



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-187/2023. számú ügyben
(Előzmény: AJB-1749/2022..)

*A Zebegényi Szabad-strand hozzáférhetőségével
kapcsolatban*

Előadó: dr. Kozicz Ágnes

Érintett szerv: Zebegény Község Önkormányzata

2023.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-187/2023. számú ügyben**

1. Az eljárás megindítása, előzmények

A Zebegényi Szabad-strand (a továbbiakban: Szabad-strand) akadálymentességével kapcsolatos jelzés érkezett hivatalomhoz, amelyben azt kifogásolták, hogy az nem hozzáférhető a mozgásában korlátozott személyek számára.

Tekintettel arra, hogy a feladat- és hatáskörömet szabályozó 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: CRPD) végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére, a beadvány nyomán az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem Zebegény Község polgármesterétől (a továbbiakban: Polgármester), a Pest Megyei Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Főosztály Építésügyi Osztály 9. osztályvezetőjétől (a továbbiakban: Építésügyi hatóság), valamint az Ajbt. 26. § (1)-(2) bekezdései alapján a Mozgássérültek Budapesti Egyesületének (a továbbiakban: Egyesület) elnökétől.

2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* [Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) Q) cikk (2)-(3) bekezdés „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”];
- *Az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk] „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”];
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.
- *A fogyatékkal élő személyek kiemelt védelme* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés] „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

3. Alkalmazott jogszabályok

- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény; a továbbiakban: CRPD)
- A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.)
- Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK)
- Az Országos Fogyatékossgügyi Programról (2015-2025.) szóló 15/2015. (IV. 7.) OGY határozat (a továbbiakban: OFP)

4. A beadvány

A beadvány szerint a Szabad-strandot felújították, a felújítás során azonban nem voltak figyelemmel a mozgásában korlátozott személyek szempontjaira, aminek következtében számukra nem hozzáférhető például a napozó terasz, a vizesblokkok és az öltöző sem. A jelzés szerint a tervezési és a kivitelezési szakaszba sem vonták be az érintett mozgáskorlátozott személyeket, az észrevételeikre érdemi visszajelzést nem kaptak.

5. A megállapított tényállás

A panaszolt helyzet alapos megismerése, és a beruházás fogyatékossgügyi körülményeire vonatkozó tájékozódás érdekében mindenek előtt a település polgármesterének, és az építésügyi hatóságnak az álláspontját kértem, valamint az érintett fogyatékossgal élő személyek érdekvédelmét ellátó Egyesület tapasztalatairól vártam tájékoztatást.

5.1. A Polgármester válasza

Kérdéseimre a Polgármester arról tájékoztatott, hogy Zebegény Község Önkormányzata a természetes Duna parti Szabad-strand fenntartója. A Dunai Szabad-strandok fejlesztése turisztikai pályázatok I-II. üteme keretében a Szabad-strand területén komplett vizesblokkot alakítottak ki. A munkálatokat a 2019. május – 2021. április közötti időszakban végezték el.

A Polgármester tájékoztatása szerint a tervezés és a kivitelezés szakaszában – *amennyire ezt a lehetőségeik engedték* – figyelemmel voltak a fogyatékossgal élő személyek érdekeire. Ennek kapcsán hangsúlyozta, hogy Zebegény esetében vizesblokk nem helyezhető el nagyvízi mederben, így az e célra alkalmas terület kizárólag a nagyvízi meder melletti rézsús terepen állt rendelkezésre. Ez a terület pedig Zebegény Dél-Börzsönyi

terepviszonyaihoz igazodik, azaz meredek domboldal; a vizesblokk elhelyezésére csak itt volt lehetőség.

A vizesblokk keretében *mosdót (WC, zuhanyzó) és öltöző helyiséget* alakítottak ki, amely a mozgásában korlátozott személyek számára is hozzáférhető. A Polgármester tájékoztatása szerint a helyiség bejárata megfelel az erre vonatkozó előírásoknak. Az öltöző helyiségbe *az épület előtt kialakított teraszon* lehet eljutni, ahol rámpát és korlátot helyeztek el. A *parti részen* rendelkezésre áll kültéri zuhanyzó és ivókút is. A strand üzemeltetési ideje alatt, nyitvatartási időben a strandőrök nyújtanak segítséget igény esetén a közlekedésben. A *napozó terasz* az épület tetején helyezkedik el; a kapott tájékoztatás szerint a rendelkezésre álló forrásból nem volt lehetőség az akadálymentes bejutás feltételeinek kialakítására. Ez utóbbira nincs is szükség a Polgármester álláspontja szerint, ugyanis a parton a vízbejutás feltételeinek javítása céljából két betonozott rámpát alakítottak ki; a parti sávot homokkal szórták fel, napvitorlákat szereltek fel, napozóágyakat és székeket is ingyenesen biztosítanak a látogatók számára; *így a nyugati fekvésű strandon egész nap lehet napozni, a napozóterasz igénybevétele nélkül is.*

Kérdéseimre megosztotta, hogy a tervezés és a kivitelezés szakaszában nem érkezett jelzés fogyatékos személyektől vagy képviselőiktől az Önkormányzathoz. A támogatót (Kisfaludy 2030 Turisztikai Fejlesztő Nonprofit Zrt.) kereste meg egy, az Önkormányzat munkatársai számára ismeretlen bejelentő. Ezt követően a támogató műszaki munkatársai helyszíni szemlét tartottak, és az észrevételeik, valamint a vonatkozó jogszabályi előírások alapján kijavították a jelzett hibákat (például a WC 1 cm-rel lejjebb került, a bejárati ajtó teljes terjedelmében nyithatóvá vált, a tükröt lejjebb helyezték). Tudomása szerint *a tervezési, kivitelezési és engedélyezési folyamat során rehabilitációs környezettervező szakmérnök nem működött közre.*

Az előzőekben részletezettek alapján a Szabad-strand a mozgáskorlátozott személyek által is biztonságosan használható a Polgármester szerint. Kitért arra is, hogy a mozgásában korlátozott személyek számára parkolót nem a Szabad-strand területén, hanem az azzal szomszédos MAHART parkolóban jelöltek ki, ugyanis a rámpa megfelelő szögben való kialakítása a helyi adottságok miatt kivitelezhetetlen volt a Szabad-strand területén. Megjegyezte, hogy további fejlesztéseket terveznek a jövőben is pályázati úton, a fogyatékos személyek érdekeit is szem előtt tartva.

