöbb sérelem az adott ellátásra jogosult alanyi kör nem megfelelő kijelölése következtében keletkezik. Ilyen esetekben nem a fogyatékos csoportok közötti megkülönböztetés okoz alkotmányos nehézséget, hanem az, ha a jogalkotó hatalom alapos indok nélkül hoz létre különálló csoportokat az alapvetően azonos körbe tartozó személyek vonatkozásában. Az azonos körbe tartozás problematikája³⁶⁹ a joggyakorlatában is több alkalommal³⁷⁰ előfordult. A problematika a fogyatékossgal fogalmának kérdéskörét ismételtelen előtérbe állította.

A német jogirodalomban megfogalmazásra került, hogy a fogyatékossgal fogalma alkotmányjogi aspektusból tág és szűk értelemben is meghatározható.³⁷¹ A tág értelmezés alapján a definíció személyi hatálya alá azok a személyek vonhatók, akik olyan nem átmeneti tartamú testi, szellemi, lelki jellegű funkcionális károsodással rendelkeznek, amely az életkornak nem felel meg. A szűk értelmezés alapján azonban már a fogyatékossgal meghatározott súlyossági fokának elérése is a fogalmi elemek közé tartozik. A súlyos fogyatékossgal definíciós ismérvként való megkövetelése azt eredményezi, hogy a jogvédelemből a fogyatékossgal élő személyek jelentős része kiesik. Ezt a megállapítást támasztja alá, hogy Magyarországon a fogyatékossgal támogatás a súlyos fogyatékossgal élő személyeket illeti meg, így a támogatásból kimaradó és a munkaerőpiacról kiszoruló sérült emberek gyakran nagyon nehéz anyagi helyzetben élnek.³⁷² Véleményem szerint a nemzetgazdaság teherbíró képességének figyelembevétele azonban főleg a szociális védelem

³⁶⁹ A 22/2010. (II.25.) AB határozatban egységesen kerültek elbírálásra a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Gjt.) 5.§ f) pontja alkotmányosságának vizsgálata tárgyában érkezett indítványok. A hivatkozott rendelkezés értelmében a súlyos mozgáskorlátozott személy a tulajdonában lévő személygépkocsi után adómentességre jogosult. Az indítványozók álláspontja szerint hátrányos megkülönböztetést jelentett, hogy a szabályozás különbséget tett a gépjárművet tulajdonosként és azt üzembentartóként használó mozgássérült személyek között, mivel a Gjt. csak az előbbieket mentesítette a gépjárműadó megtérítése alól. Az Alkotmánybíróság az indítványokat megalapozottnak találta, mivel a Gjt. idézett szabályozása már nem tárgyi, hanem alanyi adómentességről rendelkezik. A gépjárműadó megfizetése alóli mentesség ugyanis nem valamely tevékenységre, eljárásra, vagy adótárgyra vonatkozik, mint a Gjt. módosítást megelőző szabályozása, amely megjelölte az adómentességgel kapcsolatban igénybe vehető adótárgyakat. Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint nincs ésszerű oka annak, hogy a Gjt. 5. § f) pontjában megjelölt adóalany csak tulajdonosaként jogosult a gépjárművel kapcsolatos kedvezményre, üzembentartóként pedig már nem. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a „szabályozásnak az a csoportképző ismérve, amely egyetlen szempontként a gépjármű tulajdonlását helyezi előtérbe, önmagában hátrányos megkülönböztetést jelent az adott esetben., A Gjt.-ben szereplő rendelkezés sérti „az egyenlő méltóságú személyként való kezelés” elvét. A testület ezért a fentiek alapján az újraszabályozáshoz szükséges idő biztosítása mellett, pro futuro megsemmisítette az indítvánnyal érintett rendelkezést. Ennek következtében előrelépést jelent, hogy a Gjt. jelenleg hatályos állapota már nem tartalmazza a „tulajdonában lévő fordulatot”. Véleményem szerint a fogyatékossgal élő személyeket érintő jogszabályok esetében az előbb részletezetthez hasonló esetek akkor küszöbölhetők ki, ha a jogalkotó konzisztensen figyelemmel van a jogszabály által előidézni kívánt hatásra, azaz arra, hogy általa ellensúlyozhatók vagy csökkenthetők a fogyatékossgalból eredő hátrányok. Ennek érdekében érdemi hatásvizsgálatokat kellene végezni.

³⁷⁰ Az Alkotmánybíróság 2002. december 17-én kelt 462/B/2002. számú határozatában az indítványozó alkotmányellenesnek, az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésébe ütközőnek tartotta a Fot. 23. § (1) bekezdése d) pontjában, és a súlyos fogyatékossgal minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossgal támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdésében foglaltakat. A hátrányos megkülönböztetést abban látta, hogy a vizsgálni kért rendelkezések a fogyatékossgal támogatásból kirekesztik a mozgáskorlátozott személyeknek azt a csoportját, akik a helyváltoztatáshoz nem használnak semmiféle segédeszközt.

³⁷¹ Rolf Schmidt: Grundrechte. Rolf Schmidt GmbH, Grasberg bei Bremen 2003. 157-158. o.

³⁷² Meglátásom szerint az ő esetükben a foglalkoztatást elősegítő rehabilitációs programok ösztönzése által biztosítható a szociális védelem.

területén kényszeríti a leggyakrabban arra az államot, hogy a szűk értelmezésnek adjon teret. Ezt felismerve az Alkotmánybíróság megfogalmazta, hogy „önmagában nem eredményez alkotmányellenességet az, ha a jogalkotó – a nemzetgazdaság teherbíró képességére tekintettel – a fogyatékosok különböző csoportjai közül a fogyatékoság súlyossága, az egészségkárosodás mértéke alapján tesz különbséget a támogatásra való jogosultság alanyi körének meghatározásakor.”³⁷³ Az Alkotmánybíróság 2002. december 17-én kelt 462/B/2002. számú határozatában az indítványozó ugyanis alkotmányellenesnek, az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésébe ütközőnek tartotta a Fot. 23. § (1) bekezdése d) pontjában,³⁷⁴ és a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdésében foglaltakat.³⁷⁵ A hátrányos megkülönböztetést abban látta, hogy a vizsgálni kért rendelkezések a fogyatékosági támogatásból³⁷⁶ kirekesztették a mozgáskorlátozott személyeknek azt a csoportját, akik a helyváltoztatáshoz nem használnak³⁷⁷ semmiféle segédeszközt.³⁷⁸ Ennek oka, hogy az állam támogatásai a fogyatékosággal élő személyek hátrányainak kiegyenlítését célozzák, és az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az azonos méltóság jogából esetenként adódhat az is, hogy a javakat és az esélyeket mennyiségileg is egyenlően kell elosztani. Mindazonáltal, ha valamely Alkotmányba nem ütköző társadalmi cél, vagy alkotmányos jog csak úgy érvényesíthető, hogy a szűkebb értelemben vett egyenlőség nem tud megvalósulni, akkor az ilyen módon létrejövő pozitív diszkrimináció nem tekinthető alkotmányellenesnek.³⁷⁹

Az előbbieken ismertetett alkotmánybírósági határozat értelmezését a 2005. december 12-én kelt 999/B/2001. AB végzés vezette tovább, amelynek vonatkozásában az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette. Ennek alapja, hogy az indítványozó a súlyos fogyatékoság minősítéséről szóló kormányrendelet tekintetében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte, mert a támadott rendelkezések a súlyos mozgáskorlátozott személyek közé nem vonták be azokat az érintetteket, akik valamilyen okból nem az ott írt segédeszközöket használják.³⁸⁰ Emellett az indítványozó szerint a rendelet a súlyos fogyatékoság minősítésénél a mozgásszervi fogyatékos fogalmát a Fot. fogyatékos fogalmához képest szűkítően határozta meg, ezáltal sértve az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Az alkotmánybírósági eljárás megállapította, hogy az indítvány benyújtása után az indítványozó által sérelmezett szabályozást többször módosították. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben az eljárást azért szüntette meg, mert az indítvány utólagos absztrakt normakontrollra irányult, és a támadott rendelkezések időközben lényegesen megváltoztak. Ezzel kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2001-ben már megállapította, hogy a jogalkotó nem az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kezelte a súlyos mozgássérült személyek azon csoportját, akik súlyos

³⁷³ 462/B/2002 AB határozat, ABH 2002. 1384, 1389

³⁷⁴ A Fot. indítvánnyal támadott rendelkezése az indítvány megtételekor a következő volt:

“23. § (1) Fogyatékosági támogatásra az a 18. életévét betöltött súlyosan fogyatékos Magyarországon élő magyar állampolgár, továbbá bevándorlási engedéllyel rendelkező külföldi, valamint a magyar hatóságok által menekültként elismert azon személy jogosult, akinek

(...)

d) a mozgásrendszer károsodása, illetőleg funkciózavara miatt helyváltoztatása a külön jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli (mozgásszervi fogyatékos)”.

³⁷⁵ A kormányrendeletet azóta többször módosították.

³⁷⁶ A Fot. 22. §-a alapján a fogyatékosági támogatás a súlyosan fogyatékos személy részére az esélyegyenlőséget elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. A támogatás célja, hogy anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez.

³⁷⁷ Az indítványozó szintén nem használt segédeszközt.

³⁷⁸ Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt.

³⁷⁹ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990. 46, 48-49

³⁸⁰ 999/B/2001. AB végzés, ABH 2005. 1721

mértékben fogyatékossgal élők, de nem képesek saját magukat ellátni, ezért az ebből fakadó társadalmi hátrányokkal és költségekkel szembe kell nézniük, ugyanakkor nem használják a felsorolásban meghatározott segédeszközöket. Az ombudsmeni álláspont alapján „a jogalkotó indokolatlanul és önkényesen tett különbséget a sérülés, a fogyatékossg mértéke és az ebből fakadó társadalmi hátrányok szempontjából homogénnek tekinthető csoporton belül és rekesztette ki a támogatásból a mozgássérültek fent említett részét.”³⁸¹ A biztos ezért az emberi méltósághoz való joggal, ezzel együtt a diszkrimináció tilalmával és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot állapított meg. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a szociális és családügyi miniszter részére tett ajánlást a jogszabályok módosításának kezdeményezésére, és a jogszabályváltozás meg is valósult. A módosítások következtében okafogyottak lettek az Alkotmánybíróság részére előterjesztett indítványok is. A testület ugyanis utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás vonatkozásában csak akkor folytat le, ha azt tartalmilag, alkotmányossági szempontból a korábbival azonosnak találja. Ebben az esetben az indítvány benyújtását követően lényegesen megváltoztak a rendelkezések, az új szabályozásra azonban nem érkezett indítvány.

A támogatással összefüggésben nem a fogyatékos csoportok közötti megkülönböztetés okoz alkotmányos nehézséget, hanem az, ha a jogalkotó hatalom alapos indok nélkül képez különálló csoportokat az alapvetően azonos körbe tartozó személyek tekintetében. Úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróság által a 462/B/2002. AB határozatban használt „önmagában nem eredményez alkotmányellenességet” kifejezés közvetíti, hogy a fogyatékossgal élő emberek különböző csoportjai közötti megkülönböztetés a támogatások megállapításakor megfelelő indokok mentén megengedett. Alkotmányellenes helyzet akkor alakulhat ki, ha önmagában a kiindulási állapot, az összehasonlítandó személyi körök kialakítása nem megfelelő módon történik. Nézetem szerint az Alkotmánybíróság 462/B/2002. számú határozatában szükséges lett volna azt is figyelembe venni, vajon a mozgássérült személyek nevezett csoportjai valóban egymástól különböző hátrányos csoportoknak tekintendők-e. Ennek értelmezése véleményem szerint az ombudsmeni álláspontnak megfelelő irányba befolyásolhatta volna az Alkotmánybíróságot, amelynek az alkotmányellenesség megállapítása lehetett volna a következménye.

Az Alkotmánybíróság 2010. június 14-én meghozott 574/B/2003. számú határozatában a fogyatékossgai támogatás jogosult körével összefüggésbe hozható kérdések ismét előtérbe kerültek úgy, hogy a határozat egyben a pozitív diszkrimináció kérdéseire is elvezetett. Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésébe ütközőnek vélte, hogy a jogalkotó a Fot. 23. § (1) bekezdésének c) pontja³⁸² alapján a fogyatékossgai támogatásra jogosultak köréből kizárja az indítványozó által megjelölt értelmi fogyatékosok azon csoportját, akiknek a fogyatékos állapota nem veleszületett, vagy gyermekkorban keletkezett.³⁸³

³⁸¹ Lásd erről bővebben az OBH 5314/2000., és az OBH 4892/2001. számú ügyeket.

³⁸² „23. § (1) Fogyatékossgai támogatásra az a 18. életévét betöltött súlyosan fogyatékos, az ellátás igénylésének időpontjában Magyarországon élő magyar állampolgár, letelepedett, valamint bevándorolt jogállású személy, továbbá a magyar hatóság által menekültként, illetve hontalanként elismert személy jogosult, akinek

(...)

c) értelmi akadályozottsága genetikai, illetőleg magzati károsodás vagy szülési trauma következtében, továbbá tizenegyedik életévét megelőzően bekövetkező súlyos betegség miatt középsúlyos vagy annál nagyobb mértékű (értelmi fogyatékos), (...).”

³⁸³ A súlyos fogyatékossg minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossgai támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdése szerint a Fot. 23. § (1) bekezdése c) pontjának alkalmazása során értelmi fogyatékosnak az tekintendő, akinek a fogyatékossga az 1. számú melléklet 3. pontjában meghatározott mértékű. Eszerint „értelmi fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni, aki

Az alkotmánybírószági megfogalmazás alapján az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését törvényi intézkedések széles skálája hivatott biztosítani, a különböző szabályozási módok közül a jogalkotó az Alkotmány rendelkezéseit betartva szabadon választhat. Az alkotmányi szabályozás külön nem jelöl meg adott intézkedéseket. A testület az akkor hatályos jogszabályok szerinti ellátások felsorolásával³⁸⁴ alátámasztva részletesen kifejtette, hogy az állam az indítványozó által megjelölt, értelmi fogyatékossgal élő személyek azon csoportja számára is alkalmaz pozitív diszkriminációt, akiknek a fogyatékossga nem gyermekkorban következett be, ezért a támadott rendelkezés nem sérti az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdését. Az Alkotmánybírószág rögzítette, hogy a „*a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály, vagy állami intézkedés, hanem jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőség megteremtéséhez, vagy legalábbis az egyenlőtlenségek csökkentéséhez.*”³⁸⁵ Véleményem szerint a kifejtésre került alkotmánybírószági határozat jelentősége annak kifejezésre juttatása, hogy tételesen meghatározott pozitív diszkriminációra, adott megkülönböztető intézkedésre senkinek nincs alkotmányos joga, a törvényhozó dönt annak alkalmazásáról.

A 40/2011. (V. 31.) AB határozat a korábbi joggyakorlathoz illeszkedve ismételt az azt közvetítette, hogy a Fot. fogyatékossgai támogatásra jogosultak körét leíró taxatív rendelkezése nem felel meg a fogyatékossga változó fogalmának. Az Alkotmánybírószág ugyanis megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy a Fot. 23. § (1) bekezdés d) pontjában nem szabályozta azonos feltételek szerint a személyiség egészét érintő fejlődés átható zavarában szenvedő betegek támogatásra való jogosultságát. A testület ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2011. szeptember 30-ig tegyen eleget.

Az indítványozó a hivatkozott rendelkezés „az autonómia tesztek alapján” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítvánnyal érintett szabályozás ugyanis a fogyatékossgai támogatásra jogosultak körébe helyezte azokat a személyiségfejlődési zavarban szenvedő személyeket, akiknek az állapota az autonómia-tesztek alapján súlyosnak vagy középsúlyosnak minősül. Az indítványozó álláspontja alapján a jogalkotó indokolatlanul tett különbséget a személyiségfejlődés zavarában szenvedő, önálló életvitelre nem képes, azonos állapotú személyek között. Az autonómia teszt alapján ugyanis nem voltak a rendelkezés alá vonhatók az autista személyekkel egyenértékű állapotban lévő

a) önellátásra képtelen, ezért állandó ápolásra szorul, beszéde nem alakult ki vagy tagolatlan, tartalom nélküli, s mindezek következtében a mindennapi élet szintjén csak kis mértékben képezhető, és élete más személy állandó segítsége nélkül veszélybe kerülne (IQ pontja 0-19 között határozható meg olyan teszttel, amelynek átlaga száznál van. BNO szerinti besorolása: F 73.), vagy

b) a hétköznapi élet elemi cselekményei területén másokra van utalva, mivel az általános értelmi képessége az adott korosztályú népesség átlagától az első évektől kezdve számottevően elmarad, s amely miatt az önálló élet vezetése jelentősen akadályozott (IQ pontja: 20-49 között határozható meg olyan teszttel, amelynek átlaga száznál van és standard deviációja 15. BNO szerinti besorolása: F 71-F 72.).”

³⁸⁴ Ha valaki 14. életévét követően betegség következtében vált értelmileg fogyatékossgal élővé, akkor adott jogszabályi feltételektől függően fogyatékossgai támogatás, vagy egyéb ellátások illethették meg: 18. életéve betöltéséig a szülőnek, azt követően a saját részére járó magasabb családi pótlék, legalább két év munkaviszonnyal való rendelkezés esetén pedig a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 23-24.§-a szerint rokkantsági nyugdíj illette meg. Amennyiben 25. életéve betöltése előtt teljesen munkaképtelenné vált, illetve 80%-os, vagy azt meghaladó mértékű egészségkárosodást szenvedett és egyéb ellátásban nem részesül, a rokkantsági járadékról szóló 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet szerint rokkantsági járadékot igényelhetett, vagy a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szerint szociális pénzbeli ellátásra, az egészségkárosodott személyek szociális járadékairól szóló 387/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján szociális járadékra szerzethetett jogosultságot.

³⁸⁵ 725/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 663, 664; 553/B/1994. AB határozat, ABH 1997. 773, 783

betegek, nevesítve az ún. Williams szindrómával³⁸⁶ élő emberek.³⁸⁷ Ez utóbbi érintettek pedig így nem voltak jogosultak a fogyatékosági támogatás igénybevételére sem. A nehézség abból fakadt, hogy a támadott rendelkezés a fogyatékoság esetét diagnosztizálásának módjával együtt határozza meg, amely így csak az autizmussal élő személyekre vonatkozott. Önmagában az, hogy a jogalkotó az említett csoportot szociális juttatásban kívánta részesíteni, nem sértette az Alkotmány 70/A. §-át, mert az autizmus fennállását és a fogyatékoság mértékét jelen esetben csak a Fot. 23. § (1) bekezdés d) pontjában szereplő módszerrel lehet meghatározni. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.³⁸⁸

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint³⁸⁹ azonban a hiányos szabályozás alkotmányellenes helyzetet idézett elő. A testület gyakorlata értelmében ugyanis a szociális ellátások feltételeinek meghatározását az állam szabadon határozhatja meg, amíg valamely alkotmányos alapjog nem sérül. Ebből következően a fogyatékosággal élő személyek esélyegyenlőségét biztosító rendelkezések megvalósításának korlátja, hogy ellátási igényük hátrányos megkülönböztetés nélkül történjék.³⁹⁰ Az Alkotmánybíróság megítélése alapján azonban nincs olyan ésszerű indok, amely megalapozná, hogy a Williams szindrómával élő embereket kirekesszék a fogyatékosági támogatásból. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség azért keletkezett, mert a jogalkotó nem szabályozta azonos feltételek szerint a személyiségfejlődés átható zavarában szenvedő, súlyos vagy középsúlyos állapotú betegeket megillető jogosultságot: hátrányosan megkülönböztette a fogyatékosággal élő személyek közül azokat, akiknél a betegség diagnosztizálása más módszer alapján valósul meg. A jelzett mulasztást kiküszöbölve a Fot. jelenleg hatályos szabályozása már a fogyatékosági támogatásra jogosultak körébe sorolja azokat a személyeket is, akiknek „*állapota kromoszóma-rendellenesség miatt súlyosnak vagy középsúlyosnak minősíthető.*”³⁹¹ Véleményem szerint az azonos körbe tartozás problematikáját érintő joggyakorlat megerősíti, hogy a fogyatékoság olyan széles kategória, amelyen belül megengedett az összehasonlítás. A fogyatékosággal élő, de jogaikban különböző mértékben korlátozott emberek nem tekinthetők homogén csoportnak. A szociális ellátások tekintetében használt definíciók különösen megszorító jellegűek, mert a jellemzően szűkös források elosztása tekintetében használják őket, ami indokolja a fogyatékosággal élő személyek heterogén személyi körén belüli egyértelmű, világos határvonalakon alapuló csoportképezés feladatát. Ezért fontos meglátásom szerint, hogy a fogyatékoság minősítése egységes elvek mentén történjen, az azonos állapotú és feltételekkel rendelkező fogyatékosággal élő személyek ugyanazon szociális ellátásokban részesülhessenek. Kihívást jelent azonban, hogy a fogyatékoság-kategóriák kialakításakor a fogyatékoság fogalmának tisztán orvosi megközelítése megfelelő kiegészítésben részesüljön. Meglátásom szerint ugyanis a fogyatékoság bio-pszicho-szociális modelljének a szociális juttatásokkal összefüggő jogszabályokban is érvényesülnie kell. A fogyatékosági csoportok kijelölésekor így nem pusztán a medikális szempontokra szükséges figyelemmel lenni, elengedhetetlen elemezni az egyén személyében rejlő és a környezetében

³⁸⁶ Az indítványozó által mellékelte, Williams szindrómával élő hozzátartozója állapotával kapcsolatosan az Egészségügyi Tudományos Tanács által adott szakvélemény tartalmazza, hogy a vizsgált beteg önálló életvitelre nem képes, a személyiségfejlődés pervazív zavarában szenved, amely azonban az autonómia tesztek alapján nem értékelhető.

³⁸⁷ A Williams szindróma igen ritka genetikai betegség, az esetek 95 százalékában a hetes kromoszómapár egyikén lévő elasztin gén hiányzik.

³⁸⁸ 40/2011. (V. 31.) AB határozat, ABK 2011. május 430, 434

³⁸⁹ Uo.

³⁹⁰ „A Fot. támadott rendelkezése a jogosultak körét az értelmi fogyatékoság okával és állapotuk minősítésével egyértelműen meghatározza, azonban annak előírásával, hogy a fogyatékoság megállapítására más módszer, mint az autonómia-tesztek alkalmazását nem teszi lehetővé, különbséget tesz az azonos mentális állapotú, így homogén csoportba tartozó személyek között aszerint, hogy betegségük milyen vizsgálati módszerrel állapítható meg.”

³⁹¹ Lásd a Fot. 23. § (1) bekezdésének h) pontját.

lévő további tényezőket is. Úgy vélem az egyes fogyatékos csoportok kiemelt szociális védelme is feltételezi, hogy a fogyatékosági kategóriák meghatározására irányuló jogfejlesztés folyamata eredményesen záruljon. Jóllehet külön figyelmet érdemelne a kérdés, hogy az „arra kevésbé rászoruló” fogyatékos csoportok kiesése a szociális védelmi intézkedésekből hogyan illeszkedik az ENSZ egyezmény 28. cikkéhez, és hogyan válhatnának láthatóvá és megoldhatóvá az ő problémáik is.

6. A személyes szociális gondoskodást nyújtó szakellátások során felmerülő alkotmányos sérelmek

A fogyatékosággal élő emberek részére az állam, valamint az önkormányzatok biztosítják a személyes gondoskodást. Az Szt. alapján a személyes gondoskodásba a szociális alapszolgáltatások és a szakosított ellátások nyújtása tartozik bele.³⁹² A fogyatékosággal élő személyeket is érintő alapszolgáltatásokhoz³⁹³ sorolható az étkeztetés,³⁹⁴ a családsegítés,³⁹⁵ a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás,³⁹⁶ a támogató szolgáltatás,³⁹⁷ valamint a nappali ellátás³⁹⁸ biztosítása. Az Szt. 66. § (1) bekezdése értelmében, ha a rászorult személyekről – életkoruk, egészségi állapotuk, valamint szociális helyzetük következtében – az alapszolgáltatások keretében nem lehet gondoskodni, a rászorultakat állapotuknak és helyzetüknek megfelelő szakosított ellátási formában szükséges gondozni. A fogyatékosággal élő személyek esetében a szakosított ellátást nyújtó intézmények közül a fogyatékos személyek otthona,³⁹⁹ a fogyatékosok rehabilitációs intézménye,⁴⁰⁰ a fogyatékos személyek gondozóháza,⁴⁰¹ valamint a fogyatékos személyek lakóotthona⁴⁰² kerül előtérbe. Az Szt. a pszichiátriai betegek számára szintén többféle nappali ellátást, valamint bentlakásos intézményi formát nevesít. A pszichiátriai betegek ellátására vonatkozó, a fogyatékosággal élő személyektől elkülönülő szabályozás a Fot. értelmező rendelkezésére vezethető vissza, amely alapján a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezményvel ellentétben nem minősülnek fogyatékosággal élőknek a tartósan mentális károsodással élő pszichiátriai betegek. A pszicho-szociális fogyatékosággal élő emberek kirekesztése a magyar fogalomhasználatból hatással van a magyar fogyatékoságügyre is. A Fot.-beli értelmezés kirekesztő volta megjelenik a fogyatékosággal élő embereket érintő hazai jogszabályokban, kihat a magyarországi fogyatékoságügyi szakpolitikákra és cselekvési programokra. A Magyar Fogyatékosügyi Caucus párhuzamos jelentésében az említett téves fogalomértelmezésből eredő nehézségnek tartja például, hogy „a nagy létszámú bentlakásos intézetek kiváltása, az ellátórendszer modernizálása csak a fogyatékosok otthonaira vonatkoztatva jelenik meg jogszabályi és szakpolitikai célkitűzésként, a pszichiátriai betegek otthonaira hasonló követelmények nem állnak fenn.”⁴⁰³ Véleményem szerint egyre

³⁹² Szt. 56. § (2) bek.

³⁹³ A szociális alapszolgáltatásokat az Szt. 57. § (1) bekezdése sorolja fel.

³⁹⁴ Szt. 62. § (1) c) pont.

³⁹⁵ Szt. 64. § (4) bek. e) pont.

³⁹⁶ Szt. 65. § (1) bek.

³⁹⁷ Szt. 65/C. § (1) bek.

³⁹⁸ Szt. 65/F. § (1) és (2) bek.

³⁹⁹ Szt. 69. § (1) és 70. § (1) bek.

⁴⁰⁰ Szt. 74. §

⁴⁰¹ Szt. 83. §

⁴⁰² Szt. 85/A. §

⁴⁰³ Fogyatékos személyek jogai vagy fogyatékos jogok? A MAGYAR FOGYATÉKOSÜGYI CAUCUS PÁRHUZAMOS JELENTÉSE AZ ENSZ EGYEZMÉNYRŐL. SINOSZ – MDAC – FESZT, Budapest 2010. 22. o.

világosabban látszik, hogy a fogyatékossgal élő emberek alapjogvédelme előfeltételezi, hogy a „fogyatékossgal”, illetve a „fogyatékossgal élő személy” meghatározása alkotmányi szinten mellőzze a taxatív felsorolást, példalózo jellegű legyen, így keretet biztosítson a társadalmi részvétel szerepét előtérbe helyező tág értelmezésnek is. Jelentős előrelépést jelent, hogy az Alkotmánybíróság 40/2012. (XII. 6.) számú határozata ezt az irányvonalat választotta.

a) Az Alkotmányra épülő joggyakorlat

Az Alaptörvény hatályba lépése előtti időszakból – a személyes szociális gondoskodást nyújtó szakellátások során felmerülő alkotmányos sérelmek bemutatása szempontjából – a fogyatékossgal élő személyeket érintő joggyakorlatból meglátásom szerint az ombudsman gyakorlata emelendő ki, mert az országgyűlési biztos megállapításaival kritikát is megfogalmazott, amely a fennálló struktúrára képes volt fejlődést gyakorolni. Míg az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 1996-ban⁴⁰⁴ még névtelen bejelentések következtében indította eljárását a fogyatékossgal élő személyeket ápoló-gondozó otthonokban, addig a vizsgálat 1998-ban már konkrét panaszok miatt kezdődött.⁴⁰⁵ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2009-ben a fogyatékossgal élő emberek jogaival kapcsolatban pedig már a „21. század elvárásait feltérképező és lehetőség szerint megoldásokat kereső programot” indított.⁴⁰⁶ A visszasságok feltárása mellett a „Méltóképpen másképp” projekt célkitűzései között szerepelt a jogtudatosítás és a jogismeret szélesítése is.⁴⁰⁷

A fogyatékossgal élő személyek emberi jogi helyzetét feltáró vizsgálatok jelentősége, hogy előtérbe helyezték azokat az alkotmányos jogokat, amelyek a szakosított ellátást nyújtó intézmények keretében a leginkább jellemzően szenvednek sérelmet. Ezek közé az Alkotmány alapján különösen az emberi méltósághoz, a szociális biztonsághoz és az egészséghez való jog tartozott.⁴⁰⁸

Ezzel összefüggésben például az alábbi következtetéseket lehet levonni.

- Az eredményes ellátás alapja, hogy az ápolási és gondozási tevékenység végzésére megfelelő személyi állománnyal rendelkezzen az adott intézmény. A minimálisan előírt, megfelelő szakképzettséggel rendelkező ápolószemélyzet hiánya csak akkor nem okoz visszasságot a gondozott emberek legmagasabb szintű testi és lelki egészségéhez, valamint a szociális biztonságához fűződő jogával összefüggésben, ha a létszámhiány folyamatos munkaszervezési megoldások, valamint képzések által kiküszöbölhető.
- Az Szt. 74. § (2) bekezdése alapján „a fogyatékosok rehabilitációs intézménye előkészíti az ott élők családi és lakóhelyi környezetbe történő visszatérését, valamint

⁴⁰⁴ Lásd az OBH 600-4/1996. és az OBH 600-19/1996. számú ügyeket.

⁴⁰⁵ OBH 9869/1997, 3609/1997, 4511/1998, 5578/1998 Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának II. számú összefoglaló jelentése a fogyatékosokat ápoló-gondozó otthonokban élő személyek emberi és állampolgári jogai érvényesüléséről.

⁴⁰⁶ Borza Beáta – Lux Ágnes (Szerk.): „Méltóképpen másképp”. Fogyatékosügyi projekt. Országgyűlési Biztos Hivatala 2010. 8. o.

⁴⁰⁷ Az ombudsman vizsgálatai a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény kiemelt fontosságú cikkeire is kiterjedtek.

⁴⁰⁸ A szakosított ellátást nyújtó intézményekben a jogállamiságból fakadó jobbiztonság követelményével összefüggésben is jelentkezhet visszasság. Például ez fordul elő, ha az érdekképviseleti fórum csak formailag működik adott intézményben: az érintettek az érdekképviseleti szervhez nem fordulnak panasszal, inkább az otthon vezetését, vagy az ápolókat keresik meg nehézségeikkel. A gondozott emberek ritkán fogalmazzák meg írásban panaszukat. Ennek feloldásában véleményem szerint a mentálhigiénés rehabilitáció erősítése a célravezető.

megszervezi az intézményi ellátás megszűnését követő utógondozást.” Amennyiben a jogszabályban rögzített utógondozási kötelezettség elmarad, nem állapítható meg a gondozási tevékenység eredményessége sem, nem követhető nyomon, hogyan alakul a gondozott társadalmi integrációja. Ez a gondozottak szociális biztonsághoz való alkotmányos jogával összefüggésben okoz visszásságot.

- Az ellátás tárgyi feltételei vagy annak hiánya következtében a legtöbbször a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos joggal összefüggésben jelentkezik a sérelem. Ezért kiemelten fontos a különböző baleseti források felismerése és felszámolása is.
- Az emberi méltósághoz való jog sérelmét idézi elő a lopások megelőzése céljából alkalmazott gyakorlat, amely alapján adott rehabilitációs célú intézményben a munkaidő alatt a gondozott személyek csak az ügyeletes gondozó segítségével tudnak bejutni lakószobájukba és tudják használni a lakóépület mellékhelyiségeit.
- A kötelezően előírt idejű orvosi jelenlét hiánya az intézményben élők számára a magasabb szintű testi és lelki egészségéhez, valamint a szociális biztonsághoz való alkotmányos joggal összefüggésben visszásságot okoz.
- A gyógyszer-rendelés ellenőrizhetetlen volta, nem megfelelően dokumentált gyakorlata a testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jog sérelmét okozhatja.
- A büntetésből alkalmazott zsebpénzvisszatartás gyakorlata nem megengedett. Alkalmazása nemcsak a tulajdonhoz, hanem az emberi méltósághoz fűződő joggal összefüggésben is visszásságot eredményez.
- A tisztálkodáshoz szükséges anyagokkal való ellátásban megvalósuló hiányosságok az érintettek lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő, valamint a szociális biztonsághoz való alkotmányos jogával összefüggésben okoznak visszásságot. A ruházati cikkekkel való ellátásban tapasztalt hiányosság a gondozottak szociális biztonsághoz való jogát sérti. Ezek biztosítása nézetem szerint az állam alapvető intézményvédelmi kötelezettsége. Itt szükségesnek tartom kiemelni, hogy a Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény 28. cikkében kifejezetten rögzíti a fogyatékosokkal élő személyek jogát „a megfelelő életminőséghez saját maguk és családjuk számára, beleértve a megfelelő élelmet, ruházatot és lakhatást, (...)”.
- Amennyiben adott ellátó intézmény megszüntetésre kerül, az általa nyújtott ellátási formát – lehetőség szerint – másik intézmény keretei között indokolt biztosítani. Ezáltal kiküszöbölhető a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jog sérelme is.⁴⁰⁹

⁴⁰⁹ Az intézményi elhelyezéssel összefüggésben az OBH 162/2000. számú ügyben a panaszt tevő a sérelmet abban látta, hogy gyermekét a Dr. Waltner Károly Egészségügyi Gyermekotthonból a Fogyatékosok Nevelő Intézetébe nem vették át azt követően, hogy Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése a nappali ellátást a gyermekotthonban megszüntette. Az ombudsmani vizsgálat azért indult, mert felmerült a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elvének érvényesülésével, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos joggal összefüggő visszásság gyanúja. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy az egészségügyi gyermekotthon engedélyezett férőhelye 200 fő, az otthon halmozott fogyatékosokkal élő személyek ellátását biztosítja. A fogyatékos személyek nappali intézményében pedig 10 férőhely állt rendelkezésre. Az intézmények ideiglenes, határozott idejű működési engedéllyel rendelkeztek. A Dr. Waltner Károly Egészségügyi Gyermekotthonban működő "fogyatékosok nappali intézménye" ellátási forma megszüntetésének hátterében főként a zsúfoltság megszüntetésének elérése állt. Mivel a panaszt tevő gyermeke teljes körű kiszolgálásra szorult az intézmény igazgató-főorvosa feljánlotta a panaszosnak a nappali ellátási forma helyett a bentlakásos ellátási forma lehetőségét, azt a szülő azonban nem fogadta el. A gyermek szüleit ezért arról a pedagógiai intézetről is tájékoztatták, ahol a gyermek eleget tehet képzési kötelezettségének. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy jelen esetben nem sérült sem a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elve, sem a gyermek lehető legmagasabb szintű

- A személyes szabadság korlátozására irányuló intézkedések alkalmazására⁴¹⁰ csak a kapcsolódó jogszabályok garanciális jellegű rendelkezéseinek betartása mellett kerülhet sor.⁴¹¹ Csupán így biztosítható az alapjogokkal – elsősorban az élethez és az emberi méltósághoz, a szociális biztonsághoz való joggal – kapcsolatos visszasságok megelőzése, illetve kiküszöbölése. „Mindehhez azonban az is nélkülözhetetlen, hogy a törvényi, jogszabályi rendelkezések, és az ezeken alapuló intézményi szabályzatok átláthatóak, egyértelműek, és a jogalkalmazók számára világosan követhetők, valamint egyben kikényszeríthetők is legyenek.”⁴¹² A személyes szabadság korlátozásáról a betegjogi képviselőt és a beteg törvényes képviselőjét haladéktalanul értesíteni kell. Az intézkedések alkalmazását kizárólag jogszabálynak megfelelően, dokumentálva szabad elrendelni.⁴¹³
- Adott intézmény telephelyének megszüntetése nem helyezheti az ellátásban részesülő személyeket a korábbi telephelynél izoláltabb körülmények közé, elköltöztetésük nem eredményezhet szegregációt, mert ez visszasságot okozna az esélyegyenlőség elvével összefüggésben.⁴¹⁴
- A súlyos magatartási, alkalmazkodási, tanulási zavaraiak következtében speciális szükségletűnek nyilvánított gyermekek eltérő nevelésre, gondozásra szorulnak. A gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz fűződő alkotmányos jogának sérelme gyakran jelentkezik a gyermekvédelmi szakellátó rendszer hiányosságai következtében. Ennek alapján alapvető célkitűzés olyan jogszabályi környezet kialakítása, amely előmozdítja, hogy az érintett gyermekek részesülhessenek a speciális ellátásból. Véleményem szerint elsősorban annak az ellentmondásnak a feloldására kell törekedni, hogy bár nem áll rendelkezésre elegendő számú speciális férőhely, a meglévő helyek még sincsenek felhasználva teljes mértékben. Alapvető fontosságú továbbá a szükséges számú gyógypedagógus-létszám biztosítása is.⁴¹⁵

A joggyakorlat alapján felállítható következtetésekből is az látszik, hogy a sérelmek kiküszöbölése érdekében az államnak a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményben foglalt *sokrétű követelmények* maradéktalan megteremtésére szükséges

testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos joga. Az ombudsman ugyanis az eljáró szervek részéről nem tárt fel elmulasztott vagy megalapozatlan intézkedést.

⁴¹⁰ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának eljárása az OBH 5740/2008. számú ügyben azért indult, mert a sajtóban nyilvánosságra hozott hír szerint megfulladt egy ágyhoz kötött beteg egy megyei ellátó intézményben. Az ápoló az értelmi fogyatékossgal élő személyt az ágya mellett lévő radiátorcsőhöz kötözte, hogy megakadályozza a beteg éjszakai mozgását és betegtársai zavarását. Az ombudsman hivatalból indított vizsgálatot, mert az ügyben több alapvető joggal összefüggő visszasság veszélye is felmerült.

⁴¹¹ A korlátozó intézkedésekkel összefüggésben lásd az Szt. 94/G. §-át, valamint az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 10. és 192. §-át.

⁴¹² OBH 5740/2008. számú ügy

⁴¹³ Az AJB 693/2010. számú ügyben a kiskorú személyt lekötötték, korábban azonban ilyen eljárásra nem volt szükség. A Fejér Megyei Szent György Kórház Pszichiátriai Osztályán a kényszerintézkedésről nem értesítették a szülőt, öt napon keresztül a gyermeke állapotáról sem kapott tájékoztatást az édesanya.

⁴¹⁴ A Fejér Megyei Önkormányzat Integrált Szociális Intézménye székesfehérvári kihelyezett részlegének lakói azért fordultak az ombudsmanhoz, mert az intézményvezetőtől arról értesültek, hogy az intézmény fenntartójának döntése miatt rövid időn belül ki kell költözniük az otthonból. 2009 decemberében az intézmény fenntartója tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a közgyűlés által elfogadott határozat alapján a székesfehérvári kihelyezett részleg megszüntetése, és a lakók kiköltöztetése megtörtént. Szabó Máté jelentésében megállapította, hogy a székesfehérvári telephely megszüntetésével az érintett lakók egy része elszigetelt környezetbe került. Ebben a helyzetben nem tudnak teljesebb életet élni, megnehezült a társadalmi életben való részvételük. Az ombudsman utalt a szegregáció jelenségére is. Az érintetteknek a korábbi telephelynél izoláltabb helyzetbe való költöztetése a biztos szerint az esélyegyenlőség elvével összefüggésben okozott alkotmányos visszasságot. Lásd az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentését az AJB 2535/2010. számú ügyben. (Kapcsolódó ügy az AJB-2636/2010.)

⁴¹⁵ AJB-4883/2009. számú ügy

törekednie. Az egyezmény Önálló életvitel és a közösségbe való befogadás címmel ellátott 19. cikke alapján Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy a nagy létszámú bentlakásos intézmények helyett a közösségi életben való részvételt elősegítő szolgáltatásokat helyezi előtérbe, ennek következtében pedig biztosítja a fogyatékossgal élő személyek számára a lakóhely szabad megválasztásához, valamint a helyi közösségben való életvezetéshez való jogot. Garanciális jelentőségű, hogy a mindenki számára biztosított közösségi szolgáltatások és létesítmények azonos alapon – igényeikhez igazítva – hozzáférhetőek legyenek a fogyatékossgal élő emberek számára is. Az egyezmény hivatkozott rendelkezéséhez illeszkedve hazánkban a Fot. 17. § (1) bekezdésében szerepel, hogy a fogyatékossgal élő személynek „joga van a fogyatékossgának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához.” A Fot. 17. § (2) bekezdése értelmében a fogyatékossgal élő személyek számára az ápolást-gondozást nyújtó, 50 főnél nagyobb férőhelyszámú szociális intézmények kiváltása szükséges.

Az egyezmény 19. cikkében foglalt rendelkezések a gyakorlatban azonban mégsem érvényesülnek megfelelően hazánkban. „A szociális ellátórendszer a fogyatékos személyek számára minimális mértékben nyújt olyan szociális szolgáltatásokat, amelyek közösségi életben való részvételüket támogatják, ezzel szemben Magyarország a nagy létszámú bentlakásos ellátásokat helyezi előtérbe.”⁴¹⁶ A Magyar Fogyatékosügyi Caucus párhuzamos jelentésében külön kiemelte, hogy nem folytatható tovább az az állami gyakorlat, amely a nemzetközi egyezményekben és a nemzeti jogszabályokban rögzített kötelezettségvállalás ellenére az állam szociálpolitikáját nem hozza összhangba a vállalt célkitűzésekkel.⁴¹⁷ Véleményem szerint az intézményrendszer átalakítása azért is kiemelten szükséges, mert előfeltétele, hogy az állam a szociális szolgáltatások területén hatékony rehabilitációs programokat valósíthasson meg.⁴¹⁸ A szakosított ellátást nyújtó intézményekben jellemzően megvalósuló jogsérelmek okainak összegyűjtése alátámasztja, hogy a fogyatékossgal élő személyek alapjogainak tényleges gyakorlásához többpilléres rendszer kialakítása szükséges. Ebben a rendszerben a fogyatékossgal élő ember egyéni élethelyzete, életminősége mellett meghatározó szereppel rendelkezik a fogyatékossga reagáló társadalmi környezet is, azon belül pedig különösen kiemelt szerepe van a rehabilitációban közreműködők csoportjának.

b) Az Alaptörvény XXII. cikkének hatása

A Budapest Intézet – Társaság a Szabadságjogokért 2012-ben megjelent kiadványa alapján a rendelkezésre álló adatok szerint 16–20 ezer főre becsülhető azoknak a fogyatékossgal élő személyeknek a száma, akik nagy létszámú bentlakásos otthonokban, tömegintézményekben élnek. Ez azért jelent nehézséget, mert az intézményekben élő személyek életminősége jelentősen eltér a más típusú intézményekben, vagy családi háztartásban élők csoportjaitól. A problémák abból fakadnak, hogy az érintettek kevés emberi kapcsolattal rendelkeznek, a helyi társadalomhoz alig kötődnek, családjukkal nem vagy kevéssé tudnak kapcsolatot tartani. Emellett előfordul, hogy a bentlakóknak az intézmény munkatársai által elkövetett visszaélésekkel kell szembesülniük. A helyzetet az is nehezíti, hogy az intézményrendszer területi elhelyezkedése igen egyenlőtlen, az otthonok ugyanis főként az alulfoglalkoztatott régiókban találhatóak. „Az intézetek kitagolása, megszüntetése és a közösségi lakhatást segítő szolgáltatások kialakítása a rendszerváltás utáni két évtizedben nem haladt jelentősen előre,

⁴¹⁶ Fogyatékos személyek jogai vagy fogyatékos jogok? A MAGYAR FOGYATÉKOSÜGYI CIVIL CAUCUS PÁRHUZAMOS JELENTÉSE AZ ENSZ EGYEZMÉNYRŐL. 111. 0.

⁴¹⁷ Uo. 117-118. o.

⁴¹⁸ Lásd a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény Habilitáció és rehabilitáció címmel ellátott 26. cikkét.

közösségi lakhatást nyújtó szolgáltatások Magyarországon elérhetetlenek a fogyatékos állampolgárok számára.”⁴¹⁹

Az Alaptörvény XXII. cikkében a lakhatás biztosítása államcélként jelenik meg. Az alaptörvényi szinten előírt rendelkezés legfelsőbb normatív erővel való megállapításának jelentősége abban mutatkozik meg, hogy kötelezettséget fakaszthat a törvényhozói és a végrehajtói hatalom számára. Az alaptörvényi felhatalmazás következtében jelentkező jogalkotói, illetve jogalkalmazói tevékenység – néhol nemzetközi elvárásoknak való megfelelést nélkülöző – megvalósítása azonban visszavetheti a rendelkezés céljának megvalósulását.

Magyarországon a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és végrehajtásáról a 1257/2011. (VII. 21.) kormányhatározat rendelkezik, amely a szükséges kormányzati feladatok megvalósítását 2011–2041. évre kidolgozott stratégiai program keretében írja elő. A stratégia alapulvételével a jogalkotás során arra kell figyelemmel lenni, hogy valósuljon meg a kisebb létszámú, lakókörnyezetbe történő integrált elhelyezés. Fontos továbbá, hogy az érintetteknek segítő szolgáltatások mellett legyen lehetőségük önálló életvitelt folytatniuk. A célkitűzések között szerepel emellett, hogy öngondoskodásra épülő és azt fejlesztő szolgáltatási rendszer jöjjön létre, emellett a normalizáció elvére tekintettel valósuljon meg a lakhatás és a napközbeni tevékenységek szétválasztása. Elérendő cél, hogy lehetőség legyen a szolgáltatást nyújtók hálózatszerű működésére.

