

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3141/2024. (V. 3.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.IV.21.186/2022/10 számú részítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az I–XI. rendű indítványozók jogi képviselőjük útján (dr. Pető Márk ügyvéd) alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz.
- [2] A jogi képviselővel eljáró I–XI. rendű indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtottak be a Kúria Pfv.IV.21.186/2022/10. számú részítélete ellen, miután álláspontjuk szerint a támadott kúriai döntés sérti az Alaptörvény II. cikkébe foglalt emberi méltóságukat, továbbá velük szemben az Alaptörvény XV. cikke (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetést eredményez, valamint sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt jogorvoslathoz való jogukat.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy tényállása szerint jelen alkotmányjogi panasz I. IV., VI., VIII. és X. rendű indítványozói (az alapper I., V., VII., IX., és XI. rendű felperesei) halmozott fogyatékkal élő, teljes körű gondozásra szoruló személyek, míg a II., V., VII., IX., XI. rendű indítványozók (az alapper II., VI., VIII., X., XII. rendű felperesei) a gondozásukat ellátó szülők.
- [4] 2.1. Az indítványozók 2015-ben a támogatott lakhatás szakosított intézményi ellátás igénybevétele érdekében fordultak az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló per II. rendű alpereséhez a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósághoz, aki központi költségvetési szerv és kötelezettségei közé tartozik a pszichiátriai betegek, fogyatékos személyek ellátásának biztosítása. 2015 májusában a II. rendű alperes arról tájékoztatta a II. és IX. rendű indítványozót, hogy az intézményrendszer átalakítása megkezdődött, a program célcsoportjába azok a fogyatékos személyek tartoznak, akiket nagy létszámú intézményekben látnak el, célja a fogyatékos személyek számára az ápolást, gondozást nyújtó bentlakásos szociális intézményi férőhelyek kiváltása. Ezt követően a II. rendű indítványozó beadványában azt kérte a II. rendű alperestől, hogy a támogatott lakhatás iránti kérelméről hozzon határozatot. A II. rendű alperes 2015. szeptember 4-én SZGYF-IKT-10139-1/2015. számú iratában arról tájékoztatta a II. rendű indítványozót, hogy a 2013. január 1. óta az állami fenntartásban működő fogyatékos személyeket ellátó intézményekben történő felvétel nem hatósági eljárás, a szociális intézményi jogviszony keletkezését az erről dönteni jogosult személy intézkedése alapozza meg. Tájékoztatta a II. rendű indítványozót az eljárásrendről és arról, hogy az I. rendű indítványozó elhelyezése iránti kérelmét – meghatározott mellékletekkel együtt – az intézmény kiválasztásával terjesztheti elő. Mivel a kérelem intézményi megjelölést nem tartalmazott, annak továbbítására nem került sor. 2017. október 26-án a II. rendű felperes annak közlését kérte, hogy van-e olyan támogatott lakhatás vagy lakóotthon Budapesten, ahová az I. rendű indítványozó felvételét kérheti. 2017. november 14-én a II. rendű alperes közölte, hogy a II. rendű indítványozó kérelme intézményi megjelölést nem tartalmazott, annak továbbítására sem került sor. 2017. november 23. napján a II. rendű alperes SZGYF-IKT-27014-6/2017. számú iratában azt közölte, hogy fenntartásában a súlyos-halmozott fogyatékkal élők számára támogatott lakhatást biztosító otthonok vagy lakóotthonok Budapesten nincsenek, így ehhez várólista sem tartozik. Az ellátás igénybevételére az indítványozók kérelmet nem terjesztettek elő.
- [5] 2.2. Ezen előzményeket követően, I–XI. rendű indítványozók (I–II., IV–XII. rendű felperesként), keresetet terjesztettek elő a Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság előtt a Belügyminisztérium mint a Kormány szociálpolitikáért felelős tagja I. rendű alperes, valamint a II. rendű alperes ellen annak megállapítását kérve, hogy az I. és II. rendű alperesek megsértették a felperesek emberi méltóságát, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához,

az annak részét képező kapcsolattartáshoz és egyenlő bánásmódhoz fűződő jogukat azzal, hogy nem gondoskodtak Budapesten a súlyos-halmozott fogyatékossgal élő személyek tartós bentlakását lehetővé tevő önálló, avagy közösségi lakhatás megszervezéséről és fenntartásáról. Kérték, hogy a bíróság kötelezze az alpereseket a jogsértés abbahagyására, a jogsértést megállapító ítélet rendelkező részének saját honlapjukon és a Magyar Távirati Iroda útján történő közzétételére. A sérelmes helyzet megszüntetését akként kérték, hogy Budapest területén biztosítsanak az I., V., VII., IX. és XI. rendű felpereseknek tartós bentlakást lehetővé tevő, a nemzetközi szakmai normáknak, a Magyarország által ratifikált nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeknek megfelelő, támogatott lakhatást, továbbá a sérelmes helyzet megszüntetéséig a saját költségükön a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 75. § (1) bekezdés *b)–d)* pontjai szerinti szolgáltatásokat. Valamint kérték, hogy a bíróság egyetemlegesen kötelezze az alpereseket a felperesek javára személyenként 5 000 000 forint nem vagyoni kártérítés megfizetésére.