5.2. Az Építésügyi hatóság válasza

Az Építésügyi hatóság válaszát a feltett kérdéseim sorrendjében részletezem.

1.) *A hatóság rendelkezésére álló dokumentáció alapján a tervezés és a kivitelezés szakaszában figyelemmel voltak-e és mennyiben arra, hogy a Szabad-strand a fogyatékos személyek számára is egyenlő eséllyel hozzáférhető¹ legyen? Tudomása szerint*

¹ Az Étv. 2. § 1. pontja értelmében *akadálymentes az épített környezet* akkor, ha annak kényelmes, biztonságos, önálló használata minden ember számára biztosított, ideértve azokat az egészségkárosodott egyéneket vagy embercsoportokat is, akiknek ehhez speciális eszközökre, illetve műszaki megoldásokra van szükségük.

A Fot. 4. § hb) pontja szerint *az épület egyenlő eséllyel hozzáférhető*, ha mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonságosan elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetésszerűen használhatók.

közreműködött-e a tervezési, a kivitelezési és az engedélyeztetési folyamat során rehabilitációs környezettervező szakmérnök?

Zebegény Község Önkormányzata kérelmére az Építésügyi hatóság 2019. július 3-án kelt határozattal építési engedélyt adott ki új kiszolgáló épületre. A környező Duna-part strand területének további fejlesztése nem tartozott az építési engedély alapján végezhető tevékenységek körébe, így az engedélyezési eljárás kizárólag az új kiszolgáló épületre vonatkozott.

Az Építésügyi hatóság szerint a tervezés és a kivitelezés során az építető figyelemmel volt arra, hogy a strand kiszolgáló épületének öltözői és vizesblokkja a mozgásukban korlátozott személyek számára is hozzáférhetőek legyenek. A tervdokumentáció tartalmaz helyszínrajzot – amelyen ábrázolták az akadálymentes parkolóhelyet, a kiszolgáló épület akadálymentes megközelítésének útvonalát –, valamint alaprajzot, amelyen az öltöző, zuhanyzó, WC, mosdó funkciót ellátó 9,37 m² alapterületű különálló akadálymentes helyiséget a jogszabályoknak megfelelően megtervezték. A tervezett és engedélyezett akadálymentes parkolóhely, az épület megközelítése és a vizesblokk megvalósult. A kiszolgáló épület 2020. október 27-én kelt határozattal megkapta a használatbavételi engedélyt. Az Építésügyi hatóság nem rendelkezik arra vonatkozó információval, hogy a felelős építész tervező és a kivitelező kiket vont be a tervezés, valamint a kivitelezés során, továbbá arra sem, hogy mozgáskorlátozott személy(ek) észrevételeket tett(ek) volna. A rendelkezésükre álló adatok alapján rehabilitációs környezettervező szakmérnök nem működött közre a folyamatban. Az építésügyi jogszabályban erre vonatkozó előírás nem szerepel.

2.) Milyen eljárási cselekményeket tett a hatóság a Szabad-strand akadálymentes kivitelezésének megvalósulásával kapcsolatban?

Az építési engedélyről szóló határozat XII. számú kikötése hivatkozik az OTÉK 54/A.§ (1) pontjára, amely alapján a tervezési programban meghatározottak szerint az akadálymentes használatot biztosítani kell. Az akadálymentes használathoz olyan jelzőinformációs rendszert kell alkalmazni, amely a rendeltetésszerű használó fogyatékos személyt segíti az építmény, építményrész használatában. *Az Építésügyi hatóság az épület megépültét követő használatbavételi engedélyezési eljárás során lefolytatott helyszíni szemlén megállapította, hogy a létesítmény az építési engedélyezési tervek szerint valósult meg.*

3.) Álláspontja szerint a fogyatékosággal élő személyek számára – különös tekintettel a mozgásában korlátozott személyekre – jelenleg egyenlő eséllyel hozzáférhető-e a Szabad-strand, és azt biztonságosan tudják-e használni?

A mozgásukban korlátozott személyek számára a kiszolgáló épületben az öltöző, mosdó, WC, zuhanyzó helyiség rendeltetésszerű és biztonságos használata akadálymentesen biztosított. A kiszolgáló épület tetőfelületét az engedélyezési tervek szerint zöld növényzettel fedett lapostetőnek tervezték, végül a zöldtető nem a teljes épületen valósult meg. A tetőfelület egy része szilárd burkolatot és korlátot kapott, és így az épület körüli terepadottságok miatt tereplépcsőn megközelíthető napozó teraszoként is használható. *Ez a tetőterasz nem közelíthető meg akadálymentesen, ugyanakkor napozásra a teljes Duna-part rendelkezésre áll, vagyis valamennyi strandolási funkció elérhető a fogyatékosággal élő személyek számára is.*

A Szabad-strand többi részén végzett kivitelezési tevékenységek a Korm. rendelet 1. melléklete alapján építésügyi engedély és bejelentés nélkül végezhetők, ezért azon tevékenységek vonatkozásában az Építésügyi hatóság eljárás hiányában nem vizsgálta az akadálymentesség követelményeinek érvényesülését. *Az Építésügyi hatóság álláspontja szerint a kiszolgáló épület az OTÉK 50.§ (3) bekezdése alapján megfelel a rendeltetési célja szerinti alapvető akadálymentességi követelményeknek és a tervezési programban részletezett elvárásoknak.*

4.) *A hatóság az eljárásai során mely szakmai előírásokat és szempontokat veszi figyelembe az épített környezet akadálymentessége követelményének érvényesülésével kapcsolatban?*

Az Építésügyi hatóság az eljárása során az Étv.² és az OTÉK³ vonatkozó előírásait veszi figyelembe.

5.3. Az Egyesület válasza

Az Egyesület elnökétől szakértő munkatársainak helyszíni tapasztalatai alapján kialakított és arra vonatkozó szakmai álláspontját kértém, hogy a Zebegényi Szabad-strand területe (kiszolgáló épület és a Duna-part strandterület) a mozgásában korlátozott személyek számára egyenlő eséllyel hozzáférhető-e.

