

Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület

309/1/2011(II.11).TT. sz. állásfoglalása az akadálymentesítési kötelezettségről

Az 1998. évi XXVI. törvény (Fot.) 2007. évi módosítása megváltoztatta a fogyatékos személyeket megillető jogokat, a kötelezettek körét és az akadálymentesítési határidőket. Az új akadálymentesítési határidők nem jelentik azt, hogy a kötelezett a határidő lejártáig teljes mértékben mentesül az akadálymentesítési kötelezettség alól. Ha a kötelezett (tulajdonos, üzemeltető) jelentős költséggel megváltoztatja a szolgáltatás tárgyi környezetét, eszközeit, anyagi feltételeit, akkor nem hivatkozhat alappal a mentesülési határidőre. Továbbá a 2007. április 1-jén még nem működő közszolgáltatások sem mentesülnek az akadálymentesítési kötelezettség alól. A 2007. április 1-jén már működő szolgáltatás fogalmát korlátozottan kell értelmezni. A foglalkoztatási jogviszony tekintetében mentesülési határidő nincs. A Fot. módosításának hatályba lépése (2007. május 1.) előtt már folyamatban lévő ügyekben a módosítás előtt hatályban volt rendelkezéseket kell alkalmazni.

Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 10.007/3/2006. TT. sz. állásfoglalásában tette közzé álláspontját az akadálymentesítési kötelezettség szabályairól. A 2007. évi XXIII. törvény (továbbiakban: Módosítás) módosította a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvényt (Fot.). A 2007. május elsején hatályba lépett Módosítás érintette a fogyatékos személyeket megillető *jogokat*, a *kötelezettek körét* és az *akadálymentesítési határidőket*.

A fogyatékos személyeket megillető jogok

A Fot. módosítása bővítette a fogyatékos személyeket megillető jogok körét:

- Környezet: A fogyatékos személynek joga van a számára akadálymentes, továbbá érzékelhető és biztonságos épített környezetre, amely jog vonatkozik különösen a közlekedéssel és az épített környezettel kapcsolatos tájékozási lehetőségekre. (Fot. 5. §).
- Kommunikáció: A fogyatékos személynek, családtagjainak, segítőinek biztosítani kell a hozzáférés lehetőségét a közérdekű információkhoz, továbbá azokhoz az információkhoz, amelyek a fogyatékosokat megillető jogokkal, valamint a részükre nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatosak. Hozzáférhető az információ akkor, ha azt a fogyatékos személy érzékelheti, és az biztosítja számára a megfelelő értelmezés lehetőségét (Fot. 6. §). A kommunikációban jelentősen gátolt személy számára a közszolgáltatások igénybevételekor lehetővé kell tenni a tájékozódás és a személyi segítség feltételeit. A fogyatékos személyt az információs esélyegyenlőség megilleti az információs társadalmi szolgáltatások igénybevételekor (7. §).
- Közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés: A fogyatékos személy számára az e törvényben meghatározottak szerint - 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 (Fot. 7/A. §).

- Közlekedés: A közlekedési rendszereknek, továbbá a tömegközlekedési eszközöknek, utasforgalmi létesítményeknek - beleértve a jelző- és tájékoztató berendezéseket is - alkalmasnak kell lenniük a fogyatékos személy általi biztonságos igénybevételre (Fot. 8. §). A közlekedésében jelentősen akadályozott fogyatékos személy közlekedését - az indulási helytől a célállomásig történő - szállítást végző hálózat működtetésével is lehet biztosítani (Fot. 9. §). Közhasználatú parkolóban a közlekedésében akadályozott fogyatékos személyek számára - a külön jogszabály szerint - megfelelő számú és alapterületű parkolóhely kialakításáról kell gondoskodni (Fot. 10. §).
- Támogató szolgálat, segédeszköz: A fogyatékos személy részére biztosítani kell a fogyatékosága által indokolt szükségleteinek megfelelő támogató szolgálat igénybevételét, továbbá segédeszközt (Fot. 11. §).

