

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2979/2014. számú ügyben**

1. Az eljárás megindítása, előzmények

A Magyar Helsinki Bizottság 2014 júniusában beadvánnyal fordult hozzám, miszerint 2013. április 23-án az ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) meghozta döntését *a pénzüzetek látássérült személyek számára való hozzáférhetőségére vonatkozó ügyben, és CRPD/C/9/D/1/2010. számú döntésében* ajánlásokat fogalmazott meg Magyarország számára.

A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményhez (a továbbiakban: ENSZ Egyezmény) tartozó Fakultatív Jegyzőkönyv 5. cikke és a Bizottság eljárási szabályzatának 75. cikke alapján a Kormánynak – a döntéshozataltól számított 6 hónapon belül – a Bizottság számára írásos beszámolót kell benyújtania arra vonatkozóan, hogy milyen intézkedéseket tettek a Bizottság ajánlására. A beadványozó arra vonatkozó vizsgálatot kérte, hogy a Kormány beszámolójában részletezett lépések és intézkedések elégségesek-e az ENSZ Bizottság ajánlásainak megfelelő teljesítéséhez.

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 fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére a panaszbeadvány nyomán az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem *az emberi erőforrások miniszterétől* arra vonatkozóan, hogy a Bizottságnak a beadványban hivatkozott CRPD/C/9/D/1/2010. számú döntésében meghatározott ajánlások végrehajtásának érdekében milyen konkrét intézkedéseket tett a tárca.

2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* [Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* [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. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”]

- *A fogyatékossgal élők 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, továbbiakban: Egyezmény)
- A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)

4. A megállapított tényállás

4.1. ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága eljárásának kezdeményezése¹

A Magyar Helsinki Bizottság által képviselt két beadványozó (felperes) súlyosan látássérült. A beadványozók egymástól függetlenül szerződést kötöttek² egyéni folyószámla szolgáltatások igénybevételére az OTP Bank Nyrt. pénzügyintézzel (a továbbiakban: OTP), ami alapján jogosultak bankkártya használatára. Ennek ellenére a beadványozóknak nem áll módjukban segítség nélkül használni a pénzkidó automatákat (az ATM-eket), mivel az OTP által üzemeltetett ATM-ek billentyűzetén nem található Braille-írással jelölések, és az ATM-ek nem adnak hangos utasításokat, illetve hangos segítséget a bankkártya-műveletekhez. A beadványozók ugyanolyan összegű éves díjakat fizetnek a bankkártyás szolgáltatásokért és tranzakciókért, mint más ügyfelek, nem áll módjukban azonban az ATM-ek által nyújtott szolgáltatásokat ugyanolyan mértékben használni, mint a látó ügyfelek, így tehát ugyanazért a díjért alacsonyabb szintű szolgáltatást kapnak. 2005. április 11-én a beadványozók jogi képviselője panaszt nyújtott be az OTP-nek, amiben azt kérte, hogy alakítsák át az ügyfelei otthonánál közelében lévő ATM-eket.³ Az igény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényre (a továbbiakban: Ebkvt.) épült, és azt tartalmazta, hogy ennek a törvénynek a hatályba lépését követően az OTP köteles eleget tenni az egyenlő bánásmód követelményének és minden ügyfelének ugyanolyan minőségű szolgáltatást nyújtania. Az OTP 2005. június 16-án elutasította a panaszt. 2005. augusztus 5-én a beadványozók polgári peres eljárást indítottak a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 76. § és 84. § alapján a Fővárosi Bíróságon. A keresetükben annak a megállapítását kérték, hogy az OTP megsértette személyes jogait, nevezetesen az egyenlő bánásmóddal való jogukat. Előadták, hogy az OTP közvetlen diszkriminációt alkalmazott velük szemben, mivel fogyatékossguk miatt alacsonyabb minőségű szolgáltatást kapnak, mint az OTP más ügyfelei, pedig pontosan ugyanolyan összegű díjat fizetnek.

¹ Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága CRPD/C/9/D/1/2010. számú döntése alapján; forrás: http://2010-2014.kormany.hu/download/b/e4/21000/CRPD-C-9-D-1-2010_hun.pdf (letöltés 2015.02.16.)

² Az egyik beadványozó és az OTP közötti szerződés 1996. november 1-én jött létre, amelyet 2006. január 1-én megújítottak. A másik beadványozó 2003. december 23-án kötött szerződést az OTP-vel.

³ A 2005. április 11-i panasz a következőket tartalmazza: „Kérem, szíveskedjenek írásban tájékoztatni arról, hol található olyan OTP-s ATM Budapesten, ügyfeleim lakóhelyének közelében, amely alkalmas számukra akadálymentes használatra. Ha nincs ilyen ATM, kérem, végezzék el rajtuk a szükséges átalakításokat 15 napon belül, és szíveskedjenek erről tájékoztatni.”

A beadványozók előadták, hogy a Ptk. 84.§ (1) bekezdés d) pontja alapján az OTP köteles megszüntetni ezt a jogsértő állapotot azzal, hogy átalakítja az általa üzemeltetett összes ATM-et. Amennyiben ez a fajta segítségnyújtás nem biztosítható, a beadványozók azt kérték a Fővárosi Bíróságtól, hogy rendelje el az OTP által üzemeltetett ATM-ek átalakítását országos szinten egyenlő alapon, illetve kiegyensúlyozott területi eloszlás alapján.⁴ A felperesek fejenként 300.000 forint összegű nem vagyoni kártérítést követeltek a Ptk. 84.§ (1) bekezdés e) pontja értelmében, emberi méltóságuk megsértéséért.

A kezdeti polgári peres eljárás során a felperesek az Ebktv. 8.§-ára és 30.§ (1) bekezdés b) pontjára, a Fot., valamint az Étv. akadálymentességre vonatkozó rendelkezéseire hivatkoztak. Az Étv. szerint az ATM az épület része, ezért az akadálymentesítési követelmények az ATM-re is vonatkoznak.

2005. október 3-án az OTP a beadványozók polgári jogi keresetének elutasítását kérte. Az OTP véleménye szerint a felperesek által követelt különszolgáltatások pozitív diszkriminációt valósítanak meg, amit azonban kizárólag törvény rendelhet el. Következésképpen a bíróság nem kötelezheti az OTP-t arra, hogy ilyen intézkedéseket hajtson végre. Az OTP azt is előadta, hogy elsősorban a kormány kötelessége akadálymentes hozzáférés biztosítása a fogyatékossgal élő személyek számára az épületekhez, és hogy az OTP által üzemeltetett ATM-ek az Étv. alapján nem minősülnek „épületnek.” A fentiek miatt az Étv.-ben foglalt akadálymentesítési előírások nem vonatkoznak az OTP-re. Az OTP előadta továbbá, hogy mivel mindkét szerződést még az Ebktv. hatályba lépése előtt kötötték a felperesek, ez utóbbi nem vonatkozik a kérdéses jogviszonyra. Ezen túlmenően, az Ebktv. 5.§ b) pontja szerint az ATM-ek nem tartoznak az „ügyfélforgalom számára nyitva álló, áru forgalmazására vagy szolgáltatás nyújtására használt helyiségek” fogalomkörébe.