Az Egyesület munkatársai helyszíni bejárást követően rögzítették a megállapításaikat szakvéleményükben, a következők szerint.

A Zebegényi Szabad-strand megközelítése a 12-es számú útról lehetséges, mindkét irányból táblával jelzik a strandot. A lehajtást követően, kb. 100 m után található 2 db parkoló. Egyik önkormányzati fenntartású, a másik a MAHART kikötőhöz tartozik. Mindkét parkolóban található mozgássérült személyek számára kijelölt parkoló. A két parkoló egymástól 10 méterre található.

A parkolótól kb. 300 m-re található a Szabad-strand. A strandhoz földúton lehet eljutni; az út minősége „aktív” kerekesszékek közlekedésre alkalmatlan, csak segítő igénybevételével lehet használni. Elektromos kerekesszékekkel, nagy figyelemmel, óvatosan megközelíthető a strand.

A strand területe 4 szintre bontható:

- 1. szint: vízparti szint
- 2. szint: stég és a bejárat szintje
- 3. szint: kiszolgáló helyiségek, öltöző, WC, közösségi tér
- 4. szint: napozóterasz.

1. szint: A vízparti szint nem megközelíthető egyetlen típusú kerekesszékekkel, vagy járást segítő segédeszközzel sem. 3 lépcső vezet a 2. szintről a parti szintre, amely homokos, itt elsüllyedne bármilyen járást segítő segédeszköz, kerekesszék. A lépcsők mellett nincsenek korlátok, így az a mozgásában nem korlátozott személyek számára is veszélyes lehet.

2. szint: Ezen a szinten érkezünk a strandra, innen indul egy hosszú rámpa felfelé a 3. szintre, illetve innen lehet lemenni a vízpart szintjére 3 egymástól kb. 20 méterre elhelyezett lépcsőn. A lépcsők két okból is balesetveszélyesek: egyrészt nincs korlát egyik oldalon sem, másrészt

² Különös tekintettel az Étv. 31. § (1) bekezdés d) valamint (4) bekezdés c) pontjaira

³ Különös tekintettel az OTÉK 50.§ (3) bekezdésre, 42.§ (3) bekezdésre, 54/A.§ (1)-(2) bekezdéseire, 99.§ (5) bekezdésre, 104.§ (1) bekezdésre

a lépcső nem a szint végétől kezdődik, hanem beljebb, kb. 50 cm-re belóg a közlekedő útra, ezt pedig felfestéssel nem jelezték.

A burkolat természetes, föld, kavics, fű borította egyenetlen felületek váltakozásából áll; néhol pedig akkora szintkülönbségek adódnak, hogy azok miatt a kerekesszék oldalra megdőlhethet. A padka szélén nincs korlát, így bárki leeshet a vízpart szintjére, ami kb. 1-1,5 m mély.

3. szint: Itt található a kiszolgáló épület, erre a szintre a második szintről, egy meredek rámpán lehet feljutni, amely burkolatlan, egyenetlen felületű, nem kiépített földút, továbbá kavics és fű felület váltakozásával; a dőlés szöge nagyobb, mint a szabályszerű 5 %, így egyedül kerekesszékkal, illetve elektromos kerekesszékkal sem lehet feljutni, segítő igénybevétele mindkét esetben szükséges.

A kiszolgáló épület a terveknek megfelelően épült meg mozgásában korlátozott személyek számára kialakított mosdóval, amely magában foglal egy zuhanyzót és öltözőt is. Az öltözőt egy fa paravánnal választották le a mosdótól. Az öltöző így nem akadálymentes, az ajtó nyílásának szélessége 60 cm, amelyen kerekesszékkal nem lehet bejutni.

4. szint: Itt található a napozóterasz, amely akadálymentesen nem megközelíthető, egy meredek lépcső vezet fel a tetőteraszra.

A szakvélemény összegzése szerint a Zebegényi Szabad-strand *nem akadálymentes, önállóan kerekesszékkal nem vehető igénybe*. A Magyar Turisztikai Ügynökség által kiírt pályázati felhívásokban előírják az akadálymentesítést, azonban ez nem történt meg. A nyilvánosan elérhető tervdokumentációban megtervezett akadálymentesítési tervek megfelelőek, ott a rámpa még faburkolatot kapott volna és a dőlés szöge is 5 %, a kivitelezés azonban már nem így valósult meg.

Az Egyesület felmérése alapján ahhoz, hogy a Szabad-strand teljes mértékben akadálymentes, és – a jogszabályokban meghatározottak szerint – mindenki számára egyenlő eséllyel hozzáférhető legyen, további akadálymentesítési feladatokat szükséges elvégezni.

6. A vizsgálat megállapításai

6.1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási vagy *közzolgáltatást végző szerv*, hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése leszögezi továbbá, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján az alapvető jogok biztosa mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz

nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

6.2. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően hozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

6.2.1. Az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.⁴

6.2.2. A fogyatékossgal élő személyek védelme

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékossgal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékossg) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybírói esetjog szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

6.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők védelme

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV.

⁴ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékossgal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékossg) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybírósági esetjog szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

6.2.4. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen az Egyezmény által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetőek össze az Egyezmény rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében. Az Egyezmény 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartoznak a következők:

„1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy:

a) meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jelen Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében;

b) megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;

c) figyelembe veszik a fogyatékossgal élő személyek emberi jogainak védelmét és előmozdítását valamennyi politika és program során;

d) tartózkodnak minden olyan cselekedetben és gyakorlatban való részvételtől, amely nem összeegyeztethető a jelen Egyezménnyel, és biztosítják, hogy a hatóságok és közintézmények a jelen Egyezménnyel összhangban tevékenykedjenek;

e) minden megfelelő intézkedést meghoznak bármely személy, intézmény vagy magánvállalkozás által a fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében;

2. Tekintettel a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokra minden részes állam vállalja, hogy a rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig, és, szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében, intézkedéseket tesz e jogok teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében, fenntartás nélkül, a nemzetközi joggal összhangban, a jelen Egyezményben foglalt kötelezettségek haladéktalan alkalmazására. (...)