Az akadálymentesség és közszolgáltatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés joga és kötelezettjei

A Módosítás szerint a *közszolgáltatás egyenlő eséllyel hozzáférhető* akkor, ha igénybevétele - az igénybe vevő állapotának megfelelő önállósággal - mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára akadálymentes, kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető; továbbá az az épület, amelyben a közszolgáltatást nyújtják, mindenki számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonsággal elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetésszerűen használhatók és a szolgáltatások egyformán igénybe vehetők (Fot. 4. § h) pont).

Az *akadálymentesség fogalma* lényegében nem változott: akadálymentes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2. §-ának 1. pontjában meghatározott feltételeknek megfelelő épített környezet. *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 létesítményekre, eszközökre, illetve műszaki megoldásokra van szükségük.

A Fot. 4. § f) pontja szerint *közszolgáltatásnak* az alábbiak minősülnek:

- fa)* minden közhatalmi tevékenység - ideértve a hatósági, kormányzati és minden egyéb közigazgatási, valamint igazságszolgáltatási tevékenységet -, továbbá az Országgyűlés, az Országgyűlésnek beszámolóval tartozó szervek, az Alkotmánybíróság, az országgyűlési biztosok, az ügyészség, valamint a honvédelmi és rendvédelmi szervek által hatáskörük gyakorlása során kifejtett tevékenység,
- fb)* az állam által fenntartott intézmény által nyújtott közszolgálati műsorszolgáltatás, továbbá oktatási, közművelődési, közgyűjteményi, kulturális, tudományos, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi, egészségügyi, sport-, ifjúsági, foglalkoztatási szolgáltatás, ellátás, illetve tevékenység,
- fc)* a helyi és kisebbségi önkormányzat hatásköre gyakorlása során kifejtett minden tevékenység - ideértve különösen a hatósági és egyéb közigazgatási tevékenységet -, valamint a helyi és kisebbségi önkormányzat, a nem állami és egyházi fenntartó, illetőleg az általa fenntartott közfinanszírozásban részesülő intézmény által nyújtott *fb)* szerinti szolgáltatás, ellátás, tevékenység,
- fd)* minden ügyfélszolgálati rendszerben működtetett szolgáltató tevékenység, továbbá
- fe)* minden olyan hatósági engedély vagy hatósági kötelezettség alapján végzett nyilvános szolgáltató tevékenység, amely település vagy településrész közellátását szolgálja, használata nem korlátozott, illetve nem korlátozható.

Az akadálymentesség és a közszolgáltatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosításának (továbbiakban: akadálymentesítési kötelezettség) elmulasztása az egyenlő bánásmód megsértését eredményezik, ezért az ilyen jogsértésekre *kiterjed az Ebktv. hatálya*. A jogszabályban megfogalmazott kötelezettség megszegésén túl az ilyen mulasztás az Ebktv. 8. §-a szerint közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül, mert a fogyatékossgal élő személyek mozgásuk, közszolgáltatásokhoz való hozzáférésük akadályozása, korlátozása miatt a fogyatékossgal nem élő(k)höz képest kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek. Az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó, külön jogszabályokban - így a Fot.-ban - meghatározott rendelkezéseket az Ebktv.-vel összhangban kell alkalmazni. Ennek megfelelően a Fot.-ban foglalt akadálymentesítési kötelezettség elmulasztása esetén az Ebktv. szabályait az utóbbi hatálya alá tartozó személyek, illetve jogviszonyok tekintetében kell alkalmazni. Mivel a közszolgáltatások engedélyezésére vonatkozó külön jogszabályok szerinti hatósági eljárás során az egyenlő esélyű hozzáférés szempontjának érvényesülését biztosítani kell (Fot. 7/A. §), ezért az Ebktv. alapján jogsértően eljáró vagy mulasztó hatóság is felelősségre vonható.

Akadálymentesítési határidők

A Fot. számos mentességi határidőt tartalmaz (7/B §, 29. §), amelyek közül az alábbi határidők 2010. december 31-ig lejártak:

1. A Fot. 29. § alapján *2005. január 1-jéig* kellett megteremteni:

- a fogyatékos személy speciális oktatásának a Fot. 13. §-ában szabályozott tárgyi, személyi feltételeit (Fot. 29. § (3) bekezdés),
- a fogyatékos személy speciális munkahelyen történő foglalkoztatásának a Fot. 16. §-a szerinti feltételeit (Fot. 29. § (4) bekezdés).

