

KÖNCZEI GYÖRGY–KOGON MIHÁLY

Valami elindult...

Egy egykori törvényalkotó műhelymunka tanulságai
és folyományai¹

A jelen tanulmány célja, hogy röviden számot adjon, a *fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról* szóló, 1998. évi XXVI-os törvény keletkezésének körülményeiről, tartalmáról és az elfogadása óta eltelt időszak legfontosabb eredményeiről.

(Magyarország 1999-ben negyedikként – Dél-Korea, Kanada és Írország után – az e cikkben leírt eredményekért, a fogyatékosokkal élő emberek érdekében kifejtett tevékenységéért, Göncz Árpád köztársasági elnök és Harrach Péter miniszter pályázata nyomán elnyerte a Roosevelt-díjat.)

1. A közvetlen előzmények

Még 1997 februárjában történt, egy reggelen, hogy beléptünk az akkori Népjeléti Minisztérium liftjébe, azzal a kollégával együtt, aki akkoriban a jogalkotás egyik felelőse volt ott. Hárman indultunk fölfelé a lifttel. Ezt megelőzően néhány esztendeig nem találkoztunk. Kollégánk azt kérdezte tőlünk:

– Mit kerestek ti itt?

– Azért vagyunk itt, hogy elkészítsük a fogyatékos emberek jogairól szóló új törvényt, és csak arra várunk, hogy a miniszter úr intsen a kezével – hangzott a lelkes felelet.

– Minek integet már annyit, hát nem fárad el a keze?! – hangzott a válasz.

Ennek a beszélgetésnek a következő időben több tanulságos utójátéka is volt. Az egyik rögtön néhány hét múlva zajlott, amikor körülbelül fél nyolc és nyolc között ismét össetalálkoztunk ugyanezzel a kollégánkkal, amint fáradtan és teljesen kimerülten indult haza. Látványa mindennél jobban megvilágította korábbi mérges reakciójának személyes indítékait: egy koalíciós kormányzás választások előtti utolsó időszakának jogalkotási hajrája nehezedett rá és munkatársaira, meglehetősen nagy teherként.

¹ A tanulmány elkészítését részben az OTKA (T030141) finanszírozta.

A következő esemény már 1997 őszenek története: több hónapos tehetetlen várakozást követően ugyanis ekkor került sor *A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük megteremtéséről* szóló törvény kodifikálására. A kodifikálásra összesen két hetet kaptunk. Igaz, hogy ezt együttesen négy szakember: a két szociálpolitikus mellett két tapasztalt és kitűnő minisztériumi kodifikátor jogász végezte, a kéthetes törvénykodifikációval, mégis lehetséges, hogy valamikor még bekerülünk a Guinness Rekordok Könyvébe. Hogy miért volt mindössze két hetünk, annak valóságos okait talán sosem tudjuk meg, de az biztos, hogy a törvény néhány hibája (pl. a „fogyatékoság” fogalmának nem pontos tisztázása; ld. erről továbbá: Kardos 1998) az időhiányból következő kapkodásból is ered. Egyébként idézett munkájában Kardos Gábor – mint annyiszor, most is – tisztán lát. Mint megfogalmazza: az említettek mellett „az anyagi következményektől való kormányzati megriadás” is oka volt a „jogok megfogalmazási problémáinak” (Kardos 1998, 72. old.).

Most a miniszteri támogatás mellett – hiszen dr. Kökény Mihály, az akkori népjóléti miniszter több alkalommal is megvédte az előkészítő munka eredményeit, de – „pénz, paripa, fegyver” is folyamatosan megvolt a célhoz. Minderre nagy szükség is volt, hiszen folyamatosan számottevő „közigazgatási ellenszéllel” kellett hajózni.

2. A folytatás: a törvény megalkotásának fontosabb lépései, kronológiája

2.1. Tartalmi előfeltevések

A létező hazai problémák mellett a terület elmúlt évtizedekben megmutatkozott, legfontosabb fejleményét is figyelembe véve abból indultunk ki, hogy a kulcskérdés *a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetésében*² határozható meg. Így, arra a kérdésre, hogy mit kívánunk a jogszabállyal elérni, mindenekelőtt azt a választ adtuk, hogy a diszkrimináció tilalmazását és szankcionálását. Ideértve természetesen a *rejtett diszkrimináció*³ területének számottevő csökkentését is, azaz a középületek és a tömegközlekedés akadálymentesítését stb. Másodsorban azt, hogy a ro-

A kulcskérdés *a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetésében* határozható meg.

2 Hátrányos megkülönböztetésen (negatív diszkrimináción) szociológiai szempontból azt értettük, ha a többi állampolgártól *eltérő helyzetű* fogyatékossgal élő személyeket *azonosan*, vagy ha a többiekkel azonos helyzetű fogyatékos személyeket *másképpen* kezeltek. Jogilag pedig azt figyeltük, hogy a fogyatékos populáció és a nem-fogyatékos élethelyzetei összehasonlíthatók-e, hogy a különbségtétel valóban hátrányosabb helyzetet eredményez-e, illetőleg, hogy indokolt-e.

3 *Rejtett megkülönböztetés* esetében azt figyeltük, hogy egy-egy adott megoldás, rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat látszólagos semlegessége ellenére sújtja-e kiváltképpen a fogyatékossgal élő személyeket.

mokban heverő *komplex rehabilitációs rendszert* kellene felépíteni; harmadsorban pedig, hogy szükség volna egy olyan *kompenzációs célú ellátásra*, pénzbeli juttatásra, amely a súlyos fogyatékossgal élő embereknek sérültségükből, *helyzetükből adódó* többletköltségeit ismeri el. Röviden az említettekben állt a szabályozási koncepció.

