

Kállai Péter – Balogh Lídia

## CIVIL SZERVEZETEK ALTERNATÍV JELENTÉSE<sup>1</sup> ÉS AJÁNLÁSAI<sup>2</sup> AZ ENSZ EGYETEMES IDŐSZAKOS FELÜLVIZSGÁLATA KERETÉBEN

Magyarországi civil szervezetek – Az Esélyt a Gyerekeknek, az Európai Roma Jogok Központja, a Magyarországi Női Alapítvány, az Értelmi Fogyatékosokkal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége, a Társaság a Szabadságjogokért, a Magyar Helsinki Bizottság, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, a Minority Rights Group International, a Patriarchátust Ellenzők Társasága és A Város Mindenkié – közös alternatív jelentést („árnyékjelentést”) nyújtottak be, illetve ajánlásokat tettek az ENSZ Ember Jogi Tanács Egyetemes Időszakos Felülvizsgálati mechanizmusa keretében 2010 novemberében. A civil szervezetek ajánlásukban hat területre fókuszálnak; mindenekelőtt azonban utalnak a kormányzat alkotmányozási törekvéseinek a demokratikus rendszert, a jogállamot és az emberi jogokat veszélyeztető lépéseire. Mivel a jövő év tavaszáig tartó alkotmányozási folyamat nem pontosan belátható és körvonalazható törekvéseket takar, a beadvány ezúttal eltekint mindenek részletezésétől, jelezve, hogy a részt vevő civil szervezetek egy későbbi, 2011 tavaszán benyújtandó jelentésükben tervezik részletesebben megvizsgálni a fejleményeket.

A hat érintett terület a következő: egyenlőség és diszkriminációmentesség, személyes szabadsághoz és biztonsághoz való jog, igazságszolgáltatás és jogállamiság, egyesüléshez és a békés gyülekezés szabadságához való jog, köz- és politikai életben való jog, szociális biztonsághoz és megfelelő színvonalú élethez való jog, valamint a gyermekek jogai.

A beadvány az alábbi csoportokkal szembeni jogsértésekre fókuszál: romák és más nemzeti vagy etnikai kisebbségek, vallási kisebbségek, fogyatékos emberek, nők, gyerekek, menedékkérők és LMBT személyek.

A javaslat szerint a fogyatékkal élők érdekében a foglalkoztatás területén ki kell alakítani az ésszerű alkalmazkodást előíró jogi garanciákat, hiszen jelenleg a fogya-

<sup>1</sup> Hungary – Submission to the UN Universal Periodic Review, 11th session of the UPR Working Group of the Human Rights Council, November 2010. Contributed by: Chance for Children Foundation (CCFC), European Roma Rights Centre (ERRC), Foundation for the Women of Hungary (MONA), Hungarian Association for Persons with Intellectual Disability (ÉFOÉSZ), Hungarian Civil Liberties Union (HCLU), Hungarian Helsinki Committee (HHC), Legal Defence Bureau for National and Ethnic Minorities (NEKI), Minority Rights Group International (MRG), People Opposing Patriarchy (PATENT), The City is For All (AVM).

<sup>2</sup> Hungary - Submission to the UN Universal Periodic Review, 11th session of the UPR Working Group of the Human Rights Council, November 2010. Annex 1. Recommendations.

tékkal élőket komoly hátrányok érik a munkaerőpiacon; szoros összefüggésben azal, hogy a jogképesség jelentős mértékben függ a gondnokság alá helyezettől. Ez a probléma az igazságszolgáltatásban is megjelenik.

A javaslat szerint az oktatás területén fel kell számolni a szegregációt, valamint azonnali lépéseket kell tenni annak a gyakorlatnak a megakadályozására, hogy roma gyermekeket – indokolatlanul – sérült, illetve speciális nevelési igényű gyermekek számára fenntartott oktatási intézményekbe irányítsanak. Az integrált oktatás megvalósításához az anyagi segítség mellett a tanárok továbbképzésére is szükség van. A jelentés megemlíti, hogy a roma gyermekek mindössze 10%-a tesz középiskolai érettségi vizsgát.