- [6] Az elsőfokú bíróság a hatályon kívül helyezést követően megismételt eljárásban – a részítéletével megállapította; hogy az alperesek megsértették az I., II., IV., V., VI., VII., VIII., IX., X., XI., és XII. rendű felperesek emberi méltóságát, magánélethez fűződő személyiségi jogát és az egyenlő bánásmód követelményét azzal, hogy az I. rendű alperes Budapestre kiterjedően elmulasztotta a súlyos, halmozott fogyatékossgal élő személyek részére támogatott lakhatást nyújtó intézményi ellátások rendszerének meghatározását, valamint elmulasztotta az irányítása alatt álló II. rendű alperes működése törvényességének ellenőrzését; a II. rendű alperes elmulasztotta Budapesten a súlyos-halmozott fogyatékossgal élő személyek részére támogatott lakhatást nyújtó intézmény megszervezését és fenntartását. Az alpereseket a jogsértés abbahagyására és arra kötelezte, hogy a részítélet rendelkező részét 15 napon belül 90 napi időtartamban tegyék közzé a honlapjukon. Az I. és II. rendű alpereseket a sérelmes helyzet megszüntetésére kötelezte oly módon, hogy Budapest területén biztosítsanak az I., V., VII., IX., és XI. rendű felpereseknek támogatott lakhatási ellátást, melynek elérhetőségéig is biztosítsák részükre a lakhatási szolgáltatáson kívüli további szolgáltatásokat. Az elsőfokú bíróság egyetemlegesen kötelezte az alpereseket, hogy fizessenek meg az I., II., IV., V., VI., VII., VIII., IX., X., XI. és XII. rendű felpereseknek személyenként 5 000 000 forintot, míg ezt meghaladóan a keresetet elutasította.
- [7] Az elsőfokú részítélet indokolása szerint a Fővárosi Ítéltábla a 32.Pf.21.346/2018/12-II. számú hatályon kívül helyező végzésében megállapította a Budapesten elérhető támogatott lakhatás hiányában az I. és II. rendű alperes magatartásának jogellenességét. Az elsőfokú bíróság a jogszabályokból egyenesen levezethetőnek tartotta, hogy a fogyatékossgal élő felpereseket mindennemű további feltételtől mentesen, kifejezetten Budapesten és kifejezetten a támogatott lakhatásnak minősülő, szakosított ellátás illeti meg. Az elsőfokú ítélet indokolása – többek között – utalt a Szocvtv. 66/A. § (1) bekezdése 2015. január 1. napjától hatályos rendelkezésére, amely szerint a fogyatékos személyek részére teljes körű ellátás nagylétszámú intézmények átalakítása vagy új férőhely létrehozása esetén csak támogatott lakhatás formájában biztosítható. Ez alapján arra a következtetésre jutott, hogy ez az ellátás csak két módon nyújtható: vagy intézmény átalakítással, vagy új férőhely létrehozással. Mindkét esetben kizárólag támogatott lakhatás formájában „a jelenben és nem a bizonytalan jövőben”. Figyelemmel a hatályon kívül helyező végzésben foglaltakra, tényként utalt arra, hogy Budapest területén nincs ilyen ellátási forma, ezért indokolása szerint 2013. január 1. napjától az állam köteles gondoskodni a szakosított ellátásról a Szocvtv. 88. § (1) bekezdése alapján, így az államnak minden megye területén kötelessége megszervezni és fenntartani a szakosított ellátást. Egyebek mellett azt is kifejtette, hogy a Szocvtv. 75. §-a 2013. január 1. napjától létrehozta a támogatott lakhatási formát, a 66/A. § alapján pedig 2015. január 1. napjától a szakosított intézményi ellátást csak ebben a formában lehet nyújtani, ezért az állam a jogszabály hatályba lépésétől kezdődően köteles ezt az ellátást biztosítani, hogy a felperesek igénye a támogatott lakhatási ellátáshoz való jogon alapul, mert „a fogyatékkal élő felperesek jogosultak arra, hogy budapesti lakóhelyükön és a jelenben, azaz nem a távolba vesző jövőben juthassanak hozzá az őket megillető ellátáshoz”. Míg a II. rendű alperes költségvetési finanszírozás hiányán alapuló védekezése vonatkozásában arra jutott, hogy az olyan közjogi kérdés, ami a felperesek magánjogi igényével szemben a kimentésre nem alkalmas.
- [8] 2.3. Az elsőfokú bíróság részítélete ellen az alperesek terjesztettek elő fellebbezést. A Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság 8.Pf.20.047/2022/5. számú részítéletével az elsőfokú bíróság részítéletének nem fellebbezett részét nem érintette, míg fellebbezett rendelkezését azzal a pontosítással hagyta helyben, hogy az egyetemlegesen kötelezett I. és II. rendű alperesek az I., II., IV., és XII. rendű felpereseknek mint egyetemlegesen jogosultaknak kötelesek az elsőfokú perköltséget megfizetni. A másodfokú bíróság részítéletének indokolása szerint a Szocvtv. 75. §-ának 2013. január 1. napjától történő hatályba lépése intézményi struktúraváltást szolgált, mely alapján a támogatott lakhatás hivatott biztosítani a fogyatékos személyek ellátását. Míg a 2015. január 1-től hatályba lépett Szocvtv. 66/A. § (1)–(5) bekezdései az ún. „kitagolás” folyamatának hatékonyságát erősítette. Az

indokolás kitért az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének értelmezésére is, mely szerint annak első mondata a szociális biztonságra törekvést mint államcélként deklarálja, a második mondat a „támogatásra jogosult” fordulatával nem az adott személy adott ellátásra való feltétel nélküli jogosultságát fejezi ki.