Az OTP azzal is indokolta az álláspontját, hogy szerinte a bankkártya szolgáltatás nyújtása nem valósított meg hátrányos megkülönböztetést sem közvetve, sem pedig közvetlenül a felperesekkel szemben, mivel a szerződések teljesítésének keretein belül az OTP-nek a velük fennálló kapcsolata nem képez „tényleges intézkedés”-t az Ebktv. értelmében. Az Ebktv. 7.§ (2) bekezdésére való hivatkozással az OTP azt is előadta, hogy az ATM-ek átalakítása „különleges helyzetük miatt” nagyobb banki kockázatot jelentene a látássérült személyek számára. Ezen túlmenően az átalakítás nem tervezett pénzügyi terhet jelentene az OTP számára. Az OTP azt is kijelentette, hogy bizonyos ATM-eket nem is lehet átalakítani. Végezetül az OTP kifejtette, hogy ha a bíróság kötelezné a felperesek által kért szolgáltatások nyújtására, azzal beavatkozna a felek között fennálló szerződéses kapcsolatba, ezáltal pedig megsértené az OTP alkotmányban biztosított szerződéses szabadságát.

2007. május 14-én a *Fővárosi Bíróság ítéletében kimondta, hogy az OTP megsértette a felperesek emberi méltóságához és egyenlő bánásmódhoz fűződő jogát.* A bíróság megállapította, hogy az OTP magatartása közvetlen diszkriminációt valósított meg, mivel a felperesek látássérülésük miatt nem tudták az ATM-ek szolgáltatásait olyan mértékben használni, mint más ügyfelek, pedig ugyanolyan összegű díjat fizettek.⁵ A bíróság kimondta, hogy a felperesek által kért szolgáltatások nem tekinthetők pozitív diszkriminációnak, és hangsúlyozta az egyenlőséghez való jog és az esélyegyenlőség közötti különbséget. Az egyenlőséghez való jog azt a kötelezettséget rója a szolgáltatókra, hogy ugyanazért a díjért ugyanolyan szolgáltatást nyújtsanak, de nem szükségképpen jelenti azt, hogy a szolgáltatást minden egyes ügyfél számára azonos módon kell nyújtani.

⁴A 2005. augusztus 5-i polgári peres eljárás vonatkozó iratai az alábbiakat tartalmazzák: „Kérjük, hogy a [...] Bíróság kötelezze [az OTP-t] [...] a jogsértő helyzet megszüntetésére és arra, hogy ATM automatái egy részét úgy alakítsa át, hogy biztosítva legyen azok akadálymentessége.”

⁵Az Ebktv. 8. § g) pontja értelmében *közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek* minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt fogyatékossga miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.

Ehelyett a szolgáltatást eltérő módon kell nyújtani annak biztosítása érdekében, hogy a látássérült személyek is bármikor, segítség nélkül használhassák az ATM-eket ugyanúgy, mint más, azonos összegű díjat fizető ügyfelek.

A Fővárosi Bíróság kimondta, hogy az OTP-nek gondoskodnia kell arról, hogy látássérült ügyfelei is hozzáférjenek az ATM-ek használatához szükséges információkhoz. Ennek megfelelően megállapította, hogy az OTP 2004. január 27-e, azaz az Ebktv. hatályba lépése óta felelős azért, hogy nem végezte el ATM készülékei átalakítását. A bíróság arra utasította az OTP-t, hogy 120 napon belül minden megyeszékhelyen és minden budapesti kerületben alakítsa át ATM készülékei legalább egyikét, illetve további négy ATM-et alakítson át azokban a kerületekben, ahol a beadványozók laknak. A bíróság tekintetbe vette, hogy az ATM-ek átalakítását az éves karbantartási szolgáltatások keretében el lehet végezni, és hogy a felmerülő költségeket ATM típusonként, nem pedig ATM készülékenként kell meghatározni. A bíróság azt is figyelembe vette, hogy a kérdéses 1800 ATM hozzávetőleg egyharmadát nem lehet átalakítani, és hogy ezeknek a lecserélése újonnan vásárolt készülékekkel komoly anyagi terhet jelentene az OTP számára.

Az OTP által előadott érveléssel szemben a Fővárosi Bíróság megállapította, hogy az Ebktv. 5.§-a kiterjesztette annak alkalmazási körét minden polgári jogi viszonyra, függetlenül attól, hogy a részes felek magán- vagy közjogi jogalanyok, amennyiben a szolgáltatás nyújtása nagyobb számú igénybevevő számára valósul meg. A bíróság azt is megállapította, hogy még az Ebktv. hatályba lépése előtt tett szerződéses ajánlatokra is vonatkoznak a törvény rendelkezései, mivel a törvény célja az volt, hogy az egyenlő bánásmód elvét minden olyan jogviszonyra kiterjesszék, ahol nagyszámú igénybevevő érintett.

A Fővárosi Bíróság a felpereseknek személyenként 200.000 forint összegű kártérítést is megítélt az általuk elszenvedett károk miatt. A vagyoni kártérítés összegének megállapításakor a bíróság egyebek mellett figyelembe vette, hogy az OTP nemrégiben átalakításra alkalmatlan új ATM készülékeket vásárolt, és hogy még az Ebktv. hatálybalépése után sem tett semmilyen intézkedést annak érdekében, hogy megkönnyítse a beadványozók számára az ATM-ek által nyújtott szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Ráadásul az OTP a beadványozók szerződéseinek felmondását javasolta a fokozott biztonsági kockázatok miatt.

2007. július 2-án felperesek az első fokú ítélet ellen fellebbezést nyújtottak be a Fővárosi Ítéltáblához és ebben kérték az összes ATM akadálymentesítését,⁶ valamint a kártérítés összegének felemelését 300.000 forintra. A beadványozók előadták, hogy tevékenységeik nem korlátozhatók kizárólag azokra a városokra, ahol a Fővárosi Bíróság ítélete alapján az ATM-ek akadálymentesítését rendelték el, mivel megilleti őket a mozgásszabadság és lakóhelyük szabad megválasztásának joga. *A peres eljárás célja az volt, hogy a diszkriminációt teljes egészében megszüntessék, nem csupán részlegesen.* Ezért a beadványozók álláspontja szerint a Fővárosi Bíróság által előírt 120 nap nem elegendő az összes ATM akadálymentesítésére. Álláspontjuk szerint a célt fokozatosan és megfelelő határidővel alkalmazandó intézkedésekkel lehet elérni. Végezetül a beadványozók előadták, hogy az átalakítás költsége az OTP 2006. évi tiszta nyereségének mindössze 0,12%-át teszi ki, ezért nem tekinthető aránytalan tehernek.

Az OTP 2007. július 13-án nyújtotta be fellebbezését az elsőfokú ítélet ellen, amelyben megismételte azt a kérését, hogy utasítsák el a felperesek keresetét. Az OTP kiemelte, hogy a Fővárosi Bíróság nem említette meg konkrétan azt a jogszabályt, amelynek alapján az OTP 2004. január 27. után köteles lenne az ATM-ek átalakítására és amely szerint az OTP e kötelezettségének elmulasztása az emberi jogok megsértését valószínűsítené meg.

⁶A Fővárosi Bíróság ítélete ellen 2007. július 2-án benyújtott fellebbezés vonatkozó részei az alábbiak: „Kérjük, hogy a [...] Fővárosi Ítéltábla kötelezze az [OTP-t] [...] arra, hogy valamennyi ATM készülékét akadálymentesítse (vagyis azon a szinten felül, amelyet az első fokú [bíróság] előírt az ítéletében, az [abban az] ítéletben megjelölt módon).