A 2005. január elsejei határidő tehát a fent meghatározott közszolgáltatások tekintetében lejárt.

2. A Fot. 29. § alapján *2010. január 1-jéig*:

- kell megfelelni a Fot. 8. §-ában foglalt feltételeknek a közlekedési rendszereknek, tömegközlekedési eszközöknek, utasforgalmi létesítményeknek - beleértve a jelző- és tájékoztató berendezéseket (Fot. 29. § (1) bekezdés),
- kell gondoskodni a Fot. 9. §-ában szabályozott közlekedési szállítást végző hálózat kiépítéséről (Fot. 29. § (2) bekezdés).

3. A Fot. 7/B. § (1) bekezdése alapján a 4. § *fa)-fb)* alpontjában meghatározott - 2007. április 1-jén már működő - közszolgáltatások vonatkozásában az egyenlő esélyű hozzáférés megvalósításának határideje *2010. december 31.*

4. A Fot. 4. § *fc)* alpontja szerinti - 2007. április 1-jén már működő - közszolgáltatások esetében az egyenlő esélyű hozzáférés megvalósításának követelményét a mellékletben rögzített *évenkénti ütemezés szerint*, legkésőbb 2010. december 31-ig kellett végrehajtani. A kötelezettel szemben bíróság, illetve az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt eljárás indítható, amennyiben nem tartja be a mellékletben rögzített évenkénti ütemezést.

A Fot.-ban (7/B §, 29. §) meghatározott mentességi határidők közül kizárólag az alábbi határidő nem járt le 2010. december 31-ig:

A Fot. 4. § *fd)-fe)* alpontja szerinti - 2007. április 1-jén már működő - közszolgáltatások esetében az egyenlő esélyű hozzáférést a közszolgáltatást nyújtó épület nyilvánosság számára nyitva álló részei tekintetében *2013. december 31-éig* kell biztosítani.

Ezen kívül még az alábbi törvények tartalmazzak le nem járt határidőket:

- az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény 17.§ (9) bekezdése szerint az egyenlő esélyű hozzáférést a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő autóbuszokon, továbbá az autóbusz-pályaudvarok és a megállóhelyek személyforgalom lebonyolítására és kiszolgálására szolgáló részében fokozatosan, de legkésőbb 2013. január 1-jéig kell biztosítani.
- a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 87. § (12) bekezdése alapján az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő vasúti járműveken, továbbá a pályaudvar, a vasútállomás és a megállóhely személyforgalom lebonyolítására és kiszolgálására szolgáló részében fokozatosan, de legkésőbb 2013. január 1-jéig meg kell teremteni.

A foglalkoztatási jogviszony tekintetében mentesülési határidő nincs.

A fenti határidők előtt sem mentesül azonban teljes mértékben a kötelezett az akadálymentesítési kötelezettség alól. A mentesülési határidő azt jelenti, hogy a határidő lejártáig nem kötelezhető az érintett fél az akadálymentesítés megkezdésére. Ha viszont a kötelezett megkezdte a közszolgáltatásnak helyt adó épület felújítását, átépítését, újjáépítését, akkor csupán a határidőre hivatkozva nem mentesülhet az akadálymentesítési kötelezettség alól. A mentesülési határidő az akadálymentesítés megkezdésére ad halasztást, de folyó munkálatok esetén csupán akkor *lehet mentesülni, ha az eljárás alá vont bizonyítja, hogy a munkálatok elmulasztása során az Ebktv. 7. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően járt el.* Az Ebktv. 7. § (2) bekezdése értelmében az akadálymentesítés elmulasztása abban az esetben nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, amikor ez a) a hátrányt szenvedő fél alapvető jogát másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátozza, feltéve, hogy a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos, vagy b) amelynek az a) pont hatálya alá nem tartozó esetekben tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van. E rendelkezésből egyszerű nyelvtani értelmezéssel az a következtetés is levonható, hogy ha a hátrányt szenvedő fél alapvető jogát nem másik alapvető jog érvényesülése érdekében korlátozzák, akkor a b) pontban foglalt, kevésbé szigorú alkotmányos tesztet kell a kimentés vizsgálatokor alkalmazni. Ez az értelmezés azonban alkotmányellenessége miatt nem fogadható el, hiszen a hátrányt szenvedő félnek alacsonyabb szintű védelmet biztosítana egy olyan eljárás alá vonttal szemben, aki nem alapvető jogát gyakorolja, mint biztosítana egy olyan eljárás alá vonttal szemben, aki az alapvető jogát gyakorolja.¹

A 2007. április 1-jén még nem működő közszolgáltatások

A Fot. különbséget tesz a 2007. április 1-jén már működő és a működést csak ezt követően megkezdő közszolgáltatások között. A *2007. április 1-jén még nem működő közszolgáltatások nem mentesülnek* az akadálymentesítési kötelezettség alól, ezért nem hivatkozhatnak a fenti határidőkre. A Fot. azonban nem határozza meg a 2007. április 1-jén már működő szolgáltatás kritériumait. *Nem minősülhet már ekkor működő szolgáltatásnak* az, amikor a szolgáltatásnak helyt adó épületet, infokommunikációs eszközt, rendszert stb. 2007 április elseje után jelentős mértékben megváltoztatják, felújítják, átépítik. Ha tehát a tulajdonos, illetve üzemeltető jelentős költséggel megváltoztatja a szolgáltatás tárgyi környezetét, eszközeit, anyagi feltételeit, akkor nem hivatkozhat alappal a mentesülési határidőre. A 2007. április 1-jén már működő szolgáltatás fogalmát tehát korlátozottan kell értelmezni. A középületek építése, átépítése, felújítása során az illetékes hatóságok a munkálatok megkezdése előtt

¹ 61/1992. (XI.20.) és 35/1994. (VI.24.) AB határozatok.

építési engedélyt, a szolgáltatás nyújtásához pedig hatósági engedélyt adnak. Mindezeket figyelembe véve az minősül 2007. április 1-jén már működő közszolgáltatásnak, amelynek folytatására, a szolgáltatásnak helyet biztosító épület építésére, átépítésére, felújítására, stb. már a fenti időpont előtt *kiadták a hatósági engedélyt.*

A Módosítás hatályba lépése előtt folyamatban lévő ügyek

A Fot. módosításának hatályba lépése (2007. május 1.) előtt már folyamatban lévő ügyekben a *Módosítás előtt hatályos rendelkezéseket* kell alkalmazni.

Ésszerű alkalmazkodás

A Tanács 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatási és munkahelyi egyenlő bánásmód általános kereteinek a létrehozásáról (Foglalkoztatási Keretirányelv) a következőképpen rendelkezik a fogyatékos személyek igényeihez való ésszerű alkalmazkodásról (5. cikk):

„Az egyenlő bánásmód elvének a fogyatékos személyekkel kapcsolatban történő végrehajtása céljából ésszerű intézkedéseket kell bevezetni. Ez azt jelenti, hogy a munkaadóknak meg kell tenniük a megfelelő és az adott esetben szükséges intézkedéseket, hogy a fogyatékos személy számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzés, kivéve, ha az ilyen intézkedés aránytalanul nagy terhet ró a munkaadóra. Ezt a terhet nem lehet aránytalanul nagynak tekinteni, amennyiben az adott tagállam fogyatékkügyi politikájának intézkedései ezt kielégítően ellensúlyozzák.”²

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény 2. cikke az alábbiak szerint határozza meg az ésszerű alkalmazkodás fogalmát:

„A „fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetés” a fogyatékossgal élő személyek bármilyen különbségtételt, kizárást vagy korlátozást jelent, amelynek célja vagy hatása valamennyi emberi jog és alapvető szabadság másokkal azonos alapon történő elismerésének, élvezetének vagy gyakorlásának csorbítása vagy semmibe vétele a politikai, a gazdasági, a szociális, a kulturális, a civil élet terén, vagy bármely egyéb területen. Ez a hátrányos megkülönböztetés minden formáját magában foglalja, egyebek között az ésszerű alkalmazkodás megtagadását;

Az „ésszerű alkalmazkodás” az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását”.