Az Szt.-t az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVIII. törvény egészítette ki a támogatott lakhatásról szóló rendelkezéssel. Ennek alapján – az Szt. 75. §-ának (1) bekezdése szerint – a támogatott lakhatás a fogyatékossgal élő személyek, a pszichiátriai, illetve szenvedélybetegek, valamint a hajléktalan személyek számára biztosít ellátást. Ez az ellátási forma az életkornak, egészségi állapotnak és az önellátási képességnek megfelelően, az ellátott önálló életvitelének fenntartása, illetve elősegítése érdekében biztosítja a lakhatási szolgáltatást. Elősegíti az önálló életvitel fenntartását, ezért mentálhigiénés, valamint a szociális munka körébe tartozó és egyéb támogató technikákat alkalmaz, az ellátott személy életkörülményeinek figyelemmel kísérését biztosító kísérő támogatást nyújt. Amennyiben van erre vonatkozó igény, akkor az érintett komplex szükségletfelmérése alapján étkezést, ápolást-gondozást, fejlesztést biztosít, a társadalmi életben való részvételt elősegítő szolgáltatásokat helyez előtérbe.

A rendelkezések vizsgálata azonban arra enged következtetni, hogy a támogatott lakhatás Szt.-beli szabályozása nem felel meg a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 19. cikkének és a Fot. 17. §-ának. Ennek oka, hogy a szabályozás nem segíti elő megfelelően a fogyatékossgal élő emberek közösségi életvezetését támogató szolgáltatási rendszer kialakítását. A közösségi élet támogatását célzó intézkedések célja ugyanis, hogy a fogyatékossgal élő embert képessé tegyék a társadalom többsége számára átlagosnak tekintett lakhatás, életvitel és életmód elérésére annak érdekében, hogy szándéka szerinti mértékben részt vehessen a közösségi tevékenységekben. Ehhez illeszkedve a támogatott vagy közösségi lakhatás a többségi társadalom lakóhelyén helyezkedik el, az egyén igényeihez alkalmazkodik, akadálymentesen kerül kialakításra. Jellemzően olyan ingatlantípusok használatát jelenti, amelyet a társadalom többi tagja is leginkább igénybe vesz. Véleményem szerint az önrendelkezés szabadsága szempontjából garanciális jelentőségű, hogy a támogatott lakhatás szolgáltatását igénybe vevő személy maga döntheti el, hogy hol, kikkel és milyen módon szeretne élni. Ehhez kapcsolódik, hogy e lakhatási formához gyakran személyes költségvetés kialakítása is kapcsolódik, amely körében a döntés és az irányítás feladatát a fogyatékossgal élő személyek és képviselőik láthatják el.

⁴¹⁹ Verdes Tamás – Scharle Ágota – Váradi Balázs: i. m. 49. o.

Az Szt. 75. §-ában rögzített támogatott lakhatás szabályozásában a felsorolt jellemzők nem lehelők fel maradéktalanul. Ez mutatkozik meg abban, hogy a rendelkezés nem tartalmaz a lakhatás elhelyezkedésére és az ingatlanok típusára vonatkozó előírást.

A 2012. évi CXVIII. törvény (2) bekezdése alapján a lakhatási szolgáltatás legfeljebb hat fő számára berendezett lakásban vagy házban, vagy hét-tizenkét fő részére kialakított lakásban vagy házban, vagy maximum ötven fő elhelyezésére szolgáló lakások, épületek együttesében biztosítható. E szabállyal kapcsolatban fontos nyomatékosítani, hogy a legfeljebb 50 fős épületegyüttesekben már kifejezetten jelentkezhethet a szegregáció jelensége, így a támogatott lakhatás formái közötti szerepeltetésük nem fogadható el, ellentmond a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 19. cikkének, és a Fot. 17. §-ának is. „*A lakócentrumok támogatott lakhatás néven való nevesítése összemosza a támogatott lakhatás fogalmát a hagyományos intézményi megoldások fogalmával, és ezzel hosszú távon lehetetleníti el a totális intézmények megszüntetését és a közösségi életvezetést támogató lakhatási szolgáltatások bevezetését.*”⁴²⁰ Véleményem szerint ezért az állam intézményvédelmi kötelezettsége, hogy a fennálló jogi szabályozást oly módon változtassa meg, hogy a támogatott lakhatás rendszere megfeleljen a nemzetközi sztenderdeknek, azaz ismerje el a lakók döntési szabadságát, legyen figyelemmel a fizikai, téri integráció megvalósításának fontosságára, ne tegye lehetővé a nagy létszámú intézetek létrehozását.⁴²¹ Ezeknek az intézményeknek a jelenléte ugyanis nem kizárólag a lakhatást, hanem a teljes alapjogi katalógust hátrányosan érinti, ezért felszámolásuk Magyarország számára is az egyik legsürgetőbb emberi jogi feladatot jelenti.

7. Következtetések

A fogyatékoság szempontjából a szociális biztonság azt jelenti, hogy a fogyatékoság miatti hátrányban részesítés tilalmára, az esélyegyenlőség elvének biztosítására, és a nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés követelményére figyelemmel az államnak kötelezettsége az érintettek – nemzetgazdasági lehetőségekhez képesti – stabil társadalmi és gazdasági helyzetének elősegítése, a társadalmi életbe való részvételük előmozdítása. Kiemelt fontosságú, hogy az állam mindezt fogyatékoságuk súlyára, valamint életkörülményeikhez alkalmazkodó mértékben, önrendelkezésük tiszteletben tartása mellett tegye.⁴²² Az Országos Fogyatékosügyi Program e célkitűzést felismerve rögzíti: „*Az önrendelkezés és az emberi méltóság tisztelete érdekében valamennyi támogatás odaitélésénél figyelembe kell venni azt az elvet, hogy a fogyatékos ember maga rendelkezessen élete célkitűzéseiről, az azokhoz vezető utakról, megvalósítandó emberi és morális értékeiről. A támogatásoknak nem szabad megfosztania a fogyatékos embereket mindattól, amit önállóan is el tudnak érni, amit önállóan is képesek megvalósítani.*” A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 28. cikkében a szociális védelem széles spektrumú megközelítést kapott, amely által támasztott sokrétű követelménynek – a joggyakorlat alapján is megállapíthatóan – Magyarország jelenleg még nem tud maradéktalanul megfelelni: a fogyatékosággal élő személyek részére a hazai szociális ellátórendszer számos ellátási formát biztosít, az ellátások feltételrendszere azonban gyakran nem biztosít megfelelő szociális védelmet. Ennek oka

⁴²⁰ Verdes Tamás – Kapronczay Stefánia: A TASZ véleménye az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló kormány-előterjesztés című dokumentumról. Budapest 2012 http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/szoc_velemeny_tasz.pdf (2012.12.21.)

⁴²¹ Verdes Tamás – Kapronczay Stefánia: A Társaság a Szabadságjogokért álláspontja az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló T/7678-as számú törvényjavaslat 5-7., 9. §-airól. Budapest 2012 http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/allaspont_kitag_tasz.pdf (2012.12.22.)

⁴²² Ilyen értelemben a fogyatékoság meghatározásán túl a fogyatékoság minősítési kérdései kerülnek a leginkább előtérbe.

főként az intézményrendszer jelentős fejlődésének elmaradása, amely gyakran alapjogi sérelmeket is eredményez. A kapcsolódó joggyakorlat – figyelemmel azt eddig elért eredményekre – közvetíti azonban, hogy a fogyatékoságból eredő hátrányok ellensúlyozása vagy csökkentése komplex hatásvizsgálatot feltételez, hiszen az ellátások körének kialakításakor nem sérülhetnek olyan elvek, mint például a diszkrimináció tilalma. A fogyatékosággal élő embereknek is csak arra vonatkozóan keletkezik alapvető joguk, hogy ellátás iránti igényük elbírálása azonos szempontok szerint, tárgyilagos módon, hátrányos megkülönböztetés nélkül, a kapcsolódó eljárási szabályok megfelelő alkalmazása mellett valósuljon meg. Meglátásom szerint előrelépést a rehabilitációs programokhoz való szélesebb hozzáférés biztosítása jelenthet. A komplex rehabilitáció – amelynek a szociális rehabilitáció egyik részterületét képezi – megvalósítása által az állam képes elősegíteni ugyanis, hogy a fogyatékosággal élő személyek a társadalom többi tagjával egyezően élhessenek alapvető jogaikkal.

II. A fogyatékosággal élő személyek oktatása

A fogyatékosággal élő emberek önrendelkezésének meghatározó feltételei közé az is beletartozik, hogy mindenki mással egyenlően gyakorolhassák oktatáshoz való jogukat is. Ezt felismerve a Bizottság a 2010-2020-ra szóló Európai fogyatékoságügyi stratégia keretében kifejezésre juttatta, hogy támogatja az inkluzív, minőségi oktatás és képzés célkitűzését, elősegíti az egész életen át tartó tanulás paradigmájának megvalósulását.⁴²³

A fogyatékosággal élő emberek oktatásához – amely szférát az Európai fogyatékoságügyi stratégia is kifejezetten felsorolja a fellépési területek között – a Charta oktatáshoz való jogot rögzítő 14. cikke kapcsolódik. A fogyatékosággal élő személyek oktatásának szabályozásában azonban a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 24. cikkének van kardinális szerepe. A hivatkozott cikk 1. bekezdése ugyanis arra kötelezi a részes államokat – így természetesen hazánkat is –, hogy a fogyatékosággal élő emberek részére minden szinten befogadó oktatási rendszert biztosítsanak. E rendelkezés jelentőségét felismerve a következőkben ezért annak vizsgálatára törekszem, mennyiben felel meg Magyarország a 24. cikkből eredő kötelezettségeknek, milyen intézkedéseket biztosít a sérült emberek oktatáshoz való jogának garantálására.

1. A Charta 14. cikke

Fejlett társadalomban az egyén szabad önrendelkezésének kibontakoztatása előfeltételezi, hogy képességei az oktatás és a nevelés során célzott, tervezett támogatásban részesüljenek. A Konvent erre a felismerésre figyelemmel rögzítette az oktatáshoz való jogot.⁴²⁴ Úgy vélem a tervezés szerepe a fogyatékosággal élő személyek képzésében különösen előtérbe kerülhet, mert ez egyúttal alapja lehet az ésszerű alkalmazkodás megvalósulásának is. A Konvent a Charta 14. cikkében helyezte el az oktatáshoz való jogot. A hivatkozott cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek – beleértve így a fogyatékosággal élő személyeket is – joga van az oktatáshoz, valamint a szakképzésben és a továbbképzésben való részvételhez. A rendelkezés az oktatáshoz való jogot kiterjeszti a szakképzés és a továbbképzés területére is, „reflektálva ezzel arra a XXI. században egyre inkább általánossá vált jelenségre, hogy az oktatásban való részvétel – természetesen megszakításokkal – az egyén egész életén keresztül folyhat (life

⁴²³ Európai fogyatékoságügyi stratégia 2010–2020. 9. o.

⁴²⁴ Norbert Bernsdorff: Kapitel II. Freiheiten. Recht auf Bildung. In: Jürgen Meyer (Hrsg.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003. 208. o.

long learning).⁴²⁵ A hivatkozott rendelkezés (2) és (3) bekezdése értelmében az oktatáshoz való jog magában foglalja a kötelező oktatásban való ingyenes részvétel lehetőségét, továbbá az oktatási intézmények – demokratikus elvekre tekintettel történő – alapításának szabadságát, valamint a szülők arra vonatkozó jogát, hogy gyermekeik számára vallási, világnézeti vagy pedagógiai meggyőződésüknek megfelelő nevelést biztosítsanak. Meglátásom szerint a fogyatékoság szempontjából a pedagógiai meggyőződés szerinti fordulatnak van kiemelkedő szerepe, elég csak a speciális vagy a többségi általános iskolában megvalósuló oktatás megválasztásának kérdéskörére gondolni.

2. A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 24. cikkét meghatározó fogalmak értelmezése

A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény a fogyatékosággal élő személyek emberi jogainak védelmét és érvényesítését figyelemmel kísérendő eszközök hatékony tervezésére összpontosít. Az egyezmény ezért nem korlátozódik arra, hogy a más nemzetközi egyezményekben is szereplő emberi jogokat általánosságban erősítse csak meg. A benne szereplő jogok tartalmilag sokrétűen kerülnek kibontásra; ez különösen a diszkrimináció tilalma vonatkozásában figyelhető meg. A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény a fogyatékosággal élő embereket érintő kirekesztés és megkülönböztetés tapasztalatai alapulvételével fogalmazza meg az emberi jogokat. Ennek keretében az inklúzió elvárása is két szinten jelenik meg benne:⁴²⁶ általánosan a közösségi életbe való befogadás, a különös szint tekintetében pedig az oktatási rendszerbe való inklúzió kerül előtérbe. Az egyezmény 24. cikkének 1. bekezdése ugyanis rögzíti: „A részes államok elismerik a fogyatékosággal élő személyek oktatáshoz való jogát. E jog hátrányos megkülönböztetés nélküli, az egyenlő esélyek alapján történő megvalósítása céljából a részes államok befogadó oktatási rendszert biztosítanak minden szinten, (...)” Úgy vélem, hogy a rendelkezés alapján a fogyatékosággal élő személyek oktatáshoz való jogának értelmezése előfeltételezi a fogyatékoság és az oktatási rendszer fogalmának kibontását.

a) A fogyatékoság fogalmának értelmezése az oktatáshoz való jog szemszögéből

Az oktatáshoz való jog biztosítása szempontjából véleményem szerint lényegi törekvés, hogy minél több ember számára – képességeiktől függetlenül – legyen elérhető az oktatás. Ez a törekvés ismételtelen előtérbe helyezi annak kívánalmát, hogy nyitott, a bővítésnek és a változtatásoknak teret engedő fogyatékosághoz kapcsolódó definíciók jöjjenek létre. A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény ennek felel meg, amikor 1. cikkében kibontja a fogyatékosággal élő személy kategóriáját, emellett preambulumban kiemeli a fogyatékoság fogalmának változó voltát. Az egyezmény hangsúlyozza, hogy a fogyatékoság társadalmi jelenség. Ebből pedig levezethető a fogyatékosággal élő személyek szociális inklúziójának elvárása is. A társadalmi befogadás szempontjából pedig a kommunikációs képességek különösen meghatározóak, ezért az egyezmény személyi hatálya alá sorolhatók a kommunikációjukban korlátozott személyek is, így például a diszlexiás emberek. A részes államoknak lehetőségük van arra, hogy bővítsék a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény védelmében részesülő személyek körét. A hivatkozott nemzetközi dokumentum megalkotói tudatosan tartózkodtak ugyanis attól, hogy „végleges fogyatékoság fogalom” kerüljön megalkotásra. Az egyezmény a meghatározás társadalmi

⁴²⁵ Chronowski – Drinóczi – Petrétai – Tilk – Zeller: i. m. 573-574. o.

⁴²⁶ Poscher – Rux – Langer: i. m. 12. o.

részvételt előíró elemén túl ezért az államokra bízva a fogalom megalkotását, amely folyamatot így társadalmi körülmények és változások befolyásolhatják.⁴²⁷

Magyarországon a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (továbbiakban: Ktv.) 121. §-ának 29. pontja értelmében a gyermek sajátos nevelési igényűnek minősült, amennyiben a szakértői és rehabilitációs bizottság szakvéleménye szerint „testi, érzékszervi, értelmi, beszéd fogyatékos, autista, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének tartós és súlyos rendellenességével” vagy „a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének súlyos rendellenességével” küzdött. Hasonló megfogalmazással él a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény is, amely 4. §-ának 25. pontjában határozza meg, hogy sajátos nevelési igényű „az a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló, aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzd”. Meglátásom szerint előrelépést, és a tág szemlélet előtérbe kerülését jelzi, hogy ebben a meghatározásban külön nevesítésre került az „egyéb pszichés fejlődési zavar” kategóriája.

A felsőoktatás területén azonban az alapvető jogok biztosának az AJB-2990/2012. számú ügyben tett jelentése is azt igazolja, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény – a korábbi felsőoktatásról szóló törvény⁴²⁸ szabályozását követve – a fogyatékosággal élő hallgatók között nem nevesíti a pszicho-szociális fogyatékosággal élőket. A nemzeti felsőoktatásról szóló törvény 108. §-ának 6. pontja értelmében ugyanis „fogyatékosággal élő hallgató (jelentkező): aki testi, érzékszervi, beszéd fogyatékos, autista, megismerés és viselkedés fejlődési rendellenességű”. A taxatív felsorolás jelzett hiányossága így nem felel meg a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény fogalomhasználatának. Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a pszicho-szociális fogyatékosággal élő személyek nevesítésének elmaradása a hivatkozott felsorolásból a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint az esélyegyenlőség biztosításának követelményébe ütközik, egyúttal a művelődéshez való joggal összefüggő visszasságot okoz. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosa felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a nemzeti felsőoktatásra vonatkozó jogszabályok módosításával alakítsa ki a fogyatékosággal élő hallgató fogalmának az ENSZ egyezményvel összhangban történő használatát.

Összességében tehát az látszik, hogy Magyarországon már egyértelműen körvonalazódik az igény a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény „nyitott” fogalomhasználatának irányába, annak megvalósulása azonban a hatékony jogalkotási kötelezettség teljesítésének függvénye.

b) Az oktatási rendszer fogalma

A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 24. cikke értelmében megállapítható, hogy a részes államok kötelezettségei átfogó oktatási rendszer keretében értelmezendők. Az oktatási rendszer fogalma széleskörű értelmezést feltételez: magában foglal minden olyan intézményt, amely „oktatási küldetéssel” rendelkezik, ennek alapján a definíció körébe az óvodai neveléstől kezdve a posztgraduális képzések is beleértendők.⁴²⁹ A fogalom középpontjában azonban kétségtelenül a közoktatás áll. Központi szerepe az egyezményben is egyértelműen látszik: a 24. cikk 2. bekezdésének a) és b) pontjában az alapfokú és a középfokú oktatás kerül előtérbe. Véleményem szerint az oktatási rendszer

⁴²⁷ Poscher – Rux – Langer: i. m. 21. o.

⁴²⁸ Lásd a korábbi, a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 147. §-ának 8. pontját.

⁴²⁹ Poscher – Rux – Langer: i. m. 20. o.

említett átfogó meghatározása figyelhető meg a korábbi alkotmányi szabályozáshoz hasonlóan az Alaptörvény XI. cikkében is: „(1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. (2) Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”⁴³⁰ Ezzel párhuzamosan a nemzeti köznevelésről szóló törvény 3. § (7) bekezdése is rögzíti, hogy „Az alapfokú, az iskolai rendszerű szakképzést is magában foglaló középfokú nevelés-oktatás és a felsőoktatás az oktatási rendszer egymásra épülő, szerves részei. A köznevelés bármely iskolai szinten felnőttoktatásként is folyhat.” Az egyezményből eredően Magyarország kötelezettsége is tehát, hogy valamennyi oktatási szint vonatkozásában intézkedéseket foganatosítson az inkluzív oktatás megteremtésére, annak megvalósítását nem korlátozhatja egy meghatározott iskolaformára. Meglátásom szerint ezért garanciális szerepe lehetett volna annak alaptörvényi kinyilvánításának, hogy az állam elkötelezett a befogadó oktatási rendszer megteremtése mellett.

3. Inklúzió az oktatásban

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 24. cikkének 1. bekezdése alapján a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek oktatáshoz való jogát. Ennek célja a méltóság, a személyiség kibontakoztatása, az emberi jogok, alapvető szabadságok és az emberi sokszínűség tiszteletben tartásának erősítése, a társadalomban való tényleges részvétel lehetővé tétele a fogyatékossgal élő személyek számára. Ebből fakadóan a 24. cikk 1. bekezdésének második mondatában a részes államok általános kötelezettségként garantálják, hogy befogadó oktatási rendszert biztosítsanak minden szinten. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény történeti összefüggései, megfogalmazása, rendszertana és céljai is mind azt támasztják alá, hogy a dokumentum inkluzív oktatási rendszer megvalósítását irányozza elő.⁴³¹

a) Történeti előzmények

A fogyatékossgal élő személyek nem elkülönített iskolarendszerben való nevelésének igénye a fogyatékos személyekre vonatkozó *1982-es Világprogram* hatására került előtérbe.⁴³² A program értelmében a sérült emberek oktatásának – amennyire lehetséges – a többségi iskolai rendszer keretében kell megvalósulnia.

A *Gyermek jogairól szóló*, New Yorkban 1989. november 20-án kelt *egyezmény* ehhez képest – a 23. cikk 3. bekezdésének megalkotásához kapcsolódó vita⁴³³ során – még nyitva hagyta a

⁴³⁰ Az Alaptörvény negyedik módosítása 7. cikkének alapján az Alaptörvény XI. cikke az alábbi (3) bekezdéssel egészül ki: „(3) Törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.”

⁴³¹ Poscher – Rux – Langer: i. m. 25. o.

⁴³² A/RES/37/52 World Programme of Action Concerning Disabled Persons. <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=23> (2012.04.07.)

⁴³³ A *Gyermek jogairól szóló*, New Yorkban 1989. november 20-án kelt *egyezmény* 23. cikk 2. bekezdése értelmében az államok elismerik a fogyatékossgal élő gyermek különleges gondozáshoz való jogát, és ehhez segítséget biztosítanak. Ehhez kapcsolódóan a 3. bekezdés az integrált és a szegregált oktatás számára egyaránt megteremti a lehetőséget: „Tekintettel a fogyatékos gyermek sajátos szükségleteire, a 2. bekezdés értelmében nyújtott segítség a gyermek szüleinek vagy gondviselőinek anyagi erőforrásait figyelembe véve, lehetőség

kérdést, hogy a fogyatékossgal élő tanulók érdekeit a speciális, vagy az integrált iskolák szolgálják-e jobban.⁴³⁴

Az ENSZ Közgyűlése által 1993-ban megalkotott *A fogyatékossgal élő emberek esélyegyenlőségének alapvető szabályai* hatására azonban az integrált iskolarendszer megvalósítására helyeződött a hangsúly.⁴³⁵ A dokumentum az egyenlő részvétel célterületei között sorolta fel az oktatást: a 6. szabály alapján a tagállamoknak el kell ismerniük az egyenlő, integrált általános, közép- és felsőfokú oktatás lehetőségét a fogyatékossgal élő gyermekek, fiatalok és felnőttek részére. Biztosítaniuk szükséges, hogy a fogyatékossgal élő személyek oktatása az oktatási rendszer szerves részét képezze. Kiegészítő szabályként a rendelkezések között a 6. szabály 8. pontja rögzíti, hogy azokban az esetekben, amelyekben a többségi oktatási rendszer nem felel meg valamennyi fogyatékossgal élő személy igényeinek, figyelembe lehet venni a speciális oktatást. Véleményem szerint befogadó oktatási rendszer irányába mutat, hogy a tagállamoknak a speciális oktatási szolgáltatások többségi oktatási rendszerbe való fokozatos integrálására kell törekedniük.

Minőségi előrelépést jelentett, hogy az inkluzív nevelés igénye felmerült a sajátos nevelési igényű tanulók neveléséről szóló UNESCO Világkonferencián: 1994. június 7. és 10-e között ugyanis több mint 300 résztvevő, 92 kormány és 25 nemzetközi szervezet képviselője találkozott Salamancában. A konferencia célkitűzése volt az „Education for All” program megvitatása annak érdekében, hogy előmozdítsa a befogadó oktatáshoz való közeledést. A tanácskozás ennek során elfogadta a sajátos nevelési igényű tanulók oktatásának alapelveiről, programjáról és gyakorlatáról szóló *Salamancai Nyilatkozatot és Cselekvési Tervezetet*. Ez azért jelentős lépés, mert benne a fogyatékossgal élő emberek oktatáshoz való joga emberi jogi megközelítésből került előtérbe.⁴³⁶ A Nyilatkozat 2. pontja értelmében minden gyermeknek alapvető joga van az oktatáshoz, és meg kell adni részükre a lehetőséget, hogy elérhető és fenntartható legyen számukra egy elfogadható színvonalú tanulás. Emellett a dokumentum kinyilvánítja, hogy az inkluzív oktatást biztosító iskolák a leghatékonyabb eszközei a diszkrimináció elleni küzdelemnek, mert befogadó társadalmat alakítanak ki, és mindenkinek lehetőséget biztosítanak a tanulásra.⁴³⁷

A fogyatékossgal élő személyek jogait összegyűjtő egyezmény megalkotása során az Ad Hoc Bizottság már szintén a befogadó oktatási rendszer kialakítása mellett döntött. A részes államok többsége elfogadta ugyanis azoknak a vizsgálatoknak az eredményét, amelyek szerint az inkluzív oktatási rendszerben megvalósuló képzés a fogyatékossgal élő tanulók többsége számára előnyösebb. Ezért törekedniük kell az államoknak arra, hogy minden szinten, így az alap- és a középfokú oktatás, a felsőfokú oktatás, a szakképzés, a felnőttképzés, az élethosszig tartó tanulás szintjén is befogadó oktatási rendszert biztosítsanak.⁴³⁸

Magyarországon kiterjedt speciális intézményrendszer kialakítása vált meghatározóvá. Ennek következtében a többségi intézmények pedagógusai számára megszokott gyakorlat lett, hogy a párhuzamos iskolarendszer léte következtében a komolyabb nehézségeket okozó gyermekeket speciális intézményekbe helyezhetik át. Az integrált nevelés jelei azonban ennek ellenére hazánkban is megjelentek. Az első gyakorlati kezdeményezés a *gyengénlátók budapesti iskolájához* köthető, amely intézmény az 1970-es évek végén kezdte meg a többségi

szerint ingyenes, és úgy kell alakítani, hogy a fogyatékos gyermek valóban részesülhessen oktatásban, képzésben egészségügyi ellátásban, gyógyító-nevelésben, munkára való felkészítésben és szabadidő-tevékenységben oly módon, hogy ezek biztosítsák személyisége lehető legteljesebb kibontakoztatását kulturális és szellemi területen egyaránt.”

⁴³⁴ Poscher – Rux – Langer: i. m. 23. o.

⁴³⁵ A/RES/48/96 Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities

⁴³⁶ Poscher – Rux – Langer: i. m. 25-26. o.

⁴³⁷ The Salamanca statement, on principles, policy and practice in special needs education. 1994. http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF (2012.04.07.)

⁴³⁸ Poscher – Rux – Langer: i. m. 25-26. o.

intézményekbe járó gyermekeknél az utazótanári megsegítést. Emellett 1981-ben a *Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Tanárképző Főiskola* hallássérült személyekkel foglalkozó tanszéke kezdett kutatásokat folytatni a témában. A kezdeményezések hatását tovább erősítette, hogy a Ktv., valamint Fot. is egyaránt megnyitotta az utat az integrált oktatás választásának irányába.⁴³⁹

b) Az integrált és az inkluzív oktatás közötti különbségek

A befogadó oktatási rendszer irányába tartó folyamat főbb állomásainak áttekintése is azt közvetíti, hogy az egyezmény 24. cikkének értelmezése előfeltételezi az integrált és az inkluzív oktatás közötti különbségek feltárását.

A fogadás (integráció) valamint a befogadás (inklúzió) fogalmai az integráció szintjében⁴⁴⁰ megvalósuló különbségeket juttatják kifejezésre: „A fogadó iskolában a sajátos nevelési igényű gyermek csak jelen van, különleges igényeit nem veszik figyelembe, beilleszkedését és tanulását nem segítik adekvát módon. Az inkluzív (befogadó) iskolai oktatás és nevelés az integrált nevelés továbbfejlesztett formája. A befogadó intézmény pedagógusai az egyéni differenciálás talaján az egyéni kibontakoztatás és fejlesztés szemléletét képviselik.”⁴⁴¹

Az integráció koncepciójának alapján a fogyatékossgal élő tanulók együtt tanulnak fogyatékossgal nem élő társaikkal. Mivel elsődlegesen a már fennálló iskolai struktúrákhoz kell alkalmazkodniuk, ezért nem jellemző nagyarányú módosulás a tananyagban, az oktatási stratégiákban. Az inkluzív nevelés célja azonban a sokféleség felismerése és megóvása, a megkülönböztetés elleni küzdelem; olyan iskola létrehozása, amely mindenki számára elérhető. Az említett célok megvalósítása már előfeltételezi az oktatás rendszerszintű – ennek keretében az iskolai szervezet, a tantervek, a pedagógia, a didaktikai módszerek – átalakítását. A fogyatékossgal élő személyek számára is olyan oktatási helyzet megteremtése szükséges, amely számukra a legoptimálisabb oktatást biztosítja. Az inklúzió koncepciójának végrehajtása feltételezi, hogy az oktatás alkalmazkodjon a differenciált oktatási célokhoz. Így például a kötelező teljesítményelvárás megállapításakor is a fogyatékossgal élő személy teljesítőképeségéhez szükséges igazodni.⁴⁴² A két koncepció közötti fő különbség tehát abban rejlik, hogy az integrált oktatás az érintett személyek részéről a fennálló struktúrákhoz való alkalmazkodást követeli meg, míg az inkluzív oktatás értéknek tekinti a sokféleséget, és ezért mindenki számára nyitott és hozzáférhető, az egyéni szükségletekhez rugalmas rendszerek jellemzik.⁴⁴³

Magyarországon a sajátos nevelési igényű gyermekek iskolai nevelése és oktatása külön gyógypedagógiai intézményben vagy a többi gyermekkel, tanulóval azonos iskolai osztályban valósulhat meg. A Ktv. 30. § (2) bekezdése alapján ugyanis óvodai nevelésük, illetve iskolai nevelésük és oktatásuk, továbbá kollégiumi nevelésük az erre a célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, konduktív pedagógiai intézményben, óvodai csoportban, óvodai tagozaton, iskolai tagozaton, osztályban, csoportban vagy a többi gyermekkel, tanulóval együtt, azonos óvodai csoportban, óvodai tagozaton, illetve iskolai osztályban történhetett. A Fot. 13. § (2) bekezdése szintén rögzíti: „Abban az esetben, ha az – az e célra létrehozott szakértői és rehabilitációs bizottság szakértői véleményében foglaltak

⁴³⁹ Erről lásd bővebben Csányi Yvonne: Integráció és inklúzió. Nemzetközi és hazai körkép. In: Inkluzív nevelés – A tanulók hatékony megismerése. Kézikönyv a pedagógusképző intézmények részére. (Szerk. Girasek János) suliNova Közoktatás-fejlesztési és Pedagógus-továbbképzési Kht., Budapest 2007. 155-156. o.

⁴⁴⁰ Az integráció szintjeiről lásd bővebben Csányi: i. m. 139-140. o.

⁴⁴¹ Fogyatékos személyek jogai vagy fogyatékos jogok? 143. o.

⁴⁴² Poscher – Rux – Langer: i. m. 24-25. o.

⁴⁴³ Edna Rasch: Inklusive Erziehung und Bildung als Herausforderung für kommunale Behindertenpolitik. In: Dorothea Lampke – Albrecht Rohrmann – Johannes Schädler (Hrsg.): Örtliche Teilhabepolitik mit und für Menschen mit Behinderungen. Theorie und Praxis. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011. 142. o.

szerint – a fogyatékos személy képességeinek kibontakoztatása céljából előnyös, a fogyatékos személy az óvodai nevelésben és oktatásban a többi gyermekkel, tanulóval együtt – azonos óvodai csoportban, illetve iskolai osztályban – vesz részt.” A speciális és az integrált oktatási forma párhuzamos jelenléte figyelhető meg a nemzeti köznevelésről szóló törvény 47. § (3) bekezdésében is annyi bővüléssel, hogy benne a részleges integráció is megjelenik. Véleményem szerint a hivatkozott rendelkezések is azt támasztják alá, hogy a hazai jogszabályi környezet az integrált oktatás kereteit biztosítja, nem nyilvánítja ki azonban kifejezetten az állam elkötelezettségét az inkluzív oktatási rendszer megteremtése mellett. A befogadó oktatási rendszer egyes elemei ugyan fellelhetőek, összességében azonban a jogi háttér főként az integrált oktatás alternatívájának biztosítását szolgálja.

Az eddigi joggyakorlat azonban azt mutatja, hogy az integrált oktatás megvalósítása során is tapasztalhatók hiányosságok. Így például az EBH 227/2009. számú ügyben a kiskorú, sajátos nevelési igényű kérelmező jogi képviselője útján azért fordult az EBH-hoz, mert álláspontja szerint az alapítványi fenntartású iskola fogyatékosága következtében elutasította felvételi kérelmét, holott alapító okirata tartalmazza a sajátos nevelési igényű gyermekek integrált oktatásának feladatát. Az EBH előtt az eljárás alá vont iskola azzal védekezett, hogy az intézmény a sajátos nevelési igényű gyermekek számára 10%-os létszámkorlátot tart meg. A kérelmező összevont osztályba jelentkezett, amelybe már járt tanulási nehézségekkel küzdő tanuló, emellett a kérelmezővel egyidejűleg epilepsziás gyermek is benyújtotta felvételi kérelmét. A tárgyaláson világossá vált, hogy az intézmény igazgatója és a tanító is arra törekedtek, hogy csökkentsék a sajátos nevelési igényű gyermekek számát iskolájukban. A kérelmezőt autisztikus, de nem autista személyiségjegyei nem tették az iskola számára olyan kezelhetetlen gyermekké, amely eleve kizárta volna felvételét. Az EBH elmarasztalta az iskolát. Megállapította, hogy a kérelmező felvétele annak fogyatékosága okán került elutasításra annak ellenére, hogy az intézmény a sajátos nevelési igényű gyermekek oktatását szakfeladatként vállalta.⁴⁴⁴

Az autizmussal élő személyek oktatáshoz való jogának érvényesülésével összefüggésben az AJB 91/2010. számú ügyben a panaszos édesanya beadványában azt nehezményezte, hogy a szakértői és rehabilitációs bizottság integráltan nevelhető autizmussal élő gyermekének ellátására olyan óvodát jelölt ki, amely alapító okirata alapján nem is foglalkozik autizmussal élő gyermekek nevelésével. Az országgyűlési biztos az élethez és az emberi méltósághoz való jog, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga megsértésének gyanúja miatt indított vizsgálatot. Ebben az esetben a szakértői és rehabilitációs bizottság a panaszt tevő kislányának magas intelligenciaszintje miatt nem javasolta azt az óvodát, amelyben súlyosan fogyatékos, autizmussal élő gyermekek nevelése folyik. Helyette a panasszal érintett óvodát jelölte ki, amelynek alapító okirata azonban nem tartalmazza az autizmussal élő gyermekek ellátását. Az ombudsmani vizsgálat alapján a bizottság megfelelő óvoda hiányában jelölte meg a gyermek képességeihez leginkább igazodó óvodát. A szakértői bizottság 2009 júniusában kérelmezte is a polgármestertől az integrált óvodai nevelés kialakítását, ez azonban nem történt meg. Szabó Máté megállapította, hogy az önkormányzat azzal, hogy helyben nem biztosította az integráltan nevelhető, autizmussal élő gyermekek óvodai ellátását visszásságot okozott az érintett személyek emberi méltósághoz való jogával, „valamint a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésük biztosítását szolgáló állami gondoskodásra és védelemre való joggal összefüggésben.” Az ombudsman a visszásság orvoslása céljából kezdeményezte a polgármesternél, hogy az autizmussal élő gyermekek integrált nevelésére hozzanak létre óvodai csoportot.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a „*Méltóképpen másképp*” projekten belül külön figyelemmel volt az *autizmussal élő személyek oktatáshoz való jogának érvényesülésére*.

⁴⁴⁴ Az integrált oktatással összefüggésben lásd még például az EBH 17/2006., EBH 167/2009., EBH 1052/2009., EBH 804/2010. számú ügyeket.

Véleményem szerint az autizmussal élő személyek oktatáshoz való jogának az ombudsmani gyakorlat tükrében való bemutatása azért lehet különösen meghatározó, mert az autizmussal kapcsolatban jelentkező összetett problémakör áttekintése más fogyatékos csoportok esetében is támpontot nyújthat a lehetséges visszasságok felismerése és kezelése érdekében.

Az OBH 1438/2009. számú ügyben a vizsgálat tárgya az autizmussal élő gyermekek nevelési-oktatási intézményekhez történő hozzáférése, a felsőfokú képzésben való részvétele volt mindvégig tekintettel arra, hogy az autizmus egy összetett, élethosszig tartó fogyatékoság.⁴⁴⁵

Az ombudsmani vizsgálat célkitűzése az volt, hogy felmérje a hazánkban lévő nevelési-oktatási intézmények fogadóképességét, figyelemmel arra, hogy a nemzetközi kutatások szerint az autizmus gyakorisága a teljes népességben 0,6%.⁴⁴⁶ A vizsgálat lefolytatását az állampolgári jogok országgyűlési biztosa azért rendelte el, mert az emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a gyermek különleges védelemhez való jogával, valamint a művelődéshez és az oktatáshoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja merült fel. Az ombudsman vizsgálata során megkereste az érintett civil szervezetek vezetőit, a szociális és munkaügyi minisztert, az oktatási és kulturális minisztert, továbbá nyolc tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottságot. A vizsgálat során figyelembe vette az Autisták Országos Szövetsége által végzett Országos Autizmus Kutatás eredményeit is.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának megállapítása alapján az állam ugyanúgy köteles biztosítani az autista, autizmus spektrumzavarral élő gyermekek és a 18. életévét betöltött fiatal felnőttek oktatáshoz való jogát, mint ahogy erre köteles más gyermekek esetében is. Az autizmussal élő gyermekeknek szükségük van a megfelelő szakképzettséggel rendelkező szakemberekre, állapotukhoz alkalmazkodóan részükre integrált vagy speciális nevelési-oktatási intézmények biztosítására.

Az autizmussal élő gyermekek esetében az autizmus, a sajátos nevelés iránti igény fennállásáról a tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottság dönt. Az ombudsman vizsgálata feltárta, hogy a szakértői és rehabilitációs bizottságok szakembereinek nem megfelelő képzettsége, a szükséges vizsgálati eszközök hiánya az autizmussal élő gyermekek emberi méltósághoz való jogával és az esélyegyenlőség elvével összefüggő visszasságot okoz. Az országgyűlési biztos hangsúlyozta továbbá, hogy a civil szervezetek, a szakértői bizottságok beszámolóí és az Országos Autizmus Kutatás adatai alapján több szakemberre lenne szükség, mint amennyi jelenleg hazánkban rendelkezésre áll. Megállapította, hogy a megfelelő képzettségű gyógypedagógusok hiánya az autizmussal élő gyermekek emberi méltósághoz való jogával, a művelődéshez és oktatáshoz való jogával, valamint az egyenlő bánásmód követelményével összefüggésben is visszasságot okoz.

A biztos feltárta továbbá azt is, hogy a szakértői bizottságok sok esetben amiatt nem tudnak az autizmussal élő, erről diagnózissal rendelkező gyermek számára megfelelő nevelési, oktatási intézményt találni, mert az intézményi jegyzékben ilyen nem szerepel. Nem elegendő az autizmussal élő gyermekekkel foglalkozó óvodák és iskolák száma sem. Az alapító okiratokba azért nem tudják felvenni az autizmussal élő gyermek ellátását, mert nem rendelkeznek az autizmus területén megfelelő szaktudással rendelkező gyógypedagógussal. Szintén nehézséget jelent, hogy ha adott megyében van is az autizmussal élő gyermeket fogadni tudó, megfelelő intézmény, akkor az számos esetben az érintett lakóhelyétől nagyon távol van. Az utazással járó többletköltség pedig a szülők számára sok esetben külön terhet

⁴⁴⁵ „Az autista, autizmus spektrum zavarral élők között vannak nagyon tehetséges emberek is, akiknek sikerül beilleszkedni a társadalomba, jelentős részük azonban támogatásra szorul élete végéig. A civil szervezetek jelzései szerint az autizmussal élő gyermekek azonban sokszor nem jutnak hozzá az állapotuknak megfelelő nevelési-oktatási intézményhez.” Lásd Borza – Lux: i.m. 64. o.

⁴⁴⁶ „Az Autisták Országos Szövetségének tájékoztatása szerint Magyarországon a közoktatásban a 2007/2008-as tanévben minimum 7000 autista gyermeknek kellett volna megjelennie, az Oktatási és Kulturális Minisztérium országos statisztikája szerint azonban összesen 1276 gyermek és tanuló jelent meg a rendszerben.” Lásd Borza – Lux: i.m. 65. o.

jelent. Arról nem is beszélve, hogy a gyermek szállításához hosszabb idő szükséges, emiatt pedig az egyik szülő csak négy órás munkaidejű munka vállalására, vagy munkahelye feladására kényszerül: akár a család megélhetése is veszélybe kerülhet. Szabó Máté vizsgálata során megállapította, hogy a komplex fejlesztéshez szükséges intézményrendszer hiánya az autizmussal élő gyermekek emberi méltósághoz való jogával, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, az egyenlő bánásmód követelményével, valamint az autizmussal élő gyermekek művelődéshez és oktatáshoz való jogával összefüggésben visszásságot okoz. Ezért az ombudsman az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok feloldása érdekében megtette a megfelelő javaslatokat az illetékes miniszterek felé. Hangsúlyozandó, hogy a vázolt helyzet feloldását célzó folyamatban jelentős pozitív változást jelent, hogy 2012-ben az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Karán elindult az „Autizmus spektrum pedagógiája” szakirány alapképzésben is.⁴⁴⁷

4. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményből eredő speciális kötelezettségek

a) A hozzáférhetőség biztosítása

aa) Alapfokú és középfokú oktatás

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 24. cikkének 2. bekezdése alapján az államok kötelezettsége annak biztosítása, hogy a fogyatékossgal élő személyeket fogyatékossguk alapján az általános oktatási rendszerből, és a fogyatékossgal élő gyermekeket az ingyenes és kötelező alapfokú oktatásból, valamint a középfokú oktatásból ne zárják ki. A rendelkezésekből az látszik, hogy az ingyenesség biztosítása iránti kötelezettség kizárólag az alapfokú oktatásra vonatkozik. Magyarországon ehhez képest az Alaptörvény mellett az új nemzeti köznevelésről szóló törvény 2. § (1) bekezdése is azt támasztja alá, hogy az ingyenesség a középfokú oktatásra is kiterjed.⁴⁴⁸

Az alapfokú oktatás fogalmát nem bontja ki az egyezmény, így az iskolakezdéshez szükséges életkort és az alapfokú oktatás időtartamát sem szabályozza. Ebből következik, hogy a részes államok állapíthatják meg az alapfokú oktatás kezdetét és befejeződését. Nem fordulhat elő azonban, hogy az érintett államok a fogyatékossgal élő tanulók számára – lassúbb testi vagy szellemi fejlődésükre tekintettel – a fogyatékossgal nem élő társaikhoz képest általánosan későbbi időpontot állapítsanak meg az iskolakezdést illetően, illetve a fogyatékossgal élő tanulók részére meghosszabbítsák az alapfokú oktatás időtartamát.⁴⁴⁹ A 24. cikk 2. bekezdésének a) pontjában szereplő kizárás tilalma értelmében a fogyatékossgal élő tanulók iskolába járásának késleltetése ugyanis nem felel meg az egyezményben szereplő inklúziós törekvésnek. Véleményem szerint kivételek alkalmazására csupán akkor kerülhet sor, amennyiben azok a gyermek érdekét szolgálják. Magyarországon a Ktv.-hez hasonlóan a nemzeti köznevelésről szóló törvény is tartalmaz rendelkezéseket a sajátos nevelési igényű tanulók tankötelezettségével kapcsolatban. Az új törvényi szabályozás a Ktv.-hez képest – amely 6. § (3) bekezdésében a 20. életév betöltéséig engedte – 45. § (3) bekezdésében már annak a tanítási évnél a végéig ad lehetőséget a tankötelezettség meghosszabbítására,

⁴⁴⁷ <http://www.barczi.elte.hu/a-karrol/tanszek/269-tanulasban-akadalyozottak-es-ertelmileg-akadalyozottak-pedagogiaja-tanszek/autizmus-spektrum-pedagogiaja-szakirany/410-autizmus-spektrum-pedagogiaja-szakirany> (2013.03.24.)

⁴⁴⁸ A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2. §-ának (1) bekezdése szerint „Az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig, valamint az első szakképesítésre történő felkészítés a magyar állam közszolgálati feladata.”

⁴⁴⁹ Poscher – Rux – Langer: i. m. 30. o.

amelyben a sajátos nevelési igényű tanuló betölti 23. életévét. Megállapítható, hogy az egyéni elbírálás garanciális eleme továbbra is megmarad, a meghosszabbításról ugyanis az iskola igazgatója a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján dönt.

