

DR. LOVÁSZY LÁSZLÓ

Az EU fogyatékosügyi politikájának rövid áttekintése emberi jogi és foglalkoztatáspolitikai szempontból

Az Európai Unióban a fogyatékosügy és az azzal kapcsolatos programok, koncepciók és jogforrások gyakorlatilag a kilencvenes évekre értek meg úgy, hogy a legfelsőbb jogforrási szinten emeljük be a fogyatékos emberek védelmét jelentő klauzulát.

Ennek alapja volt az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződés (ASZ) 1. cikk 8. a) pontjának rendelkezése, miszerint: „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásán, és a jogállamiság elvein, mint a tagállamok közös elvein nyugszik.”

Ezen túlmenően francia követelésre az Unió célkitűzései közé felvették a „magas szintű foglalkoztatás” követelményét és az 1957-ben aláírt Római Szerződés (RSZ) kiegészült egy új, a közösségi foglalkoztatáspolitikáról szóló fejezettel.

Kiinduló pont: Amszterdam

Fontos megjegyezni, hogy a politikai változások (a brit, francia baloldali pártok kormányra jutása) nyomon követhetővé váltak az alapszerződésekben is: az ASZ immáron szövegszerűen utalt (1. cikk 1. pont) a Szociális Kartára (1961), valamint a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól Szóló Közösségi Kartára (1989). Az ASZ preambulumának jelentőségét az adja, hogy az ASZ 2. cikk 22. pontjával módosított, a jelenleg hatályos RSZ 136. cikke alapján a tagállamoknak az intézkedések meghozatalakor fi-

gyelemmel kell lenniük az említett dokumentumokra. *Farkas Orsolya* úgy véli, hogy ez a fordulat adott egyértelmű és jogi felhatalmazást az Európai Bizottság részére, hogy a korábbi, kétes jogi lábakon álló, különböző, veszélyeztetett társadalmi csoportokat segítő programjait megindíthassa, illetve folytathassa.

Az EU másodlagos jogforrásain (például az Európai Bizottság normaalkotásán) túlmenően az elsődleges jogforrás szintjén a tagállamok megalkották többek közt a fogyatékos emberekkel szembeni diszkriminációt tiltó új, 13. cikkelyt. Ezzel, *Deborah Mabbett* szerint, az Unió továbblépett a munkavállalók jogi védelmén és immáron a polgári jogok rangjára emelte az Unió védelmi szintjét egyes kérdésekben. Hozzáteszi azt is, hogy ezt a cikkelyt a kilencvenes évek elején a nyugati tagállamok részéről érzékelt „keleti” rasszizmus, idegenellenesség elleni küzdelem jegyében kívánták megalkotni.

A jelenleg hatályos RSZ 13. cikkelye – ami antidiszkriminációs klauzulának is tekintendő – kimondja, hogy: „A jelen Szerződés egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül, és azon hatáskörök keretei között, amelyeket jelen Szerződés a Közösségre ruház, a Tanács – a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel való konzultáció után – egyhangúsággal olyan intézkedéseket hozhat, amelyek a nemre, fajra vagy etnikai hovatartozásra, vallásra vagy meggyőződésre, fogyatékosagra, korra vagy szexuális irányultságra alapított mindenfajta megkülönböztetés elleni küzdelem érdekében szükségesek.”

Ez a cikkely lényegében az európai fogyatékosügyi alapköve, ugyanis felhatalmazást ad a fogyatékosügyi politika további, immár a legfelsőbb szinten való folytatására, alakítására, még ha nem is a leghatékonyabb formában.

A Lisszaboni Stratégia kezdete és menete

Az Európai Tanács 2000. március 23-24-én tartott ülése fordulóponthoz jelentett az EU szociálpolitikájában, mert innen számítják az ún. lisszaboni folyamatot.

A csúcstalálkozó azt tűzte ki célul, hogy az EU a legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdasággá váljon a világon, méghozzá fenntartható gazdasági növekedés, több és jobb munkahely létesítése, illetve nagyobb társadalmi kohézió biztosítása mellett. Ezt a stratégiát – többek között – a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem révén kívánja megvalósítani. Ennek keretében a foglalkoztatási szint radikális emelése szükséges, amely egyben a szociális biztonsági rendszerek biztonságát is nagyobb mértékben garantálná.