A Fot. 15. § (2) bekezdése szerint a foglalkoztatást biztosító munkáltató még akkor is köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezet, így különösen az épület, munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását. Az átalakítással kapcsolatos költségek fedezésére támogatás igényelhető. Amennyiben a munkáltató nem tesz eleget fenti kötelezettségének, akkor a vele jogviszonyban álló munkavállaló jogorvoslati eljárást kezdeményezhet. Ugyanez a jog megilleti azt az álláskeresőt is, akit arra hivatkozással nem alkalmaz, illetve a felvételi eljárás során elutasít a munkáltató, hogy a munkahelyi környezet nem alkalmas a fogyatékossgal élő személy foglalkoztatására. A Fot. nem határozza meg, hogy mely foglalkoztatási jogviszonyokra terjed ki ez a kötelezettség. Az Ebktv. 2. §-a alapján azonban a fenti

² A közösségi jogi szabályok elemzését részletesen lásd: Lisa Waddington – Anna Lawson: *Disability and non-discrimination law in the European Union*. European Commission, 2009.
<http://www.migpolgroup.com/public/docs/Disabilitynon-discriminationlawEU.pdf>

kötelezettséget az Ebktv. hatálya alá tartozó foglalkoztatási jogviszonyokra kell alkalmazni (Ebktv. 3. § a) pont).

Az Ebktv. és a Fot. szabályozza, átülteti a Foglalkoztatási Keretirányelv 5. cikke szerinti ésszerű alkalmazkodás tartalmi követelményeit mind általános követelményként (Ebktv. 5-9. §, Fot. 15. § (1) bek.), mind speciális rendelkezésként a munkához jutás (Ebktv. 21. § a)-c) pontjai, Fot. 15. § (3)-(4) bek.), a munkában való részvétel (Ebktv. 21. § e) pontja, Fot. 15. § (2) bek., 16. §), az előmenetel és az át- vagy továbbképzés (Ebktv. 21. § d)-h) pontjai) területein egyaránt. A foglalkoztatás tekintetében az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti ugyanis az ésszerű alkalmazkodás követelményének elmulasztása is. Az ésszerű alkalmazkodás követelménye alapján a munkáltatónak, továbbá a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony tekintetében az utasításadásra jogosult személynek meg kell tennie a megfelelő és az adott esetben szükséges intézkedéseket, hogy a fogyatékos személy számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, valamint az át- vagy továbbképzés. E kötelezettség alól a munkáltató kizárólag akkor mentesülhet, ha ezen intézkedések megtétele – figyelemmel a munkáltató helyzetére, a szervezet méretére, gazdasági és emberi erőforrásaira, valamint az intézkedéssel elérhető eredményre – a munkáltató számára bizonyíthatóan aránytalan terhet jelent. Nem mentesülhet a munkáltató az ésszerű alkalmazkodás követelményének betartása alól, ha az annak betartásával együtt járó terhet, az állam, állami szervezet, önkormányzat, vagy közösségi támogatás által biztosított támogatási rendszer, vagy egyéb intézkedés elégséges mértékben ellensúlyozza.

Igényérvényesítési lehetőségek

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) hatásköre akkor terjed ki az akadálymentesítés elmulasztása miatti helyzetekre, ha egyébként a jogsértő fél az Ebktv. hatálya alá tartozik. Az EBH előtt a sérelmet szenvedett személy vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosult szervezet a kötelezettel szemben eljárást indíthat. Ettől függetlenül az akadálymentesítés elmulasztásával kapcsolatos igényeket személyiségi jogi perben polgári bíróság előtt is lehet érvényesíteni.

Budapest, 2011. február 11.

Dr. Farkas Lilla sk.

Dr. Herczog Mária sk.

Dr. Gyulavári Tamás sk.

Dr. Kárpáti József sk.

Dr. Szigeti György sk.