Az oktatáshoz való hozzáférhetőséggel összefüggésben a nemzeti köznevelésről szóló törvény 15. §-ának (3) bekezdése kerül különösen előtérbe. E szerint: „A súlyos és halmozottan fogyatékos gyermek annak a tanítási évnak az első napjától, amelyben a hatodik életévét betölti, fejlesztő nevelés-oktatás keretében teljesíti a tankötelezettségét. A fejlesztő nevelés-oktatást az oktatásért felelős miniszter rendeletében foglaltak alkalmazásával, a szülő igénye, a gyermek állapota és a szakértői bizottság fejlesztő foglalkozások heti óraszámára vonatkozó javaslatának figyelembevételével kell megszervezni. (...)” A T/4856/14. számú módosító javaslat 7. pontjában az idézett rendelkezés minimális óraszámra vonatkozó kikötését célozta meg eltörölni. Ennek megvalósulása esetén azonban súlyosan sérült volna a súlyos és halmozottan fogyatékos gyermekek oktatáshoz való joga, a kötelező óraszám meghatározásának hiánya ugyanis egyúttal a jogi számonkérhetőség garanciájának eltűnését is eredményezhette volna. Véleményem szerint a hivatkozott javaslat ellentmond az inkluzív oktatás követelményeinek, hiszen ahelyett hogy befogadta volna, ellenkezőleg, a pedagógiai ellátás minimális garanciáitól, az oktatáshoz való jog érvényesítésétől foszthatta volna meg az érintett embereket. Végül azonban a javaslat nem került elfogadásra, a végleges szövegben így megmaradhatott a kötelező óraszám kikötése. A zárószavazás előtti módosító javaslat⁴⁵⁰ ugyanis meghagyta, hogy a heti fejlesztő foglalkozások száma nem lehet kevesebb húsz óránál. A rendelkezés emellett az alábbi mondattal került kiegészítésre: „Indokolt esetben a szülő kérésére, ha a gyermek állapota szükségessé vagy lehetővé teszi, ennél több vagy kevesebb óraszám is megállapítható.(...)” Meglátásom szerint ez a megállapítás kompromisszumos megoldást jelent, mert a szülő kérésének figyelembevételével a jogalkotó mégis megteremtette a lehetőséget arra, hogy adott esetben 20 óránál több vagy kevesebb foglalkozás kerüljön megtartásra. Úgy vélem nem az óraszámok változtatásának kapuit kellene keresni a súlyos és halmozottan fogyatékos gyermekek képzésében, hanem az oktatás struktúrájának, minőségének átalakítására kellene törekedni. Annál is inkább, mivel a fogyatékossgal élő személyek esetében az oktatáshoz való jognak kiemelkedő szerepe van: a tanulási folyamat alatt elsajátított készségek révén lehetővé válhat ugyanis számukra, hogy ténylegesen gyakorolhassák a már meglévő, a társadalom többi tagjával azonos alapjogaikat. Az egyezmény 24. cikk 2. bekezdésének b) pontja értelmében „a fogyatékossgal élő személyek a lakóközösségükben élő többi személlyel azonos alapon férnek hozzá a befogadó, minőségi és ingyenes alapfokú oktatáshoz, valamint a középfokú oktatáshoz”. Ez azt jelenti, hogy a fogyatékossgal élő tanulóknak lehetőség szerint abban a megszokott környezetben kell biztosítani az oktatást, amelyben nevelkednek. Ezért nem elegendő, ha a részes államok csak néhány iskolában biztosítják a lehetőséget az inkluzív oktatási rendszer kialakítására. Az inkluzív oktatás követelményeinek általánosan kell érvényesülniük. Az államoknak biztosítaniuk kell, hogy a fogyatékossgal élő diákok olyan iskolába járhassanak, amelybe környezetükből más személyek is járnak, és amely megfelel a 24. cikkben foglaltaknak.⁴⁵¹ Magyarországon megfigyelhető, hogy adott fogyatékossgai csoportra gyakran megynként egyetlen intézmény található csupán, amely olyan távol lehet a család lakóhelyétől, hogy kollégiumi elhelyezés válhat indokoltá.⁴⁵² Az EBH a 17/2006. számú ügyben például megállapította, hogy az integráltan oktatható gyermek fogyatékossga miatt közvetlen hátrányos megkülönböztetésben részesült, mert nem vehette igénybe annak az oktatási

⁴⁵⁰ T/4856/461. számú zárószavazás előtti módosító javaslat

⁴⁵¹ Poscher – Rux – Langer: i. m. 33. o.

⁴⁵² Halmos Szilvia – Gazsi Adrienn: Esetjogi tanulmányfüzet. Az értelmi fogyatékos, halmozottan fogyatékos és autista emberek számára működtetett antidiszkriminációs jelzőrendszer tapasztalatai. Kézenfogva Alapítvány, Budapest 2008. 55. o.

intézménynek az ellátását, amelyre fogyatékossgal nem élő társainak lehetősége volt. Így naponta órákat kellett utaznia, hogy iskolába járhasson. Az iskola igazgatója az eljárás során azzal védekezett, hogy személyi, tárgyi és jogi feltételek hiánya következtében nem volt lehetőség a tanuló felvételére. Az EBH azonban megállapította, hogy az iskolát fenntartó társulás megsértette az egyenlő bánásmód követelményét, amikor nem kívánta biztosítani a látássérült tanulók oktatását. Ugyanígy a polgármester sem tette meg a szükséges intézkedéseket, hogy a gyermek a részére megfelelő intézményben tanulhasson. Véleményem szerint az állam intézményvédelmi kötelezettsége, hogy az ehhez hasonló, az ellátórendszer szűkösségéből eredő sérelmeket a fizikai, az adminisztratív és az informális akadályok lebontásával kiküszöbölje, illetve megelőzze. Annál is inkább, mivel ez egyúttal a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 24. cikkéből eredő kötelezettsége is.

ab) Felsőfokú oktatás

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 24. cikkének 5. bekezdése értelmében a részes államok lehetővé teszik, hogy a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetés nélkül és másokkal azonos alapon férjenek hozzá az általános felsőfokú oktatáshoz, a szakképzéshez, a felnőttoktatáshoz és az élethosszig tartó tanuláshoz. Magyarországon a fogyatékossgal élő emberek felsőoktatáshoz való hozzáféréseinek kérdésköre megjelent a korábbi – az Alkotmányra támaszkodó – alkotmánybírósi gyakorlatban. Az Alkotmánybírósi gyakorlatban ugyanis a 2010. július 5-én meghozott 635/B/2007. AB határozatban a felsőoktatási intézmények felvételi eljárásairól szóló 237/2006. (XI. 27.) Korm. rendelet 22. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt utasította el.

Ebben az ügyben az indítványozók úgy vélték, hogy az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdésében szereplő fordulat, „(...) miszerint a felsőfokú oktatás mindenki számára képességei szerint hozzáférhető, azt jelenti, hogy a felsőfokú oktatásban való részvétel biztosításának személyre bontott zsinórmértéke a felvételiző képessége.” Álláspontjuk szerint a rendeletben meghatározott felvételi többletpontok biztosítása sértette a művelődéshez való jogot, mert a jogalkotó a „képesség” helyett más szempontokat vett figyelembe, az előnyben részesítettek így azok hátrányára kerültek be a felsőoktatási intézményekbe, akik egyébként magasabb pontszámot értek volna el.

Az Alkotmánybírósi határozatában azonban hangsúlyozta, hogy az Alkotmány a „képesség alapján” biztosítja a felsőoktatáshoz való hozzáférést. Ez azt jelenti, hogy a felvételi szabályozás nem lehetetleníti el a megfelelő képességgel rendelkező személy felsőoktatásban való részvételét. A „képesség alapján” kitétel a jogalkotóval szemben követelményt is támaszt annak a célkitűzésnek az elérésére, hogy a képesség tényleges szempont legyen a felvételi döntésnél. A felvételi rendszert ezért úgy kell kialakítani, hogy az figyelembe vegye a jelentkező ismereteit, tudását és alkalmasságát. Az Alkotmánybírósi gyakorlatban kiemelte, hogy nem feltétlenül van szó a művelődéshez való jog sérelméről abban az esetben, ha a felvételi eljárás szabályozása során a jogalkotó a képességen kívüli más szempontok érvényre juttatását is szem előtt tartja. Ilyen célkitűzésként nevezte meg, amikor a jogalkotó a többletpontok biztosításával az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében rögzített esélyegyenlőség előmozdítását kívánja megcélolni. Nem a többi jelentkező diszkriminálásáról van szó ugyanis ilyen esetben, hanem a felsőoktatás vonatkozásában hátrányosabb helyzetben lévők előnyben

részesítéséről.⁴⁵³ Ennélfogva a többletpontok biztosítása „nem állít objektív akadályt más jelentkezők elé.” A felsőoktatás iránti hozzáférhetőség tehát továbbra is megmarad a kedvezményben nem részesülők számára, az előnyben részesítés hivatkozott szabályai nem sértik „a képesség alapján hozzáférhető felsőfokú oktatáshoz való jogot.” Az Alkotmánybíróság ennek alapján elutasította az indítványt.

Az ismertetett alkotmánybírósági határozat alapján összességében megállapítható, hogy a fogyatékoság miatt történő előnyben részesítés akkor lenne alkotmányellenes, ha kizárólag ez befolyásolná a felvételi döntést.⁴⁵⁴ Véleményem szerint a hivatkozott alkotmánybírósági határozat megállapításai az új jogszabályi környezet – az Alaptörvény, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény, a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet vonatkozásában – is helytállóak. Az Alaptörvény XI. cikkében ugyanis szintén szerepel a „*képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatás*” kitétel. A nemzeti felsőoktatásról szóló törvény 41. § (1) bekezdésének c) pontja alapján pedig a Kormány a fogyatékosággal élő jelentkezők csoportjához tartozók esélyegyenlőségét a magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott hallgatói létszám, a felvételi vizsga teljesítési feltételeinek meghatározásakor biztosítja. Ehhez illeszkedve a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló kormányrendelet 24. § (1) bekezdésének b) pontjában rögzíti, hogy a fogyatékosággal élő jelentkező minden jelentkezési helyén 40 többletpontra jogosult. A kormányrendelet 24. §-ának további bekezdései szerint pedig az Oktatási Hivatal és a felsőoktatási intézmények kötelesek lehetővé tenni a fogyatékosággal élő jelentkező számára a felvételi eljárásban való részvétel feltételeit. Hangsúlyozandó, hogy a fogyatékosággal élő felvételizőt ugyanazokban a kedvezményekben kell részesíteni a felvételi eljárás során, mint amelyek a közoktatásról illetve a köznevelésről szóló jogszabályok alapján megillették.⁴⁵⁵ Amennyiben a felsőoktatási intézmény a felvétel feltételül egészségügyi, pályaalkalmassági, szakmai alkalmassági követelményt határoz meg, a fogyatékosággal élő felvételizőt a felsőoktatási intézmény szabályzata alapján illethetik meg a kedvezmények, illetve a felmentések. Adott kedvezménynek vagy mentetésnek a fogyatékoság jellegéhez szükséges igazodnia, és nem vezethet a felvételhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli teljes felmentéshez.

Összességében tehát megállapítható, hogy a fogyatékoság miatt történő előnyben részesítés annak esetén bizonyulna alkotmányellenesnek, ha kizárólag ez befolyásolná a felvételi döntést.⁴⁵⁶ Úgy vélem, hogy az előnyben részesítő intézkedéseket úgy kell kialakítani, hogy azok egyrészt ténylegesen előnyt nyújtsanak a fogyatékosággal élő felvételizők⁴⁵⁷ számára, másrészt illeszkedjenek a versenyképes, minőségi felsőoktatás megteremtésének követelményéhez is. A többletpontok biztosítása azonban egyik elvárásnak sem felel meg maradéktalanul, inkább csak eredményegyenlőségi szempontokat hoz előtérbe, csak a „felszínen” igyekszik kiegyenlíteni a hátrányokat. Álláspontom szerint inkább az előnyben

⁴⁵³ A felsőoktatási intézményekbe való felvételtől szóló döntés alapjogot érint, ezért az Alkotmánybíróságnak ennek tükrében kell vizsgálnia az esélyegyenlőséget célzó szabályokat. Fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában „a pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők.” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990. 46, 49]

⁴⁵⁴ Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazta, hogy bár a felsőfokú tanulmányok végzése nem alapvető jog, a felvételi döntés azonban alapvető jogot érint. Lásd 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995. 579, 588

⁴⁵⁵ A felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet 24. cikkének (3)-(5)-ig bekezdését.

⁴⁵⁶ Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata során megfogalmazta, hogy bár a felsőfokú tanulmányok végzése nem alapvető jog, a felvételi döntés azonban alapvető jogot érint. Lásd 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995. 579, 588

⁴⁵⁷ A fogyatékosággal élő hallgatókról lásd bővebben Andrásné Dr. Teleki Judit: Fogyatékosággal élő hallgatók a felsőoktatásban. Tájékoztató. Oktatási és Kulturális Minisztérium 2009

részesítés azon formáit célszerű alkalmazni, amelyek a befogadó oktatási rendszer elveit szem előtt tartva a fogyatékossgal élő személy egyéni képességeihez illeszkednek, valamint az ésszerű alkalmazkodás elvét helyezik középpontba.⁴⁵⁸

b) Az egyén támogatásának kötelezettsége

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 24. cikk 2. bekezdés c), d), e),⁴⁵⁹ pontjai alapján a részes államok az általános oktatási rendszeren belül kötelesek egyéni támogatásban részesíteni a fogyatékossgal élő személyeket annak érdekében, hogy hatékony oktatásban részesüljenek. Az egyezmény 24. cikk 3. bekezdés a), b), c) pontjai a támogatás keretében emellett olyan további részkötelezettségeket sorolnak fel, amelyek következtében a fogyatékossgal élő emberek életvezetési és szociális fejlődési készségeket tudnak megtanulni, előmozdítva ezzel az oktatásban és a közösségben való teljes és egyenrangú részvételüket. Az államok részére így kijelölt intézkedések a jelnyelv és a speciális kommunikációs rendelkezések elsajátítását segítik elő. Továbbá fontos szerepe van, hogy a 24. cikk 4. bekezdésének értelmében az államok kötelesek olyan tanárokat, közöttük fogyatékossgal élő tanárokat alkalmazni, akiknek megfelelő képzése van a jelnyelv és/vagy a Braille-írás oktatására. Emellett állami kötelezettségként jelenik meg a tanárok és az oktatás bármely szintjén tevékenykedő szakértők és személyzet képzése is.⁴⁶⁰

⁴⁵⁸ Ezzel összefüggésben a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 49. §-ának (8) bekezdése rögzíti: „A fogyatékossgal élő hallgató részére biztosítani kell a fogyatékossgához igazodó felkészítést és vizsgáztatást, továbbá segítséget kell nyújtani részére ahhoz, hogy teljesíteni tudja a hallgatói jogviszonyából eredő kötelezettségeit. Indokolt esetben mentesíteni kell egyes tantárgyak, tantárgyrészek tanulása vagy a beszámolás kötelezettsége alól. Szükség esetén mentesíteni kell a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alól. A vizsgán biztosítani kell a hosszabb felkészülési időt, az írásbeli beszámolón lehetővé kell tenni a segédeszköz – így különösen írógép, számítógép – alkalmazását, szükség esetén az írásbeli beszámoló szóbeli beszámolóval vagy a szóbeli beszámoló írásbeli beszámolóval történő felváltását. Az e bekezdés alapján nyújtott mentesítés kizárólag a mentesítés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet az oklevél által tanúsított szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez.”

⁴⁵⁹ „c) gondoskodnak az egyén igényeihez történő ésszerű alkalmazkodásról;

d) a fogyatékossgal élő személyek megkapják a hatékony tanulásukat előmozdító szükséges támogatást az általános oktatási rendszerben;

e) hatékony, személyre szabott támogató intézkedéseket biztosítanak, a tudományos és társadalmi fejlődés legmagasabb fokának elérését segítő környezetben, a teljes körű integráció céljával összhangban.”

⁴⁶⁰ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának AJB 1989/2009. számú jelentése a fogyatékossgal élő emberek egyenlő esélyeinek feltételeit vizsgálta. Az ombudsman kijelentette, hogy nem jön létre tényleges egyenjogúság, ha a fogyatékossgal élő személyt csak formálisan kezelik egyenlőként. A valódi egyenlőség érdekében ugyanis pozitív intézkedések biztosítása szükséges a fogyatékossgal élő emberek jogérvényesítését korlátozó tényezők kiegyenlítése céljából. Ebben az ügyben egy diák azzal a panasszal élt, hogy hallásproblémája miatt többször megpróbálta a középfokú nyelvvizsgát letenni, azonban a beszédértés felmérésére szolgáló rész miatt nem járt sikerrel. A panaszos beadványában kiemelte, hogy halláskárosodása nem olyan mértékű, amely jogosultságot biztosított volna számára az államilag elismert nyelvvizsga, illetve az „A” típusú szóbeli vizsga letétele alóli felmentéshez. A panaszos nem a nyelvvizsga alóli mentesítését kérte, hanem „a számára ideális és a vizsga teljesítéséhez szükséges feltételek” megteremtését. Emiatt többször az illetékes hatóságokhoz fordult azzal a kéréssel, hogy felolvasott anyagként hallhassa az adott szöveget. Az országgyűlési biztos vizsgálata során felismerte, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára a nyelvvizsgáztatási eljárások módszertana nem egységes, a vizsgákkal kapcsolatos tájékoztatók nem megfelelőek, nem hozzáférhetőek, és nem lehet őket könnyen megérteni. Megállapította, hogy a feltárt hiányosságok a fogyatékossgal élő vizsgázók tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben visszásságot okoznak, ezért nem valósul meg az állam esélyegyenlőség előmozdításával összefüggő kötelezettsége. Szabó Máté megkeresésének következtében a Nyelvvizsga Akkreditációs Központ vezetője felkérte az akkreditált vizsgaközpontokat, hogy belső működési rendjükben fogalmazzák meg, tájékoztató anyagaikban hirdessék ki, hogyan segítenek a fogyatékossgal élő személyek egyenlő esélyeinek biztosításában a nyelvvizsga letételekor. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosja felhívta továbbá az Oktatási Hivatal vezetőjének figyelmét, hogy a

5. A befogadó oktatási rendszer kialakításának korlátai

A befogadó oktatási rendszer megteremtése iránti állami kötelezettség nem korlátozhatatlan. A korlátozások szükségessége a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény más rendelkezéseiből, vagy a tényleges körülményekből fakadhat. A normatív határokat a fogyatékossgal élő személyek és a fogyatékossgal nem élő diákok, valamint a szülők jogai között felmerülő ellentmondások jelölhetik ki. Mivel az egyezmény célkitűzése, hogy a fogyatékossgal élő tanulók a lehető legjobb oktatásban részesüljenek, ezért a dokumentum alapvetően az inkluzív oktatási rendszer kialakításából indul ki. Ez azonban nem jelenti azt, hogy bizonyos fogyatékossgal esetén az speciális iskolai oktatás előtérbe helyezése nem lehetne igazolható. Maga az egyezmény fogyatékossgal élő gyermekekről szóló 7. cikke is rögzíti, hogy „*Minden, a fogyatékossgal élő gyermekekkel kapcsolatos intézkedés során elsődlegesen a gyermek legfőbb érdekeit kell figyelembe venni.*” Elkülönített, speciális oktatásra van szükség azokban az esetekben, amikor a fogyatékossgal élő személyek részére speciális készségek tanítása szükséges vagy az inkluzív oktatási rendszer összességében hátrányosabb a részükre. Az inklúzió megvalósításának további korlátját jelenti, ha a többi tanuló, vagy a tanítás van veszélyeztetve. Ilyen például a sérült személy rendszeres, és nem kontrollálható agresszív viselkedése, amely a diáktársak egészségét is veszélyeztetheti. Ilyenkor először minden támogató intézkedést segítségül kell hívni az inklúzió megvalósulása, illetve fenntartása érdekében. A befogadó oktatási rendszer létrehozásának elsődleges kívánalma azonban háttérbe szorul, ha valamennyi rendelkezésre álló segítség ellenére a veszélyeztetés nem küszöbölhető ki. Ellenkező esetben ugyanis a fogyatékossgal nem élő tanulók jogai sérülnének. Az előbb felsoroltak mellett korlátot jelenthet továbbá az is, ha a befogadó oktatási rendszer kialakítása és fenntartása a szükséges pénzeszközök hiánya miatt nem finanszírozható. Jóllehet a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény alapjául szolgáló pénzügyi tudományos kutatás szerint az inkluzív oktatási rendszer fenntartása hosszabb távon költséghatékonyabb, mint a duális rendszer működtetése.⁴⁶¹

6. Következtetések

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 4. cikkének 2. bekezdése értelmében: „Tekintettel a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokra minden részes állam vállalja, hogy a rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig, és, szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében, intézkedéseket tesz ezen jogok teljes megvalósításának

nyelvvizsgaközpontok akkreditációs felülvizsgálatai során fordítson fokozott figyelmet a fogyatékossgal élő emberek vizsgaeljárásában alkalmazott alternatív módszertani megoldásokra, illetve az azokról adott tájékoztatás betartására.

A Nyelvvizsgázatási Akkreditációs Központ 2011 februárjában megbízta a Nyelvvizsgát Akkreditáló Testület három szakértőjét annak vizsgálatával, hogy az államilag elismert nyelvvizsgákat szolgáltató nyelvvizsgaközpontok megfelelnek-e a törvényileg előírt esélyegyenlőségi kötelezettségeiknek. A felmérés eredményeire támaszkodva megállapításra került, hogy a vizsgaközpontok eleget tesznek az esélyegyenlőségre vonatkozó jogszabályi előírásoknak. A fogyatékossgal élő vizsgázók számára biztosítottak voltak a speciális vizsgakörülmények, jóllehet esetenként szervezési hibák voltak tapasztalhatóak. A felmérésben résztvevő fogyatékossgal élő emberek többsége speciális vizsgájuk több aspektusával elégedett volt, például a kedvezményes vizsgakörülményekkel és a kapott könnyítésekkel. A felmérés szerint a vizsgaközpontok és vizsgahelyek tájékoztató felületeinek fejlesztése igényel leginkább fejlesztést. A felmérésről lásd bővebben Gottlieb Éva – Huszti Judit – Tóth Ildikó: A Nyelvvizsgázatási Akkreditációs Központ kutatási beszámolója a fogyatékossgal élő nyelvvizsgázók esélyegyenlőségének biztosításáról a Magyarországon akkreditált nyelvvizsgaközpontokban. http://www.nyak.hu/doc/kutat_tanulmany_2012.pdf (2013.03.24.)

⁴⁶¹ Erről lásd bővebben Poscher – Rux – Langer: i. m. 35-37. o.

fokozatosan történő elérése érdekében, fenntartás nélkül, a nemzetközi joggal összhangban, a jelen Egyezményben foglalt kötelezettségek haladéktalan alkalmazására.” Az egyezmény idézett bekezdése megkülönbözteti a kötelezettségvállalás fokozatos és azonnal alkalmazandó formáját.⁴⁶² Mivel a befogadó oktatási rendszer kialakítása iránti kötelezettség teljesítése elválaszthatatlan az iskolarendszer intézményi környezetében végbemenő változásoktól, az egyezményben részes államok – így hazánk is – széles mozgástérrel rendelkeznek az inkluzív oktatási rendszer megvalósításához szükséges eszközök megválasztásában. Az intézményi fejlődést feltételező, befogadó oktatási rendszer megteremtését célzó kötelezettség ugyanis fokozatos megvalósítást feltételez. A fokozatosság ellenére azonban az oktatási kötelezettségeknek a részes államoknak minél gyorsabban és hatékonyabban meg kell felelniük. A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény aláírása, illetve – a 2007. évi XCII. törvénnyel történő – ratifikációja természetesen Magyarországgal szemben is kötelezettséget támasztott a benne foglaltak – így a 24. cikk – teljesítésére is.

Véleményem szerint az oktatáshoz való joggal kapcsolatban összességében hazánkban megállapítható, hogy bizonyos részkötelezettségeknek való megfelelés ugyan gördülékenyen alakul, azonban a minden szinten befogadó oktatási rendszer megteremtése egyelőre inkább az előkészítés szakaszában van, noha egyre több eleme látszik előtérbe kerülni. Meglátásom szerint a nemzetközi dokumentumban szereplő előírásoknak mindazonáltal új lendületet adhat, hogy az Alaptörvénybe kifejezetten a fogyatékosággal élő személyek védelmét előíró rendelkezések kerültek beillesztésre. Előremutató hatásuk abban rejlik, hogy *különleges felhatalmazást keletkeztetnek az állam számára a fogyatékosággal élő emberek társadalmi és jogi helyzetének megerősítésére, így az inkluzív oktatáshoz való hozzáférés előmozdítására is.*

III. A cselekvőképesség gyakorlása

A cselekvőképesség korlátozása olyan jogkorlátozás jelent, amely a teljes alapjogi katalógust érinti. A korlátozás mértékét az befolyásolja, hogy „az egyes alapjogok mennyire állnak szoros összefüggésben az önrendelkezési joggal.”⁴⁶³ Véleményem szerint ezért az állam intézményvédelmi kötelezettsége, hogy a szükségesség és az arányosság elvét szem előtt tartva, a nemzetközi emberi jogi normákkal összhangban alakítsa ki a fogyatékosággal élő személyek cselekvőképességének gyakorlására vonatkozó jogalkotási és intézményi garanciákat.

1. A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 12. cikke

Ádám Antal megfogalmazása szerint „Bármely alany felelőssége bizonyos magatartáshoz, tehát tevékenységhez, tartózkodáshoz, mulasztáshoz vagy eseményhez, eredményhez illetve ezek hiányához okozatosan kapcsolódó *hátrány* (esetleg előny) *önkéntes vagy készített ismeretét, vállalását és viseletét jelenti.*”⁴⁶⁴ Ebből a felelősségvállalásból a fogyatékosággal élő személyek sem zárhatók ki. Ezt fejezi ki a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény is, amely elismeri a fogyatékosággal élő személyek egyéni autonómiájának és függetlenségének fontos szerepét, beleértve saját döntéseik meghozatalának szabadságát is.⁴⁶⁵ Emellett kiemelkedő jelentőségű, hogy az egyezmény 12. cikkének 2. bekezdése rögzíti: „A

⁴⁶² Uo. 38. o.

⁴⁶³ Schiffer András: A korlátlan jogkorlátozás vége? Fundamentum 2000. 2. sz. 97. o.

⁴⁶⁴ Ádám: A magyar alkotmányos jogállam újszerű...171. o.

⁴⁶⁵ Lásd a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény preambuluma n) pontját.

részes államok elismerik, hogy a fogyatékossgal élő személyeket az élet minden területén másokkal azonos alapon megilleti a jog-, illetőleg cselekvőképesség.” Az egyezmény 3. bekezdése értelmében az érintett államok ezért meghozzák a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a sérült emberek cselekvőképességének gyakorlásához esetlegesen szükséges segítség hozzáférhetővé váljon.

2. A hatályba nem lépett 2009. évi Polgári Törvénykönyv szabályozása

A cselekvőképességi szabályozás tárgykörét érintve nem tekinthetünk el annak hangsúlyozásától, hogy Magyarországon a *hatályba nem lépett 2009. évi CXX. törvény* (a továbbiakban: 2009. évi Ptk.) – az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Cselekvőképtelen Nagykorúak Jogi Védelméről szóló R(99)4-es ajánlására, és a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményre is figyelemmel – paradigmaváltást képviselő változásokat vezetett volna be a magyar jogrendszerbe, mert a fogyatékossgal élő emberek személyes döntési autonómiájának kiteljesedését célozta meg. A 2009. évi Ptk. hatályba lépésének azért lett volna jogfejlesztő hatása a cselekvőképesség szabályozását illetően, mert a jelenleginél differenciáltabb rendszert vezetett volna be, amelynek megoldásai a mostani és a készülő szabályozáshoz képest kevésbé lettek volna korlátozóak.⁴⁶⁶ A hivatkozott törvényi szabályozás alapján ugyanis az értelmi képessége, pszichés állapota vagy szenvedélybetegsége miatt támogatásra, illetve védelemre szoruló nagykorú személy döntéshozatalát az előzetes jognyilatkozat, a támogatott döntéshozatal, a cselekvőképességet korlátozó gondnokság jogintézményei biztosították volna. A 2009. évi Ptk. előremutató hatása abban mutatkozott meg, hogy azokat az embereket is cselekvőképesnek tartotta, akik segítséggel képesek ügyeiket ellátni. A törvényi szabályozásban megjelent az *interdependens autonómia*⁴⁶⁷ elve, amelynek a fogyatékossgal élő személyek számára kiemelt jelentősége van.

- *Az előzetes jognyilatkozatra* vonatkozó rendelkezés hatályba lépése esetén a nagykorú cselekvőképes személy cselekvőképességének jövőbeli korlátozása vagy ennek hiányában is belátási képessége csökkenése esetére jognyilatkozatot tehetett volna akarátának egyes személyi és vagyoni viszonyaival összefüggő kinyilvánítása érdekében. Rendelkezhetett volna tehát arról, milyen döntések érvényesüljenek a személyét és a vagyonát érintő ügyekben.
- *A támogatott döntéshozatal* bevezetésével a cselekvőképesség korlátozása nélkül lett volna lehetőség az egyéni szükségleten alapuló döntési segítség biztosítására.⁴⁶⁸ Ennek a jogintézménynek az alapján a bíróság meghatározott ügycsoportok vonatkozásában – a külön törvényben meghatározott vagy a gondnokság alá helyezési eljárás során hozott határozatával – a jognyilatkozatának megtételekor értelmi képessége, pszichés állapota vagy szenvedélybetegsége miatt segítségre szoruló cselekvőképes nagykorú személy számára meghatározott ügycsoportokban támogató személy vagy személyek kinevezéséről határozhatott volna. A támogatott döntéshozatal a támogató és a támogatott személy között megállapodás alapján jött volna létre. A támogató kinevezése nem jelentette volna a támogatott személy cselekvőképességének korlátozását. A kijelölt személy a támogatott személy jognyilatkozatának megtételekor jelen lehetett volna, illetve tanácsaival az érintett személy számára elősegíthette volna a szükséges jognyilatkozat megtételét.
- *A hivatásos támogató* néven bevezetendő jogintézmény az érintettek azon része

⁴⁶⁶ Gárdos Péter (Szerk.): Az új Polgári Törvénykönyv magyarázata 1. Complex Kiadó, Budapest 2009. 96. o.

⁴⁶⁷ Ez azt jelenti, hogy az ember környezetével kölcsönhatásban hozza meg döntéseit.

⁴⁶⁸ Gárdos: i. m. 106. o.

számára nyújtott volna a bizalmi viszonyon alapuló támogatott döntéshozatalhoz tartalmában hasonló segítséget, akik nem élnek családban, nem rendelkeznek szociális kapcsolatrendszerrel és pszichés állapotuk vagy szenvedélybetegségük következtében meghatározott vagyoni, illetve személyi ügyeik intézése során támogatásra szorulnak, azonban állapotuk nem indokolja feltétlenül cselekvőképességük korlátozását. A hivatásos támogató jogkövetkezmenyei azonosak lettek volna a támogatott döntéshozatalával, de a bíróság hivatalból nevezte volna ki a támogatót, a támogatás tehát nem bizalmi viszonyon alapult volna.

- Az arányosság és a szükségesség elvét követve, a nemzetközi elvárásokhoz illeszkedve jelentős változást jelentett volna, hogy a tervezett törvényi szabályozás alapján a bíróság *senkit nem helyezhetett volna kizáró gondnokság vagy általánosan korlátozó gondnokság alá*. A 2009. évi Ptk.-ban szerepelt ugyanis, hogy korlátozottan cselekvőképes a nagykorú személy, ha a bíróság ilyen hatállyal, meghatározott ügycsoportban gondnokság alá helyezi. 2.23. §-ának (3) bekezdése szerint „cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá a bíróság azt a nagykorú személyt helyezi, aki értelmi képessége, pszichés állapota vagy szenvedélybetegsége miatt vagy az ebből eredő, a társadalmi részvételt akadályozó egyéb körülmények hatására egyes személyi vagy vagyoni ügyeiben önállóan vagy segítséggel eljárni, döntést hozni, jognyilatkozatot tenni nem képes és a cselekvőképesség korlátozásának elmaradása károsodását okozná.”

A 2009. évi törvény azonban a cselekvőképesség tárgykörében előremutató jegyei ellenére nem lépett hatályba annak következtében, hogy az Alkotmánybíróság az 51/2010. (IV. 28.)⁴⁶⁹ AB határozatban⁴⁷⁰ alkotmányellenessé nyilvánította a hatálybaléptetéséről szóló törvény egyes rendelkezéseit.⁴⁷¹ Az alkotmánybírósági határozat⁴⁷² alapján a testület nem vizsgálta a cselekvőképességre vonatkozóan megállapított, alapjogi megközelítésre alapozó szabályozás érdemét.⁴⁷³ A fogyatékossgal élő emberek szempontjából különösen meghatározó Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indoklásában kifejtett álláspontja, amely alapján a fogyatékossgal élő személyek jogait kiterjesztő szabályozás in bonam partem természetű, „a velük szerződéses jogviszonyba kerülő cselekvőképes jogalanyok számára pedig a törvényhozó kellő felkészülési időt biztosított az új szabályok alkalmazására.” Úgy vélem ez a megfogalmazás a helyes megközelítést képviseli. Ezt támasztja alá az is, hogy a civil összefogás szervezetei ellenbeadványukban⁴⁷⁴ részletesen felsorolták a különböző tárcák, valamint a civil társadalom intézkedéseit a jogalkalmazók felkészítését illetően. A beadvány

⁴⁶⁹ 51/2010. (IV. 28.) AB határozat. ABH 2010

⁴⁷⁰ Az Alkotmánybíróság eljárása nem terjedt ki az új Ptk. első két könyvének tartalmi megvizsgálására.

⁴⁷¹ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 2010. évi XV. törvény 1. § (1) bekezdése, valamint 208. §-a alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisítette. Valamint rögzítette, hogy a nagykorú személy döntéshozatalának és jognyilatkozata megtételének segítéséhez kapcsolódó polgári nemperes eljárásokról szóló 2010. évi XVII. törvény 15. §-a alkotmányellenes, ezért azt megsemmisítette.

⁴⁷² A határozat bemutatásáról lásd Kocsis Miklós: Alkotmánybírósági döntés az új Ptk. hatálybaléptetésével összefüggésben. Közjogi Szemle 2010. 2. sz. 57. o.

⁴⁷³ Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint a bevezetésre kerülő „változások – jóllehet összességében a nem teljesen cselekvőképes nagykorú személy önrendelkezési jogának erősítése irányába hatnak – oly módon hátrítanak fokozott kockázatot a címzettek (különösen a gondnokokra, a támogató személyre és a gondnokolt személyekkel magánjogi viszonyba kerülő más személyekre), hogy a megismerés és a felkészülés megfelelő lehetőségének hiánya sérelmet okozhat az érintettek számára a jognyilatkozataik megtételénél.”

⁴⁷⁴ Az ellenbeadvány keretében civil szervezetek fordultak az Alkotmánybírósághoz a 2009. évi Ptk. hatályba lépéséről szóló törvénnyel kapcsolatban. A hivatkozott szervezetek azt kérték a testülettől, hogy utasítsa el a testület felé benyújtott beadványt, amely a felkészülési idő hiányára hivatkozva a hatályba léptető rendelkezések megsemmisítését kérte. Forrás: <http://www.mdac.info/en/polgari-torvenykonyv-hatalybalepese-civil-osszefog> (2013.03.15.)

emellett hangsúlyozta, hogy mintegy nyolcvanezer nagykorú, gondnokság alatt álló fogyatékossgal élő személy várta, hogy 2010. május 1-jén megváltozzon polgárjogi státusa.⁴⁷⁵ Az érintettek azonban „bizonytalan ideig továbbra is cselekvőképességüktől megfosztott állampolgárok” maradtak, a testület döntése előrevetítette, hogy a cselekvőképességre vonatkozó szabályok kialakítása az új kormányzat feladata lesz.

3. Az új Ptk.

Az Országgyűlés 2013. február 11-én elfogadta az új Polgári Törvénykönyvről szóló törvényt. A 2013. évi V. törvényben⁴⁷⁶ rögzítésre került, a nagykorú cselekvőképességére vonatkozó rendelkezések azonban azt mutatják, hogy az új Ptk. alapján továbbra is fenn marad a gondnokság alá helyezés jogfosztó rendszere. Ennek oka, hogy jóllehet a törvény nevesíti a támogatott döntéshozatal és az előzetes jognyilatkozat intézményét, *alapvetően mégsem változtat a hatályos rendszeren és gyakorlaton.*

a) A cselekvőképesség részleges korlátozása

A törvény 2:19. §-ának (1) bekezdése szerint cselekvőképességében részlegesen korlátozott az a nagykorú személy, akit a bíróság ilyen hatállyal gondnokság alá helyezett. A (2) bekezdés alapján pedig „A bíróság cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság alá azt a nagykorút helyezi, akinek ügyei viteléhez szükséges belátási képessége – mentális zavara következtében – tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, és emiatt – egyéni körülményeire, valamint családi és társadalmi kapcsolataira tekintettel – meghatározott ügycsoportban gondnokság alá helyezése indokolt.” Hangsúlyozandó, hogy a cselekvőképességet részlegesen korlátozó ítéletben a bíróságnak meg kell jelölnie azokat a személyi, illetve vagyoni jellegű ügycsoportokat, amelyekben a cselekvőképességet korlátozza.

A cselekvőképességében részlegesen korlátozott személy önállóan tehet érvényes jognyilatkozatot azokban az ügyekben, amelyek nem tartoznak a cselekvőképesség korlátozásával érintett ügycsoportokba.⁴⁷⁷ Az egyéniesítés elvét szolgálja, hogy a bíróságnak azokat az ügycsoportokat kell megjelölnie, amelyekben a cselekvőképesség korlátozása szükséges. Az ügycsoportok példálózó meghatározása ugyanis – ellentétben a jelenleg hatályos Ptk. szabályozásával – már elmarad az új Ptk.-ről szóló törvény szövegéből. A törvény 2.20.§-a alapján a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személy jognyilatkozatának érvényességéhez gondnokának hozzájárulása szükséges azokban az ügycsoportokban, amelyeket a bíróság ítéletében meghatározott. Amennyiben a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személy érdekeinek védelme, vagy károsodástól való megóvása azonnali intézkedést igényel, a gondnok a hozzájárulását igénylő ügyekben önállóan is eljárhat, az érintett személy helyett jognyilatkozatot tehet. Erről a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személyt és a gyámhatóságot késedelem nélkül szükséges tájékoztatnia.

A 2009. évi Ptk. 2.23. §-ában kifejezetten rögzítette, hogy cselekvőképesség korlátozására abban az esetben kerülhet sor, amennyiben a bíróság megítélése szerint más – a cselekvőképességet nem korlátozó – rendelkezés az érintett személy károsodástól való megóvása érdekében nem vezetne eredményre. A cselekvőképesség korlátozására irányuló határozatnak pedig összetett, szükség szerint orvosi, gyógypedagógiai és pszichológiai

⁴⁷⁵ Fogyatékos személyek jogai vagy fogyatékos jogok? A MAGYAR FOGYATÉKOSÜGYI CAUCUS PÁRHUZAMOS JELENTÉSE AZ ENSZ EGYEZMÉNYRŐL. 71-72. o.

⁴⁷⁶ Magyar Közlöny 2011. évi 43. sz.

⁴⁷⁷ Lásd a törvény 2: 19. §-ának (5) bekezdését.

vizsgálatot is tartalmazó szakértői véleményen kell alapulnia. Az új törvényben azonban hiányosságnak tekinthető, hogy *a cselekvőképességet korlátozó bírósági határozat alapjául szolgáló bizonyítékok rögzítésére nem kerül sor.*⁴⁷⁸ Holott annak eldöntése, hogy az érintettnek meghatározott ügycsoportban cselekvőképességet korlátozó gondnokra van szüksége, komplex értékelést feltételez, nem kizárólag orvosi diagnózison alapul. Az értékelés keretében vizsgálni szükséges az adott személy szociális helyzetét, a környezetében lévő emberi és anyagi erőforrásokat, illetve azok felhasználási lehetőségeit.

b) A cselekvőképesség teljes korlátozása

A törvény alapján cselekvőképtelennek tekintendő az a nagykorú személy, akit a bíróság cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá helyezett. A törvény 2.21. §-ának (2) bekezdése szerint „A bíróság cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá azt a nagykorút helyezi, akinek az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége – mentális zavara következtében – tartósan, teljes körűen hiányzik, és emiatt – egyéni körülményeire, valamint családi és társadalmi kapcsolataira tekintettel – gondnokság alá helyezése indokolt.” A jogalkotó a törvény (3) bekezdésében rögzíti továbbá, hogy a cselekvőképesség teljes korlátozását abban az esetben rendelheti el a bíróság, „ha az érintett személy jogainak védelme a cselekvőképességet nem érintő módon vagy a cselekvőképesség részleges korlátozásával nem biztosítható.”

A cselekvőképesség teljes korlátozása teljes mértékben ellentmond a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 12. cikkének.⁴⁷⁹ A nemzetközi egyezménybe ütközésre az ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága 2012. szeptember 27-én közzétett jelentésében külön felhívta a figyelmet.⁴⁸⁰ A bizottság aggályosnak tekintette a cselekvőképességet kizáró gondnokság intézményének teljesen korlátozó gondnokság néven történő fenntartását a jogrendszerben, hiányosságként észlelte a fogyatékosággal élő személyek döntéshozatalának támogatását. A Fogyatékosággal élő Személyek Jogainak Bizottsága javasolta, hogy az állam tegyen azonnali intézkedéseket annak érdekében, hogy a helyettes döntéshozatal mozduljon el a támogatott döntéshozatal irányába. A támogatott döntéshozatal előnye ugyanis, hogy tiszteletben tartja a személy autonómiáját, akaratát és választásait, ezáltal összhangot teremt a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 12. cikkével. Az előbbieket alapján ezért a bizottság javasolta, hogy Magyarország használja fel a felülvizsgálati folyamat eredményeit az új Ptk. megalkotása és a kapcsolódó jogszabályokkal kapcsolatban, és tegyen azonnali lépéseket a támogatott döntéshozatal irányába.

c) Az önrendelkezés szabadságához való jog korlátozása

A kizáró gondnokság elfogadhatatlanságának alkotmányos alapja az emberi méltósághoz kapcsolódódik. Az emberi méltósághoz való jog ugyanis az „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinthető, amelynek aspektusai a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog, az önrendelkezés szabadságához való jog, az általános cselekvési szabadság, a magánszférához való jog. Az említett aspektusok közül a

⁴⁷⁸ Jóllehet lehetséges, hogy ezek kibontására az eljárási szabályok megalkotásakor kerül sor.

⁴⁷⁹ http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/ptk_civil_velemeney.pdf (2012.12.22.)

⁴⁸⁰ Concluding observations on the initial periodic report of Hungary, adopted by the Committee at its eighth session (17-28 September 2012). Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD/C/HUN/CO/1., 2012. 4. o. Forrás: <http://tasz.hu/fogyatekosugy/regi-jogfosztas-az-uj-polgari-torvenykonyvben> (2012.12.23.)

cselekvőképességgel összefüggésben az önrendelkezéshez való jog kerül előtérbe.⁴⁸¹ Hangsúlyozandó azonban, hogy az önrendelkezési jog mellett számos más alapvető jog is sérülhet a kizáró gondnokság által. Ezek közé tartozik például a munka és a foglalkoztatás szabad megválasztásához való jog, a tulajdonhoz való jog, a magánélet tiszteletben tartásához való jog, a választójog.

A cselekvőképességet kizáró gondnokság fenntartása azért elfogadhatatlan, mert az önrendelkezési jogot, és ehhez fűződően más alapvető jogok gyakorlását hiúsíthatja meg azáltal, hogy kizárja a joggyakorlás lehetőségéből az érintett személyt. A szigorú szabályokon az új törvény sem enyhít: 2.22. §-a kifejezetten tartalmazza, hogy a cselekvőképtelen személy jognyilatkozata semmis, nevében gondnoka jár el. Jóllehet a semmiség alól kivételt jelentenek a cselekvőképtelen nagykorú által megkötött és teljesített, a mindennapi életben tömegesen előforduló, különösebb megfontolást nem igényelő szerződések.

A döntési jog elvonása mellett az önrendelkezési jog korlátozását jelenti az is, hogy a gondnok eljárásának érvényességének nem feltétele a gondnokolt jognyilatkozata. A hivatkozott rendelkezés (3) bekezdése értelmében ugyanis a gondnoknak a véleménynyilvánításra képes cselekvőképtelen nagykorú kívánságát az őt érintő jognyilatkozata megtétele előtt meg kell hallgatnia, annak figyelembevételére azonban részére nem kötelező, csak lehetőségként kerül előtérbe.

A törvény 2:31. §-a alapján a bíróság által gondnokság alá helyezett személy számára a gyámhatóság rendeli ki a gondnokot. Gondnokká rendelhető minden cselekvőképés személy, aki a gondnoki tisztséget vállalja. Nem lehet azonban gondnokká választani azt a személyt, akit a gondnokság alá helyezett személy előzetes jognyilatkozatában kizárt a gondnokának jelöltek közül, vagy akinek személye ellen egyéb módon kifejezetten ellene van, továbbá akinek gondnokul rendelése a gondnoksággal érintett személy érdekeivel ellentétes. Gondnoknak a gondnokság alá helyezett által az előzetes jognyilatkozatában megjelölt vagy a gondnok kirendelése iránti eljárásban az érintett által megjelölt személyt kell kirendelni. Amennyiben ez nem lehetséges, elsősorban a gondnokság alá került személlyel együtt élő házastársat, élettársat vagy bejegyzett élettársat kell gondnokká rendelni. Ha nincs ilyen hozzátartozó, vagy a házastárs, az élettárs vagy bejegyzett élettárs kirendelése veszélyeztetné a gondnokság alá helyezett személy érdekeit, a gyámhatóság olyan személyt rendel ki, aki a gondnokság ellátására az összes körülményre figyelemmel alkalmas. Fontos kiemelni, hogy a gondnok rendelésénél az arra alkalmas személyek közül előnyben kell részesíteni a szülőket, vagy a szülők által a haláluk esetére közokiratban vagy végrendeletben megnevezett személyt, hiányukban azokat a hozzátartozókat, akik szükség esetén képesek a személyes gondoskodást ellátására.

Összességében megállapítható, hogy a törvény a jelenleg hatályos szabályokon lényegében nem változtat. Inkább szimbolikus értékű, mintsem az önrendelkezés jog megnyílása felé mutató új elem, hogy a cselekvőképesség teljes korlátozása esetén az ítélet jogerőre emelkedésétől számított tíz év múlva kötelezően felül kell vizsgálni a gondnokság alá helyezés indokoltságát.⁴⁸² A nehézséget ezzel összefüggésben az jelentheti, hogy a megállapított 10 év alatt az érintett személy képességeiben és körülményeiben olyan visszafordíthatatlan változás következhet be, amely a gondnokság alá helyezés esetleges megszűnése esetén sem teszi már lehetővé számára az önrendelkezés szabadságához való jog megvalósítását.