Az ajánlás a magyar oktatási rendszerben megjelenő, a nemek között egyenlőséget megkérdőjelező előítéletek felszámolását is szorgalmazza.

A jelentés szerint a szellemi fogyatékkal élőket számos hátrány éri az egészségügy területén; valamint megemlíti, hogy a gondnokság alá helyezett személyek képviselőjének csak invazív beavatkozások esetén van szükség a beleegyezésére. A jelentés említi, hogy a „kényszersterilizáció” jelensége, azaz amikor művi meddővé tételt megelőzően a páciens nincs valódi (legalábbis megfelelő információkon alapuló) döntési helyzetben a beavatkozást illetően, elsősorban a roma nőket érinti. A javaslat elutasítja az orvosi javallatra történő sterilizálás törvényi lehetőségét, és minél teljesebb körű, korrekt tájékoztatást követel az ilyen jellegű műtéteket megelőzően. A jelentés beszámol arról is, hogy Magyarországon teljesen hiányzik az otthonszülés jogszabályi rendezése és a bábák tevékenységének elismerése – a javaslat ezzel kapcsolatban kéri a jogi keretek megalkotását.

Magyarország azon kevés országok közé tartozik, ahol még létezik a „tényleges életfogytiglani” börtönbüntetés. A javaslat szerint a szabadulás – feltételekhez kötött – lehetőségeit meg kell határozni. A javaslat felszólítja a magyar államot, hogy írja alá az ENSZ Kínzás és egyéb Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód Elleni Egyezményének kiegészítő jegyzőkönyvét<sup>3</sup>; illetve, hogy biztosítsa a fogva tartottak számára a független orvosszakértői vizsgálat lehetőségét, valamint a büntetés-végrehajtási hatóság képviselői által elkövetett visszaélések esetén a hatékony jogorvoslatot.

Az a gyakorlat, hogy Magyarországon a menekülteket a törvényben meghatározott tizenöt napon túl is fogdában tartják, jogsértő, állapítja meg a jelentés. Ha a fogva tartás indokoltnak is tűnik, az illetékeseknek abban az esetben is tekintettel kell lennie a menekültek alapvető szükségleteire és emberi jogaira a körülmények kialakítá-

<sup>3</sup> Ennek a kiegészítő jegyzőkönyvnek a ratifikálásával a részes államok vállalják, hogy alávetik magukat az ENSZ ellenőrzési mechanizmusának az Egyezmény betartására vonatkozóan. Lásd: Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (adopted on 18 December 2002 at the fifty-seventh session of the General Assembly of the United Nations by resolution A/RES/57/199., entered into force on 22 June 2006), <http://www2.ohchr.org/english/law/cat-one.htm>

sakor. A Magyar Helsinki Bizottság észrevétele szerint a magyar hatóságok nem mindig kezelik megfelelően az esetenként kevésbé explicit, ám nyilvánvaló menedékkérelmi igényeket; valamint több alkalommal is megsértették a *non-refoulement* elvét. Az ajánlás hatékony lépéseket sürget annak érdekében, hogy a határőrizeti eljárások során ezek a méltánytalanságok és jogsértések ne fordulhassanak elő.

Az emberkereskedelem büntető törvénykönyvben szereplő tényállása nehezen bizonyítható, és nem nevezi meg a szexuális kizsákmányolást mint az emberkereskedelem lehetséges célját sem. A javaslat az áldozatokat segítő intézményrendszer felállítását, részletes adatgyűjtést, valamint a hatóságok képviselőinek, a közoktatásban, a gyermekvédelemben dolgozók, a szociális munkások és a releváns civil szervezetek munkatársainak képzését javasolja annak érdekében, hogy azok könnyebben felismerjék az emberkereskedelem jelenségét. Magyarországon a hátrányos helyzetű régiókban élők, a fiatal nők, a gyermekotthonokban élők, valamint a romák számítanak az emberkereskedelem szempontjából különösen veszélyeztetett csoportoknak.