Elképzelésünk szerint ez a három elem oly módon illeszkedik egymáshoz, mint egy úrrakéta három különböző része. Az volt a kérdés, hogy melyik rész tartalmazza majd az „üzemanyagot”, amely szükséges ahhoz, hogy a többi célba röpjön. Elképzelhetőnek tűnt, hogy csak az első rész (a diszkrimináció tilalma és szankcionálása) ér rá, azaz jut el a kodifikálásig és válik részévé az elfogadandó törvénynek. *Minimálprogramként* ezt a lényegében emberi jogi célt határoztuk meg. Ha ez lett volna az eredmény, akkor a másik két rész lett volna az „üzemanyag”, amely végül leválik és elég. A köztes állapot pedig az lett volna, ha emellett a második (a komplex rehabilitációs rendszer felépítése) szintén célba ér. Ebben az esetben csupán a harmadik, a kompenzatorikus járadék – a. m. fogyatékossgai támogatás – vált volna semmivé.

A végeredmény meglepő volt: *mindegyik elem megmaradt*, ám az első némileg átalakult, a másik kettő pedig számottevően veszített „tömegéből”.

2.2. A területek

Úgy véltük a törvényalkotási stratégia elkészítése során, hogy a törvény megalkotása mindenekelőtt négy területen igényel majd számottevő előmunkálatokat. Ezeket a következőkben határoztuk meg:

- a *szakmai* terület; ezen a széles értelemben vett szakmát értettük, azaz a szakembereket és egyidejűleg részben a sérült személyeket is;
- a *közigazgatási* terület; ez lényegében az érintett szaktárcákat és az ott dolgozó közigazgatási szakembereket jelentette;
- a *társadalmi* terület; azaz a sérült emberek által, illetőleg *érdejükben* működő nonprofit szervezetek köre, ebbe ismét beleértve magukat az érintetteket is;
- a *politikai* terület; a pártok és az országgyűlési képviselők.

Ezek közül a munka megkezdéséig egyik sem tűnt kielégítően megoldottnak, bár a *szakmai és a társadalmi* területen a szükséges viták a korábbi években, az 1991 és 1994 között készült, korábbi négy törvényjavaslat eredményeként addigra a lehető legszélesebb körben zajlottak már. A további két terület – a *közigazgatási és a politikai* – „megpuhítása” céljából korábban nem történtek jelentős lépések. Az előbbi végül kis híján végzetesnek bizonyult.

Feltétlenül említést érdemel, hogy egy területre, és pedig az *üzletire* egyáltalán nem gondoltunk. Csak jóval később jutott tudomásunkra az a tény, hogy az Egyesült Államokban és a „fogyatékossgon alapuló diszkrimináció világos és átfogó tilalmának megállapításáról” rendelkező törvény, „a fogyatékossgal élő amerikaiak 1990. évi törvénye”, az ADA, az *Americans with Disabilities Act* megalkotása során

bevonták az előmunkálatokba az üzleti szféra (pl. az építőipari lobby) képviselőit is. Ezzel érték el, hogy világossá vált annak érdekeltisége a törvény megalkotásában – vö. az akadálymentesség megteremtése –, és a fogyatékos polgárok velük szövetkezett erői szinte *átröpítették* a szenátuson a jogszabály tervezetét. Könnyen lehet, hogy ennek a jogszabálynak az útja is simább lett volna, és a ma már a középületek (és az épített környezet) akadálymentesítésével is jóval előbbre tartanánk, ha az üzleti szféra akkor nem marad ki a kulcsterületek közül.

2.3. Az ütemezés

Az eredeti elképzelések szerint a törvényjavaslatnak 1997 szeptemberre folyamán a Parlament elé kellett volna kerülnie.

Első lépésben az előzetes, lehetőség szerinti maximális konszenzusteremtés érdekében és az *elefántcsonttorony-hatás* elkerüléseért szükséges volt az egész fogyatékos szféra – szakemberek, szakmai testületek, érdekvédelmi szervezetek, nonprofit szervezetek, érintettek és a kapcsolódó intézmények – lehetőleg legszélesebb körének bevonása. Mintegy 150 nonprofit szervezettől, szakembertől, érintett személytől rendelt szakértői tanulmányt a Népjelölti Minisztérium (a jelenlegi hazai szabályozás kritikai elemzése, nemzetközi kitekintés: másutt mit, hogyan oldanak meg, ezek közül mit javasol és mit nem, miért, továbbá konkrét szövetszerű javaslatok). Mindeközben az előzetes szakmai munka, az egyeztetések, a koncepció első változatának írása folyamatosan zajlottak.

Második lépésben a következők történtek:

– a beérkezett szakértői anyagok tanulmányozása, elemzése, az addigi koncepcióvázlattal történő szembesítése, és a tanulságok alapján az utóbbi javítása.

– Részben előzetes megfontolások, részben a szakértői anyagok tanulságai alapján május 2-án felálltak a törvény egyes részterületeiért felelős *ad hoc munkacsoportok*, melyek tagjai kötetekbe gyűjtve megkapták az addig elkészült, az ő területükre vonatkozó – szakértői és koncepcionális – dokumentumokat. A munkacsoportok (szám szerint négy) az *önálló életvitel*, a *deinstitutionalizáció*, az *orvosi rehabilitáció* és a *nem-orvosi rehabilitáció* területein folytattak egy-egynapos, szinte szünet nélküli szakmai egyeztetést. Az eredmények alapján kiegészült, módosult a szabályozási koncepció előzetes változata. (A négy munkacsoport elé terjesztett külföldi és hazai tanulmányok, dokumentumok, elemzések, jogszabályok tematikus rendbe gyűjtve, összesen hét vaskos, többnyelvű kötetben ma is hozzáférhetők a Szociális és Családügyi Minisztérium Könyvtárában, az Egészségügyi Minisztériumban, sőt, a Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Tanárképző Főiskola Könyvtárában is.)

Az
elefántcsonttorony-hatás
elkerüléseért szükséges
volt az egész
fogyatékos szféra
lehetőleg legszélesebb
körének bevonása.

2.4. A szakértők felkérésének és a munkacsoportok felállításának szempontjai:

- politikai „szektorsemlegesség” (azaz többféle pártból a szociál-, illetve fogyatékosügyei politikaért felelős politikusok és párthoz kötődő szakértők), és egyúttal politikai semlegesség (mivel úgy találtuk, hogy az ügy maga elsősorban nem politikai probléma);
 - magas szakmai színvonal, illetve az elméleti és gyakorlati szakemberek, köztük természetesen az érintettek egyensúlya;
 - egy szakember elvileg több munkacsoportban is részt vehetett – erre volt is példa;
 - a munkacsoportok tagjainak optimális létszámát 5 főben határoztuk meg, de nem haladhatta meg a 8 főt;
 - szükségesnek tűnt, hogy mindegyik csoportban várhatóan egymással szemben markáns ellenvéleményt alkotó szakemberek is legyenek;
 - országos intézetek vezetői is képviselték a szakmát.

A munkacsoportok feladata az összes, területükre beérkező szakértői anyag áttekintése, és minden rendelkezésre álló információ felhasználásával az adott részterületet érintő részkonceptió felvázolása volt.

2.5. További lépések

Mindezek alapján készült el a szabályozási koncepció 1997 augusztusára, majd a kodifikált változat novemberre. Az érintett teljes szakértői kör – véleményezésre – megkapta mindkét dokumentumot. A reakciók a szféra részéről egyértelműen pozitívak voltak.

Ám 1997 augusztusát követően a kormányzati egyeztetések időszakára az egész folyamat lelassult. Legalább két ok húzódott meg ennek hátterében. Az egyik: kiderült – ami a szegénységgel kapcsolatos jogi és szociálpolitikai intézkedések esetében is előfordult –, hogy az érintettek és a közigazgatási döntés-előkészítői szint között alapvető kommunikációs vákuum volt. (Ez azért volt különösen meglepő, mert az érintettek és a politikusok, azaz a miniszter és az országgyűlési képviselők között ilyen egyáltalán nem regisztráltunk. Hogy ebben nem tévedtünk, azt a végső, parlamenti szavazási arány is igazolta.) Akkoriban úgy tűnt, hogy nem az érintett populációt sújtó diszkrimináció és az érintett réteg reális szükségletei, hanem az esetenként elkülönült intézményi, kormányzati szempontok mellett több területen szakminisztériumi részérdekek is mozgatják a folyamatokat.

A másik ok ennél valamivel egyszerűbben írható le. Adva volt egy szabályozási koncepció⁴, amely mögött egy többé-kevésbé koherens ember- és fogyatékos ember-kép húzódott meg. Nem darabolta szét a sérült embert különféle életproblémákra és megoldásokra, ennek folytán

⁴ Ez egyébként döntő többségében mindmáig olvasható, például a folyamatosan frissítésre kerülő CD-Jogtárban, az itt tárgyalt 1998. évi XXVI-os törvény indoklásaként.

széttagolt tárcaszintű feladatokra, hanem *egyként kezelte*. Ez a sajátosság – álláspontunk szerint – a szabályozási koncepció talán legszámottevőbb jellemzője volt, amely ugyanakkor a tárcaegyeztetések során alapvető csapdát is jelentett, hiszen ennek a szemléletnek szerves következménye volt, hogy a szabályozási koncepciónak meg kellett határoznia a soron következő teendőket, tekintet nélkül arra, hogy azok konkrétan mely szaktárcák kompetenciájába tartoztak. Ez a működési mód eltért a kormányzati egyeztetések normál rendjétől.

Végül a kormány meghátrált a már kodifikált törvényjavaslat benyújtása elől, helyette az egyik, a kormánykoalícióban benne lévő párt két országgyűlési képviselője nyújtotta azt be a Parlamentben.

2.6. A kronológia

1997. március: a népjóléti miniszter „intett a zászlóval” – döntést hozott arról, hogy a fogyatékos személyek esélyegyenlőségéről szóló törvényjavaslatot ki kell dolgozni. Egyidejűleg kiküldték a 150 szakértői tanulmány érdekében íródott felkérő levelet. (Válaszképpen közel száz be is érkezett. Ez, a minisztériumi kollégák csodálkozását kiváltó tény ugyanakkor egy gyenge „lobby” erejét is mutatta.)

1997. május: a Népjóléti Minisztérium vezetői értekezlete tájékoztatást kapott a törvény előkészületének állásáról.

1997. július: a Népjóléti Minisztérium vezetői értekezlete tájékoztatást kapott az alapelvekről és a kitűzött szabályozási célokról.

1997. augusztus: a Népjóléti Minisztérium főosztályvezetői értekezlete elfogadta a törvény szabályozási koncepcióját.

1997. szeptember: az összes érintett szakminisztérium részére megküldött, a szabályozási koncepcióval kapcsolatos, többségében kritikai észrevétel beérkezett a Népjóléti Minisztériumba.

1997. szeptembertől október végéig: úgyszólván semmi sem történt.

1997. november első három hetében: az említett kodifikációs csoport a szabályozási koncepció alapján elkészítette a kodifikált változatot.

1997. november vége: a Népjóléti Minisztérium vezetői értekezlete nem támogatta az elkészült változatot.

1997. december eleje: a kormány átdolgozott formában javasolta benyújtani a jogszabály tervezetét az Országgyűlésnek.

1998. január: a Népjóléti Minisztérium három napilapban megjelentette az eredeti szabályozási koncepció szakmai szempontból és a költségvetési források szükségessége terén jelentős mértékben minimalizált változatát. A Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége – szintén e hónapban – aláírásgyűjtő kampányba kezdett annak érdekében, hogy a Parlament tárgyalja meg a törvényt. Ennek 130 ezer aláírás lett az eredménye.

1998. február: két országgyűlési képviselő (Béki Gabriella és Dr. Szigeti György) az 1997 novemberében a Népjóléti Minisztériumban készült kodifikált változatot benyújtotta az Országgyűlésnek.

1998. február–március: a parlamenti viták során különféle bizottságokban világossá vált, hogy a kormány és számos, különféle pártokhoz tartozó országgyűlési képviselő nem ért egyet az alapvető kérdésekben.

1998. március 16-án 12 óra 15 perckor: a Magyar Köztársaság Országgyűlése teljes konszenzussal, a jelen lévő 309 képviselő egyhangú szavazatával (0 ellene, 0 tartózkodás) meghozta az 1998. évi XXVI-os törvényt a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról.

3. Az eredmény összefoglalása

3.1. Röviden

A törvény az eredetileg kitűzött legalapvetőbb célok döntő többségét – helyenként, mint jeleztük, sajnos csupán részlegesen – beteljesítette. Ezek közül kiemelkednek:

- a fogyatékos személyek jogainak magas szintű deklarálása;
- bizonyos létfontosságú fogalmaknak (lakóotthon, önálló életvitel, kompenzatorikus fogyatékosági támogatás, esélyegyenlősítés, támogató szolgálat stb.) a magyar jogrendbe történő bevezetése;
- a komplex rehabilitációs szolgáltatások országos szintű megszervezéséért felelős közalapítvány létrehozatala;
- a fogyatékosági támogatás (a mindenkori öregségi nyugdíj legkisebb összegének 80 százalékában történő) megfogalmazása;
- az Országos Fogyatékosügyi Tanács és az Országos Fogyatékosügyi Program létrehozatala;
- a fogyatékos személyekkel kapcsolatos diszkrimináció tilalmának és az ahhoz fűződő szankcióknak a megfogalmazása végül a törvény VIII. fejezetében (A fogyatékosokat megillető jogok védelme, továbbá a törvényből fakadó feladatok kötelezettje cím alatt) található, a 27. §-ban. „Amennyiben valakit fogyatékosága miatt jogellenesen hátrány ér, megilletik mindazok a jogok, amelyek a személyéhez fűződő jogok sérelme esetén irányadók.” Ez a Polgári Törvénykönyv 76. és 84. §-ára történő hivatkozás, mely helyekről eddig a fogyatékoság esete hiányzott;
- az épített környezet és a tömegközlekedés akadálymentessé tétele határidőinek kijelölése.

3.2. Részletesen

A törvény a preambulumban kimondja, hogy a fogyatékos emberek a társadalom egyenlő méltóságú, egyenrangú tagjai, akik a mindenkit megillető jogokkal és lehetőségekkel csak jelentős nehézségek árán vagy egyáltalán nem képesek élni.

A törvény megfogalmazott célja a fogyatékos személyek jogainak, a jogok érvényesítési eszközeinek meghatározása, továbbá a fogyaté-

kos személyek számára nyújtandó, komplex rehabilitáció szabályozása, és mindezek eredményeként a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének, önálló életvitelének és a társadalmi életben való aktív részvételének biztosítása. Az Alapelvek címet viselő részben több nemzetközi jogszabályban megfogalmazott idea megjelenik. Megfogalmazódik például az állam és a társadalom szervezeteinek és tagjainak különleges felelőssége: tevékenységüket oly módon kell végezniük, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékos kialakulásához vezet, illetve olyan körülményeket kell létrehozni, amelyekben a fogyatékos személyek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékoságukból fakadó terheik csökkennek.

Az Alapelvek címet viselő részben több nemzetközi jogszabályban megfogalmazott idea megjelenik.

Az *integráció*, azaz a teljes értékű társadalmi tagság és szerep alapességének megfelelően a törvény deklarálja, hogy a tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit, az őket érintő döntések során tekintettel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai, ezért meg kell teremteni mindazon feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra a társadalmi életben való aktív részvételt. Továbbá kimondja a törvény, hogy az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről.

Az értelmező rendelkezésekben meghatározza a fogyatékos személyek körét: *fogyatékos személy* az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi –, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során. A törvény a továbbiakban meghatározza a rehabilitáció, segédeszköz, támogató szolgálat, lakóotthon fogalmát is.

A második fejezetben a fogyatékos személyeket megillető jogokat konkrétan az egyes társadalmi alrendszerek szerint fogalmaztuk meg, így a fogyatékos embereknek joguk van az akadálymentes, továbbá az érzékelhető és biztonságos épített környezetre, joguk van hozzáférni a közérdekű információkhoz, továbbá azokhoz az információkhoz, amelyek a fogyatékosokat megillető jogokkal, valamint a részükre nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatosak. Joguk van a közlekedés igénybevételére, így a közlekedési rendszereknek, továbbá a tömegközlekedési eszközöknek, utasforgalmi létesítményeknek – beleértve a jelző- és tájékoztató berendezéseket is – alkalmasaknak kell lenniük a fogyatékos személy általi biztonságos igénybevételre. Az egyéni szükségletek figyelembevételére és az önálló életvitel eszméjére történő odafigyelés alapján a fogyatékos ember számára biztosítani

kell a fogyatékosága által indokolt, a szükségleteinek megfelelő támogató szolgálat igénybevételét, továbbá segédeszközt.

A harmadik fejezetben az esélyegyenlősítés célterületeit határozza meg a törvény. Kimondja, hogy az egészségügyi intézményeknek, oktatási intézményeknek, valamint a munkahelyeknek a nyílt munkaerőpiacon 2005-ig teljes mértékben alkalmasaknak, hozzáférhetőeknek kell lenniük arra, hogy azt, annak szolgáltatásait fogyatékos emberek igénybe vegyék. A fogyatékos emberek elhelyezését lehetővé tevő intézményeket pedig 2010-ig kell átalakítani, humánus, a fogyatékos emberek igényeinek megfelelő, önállóságát elősegítő lakóhellyé, lakóotthonná.

A következő fejezet rögzíti a rehabilitációhoz való jogot, amelynek érvényesítését rehabilitációs szolgáltatások, ellátások biztosítják, továbbá a szolgáltatások biztosítására a kormány közalapítványt hoz létre.

A törvény bevezet egy új támogatási formát, a *fogyatékosági támogatást*, a 18. évüket betöltött, súlyos fogyatékos személyek részére, a fogyatékoság folytán keletkező többletköltségeinek részbeni fedezésére.

Mindezek megvalósítása érdekében a törvény felhatalmazása alapján létrejön az Országos Fogyatékosügyi Tanács.

A Tanács feladatai:

- a) véleményezi a fogyatékos személyeket érintő jogszabályok tervezeteit;
- b) javaslatot tesz a fogyatékos személyeket érintő döntésekre, programokra, jogi szabályozásra;
- c) részt vesz a fogyatékos személyek ügyeit érintő tevékenységek koordinálásában;
- d) rendszeresen tájékoztatja a kormányt a fogyatékos személyek élethelyzetének alakulásáról.

A Tanács kidolgozza az Országos Fogyatékosügyi Programot, és figyelemmel kíséri annak végrehajtását.

Az Országos Fogyatékosügyi Programot az egészségügyi, foglalkoztatási, oktatási, közlekedési tervezésben, továbbá a településfejlesztésben, valamint az egyéb állami tervezés körébe tartozó döntés meghozatala során érvényre kell juttatni. A Program az alábbiakat tartalmazza:

- a) a fogyatékosággal élő népesség társadalmi helyzetének bemutatását;
- b) a rehabilitációval kapcsolatos célok meghatározását;
- c) a fogyatékos személyeket érintő társadalmi szemlélet kedvező irányú megváltoztatásához szükséges tennivalókat;
- d) a fogyatékos személyek és családjuk életminőségének javításához szükséges feltételrendszer meghatározását;
- e) a fogyatékos személyeknek a társadalom életében való aktív részvételét elősegítő terveket;
- f) a fogyatékos személyek létszámához és társadalmilag elismert igényeikhez igazodva a közlekedési rendszerek (tömegközlekedési eszközök, utasforgalmi létesítmények), a szállítás, az épített környezet

átalakításának, valamint a speciális oktatás és speciális foglalkoztatás célállapotban elérendő indokolt mértékének meghatározását;

g) a kitűzött célok megvalósításához szükséges eszközöket és intézményeket, valamint a szükséges pénzügyi forrásokat.

A Programot az Országgyűlés fogadja el. Végrehajtásáról a kormány évente jelentést tesz az Országgyűlésnek.

3.3. Mi maradt ki?

Van ugyanakkor néhány, továbbra is égetően hiányzó elem. Ezek közül kiemelkedik annak pontos megfogalmazása, hogy a közalapítvány köteles a komplex rehabilitációt a saját helyi, megyei vagy regionális intézményeiként működő, komplex rehabilitációs központok útján megszervezni. Ehhez kapcsolódóan hiányzik a közalapítvány – a korábbi előzetes becslések során éves szinten hozzávetőleg 1 milliárd Ft-ra becsült – költségvetésének biztosítása. Probléma, hogy a törvény személyi hatálya szűk: például a *pszichiátriai betegség* folytán fogyatékoská vált személyekre nem vonatkozik.

Hiány továbbá a legkülönbébb fogyatékoscsoportok által számos alkalommal követelt ún. „fogyatékosági igazolvány”-ról szóló rendelkezés. (Ennek különös fontossága a személyi igazolvánnyal sem rendelkező értelmi sérült személyek esetében a legszembetűnőbb.)

És végül: csak jövőbeli törvénymódosítással pótolható immár a korábbi (1997. novemberi) népjóléti minisztériumi kodifikált változatban még szereplő, *fogyatékosággal élő* szakembert is magába foglaló interdiszciplináris fogyatékoság-megállapító bizottság intézménye is, amely a komplex rehabilitáció kialakításának kezdőpontja lehetett volna.

4. Mennyiben változtat a törvény a fogyatékosággal élő magyar állampolgárok helyzetén?

4.1. A jog szempontjából

Nagy biztonsággal állítható, hogy a törvény minden rendelkezésének van, illetőleg lesz hatása a sérült emberek életére. Mindenekelőtt az a tény, hogy törvényi szinten rendelkeznek az említett célcsoportról, kiemeli magát a törvényalkotás háttérében rejlő problémát, azaz életük nehézségeit. Az eddig hatályban lévő jogszabályok egyike sem, és a társadalmi gyakorlat sem tekintette alapeszméjének a fogyatékos emberek önállóságát, az önálló életvitel lehetőségét, az önálló életvitel megteremtésének reális feltételeit, a fogyatékos emberek egyéni szükségleteit. Az esélyegyenlőségi törvény előtti szabályozás nem tekintette alapvető jognak azt sem, hogy a fogyatékos embereknek joguk van saját környezetükben, a helyi társadalom tagjaként részt venni a társadalom életében.

A belső jogharmonizáció szempontjából is jelentős, hogy a jogokat világosan, egyértelműen garantáló törvény született.

A belső jogharmonizáció szempontjából is jelentős, hogy a jogokat világosan, egyértelműen garantáló törvény született.

A belső jogharmonizáció szempontjából is jelentős, hogy a jogokat világosan, egyértelműen garantáló törvény született.

Ezek fontos dolgok, már csak azért is, mert 1999. május elsején hatályba lépett az 1997-es Amszterdami Szerződés, amely immár elsődleges jog formájában tilt meg bármiféle hátrányos megkülönböztetést a fogyatékos-sággal élő személyekkel szemben az Európai Unión belül. Ezt a tényt az Európai Unió 38 millió fogyatékos-sággal élő polgára, az ő szervezeteik nagy ovációval fogadták, kiemelve, hogy végre megszűnik majd az a helyzet, amiben ők láthatatlan polgároknak („invisible citizens”) érzik, tudják magukat.

4.2. A Program jelentősége

Sorolhatnánk itt a törvény számos fontos újítását, ezek közül azonban elegendőnek látszik néhány, fontosabb tény kiemelése, elsőként az *Országos Fogyatékosügyi Programé*. Kifejezetten nagy jelentősége van annak, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése a törvény hatálybalépését követő minden negyedik esztendőben szembe kíván és szembe is fog nézni a fogyatékos-sággal élő népesség problémáival, és igyekszik majd azon dolgozni, s ennek érdekében akár további nagy jelentőségű jogszabályokat is hozni, hogy az érintetteknek csökkenjenek a nehézségei, s hogy kiegyensúlyozottabb, önállóbb életet élhessenek a magyar társadalom egyenrangú tagjaiként.

4.3. A Tanács jelentősége

Másik példaként a *Tanács* említhető. Sokévi küzdelem és várakozás után végre létrejött egy felső szintű lobby-testület. A Tanács elnöke a Szociális és Családügyi Miniszter, s tagjai között helyet kapnak a szempontunkból legfontosabb tárcák magas szintű képviselői, de ötven százaléknál nagyobb arányban maguknak az érintetteknek, azaz civil szervezeteknek és az országos szervezeteknek a képviselői. Néhányan talán azt gondolják, hogy hiszen bizottságból már van elég, ezzel kapcsolatban azonban érdemes figyelembe venni, hogy az ENSZ-nek 1991 óta létezik már ajánlása, amelyben éppen ilyen országos testület létrehozását javasolja a tagállamoknak. De érdemesnek tűnik annak figyelembevétele is, hogy az Országos Fogyatékosügyi

Tanács elvileg *bármit* napirendjére tűzhet, ami a sérült emberek életével kapcsolatos. Megtárgyalhat születőben lévő jogszabályokat, vagy akár súlyosan diszkriminatív eseteket is, ezekről döntéseket hozhat, és lépéseket tehet ellenük.

4.4. A közérdekű kereset (*actio popularis*) problémája

De mára ennél még tovább sikerült jutnunk. A Polgári Perrendtartás legújabb, 1999-es módosítása ugyanis a következőket mondja ki: „170. § (1) A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI-os törvény 25. §-a a következő (6) bekezdéssel egészül ki:

(6) A fogyatékos személyek jogszabályban biztosított jogait megsértővel szemben az Országos Fogyatékosügyi Tanács, illetve a fogyatékos személyek országos érdekképviselői szervezetei pert indíthatnak a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítése érdekében abban az esetben is, ha a sérelmet szenvedett fogyatékosok személye konkrétan nem állapítható meg.”

Ennek az új jogszabályelemnek a megítélése ma még vitatott a hazai jogászok köreiben. Az egyik megközelítés szerint ugyanis ezzel a döntéssel megszületett a magyar jogrendszer sokak által régóta várt és különösen nagy jelentőségű új eleme: az *actio popularis*, azaz a közérdekű kereset jogintézménye. Van, aki úgy véli, hogy ez még messze van attól, amit hosszú távon a közérdekű kereset jogintézményétől valóban várnánk. Ráadásul maradt néhány megoldatlan kérdés. Az egyik az, hogy ha a Tanács nem önálló jogi személy, akkor miképpen indíthat keresetet. Ki képviseli, mondjuk, egy perben? Másrészt a Polgári Perrendtartás csak *használja* az „országos szervezetek” fogalmát, azonban annak tartalmát nem tisztázza, mivel a „fogyatékos személyek országos szervezetei” a magyar jogrendben nem, illetőleg csupán a jogalkalmazásban szerepelnek. (Van ugyanis néhány szervezet, amelyeknek a jogalkotásról szóló törvény értelmében a tárcaegyeztetés során megküldik a sérült emberekre vonatkozó jogszabálytervezeteket.) Akárhogyan is, eddig fogyatékosággal élő ember ügyében egyedül az ügyvédje vagy ő maga járhatott el. Nem kell különösen hangsúlyozni, hogy sok ilyen per nem zajlott az elmúlt évtizedek során.⁵ Hiszen a magyar társadalom peremén, hátrányos helyzetben élő fogyatékospopuláció tagjai kevésbé engedhetik meg maguknak egy esetleg elveszített per költségeinek luxusát. Ezért azután talán egy kézen megszámlálható az ilyen típusú perek száma. Mostanra azonban már az

Akárhogyan is, eddig fogyatékosággal élő ember ügyében egyedül az ügyvédje vagy ő maga járhatott el. Nem kell különösen hangsúlyozni, hogy sok ilyen per nem zajlott az elmúlt

5 Pénzintézet, bérdiszkrimináció stb.

Országos Fogyatékosügyi Tanács és az országos szervezetek is indíthatnak keresetet az ő érdekükben.

4.5. A törvény hatályba léptető rendelkezései

Ahogy a skorpiónak is a farkában, úgy e törvénynek is a végében rejlik az ereje. A törvény utolsó paragrafusaiban található, hatályba léptető rendelkezések mondják meg ugyanis pontosan, hogy az egyes, hatályos időhöz köthető rendelkezéseket meddig kell végrehajtani. Ez fontos tény, amely azonban nem csupán erőt, hanem egyben gyengésséget is mutat. Hiszen a középületek akadálymentesítése igen lassan, szinte nem is halad, országos szinten úgyszólván meg sem kezdődött. Holott a fogyatékosügy EU-kompatibilitását legelső sorban éppen ezen mérik! Ha tehát van ma igazi, érvényes és nagy jelentőséggel bíró feladat a civil szervezetek számára, akkor ez nem egyéb, mint annak kikényszerítése, hogy a jogalkalmazók – legyenek bár szakminisztériumok, kormányzati szervek, önkormányzatok vagy gazdasági egységek – rákényszerüljenek az említett határidőn belüli intézkedésre. Mindenekelőtt tehát az szükséges, hogy alaposan megvizsgálják a saját kezelésükbe tartozó épületeket és azok környékét, pontosan felmérjék azok megközelítésének akadályozottságát, vagy ritkábban esetleg akadálymentességét, pontos tervet készítsenek arra, hogy az akadálymentesítést az említett határidőig milyen ütemezéssel lehet elvégezni, továbbá hogy ehhez milyen pénzügyi források szükségesek, s azokat milyen forrásból biztosítják.

A másik fontos terület a közlekedés akadálymentesítésének problémája. Bár e területen is megjelentek igen örvendetes változások, ez éppúgy küzdelmes civil feladatnak tekinthető, és megvalósítása éppúgy a jogalkalmazók felelős magatartásán múlik, mint a középületek akadálymentesítésének megoldása.

5. A törvény meghozatala óta eltelt időszak eredményei

A legfontosabb eredmény mind között a jelenlegi kormány működése során érett be: először a magyar történelemben országos testület – az Országos Fogyatékosügyi Tanács – keretei között, csaknem az összes szaktárcát képviselő magas szintű kormánytisztviselők, a kormány egyik tagja elnökletével *magukkal a sérült emberekkel* és képviselőikkel, illetőleg a civil szféra reprezentánsaival folyamatosan együtt dolgoznak a fogyatékosággal élő magyar lakosság problémáinak megoldásán. Megteremtődött tehát a hagyományos, a régi, a széthúzáson és az érdekellentétek folyamatos hangoztatásán alapuló gyakorlat meghaladásának lehetősége és létrejötték működésének keretei. E nagy reményekre jogosító tény fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni.

5.1. Az Országos Fogyatékosügyi Program elkészítése és az Országgyűlésben való elfogadása

A törvény megvalósítása érdekében a törvény felhatalmazása alapján 1999. január 19-én alakult meg az Országos Fogyatékosügyi Tanács.

A Tanács a Program megalkotása során három ülésben tárgyalta a Programban foglalt elvekről és az abban foglalt feladatokról. A Tanács által elfogadott Programot azóta a kormány és az Országgyűlés is elfogadta.

A Program első fejezete a Program általános céljait és elveit határozza meg. A lefektetett elvek szakmai szabályokban, a szolgáltatások megszervezésében, a hozzáférés biztosításában érvényesítendő elvek. Ezek a következők: a prevenció elve, a normalizáció elve, az integráció elve, az önrendelkezés elve, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az előnyben részesítés kötelezettségének elve, a rehabilitáció elve.

A Program a fogyatékos személyek számára nyújtott szolgáltatások és ellátások legfontosabb céljait is rögzíti. Ezek a célok az ő szükségleteikből kiindulva azon általános követelményeket rögzítik, amelyeket minden szolgáltatás biztosításakor érvényesíteni kell. Követelmény tehát a fogyatékos személyek életkörülményeinek javítása, az önrendelkezés és az emberi méltóság tisztelete, a társadalmi integráció erősítése, az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása. Ezeket a követelményeket már nem csupán az intézményben élők érintő szolgáltatásoknál kell érvényesíteni. A követelményrendszer alapjainak meghatározásával így az állami felelősséget lehet oly módon meghatározni, hogy az a fogyatékoság alapján meghatározott szolgáltatások teljes körére kiterjed.

A Programban foglalt követelmények egyben azt is jelentik, hogy az államnak nem pusztán abban az esetben és addig van felelőssége, amíg valakit intézményben el nem helyeznek, hanem általában a szolgáltatások terén is felelős. Másrészt a követelményrendszer pontosan azt fogalmazza meg, hogy az integráció, az önrendelkezés és az emberi méltóság tiszteletben tartásával a szolgáltatásokat úgy kell fejleszteni, hogy a folyamat az elkülönült intézményrendszer lebontását segítse elő. Természetesen ezt az alapelvet nemcsak a hagyományos bentlakásos intézmények területén, hanem minden területen érvényesíteni kell.

A jelzett követelményeket az intézményben élők esetében is érvényesíteni kell, ahogyan az önrendelkezés elvét is, melynek ki kell terjednie a személyes mozgás és szabadidő feletti rendelkezésre. Az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása meghatározó lehet a jövőben a területi egyenlenségek megszüntetésében, de a szakmai minőségi követelmények terén is. Az elvek és a célok rögzítése teszi majd lehetővé, hogy a fogyatékos emberek számára nyújtott szolgáltatások minősíthetőek, a Programban leírt elvhez viszonyíthatóak legyenek a jövőben. Az önrendelkezés elvének vagy a normalizáció elvének megfogalmazása – hasonlóan a többi, a Programban szereplő elvhez – az esélyegyenlőségi törvény által meghatározott jogokat teszi konkrétabbá, és megteremtik annak alapját, hogy a szociális és rehabilitációs

szolgáltatások valóban a fogyatékos ember önállóságát, a társadalomba való integrálódását szolgálják. A Program a továbbiakban a törvényben is megtalálható területeknek megfelelően tartalmazza a feladatokat.

A hozzáférést elősegítő fejlesztések és a szolgáltatások fejlesztése a jogszabályi környezet megváltoztatását is igényli. A törvényben megfogalmazott alapelvek újszerű szociálpolitikai gondolkodást és ennek megfelelően más típusú jogi szabályozást követelnek. Már a törvény elkészültének folyamatában is látható volt, hogy amennyiben a szabályozás elvei, a szabályozás során kialakított eljárási logikák nem változnak, az esélyegyenlőségi törvény és a törvény által érintett jogszabályok között egy darabig ellentmondásos lehet a viszony.

Mostanra világossá lett, hogy a rehabilitációs szolgáltatások állami finanszírozási rendszerét, működtetési módját, a szolgáltatások tartalmát, struktúráját a Program során kell a fogyatékos emberek szükségleteihez igazítani, az integráció és az önálló életvitel követelményeinek megfelelően korszerűsíteni. Ez, a jogi szabályozáson túl, az intézmények eljárási és működési módjának meghatározásában, kialakításában nem kis feladatot jelent a jövőben. Ennek megvalósítása során a közigazgatásban dolgozó szakemberek mellett a különböző szakmák képviselőin kívül szükség lesz a civil szervezetek és a fogyatékos embereket képviselő szervezetek együttműködésére. Egyes területeken például a munkaerőpiaci rehabilitációban ennek az együttműködésnek igencsak biztató jelei láthatóak, más területeken nehezebben alakul ki az együttműködés.

A Tanács törvényben meghatározott szerepe szerint legális és az eddigieknél hatékonyabb terepet biztosít a fogyatékos emberek és civil szervezetek számára a fogyatékossgal élő személyeket érintő döntések meghozatalában.

A szükségleteknek megfelelő, adekvát szolgáltatások megteremtése az esélyegyenlőségi törvényben a Program fontos célja és egyben feladata. Természetesen az adekvát szolgáltatások megteremtése nemcsak a fogyatékos emberek esetében fontos feladat. A Programban foglalt fejlesztések megvalósítása azzal a pozitívummal is járhat, hogy más területeken, más célcsoportok esetében is segít megfogalmazni, megjeleníteni az érintettek igényeinek megfelelő szolgáltatások iránti igényt. Így a Program hosszú távon progresszív szerepet tölthet be a szociálpolitika fejlesztésében is. Ez a szolgáltatásokat nyújtó szakmákon belül és a közigazgatásban is generálhat új fejlesztéseket, és ezzel egyidejűleg oldhatja azon feszültségeket, melyek a szolgáltatások hagyományos struktúrájához kötődnek.

5.2. A jogalkotás újabb eredményei

A Szociális és Családügyi Minisztériumban – részben a törvényhez, részben az Országos Fogyatékosügyi Programhoz kapcsolódóan – elkészültek új, hosszú távon nagy jelentőségű jogszabályok, amelyek a következők:

- az egységes keretbe foglalt *szociális törvény*: 1999. évi LXXIII. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról;
- a 9/1999. (XI. 24.) SZCSM-rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételéről;
- a szociális és családügyi miniszter 1/2000. (I. 7.) SZCSM-rendelete a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről.

Irodalom

- A fogyatékossgal élő amerikaiakra vonatkozó 1990. évi törvény.* Public Law 101–336. Americans with Disabilities Act, *United States Statutes at Large*, USA, 1990, 327–378. old.
- ENSZ 1991: *Guidelines for the Establishment and Development of National Co-ordinating Committees on Disability or Similar Bodies.* UN Office at Vienna. Vienna, Austria
- Jenkins, J. Craig–Barbara G. Brents 1989: „Social Protest, Hegemonic Competition, and Social Reform: A Political Struggle Interpretation of the Origins of the American Welfare State”, *American Sociological Review*, Vol. 54, Dec.: 891–909. old.
- Kardos Gábor 1998: „Alkalmi tűnődés fontos dolgokról, avagy miért kellene külön törvény”. In: Halmai Gábor (szerk.): *A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig.* A jog lehetőségei és korlátai. ADUPRINT–INDOK, Bp. 1998, 71–76. old.
- Kálmán Zsófia 1998: „Az antidiszkriminációtól a pozitív diszkriminációig.” *Fundamentum* 1–2. sz., 103–104. old.
- Könczei György–Biró Endre–Kogon Mihály 1998: „Törvény született a fogyatékossgal élő emberek érdekében Magyarországon. Nemzetközi háttér, dilemmák és tanulságok”. *Acta Humana* No. 32, 62–82. old.
- Sowell 1991: „A pozitív diszkrimináció világméretű csődje”. *Magyar Lettre International*, 39.
- Tausz Katalin 1998: „Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód”, *Fundamentum* 1–2. sz., 97–102. old.