A cselekvőképesség teljes korlátozása nem fogadható el, mivel a fogyatékoságpolitikában bekövetkezett paradigmaváltást követően világossá vált, hogy téves az a megközelítés, amely a

⁴⁸¹ Ezt felismerve az Alkotmánybíróság a 36/2000. (X. 27.) AB határozatában világossá tette, hogy a gondnokság intézménye érinti a gondnokság alá helyezett személy önrendelkezéshez való jogát.

⁴⁸² Lásd az új Ptk. 2.29. § (1) bekezdésének b) pontját.

társadalmi élet minél több területén való aktív részvétel és önálló életvitel kialakítása helyett a társadalomból való kirekesztődést mélyíti.

d) A támogatott döntéshozatal

A támogatott döntéshozatal bevezetésének jelentősége, hogy tiszteletben tartja az önrendelkezési szabadságot, a fogyatékossgal élő emberek jogait. A törvény kifejezetten utal rá, hogy a támogatás szerepét előtérbe helyező döntéshozatali forma a cselekvőképességet nem érinti.

A törvény 2:38. §-ának rendelkezése alapján a gyámhatóság a döntései meghozatalában belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szoruló nagykorú számára, – cselekvőképessége korlátozásának elkerülése érdekében – támogató kirendeléséről határoz. „Ha a cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezési perben a bíróság úgy ítéli meg, hogy a cselekvőképesség részleges korlátozása sem indokolt, de az érintett személy meghatározott ügyei intézésében belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szorul, a gondnokság alá helyezés iránti keresetet elutasítja, és határozatát közli a gyámhatósággal. A támogatót a bíróság határozata alapján az érintettel egyetértésben a gyámhatóság rendeli ki.”

A támogatott döntéshozatalra vonatkozó szabályokat vizsgálva – és azokat összevetve a gondnokságra vonatkozó szabályokkal – szembeűnő, hogy a törvényben nem jelenik meg élesen a helyettes döntéshozatal és a gondnoksági rendszer közötti határvonal, jóllehet ennek elvárása a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény rendelkezéseiből is kiolvasható. Nehézséget jelenthet továbbá, hogy a támogató személyt a bíróság helyett a gyámhatóság rendeli ki. Emellett a garanciális biztosítékok hiányát jelentheti, egyúttal a 2009. évi Ptk.-hoz viszonyítva jelentős visszalépést okoz, hogy az új törvény nem bontja ki a támogató személy jogait és kötelezettségeit, a támogató és a támogatott közötti jogviszony megszűnésének eseteit, és nem szabályozza a támogató feladatkörének túllépése esetén fellépő jogkövetkezményeket sem. A hiányosságoknak azért van jelentősége, mert a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 12. cikkének 4. bekezdése arra kötelezi az államokat, hogy a cselekvőképesség gyakorlását érintő valamennyi intézkedés a nemzetközi emberi joggal összhangban valósuljon meg, és hatékony biztosítékokat tartalmazzon a visszaélések megelőzésére. „Az ilyen biztosítékok garantálják, hogy a cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó intézkedések tiszteletben tartják a személy jogait, akaratát és választásait, összeférhetetlenségtől és indokolatlan befolyástól mentesek, arányosak és a személy körülményeire szabottak, a lehető legrövidebb időre vonatkoznak, továbbá hogy a hatáskörrel rendelkező, független és pártatlan hatóság vagy igazságügyi szerv rendszeresen felülvizsgálja azokat. A biztosítékok azzal arányosak, amilyen mértékben az adott intézkedések érintik a személy jogait és érdekeit.” Ebből pedig levezethető, hogy a törvényben szabályozott támogatott döntéshozatal *nem felel* meg a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény követelményeinek.

e) Az előzetes jognyilatkozat

A törvény 2:39. §-a alapján a nagykorú cselekvőképes személy cselekvőképességének jövőbeli részleges vagy teljes korlátozása esetére – közokiratban, ügyvéd által ellenjegyzett magánokirat keretében vagy a gyámhatóság előtt személyesen – előzetes jognyilatkozatot tehet. A nyilatkozatot tevő személy az előzetes jognyilatkozatban megjelölheti a gondnokául rendelni javasolt személyt vagy személyeket, kizárhat egy vagy több személyt a gondnokok köréből, valamint megállapíthatja, hogy egyes személyes és vagyoni ügyeiben a gondnok

milyen módon járjon el. Az előzetes jognyilatkozatot szükséges bejegyezni az előzetes jognyilatkozatok nyilvántartásába. A nyilvántartásba való bejegyzés elmaradása az előzetes jognyilatkozat érvényességét nem érinti.

A törvény 2:40. §-a az előzetes jognyilatkozat hatályossá válásának folyamatáról tartalmaz rendelkezéseket. Ennek értelmében a bíróság az előzetes jognyilatkozat alkalmazását a cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyező határozatban rendeli el, kivéve, ha annak teljesítése a gondnokság alá helyezett személy érdekeivel kifejezetten ellentétes, vagy a nagykorú személy által gondnokként megnevezett személy az előzetes jognyilatkozatban foglaltak teljesítését nem vállalja, vagy vele szemben jogszabályban meghatározott kizáró ok áll fenn. A hivatkozott rendelkezés értelmében az látszik, hogy az előzetes jognyilatkozat e törvényben szabályozott formája nem felel meg a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény által támasztott követelményeknek. Az előzetes jognyilatkozatra vonatkozó előírások ugyanis nem irányulhatnak a cselekvőképesség korlátozására vagy kizárására, az érintett személy egyéni autonómiájának tiszteletben tartását kell megcélozniuk.

4. Az általános hozzáférhetőség és az egyéni képességek figyelembevétele a cselekvőképesség biztosítása érdekében

A fogyatékoságpolitikában gyakran megfigyelhető két irányból való közelítés a fogyatékosággal élő emberek cselekvőképességét érintően különösen előtérbe kerül: egyrészt a jogügyletek általános hozzáférhetőségét biztosító eljárások fejlesztésére kell törekedni, másrészt a fogyatékosággal élő személyek egyéni képességeihez illeszkedő fejlesztése kerül előtérbe. Az ezzel összefüggésben nemzetközi szinten jelentkező követelményeket pedig nemzeti szintű – a jogrendszer hatékonyságát is erősítő – intézkedéseknek szükséges kiegészíteniük. Magyarországon ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy a szolgáltatások nem az egyéni szükségletekhez illeszkednek, hanem a bürokratikus szabályozott intézményes gyakorlatok megtartását célozzák. Ennek értelmében a szolgáltatások finanszírozását központilag megállapított normatív támogatások határozzák meg, amelyek gyakran nem képesek alkalmazkodni az egyén elvárásaihoz.⁴⁸³

Az egyes fogyatékoság típusokhoz illeszkedő, a döntéshozatalt elősegítő támogatási formák felismerésének kiindulópontja lehet, ha a jogalkotó párbeszédet kezdeményez a civil társadalmi szervezetekkel. Kétségtelen ugyanis, hogy a cselekvőképesség új megközelítése új kihívásokat támaszt. Ezek közül pedig a legfontosabb, hogy az a döntéshozatal támogatását, és nem annak helyettesítését irányozza elő. Ennek pedig alapvető feltétele a paternalista gondnoksági rendszer meghaladása.

A támogatott döntéshozatal tekintetében két állam megoldása kerül előtérbe, amelyek összhangban vannak a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 12. cikkével. Hangsúlyozandó, hogy mindkét rendszer az állam és a fogyatékos-mozgalmak együttműködésének eredménye.

a) A kanadai modell

A kanadai The British Columbia's Representation Agreement Act célja olyan mechanizmus létrehozása, amely lehetővé teszi, hogy a felnőtt korúak előre gondoskodhassanak azoknak az ügyeknek a rendezéséről, amelyekben a nemzeti jog nem tekinti érvényesnek jognyilatkozatukat támogatás igénybevétele nélkül. A törvényi szabályozásban rögzített képviseleti megállapodások keretében az érintett személyeknek lehetőségük van ugyanis arra,

⁴⁸³ WHO GETS TO DECIDE? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities, CommDH/IssuePaper(2012)2, Forrás: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908555> (2012.12.22.)

hogy egy másik személynek engedélyezzék adott kiválasztott életterületen a döntéshozatalt. Az intézmény azért progresszív, mert lehetővé teszi, hogy az *egyén támogatást kérjen*, illetve megválassza, mely területek esetében igényel támogatást.⁴⁸⁴

b) A svéd modell

A személyi támogatás svéd modellje annak felismerése okán került kidolgozásra, hogy az addigi cselekvőképességi rendszer nem felelt meg a pszicho-szociális fogyatékossgal élő emberek igényeinek, az érintettek ugyanis nem tudtak hozzáférni a hatóság előtti jogérvényesítéshez. A svéd modell kísérletként indult, annak eredményei azonban jó irányt mutattak: a projekt hatására csökkent a kórházi fekvőbetegek száma, költségmegtakarítás jelentkezett. Ennek következtében a program jelenleg már országos szinten működik, amelynek keretében körülbelül 300 munkatárs támogat mintegy 6000-7000 pszicho-szociális fogyatékossgal élő embert. A szakemberek teljes mértékben az fogyatékossgal élő személyek érdekében dolgoznak, az egészségügyi és a szociális szolgáltatások vonatkozásában nem tartoznak felelősséggel a hatóságok felé. Az egyéni önrendelkezés előtérbe állítását jelzi továbbá, hogy a „personligt ombud”⁴⁸⁵ akkor jár el, ha ezt az érintett személy kifejezetten akarja. A modell lényege ugyanis a támogató és a támogatott személy közötti szoros bizalmi kapcsolaton alapszik. A svéd modell sikeressége abban rejlik, hogy azokat az embereket szólítja meg, akiket korábban nagyon nehéz volt elérni, így gyakran maradtak támogatás nélkül. A támogatás igénylése azonban nem feltételez bürokratikus eljárást, a támogatók tevékenységüket rugalmas időszakban végzik, így szükség esetén könnyen lehet hozzájuk fordulni. Az érintettek számos ügyben fordulhatnak segítségért, ezek tekintetében a prioritás sokszor eltér a hatóságok, illetve a családi környezet által előtérbe helyezett problémáktól.⁴⁸⁶

5. Összegzés

Összességében megállapítható, hogy a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 12. cikkéhez való illeszkedés tekintetében a részes államok között már fellelhetők pozitív példák. *Magyarország azonban egyelőre nem kötelezte el magát egyértelműen a támogatott döntéshozatal irányába.* Ezt érzékelteti többek között az új törvény szabályainak sorrendisége: a jogalkotó először rendelkezik a cselekvőképesség korlátozásainak esetéről, a gondnokság alá helyezésről, és csak azt követően rögzíti – szembetűnően szűkebben – a cselekvőképességet nem érintő támogatott döntéshozatal formáit. Mindazonáltal az *állam köteles kialakítani az önrendelkezést erősítő cselekvőképességi szabályokat.* A Magyar Fogyatékosügyi Caucus párhuzamos jelentésében foglaltak alapján a cselekvőképességgel összefüggésben emellett intézményvédelmi kötelezettségként értelmezhető például a támogatott döntéshozatalt elterjesztő modellprogramok ösztönzése és finanszírozása, a fogyatékossgal élők szervezeteinek kapacitás fejlesztése, a támogatók képzésének előmozdítása, a minőségellenőrzés bevezetése, valamint a tudatosság növelésének biztosítása.⁴⁸⁷

⁴⁸⁴ Centre for Disability Law and Policy, Submission on Legal Capacity to Oireachtas Committee on Justice, Defence and Equality. Centre for Disability Law & Policy. NUI Galway 2011. 37. o. http://www.nuigalway.ie/cdlp/documents/cdlp_submission_on_legal_capacity_the_oireachtas_committee_on_justice_defence_and_equality_.pdf (2013.02.23.)

⁴⁸⁵ <http://www.personligtombud.se/> (2012.12.22.)

⁴⁸⁶ Submission on Legal Capacity to Oireachtas Committee on Justice, Defence and Equality. 38-39. o.

⁴⁸⁷ Fogyatékos személyek jogai vagy fogyatékos jogok? 76. o.

IV. Választójog

A fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességének biztosítása párhuzamba hozható azzal, hogy az államoknak lehetővé kell tenniük, hogy a fogyatékossgal élő személyek a választójoguk gyakorlásához szükséges segítségben, illetve támogatásban részesülhessenek. A fogyatékossgal élő emberek ugyanis ugyanolyan alapvető jogokkal rendelkeznek, mint a társadalom többi tagja. Ebből fakadóan a társadalomban való másokkal egyenlő, önálló részvételük előfeltételezi a politikai és társadalmi struktúrák változását is.⁴⁸⁸ Az inkluzív társadalom megteremtése ugyanis akkor tud megvalósulni, ha a fogyatékossgal élő emberek szintén részesülhetnek a joggyakorlásukhoz szükséges támogatásban.

A XX. század második felére felismerésre került, hogy a választójog „(...) olyan szubjektív emberi jog, amelyet az állam köteles biztosítani, és ha e kötelességének nem tesz eleget, akkor minden jogosult kikényszerítheti.”⁴⁸⁹ A fogyatékossgal élő személyek esetében azonban – több más államhoz hasonlóan – Magyarországon jelenleg az tapasztalható, hogy meghatározott feltételek – így a gondnokság alá helyezés, a belátási képesség korlátozottsága – esetén a választásokon való egyenjogú részvételük korlátozott lehet, jogosultságuk megkérdőjelezetté válhat. Ennek következtében kiemelkedő jelentősége van, hogy a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény célkitűzései közé emelte annak elérését is, hogy *a fogyatékossgal élő emberek politikai jogaikat is mindenki mással egyenlően gyakorolhassák*. Az egyezmény célja ugyanis a kirekesztettségől a társadalmi befogadás és a hátrányos megkülönböztetéstől mentes részvétel irányába haladó átmenet megvalósítása,⁴⁹⁰ amelynek során a politikai életben és közéletben való részvétel biztosítása elengedhetetlen. Ennek jelentőségét felismerve a következőkben annak bemutatására töreksem, milyen követelményeket támaszt a folyamatosan formálódó nemzetközi jogi környezet a fogyatékossgal élő emberek választójogának vonatkozásában, és milyen mértékben alkalmazkodik ehhez Magyarország jogi szabályozása.

1. Nemzetközi jogi keret

a) Ésszerűtlen korlátozásoktól az ésszerű alkalmazkodásig

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPJNE) 25. cikkében rögzíti, hogy minden állampolgárnak megkülönböztetések, illetőleg *ésszerűtlen korlátozások nélkül* joga és lehetősége van arra, hogy a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen, továbbá szavazzon és megválaszthatassák az általános és egyenlő választójog alapján. A hivatkozott cikk emellett kiemeli a közhivatali tisztség viselésének jogát.

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény preambulumban a releváns nemzetközi egyezmények között a PPJNE-t is felidézi, emellett kiemeli a fogyatékossgal élő emberek egyéni autonómiájának és függetlenségének fontosságát, ideértve saját döntéseik meghozatalának szabadságát. Az ENSZ egyezmény hangsúlyozza továbbá annak jelentőségét, hogy a fogyatékossgal élő személyek részt vállalhassanak a politikával kapcsolatos döntéshozatali folyamatokban, különösen tekintettel az őket közvetlenül érintő programokra. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény a fogyatékossgal élő emberek

⁴⁸⁸ Marcus Windisch: Politische Partizipation im kommunalen Beiräten. In: Dorothea Lampke – Albrecht Rohrmann – Johannes Schädler (Hrsg.): Örtliche Teilhabeplanung mit und für Menschen mit Behinderungen. Theorie und Praxis. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011. 227. o.

⁴⁸⁹ Domahidi Ákos: „70. § [Választójog]” In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest 2009. 7. msz.

⁴⁹⁰ Poscher – Rux – Langer: i. m. 11. o.

számára meghatározza és garantálja a politikai életben és a közéletben való részvételt lehetővé tevő jogokat, és minden szükséges intézkedést rögzít annak biztosítására, hogy a fogyatékossgal élő emberek ezeket a jogokat másokkal egyenlő alapon élvezhessék is.⁴⁹¹ Az egyezmény 29. cikkének a) pontja a politikai életben és a közéletben való részvétel fogalmát tágan fogalmazza meg, beleértve a fogyatékossgal élő személyek jogát a szavazásra és a választhatóságra. Ez azért jelentős, mert az aktív és a passzív választójog gyakorlása révén megvalósulhat a fogyatékossgal élő személyek egyéni autonómiája, amely magában foglalja a saját döntés meghozatalának szabadságát, és annak törvény előtti elismertetését is. A rendelkezés értelmében a fogyatékossgal élő személyeknek nemcsak joga, hanem „lehetősége” is nyílik a választásra és a választhatóságra. Ez utóbbi fordulatnak való megfelelés pedig olyan intézkedések megtételére kötelezi a részes államokat, amelyek biztosítják, hogy valamennyi fogyatékossgal élő személynek meg is legyen a lehetősége az egyezmény által kinyilvánított választójog gyakorlására. Nem elegendő tehát a választójog korlátozás nélküli formális kiterjesztése a fogyatékossgal élő személyek minden csoportja számára, biztosítani is kell, hogy az érintettek valóban képesek legyenek élni meglévő jogaikkal. Fontos kiemelni, hogy bár az államoknak tevőleges kötelezettsége van a joggyakorlás elősegítését célzó intézkedések meghozatalára, mégis szabadon mérlegelhetik, hogy a lehetséges megoldások között melyiket válasszák. Véleményem szerint a hangsúly a választójog esetében is azon van, hogy az érintett államokat a szubjektív alapjogok védelme mellett jelentősebb intézményvédelmi kötelezettség terheli, amely utóbbi objektív jogvédelemnek a fogyatékossgal eredő különbözőségeik ellensúlyozásában különösen kiemelt szerepe van.

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 29. cikkének b) pontja a részes államok számára olyan környezet támogatását írja elő, amely a fogyatékossgal élő személyek részére lehetővé teszi, hogy *ténylegesen és teljes körűen, hátrányos megkülönböztetés nélkül, másokkal azonos alapon vegyenek részt a közügyek irányításában, emellett a sérült embereket egyúttal a közügyekben való részvételre is sarkallja.*

Az egyezmény nem bontja ki a politikai élet és a közélet, valamint a közügyek fogalmát, 29. cikke azonban egyértelművé teszi, hogy a fogyatékossgal élő személyek minden vonatkozásban jogosultak részt venni adott állam politikai- és közéletében. Az említett területeken való részvétel ugyanis nem kizárólag öncél, hanem tényleges előfeltétele egyéb jogok gyakorlásának. A fogyatékossgalpolitika területein való részvétel a fogyatékossgal élő emberek és szervezeteik számára pedig a társadalmi változások befolyásolására is lehetőséget teremt, ennek keretében a jog és a szakpolitikák fejlesztésére az egészségügy, a rehabilitáció, az oktatás, a foglalkoztatás, az áruk forgalma és szolgáltatások igénybevétele és az élet minden más szférájában. Ezzel függ össze, hogy a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 29. cikkének b) pontja előírja a sérült emberek részvételét az ország közéletével és politikai életével foglalkozó nem kormányzati szervezetek és egyesületek munkájában, továbbá a politikai pártok tevékenységében. Emellett a rendelkezés a fogyatékossgal élő személyek szervezeteinek alakítását és az azokhoz való csatlakozást annak érdekében rögzíti, hogy azok nemzetközi, nemzeti, regionális és helyi szinten is képviseljék a fogyatékossgal élő embereket.

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény kiemelkedő jelentősége összességében tehát az, hogy a fogyatékossgal élő személyek részére *korlátozás nélkül szükséges a politikai életben való részvételt lehetővé tenni.* Ezzel összefüggésben a magyar

⁴⁹¹ Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities. A/HRC/19/36. 2011. 5. o. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/19session/A.HRC.19.36_English.pdf (2013.03.25.)

jogirodalomban megfogalmazásra került, hogy ez a szemlélet félreértésen alapul, mert a PPJNE 25. cikke szerint a politikai jogokat ésszerűtlen korlátozások nélkül kell biztosítani, ezáltal az ésszerű korlátozás lehetősége elismerésre kerül benne.⁴⁹² Véleményem szerint azonban nem indokolható az ésszerű korlátozások figyelembevétele olyan körülmények esetén, amelyek tekintetében éppen ellenkezőleg – a környezet támogatása révén – ésszerű alkalmazkodással lehetőségessé válhat a joggyakorlás. Ez támasztja alá az a fogyatékoságpolitikában bekövetkezett paradigmaváltást tükröző megállapítás is, amely szerint a fogyatékosággal élő emberekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés is az érintettekkel szembeni viselkedésmódokból és előítéletekből és az adott akadályokkal teli környezetből származik.⁴⁹³

b) A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 29. cikkéhez kapcsolódó további releváns cikkek

Amennyiben a fogyatékosággal élő személynek nincs lehetősége részt venni a döntéshozatali folyamatokban, az hátrányosan befolyásolhatja a társadalom egyéb területein való részvételét is. Annál is inkább, mivel a politikai- és a közéletben való részvétel kölcsönös összefüggésben van más alapvető jogokkal. Például, ha a fogyatékosággal élő személy részére nem biztosított az oktatáshoz való jog, az aktív állampolgárt megkívánó politikai folyamatokban való részvétel sem tud feltehetően megvalósulni. Az akadálymentes közlekedéshez való hozzáférés hiánya pedig a sérült ember szavazatának leadását is megghiúsíthatja a választásokon. A kommunikációs akadályok főként a siket és a nagyothalló embereket rekeszthetik ki politikai joggyakorlásukból.⁴⁹⁴

A politikai és a közéletben való részvétel joga tehát szorosan összekapcsolódik és összhangban kell lenniük a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény más rendelkezéseivel.⁴⁹⁵

Az ENSZ egyezmény 4. cikk 1. bekezdésének b) pontja értelmében a részes államok arra vállalnak kötelezettséget, hogy megfelelő – közöttük jogalkotási intézkedéseket végeznek – a fogyatékosággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése céljából. Meglátásom szerint a rendelkezés nemzetközi kötelezettséget támaszt Magyarországgal szemben is a fogyatékosággal élő személyek választójogának szabályozását illetően.

A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 9. cikkének 1. bekezdése alapján az államok biztosítják „(...) a fogyatékosággal élő emberek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken.” Ehhez szorosan kapcsolódva az egyezmény 21. cikkében külön rendelkezik a véleménynyilvánítás és a szólás szabadságáról, valamint az információhoz való hozzáférésről. E szerint a részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy a fogyatékosággal élő emberek másokkal azonos alapon – az általuk választott adott kommunikációs forma által – gyakorolhassák a szólásszabadság és a véleménynyilvánítás szabadságának jogát, ideértve az információk és elgondolások keresésének, befogadásának és közlésének szabadságát. Így például az értelmi fogyatékosággal és az autizmussal élő emberek számára az információ átadásnak könnyen érthető nyelven kell megvalósulnia, a

⁴⁹² Jakab: i. m. 226. o.

⁴⁹³ Degener: i. m. 894. o.

⁴⁹⁴ E. Lord – N. Guernsey – M. Balfe – L. Karr: i. m. 68. o.

⁴⁹⁵ A/HRC/19/36. 2011. 6-7. o.

hallássérült személyek részére pedig a televízióban adott választási viták feliratozásáról, illetve annak jelnyelven történő sugárzásról szükséges gondoskodni.⁴⁹⁶

A Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény 19. cikkének jelentősége, hogy az érintett államok elismerik a fogyatékosokkal élő emberek egyenlő jogát *a közösségekben való élethez és a másokkal egyenlő szabad döntéshez*. A választójoggal összefüggésben is előtérbe kerül, hogy a hivatkozott cikk értelmében Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy a nagy létszámú bentlakásos intézmények helyett a közösségi életben való részvételt előmozdító szolgáltatásokat helyezi előtérbe. A nagy létszámú bentlakásos otthonok felszámolása ugyanis a választási csalások lehetőségét is kiküszöbölheti, mert az ezekben az intézményekben élő és gondnokság alá helyezett személyek esetében a választójog korlátozás nélküli biztosítása esetén előfordulhatna, hogy szavazatuk megszerzése a helyi választási eredményt jelentős mértékben módosíthatná.⁴⁹⁷

Meglátásom szerint a Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény hivatkozott cikkei közötti szoros összefüggések alátámasztják, hogy a fogyatékosokkal élő személyek döntéshozatali folyamatokba való bekapcsolódása olyan többpilléres rendszer létét feltételezi, amelyben az állam „választásra alkalmas környezetet alakító” szerepvállalása különösen előtérbe kerül.

2. A választójog automatikus megvonásától a korlátozás egyedi elbírálásáig

Az Alkotmány 70. § (5) bekezdése értelmében a jogerős ítélet alapján cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt álló személyek nem rendelkeznek választójoggal. E rendelkezés következtében a választójog megvonása automatikusan történt, a bíróságnak eljárásakor nem is adódott arra lehetősége, hogy a választójog korlátozásától eltekintsen. A gondnokság alá helyezési eljárásban egyéni elbírálásra, tényleges választási képesség vizsgálatára nem került sor. Az EJEB implicit módon ezt a tagállami alkotmányi rendelkezést bírálta felül,⁴⁹⁸ amikor a Kiss v. Magyarország ügyben⁴⁹⁹ elmarasztalta hazánkat a gondnokság alatt álló személyek választójogának megsértése miatt.⁵⁰⁰ Megállapította, hogy Magyarország megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkét.

A választójogtól való megfosztásra azért került sor, mert Kiss Alajost mániás depressziója következtében cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezték. A kérelmező ugyanis – bár megfelelő módon képes volt magáról gondoskodni – felelőtlenül kezelte pénzügyeit és esetenként agresszíven viselkedett. A gondnokság alá helyezést követően az érintett személy tudomására jutott, hogy a soron következő országgyűlési választásokra figyelemmel összeállított választói névjegyzékben nem szerepel. Miután a Választási Irodához benyújtott panasa nem hozott eredményt, Kiss Alajos a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz fordult. A bíróság elutasító döntéséhez fűződően észrevételezte, hogy az Alkotmány 70. § (5) bekezdése alapján a gondnokság alatt álló személyek nem vehetnek részt a választásokon. Ennek következtében a kérelmező a 2006. április 9-én és 23-án tartott választásokon ténylegesen nem is gyakorolhatta választójogát.⁵⁰¹ Kiss Alajosnak tehát azért kellett az EJEB-hez

⁴⁹⁶ Vö. Fogyatékosügyi projekt. Országgyűlési Biztos Hivatala 2010. 77. o.

⁴⁹⁷ Verdes – Scharle – Váradi: i. m. 35. o.

⁴⁹⁸ Chronowski Nóra: Az alapjogvédelem globális, európai és hazai trendjei. Pázmány Law Working Papers 2011/26. 8. o. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-26.pdf> (2012.09.16.)

⁴⁹⁹ Kiss v. Magyarország ügy – CASE OF ALAJOS KISS v. HUNGARY (Application no. 38832/06)

⁵⁰⁰ Erről lásd bővebben Gurbai Sándor: A gondnokság alá helyezett személyek választójogának vizsgálata az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Kiss v. Magyarország* ügyben meghozott ítélete alapján. *Közjogi Szemle* 2010. 4. sz. 33-41. o.

⁵⁰¹ Kiss v. Magyarország ügy 7-10. bek.

fordulnia, mert a választójog gyakorlásának megvonása az Alkotmányból eredt, ennél fogva semmilyen nemzeti szintű jogorvoslat nem állt a rendelkezésére.

A magyar kormány az ügy keretében – a választási rendszer integritását előtérbe helyezve – az EJEB előtt arra hivatkozott, hogy a választójog gyakorlása azoknak az állampolgároknak a joga, akik fel tudják mérni cselekményeik következményeit és képesek megfontolt, felelős döntések meghozatalára.⁵⁰² Az EJEB ezzel ellentétben hangsúlyozta, hogy ismeretei szerint a magyar állam a korlátozás bevezetésekor nem törekedett megkísérelni *a versengő érdekek mérlegelését és nem próbálta megvizsgálni az intézkedés arányosságát sem.*⁵⁰³ Az államok nem dönthetnek szabadon a választójog általános korlátozásáról, annál is inkább, mivel mérlegelési jogkörük kifejezetten korlátozott, amennyiben a társadalom egy kifejezetten hátrányos, a múltban jelentős hátrányos megkülönböztetést elszenvedett csoportjáról van szó. Ha az alapvető jogok korlátozása a társadalom olyan különösen sérülékeny csoportját érinti, mint például a pszicho-szociális fogyatékossgal élő személyek, akkor ugyanis az állam mérlegelési jogköre szűkebb, és a korlátozásokat nagyon súlyos indokoknak kell alátámasztaniuk.⁵⁰⁴ Ez utóbbi megállapításhoz illeszkedve az EJEB megállapította, hogy a választójog különbségtétel nélküli, egyéniesített bírói értékelést mellőző megvonása nem egyeztethető össze a választójog korlátozásának törvényes alapjaival. A választójogból való kizárás ugyanis nem alapulhat kizárólag azon, hogy az érintett személy olyan pszicho-szociális fogyatékossgal él, amely a cselekvőképességet korlátozó gondnokság elrendelését szükségessé teszi.⁵⁰⁵

Az EJEB döntésének legszűkebb értelmezése nem zárta ki tehát, hogy a nemzeti jog egyéni és rendszeres értékelés tárgyává tegye a választási képességet, ugyanis minimumkövetelményként olyan bírósági eljárás meglétét helyezte előtérbe, amelyben a bíróság érdemben tud dönteni a választójog korlátozásáról.⁵⁰⁶ Az Alaptörvény XXIII. cikkének (6) bekezdése is ehhez a megközelítéshez illeszkedik: a hivatkozott rendelkezés értelmében nem rendelkezik választójoggal, akit belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Ezáltal a gondnokság alá helyezett választójogának automatikus megvonása helyett az új szabályozás alapján már kizárólag egyediesített bírói döntés alapján kerülhet sor a választójogból való kizárásra. Az egyedi elbírálás lehetősége azonban továbbra sem felel meg a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 29. cikkének, és ellentmond számos más nemzetközi dokumentumnak. A legújabb értelmezés szerint a gondnokság alá helyezett állampolgárok választójogának egyedi bírósági döntésen alapuló korlátozása, így az Alaptörvény XXIII. cikkének (6) bekezdése sérti a nemzetközi emberi jogot és a fogyatékossgal élő magyar állampolgárok jogait.⁵⁰⁷ A következőkben e megállapítás – nemzetközi háttéren nyugvó – alátámasztására töreksem.

3. A korlátozás egyedi elbírálásának nemzetközi jogba ütközése

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény szerint nem lehetséges a fogyatékossgal élő személyek kizárása a választójogból. Az ENSZ egyezmény 29. cikkének a) pontja alapján ugyanis a részes államok másokkal azonos alapon biztosítják a fogyatékossgal élő személyek jogát és lehetőségét a szavazásra és választhatóságra. Ennek megvalósítása érdekében állami feladat a választójog gyakorlását elősegítő megoldások, a

⁵⁰² Uo. 25-26. bek.

⁵⁰³ Uo. 41. bek.

⁵⁰⁴ Uo. 42. bek.

⁵⁰⁵ Uo. 44. bek.

⁵⁰⁶ Fiala János: A fogyatékossgal élő személyek választójogának kérdései a Kis Alajos kontra Magyarország döntés tükrében. *Fundamentum* 2010. 3. sz. 114. o.

⁵⁰⁷ http://m.cdn.blog.hu/at/ataszjelenti/image/TASZ_megkereses_fogyatekkal_elok_valjog.pdf (2012.09.15.)

választásokon való részvételt megkönnyítő mechanizmusok kialakítása. Ebből következik, hogy a választási eljárások lebonyolításakor is az ésszerű alkalmazkodás elvének érvényesítésére szükséges törekedni, azaz az államnak meg kell tennie az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat, hogy a fogyatékossgal élő emberek gyakorolhassák választáshoz való jogukat. Összességében megállapítható tehát, hogy nem a fogyatékossgal élő embereknek kell alkalmazkodnia a fennálló választási struktúrákhoz, hanem *a választási rendszernek kell illeszkednie a választópolgárok differenciált képességeihez.*

A Fogyatékossgal élő Személyek Jogainak Bizottsága Spanyolországról szóló jelentésében megerősítette, hogy – az ENSZ egyezmény szellemének megfelelően – a politikai jogok korlátozására fogyatékossgal alapján kivételes egyedi esetben sem kerülhet sor. E megállapítással ellentétben ugyanis a spanyol szabályozás lehetőséget enged arra, hogy a választójog gyakorlásának korlátozása egyedi döntés alapján valósuljon meg. A bizottság ezért fejezte ki aggodalmát amiatt, hogy az értelmi vagy pszicho-szociális fogyatékossgal élő személyek választójoga korlátozható abban az esetben, ha a cselekvőképességük korlátozott vagy bentlakásos intézményben élnek. A bizottság továbbá felismerte annak nehézségét, hogy az említett korlátozás általános, nem kivételes szabálynak minősül. Emellett kiemelte annak problémáját, hogy nem áll rendelkezésre információ arról, hogy a bíróság eljárása során a választójog korlátozásáról milyen kritériumok alapján tud dönteni. Az előbbi megállapításokat mintegy alátámasztva a bizottság szintén aggodalommal vette tudomásul a választójoguktól megvont fogyatékossgal élő emberek nagy számát is.⁵⁰⁸ A Fogyatékossgal élő Személyek Jogainak Bizottsága mindezekre tekintettel azt javasolta Spanyolországnak, hogy minden fogyatékossgal élő személy részére – károsodásuk mértékétől és jellegétől, illetve jogi helyzetüktől (ideértve adott esetben intézményi elhelyezésüket is) függetlenül – biztosítsa a választójogot. Ezért a testület jelentésében arra kérte a spanyol államot, hogy módosítsa 5/1985. számú, az egyedi mérlegelést lehetővé tevő törvényét, tegye lehetővé valamennyi fogyatékossgal élő személy részére a szavazásban való részvételt. Emellett a bizottság javaslatként fogalmazta meg annak célkitűzését is, hogy valamennyi nyilvános tisztségre megválasztott fogyatékossgal élő személy részére biztosított legyen a támogatás, beleértve a személyi asszisztensek közreműködését is.

A spanyol jelentés jelentőségét növeli, hogy új lendületet adott annak a nemzetközi helyzetnek a feloldásához, amelyet a Velencei Bizottság 2010. október 21-én kiadott nyilatkozata⁵⁰⁹ gerjesztett. Az 584/2010. számú nyilatkozat értelmében ugyanis a fogyatékossgal élő személy nem fosztható meg aktív, illetve passzív választójogától, kivéve abban az esetben, ha pszicho-szociális/értelmi fogyatékossga egyedi bírósági eljárás során nyert bizonyítást, és ennek következtében korlátozták választójogát. Az ellentmondással terhes megállapítás hatására nemzetközi kampány indult a nyilatkozatban foglalt állásfoglalás módosítása iránt. A spanyol jelentést követően *a választójog egyedi bírósági döntésen alapuló korlátozásának elfogadhatatlansága* további nemzetközi dokumentumokban is előtérbe került.

Az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága 2011. november 16-án kelt ajánlásában fogalmazta meg, hogy minden fogyatékossgal élő személynek – legyen akár fizikai, érzékszervi, értelmi, mentális fogyatékossga vagy krónikus betegsége – más állampolgárokkal azonos alapon kell biztosítani a választójogot. A fogyatékossgal élő emberek választójogát

⁵⁰⁸ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: 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. 2011. (CRPD/C/ESP/CO/1)

Forrás: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Session6.aspx> (2013.03. 28.)

⁵⁰⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections. 584/2010. Council of Europe 2010

Forrás: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282010%29036-e> (2013.03.28.)

cselekvőképességének korlátozása okán törvény nem zárhatja ki, és nem korlátozhatja bírósági vagy egyéb olyan döntés vagy intézkedés, amely az érintett fogyatékoságára, kognitív képességére vagy valamely észlelhető képességének hiányára hivatkozik.⁵¹⁰

Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosságának Hivatala pedig 2011. december 21-én tette közzé tanulmányát a fogyatékosággal élő személyek politikai életben és közéletben való részvételéről. Ebben utal rá, hogy számos országban az aktív és a passzív választójog gyakorlása is a személy cselekvőképességének függvényében alakul, a korlátozó és a kizáró gondnokság alatt álló személyek ugyanis elvesztik választójogukat. Hangsúlyozandó, hogy a hivatkozott tematikus írás a választójog automatikus, valamint egyedi bírósági döntés útján megvalósuló korlátozását nem tartja összeegyeztethetőnek a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezményből eredő kötelezettségekkel.⁵¹¹

Az ENSZ autoritásának térnyerését jelzi, hogy a Velencei Bizottság 2011. december 19-én már módosított korábbi nyilatkozatán, és rögzítette, hogy az európai választójogi örökség alapvető elve az egyetemes választójog. Ebben a vonatkozásban pedig a fogyatékosággal élő embereket a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 29. cikkének megfelelően és az EJEB esetjogához illeszkedve nem érheti hátrányos megkülönböztetés. Ezzel a megállapítással a Velencei Bizottság is egyértelművé tette, hogy nem tartja elfogadhatónak a gondnokság alá helyezett állampolgárok választójogának korlátozását.⁵¹²

Úgy vélem összességében megállapítható tehát, hogy a nemzetközi környezet elvárásának is az felelne meg, ha *Magyarországon is minden fogyatékosággal élő személy részére – az ENSZ egyezmény 29. cikkében foglaltak betartásával – egyedi korlátozás bevezetése nélkül biztosított lenne a választójog.*

4. Az egyenlő esélyű hozzáférés a választójoggal összefüggésben Magyarországon az 1997. évi C. törvény alapján

A Fot. 2. §-ának (4) bekezdése értelmében a fogyatékosággal élő személyeket érintő döntések során figyelemmel kell lenni arra, hogy a sérült emberek is egyenrangú tagjai a társadalomnak és a helyi közösségnek, ezért biztosítani kell részükre azokat a feltételeket, amelyek lehetségessé teszik számukra a társadalmi életben való részvételt. Véleményem szerint ebből a megállapításból levezethető annak elősegítésének kötelezettsége is, hogy a fogyatékosággal élő személyek másokkal azonos alapon vehessenek részt a választási eljárásban, és a választást megelőző tájékoztatásban.

Mindazonáltal Magyarországon a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) a szavazóhelyiségek kialakításával összefüggésben nem tartalmaz az akadálymentesítésre vonatkozó rendelkezést. A Ve. 61. §-ának (2) bekezdése értelmében szavazni kizárólag személyesen, a hivatkozott törvényben szereplő kivételekkel csak a választópolgár lakóhelye szerint kijelölt szavazóhelyiségben lehet. Így amennyiben a fogyatékosággal élő ember lakóhelye szerinti szavazókör szavazóhelyisége nincs akadálymentesítve, az említett rendelkezés azt eredményezheti, hogy a mozgásában korlátozott személy nem kérheti szavazási jogának gyakorlását valamely másik szavazókör akadálymentes szavazati helyiségében. A Ve. 62. §-ának (2) bekezdése rendelkezik arról is,

⁵¹⁰ Recommendation CM/Rec(2011)14 of the Committee of Ministers to member states on the participation of persons with disabilities in political and public life. Council of Europe, 2011. Forrás: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1871285&Site=CM> (2013.04.02.)

⁵¹¹ A/HRC/19/36. 2011. 8-9. o.

⁵¹² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Revised Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections. Council of Europe, 2011 Forrás: <http://mdac.info/sites/mdac.info/files/CDL-AD%282011%29045-e.pdf> (2013.03.28.)

hogy a szavazás zökkenőmentes lefolytatásához a szavazóhelyiségben szükséges számú, de legalább két szavazófülkét kell kialakítani. Megfigyelhető, hogy a Ve. nem rögzíti, hogy legalább egy szavazófülkének *szélesebb bejárattal* kell rendelkeznie. Ebből következik, hogy a kerekesszéket használó választópolgárok számára úgynevezett asztali szavazófülkék alkalmazása indokolt figyelemmel a választás titkosságának betartására. Ezzel összefüggésben a nehézséget az okozhatja, hogy nem az érintett személy választása az asztali szavazófülkében való szavazás, hanem „egyfajta kényszer eredménye”.⁵¹³

A Ve. 68. §-ának (2) bekezdése szerint a szavazólap kitöltésének idején csak a szavazó tartózkodhat a szavazófülkében. „Az a választópolgár, aki nem tud olvasni, illetőleg akit testi fogyatékosága vagy egyéb ok akadályoz a szavazásban, más választópolgár – ennek hiányában a szavazatszámoló bizottság két tagjának együttes – segítségét igénybe veheti.” Megfelelő alternatíva hiányában a vak és gyengénlátó emberek leginkább ezt a segítséget tudják igényben venni szavazatuk leadása során.⁵¹⁴ Az értelmi fogyatékosággal és az autizmussal élő emberek tekintetében befolyásmentesen csak akkor gyakorolható a szavazati jog, ha pártatlan segítő szakemberek, támogatók tudnak jelen lenni a szavazáskor, akik megfelelő módon tudnak részt venni a közlésfolyamatban az érintett személyekkel.⁵¹⁵

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az OBH 2405/2009. számú ügyben a „Méltóképpen másképp” projekt keretében hivatalból indított vizsgálatot a fogyatékosággal élő személyek választójogának gyakorlásáról. A biztos eljárása során arra a következtetésre jutott, hogy Magyarországon sérül a fogyatékosággal élő emberek választójoga, amennyiben a szavazási eljárás nem megfelelő, a szavazatszámoló bizottság nem tud a szükséges szakszerűséggel kommunikálni a fogyatékosággal élő személlyel. Ha pedig a szavazási létesítmények nem hozzáférhetőek, akkor nem valósul meg a fogyatékosággal élő emberek másokkal azonos alapú joggyakorlása. Az ombudsmani jelentés alapján ameddig a mozgóurnás szavazás, vagy az asztali szavazófülke igénybevétele nem az érintett szabad választásából ered, addig ezek alkalmazása a szavazási létesítmények hozzáférhetőségének hiánya miatt, kényszerből történik. A szavazási anyagok ugyanis nem érthetők meg könnyen, ha a választással kapcsolatos információk a fogyatékosággal élő személyekhez nem érnek el, illetve számukra értelmezhetetlenek, mert nem Braille vagy nagyított betűs formátumban jönnek létre, nincsenek feliratozva vagy jelnyelvre tolmácsolva, vagy nehezen érthetően fogalmaznak. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy *a fogyatékosággal élő személyek esetében mindez visszásságot okoz az általános, egyenlő, titkos és közvetlen választójog gyakorlásához való joggal, valamint a diszkrimináció tilalmával és az esélyegyenlőség elvével összefüggésben.* A fennálló helyzet nem felel meg a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezményben, különös tekintettel a politikai életben és közéletben való részvételről szóló 29. cikkben foglaltaknak sem.⁵¹⁶

Meglátásom szerint a vázolt nehézségek kiküszöbölésében, a fogyatékosággal élő emberek választási részvételének előmozdításában előrelépést jelenthet az olyan törvényi szabályozás megalkotása, amely kifejezetten *figyelemmel van a fogyatékosággal élő személyek speciális igényeire is.* Az új törvényi szabályozás létrehozása azonban hosszadalmas folyamatot sejtet.

⁵¹³ Fogyatékosügyi projekt. Országgyűlési Biztos Hivatala 2010. 78-79. o.

⁵¹⁴ A támogató személy igénybevétele a vak és gyengénlátó emberek esetében a kerekesszéket használókhoz hasonlóan egyben kényszer is, ugyanis a szavazólapok Braille írásos, valamint nagyított betűs változata nem áll rendelkezésükre, ezáltal egyedül nem képesek szavazatukat leadni. Emellett probléma, hogy a szavazófülkékben csak egy személy fér el, ezért ezek a fülkék nem alkalmasak arra, hogy a látássérült emberek a segítőjükkel együtt szavazhassanak a szavazófülkében. Továbbá sok esetben a gyenge világítás is megnehezíti a gyengénlátó választópolgárok helyzetét, a siket és nagyothalló emberek pedig a választási bizottsággal való kommunikáció alkalmával juthatnak hátrányos helyzetbe. Uo. 79. o.

⁵¹⁵ Uo.

⁵¹⁶ Fogyatékosügyi projekt. Országgyűlési Biztos Hivatala 2010. 82. o.

5. Az új választási eljárás kialakítását célzó aktuális jogalkotási tevékenység

Az Országgyűlés 2012. november 26-i ülésnapján a T/8405. számú törvényjavaslat alapján a választási eljárásról új törvényt fogadott el. A törvény 343. §-a alapján a Ptk. 15/B. §-ába lépő rendelkezés rögzíti, hogy a bíróságnak a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezést, továbbá a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezést kimondó, valamint a felülvizsgálati eljárás alapján hozott ítéletében rendelkeznie kell a választójogból való kizárás kérdéséről. A bíróság ugyanis azt a nagykorú személyt zárja ki a választójogból, akinek e jog gyakorlásához szükséges belátási képessége pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, illetve pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt tartósan teljes mértékben hiányzik. A hivatkozott rendelkezés megerősíti, hogy Magyarországon – ugyan a jogkorlátozás mértékének mérsékelésére figyelemmel egyedi eljárás keretében – de továbbra is korlátozható a gondnokság alá helyezett választójoga. Ez azt mutatja, hogy a választási eljárásról szóló új törvény nem kísérli meg az eltérést az Alaptörvény választási eljáráshoz fűződő alapkoncepciójától. A korlátozás megtartása mellett azonban újítást jelent, hogy a törvényben kifejezetten a fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó rendelkezések is helyet kaptak. A törvény 2. §-a a választási eljárás alapelveit sorolja fel. Jelentős előrelépés, hogy a választás tisztaságának megóvása, a választási eljárásban való önkéntes részvétel, a jelöltek és a jelölő szervezetek esélyegyenlőségének biztosítása, a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás elvei mellett külön rögzítésre kerül a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése is. Ez utóbbi elvhez illeszkedve a szabályozás 97. §-ában a fogyatékossgal élő választópolgár által igényelhető segítség formáit sorolja fel. Ennek alapján az érintett személy választójogának gyakorlása érdekében Braille írással készült értesítő és könnyített formában megírt tájékoztató anyag megküldését, Braille írással ellátott szavazóablont, valamint akadálymentes szavazóhelyiség alkalmazását kérheti. Az új törvény 168. §-a rögzíti továbbá annak lehetőségét, hogy az olvasni nem tudó, vagy a testi fogyatékossga vagy egyéb ok következtében választási jogában akadályozott választópolgár általa választott segítőt vehessen igénybe. Amennyiben a választott segítő igénybevételére nincs módja, a szavazatszámoló bizottság két tagjának együttes segítségével kerülhet előtérbe. Emellett progresszív lépéseket jelent, hogy minden szavazóhelyiségben akadálymentes szavazófülkét kell elhelyezni, és az értelmileg fogyatékos személyek segítésére a szavazás módját számukra is érthető módon kell elmagyarázni, a vak és látássérült választók pedig Braille írásos szavazóablont segítségével szavazhatnak.