Magyarországon a nemi erőszak törvényi definíciója az erőszak vagy kényszerítés alkalmazását hangsúlyozza, a kölcsönös beleegyezés hiánya helyett. A javaslat a nemzetközi minták alapján alkotott, pontos definíció megalkotását sürgeti, amely utal a testi integritáshoz való jogra is, és a nemi erőszak meghatározásakor a konszenzus hiányát emeli ki. A jelentés szerint a jelenlegi jogszabályoknak sem visszatartó, sem megelőző szerepe nem hatékony; családon belüli erőszak esetén pedig a távortartási végzések nem biztosítanak megfelelő védelmet. A javaslat szorgalmazza, hogy a családon belüli erőszakot *sui generis* bűncselekményként definiálja a büntető törvénykönyv. Az ajánlás szerint az adatgyűjtés és az érintett hatóságok képzése ezen a területen is kiemelt fontosságú. Mivel a jelentés szerint a roma nők különösen ki vannak téve a nemi alapú erőszak különféle formáinak, rájuk kiemelt figyelmet kell fordítani: például prevenció programokat indítására van szükség fiatal roma nők számára, illetve a rendőrség és egyéb hatóságok érzékenyítésére és képzésére ezen a téren.

A jelentés szerint a roma kisebbséget a rendőrség részéről folyamatos diszkrimináció éri: a rendőrségi kihallgatások során gyakran éri őket erőszak – de ezek a bűncselekmények általában bizonyíthatatlanok –; bűncselekmény gyanúja esetén azonnal őrizetbe kerülnek, és a kirendelt ügyvédek nem mindig tesznek megfelelő erőfeszítéseket a védelmükben. A gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatban az egyik legfontosabb követelés, hogy az állam újra és újra, egyértelműen nyilvánítsa ki, hogy a romák vagy más kisebbségek elleni erőszak elfogadhatatlan. Az ajánlás szerint az államnak minden ilyen ügyet haladéktalanul és részrehajlás nélkül ki kell vizsgálnia. Mivel a nyomozóhatóságok a legritkább esetben azonosítják gyűlölet-bűncselekményként az erőszakos támadásokat, ezért az igazságszolgáltatás szervei számára útmutatót szükséges kiadni. Mivel a romák, az LMBT személyek vagy a zsidók ellen elkövetett gyűlölet-bűncselekményeket a legtöbb esetben nem bűncselekményként vagy nem rasszista indíttatású bűncselekményként kezelik, nem áll rendelkezésre

megbízható statisztika a Magyarországon elkövetett, gyűlölet által motivált bűncselekményekről. Noha a közösség elleni izgatást tiltja a magyar jogrendszer, a kisebbségeket sértő, veszélyes hatású beszédeket továbbra sem üldözi, annak ellenére, hogy például a romaellenes kijelentések száma növekszik. Az ajánlás hatékony állami fellépést követel arra nézve, hogy a rendőrség és más hatóságok esetében tapasztalható faji-etnikai alapú elfogultságot visszaszorítsa, valamint hogy az elfogultságot tanúsító hatósági személyt vonják felelősségre, illetve menesszék a hatóság kötelekéből. Az ajánlás szót emel annak érdekében is, hogy az igazságszolgáltatás során megnyilvánuló faji-etnikai előítéletességet az állam előzze meg, észlelje, és ha lehetséges, büntesse.

A 2010 októberében elfogadott új médiatörvény azonos szabályokat tartalmaz az írott és az internetes sajtóra, valamint a televízióra és a rádióra is. Ez az alternatív jelentés szerint – a digitális technológia fejlődése miatt – ésszerűtlen. A jelentésben hangot kap az aggály, hogy a törvény az oknyomozó újságírás ellehetetlenüléséhez fog vezetni; illetve, hogy a közerkölcs védelme mint elvárt tartalmi, szerkesztési szempont – az önkényes értelmezés lehetősége miatt – a szerkesztői szabadságot és ezáltal a sajtó függetlenségét is veszélyezteti. Az újonnan elfogadott törvény szerint az Országos Rádió és Televízió Testület, valamint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság nem függetlenek a kormánytól. Ezek (egyszemélyi) elnökét a miniszterelnök nevezi ki kilenc évre, a Médiatanács tagjait szintén kilenc évre választják, és újraválaszthatók. A javaslat sürgeti a média függetlenségét biztosító jogalkotást, valamint a Médiatanács tagjainak választására vonatkozó szabályok módosítását oly módon, hogy az biztosítsa a függetlenség és pártatlanság érvényesülését.

A magyar gyülekezési törvény továbbra is előírja, hogy egy demonstrációt a tervezett időpont előtt legalább három nappal be kell jelenteni. Ez szabály az Alkotmánybíróság és az Európai Emberi Jogi Bíróság döntései alapján nem alkalmazható: az ajánlás ennek megfelelő jogalkotást sürget.

A közéleti részvétel szabadsága a fogyatékkal élők számára nem megfelelően biztosított. Magyarországon a gondnokság alá helyezett személyek száma kb. 75.000 fő, ami igen magas szám a lakosság nagyságához képest. Az ajánlás felszólítja a jogalkotót, hogy teremtsen a fogyatékos személyek jogai érvényesülésének érdekében alternatívákat, és a gondnokság alá helyezés csak a végső lehetőség legyen. A gondnoksági felügyelet alatt élők az alkotmány szerint automatikusan elvesztik választójogukat, ami sérti az Európai Emberi Jogi Bíróság 2010. májusi döntése értelmében az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét (a szabad választásokhoz való jogot).

Az ajánlás hatékony lépéseket sürget a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéről megkezdett törvényhozói munka befejezésére – az érintett tizenhárom kisebbséggel együttműködve.

A fogyatékkal élők szociális jogai gyakran sérülnek. Iskolázottsági szintjük viszonylag alacsony, és nagy részük nem folytat keresőtevékenységet. A magyar szociális rendszer nem biztosít megfelelő védelmet ezen személyek számára. A roma származású fogyatékkal élők, illetve a fogyatékkal élő gyermekek halmozottan hátrányos helyzetben vannak. A nagy, bentlakásos intézmények helyett más megoldásokat kell biztosítani a fogyatékkal élő személyek oktatására, foglalkoztatására.

Az ajánlás szerint az államnak először a legsérülékenyebb csoportok, majd minden rászoruló számára biztosítani kell a lakhatáshoz való jogot, és jelentősen fejleszteni kell a hajléktalan-ellátás rendszerét.

A roma gyermekek felülreprezentáltak a gyermekotthonokban. Az államnak biztosítani kell, hogy a gyermekvédelemben dolgozók rendszeresen részt vegyenek antidiszkriminációs, valamint toleranciával, kulturális különbségekkel kapcsolatos érzékenyítő, tudatosságnövelő tréningeken. Az ajánlás szorgalmazza azon objektív feltételek rögzítését, amelyek nem teljesülése esetén az illetékes hatóságok dönthetnek a gyermek családból való kiemeléséről. Az ajánlás szerint az államnak megelőző jellegű intézkedéseket és programokat kellene bevezetnie, hogy csökkenjen a gondozásba vett gyermekek száma. Az ajánlás felszólítja a jogalkotót, hogy fiatalok esetében szüntesse meg a szabálysértésért való elzárás lehetőségét, és alternatív szankciók kiszabását tegye lehetővé (mint például közmunka). Az ajánlás arra is felszólítja a jogalkotót, hogy a kísérő nélküli tizenhét év alatti külföldieket se lehessen elzárással büntetni szabálysértések (illegális határátlépés, az ország területén való illegális tartózkodás) esetén, valamint számukra is biztosítani kell az oktatáshoz való jog érvényesülését.

Az esélyegyenlőség érvényesülését biztosító jogalkotás mellett, valamint a hatósági személyek továbbképzésén túl a javaslat a legnagyobb hangsúlyt szinte minden területen a valós helyzet megismerését lehetővé tévő adatgyűjtésre, statisztikák elérhetővé tételére helyezi, hogy az állam pontos képet kaphasson a hátrányos helyzetű csoportokról.