- [9] Ehelyett a jogalkotói kötelezettséget teremtett a végrehajtó hatalom oldalán a támogatások törvényi rendszerének kidolgozására és a támogatások valós nyújtására, elérhetőségének megteremtésére, „egyúttal a másik oldalon jogosultságot teremt az abból fakadó igényérvényesítésre, hogy az alperesek feladatellátása révén létező ellátások a fogyatékkal élők és más támogatásra szorulóknak rendelkezésére állnak”. Erre nézve azt is kifejtette, hogy az alperesek kötelezettségének elmulasztása következtében a szakosított ellátási formák elvi igénybevétele kizárt, ami a jogosulti oldalon „az ebből fakadó személyiségsérelem érvényesíthetőségét vonja maga után, amelynek objektív és szubjektív szankcióit a Ptk. határozza meg azzal, hogy a bíróság döntésének egyedi rendelkezése tölti meg azokat tartalommal”. Álláspontja szerint a fogyatékos személyek és szüleik oldalán alanyi jog keletkezett, amely azért sem tagadható, mivel a Szocvtv. 88. §-a szerint 2013. január 1. napjától az állam szervein keresztül köteles gondoskodni a fogyatékos személyek szakosított ellátásának megszervezéséről. Mivel jogosultság hiányában a kötelezettségek kiüresednének, az intézkedések elmaradása az állampolgári jogok mellett a személyhez fűződő jogok gyakorlását is ellehetetlenítené.
- [10] Indokolásában kifejtette továbbá, hogy a személyiségi jog megsértését önmagában nem zárja ki, hogy a felperesek a nagy létszámú elhelyezést nyújtó otthonokat nem vették igénybe, mert erre nem kényszeríthetők. A támogatott lakhatás bevezetése 2013-tól törvényi kötelezettség, melyet az alperesek akként köteles teljesíteni, hogy az ország területén lakóhellyel rendelkező fogyatékos személy számára lakóhelye, családtagjai közelében elérhető legyen, ennek hiányában ugyanis sérül a családi élethez és kapcsolattartáshoz való joga. Az alperesek azon védekezésével összefüggésben kifejtette, hogy közömbös, hogy létezik-e az ország más területén támogatott lakhatás mint ellátási forma, mivel a felperesek a „családi kapcsolataikat érintő személyiségi jogaik sérelmét vállalva azt nem kötelesek igénybe venni”. Megállapította, hogy az alperesek nem igazolták a férőhelyek valós elérhetőségét, ugyanakkor az egyéb fenntartású budapesti támogatott lakhatási férőhelyek léte nem bizonyítja az alperesek kötelezettségének maradéktalan teljesítését, miután arra az alperesek nem egyházak és civil szervezetek útján kötelesek. A másodfokú bíróság arra nézve is osztotta az elsőfokú bíróság álláspontját, hogy a Szocvtv. 66/A. § (1)–(5) bekezdéseinek 2015. január 1. napján hatályba lépő rendelkezéseiből az következik, hogy a felperesek a budapesti meglévő intézményekben új férőhelyekre, vagy új intézményekben új férőhelyekre jogosultak, azonban ilyen új férőhelyek az elsőfokú eljárás során nem létesültek. A jogszabály hatályba lépésének időpontjára tekintettel a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezéseit tartotta alkalmazandónak a jogsértés megállapítására és a további jogkövetkezmények alkalmazására.
- [11] A másodfokú bíróság osztotta az elsőfokú bíróság álláspontját a felperesek emberi méltósága, a magánélethez és egyenlő bánásmódhoz fűződő személyiségi jogának megsértésére vonatkozóan. Az egyenlő bánásmód sérelmére alapított keresettel összefüggésben kifejtette, hogy a Budapesttől távoli intézmények igénybevétele a felperesektől nem elvárható. A támogatott lakhatás igénybevételére irányuló igény nem egyéni szükséglet kielégítését célzó elvárás, miután az törvényben meghatározott ellátási forma, amelynek elérhetetlensége a felperesek jogainak sérelméhez vezetett. A fogyatékossgal élő felperesek az Ebktv. 8. § g) pontja, míg a szülők a 8. § t) pontja szerinti védett tulajdonsággal rendelkeznek. Az édesanyák nem a saját magatartásuk, hanem az adott csoporthoz tartozásuk miatt szenvednek hátrányt, ami nem egyéni körülményeiken alapul, védett tulajdonságuk – nevezetesen: a gyermekük fogyatékossga és az anyai mivoltuk – állandó és megváltoztathatatlan.
- [12] 2.4. A jogerős részítélet ellen az alperesek felülvizsgálati kérelemmel éltek. Az I. rendű alperes felülvizsgálati kérelme a jogerős részítélet hatályon kívül helyezésére, és elsődlegesen a kereset elutasítására irányult, másodlagosan arra, hogy a Kúria kötelezze az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára. A II. rendű alperes felülvizsgálati kérelme a jogerős részítélet hatályon kívül helyezésére, és az elsőfokú bíróság részítéletének megváltoztatására, valamint a kereset elutasítására irányult. A Kúria az alperesek felülvizsgálati kérelmét megalapozottnak találta, és felülvizsgálati részítéletével a jogerős részítéletet – az első- és másodfokú eljárási költségre és illetékre is kiterjedően – hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróság részítéletét megváltoztatta és az I–II., IV–XII. rendű felperesek keresetét elutasította, továbbá rendelkezett a perköltség viseléséről.
- [13] A Kúria döntésében kitért arra, hogy a konkrét perben nem azt kellett megítélnie, hogy a felpereseket megilleti-e a szociális ellátás támogatott lakhatás formájában történő igénybevételéhez való jog, az ugyanis az indokolás szerint a per adatai alapján nyilvánvaló. Ehelyett a felülvizsgálati kérelmek alapján a Kúriának azt kellett a vizsgálat tárgyává tennie, hogy a felperesek és az alperesek között van-e olyan polgári jogi jogviszony, ami az érvényesített személyiségvédelmi igényt megalapozza. Ennek során a Kúria részletesen ismertette a vonatkozó

jogelméleti alapokat, a kapcsolódó jogirodalmat, valamint az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataiban megfogalmazott jogelveket.