A törvény Alkotmánybíróság elé kerülése jelentős fordulatot eredményezett. A testület ugyanis az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában az Országgyűlés 2012. november 26-i ülésnapján elfogadott törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról határozott. Ennek előzménye, hogy az Országgyűlés elnöke a törvényt 2012. december 1-jén küldte meg a köztársasági elnöknek aláírásra és kihirdetésének elrendelésére. A köztársasági elnök az Alaptörvény 6. cikkének (4) bekezdése alapján azonban 2012. december 6-án az Alkotmánybírósághoz fordult.⁵¹⁷ A köztársasági elnök kérelmezte,⁵¹⁸ hogy a rendelkezések

⁵¹⁷ A választási eljárásról szóló törvény alkotmánybírósági határozatban érintett rendelkezései:

„82. § (1) A központi névjegyzék a Nemzeti Választási Iroda által vezetett elektronikus nyilvántartás.

(2) A központi névjegyzék annak a választójoggal rendelkező, valamint választójoggal a nagykorúság hiánya miatt nem rendelkező, de a tizenhetedik életévét betöltött polgárnak (e fejezetben a továbbiakban együtt: választópolgár) az adatait tartalmazza, akit kérelmére a központi névjegyzékbe felvettek.”

„88. § (1) A névjegyzékbe vétel iránti kérelmet a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár a lakcíme, illetve a 89. § (2) bekezdése szerinti esetben a tartózkodásának helye szerinti jegyzőhöz

a) személyesen,

b) az ügyfélkapun keresztül

nyújthatja be.

Alaptörvénnyel való összhangjának alkotmánybírósági vizsgálata terjedjen ki az azokkal szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezésekre is, emellett a testület állapítsa meg a törvény vonatkozásában az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket is. A köztársasági elnök két, a központi névjegyzék tárgykörébe tartozó rendelkezést kifogásolt. Egyrészt az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított jog aránytalan korlátozásának tartotta, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár a névjegyzékbe vétel tekintetében a lakcímehez van kötve. A köztársasági elnök álláspontja szerint az önkéntes feliratkozás lehetőségének szűkítése az Alaptörvényhez képest indokolatlan, több választói csoport számára különösen hátrányos. A törvény 92. §-a tekintetében pedig az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével ellentétes, indokolatlan megkülönböztetésnek tartotta, hogy a Magyarországon élő állampolgárokhoz képest a *Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok személyesen nem kérhetik*

(2) A névjegyzékbe vétel iránti kérelmet a külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgár

a Nemzeti Választási Irodához

a) levélben,

b) az ügyfélkapun keresztül nyújthatja be.”

„92. § A Magyarországon élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgár névjegyzékbe vétel iránti kérelmére és a névjegyzékbe vételére a külföldön élő, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárra irányadó rendelkezéseket kell alkalmazni.”

„106. § (1) A választáson az a választópolgár szerepelhet a szavazókori névjegyzékben, aki a legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben.

(2) A 85. § (1) bekezdés szerinti választás évének január 1. napját követő napra kitűzött választáson az a választópolgár szerepelhet a szavazókori névjegyzékben, aki legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján az új központi névjegyzékben szerepel.”

„151. § (1) A kampányidőszakban kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatásban tehető közzé politikai reklám, az országgyűlési képviselők választásán országos listát állító jelölő szervezetek, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek számára azonos feltételekkel. A politikai reklámhoz véleményt, értékelő magyarázatot fűzni tilos.

(2) A politikai reklám közzétételéért a közszolgálati médiaszolgáltató ellenszolgáltatást nem kérhet, és nem fogadhat el.

(3) A szavazást megelőző 48 órában közszolgálati médiaszolgáltató politikai reklámot nem tehet közzé.

(4) Az (1) bekezdés szerinti valamennyi lista nyilvántartásba vételét követően a jelölő szervezetek politikai reklámjait kötelesek a közszolgálati médiaszolgáltatók a Nemzeti Választási Bizottság által meghatározott időtartamban és meghatározott számú alkalommal közzétenni. Az erre felhasználható műsoridőt – amelynek tartama nem lehet több, mint 600 perc, európai parlamenti képviselők választása esetén 300 perc – médiaszolgáltatóként és a jelölő szervezetek között egyenlő arányban kell felosztani. Amennyiben az országos listát az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 8. § (2) bekezdése, valamint az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény 5. § (1) bekezdése alapján két vagy több párt állította, e közzétételi kötelezettség pártonként nem, csak a közös pártlista tekintetében áll fenn.

(5) Az audiovizuális médiaszolgáltatásban közzétételre szánt politikai reklám megrendelője köteles a reklám feliratozásáról vagy jelnyelvi tolmácsolással való ellátásáról gondoskodni.

(6) A politikai reklám közzétételére egyebekben az Mttv. rendelkezéseit kell alkalmazni.

(7) Az (1) bekezdésben meghatározott médiaszolgáltatáson kívül más médiaszolgáltatásban, a szolgáltatók internetes honlapján, képűrségében és teletextjében politikai reklám és politikai hirdetés közzététele a kampányidőszakban tilos.”

„152. § (5) Filmszínházakban politikai hirdetés közzététele a kampányidőszakban tilos.”

„154. § (1) A kampányidőszak utolsó hat napján – beleértve a szavazás napján annak befejezéséig tartó időszakot is – a választásokkal kapcsolatos közvélemény-kutatás eredménye nem hozható nyilvánosságra.”

„353. § (4) Az országgyűlési képviselők e törvény hatálybalépését követő első általános választását megelőző bármely választáson az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései 23. cikk (3) bekezdése szerinti névjegyzékbe vétel megvalósítására a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény IV. Fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni.”

⁵¹⁸ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 23. §-a alapján indítványozta a törvény 88. §-a, 92. §-a, 151. §-a, 152. § (5) bekezdése, 154. § (1) bekezdése és 353. § (4) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát.

a névjegyzékbe vételt. A köztársasági elnök a választási kampány tárgykörében szintén több rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát is kezdeményezte.

Az Alkotmánybíróság határozatában utalt arra, hogy a törvény a választójog gyakorlásának feltételeként írja elő, hogy a választópolgár kérje a központi névjegyzékbe való felvételét. Ez azt jelenti, hogy az Alaptörvény XXIII. cikkében alapvető jogként biztosított választójog gyakorlását az Alaptörvényhez képest a törvény további többletfeltételtől teszi függővé. A testület határozatában a nemzetközi kitekintésre is figyelemmel⁵¹⁹ megállapította azonban, hogy az EJEE 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke értelmében a választójog gyakorlásának aktív regisztrációhoz kötése a szabad választáshoz való jogot korlátozza. A választójog korlátozása ugyanis csak legitim cél elérése érdekében tekinthető indokoltnak. Kizárólag kellő súlyú indok legitimálhatja a korlátozást. A testület hangsúlyozta, hogy gördülékenyen működő választói névjegyzék mellett az aktív regisztráció bevezetésének kellő súlyú legitim indoka nem állapítható meg. Az Alaptörvény felsorolja a választójog kizárására vonatkozó feltételeket, ezeken kívül azonban nem ismeri a választójog további más korlátozását, így annak a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez kötését sem. *„Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a választójogosultságból való kizárásra vonatkozó szabályoknak az alkotmány választójogi klauzulájából kell kitűnnie. A korábbi Alkotmány 70. §-ához hasonlóan az Alaptörvény XXIII. cikkének szövege is azt az értelmezést támasztja alá, miszerint az itt meghatározott választójogi feltételek köre zárt rendszert alkot. Ebből következően a választójogból való kizárás csak a XXIII. cikkben foglalt, kifejezetten nevesített esetekben lehetséges.”*⁵²⁰

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek találta, hogy a választási törvény általánosságban a központi névjegyzékbe történő felvételre irányuló kérelem előterjesztéséhez köti a választójog gyakorlását. A testület megállapította, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok esetében a regisztrációs kötelezettség alaptörvény-ellenes. Az államnak garantálnia kell ugyanis, hogy a rendelkezésére álló hatósági nyilvántartások alapján a nyilvántartásokban szereplő választók előzetes nyilvántartási kérelem nélkül is gyakorolhassák szavazati jogukat. Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az állami nyilvántartásokat a törvényi szabályozás maga is úgy kezeli, mint amelyek a választópolgárok szükséges adatait hitelesen tartalmazzák, ezáltal alkalmasak a választások lebonyolítására.

Az Alkotmánybíróság döntése nem tér ki rá, hogy a fogyatékossgal élő emberek választásokon való részvételét előmozdító szabályok normativitása is megkérdőjelezhetővé, „képlékennyé” válhatott volna a tervezett feliratkozással. A fogyatékossgal élő személyek választójogának gyakorlását elősegítő új elemek hatását leronthatta volna ugyanis, hogy a szavazáskor biztosított ésszerű intézkedésekről a törvényi szabályozás a feliratkozás vonatkozásában már hallgat. A szabályozás alapján így félő volt, hogy a választásra való feliratkozáskor sem könnyített formában megírt tájékoztatót, sem Braille-írást nem tudtak volna igénybe venni az érintettek. Ilyen esetben aggodalomra adhatott volna okot, hogy például egy vak személy csak akkor vehette volna igénybe a Braille-írást szavazásablont, ha már a nem Braille-írást támaszkodva részt próbált venni a feliratkozáson.⁵²¹ A Magyarország Alaptörvényének második módosítása alapján a magyarországi lakóhellyel rendelkező választó személyesen vagy elektronikus regisztráció útján tudta volna teljesíteni a

⁵¹⁹ Lásd *Orujov kontra Azerbajdzsán*, 2011. július 26., 41. §, Appl. no. 4508/06; *Sitaropoulos és Giakoumopoulos kontra Görögország*, 2012. március 15., 67. §, Appl. no. 42202/07; *Hirst kontra Egyesült Királyság* (no. 2.), 2005. október 6., 62. §, Appl. no. 74025/01; *Grúz Munkáspárt kontra Grúzia*, 2008. október 8., Appl. no. 9103/04.

⁵²⁰ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9C05BC19C310A316C1257ADA0052476B?OpenDocument> (2013.02.23.)

⁵²¹ <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1941416> (2012.12.22.)

feliratkozást. Az elektronikus út választása esetén – az ügyfélkapu szerint – az egyszeri személyes megjelenés lett volna elengedhetetlen. Véleményem szerint a rendelkezés e formájának fenntartása ezért megakadályozhatta volna, hogy az állapotuknál fogva helyváltoztatásra nem képes fogyatékossgal élő, különösen a mozgáskorlátozott állampolgárok részt vegyenek a szavazási eljáráson. A rendelkezés ellentmondásosságát kellőképpen jelzi, hogy a szabályozás jelenlegi formája még a mozgóurna igénylése esetében is személyes megjelenést feltételezett, így az intézmény funkciójára egyáltalán nem volt tekintettel.

Hangsúlyozandó, hogy a fogyatékossgal tárgykörét tekintve előtérbe kerül, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint továbbra is maradnak olyan személyi körök, amelyek esetében továbbra is szükséges lesz kérelmezni a központi névjegyzékbe vételt. Ehhez tartozik a szavazási segítség iránti igényt bejelentők köre. Véleményem szerint garanciális jelentőségű, hogy olyan új választási szabályok kerüljenek megalkotásra, amelyek a szavazási segítséghez szükséges igénybejelentés feltételeihez is biztosítják a segítséget különös tekintettel az ésszerű alkalmazkodás követelményére.

Az Alkotmánybíróság döntése értelmében az Alaptörvény alapján választásból nem kizárt fogyatékossgal élő személyek nem a szavazati joguk gyakorlásához, hanem az ahhoz szükséges segítség igénybeviteléhez kérhetik a központi névjegyzékbe való bejegyzést. Kétségtelen azonban, hogy az ideális megoldás az lenne, *ha a joggyakorláshoz szükséges többletfeladatok nem a választójogával élni kívánó fogyatékossgal élő személyt terhelnék, hanem az inklúzió elvére tekintettel a választási rendszer alkalmazkodna a differenciált választói igényekhez.* „A szavazásra való képtelenség ugyanis a legtöbb esetben nem a személy képességeinek objektív hiányából, hanem a választási rendszer és a fogyatékossgal kölcsönhatásából fakad. Sok fogyatékos személy azért nem képes szavazni, mert a szavazást a hazai jogrend a nem fogyatékos személyek számára tervezett választási rendszer keretében, a nem fogyatékos személyek részvételéhez hasonló módon képzelel el.”⁵²²

6. Összegzés

Verdes Tamás tanulmányában így fogalmaz: *„A választójogtól való megfosztás hatást gyakorol az egyének társadalmi helyzetére és személyes identitására. Az állam politikai testéhez és a választók közösségéhez fűződő kötelek meglazítása és felszámolása olyan stigmaként működik, amely rontja az egyén önértékelését, miközben a közösség számára a másik alacsonyrendűségének bizonyítékaként szolgál. A választójogtól való megfosztás a pszichiátriai betegként és fogyatékosként felismert személyeket a bűnelkövetőkkel illeszti egy sorba, s míg a társadalmi észlelés szintjén is megerősíti e két csoport egymáshoz tartozásának hiedelmét, addig a stigmák e két csoportot sújtó típusai közötti átjárását is biztosítja. Az e tekintetben a „bűnözővel” egyként kezelt gondnokolt politikai jogainak korlátozása közösségi passzivitást generál: választójog nélkül – a jogfosztottság e mély állapotában – aligha érdemes begyakorolni az érdekérvényesítés, az intézmények kritizálása vagy akár az ellenállás és a tiltakozás hatékony módjait. A politikai jogaiktól megfosztottak ezért maguk is hajlamosak lehetnek elfogadni és legitimként felfogni a velük szembeni intézményes diszkrimináció és jogfosztás megannyi formáját, ezzel pedig mintegy önként látszanak hozzájárulni társadalmon kívüliségük állandósulásához.”*⁵²³ Véleményem szerint a hivatkozott megfogalmazásból levezethető, hogy a választójoghoz kapcsolódó korlátozások eltörlése hozzájárulhat valamennyi fogyatékossgal élő ember társadalomba való teljes körű befogadásához, és az ehhez szükséges morális szemléletváltozás kialakulásához. A társadalmi

⁵²² Fiala: i. m. 115. o.

⁵²³ Verdes Tamás: A láthatatlan cenzus. Fundamentum 2010. 4. sz. 102. o.

inklúzió megteremtése ugyanis előfeltételezi, hogy a jog eszközeivel ismerje fel a közösségben való részvétel megvalósulásának akadályait és segítse elő ezek kiküszöbölését. Ennek keretében a politikai jogok biztosításának azért van kiemelkedő jelentősége, mert a döntéshozatali folyamatban való részvétel az élet több területén előmozdíthatja, hogy a fogyatékossgal élő emberek ténylegesen élni tudjanak már meglévő, a társadalom többi tagjával egyenlő alapvető jogaikkal.

V. A jelnyelv és a jelnyelv használata

Értekezésem eddigi részében azoknak a problémáknak a felvetésére törekedtem, amelyek eltérő mértékben ugyan, de többnyire valamennyi fogyatékos csoporttal összefüggésbe hozhatóak. A bemutatásra került problémakörök is igazolják, hogy a fogyatékossgal gyakran kedvezőtlen befolyást gyakorol az egyenjogúság tényleges megvalósulására, megváltoztatja az alapjogok érvényesülésének feltételeit. A jogegyenlőség megteremtése ezért kétségtelenül előfeltételezi, hogy az érintett társadalmi csoport számára rendelkezésre álljanak a tényleges jogérvényesítés lehetőségei.⁵²⁴ A fogyatékossgal élő személyek részére a jogérvényesítési eszközök kialakítása azonban nehéz feladatot jelent, mert különböző fogyatékos adottságuk miatt olyan heterogén személyi kört alkotnak, amelyen belül valamennyi fogyatékos csoport eltérő korlátokba ütközik jogai érvényesítése során.⁵²⁵ Ezért a fogyatékossgal alapjogi szempontú vizsgálata során szükséges végigtekinteni a fogyatékossgal élő emberek különböző csoportjait is, megvizsgálni lehetőségeiket az egyes alapjogok vonatkozásában. A fogyatékos csoportok közül az értekezés keretében külön figyelemmel a hallássérült emberek alapjogvédelmének bemutatására törekszem koncentrálni. Választásomat az indokolja, hogy a hallássérült emberek esetében a kommunikációs jogok biztosítása alapja a többi alapvető jog megvalósításának, ezért jelen esetben úgynevezett kommunikációs alapjogi modell felállítása is cél, amely egyben elvezet a nyelvi kisebbség kérdéseire is.

E kérdéskört pedig különösen előtérbe helyezi és egyúttal aktuálissá is teszi, hogy a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXXV. törvény megalkotását követően a jelnyelv védelme az Alaptörvénybe is beemelésre került. A hallássérült személyek alapjogvédelmével összefüggésben a kommunikációs jogok előtérbe helyezését az indokolja, hogy a többségi társadalomban az ember értelmi képességeinek megítélése sok esetben a nyelv alapján történt, és történik még gyakran napjainkban is. Az ebből fakadó, a siket emberekkel szemben jelentkező társadalmi kirekesztés pedig az emberi méltóságot is érintheti. A hallássérült emberek részére ezért alapvető törekvés, hogy a társadalom többi tagja elfogadja és befogadja őket. Emiatt nagyon fontos, hogy minél többször kerüljön előtérbe a siketkultúra bemutatása, váljon világossá mindenki számára a jelnyelv anyanyelvet betöltő szerepe. A hallássérült személyek társadalomban való minél teljesebb részvételének elősegítése a normatív szabályozás mellett ugyanis a morális akadálymentesség⁵²⁶ megvalósulásának is függvénye. A társadalmi közösség valamennyi tagjában tudatosítani szükséges ugyanis a hallássérült emberek, illetve nyelvi kisebbségük egyenrangú voltát. A jog eszközeinek is fontos segítenie ezt a folyamatot, ehhez a jog változása elengedhetetlen. Ebben a folyamatban példaértékű a magyarországi jogi szabályozás.

⁵²⁴ Vö. Kiss Barnabás: A jog egyenlősége – Az egyenlőség joga. Az egyenjogúság problémája a magyar közjog fejlődésében. SZEK JGYF Kiadó, Szeged 2006. 168. o.

⁵²⁵ A Fot. preambulumban kiemeli, hogy a fogyatékossgal élő emberek a „mindenkit megillető jogokkal és lehetőségekkel csak jelentős nehézségek árán vagy egyáltalán nem képesek élni.”

⁵²⁶ Erről bővebben lásd Kálmán – Könczei: i. m. 495-502. o.

1. A nyelvi jog és a jelnyelvi nyelvi státus

A hallássérült személyek közössége számára meghatározó Harlan *Lane* 1995-ben felállított elmélete.⁵²⁷ Ennek lényege, hogy egyik aspektusból a siketséget fogyatékosággként szemléli (disability), a másik szempont alapján viszont a nyelvi kisebbség kérdései kerülnek előtérbe. Fontos kiemelni, hogy mindkét felfogás hosszú ideig kutatta saját visszaigazolását. Ez a szétválasztó megközelítés az angol írásmódban is megmutatkozott: a fogyatékosági felfogás eredménye a „deafness” szóhasználat lett kis „d” kezdőbetűvel, a nyelvi kisebbségi felfogás tekintetében pedig a nagy „D”-vel írandó „Deafness” nyert teret. Véleményem szerint a hallássérült állapot és a nyelvi kisebbségi szemlélet szétválasztása nem célravezető, mert a kisebbségi lét mindenképpen a hallássérüléshez kapcsolódik. A magyar jelnyelv tárgykörében ez úgy jelenik meg, hogy a hallássérült, főként siket emberek jelentős részének – objektív, halláskárosodással összefüggő adottsága miatt – nem a beszélt magyar, hanem a magyar jelnyelv az elsődleges kommunikációs eszköze.

2. A nyelv és a jelnyelv

A nyelv az emberi kommunikáció legáltalánosabb eszközét jelenti, tagolt, egymástól elkülöníthető, elválasztható jelekből felépülő jelrendszer. A nyelv minden társas tevékenység nélkülözhetetlen feltétele, meghatározza az egyének gondolatát is. A nyelv legelterjedtebb típusa az emberi beszéden alapul, két megnyilvánulási formával rendelkezik: a beszélt nyelv és annak írott formája, vagy formái.⁵²⁸ A beszélt nyelv mellett a nyelv másik típusa a jelnyelv. Jelnyelvet halló emberek is használhatnak, ilyen másodlagos nyelv jött létre a motorosok, a fűrészüzemek munkásai vagy a bűvárok esetében.⁵²⁹ A magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló törvény kiemelkedő jelentősége abban rejlik, hogy a hallássérült személyek jelnyelvét önálló, természetes nyelvnek ismeri el.

A jelnyelv mindig is hozzátartozott a siket közösséghez. William *Stokoe* 1960-ban megírt könyvében a jelnyelv struktúrájáról írt, ez volt az első jelentős lépés a jelnyelv nyelvészeti feltárása terén. *Stokoe* kiemelte, hogy a jelek esetében nem képekről, hanem komplex absztrakt szimbólumokról van szó, amelyeknek belső struktúrájuk van. 1965-ben megjelent második tanulmánya az amerikai jelnyelv szótára.⁵³⁰ A magyar jelnyelvre vonatkozó kutatások 1995 táján kezdődtek. A *Lancz – Berbeco* féle szótár a jelnyelv első szótára, ami a budapesti dialektusra korlátozódott, és 750 alapjelet tartalmazott kézforma szerinti elrendezésben. Fontos utalni rá, hogy minden jelnyelv autonóm rendszer, a siket emberek által használt önálló jelnyelvek százai léteznek.⁵³¹ A magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló törvény szerint a magyar jelnyelv a hallássérült személyek által használt, vizuális nyelvi jelekből álló, saját nyelvtani rendszerrel és szabályokkal rendelkező, Magyarországon kialakult önálló, természetes nyelv. A „természetes” jelző arra utal, hogy a jelnyelv spontán vagy tudatos folyamatok által, de szabadon fejlődik.

⁵²⁷ Lars Bruhn – Jürgen Homann: Zentren der Ausgrenzung. DAS ZEICHEN 79/2008, Zeitschrift für Sprache und Kultur Gehörloser. Forrás: <http://bidok.uibk.ac.at/library/bruhn-gehoerlosigkeit.html> (2012.02.23.)

⁵²⁸ A beszélt nyelv alapját az artikuláltan kiejtett beszédhangok alkotják. Az írott nyelv gyakorta a beszélt nyelvtől részben független forma, és a beszélt formától függetlenül is fejlődhet, alakulhat.

⁵²⁹ Cseresnyési László: Nyelvek és stratégiák. Avagy a nyelv stratégiája. Tinta Könyvkiadó, Budapest 2004. 230.

o.

⁵³⁰ Csányi Yvonne: A siketek jelnyelvéről. In: Bevezetés a hallássérültek pedagógiájába. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 1997. 80. o.

⁵³¹ Cseresnyési: i.m. 233., 230. o.

3. A magyar jelnyelvet használók közössége mint nyelvi kisebbség

A nyelvi jog a jelnyelv aspektusából magában foglalja a jelnyelv önálló, természetes nyelvként való elismerését, a jelnyelv használatát, illetve alkalmazásának biztosítását. A jelnyelvet használók nyelvi kisebbséget alkotnak, mert a hallássérült személyek az állam lakossága körében nincsenek domináns helyzetben, és a jelnyelv használata azért alakít ki kisebbségi létet, mert a jelnyelv egyben anyanyelvük is. Ez pedig olyan objektív adottságot jelent számukra, amely megkülönbözteti őket a társadalom többi tagjától. A jelnyelvet használók – mint kisebbség – identitásuk megőrzésére törekszenek. Az emberi méltósághoz való joggal szoros összefüggésben álló identitáshoz való jog⁵³² lényege, hogy az emberek maguk határozzák meg személyiségüket. Ezt a szabad akaratot azonban olyan külső faktorok határozzák meg, mint ebben az esetben a nagyothallás, a siketség vagy a siketvaktság. Véleményem szerint tagadhatatlan, hogy az emberi méltóság egyik összetevője a nyelvhasználat, így a nyelvi identitáshoz való jog biztosítása is a méltósággal teli élet kialakításának feltétele. Mivel a valamely kisebbséghez tartozókat megillet a kisebbséghez való létezés megőrzésére és fenntartására való törekvés, a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló törvény következő rendelkezése egyértelműen a nyelvi identitáshoz való jog rögzítése: a „magyar jelnyelvet használó személyek közösségét mint nyelvi kisebbséget megillet a magyar nyelv használatának, fejlesztésének és megőrzésének, a siketkultúra ápolásának, gyarapításának és átörökítésének joga.”⁵³³

Bragyova András a 45/2005. (XII.14.) AB határozat párhuzamos indoklásában⁵³⁴ vizsgálja a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok alanyait és jellegét, az önrendelkezési jog és a kisebbséghez tartozás kapcsolatát. Véleményem szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek vonatkozásában tett megállapításai a jelnyelvet használó nyelvi kisebbség viszonylatában a következőképpen értelmezhetők.

A jelnyelvi kisebbség kulturális közösség. A jelnyelvet használók mint nyelvi kisebbség olyan különleges társadalmi csoportot alkotnak, amelyet kulturális identitása különböztet meg a többségtől. A nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányos jogai értelmezéséhez hasonlóan az alapvető probléma itt is az, hogy a „jelnyelvi kisebbség” jogai csak az állampolgárok egy részének alkotmányos jogai. Mindazonáltal ezek is a „többségi” jogokkal azonos alkotmányos jogok, a különlegesség abból ered, hogy a halláskárosodásból származó eltérő hátrányos helyzetet kell kiegyenlíteni. Ehhez szükséges a jelnyelv használata. A jelnyelvet használók nyelvi kisebbsége esetében is olyan közös tulajdonsággal bíró egyének alkotmányos jogairól van szó, amely speciális jogok speciális intézményeket, szolgáltatásokat igényelnek. *Bragyova* András a nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányos jogait illetően megfogalmazza, hogy kisebbségi jogaik különleges alkotmányos jogok, amelyek a kisebbséghez tartozóknak is lehetővé teszik a „többségi” számú „természetesen” gyakorolható jogok tényleges gyakorlását.” A hallássérült emberek számára ez a joggyakorlás feltételezi a kommunikációban jelentkező akadályok csökkentését, illetve megszüntetését. *Bragyova* párhuzamos indoklásában leírja, hogy a nemzeti és etnikai identitás az egyén olyan tulajdonsága, amely csak részben múlik saját döntésén. A hallássérülésből adódó objektív állapot nem az egyén elhatározásán alapul, a hallássérült személyek *döntési szabadsága* meglátásom szerint *a jelnyelv használatában, anyanyelvként való vállalásában jelenik meg.*

A jelnyelvnek azért van nyelvi státusa, mert a jelnyelv a siket és a nagyothalló emberek számára anyanyelv. Ennek következtében pedig a nyelvi kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van arra, hogy anyanyelvüket megismerjék, ápolják, gyarapítsák. A PPJNE 27. cikke alapján levezethető, hogy a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni

⁵³² Erről lásd bővebben Chronowski – Drinóczi – Petrétai – Tilk – Zeller: i. m. 246. o.

⁵³³ Lásd a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló törvény 3.§-ának (2) bekezdését.

⁵³⁴ Lásd 45/2005. (XII.14.) AB határozat. ABH 2005. 569, 585-593.

azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját nyelvüket használják. A jelnyelv anyanyelvi volta megteremti a jogot a jelnyelvi oktatásban való részvételre. Lehetővé teszi, hogy a hallássérült emberek anyanyelvüket a bírósági, hatósági eljárások során használni tudják. Ha a jelnyelv anyanyelv, akkor ugyanis a magyar nyelv nem tudása miatt senkit sem érhet hátrány az eljárások során. A kisebbséghez tartozó hallássérült személyeknek szuverén joguk van az anyanyelv, így a jelnyelv használatára. A kisebbségek számára az állam lehetővé teszi, hogy nyelvüket azonos módon használhassák, az ebből eredő költségeket,⁵³⁵ illetve azok egy részét magára vállalja.⁵³⁶ Az oktatásban való részvétel és a nyelvhasználati feltételek azok a tényezők, amelyek meghatározzák a jelnyelv nyelvi státusának tartalmát. Ennek mentén a jelnyelvi jog alapvetően a jelnyelv használatának jogát jelenti, amelynek tartalmát a törvény alapján a jelnyelvi tolmácsszolgáltatáshoz való jog és a jelnyelv tanulásához való jog tölti ki.

A hallássérült emberek közösségét *szolidaritás* jellemzi, társadalmi egymásrautaltságukból következően kölcsönös köteletség- és segítségvállalás jellemzi őket. Véleményem szerint ebben az is benne rejlik, hogy a nyelvi kisebbség rendeltetése a hallássérült személyek számára érzelmi biztonság teremtése. A német szakirodalomban is megfogalmazásra⁵³⁷ került, hogy a hallássérült emberek a legtöbb szabadidőt egymással töltik, ilyenkor nem érzik magukat fogyatékossgal élő személyeknek, mert kizárólag a jelnyelvet használják. Kétségtelenül felmerülhet az a kritika, hogy a jelnyelv túlságosan elkülöníti az azt használókat a társadalom többi tagjától. Ebben kétségtelen van igazság, mert az ilyenfajta elkülönülés is felfogható fogyatékossgal miatt fellépő társadalmi beilleszkedési zavarnak. Úgy vélem azonban, hogy mivel a méltóság részeként fogható fel a nyelvhasználat, ha a személyiség szabad kibontakozása csak a jelnyelv keretei között, bizonyos zárt körben tud megvalósulni, akkor az államnak ezt tiszteletben kell tartania, és garanciákat kell teremteni megvalósítására.

A lényeg tehát, hogy a hallássérült személyek olyan fogyatékos csoportot alkotnak, amely önálló, saját nyelvvel rendelkező, meghatározott kultúrával⁵³⁸ jellemezhető nyelvi kisebbséget alakít ki. A jelnyelv a hallássérült és a siketvak személyek számára anyanyelv, ám nemcsak a hallássérült emberek használják, hanem barátaik, családtagjaik is, mindazok, akik kapcsolatba kerülnek velük. Ez felveti az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét annak irányába is, hogy a jelnyelv, a speciális kommunikációs rendszerek elsajátításának lehetősége a hallássérült személy közvetlen környezetében élő emberek számára is hozzáférhetővé legyen. A kapcsolódó kommunikációs jogok is azt célozzák, hogy a jogaianyok élhessenek az emberi méltóságból származtatható nyelvhasználatához való jogukkal, ennek keretében a nem hallássérült társadalom tagjaival hatékonyabb kommunikációs csatornát hozhassanak létre. A jelnyelv nyelvi jogként való biztosítása ugyanis kihat az ép hallásúak kommunikációs alapjogaira is, hiszen a közlésfolyamat egyik oldalán gyakran ők állnak.

4. Nyelvi jog és jelnyelvi nyelvi státus

A jelnyelv vonatkozásában a beszélt nyelvi szintre emelkedés nyelvészeti és jogilag értelmezhető két síkon megy végbe. A magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról

⁵³⁵ Ezzel függ össze a térítésmentes jelnyelvi tolmácsszolgáltatás biztosítása.

⁵³⁶ Bodáné Pálok Judit – Cseresnyés János – Vánkosné Tímár Éva: A kisebbségek jogai Magyarországon. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1994. 177. o.

⁵³⁷ Helmut C. Berghaus – Heike Bermond – Heike Milz: Behinderung und Alter: Gesellschaftliche Teilhabe 2030. Books und Demand GmbH, Norderstedt 2009. 154. o.

⁵³⁸ Színes kultúrával rendelkeznek, amelyre büszkék is egyben. Egyesületeket hoznak létre, rendezvényeket és konferenciákat szerveznek, egyedülálló művészeti tevékenységet végeznek (pl. mozdulatművészet), jelnyelvi fesztiválokat tartanak. Lásd www.sign-it.at/gebaerdensprache/gkul.htm (2009.09.26.)

szóló törvény 1. §-ában megfogalmazza, hogy célja a magyar jelnyelv nyelvi státusának elismerése. Véleményem szerint a nyelvi elismerés összeforr a jog általi elismerő folyamattal, amikor a jelnyelv kérdései és a jogi rendezés közös gyökerének keresése kerül középpontba. *Andrássy György*⁵³⁹ szerint „a modern állam nyelvi joga kiterjed az állam hivatalos nyelvének vagy hivatalos nyelveinek meghatározására és a vonatkozó részletszabályok megalkotására, az állampolgársággal kapcsolatos nyelvi kérdések szabályozására, bizonyos kisebbségi vagy akár többségi nyelvi jogok elismerésére, az idegen nyelvek tanulásával, tanításával és használatával, valamint az új bevándorlók nyelvi helyzetével összefüggő nyelvi jogok megállapítására.” Ennek a meghatározásnak az alapulvételével a hallássérült emberek számára a nyelvi jog⁵⁴⁰ megvalósulásának keretét s ezzel párhuzamosan a magyar jelnyelv nyelvi státusának elismerését jelenti, hogy a törvény hazánk jelnyelvét önálló, természetes nyelvnek ismeri el. A törvényi szabályozás tehát a magyar jelnyelvet használó személyek közösségére mint nyelvi kisebbségre tekint. Véleményem szerint a létrejövő nyelvi kisebbség jogai a törvény alapján a jelnyelv használatának, fejlesztésének, megőrzésének jogai. Úgy vélem, hogy az előbbieken belül beszélhetünk többek között⁵⁴¹ *a jelnyelv tanulásához, a bilingvális oktatáshoz, illetve a jelnyelvi tolmácsszolgáltatáshoz való jogról*. A jelnyelv esetében olyan kommunikációs formával találkozhatunk, amely sajátos, vizualitásra épülő kultúrát alakít ki, amelynek jelentős közösségformáló szerepe és ereje is van. Mivel a nyelv és a kultúra nehezen választható el egymástól, ez az oka annak, hogy a hallássérült személyek közösségének kultúrája alapvetően elválik a hallókétól.⁵⁴² A siketkultúra ápolásának, gyarapításának és átörökítésének joga szintén előfeltételezi a nyelvi jog létét.

5. A jelnyelv elismerése

A jelnyelv elismerésében jelentős állomást jelentett, hogy az Európai Parlament 1988. évi, 1998-ban megújított állásfoglalásában kifejezésre juttatta,⁵⁴³ hogy a jelnyelv és a jelnyelvi tolmácsok segítségével a siket személyek hozzáférhetnek a szükséges információkhoz a mindennapi életben. Ezt felismerve felszólította az Európai Bizottságot és a tagállamokat a jelnyelv elismerésére, használati akadályainak kiküszöbölésére. Szintén fontos kiemelni, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003-ban a jelnyelveket Európa kulturális gazdagsága kifejeződésének ismerte el. Az 1598(2003) számú ajánlás rögzítette, hogy *a jelnyelv a siket ember kommunikációjának teljes értékű és természetes eszköze*.⁵⁴⁴ Hangsúlyozta a jelnyelv társadalmi integrációt előmozdító szerepét.⁵⁴⁵

A jelnyelv elismerésének nemzetközi folyamatát a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény mélyítette el. Az egyezmény 2. cikkében kifejezésre juttatja ugyanis, hogy a „nyelv” magába foglalja a beszélt nyelvet, a jelnyelvet és a nem beszélt nyelv egyéb formáit

⁵³⁹ *Andrássy György: Nyelvi jogok. A modern állam nyelvi jogának alapvető kérdései, különös tekintettel Európára és az európai integrációra. JPTE, Pécs 1998. 1. o.*

⁵⁴⁰ *Andrássy megfogalmazza, hogy a nyelvi jog nem jogág, hanem sajátosan összefüggő normák egy csoportja, amelynek tárgyát a nyelvek használata jelenti. Lásd Andrássy György: Nyelvek és nyelvi jog az ezredfordulón. Jogtudományi Közöny, 2001. 7-8. sz. 266-267. o.*

⁵⁴¹ *A siket emberek jelentős részének ugyanis nem a beszélt nyelv, hanem a magyar jelnyelv az elsődleges kommunikációs eszköze.*

⁵⁴² www.sign-it.at/gebaerdensprache/gkul.htm (2012.02.23.)

⁵⁴³ *Resolution on sign languages. Official Journal C 379, 07/12/1998 P. 0066.*

Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51998IP0985:EN:HTML> (2013.02.10.)

⁵⁴⁴ *Kósa Ádám – Lovász László – Tapolczai Gergely: A hallássérült személyekre vonatkozó jog áttekintése. Magyar Jelnyelvi Programiroda, Budapest 2005. 40. o.*

⁵⁴⁵ *Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1598(2003) sz. ajánlása az Európa Tanács tagállamaiban használt jelnyelvek védelméről szól. Lásd Recommendation 1598 (2003) Protection of sign languages in the member states of the Council of Europe. Forrás: http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/ta03/erec1598.htm#_ftn1 (2013.04.01.)*

is, 9. cikkében pedig a hozzáférhetőség keretében rögzíti a szakképzett jelnyelvi tolmácsok biztosításának lehetőségét. Emellett az egyezmény 21. cikkében tartalmazza, hogy „(...) a részes államok minden szükséges intézkedést megtesznek annak biztosítására, hogy a fogyatékossgal élő személyek másokkal azonos alapon, az általuk megválasztott kommunikációs formán keresztül gyakorolhassák a szólásszabadság és a véleménynyilvánítás szabadságának jogát, beleértve az információk és elgondolások keresésének, befogadásának és közlésének szabadságát, (...)” Ennek érdekében – az egyezmény 21. cikkének b) pontja alapján – alapvető követelmény, hogy „a hivatali érintkezés során legyen elfogadott és támogatott a jelnyelv, a Braille-írás, az alternatív és augmentatív kommunikáció, valamint minden egyéb, a fogyatékossgal élő személyek által választott kommunikációs forma, eszköz és módozat”. A hivatkozott cikk e) pontja értelmében pedig a részes államok kifejezetten „elismerik és elősegítik a jelnyelv használatát.” Az előbbieket mellett az egyezmény oktatásról szóló 24. cikkének harmadik bekezdése szerint az államok biztosítják a fogyatékossgal élő személyek életvezetési és szociális fejlődési készségeinek elsajátítását, elősegítik az oktatásban és a közösségben való teljes és egyenrangú részvételüket. Ennek érdekében a részes államok előmozdítják a jelnyelv elsajátítását, és támogatják a hallássérült közösség nyelvi identitását,⁵⁴⁶ továbbá a jelnyelv oktatására megfelelő képesítéssel rendelkező tanárokat alkalmaznak.⁵⁴⁷ Kiemelkedő szerepe van továbbá, hogy az egyezmény kulturális életben, üdülési, szabadidős és sporttevékenységekben való részvételről szóló 30. cikkének 4. bekezdése kifejezetten a hallássérült emberekre vonatkozó kikötést is tartalmaz. E szerint „A fogyatékossgal élő személyek másokkal azonos alapon jogosultak sajátos kulturális és nyelvi identitásuk elismerésére és támogatására, beleértve a jelnyelveket és a siket kultúrát.” Összességében megfigyelhető, hogy az Európai Unió különböző tagállamaiban nem egyező a jelnyelvek jogállása, a kötelezettségeknek való megfelelés eltérő módon valósul meg. A jelnyelvi jogi státus rögzítése egyes tagállamok alkotmányába is bekerült: ilyen Finnország, Portugália, Ausztria. Több tagország törvényben vagy más jogszabályban adott hivatalos státust a jelnyelvnek. Ez utóbbi csoportba tartozik Belgium, Dánia, az Egyesült Királyság, Görögország, Írország, Lettország, Németország, Norvégia, Spanyolország, Svédország és Szlovénia.⁵⁴⁸ A következőkben – a magyarországi szabályozás elemzését megelőzően – az alkotmányi szabályozást választó tagállamok jelnyelvvvel kapcsolatos alapvető összefüggéseinek, valamint a törvényi rögzítés szerepét példázó németországi megoldás bemutatására törekszem.

a) Alkotmányi szabályozások

aa) Finnország

A finn jelnyelv elismerésére 1995-ben jött létre alkotmányi rendelkezés, amely jelentős kiindulópontot jelentett a nyelvi egyenlőség biztosításához. A finn alkotmány 17. cikkének (3) bekezdésében szerepel ugyanis, hogy *a jelnyelvet használók és a fogyatékossgal miatt értelmezést vagy fordítást igénylők jogait törvény állapítja meg.* A hivatkozott mondat előnye továbbá, hogy benne a jelnyelvet használók alkotmányi szinten első alkalommal kerülnek előtérbe nyelvi és kulturális közösségként. Emellett a finn alkotmány 17. cikkéből levezethető, hogy az államnak aktív intézkedéseket kell tennie annak érdekében, hogy a jelnyelvet használó személyek használhassák saját nyelvüket, kialakíthassák saját kultúrájukat. Véleményem szerint kiemelkedő jelentőségű, hogy a jelnyelvhez fűződő finn

⁵⁴⁶ Lásd a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 24. cikk 3. bekezdésének b) pontját.

⁵⁴⁷ Lásd a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 24. cikkének 4. bekezdését.

⁵⁴⁸ http://ec.europa.eu/languages/languages-of-europe/sign-languages_hu.htm (2013.02.10.)

rendelkezés kifejezetten köti a jogalkotói hatalmat a garanciális szabályok törvényi rögzítésére.

ab) Portugália

A portugál alkotmány 71. cikkében kiterjedt rendelkezést tartalmaz a fogyatékossgal élő személyek védelméhez. Ennek kiegészítését jelenti, hogy az alkotmányi szabályozás – a kulturális jogok és köteleességek között – az oktatásról szóló 74. cikk keretében a portugál jelnyelv védelméről is rendelkezik. A hivatkozott cikk h) pontja értelmében ugyanis az állam intézkedéseket tesz a portugál jelnyelv – mint a kultúra kifejeződésének, az oktatáshoz való egyenlő hozzáférés és az esélyegyenlőség biztosításának eszköze – védelme és fejlesztése érdekében.

Véleményem szerint *a jelnyelv védelmének az oktatásra vonatkozó szabályozás* keretében való elhelyezése a többi tagállam számára is például szolgálhat, amennyiben a fogyatékossgal élő emberek védelméről – a portugál szabályozáshoz hasonlóan – kiterjedt további garanciaszabályok is felsorakoztatásra kerülnek az alkotmányszövegben. A fogyatékossgal élő személyek ugyanis hatékony oktatásuk során olyan készségeket sajátíthatnak el, amelyek révén további alapvető jogaik gyakorlása is akadálytalanul megvalósulhat, ennek érdekében kommunikációs akadályaik is legördíthetőek.

ac) Ausztria

Ausztriában a fogyatékossgal miatti megkülönböztetés tilalma külön nevesítésre került a Szövetségi Alkotmányban. Ennek értelmében a fogyatékossga miatt senki nem részesíthető hátrányban. A szövetségi állam, a tartományok és a községek garantálják a fogyatékossgal élő és azzal nem élő emberek egyenlő kezelését a hétköznapi élet valamennyi területén. Az osztrák alkotmány az előbb említett „Behinderung-szabályozás” mellett a jelnyelvet használók, így a hallássérült személyek részére további, példaértékű biztosítékot hoz létre intézményvédelmi kötelezettsége keretében: 2005. július 6-án az *osztrák jelnyelvet az alkotmányban rögzítették, létezését hivatalosan is megerősítették*. A német nyelv mellett a jelnyelv lett az első olyan nyelv, ami „csupán” nyelvi mivolta miatt elismerésre került Ausztriában. A Szövetségi Alkotmány 8. cikkének 3. bekezdésében kimondja, hogy az osztrák jelnyelvet önálló nyelvnek ismeri el. Ennek a bekezdésnek a második mondata pedig arra utal, hogy minden bővebbi intézkedést az egyes törvények határoznak meg. A jelnyelv biztosításával kapcsolatos nehézségek azonban elsősorban főleg abból fakadnak, hogy az előbb említett jogszabályok még nem léteznek, illetve nem jelentenek megfelelő kibontakozási lehetőséget a jelnyelv használatához. Az alkotmányi szabályozással összefüggésben hangsúlyozandó, hogy a jelnyelvet használók nyelvi kisebbségként nem kerültek megfogalmazásra az osztrák alkotmányban, mivel az alkotmányozó a kisebbséget kizárólag etnikai síkon értelmezi. Verena Krausneker⁵⁴⁹ ennek ellenére hangsúlyozza a nyelvi kisebbség létét, kiemelve, hogy annak történelmi előzménye 1865-re nyúlik vissza. Ekkora tehető ugyanis az első jelnyelvi közösség megalakulása Bécsben. Tanulmányában felhívja a figyelmet továbbá arra is, hogy a jelnyelvet használókat a múltban többször érte és a mai napig is éri hátrány amiatt, hogy ezt a nyelvet használják. Nagyon gyakori nyelvi joguk korlátozása. A legtöbb sérelem Ausztriában jellemzően az oktatás területén jelentkezik. A gyenge írott nyelvi kompetencia alacsony iskolai végzettséghez vezet, ez nehézséget okoz a munkavállalásnál. A felsőfokú tanulmányok csak annak a szűk réteg számára adóttak, akik a

⁵⁴⁹ Verena Krausneker: Stimme von und für Minderheiten. Österreichs erste Minderheitensprache.