4. A jelen Egyezményben semmi nem értelmezhető úgy, mint ami befolyásolja a részes állam jogának, vagy az adott részes állam vonatkozásában hatályos nemzetközi jognak a fogyatékossgal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződése, szabályozása vagy szokásai által elismert, vagy tartalmazott emberi jogok és alapvető szabadságok nem korlátozhatók vagy csorbíthatók arra hivatkozással, hogy a jelen Egyezmény az adott jogokat, vagy szabadságokat nem, vagy csak kisebb mértékben ismeri el.”

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés⁵ 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni*. A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja* valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, *és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása*. Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossgal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét*.⁶ Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

⁵ Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

⁶ ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékoságtudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent az Egyezmény elfogadása. Jelentős előrelépés a fogyatékosággal élő személyek jogainak orvosi szemléletéről a szociális szemléletre való áttérés, amit *újabb lépés követett: az emberi jogi megközelítés alapján való gondolkodás*. Az emberi jogi szemlélet lényege az inkluzív (az alany autonómiájának a szociális közegben való érvényesülése) és szubsztanciális (lényegi, a fogyatékos embert, mint az emberi jogok alanyát, és nem tárgyát szem előtt tartó) gondolkodásmód.⁷

Az ombudsman alkalmas arra, hogy a maga semleges és kiegyensúlyozó, közvetítő szerepével, illetve a kizárólag az alapjogvédelemre fókuszáló tevékenységével, az ENSZ nemzeti emberi jogi intézményeként valós tartalmat adjon a CRPD-ben foglaltaknak. Annak az Egyezménynek, amely korszakalkotó módon – a nemzetközi emberi jogi standardoknak is megfelelően – további előrelépéseket generál a fogyatékosággal élő emberek alapvető emberi jogainak érvényesülésében.

6.3. Az ügy érdeme tekintetében

6.3.1. Emberi méltóság az egyenlő esélyű hozzáférés kontextusában

A CRPD 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja* valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékosággal élő személy számára, *és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása*. A CRPD alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékosággal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét*.⁸ Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének alapelvéből vezeti le a fogyatékosággal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

A CRPD 9. cikke értelmében *a fogyatékosággal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékosággal élő személyek számára (...) – többek között – a nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló szolgáltatásokhoz (...) való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken*. Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között az elektronikus szolgáltatásokra is vonatkoznak.

A CRPD által meghatározott „egyetemes tervezés” (universal design) irányelve szerint pedig a termékek, a környezet, a programok és szolgáltatások oly módon történő tervezését értjük, hogy azok minden ember számára a lehető legnagyobb mértékben hozzáférhetőek legyenek: adaptálás, vagy speciális tervezés szükségessége nélkül. Az egyetemes tervezés nem zárhatja ki a fogyatékosággal élő személyek csoportjai számára szükséges támogató-segítő eszközök és technológiák indokolt esetben történő használatát.⁹

⁷ Theresia Degener, az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának alelnöke, az ENSZ Egyezmény kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law

⁸ CRPD 3. cikk a) pont

⁹ CRPD 2. cikk

Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága 2014 májusában bocsátotta ki az CRPD 9. cikkéhez (Hozzáférhetőség) fűzött Általános kommentárját [General comment no. 2.(2014)]¹⁰, amely leszögezi, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés a fogyatékos személyek számára az önálló életvitel és annak feltétele, hogy a társadalom teljes, valamint egyenértékű tagjai lehessenek. A fizikai környezethez, közlekedéshez, információhoz és kommunikációhoz – beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket –, a nyilvánosság számára nyitva és rendelkezésre álló létesítményekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférés hiányában a fogyatékosokkal élő személyek nem egyenlő esélyekkel vehetnek részt a társadalmi életben.¹¹

A dokumentum a részes államok kötelezettségei kapcsán rögzíti, hogy¹²

- a hozzáférhetőség megvalósítását fokozatos végrehajtással is biztosíthatják a részes államok, az akadályok és a korlátok rövid- és középtávú tervek alapján, hatékony módszerrel való lebontásával; mindezt folyamatosan és rendszerezetten, fokozatosan és egyenletes eloszlásban;
- a részes államok kötelesek elfogadni, kihirdetni és monitorozni a nemzeti hozzáférhetőségi standardjaikat; első lépésként egy megfelelő jogi keretrendszert kell kialakítaniuk; a részes államoknak vállalniuk kell a jogszabályok átfogó – hozzáférhetőségi szempontú – vizsgálatát a joghézagok azonosítása és monitorozása, valamint a végrehajtás érdekében;
- a részes államok segítségére lehet a hozzáférhetőségi standardok főáramának olyan meghatározása, amelyek több területet is felölelnek;
- szükséges lenne a hozzáférhetőség minimum követelményeit meghatározni a köz és a magán szféra vállalatai által, a különböző fogyatékosokkal élő személyeknek nyújtott szolgáltatásaik vonatkozásában;
- a részes államoknak szem előtt kell tartaniuk a fogyatékosok alapján való diszkrimináció tilalmát, és amennyiben szükséges, módosítani a vonatkozó jogszabályokat;
- a részes államoknak meg kell vizsgálniuk a közbeszerzési jogszabályaikat is annak érdekében, hogy azok tartalmazzák-e a hozzáférhetőség követelményeit;
- a részes államok fogadjanak el akció terveket és stratégiákat a hozzáférhetőség akadályainak azonosítására, határidők meghatározásával és a humán valamint az anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátásával.

Az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak oly módon kell tevékenységüket végezni, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékosok kialakulásához vezet, illetve olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékoságukból fakadó terheik csökkenthetőek.¹³ A tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit, és figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a bárki által igénybe vehető

¹⁰ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en
(letöltés 2022.11.18.)

¹¹ General comment no2 (2014) I.1.

¹² General comment no2 (2014) III.