- [14] Mindezek alapján arra az álláspontra jutott, hogy a szociális ellátáshoz való jog nem az Alaptörvényben biztosított alanyi jog, hanem olyan alkotmányos jog, amely az állam törvényi szintű szabályozási kötelezettségét vonja maga után, és amelyet az állam a mindenkori gazdasági teljesítő képességére tekintettel biztosít. Az alpereseknek mint az állam végrehajtó szerveinek a perben sérelmezett magatartására a személyiségi jogi védelem nem terjed ki; a közhatalmat gyakorló alpereseknek a közjogi feladataik ellátása, illetve az általános igazgatási tevékenységük körében a felperesek által állított mulasztása – a felek közötti közvetlen kapcsolat hiányában – személyiségi jogviszonyt nem keletkeztet; így a személyiségvédelmi igényérvényesítés feltétele nem teljesül. Erre tekintettel a polgári perben, a polgári jogviszonyok alapján eljáró bíróságnak – jogszabályi felhatalmazás hiányában – nincs hatásköre a közjogi viszonyok körébe tartozó intézkedések megtételére kötelezni az alpereseket. Erre figyelemmel a Kúria úgy ítélte meg, hogy a perbeli esetben a személyiségvédelem a személyiségi jogviszony hiánya miatt nem alkalmas jogi eszköz a felperesek céljának, a szociális ellátás választott (nevezetesen támogatott lakhatás) formájában történő igénybevitelének az eléréséhez. A kúriai döntés kiemelte, hogy az állam végrehajtó szerveiként eljáró alpereseknek a közjogi feladataik ellátása körében a felperesek által állított mulasztása személyiségi jogviszonyt nem keletkeztet, ezért a konkrét ügyben a keresetnek nincs jogalapja.
- [15] 3. A felperesek mint indítványozók ezt követően az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasszal fordultak a Kúria felülvizsgálati részitélete ellen az Alkotmánybírósághoz, a kúriai döntés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Nézetük szerint a Kúria kifogásolt részitélete sérti az indítványozók Alaptörvény II. cikkébe foglalt emberi méltóságát, valamint az indítványozók XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogát, ellentétes továbbá az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal. Az indítvány kiemelte, hogy az I., IV., VI., VIII. és X. rendű indítványozók súlyos-halmazott fogyatékos felnőtt emberek (továbbiakban: fogyatékkal élő indítványozók), míg a II., III., V., VII., IX. és XI. rendű indítványozók az őket gondozó, 60-85 éves édesanyák (továbbiakban: indítványozó szülők). A fogyatékkal élő indítványozók önellátásra képtelenek, teljeskörű, folyamatos gondozásra szorulnak, melyet az indítványozó szülők látnak el. Az indítvány részletesen ismertette a per jogalkotási előzményeit, továbbá az adott ügy pertörténetét, illetve tényállását, valamint számba vette az indítvány benyújtásának formai és tartalmi követelményeit. A konkrét per jogszabályi háttereként az indítvány egyrészt utalt a Fogyatékosysággal élő személyek jogairól szóló Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (a továbbiakban: CRPD Egyezmény) 19. cikkére, amely a fogyatékosysággal élő „indítványozók” önálló élethez való jogát garantálja. Továbbá utalt a fogyatékos személyek ellátásáról szóló XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) 17. § (1) bekezdésében foglaltakra, amely rögzíti, hogy a fogyatékos személynek joga van a számára megfelelő lakhatási forma megválasztásához.
- [16] A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt (a továbbiakban: Szocvtv.) a jogalkotó a 2012. évi CXVIII. törvény 2013. január 1-jével akként módosította, hogy annak folytán a Szocvtv. a szakosított ellátási formákról szóló III. címét kibővítette a támogatott lakhatással [Szocvtv. 75. § (1) és (2) bekezdései]. Az indítvány részletesen idézte a vonatkozó törvényjavaslat indokolását, amely – többek között – utalt az új jogintézmény kialakításának okára. Az indítvány idézte továbbá az ellátási forma Javaslat szerinti bemutatását, illetve fő jellemzőit. Emellett utalt a Szocvtv. a 2012. évi CXII. törvény módosítása folytán 2013. január 1-jén hatályba lépett 88. § (1) bekezdése b) pontja szerint az állam az állam fenntartói feladatainak ellátására a Kormány rendeletében kijelölt szerv útján köteles gondoskodni „a fővárosban [...] fogyatékos személyek szakosított ellátásának a megszervezéséről és fenntartásáról.”
- [17] Majd ezt követően a Szocvtv. – a 2014. évi CI. törvény folytán 2015. január 1-jei hatállyal – kiegészült a 66/A. §-sal, amely a támogatott lakhatás szabályait pontosította. Összességében megállapította, hogy a Szocvtv. 2013-as módosítása folytán a támogatott lakhatás megalkotásával az állam új szakosított ellátási formát hozott létre a felnőtt korú, fogyatékkal élő emberek számára. Az új ellátási forma mint jogintézmény létrehozását 2011 óta hosszas előkészítés előzte meg, amely összhangban áll Magyarország nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettségeivel (lásd: CRPD Egyezmény). Az új ellátás normatív alapokon nyugszik: a jogintézmény lényeges tartalma törvényi szinten, a Szocvtv.-ben került meghatározásra.
- [18] A támogatott lakhatás abban különbözik más ellátási formáktól, hogy az intézeti ellátáshoz képest lényegesen nagyobb autonómiát és életteret biztosít az ellátást igénybe vevő emberek számára. Az autonómia biztosításának célja, hogy a felnőtt korú fogyatékkal élő emberek olyan életminőséget élvezhessenek, amelyet a fogyatékkal nem élő emberek élveznek. Ahhoz, hogy az egyenlő feltételek biztosítottak legyenek a támogatott lakhatás komplex szolgáltatások együtteseként biztosítandó. A támogatott lakhatás biztosítása állami feladat. A feladat

ellátásáról a Kormány által kijelölt szerv, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság mint-fenntartó köteles gondoskodni. A támogatott lakhatási forma 2015. évtől kezdődően fokozatosan a korábbi intézményi és lakóotthoni ellátás helyébe lépett. Utalva a Szocvtv. 93. § (1) bekezdésére, továbbá a 94/A. § (1)–(2) bekezdéseiben foglaltakra megállapította, hogy az azokban foglalt jogorvoslati rendelkezések szerint az intézményvezető döntésével szemben a fenntartóhoz benyújtott jogorvoslatnak van helye. Míg a fenntartói döntéssel szemben közigazgatási bírósági eljárás kezdeményezhető. Azaz a jogorvoslati eljárás feltétele az intézményvezetői döntés, ebből következően az intézményvezetői döntés feltétele az intézmény létezése. Emellett hivatkozott a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1) bekezdésére, valamint 8. § (1) bekezdésében foglaltakra, ez alapján nézete szerint 2018. január 1-jétől már nemcsak közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt, hanem annál tágabb körben van helye közigazgatási jogvitának.