Forrás: <http://minderheiten.at/stat/stimme/stimme56f.htm> (2013.02.23.)

hangzó nyelvet a tanulás folyamatához szükséges mértékben el tudták sajátítani.⁵⁵⁰ Véleményem szerint az említett problémák szintén igazolhatják az ab) pontban bemutatott portugál alkotmányi megoldást, amely az *oktatás* keretében látja fontosnak rögzíteni a jelnyelv védelmét.

b) A jelnyelv szabályozása Németországban

A jelnyelvvvel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy a német alaptörvény a 3. cikk 3. bekezdésének második mondatában a fogyatékossgal élő emberek jogi helyzetét alapvetően javította, akiknek széles rétegére vonatkozik az alkotmánymódosítás, így ez természetesen a hallássérült személyek viszonylatában is értelmezhető. A német jogirodalomban emellett külön megfogalmazásra került, hogy a hallássérült emberek nyelvi és kulturális kisebbséget alkotnak, siket közösséghez tartozóknak érzik magukat közös nyelvi, illetve biológiai okok miatt. A hallássérült személyek halló társadalomba való beilleszkedését továbbá nagymértékben befolyásolja a kommunikációs lehetőségekhez, információkhoz való hozzájutás minősége. Ezt felismerve Németországban a törvényi szabályozások nyitották meg az utat a hallássérült emberek önrendelkezésének megvalósításához.⁵⁵¹

A fogyatékossgal élő emberek esélyegyenlőségének biztosításáról szóló német törvényi szabályozás, a *Behindertengleichstellungsgesetz* (a továbbiakban: BGG) célja⁵⁵² a fogyatékossgal élő emberek hátrányban részesítésének megelőzése, illetve a sérült emberek társadalmi életben való részvételének egyenjogú biztosítása, valamint önálló, szabad döntéseken alapuló életvezetésük előmozdítása. Ennek megvalósulásához elengedhetetlen a speciális igények figyelembevétele. Erre figyelemmel jelentős szerepe van a BGG 6. §-ának, amely (1) bekezdésében a német jelnyelvet önálló jelnyelvnek ismeri el. A törvény hivatkozott szakaszának (2) bekezdésében pedig a speciális kommunikációs formák is védelemben részesülnek. A BGG (3) bekezdése emellett rögzíti a hallássérült emberek és a beszéd fogyatékos személyek jogát az említett kommunikációs eszközök használatára. A BGG 9. §-a azért jelentős, mert a közigazgatási eljárásokban is lehetővé teszi a német jelnyelv és a speciális kommunikációs rendszerek használatát, nevesíti a tolmácsok igénybevételek lehetőségét. A törvény a szabályozás részletes kialakítását rendeleti szintre tereli. Hangsúlyozandó, hogy a BGG szabályai szövetségi szinten érvényesek, így annak intézményei vonatkozásában alkalmazandók. Jóllehet a kapcsolódó törvényi szabályozások tartományi szinten is fellelhetők, azokban a tolmácsszolgálat biztosításában szignifikáns különbségek tapasztalhatóak.

A német jelnyelvhez fűződő szabályozást vizsgálva előtérbe került továbbá, hogy Németországban a szociális törvénykönyv (a továbbiakban: SGB) három könyvében is nevesítésre került a jelnyelv. Így az SGB I. könyve 17. §-ának (2) bekezdése alapján a hallássérült embereknek joguk van ahhoz, hogy a szociális szolgáltatások igénybevételekor, az orvosi vizsgálatok és kezelések alkalmával használhassák a jelnyelvet. A szolgáltatásért felelős hatóság pedig köteles viselni ennek költségét.⁵⁵³ Az SGB IX. könyvének célja a fogyatékossgal élő, illetve a fogyatékossgal veszélyeztetett személyek

⁵⁵⁰ Rác Szilárd: "A süketnémától a jelnyelvűig". Forrás:

http://www.kritikaonline.hu/kritika_08juli_aug_racszilard.html (2013.02.23.)

⁵⁵¹ Frank Menzel – Anne Gelhardt – Susanne Klinner: *Gehörlose Menschen im Alter: kommunikative und soziale Bedingungen und Bedürfnisse einer kulturellen Minderheit*. In: Helmut C. Berghaus – Heike Bermond – Heike Milz: *Behinderung und Alter: Gesellschaftliche Teilhabe 2030*. Books und Demand GmbH, Norderstedt 2009. 153., 154. o.

⁵⁵² Lásd a *Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz - BGG)* 2. §-át.

Forrás: <http://www.gesetze-im-internet.de/bgg/BJNR146800002.html> (2012.02.15.)

⁵⁵³ SGB I Sozialgesetzbuch - Allgemeiner Teil. Forrás: <http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sghi/17.html> (2013.02.16.)

önmeghatározásának és társadalmi egyenjogúságának támogatása, a hátrányban részesítés ellensúlyozása.⁵⁵⁴ Ennek keretében kerül rögzítésre benne a hallássérült személyek kommunikációját segítő támogatás⁵⁵⁵ is. Az SGB X. könyvének 19. §-a⁵⁵⁶ külön rögzíti, hogy a hivatalos nyelv a német. A rendelkezés jelentősége, hogy a hallássérült embereknek jogot ad arra, hogy a hivatalos nyelv megértéséhez használják a jelnyelvet. A hivatkozott szabály különleges státust kölcsönöz a német jelnyelvnek Németországban.

A németországi megoldást tekintve összességében megállapítható, hogy a jelnyelvet érintő szabályozás a fogyatékosügy szektora és a szociális védelem keretében jellemző. Az oktatás szférájára vonatkozó jelnyelvi szabályozás a szövetségi jogalkotásban nem jelenik meg, e terület rendezése a tartományok feladata.⁵⁵⁷

6. A jelnyelv szabályozása Magyarországon

Magyarországon hosszú idő óta a siket és a nagyothalló emberek egyértelmű igénye volt, hogy az állam ismerje el nyelvüket mint „egységes, védendő, hivatalos fórum előtt is gyakorolható nyelvet.”⁵⁵⁸ Az Alkotmány azonban nem tartalmazott olyan rendelkezést, amely a jelnyelvre vonatkozott volna, illetve az azzal élő jogalanyok objektív adottságát megnevezte volna. A paradigmaváltás először a jelnyelvi törvény megalkotásával indult el, amely új korszakot teremtett a jelnyelv tárgykörében. A jelnyelvi nyelvi státus biztosítása mellett a törvényi szabályozás célja ugyanis, hogy a hallássérült és a siketvak személyek a magyar jelnyelvet, illetve a speciális kommunikációs rendszereket használhassák, tovább igénybe vehessék az állam által finanszírozott jelnyelvi tolmácsszolgáltatást. Úgy vélem a magyar jelnyelv önálló, természetes nyelvként való elismerésre által a jelnyelvvvel összefüggésben is előtérbe került az emberi és állampolgári jogok nyelv szerinti különbségtétel nélküli biztosításának szükségessége.

A jelnyelv beemelése az Alaptörvénybe kiemelkedő lépésnek számít, mert még tovább erősíti a törvényi szabályozás hatását. A H) cikk (3) bekezdésében szerepel ugyanis, hogy „Magyarország védi a magyar jelnyelvet mint a magyar kultúra részét.” A jelnyelvhez fűződő rendelkezés a magyar nyelvre vonatkozó szabályozást követően – azzal egy cíken belül – szerepel az Alaptörvényben. Meglátásom szerint ebből kiolvasható, hogy az állam a magyar jelnyelvet önálló, természetes nyelvnek ismeri el, amelynek kulturális, közösségformáló ereje van. A hivatkozott cikknek létezik emellett olyan értelmezése is, amely az egységes nemzethez való tartozás megnyilvánulásaként tekint arra, hogy a magyar

⁵⁵⁴ Christoph Revermann – Katrin Gerlinger: Chancen und Perspektiven behinderungskompensierender Technologien am Arbeitsplatz. TAB-Arbeitsbericht Nr. 129. Berlin 2009. 149. o.

⁵⁵⁵ SGB IX Sozialgesetzbuch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. § 57 SGB IX Förderung der Verständigung. „Bedürfen hörbehinderte Menschen oder behinderte Menschen mit besonders starker Beeinträchtigung der Sprachfähigkeit auf Grund ihrer Behinderung zur Verständigung mit der Umwelt aus besonderem Anlass der Hilfe Anderer, werden ihnen die erforderlichen Hilfen zur Verfügung gestellt oder angemessene Aufwendungen hierfür erstattet.” Forrás: <http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbix/57.html> (2013.02.16.)

⁵⁵⁶ SGB X Sozialgesetzbuch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz. § 19 SGB X Amtssprache. „(1) Die Amtssprache ist deutsch. Hörbehinderte Menschen haben das Recht, zur Verständigung in der Amtssprache Gebärdensprache zu verwenden; Aufwendungen für Dolmetscher sind von der Behörde oder dem für die Sozialleistung zuständigen Leistungsträger zu tragen.” Forrás: <http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbx/19.html> (2013.02.16)

⁵⁵⁷ Annika Pabsch: Die Gebärdensprache in deutschen Gesetzen. Forrás: http://www.gehoerlosenbund.de/dgb/index.php?option=com_content&view=article&id=1544%3Adiegebaerdenspracheindeutschengesetz&catid=83%3Ameinkind&Itemid=129&lang=de (2013.02.16)

⁵⁵⁸ Kósa – Lovász – Tapolczai: i. m. 44. o.

jelnyelv a magyar nyelvvel azonos védelemben részesül.⁵⁵⁹ Úgy vélem ezt a szimbolikus értékű megközelítést igazolhatja, hogy a jelnyelv használatára vonatkozó kérdéseket az Alaptörvény nem bontja ki. Ez nem okoz problémát, mert a hivatkozott törvény kifejezetten elismeri a jelnyelv nyelvi státusát, a magyar jelnyelvet használó személyek közösségét pedig nyelvi kisebbségnek tekinti. Véleményem szerint a jelnyelv jogi státusának biztosításához mégis az lehetett volna a legkedvezőbb megoldás, ha a jelnyelv önálló nyelvként való elismerése alkotmányi szinten is kifejezetten rögzítésre került volna.

a) A jelnyelvi tolmácsszolgáltatáshoz való jog

Magyarországon az állampolgári jogok országgyűlési biztosa⁵⁶⁰ ismerte fel a siket emberek nyelvi jogait érintő szabályok megalkotásának szükségességét. Kezdeményezte, hogy a Kormány a szaktárcák közreműködésével dolgozza ki a jelnyelv használatával és a jelnyelvi tolmácsolással kapcsolatos jogszabályokat. 2002-ben a Szociális és Munkaügyi Minisztérium megkezdte a jelnyelvi tolmácsszolgáltatás országos hálózatának kialakítását, amely jelenleg megyei szinten is működik. 2007 óta a siketvak személyek ellátása is megkezdődött.⁵⁶¹ Az államilag elismert szakképzéseknek 2003 óta a jelnyelvi tolmácsok szakképzése is részévé vált. A jelnyelvi tolmácsok igénybevétele biztosítása érdekében egységes szabályozás megteremtése vált elengedhetetlenné.⁵⁶² Ennek a törekvésnek az elérését célozzák a törvényben lévő módosítások is. A bírósági, ügyészségi, rendőrségi eljárások során ugyanis lehetővé kell tenni, létre kell hozni a jelnyelvi tolmácsolás kereteit.

A jelnyelvi tolmácsszolgáltatáshoz való jog biztosítása egyértelműen a jogbiztonság irányába mutató követelményként jelenik meg. A tolmácsszolgálat igénybevétele ugyanis nagyon sok élethelyzetben szükségessé válhat, úgymint például az orvoslátogatás, a hivatali ügyintézés, az ügyvédhez fordulás esetében. A jelnyelvi tolmácsszolgáltatáshoz való jog tényleges megvalósulásának feltétele ezért a törvényi szabályozás. Egyértelmű igény, hogy a közintézményekben, a szociális ellátások igénybevételekor hozzáférhető legyen a tolmácsszolgáltatás.⁵⁶³

A jelnyelvi törvény rögzíti, hogy kik jogosultak térítésmentes jelnyelvi tolmácsszolgáltatás igénybevételére. Az alapvető feltételek alapján az a hallássérült, illetve siketvak ember veheti igénybe, aki magyar állampolgársággal rendelkezik, vagy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező, valamint bevándorolt és letelepedett személyek közé sorolható.⁵⁶⁴ A

⁵⁵⁹ „Üdvözlendő, bár a gyakorlatban főleg szimbolikus értékű a H) cikk (2)-(3) bek. rendelkezése, amely a *nemzeti jelnyelvet a nemzeti nyelvvel azonos védelemben részesíti.*” Lásd Herbert Küpper: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. Jura 2011. 2. sz. 103-104. o.

⁵⁶⁰ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa korábbi vizsgálatai alapján megállapította, hogy a siket személyek esélyegyenlőségének biztosításában kiemelkedő szerepe van nyelvi jogaiknak, különös tekintettel a jelnyelv elismerésére. Az országgyűlési biztos vizsgálta a feliratozás kérdéseit. Megállapította, hogy a jogi szabályozás konkrét kötelezettségeket nem írt elő sem a feliratozás, sem a jelnyelvi tolmácsolás megvalósulására vonatkozólag.

⁵⁶¹ A siket vagy nagyothalló emberek kommunikációjuk során a jelnyelvet vagy valamely speciális kommunikációs rendszert használják. A törvény személyi hatálya emellett kiterjed a siketvak személyekre is, akik közlésfolyamatukban egyidejű hallás- és látássérülésük következtében speciális kommunikációs rendszereket használnak. A jelnyelvi tolmácsszolgálat minden érintett csoportra vonatkozik, ennek megfelelően magyar jelnyelven, valamint speciális kommunikációs rendszerek alkalmazásával nyújt tolmácsszolgáltatást.

⁵⁶² A törvényben szereplő felhatalmazó rendelkezések a végrehajtásához szükséges, törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályok megalkotására adnak lehetőséget a Kormánynak, illetve a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért felelős miniszternek.

⁵⁶³ A jelnyelvi tolmácsszolgálat megvalósítása a hallássérült emberek számára különösen a foglalkoztatási rehabilitáció és az integráció vonatkozásában elsőrendű kérdés. A tolmácsolás ugyanis kapocs lehet a továbbképzés, az előnyösebb munkahelyi pozíciók megteremtése irányába is.

⁵⁶⁴ Ebből következik, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogával nem rendelkező, nem letelepedett és bevándorolt külföldi állampolgár térítésmentesen nem jogosult a tolmácsszolgáltatásra.

támogatási formákat nevesítve térítésmentes jelnyelvi tolmácsszolgáltatás igénybevételére magasabb összegű családi pótlékban,⁵⁶⁵ vagy fogyatékosági támogatásban⁵⁶⁶ való részesülés esetében van lehetőség. Ilyen esetben a jogosultság igazolása pénzbeli ellátást megállapító határozattal történhet. A támogatási formák mellett a térítésmentes tolmácsszolgáltatást megalapozzák továbbá a hallássérültség olyan fokai is, amelyek esetében olyan szakorvosi igazolásra illetve audiogram igénybevételére van szükség, amely a hallásállapot, siketvak személy esetében hallás- és látássérülés felmérésére irányul. Ide tartozik az, akinek hallássérülése legalább az egyik fülön meghaladja a 60 dB-t, vagy mindkét fülön a 40 dB-t. Valamint e jogosulti körbe sorolható az is, akinek fogyatékosága a BNO-10-es osztályozása⁵⁶⁷ szerint egyidejűleg a H54-es⁵⁶⁸ és a H90-es⁵⁶⁹ csoportba tartozik. Véleményem szerint a felsorolt jogosultsági körökbe nem tartozó személyek számára jóval alacsonyabb időkeretben ugyan, de a hallássérülés jellegéhez és fokához leginkább alkalmazkodó kommunikációs közvetítés kialakítása szükséges.

A magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló törvény 5. § (1) bekezdésében meghatározza, hogy az állam által biztosított térítésmentes jelnyelvi tolmácsszolgáltatás időkerete évi 36 000 óra, személyenként legfeljebb évi 120 óra. Véleményem szerint az említett időbeli szabályozás elgondolkodtató, kérdés, hogy ez mennyire elegendő a hatékony joggyakorlásához. Egyértelműen látszik, hogy a jelnyelvi tolmácsszolgáltatás helyzete a jövőben a nemzetgazdaság vállalási lehetőségeinek függvényében fog alakulni. Minél több lehetőség nyílik a jelnyelvi tolmácsok közreműködésére, annál gördülékenyebb lesz a hallássérült személyek közlésfolyamatban való részvétele, ezáltal pedig az alapjogaik tényleges gyakorlása is.

Meghatározott életviszonyokra való fokozottabb figyelemmel a jogalkotó felsorolta azokat a területeket is, amelyek számára az állam az éves személyi időkereteken kívül további időtartamot biztosít. Ilyen a gimnáziumban, szakközépiskolában, illetve szakiskolában tanuló jogviszonyban álló személy részére tanévenként 120 óra, a felsőoktatási hallgatói jogviszonyban álló személy részére szemeszterenként 60 óra, a képzéssel összefüggésben a felnőttképzésben résztvevő személy részére képzésenként a képzés óraszámára 20 százalékának megfelelő mértékű térítésmentes jelnyelvi tolmácsszolgáltatás biztosítása. A felsorolásból egyértelműen látszik, hogy a cél az oktatás és a képzés hozzáférhetőségének elmélyítését célozza meg. Véleményem szerint bővíteni kellene a meghatározott órakereten felüli igénybevétel katalógusát különösen a rehabilitáció, a szociális ellátásokhoz való hozzájutás

⁵⁶⁵ Az 1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról a 4. § f) pontjában értelmezi, ki minősül tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személynek.

⁵⁶⁶ A fogyatékosági támogatásban való részesülés a hazai állami támogatások közül az a juttatás, ami kifejezetten a fogyatékosággal élő egyéneket célozza meg. A Fot. 22. §-a szerint a „fogyatékosági támogatás a súlyosan fogyatékos személy részére az esélyegyenlőséget elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. A támogatás célja, hogy – a súlyosan fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez.” A törvény a jogosulti kört is részletesen meghatározza, a támogatás mértéke az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 65, illetve 80%-a.

⁵⁶⁷ A BNO az egészségügyben használt, a betegségek nemzetközi osztályozására szolgáló kódrendszer rövidítése. A BNO-10-es osztályozás a betegségek nemzetközi osztályozására szolgáló kódrendszer 10. revízióját jelenti. A felülvizsgálatokat a pontosabb megfogalmazás, illetve az újabb betegségek megjelenése tette szükségessé. A legújabb változat kialakítása 1983-ban kezdődött, ekkor tartották Genfben a BNO-10 előkészítő értekezletét. Az új kódtáblázat 1989-ben Genfben került végső elfogadásra.

A kódrendszer nemzetközi forrásáról lásd <http://apps.who.int/classifications/apps/icd/icd10online/> (2009.10.24.) Magyarországon az OEP által finanszírozott egészségügyi ellátások vonatkozásában lásd <http://www.gyogyinfok.hu/forum/BNO/index.asp> (2009.10.24.)

⁵⁶⁸ H54 – Vakság és csökkenlátás

⁵⁶⁹ H90 – Vezetékes típusú és idegi eredetű hallásvesztés

szférájában. Az oktatás mellett ezek azok a területek, amelyek leginkább befolyásolhatják az életminőség alakulását.

Fontos alaptételt jelent továbbá, hogy a *tértítésmentes jelnyelvi tolmácsszolgáltatás* az állam által finanszírozott jelnyelvi tolmácsszolgáltatásoknál vehető igénybe. A jelnyelvi tolmácsszolgálat magyar jelnyelven, valamint speciális kommunikációs rendszerek alkalmazásával nyújt tolmácsszolgáltatást. Utóbbiba tartozó rendszereket a törvény mellékletében tartalmazza: ilyen a taktilis jelnyelv,⁵⁷⁰ a jelesített magyar nyelv,⁵⁷¹ az ujjábécé,⁵⁷² a daktil tenyérbe jelelése,⁵⁷³ a magyar nyelvű beszéd vizualizálása,⁵⁷⁴ a magyar nyelvű, hangzó beszéd írásba foglalása,⁵⁷⁵ a Lorm-ábécé,⁵⁷⁶ a tenyérbe írás,⁵⁷⁷ a Braille-írás,⁵⁷⁸ a Braille-írás taktilis formája,⁵⁷⁹ a Tadoma vibrációs módszer.⁵⁸⁰

A fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének biztosítására létrehozott, a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért felelős miniszter szakmai felügyelete alatt álló szervezet a térítésmentes jelnyelvi tolmácsszolgáltatást az időkerettel való gazdálkodás és a finanszírozás tekintetében ellenőrzi, továbbá az ellenőrzés céljából nyilvántartást vezet a térítésmentes jelnyelvi tolmácsszolgáltatásról.

A jelnyelvi tolmácsok számára meghatározó jelentőségű, hogy a törvény rögzíti a Jelnyelvi Tolmácsok Országos Névjegyzékének létrehozását, amely jegyzék véleményem szerint a minőségi szolgáltatás megteremtését segíti elő. Jelnyelvi tolmácsolási tevékenységet a térítésmentes jelnyelvi tolmácsszolgáltatás, a közszolgáltatási tevékenység, továbbá a közoktatásról, a szakképzésről, a felsőoktatásról, valamint a felnőttképzésről szóló törvény alapján megszervezett szóbeli vizsgák során meghatározott feltételeknek való megfelelés esetén lehet végezni.⁵⁸¹ A tolmácsolási tevékenységet folytatni kívánó személy köteles az erre irányuló szándékát a Jelnyelvi Tolmácsok Országos Névjegyzékét vezető hatóságnak bejelenteni. A bejelentésben a bejelentő természetes személyazonosító adatait meg kell jelölni.

⁵⁷⁰ A taktilis jelnyelv a jelnyelvi jelek átadása kéz a kézbe történő jeleléssel, amely esetben az üzenet közlője a siketvak személy keze alatt jelel.

⁵⁷¹ A jelesített magyar nyelv olyan mű nyelvrendszer, amely a magyar nyelv nyelvtani eszközeit használja fel, hangzó vagy nem hangzó artikulálás kíséri. Az egyes magyar szavak kifejezésével egyidejűleg, a kéz mozdulatainak és pozíciójának segítségével jelennek meg a magyar nyelv megfelelő jelei.

⁵⁷² Az ujjábécé a kéz ujjainak és tenyerének formálásával, valamint azok pozíciójának segítségével jeleníti meg a magyar ábécé egyes betűit. Az ujjábécé a magyar jelnyelv és a jelesített magyar nyelv szerves része. Olyan idegen eredetű szavak betűzéséhez, illetve szakkifejezések és fogalmak jelelésére használják, amelyeket a magyar jelnyelv nem tud megfelelően kifejezni.

⁵⁷³ A daktil tenyérbe jelelése során a közlő fél az információt befogadó személy tenyerének érintésével, jól érzékelhető és differenciálható módon adja át az információkat, a magyar daktil ábécé kézjeleit használja.

⁵⁷⁴ A magyar nyelvű beszéd vizualizálása az egyes magyar szavak szájjal történő, tisztán érzékelhető artikulálása, amely lehetővé teszi vagy megkönnyíti a hangzó beszédnek szájról történő leolvasását azon személy számára, aki a magyar nyelvet elsajátította és kommunikációs eszközként a szájról olvasást részesíti előnyben.

⁵⁷⁵ A magyar nyelvű, hangzó beszéd írásba foglalása a beszédnek írásos formába történő átalakítása reális időben, az igényeknek megfelelően – szükség szerint – nagyobbított betűkkel vagy Braille-írással.

⁵⁷⁶ A Lorm-ábécé olyan tenyérérintéses ábécé, amely meghatározott mozdulatok és érintési formák segítségével rajzolja a közlést fogadó személy tenyerébe és ujjaira az egyes betűket.

⁵⁷⁷ A tenyérbe írás a nyomtatott magyar nagybetűknek általában a közlést fogadó személy tenyerébe történő írása.

⁵⁷⁸ A Braille-írás speciális, kitapintható írásmód, amelyben a betűket, számokat és írásjeleket a papír síkjából kiemelkedő, hatpontos rendszerben elhelyezett pontok alkotják.

⁵⁷⁹ A Braille-írás taktilis formája a magyar ábécé betűinek érintéses formájú ábrázolása a közlést fogadó személy kezének két ujján, illetve kezeinek több ujján, a Braille írás kódolt jelrendszerének segítségével.

⁵⁸⁰ A Tadoma vibrációs módszer a hangzó beszédnek a beszélő hangszálai rezgésének, továbbá alsó állkapcsa és ajkai mozgásának, valamint arcának tapintása általi érzékelése.

⁵⁸¹ E tevékenységet az folytathat, aki büntetlen előéletű, a tolmácsolási tevékenység tekintetében nem áll foglalkoztatástól eltiltás hatálya alatt, továbbá rendelkezik jogszabályban meghatározott szakmai képesítéssel és megfelel az ott meghatározott egyéb feltételeknek.

Természetesen a jelnyelv tárgykörében is beszélhetünk a személyes adatok védelméről, ezzel magyarázható, hogy a jelnyelvi tolmácsot a tevékenységével összefüggésben tudomására jutott adatok, tények, információk vonatkozásában titoktartási kötelezettség terheli. A titoktartás nem vonatkozik arra az esetre, amikor a hallássérült, illetve siketvak személy az adatnyújtáshoz hozzájárult, vagy jogszabály az adat, tény, információ szolgáltatásának kötelezettségét írja elő. Az előbbiekből talán érződik, hogy a jelnyelvi tolmács bizalmi szerepet tölt be a közlésfolyamatban, ezért lehetőséget kell teremteni arra, hogy a jogosult szabadon válasszon a rendelkezésre álló tolmácsok között. Úgy vélem, hogy a jelnyelvi tolmács a tudomására jutott személyes adatok vonatkozásában egyfajta adatkezelő szerepet tölt be, hiszen az adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül az adatokon végzett olyan műveletet vagy a műveletek összességét jelenti, amely az adatok továbbítását is magában foglalja.

A jelnyelvi tolmácsszolgáltatásokhoz kapcsolódó finanszírozási szabályok meghatározzák a szolgáltatók hatékony létezésének kereteit is egyben. A jelnyelvi tolmácsolás finanszírozása a törvény által meghatározott közszolgáltatási tevékenység és bizonyos szóbeli vizsgák vonatkozásában a jogosult számára ingyenes. Ilyenkor a közszolgáltatást nyújtó szerv, szervezet vagy intézmény viseli a költségeket. Az ezeken kívüli esetekben a térítésmentes tolmácsolás a költségvetés erre vonatkozó önálló irányzataiból történik finanszírozási szerződések segítségével, a pályáztatás eszközével. Ez a jogosult számára a rendelkezésre álló keret erejéig ugyancsak ingyenes. Emellett térítés esetében bármilyen helyzetben élni lehet jelnyelvi tolmács igénybevételével. Véleményem szerint a jelnyelvi tolmácsszolgáltatáshoz való jog költségei szempontjából kiemelt jelentősége van a gender költségvetési tervezéshez⁵⁸² hasonló elemzéseknek. A hallássérült személyekhez fűződő nyelvi jogok egyenlő biztosításának a költségvetés folyamataira figyelemmel szükséges megvalósulnia. Úgy vélem a jelnyelvi tolmácsszolgáltatókhoz való jog értéket közvetít, hiszen kapcsolatot teremt a hangok nélküli világ és a halló társadalom között. Mindeközben az általános nyelvhasználati formákkal egyenlő jelnyelv segítségével méltósággal teli kommunikációt hoz létre.

A jogi szabályozás kialakítása fontos lépés a hatékony jelnyelvi tolmácsszolgálat megteremtésében. A hatékonyságot azonban olyan tényezők hátráltathatják mint a szükséges tolmáclétszám hiánya, illetve a jelnyelvi tolmácsok nem egységes képzettségi állapota.⁵⁸³ A megfelelő színvonalú tolmácsszolgáltatás kialakítása érdekében kiemelkedő jelentősége van a jelnyelvi tolmácsszolgáltatáshoz fűződő minőségbiztosítási rendszer megteremtésének. Az ennek előkészítéséhez szükséges háttérfeladatokat a Magyar Jelnyelvi Programiroda által felkért szakértők kezdték el kidolgozni. Egyelőre a tolmácsközpontok szakmai vezetői próbálnak felelősséget vállalni a szakemberek munkájáért, a Jelnyelvi Tolmácsok Országos Szövetsége etikai kódexben foglalkozik a minőség biztosításával.⁵⁸⁴

⁵⁸² A gender költségvetés tervezés a nők és a férfiak egyenlősége figyelembevételével történő költségvetés-készítést jelent. A költségvetés előkészítésétől, annak valamennyi fázisában figyelembe kell venni a gender-perspektívát, a költségvetési bevételek és kiadások gender egyenlőségét. A fogyatékossgal élő személyek esetében ez azt jelenti, hogy a költségvetés megtervezésekor mindenkor figyelemmel kell lenni a fogyatékossg miatti megkülönböztetés tilalmára, a fogyatékossgal élő emberek egyenlő jogainak biztosítását a költségvetés segítségével is elő kell mozdítani. Lásd Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: A nemek egyenlősége a Magyar Köztársaságban. In: Nemek közötti egyenlőség a költségvetés készítés gyakorlatában / Gender Budgeting in Practice. Vydavatelství a nakladatelství Aleš .en.k s.r.o., Plzeň 2007. 51-65. o.

⁵⁸³ Ezek a nehézségek a német irodalomban megfogalmazásra kerültek. Annette Höhne: Eine Welt der Stille. Wilhelm Fink Verlag, München 2005. 26. o.

⁵⁸⁴ http://www.josz.hu/02_altalanos_tudnivalok/jelnyelvitolmacsolasrol.htm (2013.02.23.)

b) A jelnyelv és a speciális kommunikációs rendszerek elsajátítására, a hallássérült gyermekek oktatására vonatkozó szabályok

A hallássérült emberek jelnyelvét a kommunikáció iránti szükséglet hozta létre. Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége az adott speciális kommunikáció iránti hozzáférhetőség biztosítása, amelynek megszervezését intézményi szinten kell megvalósítani. A törvény megfogalmazza, hogy a hallássérült, illetve a siketvak személy számára biztosítani kell a magyar jelnyelv, illetőleg az egyéni szükségleteinek leginkább megfelelő speciális kommunikációs rendszerek elsajátítását, azok használatát. A hallássérült, illetve a siketvak gyermekek, tanulók számára létrehozott gyógypedagógiai intézményben az óvodai neveléskor, valamint az iskolai nevelés-oktatás előkészítő évfolyamától kezdve a siket vagy siketvak gyermek számára a magyar jelnyelv vagy a speciális kommunikációs rendszer oktatása kötelező.⁵⁸⁵

Az óvodai nevelés, illetve iskolai nevelés és oktatás keretében a magyar jelnyelv vagy speciális kommunikációs rendszer oktatását meg kell szervezni, amennyiben azt a szülő (gyám) írásban kezdeményezi az intézmény vezetőjénél. Erre akkor van lehetőség, ha a gyógypedagógiai intézményben a hallássérült a kötelezően előírt oktatás előbbiekben említésre került alanyi körébe nem tartozik, illetve, ha a gyógypedagógiai intézmény körén kívül eső nevelési-oktatási intézményben hallássérült vagy siketvak gyermek, tanuló számára merül fel a képzés iránti igény.

A nevelő-oktató tevékenység hatékony működéséhez megfelelő szakértelemmel rendelkező, speciálisan erre képzett szakértői bázisra van szükség. A magyar jelnyelv oktatását kizárólag jelnyelv szakos pedagógus végezheti. A speciális kommunikációs rendszerek oktatását látássérültek pedagógiája vagy hallássérültek pedagógiája szakos gyógypedagógus láthatja el. A német szakirodalomban megfogalmazódott, hogy a hallássérült ember halló társadalomba való beilleszkedését nagymértékben befolyásolja, hogy milyenek a kommunikációs lehetőségek, hogyan lehet hozzájutni az információkhoz.⁵⁸⁶ A nem hallássérült szülő gyakran nehézségekbe ütközik, amikor siket gyermekével kommunikál, mert a szülők számára nem mindig adottak a jelnyelv elsajátításának feltételei. A hangzó beszéd tanításának előtérbe helyezése gyakran azt eredményezi, hogy a gyermeknek a jelnyelv természetes nyelvének megtanulására nem lesz lehetősége. Viszont azok a családok, ahol a szülő és a gyermek is hallássérült, a jelnyelvet zavar nélkül alkalmazzák.

Magyarországon a törvényalkotó felismerte, hogy a szülő számára is lehetővé kell tenni az adott kommunikációs rendszer elsajátítását. A hallássérült gyermeket nevelő szülők számára biztosítani kell azt a jogot, hogy a jelnyelvet, illetve adott speciális kommunikációs rendszert alkalmazni, használni tudják. A hallássérült emberek kommunikációs alapjogainak harmadik személyek irányába megnyilvánuló, horizontális hatásáról beszélhetünk ebben az esetben.

A hallássérültek tanintézteiben a tanulás az úgynevezett auditív-verbális módszer alapján zajlik. *László András* 1979-ben a hallásnevelés célkitűzéséről így nyilatkozott: „A hallásneveléssel célunk, hogy a formailag, tartamilag tisztázott szavak és mondatok megértését fülön át kondicionálva a meglévő hallásnyomok felhasználásával, az akusztikai emlékképek felhalmozásával, a differenciálási küszöb szűkítésével, a kombinációs lehetőség alapján biztosítsuk, ezáltal a tökéletesebb beszédmegértéshez és (ritmus, hangsúly, hangszín tekintetében) tisztább kiejtéshez a hallássérült gyermeket eljutassuk. Ez a továbbiakban a fogalmi gondolkodás magasabb szintjének kialakítását is segíti.”⁵⁸⁷ A manapság is használt

⁵⁸⁵ A hallássérült gyermekek oktatására vonatkozó egyes szabályok 2017. szeptember 1-jén lépnek hatályba.

⁵⁸⁶ Helmut C. Berghaus – Heike Bermond – Heike Milz: Behinderung und Alter: Gesellschaftliche Teilhabe 2030. Books und Demand GmbH, Norderstedt 2009. 153. o.

⁵⁸⁷ László András: A hallási fogyatékosok gyógypedagógiájának alapjai. In: A gyógypedagógia alapproblémái. (Szerk.: Göllesz Viktor) Medicina, Budapest 1979. 239. o.

auditív-verbális oktatási módszer lényege, hogy hallásmaradványra támaszkodva a hangzó beszédet helyezi előtérbe. A szájról olvasás technikája azonban lassabbá teszi a tanulás folyamatát, ami nehézségeket okozhat többek között a továbbtanulásban is.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy a hallássérüléssel összefüggésben a legtöbb sérelem Ausztriában az oktatás területén jelentkezik. Jellemző, hogy a hallássérült személy nem képes az írott nyelvet használni a mindennapokban, emellett nagyon nehezen beszél. A gyenge írott nyelvi kompetencia alacsony iskolai végzettséghez vezet, ami miatt gyakoriak a nehézségek a munkavállalásnál. A felsőfokú tanulmányok csak egy szűk réteg számára adottak, akik a hangzó nyelvet a tanulás folyamatához szükséges mértékben el tudták sajátítani.⁵⁸⁸

A siket hallgatók számára a felsőoktatásban való részvétel nehézségei hazánkban is abból adódnak, hogy nem hallják az előadásokat, jelnyelvi tolmácsra van szükségük, illetve társaik, közvetlen környezetük segítségét igénylik. A nagyothallók könnyebb helyzetben vannak, mert az érthető beszéd megtanulásával eredményesebben tudnak megfelelni a követelményeknek. Az idegennyelv-tanulás és a nyelvvizsga-kötelezettség alóli mentesség az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célozza. Erre akkor van lehetőség, ha a súlyosan hallássérült (siket) hallgató korábbi tanulmányai során is mentes volt ez alól, illetve fogyatékosága miatt nem képes az idegen nyelv megtanulására. Az adott intézmény határoz arról, hogy szükség van-e az említett felmentés kiváltására. Nagy könnyebbséget jelent, hogy lehetőség van szóbeli vizsga helyett írásbelit tenni. Az informatikai szakot tanulóknak mindazonáltal meg kell ismerni a számítógép angol nyelvezetét is. A vizsgákon alkalmazható segítségnyújtási lehetőségek lényege, hogy a hallássérült hallgatók speciális igényeire támaszkodnak. Ilyen az írásban történő vizsgázás, az utasítások szóban és írásban való közlése, a tolmács igénybevétele, a vizualitás hangsúlyozása, az egyéb segédeszközök alkalmazása, a felkészülési idő meghosszabbítása a fogyatékosággal nem élők társakhoz viszonyítva.⁵⁸⁹

A jelnyelv használatáról hosszú idő óta él a vita. Ennek ellenzői azt hangsúlyozzák, hogy a jelnyelv hamarabb elsajátítható, könnyen automatikussá válik. A gyermek fejlődését ez kezdetben ugyan elősegíti, később azonban a hangzó beszéd kiteljesedésének akadályává válik.⁵⁹⁰ A mellette szólók érvek kiemelik a kulturális jelentőségét, közösségformáló erejét.⁵⁹¹

László András már az 1970-es években felismerte és megállapította, hogy a szakemberek már több esetben megpróbálták az intézményi nevelésből száműzni a jelnyelvet, az azonban sikertelen maradt. „Siket tanulóink egymás között változatlanul 'jelelnek'.”⁵⁹² Ez utóbbi mondat véleményem szerint a törvény rendeltetését egyértelműen magába sűríti. Az oktatás gyorsabbá válhat a jelnyelv által.

Hazánkban jelenleg tehát a siket gyermekek oktatásában az auditív-verbális módszer a jellemző.⁵⁹³ Emiatt a speciális iskolából kikerülő többsége nem tudja megfelelő módon értelmezni a magyar nyelvű írott szövegeket, többségük nehézségbe ütközik a szóbeli közlés során is. Ennek kiküszöbölése végett fogalmazódott meg az igény, hogy a magyar nyelvet mint idegen nyelvet saját anyanyelvükön, azaz jelnyelven tanítsák. A jelnyelvi törvény ennek lehetőségét teremti meg számukra.⁵⁹⁴

A hallássérült társadalom, különös tekintettel a siket személyekre régóta szorgalmazza, hogy az auditív-verbális oktatási módszer mellett választható legyen az úgynevezett bilingvális,

⁵⁸⁸ Rác Szilárd: „A süketnémától a jelnyelvűig.” Kritika. 2008

http://www.kritikaonline.hu/kritika_08juli_aug_racszilard.html (2013.02.23.)

⁵⁸⁹ Andrásné Dr. Teleki Judit: Fogyatékosággal élő hallgatók a felsőoktatásban. Tájékoztató. 8. o.

⁵⁹⁰ László András: i.m. 243. o.

⁵⁹¹ Kálmán – Könczei: i. m. 342. o.

⁵⁹² László András: i.m. 244. o.

⁵⁹³ Ez a hallókészülékkel felerősített hallásmaradványra alapuló beszéd és írás megtanítását helyezi előtérbe.

⁵⁹⁴ Csuha Sándor – Henger Krisztina – Mongyi Péter – Dr. Perlusz Andrea: „Siket gyermekek kétnyelvű oktatásának lehetőségei és korlátai” című kutatás eredményei. Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány, Magyar Jelnyelvi Programiroda, SZMM támogatásával, 2009. 1. o.

azaz kétnyelvű oktatási módozat is. Ez utóbbi esetén a szájról olvasó, hangzó beszédet előtérbe helyező oktatás mellett jelnyelven történik a szaktárgyi oktatás. A korai fejlesztés és gondozás módjának megválasztása a gyermek szülőjének, gyámjának döntése. Erről legkésőbb a tanévkezdést megelőző 90. napon kell írásbeli nyilatkozatot tennie. A magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló törvényjavaslat még arról szövelt, hogy a gyógypedagógiai intézményben az óvodai - iskolai nevelést bilingvális módszerrel is lehetővé kell tenni, ha azt az azonos óvodai csoportba, iskolai osztályba járó hallássérült vagy siketvak gyermekek szüleinek, gyámjának legalább fele írásban kezdeményezi. Még a törvény elfogadása előtt világossá vált azonban, hogy könnyíteni kell a bilinvális oktatási módszerhez való hozzáférés feltételein annak érdekében, hogy a szülői, gyámi kérelmek számától függetlenül is lehetőség legyen a bilingvális módszerrel való tanulásra. Ennek alapján a törvényben rögzítésre került, hogy a gyógypedagógiai intézmény az óvodai nevelést, iskolai nevelést-oktatást bilingvális módszerrel is köteles biztosítani azon hallássérült vagy siketvak gyermek számára, akinek szülője (gyámja) ezt írásban kezdeményezi. Az oktatási módszerekről szakértői és rehabilitációs bizottság ad tájékoztatást.

A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény szerint az oktatás területén az esélyegyenlőség megvalósítására szükséges törekedni, minden szinten befogadó oktatási rendszer megteremtésére van szükség. Biztosítani kell továbbá az élethosszig tartó tanulás lehetőségét. Ez korábban főként az iskolarendszerű oktatást foglalta magában, de az egész életen át tartó tanulás napjainkra átfog minden tervszerű tanulási tevékenységet függetlenül attól, hogy az formális, nem formális vagy informális.⁵⁹⁵ Ennek mentén a korszerű tanulási formák az egyéni képességekre helyezik a hangsúlyt, a személy tanulási képességét fejlesztik. Ez utóbbi a hallássérült emberek szempontjából is előtérbe kerül. Nevelésükkor ugyanis kiemelt szerepe van az egyéni képességekhez illeszkedő fejlesztésnek. Az oktatás folyamatában pedig a formális és az informális oldal még jobban közelít egymáshoz. Véleményem szerint ennek oka az, hogy nem csupán motiválandó lehetőség, hanem egyenesen elengedhetetlen az élethosszig tartó tanulás biztosítása. Ezért kiemelkedő eredmény, hogy a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény felismerte⁵⁹⁶ ennek fontosságát. Úgy vélem előremutató hatása lehetett volna, amennyiben a törvényben is rögzítésre kerül az egész életen át tartó tanulás paradigmája.

7. Következtetések

A Madridi Nyilatkozat⁵⁹⁷ már 2003-ban kiemelte, hogy a fogyatékosügy emberi jogi kérdés. A fogyatékosággal élő embereket ugyanazok az emberi jogok illetik meg, mint másokat, ők nem jótékonykodást, hanem esélyegyenlőséget akarnak. Ennek érdekében elengedhetetlen a társadalom hozzáállásának átalakítása, ezért kell törekedni a befogadó és elfogadó magatartás kialakítására. A hallássérült személyek esetében ezért annak társadalmi tudatosítása szükséges, hogy a jelnyelv ugyanolyan funkciót tölt be, mint bármilyen más nyelv.

A jelnyelv előtérbe helyezésének alapja, hogy a hallássérült emberekre vonatkozó kommunikációs alapjogi modellel összefüggésben megjelölhetőek azok a főbb tényezők, amelyek alapvetően meghatározzák a hallássérült emberek alapvető jogainak érvényesülését.

⁵⁹⁵ Memorandum az egész életen át tartó tanulásról. A Bizottság munkatársai által készített munkaanyag. Brüsszel, 2000. 9. o. <http://www.nefmi.gov.hu/europai-unio-oktatas/egesz-eleten-at-tarto/egesz-eleten-at-tarto-090803> (2012.12.12.)

⁵⁹⁶ Lásd Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 24. cikkét.

⁵⁹⁷ Madridi Nyilatkozat. „A befogadó társadalom alapja a diszkrimináció-mentességgel párosuló pozitív cselekvés.” A Madridban összegyűlt Európai Fogyatékosügyi Kongresszus több mint 400 résztvevője üdvözölte a 2003. év „Európai Fogyatékos Emberek Événél” nyilvánítását, fektette le jövőképeinek sarokpontjait. Forrás: <http://www.fogyatekos.hu/main/news-116.html> (2012.12.12.)

Ezek közé tartozik különösen a jelnyelv elismerése és használata, a siket kultúra és identitás tiszteletben tartása, a bilingvális oktatás biztosítása, a hozzáférhetőség elérése a társadalmi élet bármely területén, a jelnyelvi tolmácsolás rendszerének kialakítása.⁵⁹⁸ A modell alapján világosan látszik, hogy a hallássérült személyek emberi jogai teljes mértékű gyakorlásának előmozdításában a jelnyelv képezi a centrális tényezőt. A siket emberek életében ugyanis a jelnyelv központi helyet tölt be, mert annak használata – megfelelő intézményi garanciák mellett – biztosíthatja részükre a hozzáférhetőség lehetőségét anélkül, hogy kirekesztettséget eredményezne. Hangsúlyozandó, hogy alkotmányi értéket jelent, amennyiben a hivatkozott intézményi garanciák alaptörvényi szintű felhatalmazásban is részesülnek.

A kommunikációs alapjogi modell lényege, hogy követelményeinek megfelelően a jelnyelvi tolmácsoláshoz való jog és a jelnyelv, illetve a speciális kommunikációs rendszerek elsajátítására vonatkozó szabályok a közlésfolyamatban fellelhető akadályok,⁵⁹⁹ ezen keresztül pedig az emberi jogi jogsérelmek kiküszöbölését is előirányozzák. Ezt felismerve Magyarországon a 2009. évi CXXV. törvény alapvető célja a magyar jelnyelv nyelvi státusának elismerése, illetve összetevőinek tartalmi kibontása és hatékony megvalósítása. Szükséges azonban kiemelni, hogy a hallássérült személyek társadalomba való beilleszkedésének előmozdítása, kommunikációs nehézségeik legördítése gyakran a figyelmesebb artikulációval, a megértés elősegítésével, az érdeklődéssel, a csoportos beszélgetésbe való bekapcsolás kezdeményezésével, a káros gyakorlatok⁶⁰⁰ lebontásával is megvalósulhat. Ebből fakadóan nélkülözhetetlen törekvés, hogy az Alaptörvény H) cikkének vonatkozó rendelkezése és a jelnyelvi törvény rendelkezései informális támogatásban is részesüljenek.