Az ATM-ek számát és helyét „nagy vonalakban” állapították meg, nem lehet róluk bizonyítani illetve kijelenteni, hogy a Budapesten lakó beadványozók számára nélkülözhetetlenek lennének. Az OTP azt is előadta, hogy az átalakítás „arra ösztönözné a vakokat illetve látássérülteket, hogy segítség nélkül használják az ATM-eket, ami nem csak a vagyonbiztonságot, hanem az OTP vak illetve látássérült ügyfeleinek a személyes biztonságát is veszélyeztetné”. Az OTP egyúttal visszautasította a felperesek azon állításait is, melyek szerint az OTP a számlájuk megszüntetésével fenyegette meg őket, illetve átalakításra nem alkalmas új ATM-eket vásárolt. Az OTP azt is előadta, hogy az ATM-ek átalakítása a szerződéses szabadság korlátozását jelentené, mivel egy szerződéses jogviszonyba kizárólag jogszabály kifejezett és egyértelmű felhatalmazása alapján szabad beavatkozni. Ami a felperesek anyagi kártérítési igényét illeti, az OTP állítása szerint az, hogy a vak vagy látássérült személyek segítségre szorulnak az ATM-ek használata során, nem sérti emberi méltóságukat. Ezért tényleges kár hiányában a felperesek pénzbeli kárigénye megalapozatlan.

2008. január 10-én a *Fővárosi Ítéltábla elutasította a beadványozók fellebbezését*. Fenntartotta a Fővárosi Bíróság ítéletét annak a kimondásával, hogy a Fot. rendelkezései nem alkalmazandók a szóban forgó jogvitára, mivel az említett törvény az épített környezetben fennálló akadályok eltávolítását célozza, a felperesek keresete pedig az ATM-ek által nyújtott bankkártya szolgáltatásokra vonatkozik, ezért nem tartozik a Fot. hatálya alá. Ezen túlmenően a kérdéses törvény arra kötelezi az államot, hogy gondoskodjon a fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényesítéséről, ezt azonban a „nemzetgazdaság erejétől” teszi függővé. A Fővárosi Ítéltábla ezért úgy ítélte, hogy a Fot. nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek alkalmazandók lennének a felperesek által elindított polgári jogi eljárásban részt vevő felekre, ezért e törvény helyett az Alkotmány, a Polgári Törvénykönyv és az egyenlő bánásmódról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Fővárosi Ítéltábla azt is kimondta, hogy az elsőfokú bíróság azt is helyesen állapította meg, hogy a kérdéses jogviszony az Ebktv. személyi és időbeli hatálya alá tartozik. Egyebekben a Fővárosi Ítéltábla ítélete megváltoztatta az elsőfokú bíróság ítéletét az alábbi okok miatt. A Fővárosi Ítéltábla kimondta, hogy a beadványozók esetében közvetett, nem pedig közvetlen diszkrimináció valósult meg.⁷ A bíróság azt is kimondta, hogy önmagában az a tény, hogy a felpereseknek fogyatékossguk miatt segítségre van, vagy lehet szükségük a társadalom többi tagjától, nem sérti emberi méltóságukat, ezért nem tekinthető a felperesek mint emberi lények megalázásának. A bíróság azt is kimondta, hogy az OTP-t megilleti a szerződéses szabadság, és ezt a szabadságot nem csak a szerződés megkötésekor, hanem annak módosításakor is tiszteletben kell tartani. Ezért a Bíróság az egyik szerződő fél kérésére nem avatkozhat be egy régóta fennálló szerződéses kapcsolatba, és nem kötelezheti az OTP-t egy olyan kötelezettség teljesítésére, amely nem volt része az eredeti szerződéses megállapodásnak. A bíróság az OTP-nek azt az érvelését is elfogadta, hogy a megnövekedett személyi biztonsági kockázatok miatt az átalakítás nem garantálná a felperesek számára, hogy az ATM-eket egyedül is használni tudják. Végezetül a bíróság kimondta, hogy a felperesek nem jogosultak az összes, az OTP által Magyarországon üzemeltetett ATM átalakítását kérni. Az indokolás szerint egy ilyen kérés nem igazolható a lakóhely szabad megválasztásának alkotmányban biztosított alapelvével. A Fővárosi Ítéltábla ennek megfelelően azt az ítéletet hozta, hogy az OTP-t nem terheli az Ebktv. szerinti egyenlő bánásmód kötelezettsége.

2008. április 14-én a beadványozók *rendkívüli felülvizsgálati kérelmet* nyújtottak be a Legfelsőbb Bírósághoz, amelyben azt kérték, hogy a bíróság változassa meg a Fővárosi Ítéltábla döntését.⁸

⁷ A Fővárosi Ítéltábla azt állapította meg, hogy bár mindenki azonos feltételekkel használhatja az ATM-eket, a szerzők fogyatékossguk miatt kedvezőtlenebb helyzetbe kerültek, mint más ügyfelek.

⁸ A Fővárosi Ítéltábla ítélete ellen 2008. április 14-én benyújtott fellebbezés részei: „Kérjük, hogy a ... Legfelsőbb Bíróság ... kötelezze [az OTP-t] összes ATM készülékének átalakítására, az akadálymentesség biztosítására.”

A kezdeti érvelésen túlmenően a beadványozók előadták, hogy a jogvita szempontjából lényegtelen a diszkrimináció közvetlen vagy közvetett besorolása, mivel mindkét esetben ugyanazok a szabályok érvényesek annak a megállapítására, hogy helye van-e mentességnek az egyenlő bánásmód kötelezettsége alól. A beadványozók az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület állásfoglalására hivatkoztak,⁹ amely szerint a Fot. akadálymentesítési előírásának be nem tartása közvetett negatív diszkriminációt valósít meg, mert a fogyatékos személyek kedvezőtlenebb bánásmódban részesültek, mint a nem fogyatékosok, mivel mozgásukban és a szolgáltatásokhoz való hozzáférésükben akadályozták illetve korlátozták őket. A beadványozók azt is előadták, hogy a szerződéses szabadság nem jelent jogalapot az Ebktv. alkalmazásának kötelezettsége alóli mentesség megadására, mivel a szerződéses szabadság nem tekinthető alkotmányos alapjognak.¹⁰ A felperesek kétségbe vonták a Fővárosi Ítéltáblának azt a megállapítását, amely szerint az, hogy a fogyatékosokkal élő személyek a társadalom más tagjainak a segítségére szorulnak, nem sérti emberi méltóságukat, a felperesek véleménye szerint ugyanis ez a megközelítés sérti az egyenlő bánásmód követelményét és az Alkotmány 70/A.§-ban foglaltakat.

Az OTP azt kérte, hogy a Legfelsőbb Bíróság tartsa fenn a Fővárosi Ítéltábla ítéletét, és megismételte a szerződéses szabadsággal kapcsolatos érveit. Az OTP véleménye szerint a felperesek szabad akaratukból kötötték meg a szerződéseiket, pontosan ismerték és elfogadták az OTP által nyújtott szolgáltatások használatának feltételeit.

A Legfelsőbb Bíróság 2009. február 4-én hozta meg ítéletét, amelyben elutasította mind a felperesek, mind pedig az OTP felülvizsgálati kérelmét. A Legfelsőbb Bíróság osztotta a Fővárosi Ítéltáblának azt az álláspontját, hogy a látó személyekre tervezett ATM-ek hátrányos helyzetbe hozzák a vakokat illetve látássérülteket, még ha látszólag ugyanolyan feltételekkel is használhatják az ATM-eket, mint mindenki más. Ezt a hátrányos helyzetet az okozta, hogy nincsenek Braille-írással feliratok az ATM-eken, a bankkártyák tulajdonosa pedig nem kapott hangos segítséget az automata használata során. A Legfelsőbb Bíróság a másodfokú bíróságnak azzal az indoklásával is egyetértett, amellyel az kivette az OTP-t az Ebktv. szerinti egyenlő bánásmód követelményének hatálya alól. A fentiek mellett a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a felek egyéni folyószámla szolgáltatásokra kötöttek olyan szerződést, amelynek a tartalmát a felek szabadon határozzák meg. A bíróság kimondta, hogy a felperesek tudatában voltak a szerződéses feltételeknek, beleértve azt is, hogy az automatákat csak korlátozottan tudják használni, és a szerződés aláírásával ráutaló magatartással elfogadták a hátrányos helyzetüket.

4.2. Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságához benyújtott panasz

A beadványozók álláspontja szerint a Részes Állam a fogyatékosokkal élő személyek elleni diszkriminációt tiltó jogszabályi normákat ír elő, és jogorvoslati lehetőségeket is fenntart ezen rendelkezések megsértése esetére. Magyarország azonban nem tesz teljes mértékben eleget a kötelezettségeinek pusztán azzal, hogy ezeket a normákat törvénybe iktatja. Az illetékes hatóságok feladata, hogy az állam nevében eljárva úgy alkalmazzák és értelmezzék ezeket a normákat, hogy biztosítva legyen a hatékony akadálymentesség. A beadványozók kiemelték, hogy a Fővárosi Bíróság érvelése alapján lehetséges a Részes Állam jogszabályi keretrendszerének az Egyezményvel összhangban lévő értelmezése, ezáltal az abban foglalt védelem biztosítása. Mindamelllett a Fővárosi Ítéltábla és a Legfelsőbb Bíróság a törvényeket az Egyezményvel ellentétes módon értelmezte, így az Állam által nyújtott védelem sem elégségesnek, sem pedig hatékonyak nem tekinthető.

⁹ Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 10.007/3/2006.TT sz. állásfoglalása

¹⁰ Alkotmánybíróság 229/B/1998 és 61/1992 (XI.20) számú határozata, amelynek alapján a felperesek különbséget tesznek a „szerződéses szabadság” és a „szerződéskötési szabadság” között.

A törvény helytelen értelmezésével a Résztes Állam nevében eljáró hatóságok nem biztosították az Egyezmény alapján a beadványozókat megillető jogokat.

A beadványozók leszögezték, hogy fogyatékoságuk miatt – az OTP látó ügyfeleihez viszonyítva – közvetlen diszkrimináció érte őket az ATM-ek által nyújtott szolgáltatások elérésében. A diszkrimináció meghatározása során mind a Fővárosi Ítéltábla, mind pedig a Legfelsőbb Bíróság figyelmen kívül hagyta az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület állásfoglalását, amely szerint „[...] a fogyatékosággal élő személyek számára biztosítandó akadálymentesség hiánya sérti az egyenlő bánásmód elvét, ezért az akadálymentes hozzáférés biztosításának elmulasztása az Ebktv. hatálya alá tartozik. [...] Az akadálymentesítési kötelezettség elmulasztása közvetlen diszkriminációt valósít meg, mivel azt jelenti, hogy a fogyatékosággal élő személyeket kedvezőtlenebb bánásmódban részesítik a szolgáltatások hozzáférését illetően a nem-fogyatékos személyekhez viszonyítva [...]”¹¹ Ezen túlmenően kizárólag a Fővárosi Bíróság alkalmazta helyesen az ésszerűségi vizsgálatot annak eldöntésére, hogy az ATM-ek szükséges átalakítása aránytalan pénzügyi terhet ró-e az OTP-re (lásd 4. oldal második bekezdés). Az „emberi méltóságnak” a Fővárosi Ítéltábla által alkalmazott követelménye az ésszerűségi vizsgálat alkalmazásában (lásd 5. oldal utolsó bekezdés) azonban nem csak hogy nem releváns annak eldöntésében, hogy voltak-e ésszerű okok az bánásmód differenciálására, de az *Egyezmény elsődleges céljaival (a fogyatékosággal élő személyek eredendő méltósága, egyéni önrendelkezése és társadalmi beilleszkedése) is ellentétes.*

A beadványozók álláspontja szerint a Fővárosi Ítéltábla és a Legfelsőbb Bíróság – azzal, hogy kérésük ellenére nem avatkozott be a köztük és az OTP között fennálló hosszú távú szerződéses jogviszonyba és nem mondta ki az OTP köteleességét az egyenlő bánásmód követelményének betartása terén, amely utóbbi nem szerepelt a szerződésben – megsértette az Egyezmény 5. cikk 2. bekezdéséből fakadó kötelezettségét, amely előírja *a fogyatékoság alapján történő diszkrimináció tilalmát, emellett egyenlő és hatásos jogvédelmet garantál a fogyatékosággal élők számára bármilyen alapon történő diszkriminációval szemben.*

A fentiek alapján a beadványozók szerint az Egyezmény 5. cikk 2. és 3. bekezdésében, illetve a 9. cikk és a 12. cikk 5. bekezdésében meghatározott jogaik Résztes Állam részéről elkövetett megsértésének áldozatai, ezért méltányos kártérítésre jogosultak.

4.3. A Kormány, mint Résztes Állam beadványra tett megállapításai

2011. március 21-én a Résztes Állam benyújtotta megjegyzéseit a beadvány érdemi részével kapcsolatosan. Állítása szerint a hatályos magyar jogszabályok alapján a Legfelsőbb Bíróság 2009. február 4-i ítélete alapos, de hozzáteszi, hogy *a beadványban szereplő probléma valós és méltányos megoldást igényel.*

A Résztes Állam három olyan szempontot említ, amelyet mindenképpen figyelembe kell venni annak érdekében, hogy minden fél számára elfogadható megoldás születhessen. Először, intézkedéseket kell tenni annak érdekében, hogy *megváltozzon az ATM-ek és más banki szolgáltatások hozzáférhetőségi állapota, beleértve nem csak a látássérült, de az egyéb fogyatékosággal élő ügyfelek számára biztosított hozzáférhetőséget is.* Másodszor, figyelembe véve a felmerülő költségeket és a műszaki kivitelezhetőség korlátait, a fenti célt kizárólag *fokozatosan lehet megvalósítani olyan új ATM-ek beszerzésével és üzembe helyezésével, amelyeknél már alapkövetelmény a fizikai és infokommunikációs hozzáférhetőség.* Végezetül, bár a beadvány egy adott bank által nyújtott szolgáltatásokra vonatkozik, a fenti követelményeket minden egyes magyarországi pénzintézettel be kell tartatni.

¹¹ <http://www.egyenlobanasmod.hu/article/view/a-tan%C3%A1csad%C3%B3-test%C3%BClet-2006-szeptemberi-%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1sa-az-akad%C3%A1lymentes%C3%ADt%C3%A9si-k%C3%B6telezetts%C3%A9gr%C3%B5l> (letöltés: 2015.02.17.)

A fenti megfontolások alapján a Nemzeti Erőforrás Minisztérium szociális, család-és ifjúságügyért felelős államtitkára 2011. március 18-án levelet küldött az OTP elnök-vezérigazgatójának, amelyben tájékoztatást kért a bank által üzemeltetett ATM-ekkel kapcsolatos terveikről és kötelezettség-vállalásairól. Az államtitkár azt javasolta, hogy a jövőben az OTP új ATM-ek beszerzésekor részesítse előnyben azokat a készülékeket, amelyek megfelelnek az akadálymentesség követelményeinek.

Figyelembe véve, hogy az akadálymentesség biztosítása nem kizárólag egyetlen bank kötelessége, az államtitkár megkereste a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökét és kérte tőle az összes pénzügyi intézményre vonatkozó lehetséges szabályozási eszközök és ösztönzők meghatározását.

4.4. Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának Magyarország részére tett ajánlása

A Bizottság a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyvének 5. cikke alapján eljárva azt az álláspontot fogadta el, hogy *a Részes Állam nem tett eleget az Egyezmény 9. cikk 2. bekezdés (b) pontjából fakadó kötelezettségeinek*; ezért a Bizottság a következő ajánlásokat teszi a Részes Államnak:

1. a Részes Állam köteles akadálymentes hozzáférést biztosítani a beadványozók számára az OTP által üzemeltetett ATM-eknél igénybe vehető bankkártya szolgáltatásokhoz. A Részes Állam kellőképpen térítse meg a beadványozók számára azokat a jogi költségeiket, amelyek a belföldi eljárások és ennek a beadványnak az elkészítése kapcsán merültek fel.

2. a Részes Állam köteles biztosítani, hogy a jövőben hasonló jogsértések ne forduljanak elő, beleértve a következőket:

(a) *Minimumkövetelmények meghatározása* magántulajdonú pénzügyi intézmények által nyújtott banki szolgáltatások látássérült illetve más fogyatékossgal élő személyek számára biztosított hozzáférése vonatkozásában. A Bizottság azt javasolja, hogy a Részes Állam hozzon létre egy *konkrét, kikényszeríthető és határidőkhöz kötött kritériumokkal rendelkező jogszabályi keretrendszer*t annak a figyelemmel kísérésére és értékelésére, hogy a magánjogi jogalanyok hogyan módosítják és teszik fokozatosan a korábban nem elérhető

banki szolgáltatásaikat hozzáférhetővé. A Részes Államnak azt is biztosítania kell, hogy *minden újonnan beszerzett ATM és más banki szolgáltatás teljes mértékben hozzáférhető legyen a fogyatékossgal élő személyek számára.*

(b) *Megfelelő és rendszeres képzés szervezése* az Egyezmény és annak Fakultatív Jegyzőkönyve tárgyában, bírák és más bírósági tisztviselők számára azzal a céllal, hogy az eléjük került esetekben fogyatékossga érzékeny módon döntsenek.

(c) Annak biztosítása, hogy *a jogszabályok és a belföldi bíróságok ítélkezési gyakorlata összhangban legyen a Részes Állam kötelezettségeivel* annak érdekében, hogy a jogszabályok célját vagy hatását tekintve azok ne csorbítsák vagy megakadályozzák a fogyatékossgal élő személyek jogainak másokkal azonos alapon való elismerését, élvezetét vagy gyakorlását.

4.5. A szaktárca válaszai az ombudsmani megkeresésekre

Arra a kérdésemre, hogy a Bizottság CRPD/C/9/D/1/2010. számú döntésében meghatározott ajánlások végrehajtásának érdekében milyen konkrét intézkedéseket tett a tárca, az *Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára* 2014. szeptember 4-én kelt levelében a következőkről tájékoztatott.

Ahogy azt a kormányzat korábban több csatornán kommunikálta, Magyarország eleget kíván tenni a Bizottság azon javaslatának, hogy a kérelmezők számára megfelelő kompenzációt nyújtson. Ennek megfelelően az Emberi Erőforrások Minisztériuma felvette a kapcsolatot a panaszosok képviselőjével, hogy a kompenzáció mértékét és kifizetésének részletkérdéseit személyesen tisztázhassa.

A szabályozást érintő kérdések tekintetében fontosnak látják hangsúlyozni, hogy Magyarország a hozzáférhetőség kérdését horizontálisan – azaz a szolgáltatások és az érintett fogyatékos személyek legszélesebb körére vonatkoztatva – értelmezi, és igyekszik ekként kezelni. Ennek tudható be több olyan kormányzati intézkedés, amely a hozzáférhetőség széles körű és hosszú távú előremozdulását hivatott támogatni.

A Fot. 2007. évi XXIII. törvénnyel történt módosítása bevezette a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosítására vonatkozó rendelkezéseket és egyben meghatározta a közszolgáltatás fogalmát. A módosító törvény indokolása szerint: „mivel a közszolgáltatások mindenki számára történő egyenlő esélyű hozzáférhetővé tétele a cél, a törvény a közszolgáltatás meghatározása, és nem a középület definiálása felől ad megoldást a korábbi jogalkalmazási problémákra. A törvény alapján így közszolgáltatásnak minősülnek az állami, illetőleg az önkormányzati feladatellátást nyújtó szervek, intézmények által nyújtott szolgáltatások, a működésük során kifejtett tevékenységek. Mindez lényegében magában foglalja a közszféra szolgáltatásait. Közszolgáltatásnak minősül továbbá minden ügyfélszolgálati rendszerben működő szolgáltató tevékenység, függetlenül attól, hogy ki a szolgáltatás nyújtója.

A feladat ennél fogva kiterjed a piaci szektor szereplőire is. Az érintett érdekvédelmi szervek kezdeményezésére a törvény közszolgáltatásnak minősíti a település vagy településrész közellátását szolgáló, hatósági engedély vagy hatósági kötelezettség alapján végzett nyilvános szolgáltató tevékenységeket is. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a fogyatékos személyek többsége elsősorban nem a kormányzati szervek épületeinek a látogatója. Sokkal gyakoribb pl. az áruházak, a vendéglátóipari és idegenforgalmi egységek, a vállalkozásként működő gyógyszertárak használata. A Fot. hatálybalépése óta eltelt időszakban az akadálymentesítés fogalma lényeges átalakuláson ment keresztül. Ma már valamennyi fogyatékosági csoporthoz tartozó ember – azaz a mozgássérült, a látássérült, a hallássérült, az értelmi fogyatékos, autista és súlyosan-halmazottan fogyatékos emberek – speciális szükségleteinek figyelembevételét kell a komplex akadálymentesítés, azaz az egyenlő esélyű hozzáférés megteremtése alatt érteni.

Fontos továbbá, hogy a közszolgáltatás tényleges igénybevételéhez nem elég az épületbe bejutni, azt – legalább a közszolgáltatás igénybevételéhez szükséges mértékben – be is kell tudni járni, valamint veszély esetén biztonsággal el kell tudni hagyni. A közszolgáltatás akkor hozzáférhető, ha a fizikai megközelítés lehetőségén túl az épületen belüli tájékozódás lehetősége biztosított a vak és gyengén látó, a siket és nagyothalló, az értelmi fogyatékos, az autista, a súlyosan-halmazottan fogyatékos személy számára. Az épületen belüli tájékozódást az információk érzékelhetővé és értelmezhető tételével kell biztosítani (siket személyek esetében az információ vizualizálásával, nagyothalló személyek esetében a hangingerek erősítésével, vak személyek esetében az információk hallhatóvá tételével, a gyengén látó emberek esetében a látható információk erősítésével, értelmi fogyatékos és autista személyek esetében az információk könnyen érthető megfogalmazásával). Ugyanez vonatkozik magára a közszolgáltatásra is. *A fogyatékos személyek önrendelkezési jogára figyelemmel a hozzáférést úgy kell kialakítani, hogy azt a fogyatékos személy állapotának megfelelő legnagyobb önállósággal tudja igénybe venni: indokolatlanul ne szoruljon rá más emberek segítségére.*”

A Fot. 2009. évi CXXV. törvénnyel történt módosításával az egyenlő esélyű hozzáférés fogalmát – 2011. január 1-jei hatálybalépéssel – a közszolgáltatásokon és a közszolgáltatás nyújtásával érintett épületeken túl kiterjesztették a szolgáltatásokra és az információra is.

A Fot. módosításával 2014. január 1-jétől megszűnt a közszolgáltatások hozzáférhetőségére vonatkozó törvényi kötelezettségek időbeli haladéka és a kötelezettek további mentesítés nélkül kötelesek eleget tenni a törvényben foglalt előírásoknak.

A jelenleg hatályos törvényi rendelkezések szerint tehát (Fot. 7/A. §) 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.

A bírák, illetve a közsféra egyéb szereplőinek képzése, továbbképzése tekintetében a tárca megkereste az Országos Bírósági Hivatal elnökét valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektorát. A Magyar Igazságügyi Akadémia 2012. évi központi képzési tervében szerepelt és megtartották „Az Alaptörvény családjogi tárgyú rendelkezéseiről” című képzést, amely a családjogi ügyeket tárgyaló bírák számára tartalmazott a fogyatékossgal élő személyekkel kapcsolatos ismereteket is. Emellett a közszolgálati továbbképzési rendszer több ponton is tartalmaz fogyatékossgal élő személyekkel kapcsolatos ismereteket, így a közigazgatási eljárásról szóló modul általánosságban a fogyatékos – főként a cselekvőképességükben korlátozott – személyek tekintetében, a kormányablak ügyintézők képzése pedig kifejezetten a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést illetően tartalmaz ilyen irányú ismereteket. A közszolgálati tisztviselők továbbképzései között mindezek mellett 2014-től elérhető lesz a „Fogyatékos személyekkel és a fogyatékos személyeket érintő élethelyzetekkel” kapcsolatos képzési program, emellett a „Felzárkóztatás és esélyegyenlőség”, illetve a „Szociálpolitika és szociális ellátások” című képzések keretében is érdemi fogyatékossgügyi ismeretek megszerzésére nyílik lehetőség. A jövőben további együttműködést terveznek a fenti két szervezettel a bírák ismereteinek, tapasztalatainak bővítése, illetve a fogyatékos személyekkel kapcsolatos érzékenyítése érdekében.

Ismételt megkeresésemre az *Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára* 2014. december 23-án kelt levelében a következőkről tájékoztattott.

A Bizottság döntésének alapjául szolgáló beadvány ugyan egy pénzügyi intézet egy meghatározott szolgáltatásának hozzáférhetőségére vonatkozott, egy fogyatékossgai csoport tekintetében, a szaktárca a felvetett problémakört komplexen kívánja kezelni. Ennek megfelelően három szempontot tartanak különösen fontosnak:

- A bank automaták mellett az egyéb banki szolgáltatások hozzáférhetőségének fejlesztése is szükséges, amely nemcsak a látássérült, hanem az egyéb fogyatékossgal élő embereket is érinti.
- A feladat költségvonzata és technikai megvalósíthatósága miatt a fenti célt csak fokozatosan tartják elérhetőnek.
- Az ezzel kapcsolatos követelményeknek nem csupán a panasszal érintett bank, hanem valamennyi magyar pénzügyi intézet esetében érvényesülniük kell.

Ennek megfelelően az *Emberi Erőforrások Minisztériuma* 2011 márciusában megkereste az OTP Nyrt. elnök-vezérigazgatóját annak érdekében, hogy megismerjék álláspontját az OTP pénzügyi intézeteire kiterjedő megoldási javaslatokra vonatkozóan. Az OTP Bank Nyrt. elnök-vezérigazgatója vállalta, hogy négy éves program keretében valamennyi bankfióki ATM-jét alkalmassá teszi látássérült személyek általi önálló használatra is. Ez országsszerte megközelítőleg 400 berendezést érint, amelyek egy része már most is megfelel ezeknek a követelményeknek, emellett az elnök-vezérigazgató részletesen ismertette, hogy a bank milyen intézkedéseket tett és tesz a fogyatékos ügyfelekkel való megfelelő kapcsolattartás és kiszolgálás érdekében. A tájékoztatás szerint az ATM-ek üzemeltetése során figyelemmel vannak azok akadálymentesítésére. Számos ATM gombjai a vakok és gyengénlátók számára Braille írást tartalmaznak, kártyás POS fizetés esetében pedig a Bank által alkalmazott PIN-padeken az 5-ös számot jelölik, ez segíti a vak és gyengén látó ügyfeleket a PIN-kód helyes megadásában. A bank honlapján található fiókrés ATM keresőben rá lehet keresni az akadálymentesített egységekre.

A fogyatékossgal élő ügyfelekkel történő megfelelő kapcsolattartás és kiszolgálás érdekében folyamatosan képezik munkavállalóikat. A képzéshez szükséges oktatási anyag, módszertan összeállítása során figyelembe veszik a fogyatékossgal élő ügyfelek igényeit, a fogyatékossgal élő ügyfelek képviselőjét ellátó szervezetek javaslatait, valamint a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF) 1/2011. (IV. 29.) számú ajánlását. A bank ennek keretében minden megyeszékhelyen elindította fióki munkavállalói jelnyelvi képzését, illetve munkatársaiknak lehetőséget biztosítanak fogyatékossgal élő személyek érdekvédelmi szervezetei által szervezett érzékenyítő tréningeken és programokon való részvételre.

A bank törekszik a fogyatékossgal élő ügyfelek által igénybe vehető speciális termékek kidolgozására, valamint a fogyatékossgal élő ügyfelek akadályozottságát figyelembe vevő szolgáltatások és eljárások biztosítására. Ennek keretében folyósítja a bank az akadálymentesítési támogatást, amelyet ügyfelek hitellel kombinálva, vagy külön is felvehetnek.

Mindezek mellett a bank továbbra is figyelmet fordít a fogyatékossgal élő ügyfeleket érintő kérdésekben a társadalmi szerepvállalásra. Ennek keretében „Korlátok nélkül” pénzügyi önkéntes napokat szerveznek, lehetővé teszik a fogyatékossgal élők érdekvédelmi szervezeteinek megjelenését banki rendezvényeken. A vállalásokról és az elért eredményekről, illetve eseményekről a vállalati Felelősségvállalási Jelentésben (csoportszintű jelentéstétel GRI 3 standard szerint) folyamatosan beszámolnak. Folyamatosan vizsgálják, hogy a fentiekén túl milyen további intézkedések segítségével tehetnék a banki szolgáltatásokat elérhetőbbé a fogyatékossgal élők részére.

A tárca 2011 márciusában kereste meg PSZÁF elnökét, akinek tájékoztatása szerint az 1/2011. számú ajánlás rögzíti azon elveket, amelyekre a pénzügyi szervezeteknek fokozott figyelmet kell fordítani az érdekeiket csak korlátozottan képviselni képes fogyasztóknak, így többek között a fogyatékos ügyfeleknek nyújtott banki szolgáltatásaik során. Az ajánlás szerint „A Felügyelet elvárja, hogy a szolgáltatásnyújtás során ehhez mérten tájékoztassák és szolgálják ki a fogyasztókat.” A PSZÁF emellett a Bankszövetség, valamint a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetségének bevonásával olyan együttműködések kialakítását helyezte kilátásba, amelyek nyomán az ATM-ek hozzáférhetőségének javításával kapcsolatos további megoldások szülehetnek. (Fontos megemlíteni, hogy a jogalkotó 2013. szeptember 16-i döntése értelmében 2013. október 1-jei hatállyal a PSZÁF-ot összevonták a Magyar Nemzeti Bankkal.) A fenti intézkedések óta eltelt időre való tekintettel a szaktárca tervei szerint 2015 első negyedévében megkeresi a Magyar Nemzeti Bankot és az OTP Bank Nyrt.-t hogy tájékoztatást adjanak az ügyben megtett további intézkedésekről, illetve ilyen irányú terveikről.

A konkrét ügyben érintett intézmény megkeresésén túl, összhangban az Egyezmény szellemével és a lehető leghatékonyabb döntések meghozatala érdekében fontosnak tartja a tárca a fogyatékossgal élő emberek érdekvédelmi szervezeteinek bevonását már az akadálymentesítéssel kapcsolatos intézkedések megtervezésénél is. Az együttgondolkodás jegyében 2013. október 21-én egyeztetést kezdeményeztek a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szervezetének elnökével. A megbeszélés keretében számba vették azon akadályokat, amelyeket a látássérült emberek banki szolgáltatások igénybevételekor, különösen pedig készpénz felvételénél tapasztalnak. Megállapították, hogy a teljes körű akadálymentesítés érdekében a technikai szempontok, funkcionális megoldások és hibalehetőségek mellett mérlegelni szükséges a szolgáltatásokat igénybe vevő látássérültek gazdasági integritásának és biztonságának szempontjait is. Tekintettel ezekre, a fizikai és infokommunikációs akadálymentesítés mellett nagy hangsúlyt kell fektetni a személyesen igénybe vehető bankfiók szolgáltatások fejlesztésére is, mivel ezek a látássérült emberek körében önálló használat esetén nagyobb preferenciával bírhatnak, mint az automaták.

Az államtitkár válaszlevelében kitért arra is, hogy a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének megteremtéséhez szükséges intézkedések megalapozására előkészítették a 2015-2025. évekre szóló Országos Fogyatékosügyi Programot, amelyet – a levél keltének idején – a közeljövőben terveztek benyújtani az Országgyűlés elé. A Program 12. pontja a hozzáférhetőségről szól, amely rögzíti, hogy a komplex akadálymentesítés magában foglalja a valódi hozzáférhetőséget biztosító szolgáltatásszervezési lépéseket is, valamint elengedhetetlen feladatként említi a hozzáférhetőség legszélesebb spektrumát átfogó, ugyanakkor az egyedi körülményekhez való alkalmazkodást lehetővé tevő rugalmas szabályozási környezet kialakítását. A Program elfogadását követő három hónapon belül kidolgozzák az első, 2015-2018. évekre vonatkozó Intézkedési Tervet, amely a Programban foglalt célokhoz rendel konkrét kormányzati intézkedéseket – a feladat felelősének, határidejének és a szükséges forrás megjelölésével. Az Intézkedési Terv kidolgozásába tervezik bevonni az Nemzetgazdasági Minisztériumot, többek között annak érdekében, hogy a Bizottság által ajánlott intézkedések megvalósíthatóságáról, azok szakmai és esetleges szabályozási előkészítéséről gondoskodhassanak. A Bizottság ajánlást fogalmazott meg a Magyar Állam felé a panaszos felek pénzügyi kompenzációja tekintetében is. 2014 októberében a panaszos felekkel illetve jogi képviselőjükkel személyes tárgyalást bonyolítottak, amelynek elsődleges célja a költség- és kárigények egyeztetése volt. Az egyeztetés után a panaszosok jogi képviselője módosított igényt nyújtott be. Az emberi erőforrások minisztere döntése alapján a költség- és kárigény rendezését a Kormány elé terjesztik, a kompenzáció megfizetéséről, illetve annak összegéről tehát a Kormány döntését követően adható tájékoztatás.

5.A vizsgálat megállapításai

5.1. 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 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 határozat bírósági felülvizsgálatát – 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 fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. A 18. § (7) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztos nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. Mivel a beadványozó a polgári peres eljárás során valamennyi hazai jogorvoslati lehetőségét kimerítette, a fenti rendelkezés alapján jelen vizsgálat nem terjedt ki a látássérült beadványozók „alapügyének” vizsgálatára.

5.2. Az alapvető jogok tekintetében

A biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény 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 tesztek.

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 érveléssel 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 indokolásában 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.

5.2.1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi érveléssel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.¹² A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

¹² 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

5.2.2. 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.¹³ A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.¹⁴

5.2.3. 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. A (4) bekezdés előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, az (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 alkotmánybírói 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 Alkotmánybírói gyakorlat 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 Alkotmánybírói gyakorlat 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 (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. A (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

¹³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁴ Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczy Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybírószági gyakorlat 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.

5.2.4. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítani 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 egyeztethetők 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;*
- f) *kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, a jelen Egyezmény 2. cikkében meghatározottak szerint, amelyek a lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során;*
- g) *kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg, vagy segítenek elő a fogyatékossgal élő személyek számára alkalmas új technológiák, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat, a közlekedést/mozgást segítő eszközök, készülékek és segédeszközök elérhetőségének és használatának előmozdítására, elsőbbséget biztosítva az elérhető költséggel járó technológiáknak;*
- h) *hozzáférhető információkat biztosítanak a fogyatékossgal élő személyek számára a közlekedést segítő eszközökről, a készülékekről és segédeszközökről, ideértve az új technológiákat, csakúgy, mint a segítségnyújtás, támogató szolgáltatások és szolgálatok más formáiról;*

i) előmozdítják a jelen Egyezményben foglalt jogok oktatását a fogyatékossgal élő személyekkel foglalkozó szakemberek és alkalmazottak számára az e jogok által biztosított jobb segítség- és szolgáltatásnyújtás 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.

3. A jelen 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.

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, szerződesei, 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.

5. Jelen Egyezmény rendelkezései mindenféle korlátozás vagy kivétel nélkül a szövetségi államok valamennyi részére vonatkoznak.

5. 3. Az ügy érdeme tekintetében

Az 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 fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.* E szakasz felhatalmazása alapján vizsgálatom kizárólag annak monitorozására irányult, hogy az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának 2013. április 23-án hozott CRPD/C/9/D/1/2010. számú döntésében Magyarországnak tett ajánlásainak megvalósítása céljából milyen intézkedéseket hoztak.

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés¹⁵ 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.*¹⁶ Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékossgtudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent az Egyezmény elfogadása. Nagy előrelépést jelentett a fogyatékossgal élő személyek jogainak orvosi szemléletéről a szociális szemléletre való áttérés, azonban *itt az ideje az újabb lépésnek, hogy az emberi jogi megközelítés alapján gondolkozunk.*

¹⁵ Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

¹⁶ ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

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.¹⁷ 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 az Egyezményben foglaltaknak. Annak az Egyezménynek, amely korszakalkotó módon – a nemzetközi emberi jogi standardoknak is megfelelően – további előrelépéseket generálna a fogyatékosokkal élő emberek alapvető emberi jogainak érvényesülésében. Az ügy kapcsán megtett intézkedések vonatkozásában figyelemre méltó, hogy az illetékes tárca a beadvánnyal érintett problémakört komplexen kívánja kezelni, és ennek megfelelően három szempontot tartanak különösen fontosnak:

- az ATM-ek mellett az egyéb banki szolgáltatások hozzáférhetőségének fejlesztését, valamennyi fogyatékosági csoport tekintetében;
- a feladat költségvonzata és technikai megvalósíthatósága miatt a fenti cél fokozatos megvalósítását;
- a hozzáférhetőség követelményeinek valamennyi hazai pénzintézetben való érvényesítését.

Szintén kiemelendő, hogy a tárca a Bankszövetséggel, valamint a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetségével, mint civil érdekvédelmi szervezettel való együttműködést kezdeményezett. Bár a tárca a banki szolgáltatások hozzáférhetőségét valamennyi fogyatékosági csoportba tartozó személy számára hozzáférhetővé tervezi tenni, más érdekképviseleti szervezettel való együttműködés kezdeményezéséről nem számoltak be.