¹³ Fot. 2. § (1) bekezdés

lehetőségekkel csak különleges megoldások alkalmazása esetén élhetnek. A fogyatékos személyeket érintő döntések során tekintettel kell lenni arra, hogy *a fogyatékos személyek a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai, ezért meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra a társadalmi életben való részvételt.*¹⁴

Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.¹⁵

A fogyatékos személy számára – figyelembe véve a különböző fogyatékosági csoportok eltérő speciális szükségleteit – biztosítani kell a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést. A közszolgáltatások engedélyezésére vonatkozó külön jogszabályok szerinti hatósági eljárás során az egyenlő esélyű hozzáférés szempontjának érvényesülését biztosítani kell.¹⁶

A fogyatékos személy számára lehetővé kell tenni a művelődési, kulturális, sport- és más közösségi célú létesítmények látogatását. A fogyatékos személy számára – sportolási lehetőségeinek megteremtéséhez – a sportolási célú, szabadidős intézmények használatát hozzáférhetővé kell tenni.¹⁷

A hozzáférhetőséget érintő infrastrukturális és egyéb fejlesztések során továbbra is alapelveként szükséges kezelni a *komplex akadálymentességet*, amely a fizikai és infokommunikációs elemek mellett magában foglalja a *valódi hozzáférhetőséget biztosító szolgáltatásszervezési lépéseket is*.

Annak elkerülése érdekében, hogy az épületek és szolgáltatások akadálymentesítésére ne utólagosan, rendkívüli anyagi források, energia és idő ráfordításával kerüljön sor, mindenekelőtt az *egyetemes tervezés elvének* elterjesztésére és érvényre juttatására van szükség a szabályozás, a tervezés és a végrehajtás minden fázisában, ideértve a felhasználóbarát termékeket és csomagolásokat is.

Elengedhetetlen feladat emellett a hozzáférhetőség lehető legszélesebb spektrumát átfogó, ugyanakkor az egyedi körülményekhez való alkalmazkodást lehetővé tevő, rugalmas szabályozási környezet kialakítása. Ehhez kapcsolódó cél olyan információs és szolgáltató rendszer létrehozása, amely a hozzáférhetőséggel kapcsolatos felmérések adatainak tárolásával, értékelésével, bővítésével, a jó gyakorlatok összegyűjtésével és bemutatásával, továbbá műszaki és szolgáltatásszervezési tanácsadással segíti az akadálymentesítési kötelezettséggel érintett szervezeteket, és ezzel a hozzáférhetőség színvonalának emelkedését.¹⁸

6.3.2. A Zebegényi Szabad-strand hozzáférhetősége vonatkozásában

6.3.2.1. A pályázati eljárással kapcsolatos hiányosságok

A beadványozó által kifogásolt körülmények keretei között az eljárásom a Szabad-strand mozgásában korlátozott személyek számára való hozzáférhetőségének vizsgálatára terjedt ki, és nem érintette más fogyatékosággal élő személyek szempontjait. Fontosnak

¹⁴ Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés

¹⁵ Fot. 2. § (5) bekezdés

¹⁶ Fot. 7/A. § (1)-(2) bekezdései

¹⁷ Fot. 18. § (1)-(2) bekezdései

¹⁸ OFP III.12. pont

tartom ugyanakkor megjegyezni, hogy ez idő szerint hivatalból indított eljárás keretében a fogyatékossgal élő személyek alapvető jogait középpontba helyezve átfogó vizsgálatot folytatok az *épített környezet hozzáférhetősége* témakörben, így a vizsgálati megállapítások vonatkozásában hivatkozom azon releváns szakértői véleményekre is, amelyek ezen átfogó vizsgálat keretében a tudomásomra jutottak.

A jelen vizsgálat feltárta, hogy Zebegény Község Önkormányzata – a Szabad-strand fenntartójaként – a Dunai Szabad-strandok fejlesztése (I-II. ütem) elnevezésű pályázat¹⁹ keretében a 2019. május – 2021. április közötti időszakban strandfejlesztési munkálatokat folytatott a Szabad-strandon.

A fejlesztéssel összefüggésben a rendelkezésemre bocsátott *Egyesületi szakmai álláspont szerint a Zebegényi Szabad-strand nem akadálymentes, önállóan kerekesszékkal nem vehető igénybe*, noha a Magyar Turisztikai Ügynökség által kiírt pályázati felhívások és az esélyegyenlőségi jogszabályok előírják az akadálymentesítést. Álláspontjuk szerint a nyilvánosan elérhető tervdokumentáció akadálymentesítési szempontból megfelelő volt, azokban például a rámpa még faburkolatot kapott volna, a dőlés szögét is 5 %-osnak jelölték, mindez azonban a kivitelezés során már nem így valósult meg.

Ehhez kapcsolódóan fontosnak tartom rögzíteni, hogy a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (a továbbiakban: MEOSZ) elnökének álláspontja²⁰ szerint – a több, mint egy évtizedes gyakorlatot tekintve – a *pályázati finanszírozással épülő, illetve megújuló közszolgáltatást nyújtó épületek nem érik el a valamennyi vonatkozó jogszabályi előírást teljesítő és valódi egyenlő esélyű hozzáférést biztosító akadálymentesség szintjét*. Ennek okai összetettek; az uniós pályázatokkal kapcsolatos főproblémák – tapasztalataik szerint – a pályázati kiírások szabályait meghatározó általános útmutatók – esélyegyenlőségi szempontból – nem megfelelő tartalmából fakadnak. Ugyanakkor azt is megjegyezték, hogy a nem uniós felhívások során rosszabb a helyzet: pályázati támogatások esetén a nem építési engedély- vagy bejelentés-köteles, illetve nem közbeszerzés körébe tartozó eljárásokra, csak uniós forrás esetén előírás az esélyegyenlőség, mint horizontális elv érvényesülése. Rendszerszintű hibaként emelték ki még, hogy nem követelmény az sem, hogy az akadálymentességhez magas szinten értő szakemberek szakmai kontrollt gyakoroljanak a pályázatok megvalósulásának egyes fázisai tekintetében.