Az Európai Tanács „következtéseiben felszólította a tagállamokat, hogy foglalkoztatási, oktatási-képzési, egészségügyi és lakáspolitikájában jobban vegyék figyelembe a társadalmi kirekesztettséget, és határozottan meg kell említeni a fontoságú lépéseket olyan konkrét célcsoportokkal kapcsolatban, mint a fogyatékos emberek.” Ennek megfelelően az európai szociális modell reformját hatá-

Dr. Lovász László PhD-ballgató, Szegedi Tudományegyetem.

rozták el a tagállamok képviselői. A szociális dimenzióba való befektetés nem csupán az egyén szintjét, hanem olyan (döntést támogató) hálózatok erősítését is jelentette, amelyek új kezdeményezéseket és szolgáltatásokat is támogatnak.

Ezt a célt szolgálta a koordináció nyitott módszerének (OMC) a bevezetése is. Az OMC egy olyan ténylegesen hatékony eszköz, amely alkalmas arra, hogy a nemzetállamok kompetenciájába tartozó területek közötti összhangot növelje és elősegítheti az integráció pozitív és negatív hatásai közötti „hidak” létrehozását.

A Lisszaboni Stratégia keretében a nizzai európai csúcson több jelentős előrelépés történt. Az Európai Szociális Menetrend kapcsán került kialakításra egy olyan célrendszer, amely – többek közt – a következőket foglalta magában:

- a foglalkoztatásban való részvételhez, illetve forrásokhoz, jogokhoz, árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosítása mindenki számára;
- a kirekesztés kockázatainak megelőzése;
- a legkiszolgáltatottabb csoportok segítése;

Az RSZ 13. cikkének felhatalmazása alapján az Európai Tanács 2000-ben két irányelvet bocsátott ki, melyek közül az első a rasszizmus ellen küzdő jogszabály (a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló irányelv),¹ a második pedig a fogyatékos emberek munkahelyi diszkriminációjának kérdését is érintő, a munka világára vonatkozó jogszabály (a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló irányelv)² volt. Témám szempontjából, az EU fogyatékosügyi politikájának a jelenlegi, egyik legfontosabb jogszabálya ez utóbbi, a 2000/78/EK irányelv (Keretirány-

elv), amelynek részletes elemzésére itt most nincs mód.

Ugyanebben az időszakban több Európai Tanács-i határozat, döntés, illetve az Európai Bizottság által kibocsátott közlemény is született. Ezek közül a Bizottság 284-es, *Akadálymentes Európa felé a Fogyatékos Emberekért* című, 2000 májusában kiadott közleménye (Közlemény) kiemelkedő jelentőségű. Ez a Közlemény széleskörűen értelmezi azt a feladatot, hogyan kell összehangolni az EU szabályozásokat és kezdeményezéseket annak érdekében, hogy a fogyatékosügy közösség-dimenziójává váljon.

A Közlemény fő célterülete az akadálymentesítés, azaz célja a mindenki által használható környezet kialakítása. Ennek érdekében szinergiát kíván biztosítani

- a foglalkoztatás,
- az oktatás
- a szakképzés,
- a közlekedés,
- a belső piac,
- az információs társadalom,
- az új technológiák és
- a fogyasztói politikák terén.

A Közlemény kiemeli, hogy az akadálymentesítésnek kedvező, továbbgyűrűző hatása van a társadalomban, így pl. a biztonságos munkakörnyezetben, a fogyasztók védelmében, valamint a tisztességes gazdasági verseny védelmében.

Amszterdam jelentőségéhez az is hozzátartozik, hogy a tagállamok vállalták: a foglalkoztatáspolitikai terén nagyobb koordinációra törekednek a felek, az Európai Tanács pedig évente ún. következtetéseket von le a tagállamokra vonatkozóan az Európai Bizottság által készített éves, foglalkoztatási jelentések alapján. *Farkas* megítélése szerint a Bizottság lényegében újradefiniálta a foglalkoztatáspolitikát is, mert egy olyan koncepció vonalait tűntek fel, amely a munka világának minden egyes elemét magába foglalja, így a szociális védelem, az adózás és az egyenlő bánásmód elvének gyakorlati megvalósítását is.