A szaktárca tájékoztatásában többször is hivatkozott a PSZÁF elnökének a pénzügyi szervezetek számára az általános fogyasztóvédelmi elvek alkalmazásáról szóló 1/2011. (IV.29.) számú ajánlására, amelyre a pénzügyi szervezeteknek fokozott figyelmet kell fordítani az érdekeiket csak korlátozottan képviselni képes fogyasztóknak, így többek között a fogyatékos ügyfeleknek nyújtott banki szolgáltatásaik során.

Álláspontom szerint azonban a PSZÁF elnöki ajánlása – amely nem jogszabály, illetve nem közjogi szervezetszabályozó eszköz – sem formájában, sem tartalmában nem tekinthető a Bizottság döntésében tett ajánlás teljesítésének, az ATM-ek, illetve az egyes banki szolgáltatások hozzáférhetősége ellenőrzését és értékelését megalapozó konkrét, kikényszeríthető és határidőkhöz kötött kritériumokkal rendelkező keretrendszernek. Minderre alkalmatlan, mert nem tartalmazza azokat a szükséges, a fogyatékosokkal élők egyedi igényeihez, szükségleteihez igazodó részletintézkedéseket, minimumkövetelményeket, amelyekkel az egyes fogyatékosági csoportba tartozó fogyasztók számára a banki szolgáltatásokat hozzáférhetővé tehetnék.

Az ajánlás szerint ugyanis Magyarország a jövőbeni hasonló jogsértések elkerülése érdekében köteles a magántulajdonú pénzügyi intézmények által nyújtott banki szolgáltatások látásszerűlt, illetve más fogyatékosokkal élő személyek számára biztosított hozzáférése vonatkozásában *minimumkövetelményeket meghatározni*. Köteles továbbá egy *konkrét, kikényszeríthető és határidőkhöz kötött kritériumokkal rendelkező jogszabályi keretrendszert* létrehozni annak a figyelemmel kísérésére és értékelésére, hogy a magánjogi jogalanyok hogyan módosítják és teszik fokozatosan a korábban nem elérhető banki szolgáltatásaikat hozzáférhetővé. Magyarországnak azt is biztosítani kell, hogy *minden újonnan beszerzett ATM és más banki szolgáltatás teljes mértékben hozzáférhető legyen a fogyatékosokkal élő személyek számára*. Ezt követeli meg az Egyezmény által meghatározott „egyetemes tervezés” (universal design) irányelve is, amely alatt a termékek, a környezet, a programok és szolgáltatások oly módon történő tervezését értjük, hogy azok minden ember számára a lehető

¹⁷ Theresia Degener, az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának alelnöke, az ENSZ Egyezmény kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law

legnagyobb mértékben hozzáférhetőek legyenek: adaptálás, vagy speciális tervezés szükségessége nélkül. Az egyetemes tervezés nem zárhatja ki a fogyatékosokkal élő személyek csoportjai számára szükséges támogató-segítő eszközök és technológiák indokolt esetben történő használatát.¹⁸

Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága 2014 májusában bocsátotta ki az Egyezmény 9. cikkéhez (Hozzáférhetőség) fűzött Általános megjegyzését [General comment no. 2.(2014)]¹⁹, 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 hozzáférhetőség hiányában a fogyatékosokkal élő személyek nem egyenlő esélyekkel vehetnek részt a társadalmi életben.²⁰

A dokumentum a részes államok kötelezettségei kapcsán rögzíti, hogy²¹

- *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 segítségével 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 jogszabányaikat 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.*

A vizsgálat feltárta azt is, hogy a pénzügyi elnök-vezérigazgatója 2011 márciusában – az Emberi Erőforrások Minisztériuma felé – tett vállalása szerint négy éves program keretében tervezte valamennyi bankfióki ATM-jét alkalmassá tenni látássérült személyek általi önálló használatra is. A szaktárca e kérdéskörben is együttműködéséről és tájékoztatásáról biztosított, miszerint az eltelt időre való tekintettel 2015 első negyedévében megkeresi a Magyar Nemzeti Bankot²² és az OTP Bank Nyrt.-t hogy tájékoztatást adjanak az ügyben megtett további intézkedésekről, illetve ilyen irányú terveikről.

¹⁸ ENSZ Egyezmény 2. cikk

¹⁹ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en (letöltés 2015.03.04.)

²⁰ General comment no2 (2014) I.1.

²¹ General comment no2 (2014) III.

²² 2013. október 1-i hatállyal a PSZÁF-ot összevonták a Magyar Nemzeti Bankkal.

Lényeges azonban kiemelni, hogy ezek az intézkedések alapvetően előkészületi tartalmúak, nem helyettesítik az ATM-ek, illetve az egyes banki szolgáltatások hozzáférhetősége ellenőrzését és értékelését megalapozó konkrét, kikényszeríthető és határidőkhöz kötött kritériumokkal rendelkező *jogszabályi keretrendszer* kialakítását, és a minimumkövetelmények meghatározását.

Álláspontom szerint a bizottsági ajánlásnak megfelelő irányba mutatnak a bírák, illetve a közszféra egyéb szereplőinek képzése, továbbképzése tekintetében a Magyar Igazságügyi Akadémia képzései, illetve a közszolgálati tisztviselők továbbképzései. Bízom abban, hogy a képzést szervező intézmények a fogyatékossgal élő személyek jogaival kapcsolatos képzéseik számát a jövőben növelni fogják, illetve akár lehetőséget adnak érzékenyítő tréningek – érdekvédelmi szervezetek általi – szervezésére is, különös figyelemmel az érintett fogyatékossgal élő személyeknek a képzések kidolgozásába és a képzési folyamatokba történő bevonására, az együttműködési lehetőség biztosítására. Ez utóbbit az ENSZ Egyezmény a Részes Államok Általános kötelezettségei között a 4. cikk 3. pontban rögzíti, miszerint 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 képviselői szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket, ideértve a fogyatékossgal élő gyermekeket is.*

Nem utolsó sorban fontos még kiemelni az alapügyben érintett pénzintézet társadalmi szerepvállalás keretében tett intézkedéseit (például „Korlátok nélkül” pénzügyi önkéntes napok), amelyek más pénzintézetek számára is jó gyakorlatnak tekinthető.

Mindezekre tekintettel *megállapítható, hogy a Bizottság ajánlásának címzettje az elmúlt időszakban kezdeményezéseket tett a Bizottság döntésében javasoltak megvalósítására. A Bizottság döntéséből levezethető legfőbb célok, azaz az egyenlő bánásmód követelménye érvényre juttatása, a pénzintézet szolgáltatásainak általános és egyenlő mértékű hozzáférhetősége a látássérült, illetve más fogyatékossgal élő személyek számára azonban az ATM-ek, illetve az egyes banki szolgáltatások hozzáférhetősége ellenőrzését és értékelését megalapozó konkrét, kikényszeríthető és határidőkhöz kötött kritériumokkal rendelkező jogszabályi keretrendszer és minimumkövetelmények meghatározásának elmaradása miatt továbbra sem maradéktalanul garantált. E hiányosság nyomán az ATM-ek, illetve az egyes banki szolgáltatások hozzáférhetőségének helyzete 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 Magyarország által vállalt az Egyezmény 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeinek sem.*

6. Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § és 37. §-ai alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy

- 1) a jelentésben foglaltak szerint kezdeményezze a jelenleg hiányzó és szükséges jogszabályi keretrendszer kidolgozását; továbbá
- 2) tegyen a jogszabályi keretrendszer megfelelő és hatékony alkalmazását célzó eredményes intézkedéseket;
- 3) intézkedjen annak érdekében, hogy a kompenzációt a beadványozók részére a legrövidebb határidőn belül folyósíthassák.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.