Ugyancsak hiányzik a megvalósult pályázati tevékenységek akadálymentességének érdemi, szakmai ellenőrzése. Az irányító hatóság ugyan köteles az akadálymentesség utólagos ellenőrzésére, azonban ezeknek az ellenőrzéseknek a szakmaisága esetleges, elsősorban az útmutatók és a konkrét pályázati kiírások akadálymentességre vonatkozó szabályozása miatt. A jelen vizsgálat tárgyát képező egyedi ügyben a Polgármester és az Építésügyi hatóság tájékoztatása alapján rehabilitációs környezettervező szakmérnök nem működött közre a Zebegényi Szabad-stranddal kapcsolatos tervezési, kivitelezési és az engedélyeztetési folyamat során.²¹

¹⁹ Magyar Turisztikai Ügynökség Zrt. és a Kisfaludy 2030 Turisztikai Fejlesztő Nonprofit Zrt. által közösen meghirdetett pályázat

²⁰ AJB-494/2022. számú folyamatban lévő vizsgálat során kért tájékoztatásra adott szakmai válasz

²¹ A rehabilitációs környezettervező szakmérnökök jogállásának rendezését (kamarai tagság létrehozása, névjegyzék vezetése, képzésük aktualizálása), valamint az érintett szakmák képzési anyagának esélyegyenlőségi

Jelen vizsgálatban is releváns azon jelzés, amelyet az átfogó vizsgálat során megkeresett több szervezet²² vezetője továbbított felém, miszerint az akadálymentesítéssel és az egyenlő esélyű hozzáférés biztosításával kapcsolatos kötelezettségek teljesítése vonatkozásában *hiányzik a hatékony ellenőrzési keretrendszer, a mulasztókkal szembeni szankciók kiszabásának lehetősége*. Egyebek mellett ezen mechanizmusok is szükségesek álláspontjuk szerint ahhoz adott esetben, hogy európai uniós, illetve egyéb forrás felhasználásával kivitelezett építési, felújítási munkálatok vonatkozásában az egyenlő esélyű hozzáférés követelménye valóban és a vonatkozó esélyegyenlőségi jogszabályi, szabványi előírásoknak megfelelően teljesüljön²³.

Amint azt a CRPD és a Fot. is rögzíti, valamennyi szervezet hangsúlyozta a válaszában²⁴, hogy az épített környezet *akadálymentessége és az egyes szolgáltatásokhoz, a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés szorosan összefügg egymással a fogyatékos személyek társadalmi részvétele és önálló életvitele szempontjából*. Egyetértettek abban is, hogy számos esetben a fogyatékos emberek egyedi igényei és szükségletei CRPD-konform figyelembevételének a vonatkozó jogszabályok, szabványok, szakmai előírások ismeretének a hiánya szab gátat.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a pályázati eljárások azon gyakorlata – így a Zebegényi Szabad-strand esetében is –, amely az esélyegyenlőségi szakemberek érdemi és garanciális szakmai kontrollját nélkülözi, gátolja a pályázati tevékenységek során az egyenlő esélyű hozzáférés elvei szerinti realizálását. Ez a jogalkalmazói gyakorlat a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, az érintett fogyatékos személyek vonatkozásában a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékosággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.

6.3.2.2. Az Építésügyi hatóság eljárása

Az Építésügyi hatóság 2019. július 3-án kelt határozattal adott építési engedélyt az új kiszolgáló épületre. A környező Duna-part strand területének további fejlesztésével kapcsolatos tevékenységek a Korm. rendelet 1. melléklete alapján építésügyi engedély és bejelentés nélkül végezhetők, ezért azon tevékenységek vonatkozásában az Építésügyi hatóság nem vizsgálta az akadálymentességi követelmények érvényesülését sem. Az Építésügyi hatóság szerint a tervezés és a kivitelezés során az építető figyelemmel volt arra, hogy a strand kiszolgáló épületének öltözői és vizesblokkja a mozgásukban korlátozott személyek számára is hozzáférhetők legyenek. Helyszíni szemle során állapították meg, hogy a tervezett és engedélyezett akadálymentes parkolóhely, az épület megközelítésének útjai, és a

ismeretekkel való bővítését kiemelten fontosnak tartja több, az AJB-494/2022. számú vizsgálatban megkeresett szervezet.

²² AOSZ, DOWN Alapítvány, ÉFOÉSZ, MEOSZ, SINOSZ

²³ Az AJB-494/2022. számú vizsgálat során megkeresett szervezetek álláspontja szerint szükséges a Fot., az Étv., és az Ebktv. akadálymentesítési kötelezettséggel kapcsolatos rendelkezéseinek összehangolása, az ésszerű alkalmazkodás fogalmának jogszabályi meghatározása, valamint az OTÉK számos rendelkezéseinek szakmai alapú módosítása. Az értelmi fogyatékosággal élő személyek képviselői szerint a vonatkozó jogszabályok többsége a mozgásukban korlátozott személyek szükségleteit illetően tartalmaz előírást.

²⁴ AJB-494/2022. számú folyamatban lévő vizsgálat során

vizesblokk megvalósult. Az Építésügyi hatóság álláspontja szerint *a kiszolgáló épület* – az OTÉK 50.§ (3) bekezdése²⁵ alapján – *megfelel a rendeltetési célja szerinti alapvető akadálymentességi követelményeknek* és a tervezési programban részletezett elvárásoknak, így az épület vonatkozásában 2020. október 27-én kelt határozattal használatbavételi engedélyt adtak ki. Az Építésügyi hatóság tájékoztatása szerint az eljárása során az Étv.²⁶ és az OTÉK²⁷ vonatkozó előírásait veszi figyelembe.

Az Étv. 31. § (1) bekezdés d) pontja értelmében az építmény elhelyezése során biztosítani kell – *a közhasználatú építmények esetében* – *a mindenki számára biztonságos és akadálymentes megközelíthetőséget*. Az Étv. (4) bekezdés c) pontja alapján az építménynek és részeinek (önálló rendeltetési egység) építése, felújítása, átalakítása, bővítése, helyreállítása, korszerűsítése során *biztosítani kell mindenki számára* – *a közhasználatú építmények esetében* – *a biztonságos és akadálymentes használatot*.

Az *Egyesület a kiszolgáló épület akadálymentessége* vonatkozásában a következőket rögzítette: a kiszolgáló épülethez a strandról egy meredek rámpán lehet feljutni, amely burkolatlan, egyenetlen felületű, nem kiépített földút, kavics és fű felületek váltakozásával; a dőlés szöge nagyobb, mint a szabályszerű 5 %, így egyedül kerekesszékkal, illetve elektromos kerekesszékkal sem lehet feljutni, segítő igénybevétele mindkét esetben szükséges.