F) AZ ÉRTEKEZÉS ÖSSZEGZÉSE

I. Összefoglalás

Értekezésemben a fogyatékosággal élő személyek alapvető jogai gyakorlásának helyzetét vizsgáltam. A témakör áttekintését azért tartottam fontosnak, mert a sérült emberek jóllehet ugyanolyan alapvető jogokkal rendelkeznek, mint a társadalom többi tagja, mégis gyakran előfordul, hogy egyáltalán nem, vagy csak korlátozottan tudnak élni említett jogaikkal. A fogyatékosággal élő emberek esetében a sérelem tulajdonképpen a legtöbbször már ott jelentkezik, hogy az érintett személyeknek nincs is lehetőségük megkísérteni adott jog gyakorlását. A hétköznapi élet bármely szituációjában felmerülhetnek ugyanis akadályok, amelyek lehetetlenné vagy nehézkesé teszik a sérült embereknek, hogy formálisan meglévő jogaikat ténylegesen is érvényesíthessék. Elég csak például a közlekedési eszközök használatára, az iskolaválasztás nehézségeire, a szociális és egészségügyi ellátás igénybevételének problémáira gondolni, vagy az áruházi vásárláskor felmerülhető lehetséges akadályokat számba venni. Dolgozatomban ezért annak igazolására törekedtem, hogy az említett nehézségek mérsékelhetőek, vagy kiküszöbölhetőek, amennyiben az állam felismeri, hogy a fogyatékosággal élő személyek helyzetének javulása jelentős mértékben a környezet alkalmazkodásán is múlik. Ennek keretei kialakítása pedig feltételezi a jog változását is.

II. Tézisek

⁵⁹⁸ Vö. Hilde Haualand – Colin Allen: Deaf People and Human Rights. World Federation of the Deaf and Swedish National Association of the Deaf 2009. 9. o.

⁵⁹⁹ Kósa – Lovász – Tapolczai: i.m. 44-45. o.

⁶⁰⁰ Kálmán – Könczei: i.m. 503. o.

A jog szerepe a fogyatékoságot illetően abban rejlik, hogy elősegítse a fogyatékosággal élő emberek önálló életvitelének megteremtését és társadalmi inklúzióját nehezítő akadályok lebontását. E célkitűzést felismerve dolgozatomban az ehhez szükséges alapvető kondíciók alkotmányjogi szempontú feltárására és bemutatására törekedtem. Ennek során világossá vált, hogy a fogyatékoságból eredő nehézségek feloldása komplex, *multidiszciplináris* szemléletet alkalmazó emberi jogi megközelítést igényel. E szemlélet elvárásaira figyelemmel az értekezésre vonatkozó megállapításaim és javaslataim – a dolgozat egyes egységeire lebontva – tézisszerűen összefoglalva az alábbiak.

A) A fogyatékoság fogalma

Értekezésem A) részében a fogyatékoság fogalmának meghatározására törekedtem. Ezért a fogyatékoság történeti-filozófiai megközelítését követően a definíciót értelmező alapvető modellek bemutatására helyeztem a hangsúlyt. Emellett elemeztem a posztmodernitás összefüggésrendszerének a fogyatékoságpolitikára gyakorolt hatását. Ennek alapján az alábbi összefoglaló megállapításokat és javaslatokat teszem.

1. A megfelelő fogyatékoság fogalom kialakítása *genus proximuma* a hatékony jogfejlesztésnek. Jóllehet a fogyatékoság fogalmának bemutatása összetett feladat, mert a definíció meghatározására több modell jött létre.⁶⁰¹ Az *orvosi modell* a fogyatékoságot alapvetően az egészség károsodásával azonosítja. A fogyatékosággal élő személyt betegserepbe helyezi, és az ehhez alkalmazkodó passzív viselkedésformákra koncentrálnak. A fogyatékoság *társadalmi modellje* már felismerte, hogy a fogyatékoság „társadalmilag megalkotott kategória”,⁶⁰² a károsodás következtében ugyanis akadályozottá válik a közösségi életben a részvételi funkciók betöltése.⁶⁰³ Jelenleg a *bio-pszicho-szociális* megközelítés a leginkább elfogadott, mert ez többpilléres rendszerben értelmezi a fogyatékoság fogalmát, az egyes modellek főbb ismertetőjegyeit integrálja, és széles spektrumú értelmezést követ. A *kulturális fogalmi modell* szintén jelentős helyet foglal el a megközelítések sorában, mert a fogyatékoságot a hozzá kapcsolódó közösségi attitűd eredményeként világítja meg.⁶⁰⁴

2. Véleményem szerint szükséges a fogyatékosághoz kapcsolódó – alapvetően a bio-pszicho-szociális megközelítésre támaszkodó – *alapjogi modell* létrehozása is, amelynek lényege, hogy az egyes alapvető jogokat a fogyatékosággal élő személyekre vetítve értelmezi. Ez a megközelítés összhangban van a német Szövetségi Alkotmánybíróság⁶⁰⁵ és a németországi jogirodalom fogalmi értelmezésével.⁶⁰⁶ Ennek értelmében ugyanis a fogyatékoság objektív fogalom, amelynek meghatározó elemei a funkcionális károsodás, és ebből következően a társadalmi életben jelentkező negatív következmények. Ehhez illeszkedve fogyatékosággal élők személyeknek tekintendők, akik olyan tartós funkcionális károsodással rendelkeznek, amely testi, szellemi vagy lelki állapotukban jelentkezik, mindez pedig hátráltatja őket a társadalmi funkciók betöltésében.⁶⁰⁷ Meglátásom szerint az említett német definíció és a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény preambulumban szereplő meghatározás szintézise helytálló kiindulópontot jelenthet a fogyatékoság lényegének meghatározásakor. Ennek alapulvételével ugyanis a fogyatékoság a tartósan fennálló testi, szellemi, vagy lelki jellegű funkcionális rendellenességgel rendelkező személy és az attitűdbeli, illetve a környezeti akadályok kölcsönhatásának következményeként előálló

⁶⁰¹ Az orvosi és a társadalmi modell főbb különbségeivel összefüggésben lásd Dimopoulos: i. m. 22. o.

⁶⁰² Degener: Antidiskriminierungsrechte für Behinderte: Ein globaler Überblick. 890. o.

⁶⁰³ E. Lord – N. Guernsey – M. Balfe – L. Karr: i. m. 35. o.

⁶⁰⁴ <http://www.waccglobal.org/en/20061-celebrating-cultural-diversity/568-Disabled-people-A-social-group-with-cultural-identities.html> (2012.12.22.)

⁶⁰⁵ BVerfGE 96, 288 (401)

⁶⁰⁶ Dreier (Hrsg.): i. m. 478-479. o.

⁶⁰⁷ C. Umbach – Clemens (Hrsg.): i. m. 346. o.

válasz, amely gátolja a másokkal azonos alapon történő teljes és hatékony társadalmi részvételt.

3. Meglátásom szerint a fogyatékoság mint a társadalomban való részvételt nehezítő, az egyéni és a környezeti akadályok összeütközéséből eredő *válasz* kezelése posztmodern vonásokat hordoz. Ezt jelzi a globalizáció erkölcsi szempontú fenntartható fejlődésének⁶⁰⁸ előtérbe kerülése, az integráció, inklúzió és a szegregáció ellentétes irányú törekvéseinek versengése, a fogyatékoság kezelésének komplex szemlélete, a fogyatékoságpolitikai intézkedések tekintetében a komplementaritás jelenléte.

4. Az alkotmányos jogállam megvalósítja a posztmodernitás egyik tipikus közhatalmi rendszerét,⁶⁰⁹ amelynek célkitűzései közé tartozik a szociális érzékenység, a szolidaritás, és a társadalmi igazságosság érvényesítése, ennek keretében a fogyatékosággal élő személyek egyenjogúságának biztosítása. A törekvések megvalósítását azonban nehezítheti, hogy a posztdemokrácia a posztmodernitás alkotmányos jogállami demokráciájának olyan változatát jelenti, amelyben az egyensúly a hatékonyság növelésének reményében az egyik egyensúlyozó erő javára eltolódik.⁶¹⁰ Ezért szűkül a társadalmi esélyegyenlőség,⁶¹¹ növekszik a kirekesztettségben élők száma, amely jelenség fokozottan befolyásolja a sérült emberek élethelyzetét is. Ennek következtében az alkotmányjog szerepe a fogyatékosággal élő emberek védelmének biztosítása érdekében abban rejlik, hogy az említett egyensúly helyreállításának kereteit kialakítsa és megtartsa.

B) Nemzetközi és szupranacionális normarendszer

Az értekezés B) részében – a legmeghatározóbb nemzetközi és európai uniós szabályozás tartalmának összefoglalásával – a sérült emberek élethelyzetéhez kapcsolódó alapvető „közös szttenderdek” megvilágítására törekedtem. Ennek alapján az alábbi megállapításokat teszem.

1. Alapvető tétel, hogy az Európai Unió a fogyatékoságból adódó hátrányok ellensúlyozását olyan tárgykörnek tekinti, amelynek kezelése többszintű együttműködést feltételez. A fogyatékosághoz kapcsolódó tagállami szabályozásoknak ezért a nemzetközi és a szupranacionális szabályozás követelményeinek meg kell felelniük. A legfontosabb nemzetközi és európai uniós joganyag szabályozása alátámasztja, hogy a fogyatékoság alapjogi szempontú vizsgálatára van szükség.

2. Az Európai Unió célkitűzései közé emelte a fogyatékosággal élő emberek helyzetének javítását különös tekintettel teljes mértékű joggyakorlásuk, valamint a társadalomban és az európai gazdaságban való részvételük biztosítására. A megvalósítás folyamata a fogyatékosággal élő személyek egyenrangúságának széleskörű értelmezését feltételezi, amelyhez az uniós szabályozás is illeszkedik. Ennek alappilléreit az EUMSZ 10. és 19. cikkei, valamint a Charta 1., 21., és 26. cikkei jelentik.⁶¹² A hivatkozott rendelkezések alapján a Bizottság az egyenlő bánásmód megvalósítását a meglévő uniós jogszabályok alkalmazása által, valamint a megkülönböztetéssel szembeni fellépésre és az esélyegyenlőség elősegítésére irányuló szakpolitika segítségével törekszik elérni.⁶¹³ Különleges jelentőségű továbbá, hogy az Európai Unió 2007. március 30-án aláírta a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló

⁶⁰⁸ Erről lásd Degener: Eine UN-Menschenrechtskonvention für Behinderte als Beitrag zur ethischen Globalisierung. 37. o.

⁶⁰⁹ Ezzel összefüggésben lásd Ádám Antal: A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról. *Közjogi Szemle* 2012. 1. sz. 1-9. o.

⁶¹⁰ Ádám: A posztdemokráciáról mint a posztmodernitás különös változatáról. 14. o.

⁶¹¹ Ádám: A posztdemokráciáról mint a posztmodernitás különös változatáról. 13. o.

⁶¹² Erről lásd bővebben Kugelman: i. m. 1020. o.

⁶¹³ Európai fogyatékosággügyi stratégia 2010–2020: megújított elkötelezettség az akadálymentes Európa megvalósítása iránt. Brüsszel 2010. 8. o.

egyezményt,⁶¹⁴ és a megerősítési folyamat lezárulását követően az EU lett az első olyan nemzetközi szervezet, amely hivatalosan az egyezmény részes felévé vált. Az ENSZ egyezmény központi szerepet tölt be a fogyatékoságpolitikában, mert meghatározza a fogyatékosággal élő személyek alapvető jogainak gyakorlásához szükséges minimumkövetelményeket és előírja, hogy valamennyi uniós szintű jogszabály és szakpolitika feleljen meg a benne szereplő kikötéseknek.

3. Jóllehet az Európai Unió alapjogvédelme eltérő irányultságú mind a nemzetihez, mind a nemzetközihez képest, mégis az újabb fejlődési irányok azt jelzik, hogy azok közelednek egymáshoz.⁶¹⁵ A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével ez mutatkozik meg a Charta primer uniós jog részéhez való kapcsolásában,⁶¹⁶ az alkotmányos hagyományokra való hivatkozásban, illetve az Európai Unió EJEE-hez való csatlakozásában.

Az EJEE – vélhetően az elfogadásának ideje okán – nem tartalmaz speciálisan a fogyatékosággal élő személyekre vonatkozó szabályokat. Rendelkezései azonban kétségtelenül a fogyatékosággal élő személyekre is vonatkoznak.⁶¹⁷ Az *EJEE-hez való csatlakozás jelentősége, hogy a fogyatékosággal élő személyek alapjogi helyzetét erősítő uniós szakpolitika fejlesztését vetíti elő*. Ezt a célkitűzést juttatja kifejezésre a 2010-2020-ra szóló *Európai fogyatékoságügyi stratégia*⁶¹⁸ is, amelynek alapján a *Bizottság* célkitűzése, hogy a tagállamokkal együttműködve megszüntesse az akadálymentes Európa létrehozását gátló tényezőket.⁶¹⁹

C) Nemzeti szabályozások

Az értekezés nemzeti szabályozásokról szóló C) része két fő alrészre tagolódik. Az első alrészben az Európai Unió tagállamaiban található fogyatékosággal élő személyekre vonatkozó alkotmányi szabályozások bemutatására és kritikai jellegű értékelésére, valamint a szabályozási megoldások főbb irányainak feltárására törekedtem. A második alrészben a fogyatékosággal élő embereket érintő alkotmányi szabályozás magyarországi megvalósulását taglaltam. Ehhez illeszkedve mutattam be az Alaptörvény fogyatékoság fogalmának alkotmánybírói értelmezését. E részre összességében az alábbi következtetések és javaslatok tehetők.

1. Az alkotmányos hagyományok a tagállami jogok legmagasabb szintű kifejeződései,⁶²⁰ az alkotmányi értékek körét gazdagítják. A fogyatékoságot érintő, az Európai Unió tagállamaiban lévő alkotmányi szabályozások áttekintése során megfigyelhető, hogy a fogyatékoságot külön nevesítő diszkriminációs tilalmak mellett megtalálhatóak a fogyatékosággal élő emberek társadalmi részvételét hangsúlyozó megfogalmazások, valamint fellelhetőek a jelnyelvhez fűződő alkotmányi szabályozások is.⁶²¹ Magyarországon jelentős előrelépést jelent, hogy az Alaptörvény fogyatékosághoz kapcsolódó rendelkezéseiben az uniós szabályozási jegyek felismerhetőek: a fogyatékoság kategóriája ugyanis szerepel a diszkriminációs okok között, emellett a fogyatékosággal élő személyek, valamint a jelnyelv védelme is külön rögzítésre került benne. Előrelépést jelent továbbá, hogy

⁶¹⁴ IP/07/446

⁶¹⁵ Ezzel összefüggésben lásd Chronowski – Drinóczi –Ernszt: Hungary. In: International Law and Domestic Legal Systems. Incorporation, Transformation, and Persuasion. 274-287. o.

⁶¹⁶ Pernice: i. m. 236. o.

⁶¹⁷ G. Loucaides: i. m. 95. o.

⁶¹⁸ Európai fogyatékoságügyi stratégia 2010-2020. 3. o.

⁶¹⁹ Council Resolutions (SOC 375 of 2 June 2010) and 2008/C 75/01 and European Parliament Resolution B6-0194/2009, P6_TA(2009)0334.

⁶²⁰ Petrétei: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 61-63. o.

⁶²¹ Hölscheidt: i. m. 319. o.

az Alaptörvény negyedik módosítása következtében a szociális biztonságról szóló XIX. cikk a fogyatékossgot is felsorolja a védett tulajdonságok között.

2. A hazai jogrendszer nem rendelkezik egységes fogalommal a fogyatékos személy meghatározására. Meglátásom szerint a fogyatékossg alkotmányjogi szempontú meghatározásának ezért van kiemelkedő szerepe, mert általa legfelsőbb normatív szinten alakíthatók ki az említett hiányzó egységesség normatív fogalmi alapelemei. Ennek okán előrelépést jelent, hogy *a fogyatékossg nevesítésre került az Alaptörvényben*, az Alkotmánybíróság pedig a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatával – a Fogyatékossggal élő személyek jogairól szóló egyezmény 1. cikkében szereplő bio-pszicho-szociális jellegű fogalomhasználatot alapul véve – megerősítette az alkotmányi szintű fogyatékossg fogalom létjogosultságát.

3. A fogyatékossggal élő személyeket érintő alaptörvénybeli rendelkezések előremutató hatását azonban csökkentheti, hogy azok értelmezése nehézségekhez vezethet. Véleményem szerint az érintett alaptörvényi rendelkezések részletező, garanciákat felsorakoztató megfogalmazásával az Alaptörvény és a szupranacionális környezet közötti összhangot megbontó értelmezések elkerülhetők lehettek volna. Ennek alátámasztására az értekezésben több alkalommal megfogalmaztam az Alaptörvény szövegére vonatkozó következtetéseimet és vázoltam lehetséges megoldásokat. Ezek összességében az alábbiak.

- A Charta preambuluma a fogyatékossggal élő személyek védelmét célzó chartabeli rendelkezések részére megfelelő keretet biztosít. Ehhez képest az említett összhang az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása és a fogyatékossggal összefüggő további rendelkezései között már kevésbé figyelhető meg. A *„közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye”* kitétel esetében a nehézséget az okozhatja, hogy tévesen azt sugallhatja, hogy a fogyatékossggal élő személy becsületét értelmi, vagy munkavégzésre való képessége határozza meg. A preambulum pedig nem tartalmaz más olyan rendelkezést, amely kizárná vagy enyhítené az említett értelmezést. Ezért jelentős szerepe lehetett volna, ha az *emberi méltóság érinthetlenségének hangsúlyozására* helyeződött volna a hangsúly. Az előbbi fordulat mellett a preambulumban megjelenő *„elesettek”* kifejezés értelmezése szintén kérdéseket vethet fel: kik tartoznak az említett csoportba, illetve milyen üzenet fogalmazódhat meg a kifejezés hatására a társadalom, valamint az állam irányába. Amennyiben ugyanis az *„elesettek”* alanyi körébe a fogyatékossggal élő emberek is beleértendők, akkor a megnevezés tévesen azt is közvetítheti, hogy a fogyatékossggal élő emberek élethelyzete kizárólag a társadalmopolitikai eszközrendszer lehetőségein múlik, önrendelkezésük figyelembevétele nélkül alakul. Ennek a felvetésnek a lehetőségét erősítheti, hogy a Nemzeti Hitvallás az *elesettek* megsegítésének kötelezettségéről szól, nem emeli ki azonban, hogy ők a társadalom többi tagjával *egyenlő jogokkal* rendelkeznek.
- Az Alaptörvény *„Szabadság és felelősség”* című fejezetének II. cikke rögzíti az emberi méltóság sérthetlenségét. Mégis összességében megfigyelhető, hogy az Alaptörvény szabályozása az egyenlő méltóság figyelembevételében nem rendelkezik elegendő garanciával. A Velencei Bizottság véleménye⁶²² alapján az Alaptörvényben a közösség preferálása kerül előtérbe. Ez azért jelentkezik, mert az állam állampolgárokkal szembeni kötelezettségeitől az állampolgároknak a közösség kötelezettségei irányába megvalósuló hangsúlyeltolódás jellemző. *„A[z] [...] értelmezési szabályok, a megnövekedett számú alapkötelezések és a*

⁶²² Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011). CDL-AD(2011)016, 57.

Forrás: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282011%29016-E.aspx> (2013.04.01.)

preambulum sajátos értékvilága miatt az alapjogi rendelkezések új szövegösszefüggésbe kerültek.⁶²³ Az Alaptörvény szűkíti a polgárok jogait, emellett csökkenti az állam kötelezettségeit.⁶²⁴ A bizonytalan tartalmú kategóriák jelenléte következtében pedig a „[...] a méltóság sérthetlensége deklarativvá válik, kivételekkel áttörhető.”⁶²⁵ Véleményem szerint a fogyatékossgal élő személyek szempontjából különösen a „közösség számára hasznos tevékenység”⁶²⁶ és a „közösség gyarapodásához való hozzájárulás”⁶²⁷ fordulatok értelmezése okozhat problémát. Ennek oka elsősorban az, hogy a fogyatékossgal élő embereket számos nehézség akadályozhatja alapvető jogaik gyakorolásában, illetve korlátozhatja másokkal egyenlő mértékű társadalmi részvételük megvalósulásában. Így esetükben a közösségi részvétel hiánya, illetve annak korlátozott volta különösen érzékeny kérdéseket is érinthet. Úgy vélem nem egészen elfogadható az olyan alaptörvényi kategóriák használata, amelyeknek tartalma nem határozható meg egyértelműen, mert az objektív mércék nélkülözése az egyenlő méltóságához való jog sérelmét is okozhatja.

- Magyarországon a fogyatékossgal beemelése a diszkriminációs okok közé jelentős újítást jelent az eddigi alkotmányi szabályozáshoz viszonyítva. A korszerű elem következtében már a jogrendszer csúcsán álló Alaptörvény legfelsőbb normatív erővel fejezi ki, hogy az alapvető jogok biztosításakor nem valósulhat meg fogyatékossgal miatt megkülönböztetés. Véleményem szerint az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdésében indokolt lehetett volna – a Charta 21. cikkének (1) bekezdéséhez igazodva – a *genetikai tulajdonságot* is rögzíteni a megkülönböztetés tilalmi okai között.⁶²⁸
- Az Alaptörvény XV. cikkének (5) bekezdése értelmében Magyarország a gyermekek, a nők, az idősek mellett külön intézkedésekkel védi a fogyatékossgal élő személyeket. Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében a *család* is felsorolásra került a védelemben részesített csoportok között. A hivatkozott rendelkezés a Chartával ellentétben nem tartalmazza a fogyatékossgal élő emberekre vonatkozó külön intézkedések alkalmazásának, illetve garantálásának fő irányait. A Charta a fogyatékossgal élő személyek beilleszkedéséről szóló 26. cikke mellett 23. cikkében a nők és a férfiak közötti egyenlőségről, 24. cikkében a gyermekek jogairól, 25. cikkében az idősek jogairól is külön cikkben rendelkezik. A család védelme megjelenik a Charta 33. cikkében. Meglátásom szerint az értelmezés szempontjából nem előnyös, hogy az Alaptörvényben ezzel szemben a családra, a gyermekekre, a nőkre, az idősekre, és a fogyatékossgal élő személyekre irányuló védelem e mondatban összesűrítve kapott helyet. Úgy vélem az Alaptörvényben a felsorolásban szereplő valamennyi csoport részére külön önálló cikk keretében lehetett volna elhelyezni a védelmet előirányzó rendelkezéseket. Szembetűnő, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésének tömör és rövid megfogalmazása nem tükrözi egyértelműen a fogyatékossgalpolitikában végbement paradigmaváltás hatását, mivel az önálló életvitel és a társadalmi életben való részvétel mint fogalmi elemek hiányoznak a

⁶²³ Chronowski – Drinóczi – Kocsis: i. m. 14. o.

⁶²⁴ Fleck – Gadó – Halmai – Hegyi – Juhász – Kis – Körtvélyesi – Majtényi – Tóth: i. m. 66. o.

⁶²⁵ Chronowski – Drinóczi – Kocsis: i. m. 14. o.

⁶²⁶ XIX. cikk (3) bek.: „Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.”

⁶²⁷ XII. cikk (1) bek.: „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

⁶²⁸ Vö. Chronowski – Drinóczi – Kocsis – Zeller: i. m. 506. o.

rendelkezésből. Ez a hiányosság nem jelentene problémát, ha egyébként az Alaptörvény egésze összességében ezt a szemléletet közvetítené. Az új megközelítés hatása azonban kevésbé érződik az Alaptörvényben. Az említett hiányosság kiküszöbölését jelenthette volna, ha a Charta 26. cikkének alapján az alkotmányozó rögzítette volna, hogy *az állam elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékossgal élő személyek jogát az önállóságuk, társadalmi és foglalkozási beilleszkedésük, továbbá a közösségi életben való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre.*

- Az Alkotmány szabályozásához képest visszalépésnek tekinthető, hogy az Alaptörvény a *megélhetéshez szükséges minimális ellátás* kikényszeríthetőségére való utalást nem tartalmazza, amikor az XIX. cikkének (1) bekezdésében – mint államcél – rögzíti a szociális biztonság nyújtására vonatkozó állami törekvést. A hivatkozott bekezdésben a fogyatékossgal szemponjtából a támogatásra jogosult alanyi kör felsorolásából a „betegség”, elsősorban a „rokkantság” kifejezések kerülnek előtérbe. Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében azonban a „rokkantság” kifejezés helyébe a „rokkantság, fogyatékossgal” szöveg lépett. Meglátásom szerint a mindkét kifejezést egymás mellé állító megoldás kompromisszumot jelent a fogyatékossgal ágazatspecifikus és a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény nyitott, átfogó fogalomértelmezése között. A „fogyatékossgal” kifejezés szerepeltetése az alkotmányszövegben mindazonáltal előrelépést jelez, különös tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezésekor a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény fogalmi meghatározását vette alapul.⁶²⁹ A XIX. cikk (2) bekezdésében meghatározó változást jelent, hogy a rendelkezés az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésével ellentétben már *nem nevesíti a társadalombiztosítás* rendszerét: az érintetteknek meghatározott körülmények bekövetkezése esetén kizárólag jogszabályban meghatározott támogatásra nyílik alanyi joguk. Ezzel függ össze, hogy a szociálpolitikai átalakítások hatására a rokkantság okán járó ellátás már *nem* a nyugdíjbiztosítás területéhez tartozik. Összességében megállapítható tehát, hogy az eddigi alkotmányi szabályozáshoz képest a szociális biztonságot érintő garanciaszabályokban csökkenés tapasztalható, amelynek hatásai már a joggyakorlatban is megmutatkozni kezdtek.
- A jelnyelv beemelése az Alaptörvénybe kiemelkedő lépésnek számít. A H) cikk (3) bekezdésében szerepel, hogy *„Magyarország védi a magyar jelnyelvet mint a magyar kultúra részét.”* A jelnyelvről szóló rendelkezés a magyar nyelvre vonatkozó szabályozást követően szerepel az Alaptörvényben. Úgy vélem ez azt mutatja, hogy az állam a magyar jelnyelvet önálló, természetes nyelvnek ismeri el, amelynek kulturális, közösségformáló ereje van. A jelnyelv használatáról az Alaptörvény külön nem rendelkezik. Ez azonban nem okoz nehézséget, mert a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvény elismeri a jelnyelv nyelvi státusát, a magyar jelnyelvet használó személyek közösségét pedig nyelvi kisebbségnek tekinti. Meglátásom szerint a jelnyelv jogi státusának biztosításához mégis az lehetett volna a legelőnyösebb megoldás, ha a jelnyelv önálló nyelvként való elismerése alkotmányi szinten is kifejezetten rögzítésre került volna.
- Az Alkotmány 70. § (5) bekezdése alapján a jogerős ítélet alapján cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt álló személyek nem rendelkeztek választójoggal. A választójog megvonása automatikusan zajlott, a

⁶²⁹ 40/2012. (XII. 6.) AB határozat

bíróságnak eljárásakor nem is volt arra lehetősége, hogy a választójog korlátozásától eltekintsen. A választási képesség egyéni vizsgálatára azonban az Alaptörvény XXIII. cikkének (6) bekezdése már ad lehetőséget, a rendelkezés szerint ugyanis nem rendelkezik választójoggal, akit belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Ez azt jelenti, hogy a gondnokság alá helyezett választójogának automatikus megvonása helyett egyediesített bírói döntés alapján történhet meg a választójogból való kizárás. Az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdésének hátránya azonban, hogy a jelzett előrelépés ellenére mégsem felel meg a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény előírásának. Úgy vélem a megoldás az lenne, ha *minden* fogyatékossgal élő személy részére biztosított lenne a választójog, ezért az alaptörvénybeli korlátozás eltörlésre kerülne.

- Magyarországon az Alaptörvény XX. cikkének (1) bekezdése rögzíti, hogy „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.*” Meglátásom szerint előremutató hatása lehetett volna, ha az Alaptörvényben megfogalmazásra kerül, hogy e jogot Magyarország a fogyatékossgal élő személyek számára a testi és lelki egészség megteremtéséhez kapcsolódó hozzáférési akadályok és korlátok beazonosításával és felszámolásával biztosítja.
- Az Alaptörvény XI. cikkének (1) bekezdése szerint „*Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.*” A hivatkozott cikk (2) bekezdése alapján hazánk ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, továbbá a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, valamint az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Meglátásom szerint a fogyatékossgal élő személyek oktatásával összefüggésben garanciális szerepe lehetett volna annak alaptörvényi kinyilvánításának, hogy az állam elkötelezett a *befogadó oktatási rendszer* megteremtése mellett.

D) A fogyatékossgal élő személyek alapvető jogai gyakorlásának elősegítése

A dolgozat D) részében a rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás fogalmának bemutatását, az említett elvek közötti kapcsolat feltárását helyeztem előtérbe. Megkíséreltem alátámasztani, hogy a rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás elve kölcsönösen feltételezik egymást annak előmozdítása érdekében, hogy a fogyatékossgal élő emberek a társadalom többi tagjával egyenlően gyakorolhassák alapvető jogaikat. Ennek igazolása keretében ismertettem a kapcsolódó nemzetközi és uniós szabályozást, utaltam az Európai Bíróság említett elvekhez kapcsolható joggyakorlatára. Az Alaptörvény rendelkezéseit a rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás elvének tükrében elemeztem különös figyelemmel az egészségvédelem, a foglalkoztatás, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása, a tudományos és a műszaki eredmények hasznosítása területére. Az értekezés D) részéből az alábbi következtetések és javaslatok foglalhatók össze.

1. A joggyakorlat is igazolja, hogy fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetésekor a fogyatékossg alapján olyan korlátozás jelentkezik, amely nem teszi lehetővé az alapjogok másokkal azonos alapon történő gyakorlását. Véleményem szerint ennek kiküszöbölése érdekében a *rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás elvei* kerülnek előtérbe. A két elv közötti fő különbség abban rejlik, hogy az ésszerű alkalmazkodás a környezettől várja az alapjogok érvényesítését lehetővé tevő körülmények biztosítását, míg a rehabilitációval a fogyatékossgal élő személyt törekszenek olyan helyzetbe hozni, hogy élni tudjon alapvető

jogaival.⁶³⁰ Úgy vélem az említett belső és külső közelítés jegyei nemzetközi és szupranacionális szinten is megtalálhatóak.

2. Az ésszerű alkalmazkodás elve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelv elfogadását megelőzően ismeretlen volt az Európai Unió legtöbb tagállamában. Mindazonáltal az irányelv csak korlátozott iránymutatást nyújt a kötelezettség tartalmának kibontásához, így az ésszerű alkalmazkodás értelmezése főként a tagállamokra hárul.⁶³¹ Ezért garanciális jelentőségű, hogy az irányelvben lévő rendelkezések *minimumkövetelményekként*⁶³² kerülnek előtérbe, így a tagállamok az irányelvben szereplőknél kedvezőbb intézkedéseket is bevezethetnek. A 2000/78/EK irányelv erősen támaszkodik az 1990-ben megalkotott fogyatékossgal élő amerikaiakról szóló törvény rendelkezéseire.⁶³³ Az ADA szabályozásában az ésszerű alkalmazkodást megvalósító intézkedések a munkahelyi körülmények javításának tág körét ölelik fel.⁶³⁴ A hasonló fogalomhasználatok ellenére azonban megfigyelhető, hogy az irányelv az 5. cikkben szereplő ésszerű alkalmazkodás követelményét a 2. cikkben szereplő diszkriminációs tényállásoktól elkülönítetten szabályozza. Az irányelv az ADA szabályozásával ellentétben így elmulasztja annak egyértelmű kinyilvánítását, hogy az ésszerű alkalmazkodás mellőzése megvalósítja-e a hátrányos megkülönböztetés valamely formáját.⁶³⁵ A kérdés azonban megválaszolásra került a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményben. Az egyezmény ugyanis 2. cikkében rögzíti, hogy az ésszerű alkalmazkodás megtagadása fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetést valósít meg. Mivel a fogyatékossgal miatti hátrányban részesítés tilalma több rendelkezésben megjelenik, az ésszerű alkalmazkodás követelménye kiterjeszhető a fogyatékossgal élő emberek számos élethelyzetére.⁶³⁶ Véleményem szerint a *Chacón Navas* ügyben⁶³⁷ az irányelv támasztotta bizonytalansággal szemben az Európai Bíróság szintén világossá tette, hogy az ésszerű alkalmazkodás követelményének mellőzése hátrányos megkülönböztetést eredményez.

3. A Charta 26. cikkének jelentősége, hogy annak tág kerete az ésszerű alkalmazkodás mellett az érintett személyek rehabilitációhoz való jogának elismerését is jelenti. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény *habilitációról és a rehabilitációról* 26. cikkéhez hasonlóan a Charta 26. cikke sem hoz létre azonban konkrét alanyi jogosultságot meghatározott intézkedések iránt. Ennek ellenére „általános jogot teremt” a fogyatékossgal élő emberek részére társadalmi részvételük elősegítése iránt, a tagállamokat pedig konzisztens fogyatékossgalpolitika kialakítására ösztönzi.

4. Az Európai Unió tagállamaiban fellelhető fogyatékossgalhoz fűződő alkotmányi rendelkezések közül a rehabilitációval a fogyatékossgal élő emberek társadalmi részvételét ösztönző megfogalmazások hozhatók leginkább összefüggésbe, mindazonáltal a fogyatékossgal miatti diszkriminációs tilalmak is elegendő alkotmányi háttérrel alkothatják mind a konkrét rehabilitációs, mind az ésszerű alkalmazkodást jelentő intézkedéseknek. Magyarországon a hivatkozott elvek kifejezett nevesítésének elmaradása az Alaptörvényből a jövőben a minél tágabb körű alapjogérvényesítés szempontjából feltehetőleg nem okoz nehézséget. Értelmezési nehézség inkább azért tapasztalható, mert az Alaptörvényben a

⁶³⁰ E. Lord – N. Guernsey – M. Balfe – L. Karr: i. m. 157. o.

⁶³¹ Lisa Waddington: When it is Reasonable for Europeans to be Confused: Understanding when a Disability Accommodation is “Reasonable” from a Comparative Perspective. 318. o.

⁶³² Lásd az irányelv 8. cikkét.

⁶³³ Erről lásd bővebben Waddington: Implementing the Disability Provisions of the Framework Employment Directive: Room for Exercising National Discretion. 124-126. o.

⁶³⁴ Stein: The Law and Economics of Disability Accommodations. 88-89. o.

⁶³⁵ Halmos: Fizikai akadálymentesítés a munka világában. 29. o.

⁶³⁶ Uo.

⁶³⁷ C-13/05. sz. Sonia Chacón Navas kontra Eures Colectividades SA ügyben 2006. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-6467. o.]

nemzetközi és az uniós háttérhez képest a fogyatékossgal élő személyek társadalmi életben való részvételének jelentősége nem kap megfelelő szintű megerősítést.

E) A fogyatékossgal élő emberek alapjogainak biztosítására irányuló állami szerepvállalás

Az értekezés E) részében a fogyatékossgal élő emberek alapjogainak biztosítására irányuló állami szerepvállalás kérdéseivel foglalkoztam. Arra a kérdésre kerestem a választ, hogy a fogyatékossgal élő ember adott alapjoggal kapcsolatban mit követelhet az államtól. A kérdés megválaszolásához Georg *Jellinek* és Robert *Alexy* státustanából indultam ki,⁶³⁸ amely elmélet az alapjogi (közjogi) alanyi jog tartalmát az egyén és az állam összefüggésében vizsgálja. A hivatkozott teóriából levezethetőnek vélem, hogy a fogyatékossgal élő személyek szempontjából a *pozitív státushoz* kapcsolódó alapjogi pozíció kerül előtérbe. Ezért ebben a részben – a többszintű alkotmányjogi szabályozás keretében – meghatározott területek bemutatásán keresztül igyekeztem igazolni, hogy a sérült emberek alapjogainak érvényesítése olyan többpilléres rendszer létét feltételezi, amelyben az állam szerepvállalása különösen fontos. Mivel azonban a fogyatékossgügy még az alkotmányjogi szempontú vizsgálat számára is szerteágazó és erősen interdiszciplináris témakör, így az értekezés keretében nem volt lehetőségem e rendszer valamennyi elemének részletes elemzésére. Ezért azokat a területeket mutattam be, amelyek körében tapasztalható nehézségek, illetve pozitív eredmények – meglátásom szerint – a leginkább befolyásolhatják, hogy ténylegesen milyen mértékben tudnak a fogyatékossgal élő emberek élni alapvető jogaikkal. Ennek alapján a dolgozat E) részén belül külön vizsgáltam a szociális védelem, az oktatás, a cselekvőképesség, és a választójog problémaköreit. Végül a „különös rész speciális részeként” kommunikációs alapjogi modellben részleteztem a jelnyelv és a jelnyelv használatára vonatkozó aktuális kérdéseket is. A dolgozat e része alapján összességében az alábbi téziseket fogalmazom meg.

1. A fogyatékossgal élő személyek alapjogainak védelméhez szorosan kapcsolódik az *előnyben részesítés* alkalmazása, amely minősülhet az egyenlő bánásmód követelményéből fakadó kötelezettség teljesítésének, ugyanakkor pozitív diszkriminációnak is.⁶³⁹ Az elhatárolás kiindulópontja, hogy a fogyatékossgal és az azzal nem élők adott előny szempontjából heterogén személyi kört alkotnak-e. Amennyiben ugyanis a jogszabály értelmében az előnyben részesített és az előnyben nem részesített személyek nem alkotnak homogén csoportot, akkor megvalósul az egyenlő bánásmód követelményből adódó különbségtétel. Pozitív diszkriminációról beszélünk viszont, ha az előnyben részesített, illetve nem részesített csoportok homogén csoportokat képeznek. Ennek oka, hogy ilyen esetben a különbségtétel azonos jogi helyzetben lévő emberek között valósul meg. Véleményem szerint a fogyatékossgal élő személyeket érintő joggyakorlat is alátámasztja, hogy a nehézségek az utóbbi esetben jelentkeznek inkább. Ez különösen az azonos körbe tartozás problematikájában mutatkozik meg.

2. A fogyatékossgához kapcsolódó joggyakorlat is közvetíti, hogy a fogyatékossgal élő személyeket érintő alapjogvédelem igénye az emberi méltóság érinthetetlen voltára vezethető vissza. A méltóság ugyanis az életben való létezés módját fejezi ki, ennek a „létezési módnak” a kialakításában pedig az állam szerepe meghatározó, legyen szó akár negatív, akár pozitív állami cselekvésről.

A pozitív státushoz kapcsolódó alapjogi pozíció előtérbe kerülésének oka, hogy az államot a szubjektív alapjogok védelme mellett jelentősebb *intézményvédelmi kötelezettség* terheli, amely utóbbi objektív jogvédelemnek a fogyatékossgból eredő hátrányok kiküszöbölésében, illetve csökkentésében elengedhetetlen szerepe van. Ezért az államnak hazánkban is a

⁶³⁸ A státustanról lásd bővebben Drinóczi: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. i. m. 108-111. o.

⁶³⁹ Györfi – M. Tóth Balázs: i. m. 153. msz.

komplex többszintű alkotmányjogi szabályozás keretében, hatékony jogérvényesítési szemléletet követve kell lehetővé tennie, hogy a fogyatékossgal élő emberek ténylegesen gyakorolhassák a társadalom többi tagjával azonos alapjogaikat. Így összességében megjelölhetőek azok a legfőbb – a nemzetközi és az európai kontextusra is figyelemmel lévő – állami kötelezettségek, amelyek teljesítését, illetve minőségi fejlesztését Magyarországnak is szükséges teljesítenie. Ezek közé sorolhatók különösen a fogyatékossgal alapuló megkülönböztetés felszámolása; a termékekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása a fogyatékossgal élő személyek számára, beleértve a közszolgáltatásokat és a segítő eszközöket; az oktatáshoz való hozzáférés megvalósítása, az inkluzív oktatás és az egész életen át tartó tanulás elősegítése a fogyatékossgal élő tanulók és hallgatók részére; a foglalkoztatáshoz való hozzáférés elősegítése; a közlekedéshez, az infrastruktúrához és a középületekhez való hozzáférés lehetővé tétele; megfelelő életkörülmények biztosítása a fogyatékossgal élő személyek számára; minőségi, közösségi alapú szolgáltatások nyújtása, beleértve a személyre szabott segítségnyújtás lehetőségét is; az egészségügyi és az ezzel összefüggő szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés elősegítése a fogyatékossgal élő személyek részére; a szavazati jog garantálása, a politikai részvétel javítása, annak megteremtése, hogy az érintettek teljes mértékben élvezhessék az uniós polgárság előnyeit; a teljes és egyenlő részvételt megnehezítő adminisztratív és viselkedésbeli akadályok megszüntetése; segítség nyújtása a jogérvényesítésben.

A kibontásra került állami részkötelezettségek kivételével több terület részletesebb bemutatására nem került sor az értekezésben. Jóllehet meglátásom szerint az említett témák mindegyike kiemelten fontos, érdemes volna vizsgálni őket. E dolgozat keretében azért nem tértem ki rájuk bővebben, mert kutatásom fókuszja – a fogyatékossgal élő személyek alapjogai tényleges gyakorlásának megvalósulása – a bemutatásra került területeket helyezte leginkább előtérbe.

3. Értekezésemben a fogyatékossgat érintő szerteágazó állami részkötelezettségek halmazából a szociális védelem, az oktatás, a cselekvőképesség, a választójog, valamint a jelnyelv használatához való jog témakörére külön koncentrálni törekedtem igazolni, hogy a sérült emberek alapjogainak érvényesítése olyan többpilléres rendszer létét feltételezi, amelyben az állam szerepvállalása különösen fontos. A hivatkozott területek esetében az alábbi összefoglaló megállapításokat teszem.

- *A szociális védelem* szférájában az állam kötelezettsége, hogy a nemzetközi és uniós szintű kötelezettségeknek való megfelelés követelményére figyelemmel előmozdítsa, hogy a fogyatékossgal élő emberek a minél teljesebb társadalmi részvétel megvalósulása érdekében stabil gazdasági helyzetet érhessenek el. Az államnak ezért arra kell törekednie, hogy megtalálja az egyensúlyt a nemzetgazdaság teherbíró képessége és az érintett személy fogyatékossgának súlyához, életkörülményeihez fűződő igényei között. Véleményem szerint ez az elvárás a szociális védelem területén ismételten előtérbe helyezi a fogyatékossgal alkotmányjogi szempontú meghatározását, különösen annak szűk értelmezési lehetőségét. A fogyatékossgal súlyosságának definíciós ismérvként való kötelező jelenléte e fogalomhasználatban – a nemzetgazdaság teherbíró képességének figyelembevételét követően – ugyanis a szociális ellátások nyújtása területén tereli a leggyakrabban arra az államot, hogy a szűk értelmezésnek adjon teret.⁶⁴⁰ A magyarországi joggyakorlat alátámasztja, hogy a szociális védelmet előirányzó szabályozással összefüggésben gyakran előfordulhatnak alapjogi sérelmek. A fogyatékossgal eredő nehézségeket ellensúlyozó szociális ellátórendszer kialakítását nehezítheti ugyanis, hogy az Alkotmányhoz viszonyítva a

⁶⁴⁰ Schmidt: i. m. 157-158. o.

szociális biztonságot érintő garanciaszabályok csökkenése tapasztalható az Alaptörvényben, amelynek hatásai már a joggyakorlatban is látszani kezdtek.

- Az *oktatás* területén – a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 24. cikkére figyelemmel – az állam kötelezettsége, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára olyan oktatási helyzetet teremtsen, amely számukra a legoptimálisabb nevelést biztosítja, különös tekintettel arra, hogy esetükben az oktatáshoz való jognak különleges szerepe van. A sérült emberek a tanulási folyamat alatt ugyanis olyan készségeket sajátíthatnak el, amelyek révén lehetővé válhat számukra, hogy ténylegesen gyakorolhassák a társadalom többi tagjával egyenlő alapjogaikat. Az inklúzió koncepciójának állami végrehajtása azért jelentős feladat, mert előfeltételezi, hogy az oktatás alkalmazkodjon a differenciált oktatási célokhoz.⁶⁴¹ A befogadó oktatási rendszer kialakítása iránti kötelezettség az iskolarendszer intézményi környezetében fokozatos fejlesztést generál, jóllehet az állam széles mozgástérrel rendelkezik az inkluzív oktatási rendszer megvalósításához szükséges konkrét eszközök megválasztásában. Magyarországnak tehát kötelezettsége, hogy intézkedéseket tegyen az inkluzív oktatás megteremtése irányába, annak megvalósítását nem korlátozhatja egy meghatározott iskolaformára. A hazai jogszabályi környezetet vizsgálva azonban megállapítható, hogy az jelenleg az integrált oktatás kereteit biztosítja, nem deklarálja azonban kifejezetten az állam elkötelezettségét az inkluzív oktatási rendszer kialakítása mellett. A befogadó oktatási rendszer egyes elemei ugyan fellelhetőek, egyelőre azonban a jogi háttér főként az integrált oktatás alternatívájának biztosítását teszi lehetővé.
- A *cselekvőképesség* korlátozása esetén olyan jogkorlátozás tapasztalható, amely a teljes alapjogi katalógusra korlátozó befolyást gyakorolhat. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége ezért, hogy a szükségesség és az arányosság elvére figyelemmel, a nemzetközi emberi jogi követelményeknek megfelelően kialakítsa a fogyatékossgal élő emberek cselekvőképességének gyakorlására vonatkozó jogalkotási és intézményi garanciákat. Mindezekre figyelemmel Magyarországon a 2009. évi törvény hatályba lépésének jelentős jogfejlesztő hatása lehetett volna a cselekvőképesség szabályozásában. Ennek oka, hogy a jelenleginél differenciáltabb rendszert vezetett volna be az előzetes jognyilatkozat, a támogatott döntéshozatal, a cselekvőképességet korlátozó gondnokság jogintézményei biztosítása révén. Paradigmaváltást jelenthetett volna, hogy a 2009. évi törvény alapján a bíróság senkit nem helyezhetett volna kizáró gondnokság vagy általánosan korlátozó gondnokság alá. Az új Ptk. cselekvőképességre vonatkozó rendelkezései azonban – a nemzetközi kötelezettséget figyelmen kívül hagyva – továbbra is konzerválják a gondnokság alá helyezés jogfosztó rendszerét. A törvény ugyan nevesíti a támogatott döntéshozatal és az előzetes jognyilatkozat intézményét, a teljesen korlátozó gondnokság intézményének rögzítésével azonban mégsem változtat a hatályos rendszeren és gyakorlaton.
- A *választójoggal* összefüggésben a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 29. cikkében nyomatékosítja, hogy az államok másokkal azonos alapon garantálják a fogyatékossgal élő emberek számára politikai jogaik élvezetét. Ennek keretében az állam kötelezettsége, hogy kialakítsa a választásokon való részvételt *megkönnyítő mechanizmusokat*. Ez összességében annyit jelent, hogy az államnak a választási eljárások lebonyolításakor is az ésszerű alkalmazkodás elvének érvényesítésére kell törekednie, meg kell tennie azokat a strukturális változtatásokat, amelyek révén a fogyatékossgal élő emberek gyakorolhatják választáshoz való

⁶⁴¹ Poscher – Rux – Langer: i. m. 24-25. o.

jogukat.⁶⁴² Magyarországon a fogyatékossgal élő emberek választási részvételének elősegítése érdekében előrelépést olyan törvényi szabályozás megalkotása jelenthet, amely figyelemmel van a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeire is. Az új választási eljárás kialakítását célzó aktuális jogalkotási tevékenység azonban hosszabb lefutású, összetett problémakör kezelését jelzi előre. Az eddigi tapasztalatok alapján a hatékonyságot az szolgálná a leginkább, ha a választási eljárás szabályait úgy alakítanák ki, hogy az az eljárás valamennyi mozzanatában illeszkedjen a választópolgárok differenciált képességeihez. Ennek keretében a szavazási segítséghez szükséges igénybejelentés feltételeihez is biztosítva lenne a támogatás különös tekintettel az ésszerű alkalmazkodás követelményére.

- A hallássérült emberek jogvédelme a *jelnyelv* használatán alapuló kommunikációs alapjogi modellben értelmezendő. Ennek lényege, hogy a jelnyelv használata és elsajátítása révén az alapvető jogok is akadálytalanul gyakorolhatóvá válhatnak, az emberi jogi jogsérelmek kiküszöbölhetőek lehetnek. A modell bemutatása példázza, hogy a különböző fogyatékos csoportok esetében a hatékony jogérvényesítés megvalósítása *speciális többletfeltételek teljesítésére kötelezheti az államot*. Ennek oka, hogy valamennyi fogyatékos csoport esetében megjelölhetőek azok az alapvető jogok, amelyek adott fogyatékossgatípus esetén jellemzően leginkább ütközhetnek korlátokba. Véleményem szerint az említett sérelmek kialakulásának megelőzéséhez az szükséges, hogy az egyes fogyatékos csoportokra vetítve felismerésre kerüljenek a legmeghatározóbb – az alapvető jogok tényleges gyakorlását elősegítő – támogatási lehetőségek. Kiemelkedő jelentőségű, hogy Magyarország a jelnyelvi törvény és a kapcsolódó alaptörvényi rendelkezés által felismerte a jelnyelv „centrális segítséget” betöltő szerepét a hallássérült emberek alapjogvédelmében.

4. A többszintű együttműködésből eredő tagállami részkötelezettségek teljesítése tehát elősegíti a fogyatékossgal élő emberek teljes mértékű társadalmi részvételét gátló fizikai, szociális és kulturális akadályok lebontását. Ennek következtében pedig fokozatosan válhat lehetővé, hogy a fogyatékossgal élő emberek ténylegesen teljes mértékben gyakorolhassák alapvető jogait. Mindez természetesen többféle „ráfordítást” igényel, ezek közé tartozik

- a politikai döntéshozók szemléletváltása,
- a fogyatékossgal kapcsolatos stratégiák elkészítése, végrehajtása, monitoringja, értékelése, javítása,
- a társadalmi tudatosság erősítése a fogyatékossgal élő személyek „befogadásával” kapcsolatban,
- anyagi eszközök rendelkezésre bocsátása a jogalkotó állam részéről,
- a fogyatékossgal élő személyek helyzetének figyelemmel kísérése.

Ennek Magyarország sem állhat ellen.

5. Hangsúlyozandó, hogy a fogyatékossgal élő emberek helyzetét javító kötelezettségek teljesítéséhez összehangolt tervezés szükséges. Magyarországon bizonyos kötelezettségeknek való megfelelés gördülékenyebben zajlott, mások azonban megtorpantak, illetve csak hosszabb folyamat eredményeképpen valósíthatók meg. A kötelezettségek megvalósítását célzó folyamatnak új lendületet adhat, hogy az Alaptörvénybe a fogyatékossgal élő személyek védelmét előirányzó rendelkezések kerültek beillesztésre. Ennek oka, hogy „*Az alkotmányban foglalt értékek alaptörvényi szintű és erejű normatív jogi objektívációk, olyan érték kategóriák, amelyek alkotmányi értékminőségüket az alkotmányozó hatalomtól nyerik.*”⁶⁴³ Állami, társadalmi, egyéni elismerésük és tiszteletük köteleességét egyenesen az alkotmányozó írja elő. A hivatkozott alaptörvényi rendelkezések is azért jelentenek előrelépést, mert a bennük foglalt értékek a jogi normatív értékek élén helyezkednek el,

⁶⁴² A választójoggal összefüggésben lásd Fiala: i. m. 109-117. o., Gurbai: i. m. 33-41. o.

⁶⁴³ Ádám: Alkotmányi értékek... 35. o.

ezáltal pedig kötelezettséget fakasztanak a törvényhozói és a végrehajtói hatalom irányába, illetve hatással vannak a joggyakorlatra is. Ebből fakadóan az új elemek rendeltetése, hogy különleges felhatalmazást adjanak az állam számára a fogyatékossgal élő emberek társadalmi részvételét gátló akadályok lebontására, az őket érintő hátrányos megkülönböztetés, illetve jogsérelmeik megszüntetésére.

6. Kétségtelen, hogy a fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó alkotmányi rendelkezések nagymértékben előmozdíthatják és felgyorsíthatják a fogyatékossgal élő emberek társadalmi inklúzióját. Ennek következtében fokozatosan válhat lehetővé, hogy a sérült emberek a társadalom többi tagjával egyenlő alapjogaikat ténylegesen gyakorolni is tudják. E célkitűzés eléréséhez azonban az is szükséges, hogy a fogyatékossgal élő személyek védelmét célzó alkotmányi értékeket ne csak kötelező tisztelet övezze, hanem a társadalom valamennyi tagjának elfogadása, egyetértése és felelőssége vegye körül. Ennek érdekében az államnak – elősegítve így az internálódás, az interiorizálódás folyamatát⁶⁴⁴ – a hatékony társadalmi tudatosság formálására, a fogyatékossgal élő személyekkel kapcsolatos sztereotípiák és ártalmas gyakorlatok lebontására is törekednie kell.

7. Az alkotmányosság magyarországi átalakulása nem feltétlenül érinti a nemzetközi kötelezettségek megvalósítását, a belső jogi alapjogvédelmet azonban csökkentheti. Jóllehet ezt a jelenséget nagyobb összefüggésben szükséges vizsgálni, ideértve például az alkotmányjogi panasz, az egyéb jogvédő intézmények gyakorlatát, ajánlásainak hatékonyságát. Reményeim szerint ennek a további vizsgálatnak inspirációt adhatok kutatásom során elért eredményeimmel, amelyek vitathatók, cáfolhatók, továbbfejleszthetők, ezzel is lehetőséget adva a fogyatékossgal élő emberek alapjogvédelme ügyének előtérbe állítására, továbbgondolására.

⁶⁴⁴ Ezzel összefüggésben lásd Ádám Antal: Az alkotmányi értékek értelmezéséről. Jura 2010. 2. sz. 115. o.

Summary

There are many obstacles preventing people with disabilities from fully exercising their fundamental rights on an equal basis with others in the Member States of the European Union. The persons with disabilities often cannot participate or cannot participate to an adequate extent in social life. In order to eliminate this phenomenon the Union has defined as one of its objectives the improvement of the situation of persons with disabilities with special regard to ensuring the enjoyment of their full rights and their participation in the social and economic life of Europe. The process of its implementation supposes the wide interpretation of the equality of persons with disabilities. For this purpose the Commission strives to realize the equal treatment of people with disabilities by using existing EU legislation and implementing an active policy. As a result, the domestic regulations of the Member States pertaining to persons with disabilities must comply with the requirements of international and supranational regulation.

Constitutional traditions represent the manifestation of the rights of Member States at the highest level, since they include principles laid down in constitutions. Establishing constitutional regulation relating to disability is also highly important. If it takes place, it reinforces accepting and inclusive behaviour toward people with disabilities at the constitutional level. It is a step forward in Hungary that the Fundamental Law contains provisions pertaining to persons with disabilities. Recognizing this, the thesis analyses the regulation for persons with disabilities in a multi-level constitutional arena. The overall aim of these provisions is to give the possibility of people with disabilities to enjoy their fundamental rights. For this purpose Hungary prohibits any discrimination on the basis of disability and protects persons living with disabilities with special measures. Besides, the state protects Hungarian Sign Language as a part of Hungarian culture. The provisions prescribing the protection of persons with disabilities have been stipulated with the highest normative force, thus they impose an obligation on the legislature and the executive and also have an effect on judicial practice.

It is the responsibility of the state to create the conditions under which persons with disabilities can enjoy their fundamental rights on an equal basis with other members of the society. So this work tries to prove that Hungary under the rule of law has a special mandate to improve the situation of people with disabilities. Consequently, the thesis examines the definition of disability in a multidisciplinary model. Besides, analyses the concept of reasonable accommodation in the context of constitutional law.

Köszönetnyilvánítás

Mindenekelőtt köszönetemet fejezem ki Dr. Drinóczi Tímea docens asszonynak, akinek bizalma és támogatása nélkül az értekezés nem készülhetett volna el. Javaslati és gondolatébresztő meglátásai a dolgozat elkészítésének valamennyi mozzanatát végigkísérték. Hálás vagyok témavezetői tevékenységéért, amelynek során folyamatosan értékelte írásaimat, és elősegítette azok megjelenését.

Ezúton mondok köszönetet Dr. Ádám Antal professzor úrnak, amiért egyetemi tanulmányaim elején előadásaival felkeltette érdeklődésemet a közjog iránt. Köszönöm, hogy észrevételeivel és korrektív javaslataival támogatást nyújtott az értekezés elkészítéséhez is.

Köszönöm szépen Dr. Kocsis Miklós adjunktus úr hasznos tanácsait és egyes tanulmányok publikálásához nyújtott segítségét.

Hálás szívvel köszönöm Családom tagjainak állandó támogatását.

Irodalomjegyzék

- Ádám Antal: A biztonság az értékek között. Jura 2005. 1. sz.
- Ádám Antal: A magyar alkotmányos jogállam újszerű feladatairól. Jogtudományi Közlöny 2008. 4. sz.
- Ádám Antal: A posztdemokráciáról mint a posztmodernitás különös változatáról. Jura 2012. 1. sz.
- Ádám Antal: A posztmodernitás jogi sajátosságairól. Társadalmi Szemle 1996. 4. sz.
- Ádám Antal: A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról. Közjogi szemle 2012. 1. sz.
- Ádám Antal: A rendőrség az alkotmányi értékek között. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. Tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században” című tudományos konferenciáról (szerk. Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán) Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs 2008
- Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998
- Ádám Antal: Az alkotmányi értékek értelmezéséről. Jura 2010. 2. sz.
- Ádám Antal: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. Jura 2002. 1. sz.
- Ádám Antal: Az alkotmányi értékekről. Magyar Jog 1997. 3. sz.
- Ádám Antal: Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól. Jogtudományi Közlöny 1993. 11. sz.
- Aichele, Valentin: Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern. Positionen Nr. 5, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2012
Forrás: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/positionen_5_barrieren_im_einzelfall_ueberwinden_01.pdf (2012.08.29)
- Andrásné Dr. Teleki Judit: Fogyatékossgal élő hallgatók a felsőoktatásban. Tájékoztató. Oktatási és Kulturális Minisztérium 2009
- Andrassy György: Nyelvek és nyelvi jog az ezredfordulón. Jogtudományi Közlöny 2001. 7-8. sz.
- Andrassy György: Nyelvi jogok. A modern állam nyelvi jogának alapvető kérdései, különös tekintettel Európára és az európai integrációra. JPTE, Pécs 1998
- Arisztotelész: Politika. Gondolat, Budapest 1969
- Ballesteros, Jesús – Fernández Ruiz-Gálvez, Encarnación – Talavera, Pedro: Globalization and Human Rights. Springer, Dordrecht – Heidelberg – New York – London 2012
- Banaszak, Bogusław: Einführung in das polnische Verfassungsrecht. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003
- Bárd Petra: A társadalompolitikai paradigma vesztesei. Gondolatok az értelmi fogyatékkal élő személyek jogairól. In: Az értelmi fogyatékossgal élők helyzetének jogi aspektusa és az új Polgári Törvénykönyv tervezete. ÉFOÉSZ, Budapest 2008
- Berghaus, Helmut C. – Bermond, Heike – Milz, Heike: Behinderung und Alter: Gesellschaftliche Teilhabe 2030. Books und Demand GmbH, Norderstedt 2009
- Berka, Walter: Lehrbuch Verfassungsrecht. Springer Verlag, Wien 2008
- Bernsdorff, Norbert Kapitel II. Freiheiten. Recht auf Bildung. In: Jürgen Meyer (Hrsg.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003

- BIRTHA Magdolna: Mennyire lehet konstruktív egy párbeszéd? Az ENSZ CRPD Bizottságának felülvizsgálata a Fogyatékosjogi Egyezmény magyarországi végrehajtásáról. Fundamentum 2012. 3. sz.
- BLUTMAN László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG ORAC, Budapest 2010
- BODÁNE PÁLOK Judit – CSERESNYÉS János – VÁNKOSNÉ TÍMÁR ÉVA: A kisebbségek jogai Magyarországon. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1994
- BORZA Beáta – LUX ÁGNES (szerk.): „Méltóképpen másképp”. Fogyatékosügyi projekt. Országgyűlési Biztos Hivatala 2010
- BRUHN, Lars – HOMANN, Jürgen: Zentren der Ausgrenzung. DAS ZEICHEN 79/2008, Zeitschrift für Sprache und Kultur Gehörloser. Forrás: <http://bidok.uibk.ac.at/library/bruhn-gehoerlosigkeit.html> (2012.02.23.)
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS MIKLÓS – ZELLER Judit: Az Európai Unióról szóló szerződés. In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata. (szerk. Osztovíts András) Complex, Budapest 2011
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ERNSZT Ildikó: Hungary. In: International Law and Domestic Legal Systems. Incorporation, Transformation, and Persuasion. (ed. Dinah Shelton). Oxford University Press, Oxford 2011
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS MIKLÓS – ZELLER Judit: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának magyarázata. In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata. (szerk. Osztovíts András) Complex, Budapest 2011
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS MIKLÓS: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény? Új Magyar Közigazgatás 2011. 6-7. sz.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: A nemek egyenlősége a Magyar Köztársaságban. In: Nemek közötti egyenlőség a költségvetés készítés gyakorlatában / Gender Budgeting in Practice. Vydavatelství a nakladatelství Aleš .en.k s.r.o., Plzeň 2007
- CHRONOWSKI Nóra: Az alapjogvédelem globális, európai és hazai trendjei. Pázmány Law Working Papers 2011/26. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-26.pdf> (2012.09.16.)
- CHRONOWSKI Nóra: Szolidaritás az Alkotmányban és azon túl? Közjogi Szemle 2010. 1. sz.
- CHRONOWSKI Nóra: Szolidaritási jogok az Európai Unióban és Magyarországon. Jura 2011. 2. sz.
- CSÁNYI YVONNE: A siketek jelnyelvéről. In: Bevezetés a hallássérültek pedagógiájába. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1997
- CSÁNYI YVONNE: Integráció és inklúzió. Nemzetközi és hazai körkép. In: Inkluzív nevelés – A tanulók hatékony megismerése. Kézikönyv a pedagógusképző intézmények részére. (Szerk. Girasek János) suliNova Közoktatás-fejlesztési és Pedagógus-továbbképzési Kht., Budapest 2007
- CSERESNYÉSI László: Nyelvek és stratégiák. Avagy a nyelv stratégiája. Tinta Könyvkiadó, Budapest, 2004
- CSUHAJ SÁNDOR – HENGER KRISZTINA – MONGYI PÉTER – PERLUSZ ANDREA: „Siket gyermekek kétnyelvű oktatásának lehetőségei és korlátai” című kutatás eredményei.

- Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány, Magyar Jelnyelvi Programiroda, SZMM támogatásával, 2009
- Degener, Theresia: Eine UN-Menschenrechtskonvention für Behinderte als Beitrag zur ethischen Globalisierung. Aus Politik und Zeitgeschichte, B8/2003
 - Degener, Theresia: Antidiskriminierungsrechte für Behinderte: Ein globaler Überblick. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 65., 2005
 - Degener, Theresia: Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor. Recht der Jugend und des Bildungswesens 2/2009
 - Dimopoulos, Andreas: Issues in Human Rights Protection of Intellectually Disabled Persons. Farnham (Surrey, England); Burlington (Vt., USA) 2010
 - Domahidi Ákos: „70. § [Választójog]” In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest 2009
 - Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar. Bd. 1 (Art. 1-19). 2. Aufl., Mohr Siebeck, Tübingen 2004
 - Drinóczi Tímea: Az új alkotmány szabályozási elveiről. Pázmány Law Working Papers 2011/9. 6. o. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-09.pdf> (2011.10.07.)
 - Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. Pázmány Law Working Papers 2012/33. Forrás: <http://lawecon-hu.org/images/abstracts/2012/ppke/2012-33-Drinoczi.pdf> (2012.06.16.)
 - Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2007
 - Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004
 - Fiala János: A fogyatékossgal élő személyek választójogának kérdései a Kis Alajos kontra Magyarország döntés tükrében. Fundamentum 2010. 3. sz.
 - Fleck Zoltán – Gadó Gábor – Halmai Gábor – Hegyi Szabolcs – Juhász Gábor – Kis János – Körtvélyesi Zsolt – Majtényi Balázs – Tóth Gábor Attila: Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. Fundamentum 2011. 1. sz.
 - Frenz, Walter: Handbuch Europarecht. Band IV. Europäische Grundrechte. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2009
 - Frischknecht, Rolf: Rehabilitation – jetzt ein Menschenrecht. Schweizerisches Medizin-Forum 9. 1-2. 2009
 - Froböse, Ingo – Hartmann, Christian – Minow, Hans-Joachim – Senf, Gunar – Strunk, Kerstin – Waffenschmidt, Siw – Wilke, Christiane: Bewegung und Training. Grundlagen und Methodik für Physio- und Sporttherapeuten. Urban & Fischer Verlag, München 2002
 - Gárdos Péter (Szerk.): Az új Polgári Törvénykönyv magyarázata 1. Complex Kiadó, Budapest 2009
 - Gere Ilona – Szellő János (Szerk.): Foglalkozási rehabilitáció. Jegyzet. Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány. 2007
 - Gombos Gábor – Kovács Melinda – Szöllösiné Földesi Erzsébet – Tapolczai Gergely – Csató Zsuzsa (Szerk. bizottság tagjai): Fogyatékos személyek jogai vagy fogyatékos jogok? A MAGYAR FOGYATÉKOSÜGYI CIVIL CAUCUS PÁRHUZAMOS JELENTÉSE AZ ENSZ EGYEZMÉNYRŐL. SINOSZ – MDAC – FESZT, Budapest 2010
 - Gottlieb Éva – Huszti Judit – Tóth Ildikó: A Nyelvvizsgáztatási Akkreditációs Központ kutatási beszámolója a fogyatékkal élő nyelvvizsgázók esélyegyenlőségének

- biztosításáról a Magyarországon akkreditált nyelvvizsgaközpontokban. http://www.nyak.hu/doc/kutat_tanulmany_2012.pdf (2013.03.24.)
- Göllész Viktor: Gyógypedagógiai rehabilitáció. Tankönyvkiadó, Budapest 1985
 - Graumann, Sigrid: Assistierte Freiheit. Von einer Behindertenpolitik der Wohltätigkeit zu einer Politik der Menschenrechte. Campus Verlag, Frankfurt am Mein 2011
 - Gray, David B. – Hendershot, Gerry E.: The ICIDH-2: Developments for a New era of Outcomes Research. Archives of Physical Medicine and Rehabilitation Volume 81., 2000
 - Gurbai Sándor: A gondnokság alá helyezett személyek választójogának vizsgálata az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Kiss v. Magyarország* ügyben meghozott ítétele alapján. Közjogi Szemle 2010. 4. sz.
 - Gyórfi Tamás – M. Tóth Balázs: „70/A. § [A diszkrimináció tilalma]” In: Jakab András (Szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest 2009
 - Halász Zsolt – Lux Ágnes (Szerk.): Közlekedési projekt. Országgyűlési Biztos Hivatala 2010
 - Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (Szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest 2003
 - Halmos Szilvia – Gazsi Adrienn: Esetjogi tanulmányfüzet. Az értelmi fogyatékos, halmozottan fogyatékos és autista emberek számára működtetett antidiszkriminációs jelzőrendszer tapasztalatai. Kézenfogva Alapítvány, Budapest 2008
 - Halmos Szilvia: Esélyteremtés vagy önkény? A fogyatékos fogalma a magyar és a német jogban. Fundamentum 2007. 4. sz.
 - Halmos Szilvia: Fizikai akadálymentesítés a munka világában. Esély 2009. 2. sz.
 - Hauland, Hilde – Allen, Colin: Deaf People and Human Rights. World Federation of the Deaf and Swedish National Association of the Deaf 2009
 - Hedderich, Ingeborg: Einführung in die Körperbehindertenpädagogik. Ernst Reinhardt Verlag, München 2006
 - Helmut C. Berghaus – Heike Bermond – Heike Milz: Behinderung und Alter: Gesellschaftliche Teilhabe 2030. Books und Demand GmbH, Norderstedt, 2009
 - Herdegen, Matthias: Der neue Diskriminierungsschutz für Behinderte im Grundgesetz. http://www.rehadat.de/rehadat/Reha.KHS?State=800&Last=600&Dok=16401&Db=2&LinkName=RNR&LinkWert=VT0067* (2012.07.07.)
 - Holló András – Balogh Zsolt: Az értelmezett alkotmány. KKK, Budapest 1995
 - Höhne, Annette: Eine Welt der Stille. Wilhelm Fink Verlag, München 2005
 - Hölscheidt, Sven: Kapitel III. Gleichheit. In: Jürgen Meyer (Hrsg.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003
 - Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG – ORAC, Budapest 2011
 - Kálmán Zsófia – Könczei György: A Taugetosztól az esélyegyenlőségig. Osiris Kiadó, Budapest 2002
 - Kaplan, Deborah: The Definition of Disability – Perspective of the Disability Community. <http://www.peoplewho.org/debate/kaplan.htm> (2012.12.22.)
 - Kiss Barnabás: A jog egyenlősége – Az egyenlőség joga. Az egyenjogúság problémája a magyar közjog fejlődésében. SZEK JGYF Kiadó, Szeged 2006
 - Kocsis Miklós: Alkotmánybíróági döntés az új Ptk. hatálybaléptetésével összefüggésben. Közjogi Szemle 2010. 2. sz.

- Koltay András: „61. § [A véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság és a közérdekű adatok nyilvánossága]” In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest 2009
- Kósa Ádám – Lovász László – Tapolczai Gergely: A hallássérült személyekre vonatkozó jog áttekintése. Magyar Jelnyelvi Programiroda, Budapest 2005
- Köncei György (Szerk.): A fogyatékoság definíciói Európában. Összehasonlító elemzés. Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar 2009
- Köncei György (Szerk.): A funkcióképesség, fogyatékoság, és egészség nemzetközi osztályozása. Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, Budapest 2009
- Köncei György: Fogyatékoságtörténeti Vándorkiállítás. (Szerk.: Hernádi Ilona) Valeur Kft., Dunaszerdahely 2009 Forrás: http://carissimi.designet.sk/files/fuzet_magyar%281%29.pdf (2012.05.12.)
- Köncei György: Honnan ered a fogyatékosággal élő emberrel szembeni előítélet? In: Hegedüs Lajos – Ficsorné Kurunczi Margit – Szepessyné Judik Dorottya – Pajor Emese – Köncei György: A fogyatékoságügy hazai és nemzetközi története. Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, Budapest 2009
- Kőszeghy Miklós – Parragh Szabolcs: „...nem voltak fogyatékosok a történelemben...”. A fogyatékoság jelensége a történettudományban. Budapest 2003 Forrás: <http://parszab.hu/letoltes/nvft.pdf> (2012.05.06.)
- Krausneker, Verena: Stimme von und für Minderheiten. Österreichs erste Minderheitensprache. Forrás: <http://minderheiten.at/stat/stimme/stimme56f.htm> (2013.02.23.)
- Kugelmann, Dieter: Gleichheitsrechte und Gleichheitsgrundsätze. In: Detlef Merten – Hans-Jürgen Papier (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Band VI/I. Europäische Grundrechte I., C.F. Müller Heidelberg – München – Landsberg – Frechen – Hamburg 2010
- Kullmann Lajos: Az orvosi rehabilitáció sajátosságai. In: Huszár Ilona – Kullmann Lajos – Tringer László (szerk.): A rehabilitáció gyakorlata. Medicina Könyvkiadó, Budapest 2006
- Küpper, Herbert: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. Jura 2011. 2. sz.
- Küpper, Herbert: Paternalista kollektívizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai. Közjogi Szemle 2012. 3. sz.
- Lamm Vanda – Majtényi Balázs – Pap András László (Szerk.) Preambulum az alkotmányokban. Complex Kiadó, Budapest 2011
- László András: A hallási fogyatékosok gyógypedagógiájának alapjai. In: A gyógypedagógia alapproblémái. (Szerk.: Göllesz Viktor) Medicina, Budapest 1979
- Liesen, Christian: Gleiche Rechte und die Konstitution von Behinderung durch das Recht. Gemeinsam leben, 3/2008
- Litavec Anna (Szerk.): „Közvetítés” Fogyatékosügy és média Magyarországon. Az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium és a Magyar Újságírók Országos Szövetsége szakmai kiadványa, Budapest 2004 Forrás: <http://www.muosz.hu/muhely/kozvetites.pdf> (2012.12.21.)
- Lord, Janet E. – Guernsey, Katherine N. – Balfe, Joelle M. – Karr, Valerie L.: Emberi Jogok. IGEN! A fogyatékosággal élő személyek jogai. Képzési kézikönyv. Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége, Budapest 2009

- Loucaides, Loukis G.: The European Convention on Human Rights. Collected Essays. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2007
- Luthe, Ernst-Wilhelm: Begriff der Rehabilitation und des Rehabilitationsrechts. In: Rehabilitationsrecht. (Hrsg. Ernst-Wilhelm Luthe). Erich Schmidt Verlag, 2009
- Márkus Eszter: Pedagógiai és szociális rehabilitáció. In: Huszár Ilona – Kullmann Lajos – Tringer László (szerk.): A rehabilitáció gyakorlata. Medicina Könyvkiadó, Budapest 2006
- Maschke, Michael: Fogyatékoságpolitika az Európai Unióban. (Szerk. Könczei György) ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, Budapest 2010 Az eredeti mű német nyelvű kiadója: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007
- Menzel, Frank – Gelhardt, Anne – Kliner, Susanne: Gehörlose Menschen im Alter: kommunikative und soziale Bedingungen und Bedürfnisse einer kulturellen Minderheit. In: Helmut C. Berghaus – Heike Bermond – Heike Milz: Behinderung und Alter: Gesellschaftliche Teilhabe 2030. Books und Demand GmbH, Norderstedt, 2009
- Nagy Attila: A magyar fogyatékosügy nyelvhasználata. Forrás: http://www.meoszinfo.hu/doc/konyvtar_doc/b025.doc (2009.12.22.)
- Nagy Beáta: Pszichoterápia és rehabilitáció a gyermekellátásban a speciális szükségletű gyermekekkel végzett vizsgálatok tükrében. Didakt, Debrecen 2007
- Pabsch, Annika: Die Gebärdensprache in deutschen Gesetzen. Forrás: http://www.gehoerlosenbund.de/dgb/index.php?option=com_content&view=article&id=1544%3Adiegebaerde%20spracheindeutschengesetzen&catid=83%3Ameinkind&Itemid=129&lang=de (2013.02.16)
- Pajor Emese: A vak és a látássérült emberek mozgalmának magyarországi története. In: Hegedüs Lajos – Ficsorné Kurunczi Margit – Szepessyné Judik Dorottya – Pajor Emese – Könczei György: A fogyatékosügy hazai és nemzetközi története. Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, Budapest 2009
- Parkin, Kate – Corcoran, John R. – Denham, Tara: An Introduction to Key Topics and Issues. In: Medical Aspects of Disability: a handbook for the rehabilitation professional. (edit. Steven R. Flanagan, Herbert H. Zaretsky, Alex Moroz) Springer, New York 2011
- Perlin, Michael L.: International Human Rights and Mental Disability Law. When the Silenced Are Heard. Oxford University Press, New York 2012
- Pernice, Ingolf: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights. In: Stefan Griller – Jacques Ziller (szerk.): The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? Springer-Verlag, Wien – New York 2008
- Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009
- Petrétei József: Magyar Alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002
- Platón: Az állam. Gondolat, Budapest 1988
- Poscher, Ralf – Rux, Johannes – Langer, Thomas: Von der Integration zur Inklusion. Das Recht auf Bildung aus der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen und seine innerstaatliche Umsetzung. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2008
- Rác Szilárd: "A süketnémától a jelnyelvűig". Forrás: http://www.kritikaonline.hu/kritika_08juli_aug_raczszilard.html (2013.02.23.)
- Rasch, Edna: Inklusive Erziehung und Bildung als Herausforderung für kommunale Behindertenpolitik. In: Dorothea Lampke – Albrecht Rohrmann – Johannes Schädler

- (Hrsg.): Örtliche Teilhabeplanung mit und für Menschen mit Behinderungen. Theorie und Praxis. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011
- Rawls, John: Az igazságosság elmélete. Osiris Kiadó, Budapest 1997
 - Rentsch, Hans Peter – O. Bucher, Peter: ICF in der Rehabilitation. Die praktische Anwendung der internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit im Rehabilitationsalltag. Schulz-Kirchner Verlag, Idstein 2006
 - Revermann, Christoph – Gerlinger, Katrin: Chancen und Perspektiven behinderungskompensierender Technologien am Arbeitsplatz. TAB-Arbeitsbericht Nr. 129. Berlin 2009
 - Riedel, Eibe: Kapitel IV. Solidarität. In: Jürgen Meyer (Hrsg.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003
 - Rothfritz, Lauri Philipp: Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene. Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2010
 - Rousseau, Jean-Jacques: Emil vagy a nevelésről. Tankönyvkiadó, Budapest 1965
 - Sachs, Michael: Verfassungsrecht II: Grundrechte. Springer Verlag, Berlin – Heidelberg – New York 2003
 - Sándor Judit: A szabályozás csapdái és dilemmái. Variációk egy leendő törvényre. In: A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. A jog lehetőségei és korlátai. (Szerk. Halmai Gábor) AduPrint-INDOK Budapest 1998
 - Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2008
 - Schiek, Dagmar (Hrsg.): Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz. (AGG). Ein Kommentar aus europäischer Perspektive. Sellier European Law Publishers, München 2007
 - Schiffer András: A korlátlan jogkorlátozás vége? Fundamentum 2000. 2. sz.
 - Schmidt, Rolf Grundrechte. Rolf Schmidt GmbH, Grasberg bei Bremen 2003
 - Schnoor, Heike (Hrsg.): Leben mit Behinderungen: Eine Einführung in die Rehabilitationspädagogik anhand von Fallbeispielen. W. Kohlhammer, Stuttgart 2007
 - Seneca: Játék az isteni Claudius haláláról: Apocolocyntosis. Magyar Helikon, Budapest 1963
 - Stein, Michael Ashley: The Law and Economics of Disability Accommodations. Duke Law Journal 2003. Vol. 53.
 - Straßmair, Stefan M.: Der besondere Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG. Eine Untersuchung zu Gehalt und Struktur des Diskriminierungsverbotes sowie seiner Bedeutung für die verfassungsrechtliche Stellung und soziale Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Dunker & Humblot, Berlin 2002
 - Submission on Legal Capacity to Oireachtas Committee on Justice, Defence and Equality. Centre for Disability Law & Policy. (Centre for Disability Law and Policy) NUI Galway 2011
http://www.nuigalway.ie/cdlp/documents/cdlp_submission_on_legal_capacity_the_oireachtas_committee_on_justice_defence_and_equality_.pdf (2013.02.23.)
 - Swain, John – French, Sally – Barnes, Colin – Thomas, Carol: Disabling Barriers – Enabling Environments. SAGE Publications Ltd., London-Thousand Oaks-New Delhi 2004
 - Szalayné Sándor Erzsébet: „Új távlatok az európai alapjogvédelemben. Hatályba lépett az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve” Közjogi Szemle 2010. 3. sz.

- Szalayné Sándor Erzsébet: Alapjogok (európai) válaszáton – Lisszabon után. Jogtudományi Közlöny 2013. 1. sz.
- Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2003
- Tausz Katalin: Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód. Adalékok a fogyatékosok esélyegyenlőségéről szóló törvény születési történetéhez. In: A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. A jog lehetőségei és korlátai. (Szerk. Halmai Gábor) AduPrint-INDOK, Budapest 1998
- Tóth J. Zoltán: John Rawls igazságosság-elmélete. (Recenzió) Jogelméleti Szemle 2005. 1. sz. Forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/tothj212.html> (2012.05.19.)
- Trócsányi László – Badó Attila: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK Kerszöv., Budapest 2005
- Umbach, Dieter C.– Clemens, Thomas (Hrsg.): Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar. Bd. I. (Art. 1-37 GG) C.F. Müller Verlag, Heidelberg 2002
- Verdes Tamás – Kapronczay Stefánia: A Társaság a Szabadságjogokért álláspontja az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló T/7678-as számú törvényjavaslat 5-7., 9. §-airól. Budapest 2012 http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/allaspont_kitag_tasz.pdf (2012.12.22.)
- Verdes Tamás – Kapronczay Stefánia: A TASZ véleménye az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló kormány-előterjesztés című dokumentumról. Budapest 2012 http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/szoc_velemeney_tasz.pdf (2012.12.21.)
- Verdes Tamás – Scharle Ágota – Váradi Balázs: Intézet helyett. A fogyatékos személyeket támogató szociálpolitika megújításának lehetséges irányairól. Budapest Intézet – Társaság a Szabadságjogokért, Budapest, 2012
- Verdes Tamás: A láthatatlan cenzus. Fundamentum 2010. 4. sz.
- Wacker, Elisabeth – Wansing, Gudrun – Schäfers, Markus: Personenbezogene Unterstützung und Lebensqualität. Teilhabe mit einem Persönlichen Budget. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009
- Waddington, Lisa – Lawson, Anna: Eine Analyse des Rechts zur Nichtdiskriminierung wegen Behinderung im Bereich der Beschäftigung und darüber hinaus. Europäisches Netzwerk von Rechtsexperten im Bereich der Nichtdiskriminierung. Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit Referat G.2, 2009
- Waddington, Lisa: Implementing the Disability Provisions of the Framework Employment Directive: Room for Exercising National Discretion. In: Anna Lawson – Caroline Gooding (eds.): Disability Rights in Europe: From Theory to Practice. Hart Publishing, Oxford and Portland 2005
- Waddington, Lisa: When it is Reasonable for Europeans to be Confused: Understanding when a Disability Accommodation is “Reasonable” from a Comparative Perspective. Comparative Labor Law and Policy Journal, Vol. 29., No. 3. 2008
- Wade, Derick T. – A. de Jong, Bareld : Recent advances in rehabilitation. In: British Medical Journal 2000; 320(7246) Forrás: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1118051/> (2010.04.22.)
- Waldschmidt, Anne: Disability Studies: Individuelles, soziales und/oder kulturelles Modell von Behinderung? Psychologie und Gesellschaftskritik 01/2005
- Wallau, Philipp: Die Menschenwürde in der Europäischen Union. V&R unipress, Göttingen 2010

- Welti, Felix: Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat. – Freiheit, Gleichheit und Teilhabe behinderter Menschen. Jus Publicum, Mohr Siebeck, Tübingen 2005
- Welti, Felix: Rechtliche Grundlagen in einer örtlichen Teilhabeplanung. In: Dorothea Lampke – Albrecht Rohrmann – Johannes Schädler (Hrsg.): Örtliche Teilhabeplanung mit und für Menschen mit Behinderungen. Theorie und Praxis. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011
- Windisch, Marcus Politische Partizipation im kommunalen Beiräten. In: Dorothea Lampke – Albrecht Rohrmann – Johannes Schädler (Hrsg.): Örtliche Teilhabeplanung mit und für Menschen mit Behinderungen. Theorie und Praxis. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011
- Zeller Judit: A filozófia és az élettudományok határán – a bioetika paradigmájáról. In: Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. (Szerk.: Chronowski Nóra – Petrétei József) PTE ÁJK, Pécs 2010

Felhasznált releváns dokumentumok

- A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK. Európai fogyatékoságügyi stratégia 2010–2020: megújított elkötelezettség az akadálymentes Európa megvalósítása iránt. Brüsszel 2010 Forrás:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:HU:PDF> (2013.04.01.)
- A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról. COM(2010) 573. Európai Bizottság, Brüsszel 2010 Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:HU:PDF> (2012.12.03.)
- A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE. EURÓPA 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. COM(2010) 2020. Brüsszel 2010 Forrás: http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/complet_hu.pdf (2013.04.02.)
- A/RES/37/52 World Programme of Action Concerning Disabled Persons. Forrás: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=23> (2012.04.07.)
- A/RES/48/96 Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities Forrás: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r096.htm> (2013.04.02.)
- CBR. A Strategy for Rehabilitation, Equalization of Opportunities, Poverty Reduction and Social Inclusion of People with Disabilities. Joint Position Paper. (International Labour Office, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, World Health Organization) World Health Organization 2004 Forrás: http://whqlibdoc.who.int/publications/2004/9241592389_eng.pdf (2012.08.29)

- Committee on the Rights of Persons with Disabilities: 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. 2011 (CRPD/C/ESP/CO/1) Forrás: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Session6.aspx> (2013.03.28.)
- Concluding observations on the initial periodic report of Hungary, adopted by the Committee at its eighth session (17-28 September 2012). Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD/C/HUN/CO/1., 2012 Forrás: <http://tasz.hu/fogyatekosugy/regi-jogfosztas-az-uj-polgari-torvenykonyvben> (2012.12.23.)
- Contribution to the Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union. CHARTE 4112/2/00 REV 2, Forrás: http://www.europarl.europa.eu/charter/civil/pdf/con138_en.pdf (2011.01.22.)
- Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union – Complete text of the Charter proposed by the Praesidium. CHARTE 4422/00 CONVENT 45 Forrás: <http://www.kirchenrecht.net/eu/localmirror/convent45-en.pdf> (2011.01.23.)
- Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union – New proposal for the Articles on economic and social rights and for the horizontal clauses. CHARTE 4316/00 CONVENT 34 Forrás: http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent34_en.pdf (2011.01.23.)
- Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union – Proposals for social rights III. CHARTE 4227/00 CONVENT 26. Forrás: http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent26_en.pdf (2011.01.22.)
- Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union. Text of the explanations relating to the complete text of the Charter as set out in CHARTE 4487/00 CONVENT 50. Forrás: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_en.pdf (2013.04.01.)
- Draft Resolution of the Council of the European Union and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on a new European Disability Framework. Council Resolutions (SOC 375 of 2 June 2010) Forrás: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st10/st10173.en10.pdf> (2013.04.02.)
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections. 584/2010. Council of Europe 2010 Forrás: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282010%29036-e> (2013.03.28.)

- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Revised Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections. Council of Europe, 2011 Forrás: <http://mdac.info/sites/mdac.info/files/CDL-AD%282011%29045-e.pdf> (2013.03.28.)
- European Parliament resolution of 24 April 2009 on the conclusion, by the European Community, of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the Optional Protocol thereto. European Parliament Resolution B6-0194/2009, P6_TA(2009)0334. Forrás: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0334+0+DOC+XML+V0//EN> (2013.03.01)
- IP/07/446. EU signs new UN treaty on disability rights. Forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-446_en.htm (2013.04.02.)
- Madridi Nyilatkozat. „A befogadó társadalom alapja a diszkrimináció-mentességgel párosuló pozitív cselekvés.” Forrás: <http://www.fogyatekos.hu/main/news-116.html> (2012.12.12.)
- Magyarázatok az Alapjogi Chartához. (2007/C 303/02) Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303HU.01001701.htm> (2013.04.01.)
- MEMO/10/198. Disability Rights: EU and the Ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Forrás: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/198&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (2011.01.29.)
- Memorandum az egész életen át tartó tanulásról. A Bizottság munkatársai által készített munkaanyag. Brüsszel, 2000. Forrás: <http://www.nefmi.gov.hu/europai-unio-oktatas/egesz-eleten-at-tarto/egesz-eleten-at-tarto-090803> (2012.12.12.)
- Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011). CDL-AD(2011)016. Forrás: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282011%29016-E.aspx> (2013.04.01.)
- Recommendation CM/Rec(2011)14 of the Committee of Ministers to member states on the participation of persons with disabilities in political and public life. Council of Europe, 2011 Forrás: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1871285&Site=CM> (2013.04.02.)
- Resolution of the Council of the European Union and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 17 March 2008 on the situation of persons with disabilities in the European Union. (2008/C 75/01) Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:075:0001:0004:EN:PDF> (2013.04.01.)

- Resolution on sign languages. Official Journal C 379, 07/12/1998 P. 0066. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51998IP0985:EN:HTML> (2013.02.10.)
- The Salamanca statement, on principles, policy and practice in special needs education. 1994 Forrás: http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF (2012.04.07.)
- Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities. A/HRC/19/36. 2011 Forrás: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/19session/A.HRC.19.36_English.pdf (2013.03.25.)
- WHO GETS TO DECIDE? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities. Commissioner for Human Rights, CommDH/IssuePaper(2012)2, Forrás: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908555> (2012.12.22.)

Szerző publikációi

- *A művészeti élet szabadsága.* In: *Studia Iuvenum Iurisperitorum* (szerk. Drinóczi Tímea) PTE ÁJK, Pécs 2006. 70-89. o.

Az értekezés témakörében megjelent írások:

- Fogytékosság – nyelvi jogok – jelnyelv. *Jura* 2010. 1. sz. 49-58. o.
- Referátum. Fogytékosság – nyelvi jogok – jelnyelv. In: *JOG ÉS ÁLLAM* 14. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója. „Konferencia 2009. november 25.” Károli Gáspár Református Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Budapest 2010. 22-26. o.
- A jelnyelvi nyelvi státus tartalma hazánkban a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló 2009. évi CXXV. törvény alapján. *Közjogi Szemle* 2010. 2. sz. 43-51. o.
- A fogytékosság fogalmának változása a paradigmaváltás tükrében. In: *PhD Tanulmányok* 9. (szerk. Ádám Antal) PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs 2010. 259-282. o.
- A fogytékossággal élő személyekre vonatkozó joggyakorlat értékelése. (Az Alkotmánybíróság gyakorlata). In: *De iurisprudentia et iure publico* 2011. 2. sz. 118-137. o.
- Az Egyenlő Bánásmód Hatóság szerepe a fogytékosság aspektusából. In: *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet* (szerk. Bencsik András – Fülöp Péter) PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs 2011. 172-178. o.
- Az Európai Unió fogytékossággal élő személyekre vonatkozó szabályozásának alappillérei. *Európai Jog* 2011. 5. sz. 18-27. o.
- A fogytékossággal élő személyek szociális védelme. *Jura* 2011. 2. sz. 55-69. o.

- Az Alaptörvény fogyatékossgal élő személyeket érintő rendelkezéseinek értelmezése. Jogtudományi Közlöny 2012. 5. sz. 209-216. o.
- A fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó joggyakorlat értékelése. In: Dikaiosz logosz – Tanulmányok Kovács István emlékére. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2012. 73-79. o.
- Az Alaptörvény és a fogyatékossgal élő személyek. (A rendelkezések értelmezése). In: Az új Alaptörvény és a jogélet reformja. (tanulmánykötet) SZTE ÁJTK Doktori iskola – *Megjelenés alatt*.
- A fogyatékossgal élő személyek oktatása. In: Jogász Doktoranduszok II. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet. (szerk. Bencsik András – Fülöp Péter) Pécs 2012. 156-167. o.
- A fogyatékossgal élő személyek védelme az alkotmányi értékek között. Jura 2012. 2. sz. 102-111. o.
- A fogyatékossgal élő személyek alapjogai. Közjogi Szemle 2012. 4. sz. 44-52. o.
- The fundamental rights of persons with disabilities in the Fundamental Law and in the European context. 6th (13th) International Scientific and Practical Conference “Legal Education – Civil Society – Equitable State”. /collection of papers/ The Faculty of Law of Kemerovo State University) *Megjelenés alatt*.
- The rights of disabled persons in the EU and the implications for the Member States. Pravni Vjesnik 2012. 3-4. sz. 189-202. o.
- Realisation and protection of human rights of persons with disabilities – with special regards to Hungary. Társszerző: Drinóczi Tímea. In: Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. (Ryszard M. Czarny – Kamil Spryszak red.) Torun 2012
- A rehabilitáció és az ésszerű alkalmazkodás. Európai Jog – *Megjelenés alatt*.