- [19] Az indítványozók álláspontja szerint a kifogásolt döntéssel összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés egyrészt, hogy a polgári jogi igényérvényesítés (személyiségi jogi per) alkalmas jogérvényesítési lehetőség-e az állami kötelezettségek nemteljesítésével okozott alapjogsérelmek orvoslására. Az indítványozók ugyanis azért indítottak személyiségi jogi pert alapjogaik sérelmei okán, mivel más alapjogi igényérvényesítési lehetőség nem állt rendelkezésükre. Hivatkozásuk szerint, amennyiben nem alkalmas a személyiségi jogi per az alapjogi igényérvényesítésre, és más igényérvényesítési lehetőség sem áll az indítványozók rendelkezésére, akkor kérdésként merül fel, hogy eleget tesz-e az állam az alapvető jogok védelmével kapcsolatos alaptörvényi kötelezettségének [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés]. Másrészt – az indítványozók nézete szerint – amennyiben a speciális, egyes alapjogi igények érvényesítésére szolgáló eljárás hiányában a személyiségi jogi pert mint polgári jogi igényérvényesítési lehetőséget szánja a jogalkotó arra, hogy megfelelő védelmet biztosítson az alapjogok védelmében, akkor alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként merül fel az, hogy megfelel-e az alkotmányos normáknak az ilyen perekben alkalmazott azon jogértelmezés, amely szerint az állami szerveket nem terheli felelősség – az egyébként őket kötelező – alapjogok megsértése esetén. Ugyanis a bírói döntés ezen értelmezése az indítványozók szerint ez alaptörvény-ellenes jogértelmezés. Az indítvány érvelése szerint a személyiségi jogi per volt az egyetlen igényérvényesítési lehetőségük az adott ügyre vonatkozóan. Az indítványozók megítélése szerint a közhatalmi szereplő személyiségi jogsértését ugyanolyan elvek szerint kell elbírálni, mint bármely más jogalany jogsértését. A kúriai döntés jogértelmezése érvelésük szerint alkotmányosan nem elfogadható, mivel az alapjogsértésből fakadó személyiségi jogi igény érvényesítése esetén éppen a közhatalmat gyakorló állami szerveket privilegizálja, – az összes többi jogalannyal szemben –, és felmenti őket a felelősség alól, következmények nélkül hagyva az állami szerv alapjogsértését, még ha az olyan súlyos sérelmet okoz is, mint ami az indítványozókat érte. Ugyanakkor az indítvány azt is kifejtette, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság álláspontja egyezik a Kúria álláspontjával, miszerint az állami szervek nem vonhatók felelősségre polgári perben az alapjogsértő magatartásukért, úgy ez esetben megállapítható, hogy az indítványozóknak nem volt megfelelő jogérvényesítési lehetőségük alapjogsérelmük orvoslására.
- [20] Az indítvány részletesen ismertette az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény II. cikkébe foglalt emberi méltósághoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát. Nézetük szerint, azzal, hogy a kifogásolt kúriai döntés arra a megállapításra jutott, hogy nem jelenti az emberi méltóság sérelmét, ha alperesek – a konkrét ellátás nyújtását kötelezővé tevő törvényi előírás ellenére – egyáltalán nem biztosítanak egy, az indítványozók méltóságát védő, az emberhez méltó életet biztosító jogintézményt (támogatott lakhatást), figyelmen kívül hagyta az indítványozók emberi méltóságát. Továbbá az indítvány érvelése szerint a kúriai döntés elmulasztotta továbbá értékelni, hogy a felnőtt korú fogyatékkal élő indítványozók támogatott lakhatás hiányában nem jutnak hozzá ahhoz, hogy életvitelszerűen közösségben élhessenek, másrészt a támogatott lakhatás tartalmát képező, az Szocvtv. 57. § (1) bekezdés b)–d) pontjai szerinti, tevékeny életet, állapotuknak megfelelő fejlesztésüket biztosító szolgáltatásokhoz, melynek következtében sérül az önálló élethez, közösségben éléshez, lakóhelyük szabad megválasztásához, másokkal egyenlő szabad döntésükhöz való joguk. Emellett megfosztja a fogyatékkal élő indítványozókat attól, hogy egyéni képességeikhez mérten önálló, a kortársaikkal együtt élhessenek, valamint fenntartja az őket gondozó szülőktől való függés állapotát. Hivatkozása szerint a támogatott lakhatás hiánya megfosztja a fogyatékkal élő indítványozókat attól az életminőségtől is, hogy saját családot alapíthassanak és saját családban élhessenek. Míg az indítvány a felnőtt korú fogyatékos gyermekeiket gondozó szülők esetében az emberi méltóságuk sérelmét abban látta, hogy a felnőtt korú gyermekeik jogsérelme következtében személyes életük lehetőségei, emberi létezésük tere jogsértő módon beszűkült, életük gyermekeik folyamatos jelenlétet és munkát igénylő ellátása okán, rendkívül csekély mértékű.
- [21] Az indítvány azt is kifejtette, hogy a kifogásolt bírói döntés folytán az indítványozók azáltal, hogy a döntés azt állapította meg, hogy a közjogi jogsértés nem alapoz meg személyiségi jogi igényt, s ezzel nem került biztosításra az indítványozók számára a támogatott lakhatás jogintézménye, észszerű indok nélkül hátrányosabb hely-

zetbe kerültek ép embertársaiknál. Utalt arra, hogy az indítványozók védett tulajdonsága a fogyatékoságuk. Az indítványozókkal összehasonlítható és egyben homogén csoportot képeznek a szintén felnőtt korú, nem fogyatékos, az ép emberek, valamint szüleik. Hivatkozásuk szerint a fogyatékkal élő indítványozók fogyatékoságuk miatt szenvedtek hátrányos megkülönböztetést a velük összehasonlítható helyzetben lévő, nem fogyatékos emberekhez képest. A két homogén csoport közötti megkülönböztetésnek nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka. Ezt támasztja alá, hogy a Szocvtv. módosításának célja épp az indítványozók egyenlő méltóságának biztosítása volt a társadalomban és önálló családban való együttélési esélyeiket erősítő jogintézmény létrehozásával. Míg a fogyatékos gyermekeiket nevelő indítványozókat az „átsugárzó diszkrimináció” elve alapján a közvetlenül gyermekeiket érő hátrányos megkülönböztetés közvetetten érinti. Felnőtt korú gyermekeik fogyatékoságán keresztül ugyanis a szülő indítványozók is hátrányos megkülönböztetést szenvednek.

- [22] Míg az indítványozók a jogorvoslathoz való joguk sérelmét abban látták, hogy azzal, hogy az alperesek elmulasztották jogszabályi kötelezettségük teljesítését (a támogatott lakhatást biztosító intézmény létrehozását), nemcsak a támogatott lakhatást nem tudták igénybe venni, hanem elzárták őket a jogérvényesítés valamennyi útjától, így a kifogásolt kúriai döntés folytán valójában semmilyen jogérvényesítési út nem áll rendelkezésükre. Az indítvány egyben utalt arra, hogy az általa is idézett tényállás szerint az indítványozók kifejezetten kérték, hogy alperesek hozzanak határozatot kérelmükről, azonban az indítványozók arról kaptak tájékoztatást, hogy a támogatott lakhatást biztosító intézmény nem jött létre, kérelmük elbírálása pedig nem minősül hatósági eljárásnak. Álláspontjuk szerint nem jött létre olyan intézmény, amelynek a fenntartója döntést hozhatott volna az indítványozók ellátás igénybevételére irányuló kérelméről, emiatt nem volt olyan szerv, amely a Szocvtv. 94/A. §-a szerinti döntést meghozta volna. Ezért nem született olyan döntés, amivel szemben a Szocvtv. szerinti jogorvoslatokkal élni lehetett. Ugyanakkor az indítványozók számára sérelmes helyzet (éppen az intézmény létrehozatalának elmaradása miatt) ezzel együtt is fennállt. Az indítvány utalt arra is, hogy ugyan a 2018. január 1-je óta hatályos Kp. szerint, ha egy közigazgatási szerv egy közigazgatási cselekményt jogszabályi kötelezettsége ellenére elmulaszt megvalósítani, úgy közigazgatási perben kérhető a mulasztás megállapítása vagy a közigazgatási jogviszonyból eredő kötelezettség teljesítésére kötelezés. A 2018. évet megelőzően erre azonban az indítványozóknak nem volt lehetősége. Nézetük szerint a kifogásolt kúriai döntés azon megállapítása, amely szerint „a közhatalmat gyakorló alpereseknek a közjogi feladataik ellátása, illetve az általános igazgatási tevékenységük körében a felperesek által állított mulasztása – a felek közötti közvetlen kapcsolat személyiségi jogviszonyt nem keletkeztet” (Indokolás, [88] bekezdés), figyelmen kívül hagyja, hogy indítványozóknak sem közigazgatási, sem bírósági jogorvoslati lehetősége nem volt jogaik érvényesítésére.