A Nizzai Csúcs – az Európai Unió Alapjogi Kartája

2000 decemberében, Nizzában került sor az ún. Európai Szociális Menetrend elfogadására. Hat célterület került megfogalmazásra, ezek közül témám szempontjából a „szegénység és a diszkrimináció minden formája elleni küzdelem a társadalmi integráció ösztönzésére” a legfontosabb. Ezzel egyidejűleg – *Várnay Ernő és Papp Mónika* szerint – egy meglehetősen bizonytalan jogi státuszú dokumentum, az Európai Unió alapvető jogokról szóló kartájának (*Alapjogi Karta*) a kibocsátása is megtörtént. Az Alapjogi Kartát az Európai Parlament elnöke, az Európai Tanács elnöke, valamint az Európai Bizottság elnöke írta alá, deklarálva a közös értékeket, amelyek az emberi méltóságon, a szabadságon, az egyenlőségen és a szolidaritáson, másrészt a demokrácián és a törvények uralmán nyugszanak. Ilyen típusú megoldás egyáltalán nem ismeretlen az Európai Unió történetében: 23 évvel korábban, 1977-ben hasonló módon adták ki a „Közös nyilatkozat az alapvető jogokról” című dokumentumot, amelyben utaltak az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységére az alapjogok tekintetében, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményre.

Az Alapjogi Karta átöleli valamennyi hagyományos emberi jogot, azonban ki kell emelni azt, hogy ez az első olyan általános EU dokumentum, amely alapdokumentumként deklarálja a fogyatékos személyek jogainak védelmét.

Az Alapjogi Karta III. fejezetén (EQUALITY) belül a 21. (1) cikkely rendelkezik a megkülönböztetés különböző formáinak a tilalmáról, többek közt megemlítve a fogyatékoságon – és ami még érdekesebb: a genetikai tulajdonságokon – alapuló megkülönböztetés tilalmát. A „fogyatékoságon alapuló megkülö-

¹ Európai Tanács 2000. június 29-i 2000/43/EK irányelve.

² Európai Tanács 2000. november 27-i 2000/78/EK irányelve.

lönböztetés” természetesen – az RSZ 13. cikkével összhangban – nem azt jelenti, hogy a megkülönböztetés el-szenvedőjének kell magának fogyatékosnak lennie, azaz nem a konkrét fogyatékos személyt védi, hanem a fogyatékos-ságból adódó helyzetet kezeli (pl. fogyatékos gyermekek nevelő anyja is hátrányt szenvedhet). A genetikai tulajdonságokra való utalással az európai politika irányt ad a tekintetben, hogy a genetikai örökség sem képezheti a hátrányos megkülönböztetés alapját.

A III. fejezet utolsó, 26. cikkelye a fogyatékos emberek integrációjáról szól. Ennek jelentőségét az adja, hogy az Európai Unió elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékos személyek jogát arra, hogy a függetlenségükhöz, a szociális (társadalmi) és a munkavállalásukhoz szükséges integrációban részesüljenek. Az Alapjogi Karta kiemelt jelentőségét az is adja, hogy nemcsak szociális, hanem politikai, gazdasági és polgári jogokról is említést tesz.

Az Európai Unió alkotmányáról szóló szerződés

Az Alapjogi Karta az eredeti szándékok szerint a 2004 októberében aláírt, az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződésbe került volna inkorporálásra, azonban ez a kísérlet a 2005-ös holland és francia népszavazások után jelenleg megbukottnak tekinthető.

A dokumentum számos helyen hivatkozik az esélyegyenlőségre, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre és a fogyatékos emberek érdekeire. Az EU Alkotmány két fő helyen foglalkozik a fogyatékos emberekkel. A II. részben – „Az Unió Alapjogi Chartája”, valamint a III. részben, „Az Unió Politikái és Működése” tárgyköréinél.

A megkülönböztetés általános tilalmánál külön kitér a fogyatékos-ságon alapuló megkülönböztetésre is a II. rész, III. cím, II-81. cikkben, ami az RSZ 13. cikkelyéhez képest kiterjesztőbb (pl. társa-

dalmi származás, genetikai tulajdonság). Az Unió a III. rész, I. cím, III-118. cikkében rögzített módon politikai és tevékenységei során figyelmet kíván fordítani a fogyatékos-ságon alapuló megkülönböztetés elleni küzdelemre.

A II. cím, „A megkülönböztetés tilalma és az Unió polgárság” alatt, a III-124. cikkben lényegében a RSZ 13. cikkelyének az átültetésére került sor. A bekezdés második fordulata megerősíti, hogy „öszönző”, azaz megerősítő, pozitív intézkedések meghozatalára is sor kerülhet.

Szembenézni a kihívással – a Lisszaboni Stratégia felülvizsgálata

A Wim Kok, volt holland miniszterelnök által vezetett Magas Szintű Munkacsoport 2004 novemberében egy újabb javaslatcsomagot (stratégiát) tett le az asztalra, „Szembenézni a kihívással – A növekedés és foglalkoztatás Lisszaboni Stratégiája” címmel. Kok „kiábrándító teljesítményről” beszél a Lisszaboni Stratégia kapcsán. Az már látható, hogy nem sikerül elérni az ambiciózus célokat, különösen nem a foglalkoztatási ráták tekintetében (általános: 70%, időseké: 50%). Ezt később maga José Manuel Barroso elnök, az Európai Bizottság elnöke is elismerte. Kok szerint az európai szociális modell megőrzése érdekében gyorsan és határozottan kell lépni. A feltörekvő Ázsia mellett ugyanis komoly kihívást fog jelenteni az elöregedés: 2040-re a jelenlegi tendenciákat alapul véve az EU-ban az egy főre eső GDP 20%-kal lesz alacsonyabb. Kok azt állítja, hogy: „közép- és hosszú távon nem kevesebb fogorog kockán, mint az Európa által kiépített társadalom fenntartatósága.”

A Lisszaboni Stratégia felülvizsgálata kapcsán 2005 márciusában Barroso elnök közleményében külön hangsúlyt helyezett az idős(ödő) munkavállalók helyzeté-

re. Majd a pár nappal később kiadott új Szociális Menetrendben két fő prioritást jelöltek meg: a teljes foglalkoztatás elérése és egy befogadóbb társadalom – esélyegyenlőség mindenkinek. Ez utóbbi területen kapott külön hangsúlyt a fogyatékos emberek integrációjának, helyzetének javítása.

A jövő egyelőre komoly kihívásokat tartogat számunkra, amennyiben a Kok által vázolt életszínvonal-tendencia változatlan marad és valószínűsíthető.

Felhasznált irodalom

- Barroso, José Manuel: Growth and jobs: a new start for the Lisbon Strategy, Strasbourg, 2005.03.09., SPEECH/05/152
- Begg, Iain – Berghman, Jos: Introduction: EU social (exclusion) policy revisited?, Journal of European Social Policy 2002. 12 (3), pp. 179-194
- Farkas, Orsolya: Az Európai Unió szociális joga és szociálpolitikája, GRIMM, Szeged, 1998
- Ferrera, Maurizio – Matsaganis, Manos – Sacchi, Stefano: Open coordination against poverty: the new EU 'social inclusion process', Journal of European Social Policy 2002 12 (3), pp. 227-239
- Gyulavári, Tamás: Az Európai Unió szociális dimenziójának története in Az Európai Unió szociális dimenziója (szerk. Gyulavári Tamás), Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2000, pp. 17-55
- Horváth, Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, ötödik, átdolgozott, bővített kiadás, Földkör Kiadó, 2002., pp. 308-316
- Kok, Wim: Szembenézni a kihívással – A növekedés és foglalkoztatás Lisszaboni Stratégiája, 2004. november
- Mabbett, Deborah: The development of Rights-based Social Policy in the European Union: The Example of Disability Rights in JCMS 2005 Volume 43. Number 1., Blackwell, 2005, pp. 97-120
- Várnay, Ernő – Papp, Mónika: Az Európai Unió joga, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003.
- Whittle, Richard: Disability Rights after Amsterdam: the way forward in European Human Rights Law Review, January 2000, Issue 1, pp 33-48.