A kiszolgáló épületben a tervek szerint a mozgásában korlátozott személyek számára is hozzáférhető öltözőt fa paravánnal választották le a mosdótól, így az nem akadálymentes, az ajtó nyílásának szélessége 60 cm, amelyen kerekesszékkal nem lehet bejutni. A napozóterasz – a szakvélemény megállapítása mellett a Polgármester és az Építésügyi hatóság tájékoztatása alapján is – akadálymentesen nem megközelíthető, meredek lépcső vezet fel arra a szintre.

Ezen hiányosságokat és a helytelen kivitelezési tevékenységeket számba véve határozottan megkérdőjelezhető az Építésügyi hatóság szakmai véleménye az akadálymentesség vonatkozásában. További kérdésként merül fel, hogy az Étv. és az OTÉK hivatkozott rendelkezéseiben rögzített akadálymentesség követelményének teljesítését – amely nem hagyhatja figyelmen kívül a CRPD és a Fot. előírásait – milyen szempontok alapján ellenőrizték a használatbavételi engedélyeztetési eljárás során az Építésügyi hatóság munkatársai, ugyanis *a kiszolgáló épület, a napozóterasz, valamint a mozgásában korlátozott személyek számára is hozzáférhetőnek tervezett öltöző* – az *Egyesületi szakvéleményben rögzítettek szerint* – *biztonságos és akadálymentes megközelíthetősége, illetve használata a mozgásában korlátozott személyek számára nem biztosított*.

Mindebből következően megállapítom, hogy az Építésügyi hatóság azon eljárása, amely során a kiszolgáló épület biztonságos és akadálymentes megközelíthetősége, használata vonatkozásában, a fennálló és az Egyesület szakvéleményében rögzített szabálytalanságok ellenére használatbavételi engedélyt bocsátott ki a kiszolgáló épület vonatkozásában, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, az érintett fogyatékos személyek vonatkozásában a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz

²⁵ Az OTÉK 50. § (3) bekezdés d) pontja alapján az építménynek meg kell felelnie a rendeltetési célja szerint az a biztonságos használat és akadálymentesség alapvető követelményeinek, és a tervezési programban részletezett elvárásoknak.

²⁶ Különös tekintettel az Étv. 31. § (1) bekezdés d) valamint (4) bekezdés c) pontjaira

²⁷ Különös tekintettel az OTÉK 50.§ (3) bekezdésre, 42.§ (3) bekezdésre, 54/A.§ (1)-(2) bekezdéseire, 99.§ (5) bekezdésre, 104.§ (1) bekezdésre

való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.

6.3.2.3. „Semmit rólunk, nélkülünk!”

A CRPD 4. cikk 3. pontja értelmében az Egyezmény végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá *a fogyatékossgal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosán egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket, ideértve a fogyatékossgal élő gyermekeket is.*

A Fot. 2. § (3)-(4) bekezdései értelmében *a tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit, és figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a bárki által igénybe vehető lehetőségekkel csak különleges megoldások alkalmazása esetén élhetnek. A fogyatékos személyeket érintő döntések során tekintettel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai, ezért meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra a társadalmi életben való részvételt.*

Az OFP II.5. és 6. pontja rögzítik, hogy a fogyatékos személyeket (is) érintő *jogszabályok, programok tervezése és végrehajtása során még inkább biztosítani kell annak érdemi lehetőségét, hogy a fogyatékos személyek saját jogon vagy a maguk választotta képviselőik útján véleményt nyilváníthassanak az adott állami, kormányzati cselekvés tartalmáról. A fogyatékos személyeket érintő döntések előkészítése, jogszabályok, szakpolitikák, programok tervezése, megalkotása és végrehajtása során különös hangsúllyal szükséges figyelembe venni a hátrányos megkülönböztetés törvényi tilalmát, továbbá – tekintettel arra, hogy a fogyatékos személyek az őket másokkal azonos alapon megillető jogaikkal állapotukból fakadóan egyes esetekben kevésbé tudnak élni – indokolt esetben biztosítani kell számukra az arányos és méltányos előnyben részesítés lehetőségét.*

A hivatalból indított vizsgálat keretében szintén feltárult a megkeresett érdekképviseleti szervezetek azon közös tapasztalata, hogy az egyeztetési folyamatokba csupán formálisan vonják be őket, a szakmai javaslataik érdemben nem épülnek be az egyes intézkedésekbe.

Jelen ügy beadványozója azt sérelmezte, hogy több alkalommal kifogásolta az akadálymentesség hiányát, jelzéseire azonban érdemi visszajelzés nem érkezett. A Polgármester tájékoztatása szerint a tervezés és a kivitelezés során nem érkezett jelzés az önkormányzathoz az akadálymentesség vonatkozásában. Tekintettel arra, hogy a panaszos jelzésével kapcsolatos nyilatkozatok közötti ellentmondás vonatkozásában a feladat- és hatáskörömet meghatározó Ajbt. nem teszi számomra lehetővé alakszerű bizonyítási eljárás folytatását, e vonatkozásban alapvető joggal összefüggő visszássággal kapcsolatos megállapítást nem teszek.

A Polgármester tájékoztatása nem tért ki ugyanakkor arra, hogy a Szabad-strand egyenlő esélyű hozzáférése vonatkozásában a munkálatok egyes szakaszaiban bevonták-e és milyen formában a fogyatékossgal élő személyeket, illetve érdekképviseleti szerveiket a sajátos szükségleteik megismerése céljából.