II.

- [23] Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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.”

„XV. cikk (2) 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.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

III.

- [24] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben az indítványokkal szemben foglalt formai és tartalmi követelményeknek.
- [25] 1. Az Abtv. 27. §-a alapján az „alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”.

- [26] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók az alkotmányjogi panaszukat határidőben (a felülvizsgálati ítéletet az indítványozók jogi képviselője 2023. május 8-án vette át, míg a alkotmányjogi panaszt 2023. június 2-án) nyújtották be. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján a Kúria mint felülvizsgálati bíróság által hozott Pfv.IV.21.186/2022/10. számú ítéletének az ügy érdemében hozott, jogorvoslattal már nem támadható döntésének alkotmányossági vizsgálatát kérték, amely ellen fellebbezésnek vagy további felülvizsgálatnak nincs helye, továbbá az indítványozók az Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmére hivatkoztak, ezért az alkotmányjogi panasz e tekintetben is megfelel az Abtv. 27. §-ában előírt követelményeknek. Az indítványozók alkotmányjogi panaszuk benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkeznek, és érintettségük, mivel a személyiségi jog megsértése iránt indított ügyben felperesek [27. § (2) bekezdés a)–c) pontjai] voltak, fennáll.
- [27] 2. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek részben tesz eleget. Az indítvány tartalmazza: a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozók indítványozói jogosultságát megalapozza (Abtv. 27. §) b) az eljárás megindításának indokát (az indítványozók álláspontja szerint a kifogásolt bírói döntés több alapjogukat is sérti); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírósági döntést (a Kúria Pfv.IV.21.186/2022/10. számú részítélete); d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit (II. cikk, XV. cikk (2) bekezdése, továbbá a XXVIII. cikk (7) bekezdése); f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott bírósági döntés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt.
- [28] Az indítványozók indítványukban az Alaptörvény II. cikkének a sérelmére is hivatkoztak. Az alkotmányjogi panasz alapján megállapítható azonban, hogy az emberi méltósághoz való jog sérelmét az indítvány csak az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés sérelmével összefüggésben állította, önálló érvelést erre vonatkozóan nem adott elő. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az indokolás hiánya [lásd pl. 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]] az ügy érdemi elbírálásának akadály.
- [29] 3. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]].
- [30] 3.1. Az indítványozók a kifogásolt kúriai részítélet folytán a jogorvoslathoz való joguk sérelmét is állították. Az indítványozók érvelése, bár látszólag két okból állítja a kifogásolt kúriai döntésnek az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe ütközését, tartalma szerint valójában egy érvet tartalmaz. Eszerint 2018. január 1-je előtt nem állt az indítványozók rendelkezésére a közigazgatási eljárásban olyan igényérvényesítési lehetőség, amely a hatóság hallgatása, azaz formális határozat hiányában is lehetővé tette volna, hogy fellebbezti a hatósághoz, vagy bírósághoz fordulhassanak.
- [31] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. „A jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági (más közigazgatási) döntésekre terjed ki, tartalmát tekintve pedig azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni [pl. 3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]].
- [32] Emellett Alaptörvény azt is megköveteli, hogy a jogorvoslati jog által nyújtott védelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat hatékony jellegét számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírlat terjedelme, a jogorvoslat elintézésére nyitva álló határidő, vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége. A jogorvoslathoz való jog érvényesülésének tehát alapvető feltétele a határozat közzétevése. Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogorvoslati lehetőség, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát [3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]]. A jogorvoslatot elbíráló szerv nem köteles a kérelemnek minden körülmények között helyt adni, az azonban feltétlenül szükséges, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák és a jogorvoslati kérelemben foglaltakat a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően érdemben megvizsgálják.

- [33] 3.1. Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben megállapította, hogy az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszukban támadott felülvizsgálati részítélet a személyiségi perben fentiek szerinti feltételeknek eleget tesz (a jogszabályi feltételeknek megfelelően, a felülvizsgálati kérelem keretein belül érdemi vizsgálatot folytatott le, döntését pedig érdemi indokolással alátámasztotta, arra alapítva hozta meg). Azaz az indítványozók a személyiségi joguk megsértése iránti peres ügyükben nem voltak elzárva attól, hogy a jogorvoslati jogukkal élhessenek, ugyanakkor a peres eljárás során jogorvoslattal nem ők, hanem az I. rendű és a II. rendű alperes éltek. A „valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás” {35/2013. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [16]} lehetősége azonban a konkrét személyiségi jogi perben valamennyi peres fél számára biztosított volt. Ezen indítványi érveléssel összefüggésben –, miután a jogorvoslás lehetősége – a fentiekben bemutatottak szerint – a konkrét személyiségi jogi perben biztosított volt, a kérelem alapján nem merült fel sem olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, sem bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye, amelynek a megválaszolását a konkrét alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság indokoltnak tartaná.
- [34] 3.2. Az indítványozók által állított, a közigazgatási határozat meghozatalának hiányára, illetve az ezzel összefüggésben előadott, igényérvényesítési lehetőségük elzárására vonatkozó jogorvoslathoz való joguk sérelmével összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat jegyzi meg. Az Abtv. 27. §-ára alapított panasz eljárás egy formalizált eljárás, meghatározott, a fentiekben ismertetett feltételek fennállása esetén alkalmas az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására. Az egyik ilyen feltétel, hogy az alaptörvény-ellenesség a konkrét bírósági döntés folytán következzen be. Az indítványozók a jogorvoslati joguk sérelmét (illetve annak tartalma szerint valószínűleg nem is ezt, hanem az igényérvényesíthetőségük hiányára alapított sérelmüket, amely valószínűleg a tisztességes hatósági eljáráshoz való joguk, továbbá a bírósághoz fordulás jogát érinthetné) azonban indokolásukban a bírósági eljárást megelőző, közigazgatási eljárás megindításának a hiányára, ezzel összefüggésben lényegében a jogalkotási mulasztásra vezették vissza, amely mint előzmény, csak igen távoli kapcsolatban áll a konkrét, általuk kifogásolt személyiségi jogi perben meghozott kúriai felülvizsgálati részítélettel. Ezen érvelés közvetlen kapcsolat hiányában nem áll értékelhető összefüggésben a kifogásolt kúriai döntéssel (megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az állított alaptörvény-ellenességet nem a kifogásolt döntés, hanem az indítványban is előadott, 2018. január 1-je előtti jogszabályok „hiánya” okozta, ez azonban nem jelenti azt, hogy erre nézve az adott ügyben mulasztási per eredménnyel lett volna alapítható). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az indítvány ebben a részében a személyiségi jogi perben meghozott kúriai döntés folytán nem vetett fel sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét.
- [35] 3.3. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a konkrét alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét vetette fel. Vizsgálandó kérdés ugyanis, hogy a kifogásolt bírói döntés az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe foglalt hátrányos megkülönböztetést eredményezett-e a fogyatékos indítványozók, valamint az ő ápolásukat végző indítványozó szülők tekintetében, egészséges embertársaikkal szemben, figyelemmel arra, hogy elzárta őket az önálló családban éleستől, illetve a családalapítás lehetőségétől. Míg ez a megkülönböztetés a fogyatékos indítványozókat ápoló, gondozó szülőket azzal hozza hátrányos helyzetbe, hogy életlehetőségeiket ezen folyamatos ápolásra tekintettel beszűkíti.
- [36] 4. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, a befogadról szóló döntést mellőzve, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése vonatkozásában érdemben bírálta el.

IV.

- [37] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [38] 1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz alapján „a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll

összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), Indokolás [18]} Az Alkotmánybíróság nem vonhatja el azonban az ítélező bíróságok hatáskörét az előttük fekvő tényállás elemeinek átfogó mérlegelésére, csupán a mérlegelés alapjául szolgáló jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját, illetve a mérlegelés alkotmányossági szempontjainak a megtartását vizsgálhatja felül.

- [39] Az Alkotmánybíróság gyakorlata abban is egységes, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszeljárásokban is vizsgálható az Alaptörvény XV. cikkének sérelme. Az Alaptörvény XV. cikke (1) és (2) bekezdéseinek az értelmezett tartalma ugyanis nemcsak a jogszabályokra irányadó alaptörvény-ellenességük vizsgálatakor, hanem a bírói döntésekben megjelenő jogszabály-értelmezésre is, a jogszabályok normatartalmának meghatározása során, a jogszabály konkrét tényállásra vonatkoztatásánál {elsőként: 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [26]; ennek nyomán az újabb gyakorlatból: 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [26]; 2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [46]; 3031/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [28]; 3294/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]; 3002/2021. (I. 14.) AB határozat, Indokolás [60]; 12/2021. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [59]; 3453/2021. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [40] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, a (2) bekezdés értelmében pedig 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. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése tehát a védett tulajdonság szerint tett megkülönböztetést tiltja.
- [41] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelme megállapíthatóságának az egyik feltétele, hogy a hátrányos megkülönböztetés valamely, az Alaptörvényben nevesített védett tulajdonsággal összefüggésben következzen be. Továbbá a másik elengedhetetlen feltétele, hogy a különbségtétel valamely, az indítványozót megillető alapjoggal összefüggésben történjen {lásd pl. 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [49]}. Míg egyéb jogok esetében a XV. cikk (1) bekezdése alapján bírálja el {lásd például: 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [49]; 2/2023. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [38]}.
- [42] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alaptörvényt sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne; azaz alaptörvény-ellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható helyzetben levő jogosultak és kötelezettek között vethető fel. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes {lásd például: 1/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [14]}.
- [43] A megkülönböztetések alkotmányosságának megítélésére alkalmazott teszteket az Alkotmánybíróság már számos korábbi határozatában rögzítette. Az Alkotmánybíróság más mércét alkalmaz az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra: az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségesség-arányosság tesztjét, és más mércét arra az esetre, ha a diszkrimináció-tílmalt az alapjogokon kívüli egyéb jogok tekintetében vizsgálja (észszerűségi tesztet) {14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]; 3250/2019 (X. 30.) AB határozat, Indokolás [30]; 3535/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [44]}.
- [44] 2. Az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdései esetleges sérelmével összefüggésben három kérdést kell vizsgálni. Elsőként azt kell megállapítani, hogy fennáll-e az érintettek hátrányára eltérő bánásmód. Mivel a diszkrimináció szükségképpen egy viszonyrendszerben érvényesül, vizsgálandó továbbá, hogy összehasonlítható helyzetben (homogén csoportban) vannak-e azokkal, akikhez képest a hátrányukat az indítványban állítják. Másodszorban azt kell megvizsgálni, hogy az indítványozók a XV. cikk alapján milyen típusú sérelmet állítanak: a törvény előtti egyenlőség megsértésére hivatkoznak [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése], vagy arra, hogy egy védett tulajdonságra tekintettel tett alapjogi különbségtételről van szó [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése]. Végezetül a megkülönböztetés típusához igazodóan az észszerűségi, illetve a szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával mérlegelni kell, hogy az azonosított hátrányos megkülönböztetés igazolható-e, összeegyeztethető-e az Alaptörvénnyel {22/2023. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [22]}.

- [45] 2.1. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban a kúriai döntés folytán az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglaltak sérelmét állították a „fogyatékoságukra” mint védett tulajdonságukra való tekintettel. Továbbá szintén ugyanezen védett tulajdonságot hívták fel a fogyatékos indítványozókat ápoló szülő indítványozók a XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos különbségtételük okán.
- [46] Az Alkotmánybíróságnak a fentiekben vázoltak alapján a konkrét ügyben vizsgálnia kellett, hogy a bírói döntés különbséget, eltérő bánásmódot alkalmazott-e egyrészt a támogatott lakhatást igénylő „fogyatékos” indítványozók, valamint az „ép” egészséges emberek között. Ennek megítéléséhez szükséges annak vizsgálata, hogy egymással összehasonlítható helyzetben vannak-e, valójában homogén csoportot alkotnak-e az indítványozók (egyrészt a súlyos, halmozottan hátrányos fogyatékos indítványozók, másrészt pedig ezen indítványozók őket ápoló indítványozó szülei) az általuk megjelölt egészséges emberek csoportjával.
- [47] A Kúria a személyiségi jogi perben részítéletével elutasította az indítványozók keresetét, amelyben az indítványozók felperesként annak megállapítását kérték, hogy az alperesek megsértették a felperesek emberi méltóságát, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához, az annak részét képező kapcsolattartáshoz és egyenlő bánásmóddhoz fűződő jogukat annak folytán, hogy nem gondoskodtak Budapesten a súlyos-halmozott fogyatékos-sággal élő személyek tartós bentlakását lehetővé tevő önálló, avagy közösségi lakhatás megszervezéséről és fenntartásáról. Elutasította továbbá az alperesek kötelezését a jogsértés abbahagyására, a jogsértést megállapító ítélet rendelkező részének saját honlapjukon és a Magyar Távirati Iroda útján történő közzétételére. Szintén elutasította az alperesek kötelezését a sérelmes helyzet akként történő megszüntetésére hogy Budapest területén biztosítsanak az I., V., VII., IX. és XI. rendű felpereseknek tartós bentlakást lehetővé tevő, a nemzetközi szakmai normáknak, a Magyarország által ratifikált nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeknek megfelelő, támogatott lakhatást, továbbá a sérelmes helyzet megszüntetéséig a saját költségükön a Szocvtv. 75. § (1) bekezdés b)–d) pontjai szerinti szolgáltatásokat. Valamint elutasította az arra irányuló keresetet, hogy egyetemlegesen kötelezze az alpereseket a felperesek javára személyenként öt millió forint nem vagyoni kártérítés megfizetésére.
- [48] Az indítványozók állítása szerint a kúriai döntés a keresetüket elutasításával, ellehetetlenítette annak a lehetőségét, hogy közösségben, lakóhelyük szabad megválasztásával, szüleiktől független önálló életet élhessenek, illetve saját családot alapíthassanak, így hátrányos helyzetbe kerültek az ép, egészséges állampolgárokhoz képest. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a konkrét bírói döntés folytán létrejött különbségtétel csoportképző ismervét vizsgálta.
- [49] A csoportképző ismerv az indítványozók által megjelölt csoportok között a konkrét ügyben látszólag a család-alapítás lehetősége. Ugyanakkor a kúriai részítélet indokolása azt emelte ki {ahogy az jelen határozat indokolása I/2.4. pontjában (Indokolás [12] és köv.) már bemutatásra került}, hogy a felperesi indítványozókat „nyilvánvalóan” megilleti a szociális ellátás támogatott lakhatás formájában történő igénybevételének a joga. A Kúria döntése indokolásában azt is kiemelte, hogy annak meghozatalakor nem ebben a kérdésben kellett döntenie. Mivel az indítványozók mint felperesek személyiségi jogi pert indítottak, és a személyiségi jogérvényesítés feltétele a személyiségi alanyi jogot sértő vagy veszélyeztető magatartás, amely a jogsértő és a sérelmet szenvedett fél között fennálló kapcsolatban polgári jogi, ezen belül személyiségi jogviszonyt keletkeztet. Ezért a konkrét perben eljáró bíróságnak azt kellett megvizsgálnia – az indítványozók mint felperesek által indított személyiségi jogi igényérvényesítésükre tekintettel, hogy van-e olyan polgári jogviszony a felperesek és az alperesek között, ami az érvényesített személyiségi jogviszonyt megalapozza. Azaz a bíróság a konkrét ügyben nem azt vizsgálta, hogy megilleti-e az indítványozókat a támogatott lakhatáshoz való jog mint szociális ellátási forma, fennállnak-e az indítványozók tekintetében annak feltételei, ebben a kérdésben ugyanis nem foglalt állást.
- [50] Mint formális peres eljárás vizsgálata arra terjedt ki, hogy az adott ügyben fennállnak-e a személyiségi jogi per megindításának feltételei, ennek keretében vizsgálta, hogy a peres felek között fennáll-e polgári jogi jogviszony. Ez alapján pedig arra jutott, hogy a központi kormányzati szerveknek az általános és az absztrakt szinten maradó tevékenysége, illetve mulasztása érintheti a személyek egy csoportját, de ezek az érdeksérelmek nem orvosolhatók a személyiségvédelmi per eszközeivel, miután az a közjogi jogviszonyokba történő felhatalmazás nélküli beavatkozást jelentene. A személyiség általános védelmére hivatkozással az állam közjogi tevékenysége nem kérhető számon, ugyanis polgári jogviszony hiányában a polgári perben eljáró alpereseket a polgári perben eljáró bíróság közjog területére tartozó intézkedésekre nem kötelezheti. [Kivételt képez ez alól, azaz az állam közjogi jellegű tevékenysége akkor képezheti vizsgálat tárgyát a polgári perben, amennyiben erre a jogalkotó kifejezetten felhatalmazást ad (lásd pl. a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősség elbírálása Ptk. 6:548. §, 549. §; illetve konkrét felhatalmazó rendelkezéseket tartalmaz az Ebktv. 12. §-a). A kúriai döntés vizsgálatában utalt arra is, hogy az Ebkt. 12. §-a nem általánosságban, hanem konkrét törvényi keretek között, felhatalmazó rendelkezések útján teremti meg ezt az igényérvényesítési lehetőséget a személyiségi jogi

per útján, az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás előmozdítása érdekében. Ugyanakkor vizsgálata során arra jutott, hogy az Ebktv. felhatalmazó rendelkezései nem tartalmazzak a felperesi indítványozók által a konkrét személyiségi per alapját képező, általuk előterjesztett keresetükben sérelmesnek tartott alperesi tevékenységekre (illetve mulasztásokra) vonatkozó szabályozást, így az nem alkalmas a felperesi indítványozók igényének érvényesítésére.]

- [51] Mivel a Kúria a részítéletével meghozott döntését a peres felek között fennálló polgári jogi, személyiségi jogi jogviszony meglétének hiányára alapította, ezért megállapítható, hogy ebből a szempontból az indítványozók (sem a fogyatékos indítványozók, sem azok szülei) nem hasonlíthatók össze az általuk megjelölt nem fogyatékos emberek csoportjával, valójában az indítványozók fogyatékosága nem bírt relevanciával, miután a Kúria a döntését nem arra, hanem a peres felek közötti a személyiségvédelmi igényt megalapozó, polgári jogi jogviszony hiányára alapította. Összehasonlíthatóság hiányában az indítványozók által állított hátrányos megkülönböztetés a bírói döntés folytán nem áll fenn.
- [52] 3. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy jelen alkotmányjogi panasz eljárás kapcsán is szembesült azzal a ténnyel, hogy egy-egy jogintézmény jogszabályok általi, valamint annak technikai kialakítása közötti időtartam akár lényegesen elválhat egymástól, amely a jogosultak számára az intézményi lehetőségek igénybevételét időben lényegesen hátráltathatja. Ugyanakkor azt is megállapítja, hogy a jelen, az Abtv. 27. §-a szerinti, személyiségi peren alapuló alkotmányjogi panasz nem volt alkalmas annak vizsgálatára, hogy ez az intézmény kiépítésére vonatkozó késedelem okozott-e alaptörvényi sérelmet a konkrét indítványozók számára.
- [53] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Kúria indítványozók által támadott részítélete nem ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, ezért az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2024. március 26.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1328/2023.

