



Mental Health Europe

ENSZ CRPD eszköztár a (pszichoszociális) fogyatékoság területén működő civil szervezetek részére, a CRPD-Egyezményben foglaltak megvalósulásának ellenőrzési mechanizmusához és az azt időszakonként vizsgáló Bizottság felé történő (rendszeres) jelzésadáshoz

2019. június

a magyar változatot a PÉF elnöke szerkesztette

2019. október

ÖSSZEFOGLALÁS

Ennek az eszköztárnak az a célja, hogy összegyűjtse a gyakorlati információkat azok számára, akik szeretnének többet tudni a FOGYATÉKOSSÁGGAL Élők Jogairól szóló Egyezmény felülvizsgálatának folyamatáról, s hozzá is szeretnének járulni ehhez. Mivel a Fogyatékossgal Élők Jogainak Bizottsága (Bizottság) a folyamat különböző szakaszaiban lehetővé tette a civil társadalom érdemi részvételét, fontos, hogy az NGO-k (non profit civil szervezetek) ismerjék ennek mechanizmusait s tudják, hogyan kell azokat felhasználni. Ezzel az eszköztárral az MHE -reményei szerint- megkönnyíti majd azon tagjainak munkáját, akik részt kívánnak venni az állami felülvizsgálat folyamatában és hozzá szeretnének járulni az Egyezmény betartatásához, nemzeti szinten. A felülvizsgálati folyamatnak négy olyan -egymástól elkülönülő- szakasza van, amelyben a civil társadalom részt vehet: a jelentéstétel szakasza, az ügylista, a konstruktív párbeszéd és a záró megjegyzések.

Mivel az MHE-ben végzett munka középpontjában a CPRD áll, az eszköztár elsődleges célja, a jogvédelem a Bizottság állami felülvizsgálati folyamatában, ugyanakkor a jogvédelem iránytűjeként is használható más -az ENSZ-hez kapcsolódó- emberi jogi testületek felülvizsgálati folyamataiban, amelyek gyakran nagyrészt hasonlóak a hazaihoz.

A Pszichiátriai Érdekvédelmi Fórum a pszichoszociális területen, hazánkban első számú „alternatív jelentésteveő”. Ezért súlyt helyez arra, hogy más -hasonló területen működő- civil szervezeteket segítse abban, hogy észrevételeiket, javaslataikat hatékony módon és formában, a megfelelő időben és a PÉF-fel koordinálva tudják a Bizottság felé összegezni, azt érdemben képviselni. Ebben a körben a PÉF hazai -rossz- tapasztalatai okán mindenképpen fontosnak tartja megjegyezni, hogy az a képviselet tud jól működni, mely a saját területet vizsgálja és saját tapasztalatai-érdekei mentén halad.

TARTALOM

1. Bevezetés
 - 1.1. Panasz eljárás
 - 1.2. UPR
 - 1.3. A CRPD felülvizsgálati eljárás
 - 1.4. A beszámolási kör
2. Hogyan kapcsolódhat be szervezetem a Bizottság felülvizsgálati folyamatába?
 - 2.1. Az állami jelentés
 - 2.2. Alternatív jelentések
 - Mire kell kitérni egy alternatív jelentésben?
 - Fontos cikkelyek
 - A Bizottság jogelveinek használata
 - Terjesztés
 - 2.3. Ügyszor
 - 2.4. A konstruktív párbeszéd
 - A genfi felülvizsgálat
 - Mikor kerül sor a felülvizsgálatra?
 - Tagok bevonása
 - Mellékesemények
 - Felülvizsgálat előtti párbeszéd a civil társadalommal
 - Hogyan működik a felülvizsgálat?
 - 2.5. Záró megfigyelések
 - 2.6. Utóhatások
 - Hogyan használjuk fel a munkánkban a záró megjegyzéseket?
 - Utánkövető beszámoló a javaslatok végrehajtásának monitorozására
 - Mostani és jövőbeli ülések
 - Általános megjegyzések
 - A benyújtás határidői 2019-ben
3. Gyakorlati információk

1. Bevezetés

Az emberi jogok megléte igen hasznos szakpolitikai eszköztárat alkot a mentális problémákkal élő személyek jogainak előmozdítására, de segíthetnek akkor is, amikor jobb szolgáltatások és reformok mellett állunk ki. Egy sor nemzetközi jogi Egyezmény létezik, amely a mentális problémákkal élő személyekre vonatkozatható; ide tartozik a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezménye (CCPR), a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezménye (ICESCR), A Kínzás, a Kegyetlen, Embertelen és Megalázó Bánásmód Elleni Egyezmény (CAT), a Nőkkel Szembeni Megkülönböztetés Megszüntetésére vonatkozó Egyezmény (CEDAW) és a Gyermeki Jogok Egyezménye (CRC). De a pszichoszociális fogyatékosággal (hosszan tartó és/vagy súlyos mentális problémákkal élő) személyek szempontjából talán a legfontosabb, a nemrég elfogadott nemzetközi Egyezmény: a Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Egyezménye (CRPD). Ez a korszakalkotó dokumentum a fogyatékoság „orvosi” modelljétől a „szociális” modellre való áttérés paradigmaváltozását követeli meg: a „szociális” modell a fogyatékosággal élő személyeket egyéni jogok birtokosainak, s nem valamilyen paternalista vagy jótékonykodó rendszer tárgyainak tekinti. Az Egyezmény nem olyan jogokat kíván megállapítani, amelyek csak fogyatékosággal élő személyeket illethetnek meg, inkább az emberi jogok olyan megértését szeretné előmozdítani, amely lehetővé teszi, hogy az ilyen személyek teljes mértékben élvezhessék jogaikat és megszüntesse ennek társadalmi akadályait. E megközelítés sarokkövei a befogadás, a függetlenség, az egyenlő lehetőségek, a diszkrimináció-mentesség, az autonómia, ésszerű lakhatás és az akadálymentesség elvei.

A CRPD-t az EU összes tagállama, maga az EU és a legtöbb európai ország aláírta. E sorok írása közben Hollandiának, Lengyelországnak és magának az EU-nak még alá kell írnia a CRPD Opcionális Jegyzőkönyvét (OP). Bulgária, a Cseh Köztársaság és Románia azok a tagállamok, amelyek aláírták, de még nem ratifikálták az OP-t. Még ha az Ön országa csak a CRPD-t írta is alá, a nemzetközi jog értelmében nem hozhat olyan törvényt vagy szakpolitikai döntést, amely az aláírás és a ratifikálás közötti átmeneti időszakban ellentétes a CRPD-vel. Amennyiben országa ratifikálta a CPRD-t, azt követően, hogy az adott országban hatályba lépett az Egyezmény, két éven belül köteles beszámolni a Bizottságnak a fogyatékosággal élő személyek jogairól, valamint be kell mutatnia a fogyatékosággal kapcsolatos emberi jogi dokumentumokat a genfi bizottságnak. A Bizottság 18 független szakértőből áll, akiket azzal bíztak meg, hogy a CRPD-t aláírt államokban vizsgálja meg a jegyzőkönyvben foglaltak gyakorlati megvalósulását. Érdemes figyelembe venni, hogy a Bizottság tagjai munkájukért nem részesülnek javadalmazásban, és ENSZ kötelezettségeiken kívül gyakran egyéb teljes munkaidejű állást látnak el.

Jelen eszköztár a CRPD ellenőrzési folyamatára fókuszál. Röviden érdemes megemlíteni azonban az emberi jogok betartatásának két másik hasznos mechanizmusát is: a panaszeljárást és az **UPR-t**.

1.1. A panaszeljárás

Az Egyezményben említett testületek (amilyen például a Bizottság) panaszeljárási mechanizmust is kidolgoztak, amely lehetővé teszi, hogy egyének nemzetközi szinten tegyék fel panaszt

jogaik megsértése miatt. A CRPD csak az OP-t aláíró államok körében foglalkozhat az Egyezmény megsértését bejelentő egyéni beadványokkal. Mint panaszeljárást kidolgozó más Egyezményes testületek, a Bizottság sem joghatóság; az OP kvázi-jogi eljárást eszközöl, amelyben a CRPD Bizottságának döntései jogilag nem kötelező érvényűek. Ha jogsértést találnak, a Bizottság véleményét továbbítják az adott államnak és ajánlást fogalmaznak meg, amelyet az illető államnak hat hónapon belül végre kell hajtania és erről köteles beszámolni a Bizottságnak. Bár a Bizottság döntései technikai értelemben nem kötelezőek, mégis a CRPD kötelező értelmezéseinek tekintendők, és azon kívül, hogy az érintett államnak foglalkoznia kell a panasszal, a döntések a CRPD összes aláíró államában bevezetésre kerülhetnek.

A panaszeljárás hatékonysága végső soron az érintett aláíró állam arra irányuló politikai akaratának függvénye, hogy elismeri-e a Bizottság illetékességét és aláveti-e magát a döntéseinek. Kezdetben azonban az eljárás hasznossága annak függvénye, hogy kellően tudatosul-e ezen eszköz megléte, és az egyének, a fogyatékossgal élő személyek szervezetei DPO-k (fogyatékossgal élők szervezetei) és NGO-k felismerik-e a sértetteket, feltárják-e a jogsértéseket és -az OP rendelkezéseivel összhangban- benyújtanak-e panaszt a CRPD Bizottságnak.

1.2. UPR

Egy másik folyamat, amely elkülönül az Egyezményben nevesített testületektől és mint az államok közötti szakmai bírálati folyamat működik: az Általános Időszaki Felülvizsgálat (UPR), amelyhez, jóllehet korlátozott mértékben, a civil társadalom is hozzájárulhat. Az UPR kölcsönös felülvizsgálati folyamat, amelynek során az ENSZ tagállamai négy évente felülvizsgálják egymás emberi jogi teljesítményét.

1.3. A CRPD felülvizsgálati folyamata

A CRPD felülvizsgálati folyamata nagy lehetőséget nyújt az érintett civil társadalomnak arra, hogy kormányukkal és az ENSZ szintű emberi jogi képvisellel együttműködve mozdítsa elő a fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényre jutását. A felülvizsgálatok a változás ugródeszkáiként szolgálhatnak, s köztudott, hogy az emberi jogi felülvizsgálatok valódi változásokat eredményeztek a területen. A következő bekezdésekben sorra vesszük a felülvizsgálati folyamat különböző szakaszait s meghatározzuk azokat a konkrét lépéseket, amelyekkel a civil társadalom hozzájárulhat a folyamathoz.

1.4. A beszámolási ciklus

állami jelentés elkészítése nemzeti szinten	ügyek listája	ülés előtti előkészítő tanácskozás	konstruktív párbeszéd a jelentés kapcsán	záró megjegyzések	a záró megjegyzések utánkövetése
--	---------------	--	---	----------------------	--

A nemzeti NGO-k négy szakaszban kapcsolódhatnak be a felülvizsgálati folyamatba:

- azt megelőzően vagy azt követően, hogy az állami fél benyújtja jelentését,
- az ügyek listájának elfogadása előtt,
- azt követően, hogy az állami fél benyújtotta válaszait az ügyek listájára és a konstruktív párbeszédet megelőzően,
- mielőtt a Bizottság -egyszerűsített jelentési eljárásának keretei között- elfogadja az ügyek listáját.

Ráadásul -mihelyt a záró megjegyzések elfogadásra kerülnek- a nemzeti NGO-k a legalkalmasabbak az ajánlások utánkövetésére, s hogy nyomást gyakoroljanak az állami félre, az ajánlások alkalmazása érdekében, továbbá, hogy ennek megfelelően tájékoztassák a Bizottságot.

A CRPD közzétette az emberi jogi monitorozás irányelveit, amelyben hangsúlyozza az emberi jogi monitorozás és a civil társadalom kulcsfontosságú szerepét. Érdemes elolvasni, ha még nem ismeri a CRPD tartalmát és a Bizottság munkáját. Az egyes szakaszokat megelőzően, honlapjukon külön információ is megjelenik az érintett résztvevőkről, amely ismerteti az országos emberi jogi szervezetek részvételének módozatait és a független monitorozási mechanizmusokat a Bizottságnak -a szakaszokban végzett- munkájában.

2. Hogyan kapcsolódhat be szervezetem a Bizottság felülvizsgálati folyamatába?

2.1. Az állami jelentés

A felülvizsgálati folyamat első lépése, rendszerint az állam első beszámolója a Bizottságnak. A CRPD 35. cikkelye szerint az államok kötelesek jelentést tenni a CRPD alkalmazásáról, az Egyezménynek az adott államban történő hatályba lépésétől számított két éven belül, majd ezt követően legalább négy évente, illetve valahányszor a Bizottság ezt kéri. A gyakorlatban sok országnak -különösen a kisebb országoknak- nehézségekbe ütközik a beszámolási kötelezettség teljesítése, és számos ország -köztük az EU tagországai- el vannak maradva ezen alapvető emberi jogi kötelezettség teljesítésében. Emiatt -ha az Ön országa elmaradt volna a jelentéstétellel- lépjen kapcsolatba az állammal és tudakolja meg, mikor szándékoznak betérjeszteni a jelentést, s ezzel is ösztönözzük arra őket, hogy ésszerű határidőn belül teljesítsék elmulasztott kötelességüket. Ne feledje: az Ön országára érvényes felülvizsgálati időkeretet, az itt látható ratifikációs dátum alapján számítódik.

Az állami beszámoló készítése során konzultálni szükséges a civil társadalommal, különösen a fogyatékosokkal élő személyek szervezeteivel (DPO-k), a fogyatékosok ügyében aktív NGO-kkal és a nemzeti emberi jogi intézményekkel. A folyamat nemzeti szinten zajlik, s a lehető legtágabbnak és leginkább befogadónak kell lennie. A Bizottság a konstruktív párbeszéd fázisában gyakran bírálja az államokat, ha aggályok merülnek fel a konzultációs folyamat minőségét érintően. A felülvizsgálati folyamat befolyásolásának első módja tehát az, hogy bekapcsolódunk a nemzeti jelentéssel kapcsolatos konzultációba. Vegyük fel a kapcsolatot a kormánnyal, hogy megtudjuk, lesz-e konzultáció, s ha igen, mikor a CRPD jelentéssel kapcsolatban.

A jelentéssel kapcsolatosan országonként egyedi határidőket határoztak meg. Az állami jelentés készítése során konzultálni kell az NGO-kkal. Hogy az állami jelentésnek mit kell tartalmaznia, arról olvassuk el a Bizottság által elfogadott Jelentési Irányelveket.

2.2. Alternatív jelentések

Mivel az NGO-k és DPO-k részt vesznek a CRPD-n belüli monitorozásban, az állami félnek konzultálnia kell velük, amikor a fogyatékosokkal élőkre vonatkozó szakpolitikát és programokat tervezik. A nemzeti monitorozással kapcsolatban az Egyezmény egyértelműen kiköti, hogy a civil társadalmat, különösen pedig a fogyatékosokkal élőket és őket képviselő szervezeteket be kell vonni és teljes mértékben részt kell venniük a monitorozás folyamatában (lásd: Egyezmény 33.3 cikkely). Ráadásul a fogyatékosokkal élőket tapasztalati szakértőknek kell tekinteni és közreműködésüket szívesen látja a Bizottság és ösztönzi is a folyamatban való részvételüket. Az Egyezmény felismeri, hogy az ilyen együttműködéseknek folytatódniuk kell, követeli, hogy az állami szereplők **folyamatosan konzultáljanak** a fogyatékosokkal élő személyekkel -a rájuk vonatkozó döntéshozatali folyamat során- és **vonják be őket** (4. cikkely [3]). Az Egyezmény különösképpen kiköti, hogy a civil társadalmat -különösen pedig a fogyatékosokkal élő személyeket és az őket képviselő szervezeteket- be kell vonni a monitorozás folyamatába s annak egészében részt kell venniük (33. cikkely [3]). Ennek a folyamat és a tárgykörök szempontjából egyaránt vannak folyományai. A folyamat tekintetében: a fogyatékosokkal élő személyeket be kell vonni a monitorozás folyamatába, például úgy, hogy képviselve vannak a monitorozási mechanizmusban. Tárgykör tekintetében: a fogyatékosokkal élő emberek tapasztalatainak központi szerepet kell játszaniuk a monitorozásról szóló jelentésekben, elismerve azt a tényt, hogy saját helyzetükre vonatkozóan a fogyatékosokkal élők számítanak igazán szakértőnek.

Bár az Egyezmény értelmében az állami szerveknek a kötelessége jelentéseket beadni, a CRPD nagyra értékeli az NGO-k jelentéseit is, amelyeket gyakran **alternatív** vagy **árnyék** jelentéseknek neveznek. A felülvizsgálati folyamathoz való hozzájárulás egyik legjobb módja, a CRPD-nek szóló **alternatív** jelentés beadása, amely igen fontos információkat tartalmazhat és más narratívát képvisel, mint amelyet az állam fogalmaz meg. Több fogyatékos közösség állhat össze, hogy átfogó alternatív jelentést fogalmazzanak meg, amelyben saját tapasztalataik alapján mondják el véleményüket, valamennyi cikkellyel kapcsolatban, ami azt eredményezi, hogy egyetlen dokumentumban foglalható össze a fogyatékoság valamennyi aspektusa. E munka összehangolására rendszerint kijelölnek egy koordináló szervezetet, amely begyűjti a véleményeket, majd összeállítja az alternatív jelentést. Ez igen hasznos lehet, mivel a kisebb NGO-knak gyakran nincs idejük ilyen jelentések megírására. Az NGO-k saját jelentéseiket is megfogalmazhatják, amelyben mélyebben foglalkozhatnak a saját érdekcsoportjukat foglalkoztató legfontosabb ügyekkel.

Formai szempontból az alternatív jelentéseknek a Bizottság által közzétett Jelentési Irányelvek után kell megfelelniük. Ennek megfelelően a bevezető -prioritásokra fókuszáló- rész ne haladja meg a 10.700 szavas terjedelmet, és az azt követő -az Egyezményt érintő- dokumentumok terjedelme maximum 5300 szó legyen. A bekezdéseket be kell számozni. Ami a nyelvet illeti, a jelentést az ENSZ valamelyik hivatalos nyelvén -(arab, kínai, angol, francia, orosz és spanyol)-

kell benyújtani. Ami az időhatárokat illeti, a Bizottság azt tanácsolja, hogy a jelentéseket a lehető leghamarabb, az ülés kezdete előtt legalább három héttel nyújtsák be.

Részese-e Ön a fogyatékosági hálózatnak saját országában?

Ha igen, vegye fel a kapcsolatot a hálózattal, hogy kiderüljön, készültek-e tervek egy közös alternatív jelentés beadására.

Mint említettük, a pszichoszociális fogyatékosággal élő személyek, valamint gondozóik és családtagjaik tapasztalati szakértők: ismerik a rendszert, ismerik a szolgáltatásokat és a helyzet fontos ismerőinek számítanak. Amennyiben Ön emberi jogi ügyekkel foglalkozó pszichiátriai érdekvédelmi szervezetet működtet, gondoskodnia kell arról, hogy akár felhasználói akár ellátói szervezetek révén, akár egyénileg, együttműködjön pszichoszociális fogyatékosággal élő személyekkel, ellátóikkal és családjukkal, hogy nézőpontjuk -a CRPD-nek az Ön országában való alkalmazásáról- szintén része legyen a jelentésnek. Ha Ön felhasználói vagy ellátói csoportot vezet, hasznos lehet, ha együttműködik más felhasználói és ellátói csoportokkal és közösen nyújtanak be alternatív jelentést. Sok szervezet külön jelentést ír, egyszersmind hozzájárul közös alternatív jelentés megfogalmazásához is. Ez által erősebbé válhat a hangjuk s a folyamat során láthatóbbá válnak a pszichoszociális fogyatékosággal élő személyek s a problémák, amelyekkel küszködniük kell.

Mi kerüljön be az alternatív jelentésbe?

Az államnak rendszerint érdekében áll, hogy a jelentésében pozitív képet fessen arról, miként halad a CRPD végrehajtása; gyakran hosszú felsorolást adnak azokról a dicséretes lépésekről, amelyeket az állam a CRPD végrehajtása során megtett. Ez nem szükségképpen rossz, hiszen a Bizottságnak és a felülvizsgálati folyamatnak is egyik célja, hogy rávilágítsanak a lehetséges jó megoldásokra. Ám éppen emiatt oly fontosak az NGO-k alternatív jelentései, mert egyensúlyt teremthetnek az állam és a jogalkotó felfogása között. Fontos gondosan végigmenni az állami jelentésen, s ha olyan információt vagy következtetést lelünk benne, amellyel nem értünk egyet, próbáljuk meg a jelentésünkben szembeállítani vele a saját véleményünket. Jelentésünkben őszintén mutassuk be a valós helyzetet, ha lehet tényekkel és statisztikákkal alátámasztva. Ám ne aggódjunk amiatt, ha tények és számadatok nem állnak rendelkezésre, a statisztikák és tények hiánya szintén a Bizottság fókuszába tartozik;☺. Gyakran megfogalmazódik az ajánlás, hogy az államok gyűjtsék össze a fogyatékosággal élőkre vonatkozó –elkülönülő- adatokat, hogy jobb képet lehessen kapni a CRPD végrehajtásáról. Azt se feledjük, hogy a jelentés és a felülvizsgálat között hosszabb idő telhet el. Emiatt a Bizottsághoz benyújtott alternatív jelentésnek új (aktuális) információkat kell tartalmaznia a következőkről:

- rendelkezésre álló statisztikák,
- újabb elfogadott törvények,
- parlamenti vizsgálatok és jelentések,
- a törvények végrehajtásával, valamint költségkihatásaival kapcsolatos állami szakpolitika,
- a törvényalkotó és jogalkalmazó testületek, hatóságok például bíróságok, rendőrség stb. és országos intézmények emberi jogi döntései,

- tudományos vagy más kutatási központok és civil társadalmi szervezetek médiatudósításai, kutatásai.

Minden államnak megvan a sajátos történelme és kultúrája, valamint emberi jogi múltja és gyakorlata, ezért gondoskodjon arról, hogy jelentésében tájékoztassa a Bizottságot erről a rendkívül szükséges kontextusról, hiszen a Bizottságnak esetleg nincs előzetes ismerete arról, hogy az Ön országában milyen problémákkal néznek szembe a pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek.

Fontos cikkelyek

Mindezzel együtt is vannak olyan emberi jogi problémák, amelyek egész Európában nyilvánvalóan érezhetőek: megkülönböztetés és stigma, kényszergyógykezelés és fogvatartás, intézményesítés (falanszterekben elhelyezett kliensek) és a jogképesség részleges vagy teljes korlátozása. Utóbbiak egész sor jogsértéshez vezethetnek, ide tartozik -egyebek között- a válástójoghoz, a családi élethez, a magánélethez, valamint a tulajdonhoz való jog. Rendkívül fontos, hogy az alternatív jelentésben felsoroljuk az Egyezményben konkrétan nevesített – különböző emberi jogokra vonatkozó- cikkelyeit, mert ezzel segítünk a Bizottságnak, hogy célzott ajánlásokat fogalmazzon meg.

Azon szervezetek és egyének számára, amelyek, illetve akik a pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek problémáival foglalkoznak, különös érdeklődésre tarthatnak számot a következő cikkelyek:

5. cikkely: Egyenlőség és a diszkrimináció tilalma
6. cikkely: Fogyatékossgal élő nők
7. cikkely: Fogyatékossgal élő gyermekek
8. cikkely: A tudatosság növelése
9. cikkely: Akadálymentesítés
10. cikkely: Az élethez való jog
12. cikkely: Törvény előtti egyenlőség
13. cikkely: Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés
14. cikkely: Személyes szabadság és biztonság
15. cikkely: A kínzástól vagy a kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódtól vagy büntetéstől való mentesség
16. cikkely: A kizsákmányolástól, erőszaktól és bántalmazástól való mentesség
17. cikkely: A személyes sérthetlenség védelme
18. cikkely: A szabad mozgás és nemzethez tartozás (identitás, állampolgárság) szabadsága
19. cikkely: Önálló életvitel, a közösségbe való integrálódás
21. cikkely: Szólás- és vélemény szabadság, az információhoz való hozzáférés szabadsága
22. cikkely: A magánélet tiszteletben tartása
23. cikkely: Az otthon és család tiszteletben tartása
24. cikkely: Oktatás
25. cikkely: Egészség

- 26. cikkely: Lakhatás és költözködés
- 27. cikkely: Munka és foglalkoztatás
- 28. cikkely: Megfelelő életszínvonal és szociális védelem
- 29. cikkely: Részvétel a politikai és a közéletben

A Bizottság -mint joghatóság- igénybevétele

Amikor bizonyos ügyről vagy cikkelyről írunk, talán tudni szeretnénk, mit írt erről a Bizottság. Az Emberi Jogi Egyezmény betartásán őrködő testületek magukévá tehetik az Egyezmény értelmezését szolgáló általános kommentárokat és irányelveket. Ne feledjük, hogy ezek a dokumentumok inkább precedensnek, jogegységen alapuló értelmezéseknek, mint kötelező érvényű jogelveknek tekintendők.

Mivel a 12. cikkely az Egyezmény központi cikke, amely gyakran számos további jog érvényesítésének előfeltétele, a Bizottság úgy döntött, hogy első általános kommentárját a 12. cikkelyhez fűzi. Ezen általános kommentár jelentős része olyan ügyekre fókuszál, amelyek a pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek jogait érintik. Amennyiben jelentésünkben ezzel a témakörrel kívánunk foglalkozni, olvassuk el a 12. cikkelyre (Törvény előtti egyenlőség) vonatkozó

1. általános kommentárt.

Talán a Bizottság által elfogadott következő munkák is érdekelhetnek bennünket:

- 2. általános kommentár (2014.) a 9. cikkelyhez: Akadálymentesítés; Irányelvek A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezmény 14. cikkelyéhez (2015.), Személyes szabadság és biztonság,
- 3. Általános kommentár a 6. cikkelyhez: Fogyatékossgal élő nők és leányok,
- 4. Általános kommentár (2016.) a 24. cikkelyhez: A(z)oktatáshoz (megkülönböztetés nélküli) való jog,
- 5. Általános kommentár (2017.) a 19. cikkelyhez: Jog az önálló életvitelhez,
- 6. Általános kommentár (2018.) az 5. cikkelyhez: Egyenlőség és diszkriminációmentesség,
- 7. Általános kommentár (2018.) a 4.3. és 33.3 cikkelyhez: A fogyatékossgal élő személyek részvétele az Egyezmény végrehajtásában és monitorozásában és A Fogyatékossgal élő személyek szervezeteinek részvételére vonatkozó irányelvek, valamint a Civil társadalmi szervezetek a Bizottság munkájában.

Átolvasva a felülvizsgálaton már átesett államok felülvizsgálatának jegyzőkönyvét: a Záró Megjegyzéseket, némi fogalmat nyerhetünk arról, mit szeretne kiemelni a Bizottság s mit gondol bizonyos ügyekről. További információforrásul szolgálnak a Bizottság jogi állásfoglalásai egyes panaszokkal kapcsolatban.

Terjesztés

Miután mindezt jelentésükbe foglalták, azt bel- és külföldön egyaránt szakpolitikai eszközként használhatják. A jelentés első címzettje a Bizottság, de el kell küldeni kormányuknak és az illetékes minisztériumoknak, valamint széles körben kell terjeszteni az országunkban. Emiatt nagyobb publicitást és elérhetőséget jelenthet, ha más NGO-kkal együtt közös jelentést

fogalmazunk. Számos NGO koalíció döntött úgy, hogy sajtókonferenciák és sajtóközlemények útján hívja fel a média figyelmét közleményeikre és a felülvizsgálati folyamatra is. A médiamegjelenés döntő fontosságú lehet abban, hogy a kormányok reagáljanak a felülvizgálatra.

2.3. Az ügyek listája

Miután az állam benyújtotta a jelentését, a Bizottság áttekinti azt, és rendszerint készít egy ügylistát (Lol), amelyre az állami félnek meghatározott időn -rendszerint három hónapon belül- válaszolnia kell. Fontos emlékeztetnünk arra, hogy ha a Bizottságnak van az Ön országából származó tagja, ő nem vehet részt a jelentés áttekintésében és a konstruktív párbeszédben sem. A Lol a Bizottság által legfontosabbnak -aggályosnak minősülő- ügyek kapcsán megfogalmazott kérdések sora, s az NGO-knak lehetőségük nyílik arra, hogy javasoljanak olyan kérdéseket, amelyeket szerintük a Bizottságnak fel kellene tennie. Az állami jelentés áttekintése, a benyújtás után jelentős időt, gyakran egy évet vehet igénybe, ezért a Lol azt is lehetővé teszi, hogy a Bizottság aktualizálást kérjen az államtól. A Bizottság rendszerint jelentéstevőt jelöl ki tagjai közül, aki irányítja az adott országra vonatkozó felülvizsgálati folyamatot, s a jelentéstevők dolga az ügylista elkészítése az adott állam számára, s a felülvizsgálattal kapcsolatban egyéb kötelezettségei is vannak, ezekről részletesebben lásd: alább. A Lol gyakran jól jelzi, hogy melyek a legfontosabb aggályok, amelyeket a Bizottság felvet s ebben a tekintetben segít az államnak felkészülni a felülvizgálatra. A felülvizgálat során azonban a CRPD -a Lol-ban nem szereplő- egyéb ügyeket is felvethet, ezért ne aggódjunk, ha néhány, általunk fontosnak tartott ügyről nem esik szó, mert néhány célzott konzultáció a Bizottság tagjaival ezt még orvosolhatja.

Ebben a szakaszban az NGO-knak két részvételi lehetőségük is van. Először is benyújthatják saját ügylistájukat a Bizottságnak, hogy, amikor az benyújtja a hivatalos Lol-t az adott államnak, ezt a listát is vegye fontolóra. Ha saját Lol-t fogalmazunk meg, gondoskodjunk róla, hogy felmerüljenek olyan kérdések, amelyek a legégetőbb emberi jogi ügyekre vonatkoznak és a lehető legtöbb információt igényelhetik az államtól. Ha például az országunknak problémái vannak az intézményesüléssel, megkérdezhetjük, hány intézmény működik az adott országban, hány pszichoszociális fogyatékossgal élő személyt fosztottak meg és mennyi időre a szabadságától, s hogy a mentális egészségre vonatkozó törvények inkább elősegítik, mint segítenek megszüntetni az intézményekbe tömörítést. (Amely szervezet vagy emberi jogi szakértő ezt nem tudja, jobb ha elmegy péknek, a szerk.)

Másodszor, ha szervezetünknek van rá kapacitása, alternatív Lol-t is benyújthat, ahhoz képest, amelyet az állami fél nyújtott be. Ezt az alternatív Lol-t el lehet küldeni a Bizottság tagjainak, s ez is egy lehetőség arra, hogy -már a tényleges felülvizgálat megkezdése előtt- a legújabb információkkal lássuk el őket, az országunkban fennálló emberi jogi helyzetről. A dokumentumokat legkésőbb három héttel az ülés kezdete előtt kell benyújtani. Az ügylista egyszerűsített jelentéstételi eljárás keretei között való elfogadása esetén, a benyújtott dokumentumoknak a listát elfogadó ülés megkezdése előtt legalább négy hónappal kell eljutnia a Titkársághoz.

A genfi felülvizsgálat

Az összes elvégzett jogvédő munka fizetődik ki azon a napon, amikor a Bizottság **konstruktív párbeszéd** keretei között, a genfi Palais Wilsonban székelő emberi jogi főbiztosság hivatalában felülvizsgálja az állami felet vagy a felülvizsgálandó államot (SuR) (az adott ország áttekintése). Pótolhatatlan lehetőség, ha lobbizunk a Bizottság tagjainál, a felülvizsgálat hetében, s ennek nyomán a Bizottság esetleg olyan ajánlásokat fogalmazhat meg, amelyekre amúgy nem került volna sor. Ők persze tudnak az Önök alternatív jelentéseiről, ám a Bizottság tagjai gyakran igen elfoglalt személyek, akik más munkakörben is dolgoznak, és a Bizottságban fizetés nélkül végzik tevékenységüket. A Bizottság titkársága remek munkát végez, de ott is kevés a munkaerő. Ezért igen fontos a Bizottság tagjaival folytatott személyes verbális kommunikáció ahhoz, hogy elérjük jogvédő céljainkat. Ha nem adtunk volna be alternatív jelentést, a Bizottság genfi megbeszélései során még mindig van alkalmunk a részvételre és problémáink felvetésére.

Ami a nyelvet illeti, a tárgyalásoknak az ENSZ valamelyik munkanyelvén (arab, kínai, angol, francia, orosz és spanyol) kell folyniuk, hogy lehetőség legyen a fordításra. Ahhoz, hogy részt vehessünk a Palais Wilsonban folyó felülvizsgálaton, nem szükséges ugyan az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsához való akkreditáció, de kapcsolatba kell lépünk a Bizottsággal és megadni személyes adatainkat. Fontos, hogy időben érkezünk, mert a biztonsági ellenőrzésen átjutni időbe telik.

Mikor történik a felülvizsgálat?

Mindenekelőtt tudnunk kell, mikor lesz a felülvizsgálat. Ez több mindentől függ, beleértve azt is, hogy az adott ország mikor juttatta el előzetes jelentését a Bizottságnak.

A bizottsági tagok bevonása

Sok NGO bevonja a Bizottság olyan tagjait, akikről köztudott volt, hogy járatos az érdekcsoportjuk működésében, illetve azokat, akik beszélik a nyelvüket. Ennek függvénye lehet például, hogy egy adott ügyel kapcsolatban kapj-e vagy sem ajánlást. Sokat segíthet, ha a Bizottság tagjainak küldött E-mailben összegezzük alternatív jelentésünk fő pontjait és ajánlásait.

A bizottsági tagok közvetlenül tehetnek fel kérdéseket, tisztázhatnak bizonyos dolgokat az adott országgal kapcsolatban, Önök pedig tanácsot adhatnak nekik arra vonatkozóan, hogy mely ügyeket tartanak elsőrendűen fontosnak. Fontos, ha ily módon kapcsolatba tudunk kerülni a tagokkal, tehát tájékozódjunk arról, elsősorban mely területek érdeklik őket, s döntsük el ennek alapján, kivel érdemes leginkább összejönni. 2020. végén 9 (új) bizottsági tagot választanak.

Mellékesemények

A felülvizsgálati ülésekkel párhuzamosan az NGO-k a hivatalos ülések idején kívül -például tematikus meghallgatások formájában- mellékeseményeket is szervezhetnek. A CRPD Titkárságához küldött feljegyzéssel lehet engedélyt kérni, ilyen események szervezésére. A kérelemnek a következőket kell tartalmaznia: a szervezet, amelyet képviselünk, az esemény napja

és időpontja, az esemény tartalma és a résztvevő előadók száma. Az esemény célja, hogy további információkkal szolgáljon a Bizottság tagjainak és meghatározott témára fókuszáljon.

Felülvizsgálat előtti párbeszéd a civil társadalommal

A SuR-ból ide látogató civil társadalmi képviselők, az első napon -a felülvizsgálat megkezdése előtt- rendszerint rövid, közös ülésen vesznek részt, a Bizottság tagjaival. Ez az utolsó alkalom, hogy a civil társadalom felvesse problémáit. Az ülésen más olyan SuR-ek civil társadalmi képviselői is részt vehetnek, amely célcsoport/ország felülvizsgálatára ugyanezen az ülésen kerül sor. Mivel a civil társadalommal folytatott párbeszéd rendszerint elég rövid, fontos, hogy az NGO-k előzetesen egyeztessék, kihez akarnak szólni, s milyen ügyben vagy cikkellyel kapcsolatban. Az NGO-knak érdemes előzetesen összejönniük, hogy megbeszéljék, ki fog szólni és miről, s milyen sorrendben. Ha egy konkrét szervezet koordinálta az alternatív jelentést, akkor rendszerint ez a szervezet szólaljon fel először, s mutassa be a résztvevő többi szervezetet, s tájékoztassa a jelenlevőket a felszólalások sorrendjéről. Ha az országon belül lazább és informálisabb az NGO-k közötti együttműködés, akkor kísérletet kell tenni arra, hogy az NGO-k és a Bizottság találkozója előtt mód nyíljon az NGO-k közötti összehangolás megtárgyalására.

Hogyan zajlik a felülvizsgálat?

Az Egyezmény valamennyi testületi felülvizsgálata rendszerint a Palais Wilsonnak ugyanabban a helyiségében zajlik. Mindegyik felülvizsgálat összesen 6 órán keresztül tart, s ezt az időtartamot két ülésre bontják. Általában két napra osztják be az üléseket, így a SuR-nak van ideje kimerítő választ adni a kérdésekre. Az Irányelvek az állami fél -a Konstruktív Felülvizsgálati Folyamattal kapcsolatosan- leszögezik, hogy a Bizottság ezenkívül -ha szükségesnek ítéli- egy további három órás ülést is összehívhat, bár a gyakorlatban ezt csak kivételes esetben alkalmazzák, úgy hogy még ha úgy érezzük is, hogy rendkívül fontos ügyek kimaradtak, akkor se reménykedjünk további három órás tárgyalásban.

Magán a felülvizsgálaton a SuR rendszerint jelen van, noha amennyiben a kérdéses állam nem küld tárgyaló küldöttséget, a felülvizsgálatot távollétében is elvégezheti a Bizottság. Ez ritkán fordul azonban elő s rendszerint csak akkor, ha az adott állami fél ellenségesen viszonyul az emberi jogi egyezményes testületekhez. A párbeszédet a Bizottság elnöke irányítja, aki gondoskodik róla, hogy az ülések képköre interaktív, hatékony és tiszteletteljes legyen.

A SuR-nek rendszerint időt adnak bevezető megjegyzésekre, ezek rendszerint 15-30 percig tartanak; további 10 percet kap záró megjegyzések megtételére. A cikkelyekkel rendszerint blokkokban, időrendben foglalkoznak, a tagok pedig cikkelycsoportokra vonatkozóan teszik fel kérdéseiket. Az elnök ezután visszaadja a szót a SuR-nak, hogy válaszoljon a kérdésekre. A kiszabott időhöz általában szigorúan tartják magukat, az elnök rendszerint nem engedi meg, hogy bárki, akár csak néhány perc erejéig túllépje az időt. A három órás ülések között rendszerint van egy 15-30 perces szünet, amelynek során a SuR összehangolhatja válaszait.

2.4. Záró megjegyzések

A záró megjegyzések alkotják a felülvizsgálati folyamat igazi **végtermékét**, ajánlásokat tartalmaznak a SuRhoz, hogy miként javíthatna az Egyezmény végrehajtásán, továbbá megdicsérik azokat a pozitív lépéseket, amelyeket az adott állam -az Egyezmény végrehajtása terén- tett. Az Önök javaslatain alapuló ajánlás hosszú évekre meghatározóvá válhat! A felülvizsgálati ciklus elvileg négy évenként ismétlődik. Minthogy azonban a Bizottság munkarendje igen fesztett, és számos államra, amelyet már felülvizsgáltak, esetleg hosszú évekig nem kerül sor, fontos, hogy az ajánlások rávilágítsanak azokra a problémákra, amelyekkel a pszichoszociális fogyatékosággal élő személyeknek szembe kell nézniük.

A záró megjegyzések első változatát rendszerint az adott országra vonatkozó javaslattevő fogalmazza meg, majd zárt ülésen vitatja meg a Bizottság. Mielőtt a záró megjegyzéseket nyilvánosságra hoznák, megküldik a SuR-nak is. A záró megjegyzéseket rendszerint a felülvizsgálat kezdete után néhány héttel jelentetik meg. Ez az időszak a Bizottság munkaterhének mértékétől is függ. Mielőtt a dokumentumot nyilvánosságra hoznák, elküldik a hatóságoknak.

Ne feledjük, hogy az ajánlások jogilag nem kötelező erejűek, mégis a Bizottság nagy tekintéllyel bíró irányelvi kihatnak arra vonatkozóan, miként tehet (tegyen) eleget legjobban az adott állam a kötelezettségeinek. A gyakorlatban a végrehajtás elmaradhat vagy csak részleges lehet, ezért időről időre ugyanazok az ajánlások fogalmazódhatnak meg a különböző felülvizsgálatok során. Ebből a szempontból a civil szervezetek kulcsfontosságú szerepet játszanak, amikor nyilvánosságra hozzák és terjesztik az ajánlásokat, és számadásra kényszerítik az államot. Az egyezményi testületek számos ajánlásából lett, részben vagy egészben fontos reform, amelynek során emberi jogi elvek gyakorlati alkalmazása valósult meg. Ugyanakkor lényeges, hogy mérsékeljük várakozásainkat az ajánlások megvalósulása terén. Az emberi jogok érvényesülésének biztosítása minden állam esetében folyamatos feladatot jelent, valóra váltásuk soha véget nem érő folyamat. Sok-sok évbe telhet, míg az Egyezmény által megkövetelt paradigmaváltás globális és nemzeti szinten valóra válik.

2.5. Utóhatások

Hogyan használjuk fel munkánkban a záró megjegyzéseket?

A záró megjegyzések és ajánlások valódi hatást gyakorolhatnak a reformokra, programok elfogadására ösztönözhetnek, aktivisták képzését mozdíthatják elő, különböző szolgáltatások finanszírozását könnyíthetik meg. Az NGO-knak jelentősen hasznára válnak az ajánlások, szakpolitikai munkájukban, kampányaikban és projektjeikben hivatkozzanak rájuk, használják fel őket pozícióik javítására. Az ajánlások megvalósulását utánkötéses jelentésekkel lehet monitorozni

Mihelyt a záró megjegyzések elfogadásra kerültek, a nemzeti NGO-k jól teszik, ha ezen ajánlások szellemében folytatják munkájukat, nyomást gyakorolva az államra, az ajánlások valóra váltása érdekében, ezzel egyidejűleg folyamatosan tájékoztatva a Bizottságot az e téren tapasztalható fejleményekről. A Bizottságnak kialakult utánkötéses eljárása van, a záró megjegyzésekben egy

szor konkrét ajánlást fogalmaz meg és az államot arra szólítja fel, hogy -egy évig terjedő időtartamon belül- további információkat szolgáltatson arról, miként váltja valóra ezeket az ajánlásokat. A Bizottság az utánkövetés jelentésteveőjének nevezheti ki egyik tagját, aki az állami fél által nyújtott információk beérkezését követő két hónapon belül, utánkövetéses jelentést tár a Bizottság elé. Ebben a szakaszban ismét konzultációra kerülhet sor a civil szervezetekkel.

Legutóbbi és jövőbeli ülések

A Bizottság 2019. március 11. és április 5. között tartotta 21. ülését. Záró megjegyzéseket fogadott el Törökország és Norvégia első és Spanyolország második és harmadik jelentéséről. Ügylistát is elfogadott az egyszerűsített jelentéstételi eljárás keretében Belgium, a Cseh Köztársaság és Dánia vonatkozásában. A Görögország elleni közleményekre vonatkozó Opcionális Jegyzőkönyv 5. cikkelye alapján és a Spanyolországgal kapcsolatos közlésekre vonatkozó nézetekről szintén állást foglaltak. A 22. ülészak 2019. augusztus 26-tól szeptember 20-ig tart.

Általános megjegyzések

Amikor a Bizottság belekezd az Általános Megjegyzések megfogalmazásának folyamatába, honlapján rendszerint nyilvános konzultációt nyit meg és felkéri a civil szervezeteket, hogy a kérdéses cikkellyel kapcsolatban írásban nyilatkozzanak a Bizottságnak. 2018. májusában az MHE a felszólításnak megfelelően kifejtette véleményét a 4.3. és a 33.3. cikkelyekkel kapcsolatban: hogyan látjuk a fogyatékossgal élő személyek, köztük a fogyatékossgal élő gyermekek bevonását -az őket képviselő szervezeteken keresztül a döntéshozatali folyamatokba-. A kibővített Általános Megjegyzésekben az MHE kommentárjait többnyire figyelembe vették.

Budapest, 2019. október