Fel kel hívnom ugyanakkor mind a Polgármester, mind pedig az Építésügyi hatóság figyelmét azon álláspont alapjogsértő voltára, amelyben azt fogalmazták meg a nem akadálymentesített napozóterasz vonatkozásában, hogy a mozgásában korlátozott személyek napozóteraszra való bejutását nem szükséges biztosítani, hiszen egyebekben a strandon is adott a napozás, strandolás lehetősége a fogyatékos személyek számára is. Az Egyesület szakvéleményének²⁸ ismeretében különösen méltatlan, a fogyatékos személyek társadalmi befogadását, aktív társadalmi részvételét támogatását célzó osztársadalmi szemléletformálás szemszögéből pedig kifejezetten hátrányos ez a szemléletmód, hiszen figyelmen kívül hagyja a fogyatékos személyek minél teljesebb önrendelkezésének, társadalmi részvételének, valamint önálló életvitelének biztosítására vonatkozó emberi jogi alapvetéseket is.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a fentiekben részletezett alapjogsértő szemléletmód, valamint a Szabad-strandon folytatott munkálatok tervezésében és kivitelezése során, a fogyatékos személyekkel folytatott konstruktív párbeszéd mellőzése, a fogyatékos személyek vonatkozásában a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.

7. Összegzés

Egyedi panaszbeadvány alapján indítottam vizsgálatot a Zebegényi Szabad-strand akadálymentessége ügyében. A beadvány keretei között maradv a eljárásom a Szabad-strand mozgásában korlátozott személyek számára való hozzáférhetőségének vizsgálatára terjedt ki, és nem érintette más fogyatékossgal élő személyek szempontjait.

Zebegény Község Önkormányzata, mint fenntartó megbízása alapján a Szabad-strand Duna-parti részén strandolási feltételeket (két betonozott rámpa kihelyezése, a parti sávot homokkal szórták fel, napvitorlákat szereltek fel, napozóágyak és székek biztosítása) alakítottak ki, a Dunai Szabad-strandok fejlesztése turisztikai pályázatok I-II. üteme keretében pedig a nagyvízi meder melletti rézsús terepen kiszolgáló épületet – vizesblokkot (WC, zuhanyzó) és öltöző helyiséget – létesítettek. A Mozgássérültek Budapesti Egyesületének szakértői helyszíni vizsgálatuk alapján megállapították, hogy a Szabad-strand területe, valamint a kiszolgáló épület nem akadálymentes, önállóan kerekesszékekkel nem közelíthető meg, illetve vehető igénybe. A nyilvánosan elérhető tervdokumentációban megtervezett akadálymentesítési terveket megfelelőnek találták, a kivitelezés azonban már nem az azokban rögzítettek szerint valósult meg.

A kiszolgáló épületre vonatkozó tevékenységek minősültek építési engedély-kötelesnek, így az Építésügyi hatóság a Duna-parti strand vonatkozásában nem vizsgálta az akadálymentességi követelményeket; a kiszolgáló épület vonatkozásában pedig megállapította, hogy az építmény a rendeltetési célja szerint megfelel az OTÉK 50. § (3) bekezdése szerinti feltételnek, vagyis a biztonságos használat és akadálymentesség alapvető követelményeinek.

²⁸ Lásd. jelentés 5. oldal

Megállapítottam, hogy már a pályázati eljárás, adott esetben a tervezés, a kivitelezés, hatósági engedélyezési eljárások során hiányoznak, illetve nem érvényesülnek azok az ellenőrzési mechanizmusok, amelyek garantálnák a Szabad-strand szolgáltatásainak egyenlő esélyű hozzáférését a fogyatékos személyek számára. A vizsgálat során feltárt hiányosságok, és alapjogsértő jogalkalmazói gyakorlat figyelmen kívül hagyja az esélyegyenlőségi jogszabályok, így a CRPD, a Fot. jelentésben is hivatkozott rendelkezéseit.

A fenti megállapításokon túl rögzítem, hogy az Ajbt. rendelkezései által előírt hatásköreimre figyelemmel a jövőben is kiemelt figyelmet fordítok az újonnan megvalósuló projektek fogyatékosügyi kritériumok megvalósításának ellenőrzésére

A vizsgálat során feltárt visszasságok a fogyatékos személyek vonatkozásában a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszasságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.

8. Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük megelőzése érdekében a jelentésben rögzítettek figyelembevételével

1. az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem *Zebegény Község Önkormányzatának Polgármesterét, hogy*
 - 1.1. határozza meg azon intézkedéseket a fogyatékossgal élő személyek érdekképviselői szervezeteinek és rehabilitációs környezettervező szakmérnök közreműködésével, amelyek biztosítják a Zebegényi Szabad-strand szolgáltatásainak egyenlő esélyű hozzáférését valamennyi fogyatékossgal élő személy számára;
 - 1.2. folyamatos szakmai kontroll biztosítása mellett meghatározott ütemterv szerint kivitelezék a Szabad-strand egyenlő esélyű hozzáférését célzó, az előző pont szerint rögzített intézkedéseket.
2. Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *Magyar Turisztikai Ügynökség elnökét*, tegyen célzott intézkedéseket annak érdekében, hogy az Ügynökség által kibocsátott pályázati felhívások esélyegyenlőségi követelményekre vonatkozó előírásai a vonatkozó jogszabályi dogmatikának megfeleljenek, továbbá kötelező feltételként rendelkezzenek az esélyegyenlőségi szakemberek érdemi közreműködéséről a pályázati eljárások során.
3. Ajbt. 31. §-a alapján felkérem az *építési és közlekedési minisztert*, fontolja meg a belügyminiszterrel együttműködésben, valamint a fogyatékossgal élő személyek érdekképviselői szervezeteinek közreműködésével az építésügyi hatóságok munkatársainak olyan irányú képzését, valamint számukra olyan módszertani útmutató

készítését, amely támogatja az egyenlő esélyű hozzáférés, akadálymentesség érdemi és esélyegyenlőségi szakmai szempontjai szerinti ellenőrzési tevékenységét az eljárásaik során.

4. Ajb. 31. §-a alapján felkérem a *belügyminisztert*, hogy kezdeményezze és támogassa az OFP III.12. pontjában rögzített olyan információs és szolgáltató rendszer létrehozását, amely a hozzáférhetőséggel kapcsolatos felmérések adatainak tárolásával, értékelésével, bővítésével, a jó gyakorlatok összegyűjtésével és bemutatásával, továbbá műszaki és szolgáltatószervezési tanácsadással segíti az akadálymentesítési kötelezettséggel érintett szervezeteket, és ezzel a hozzáférhetőség színvonalának emelkedését.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos