

Alkotmánybíróság
1015 Budapest
Donáti u. 34-45.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: 1V/1328 - 2/2023		
Érkezett: 2023 AUG 22.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☒ @	☐ EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 8	Kezelőiroda: Jui

Ügyszám: IV/1328-/2023.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott

Hajzók Ferenc [REDACTED] képviseli: Schilling Magdolna, gondnok)
I. rendű,

Schilling Magdolna [REDACTED] II. rendű,

Lukácsné Sipos Gabriella [REDACTED] III. rendű,

Vágfalvi Zsófia [REDACTED] képviseli: [REDACTED]
gondnok) IV. rendű,

Vágfalvi Zsoltné [REDACTED] V. rendű,

Benke Veronika [REDACTED] képviseli: [REDACTED]
gondnok) VI. rendű,

Benke Józsefné [REDACTED] VII. rendű,

Szilágyi Krisztina [REDACTED] képviseli: Szilágyi Lászlóné,
gondnok) VIII. rendű,

Szilágyi Lászlóné [REDACTED] IX. rendű,

Miholina Máté [REDACTED] képviseli: dr. Horváth Ildikó gondnok)
X. rendű, valamint

Dr. Horváth Ildikó [REDACTED] XI. rendű

indítványozók (képviseli az 1. sz. melléklet alatt csatolt meghatalmazás alapján: dr. Pető Márk, ügyvéd, [REDACTED])

az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban Abtv.) 27. §-a alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztjük elő a t. Alkotmánybíróság 2023. július 18. napján kelt, 1. sorszám alatti hiánypótlási felhívásának megfelelően egységes szerkezetben.

Kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy – Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján – állapítsa meg a Kúria Pfv.IV.21.186/2022/10. számú ítéletének (a továbbiakban: Bírói Döntés) alaptörvény-ellenességét, mivel az az Alaptörvény II. cikkével, XV. cikkének (2) bekezdésével, valamint XXVIII. cikkének (7) bekezdésével ellentétes, enélfogva megsérti az indítványozóknak az Alaptörvény e rendelkezéseiben biztosított jogait, és kérjük továbbá, hogy az Abtv. 43. §-ának megfelelően azt semmisítse meg.

A beadványunkhoz 2. sz. melléklet alatt csatoltuk az indítványozók nyilatkozatát személyes adataik nyilvánosságra hozhatóságáról.

Kérelmünk indokolásaként az alábbiakat adjuk elő:

Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei

a) A szabályozási előzmény, a pertörténet és a tényállás rövid ismertetése

1. Az I., IV., VI., VIII. és X. rendű indítványozók súlyos-halmozott fogyatékos felnőtt emberek (továbbiakban: fogyatékkal élő indítványozók), 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 végeznek.
2. A fogyatékossgal élő indítványozók önálló életvitelhez való jogát a Fogyatékos személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (továbbiakban: CRPD Egyezmény) 19. cikke garantálja. Ennek megfelelően került a fogyatékos személyek ellátásáról szóló 1998. évi

XXVI. törvény (továbbiakban: Fot.) 17. § (1) bekezdésébe, hogy a fogyatékos személynek joga van a számára megfelelő lakhatási forma megválasztásához.

A per jogalkotási előzményei

Támogatott lakhatás mint ellátási forma

3. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló polgári per a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) által létrehozott jogintézmény, az ún. támogatott lakhatás mint szakosított ellátási forma hozzáférhetőségével kapcsolatos.
4. A Szocvtv.-t a jogalkotó 2012. évi CXVIII. törvény elfogadásával módosította. A módosítás értelmében a Szocvtv. a Szakosított ellátási formákról szóló III. címe bővült az ún. támogatott lakhatással az alábbiak szerint:

75. § (1) A támogatott lakhatás a fogyatékos személyek, a pszichiátriai betegek - ide nem értve a demens személyeket - és a szenvedélybetegek részére biztosított ellátás, amely az életkornak, egészségi állapotnak és önellátási képességnek megfelelően, az ellátott önálló életvitelének fenntartása, illetve elősegítése érdekében biztosítja

- a) a lakhatási szolgáltatást,
- b) az önálló életvitel fenntartása, segítése érdekében a mentálhigiénés, szociális munka körébe tartozó és egyéb támogató technikák alkalmazásával végzett esetvitelt,
- c) a közszolgáltatások és a társadalmi életben való részvételt segítő más szolgáltatások igénybevételeiben való segítségnyújtást,
- d) az ellátott komplex szükségletfelmérése alapján, erre vonatkozó igény esetén
 - da) a felügyeletet,
 - db) az étkeztetést,
 - dc) a gondozást,
 - dd) a készségfejlesztést,
 - de) a tanácsadást,
 - df) a pedagógiai segítségnyújtást,
 - dg) a gyógypedagógiai segítségnyújtást,
 - dh) a szállítást,
 - di) a háztartási vagy háztartást pótló segítségnyújtást.

- (2) Az (1) bekezdés d) pontja szerinti szolgáltatási elemeket a fenntartó

- a) a (3) bekezdés szerinti szociális szolgáltatást nyújtó szolgáltatóval, intézménnyel a szolgáltatási elem nyújtására kötött megállapodás útján,
- b) a támogatott lakhatás részeként, a szakmai létszám és tárgyi feltételek teljesítésével,
- c) a szintén saját fenntartásában álló, (3) bekezdés szerinti szociális szolgáltatások útján, vagy
- d) az (1) bekezdés d) pontja szerinti szolgáltatási elemekre kiterjedő tevékenységi köre szerinti, a szolgáltatói nyilvántartásba jogerősen bejegyzett szervezet útján, az intézményi szolgáltatások intézményen kívüli szervezet által történő ellátásának szabályai szerint

biztosíthatja.

5. A módosítás 2013. január 1-jén lépett hatályba.
6. A módosítást tartalmazó T/7678. számú törvényjavaslat indokolása szerint: "A fogyatékos személyek bentlakásos szociális intézményi ellátása területén az Szt. *[az alkotmányjogi panaszban használt rövidítés: Szocvtv. – indítványozók]* a hatálybalépésekor a felnőtt fogyatékos személyek ellátását elsősorban a nagy létszámú intézetekre építette. Az elmúlt 15 évben egyre erősödött a kiscsoportos és egyéni szükségleteken alapuló gondozás iránti igény, mely gondozási forma az 1990-es évek közepétől hazánkban is bevezetésre került. A Fogyatékos-sággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény és az ahhoz tartozó Fakultatív Jegyzőkönyv ratifikálásával hazánk véglegesen elkötelezte magát a közösségi alapú szolgáltatások, a lakóotthoni ellátás megszervezése mellett. A működő lakóotthonok többsége csak a férőhelyek számának tekintetében tér el a nagy létszámú intézményektől, nem úgy működnek a gyakorlatban, mint ahogy azt a jogalkotó a bevezetésekor elképzelte. A fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló 1257/2011. (VII. 21.) Korm. határozatot 2011 júliusában fogadta el a Kormány. A stratégia végrehajtása érdekében a Kormány feladatként írta elő, hogy 2012. június 30-áig ki kell dolgozni a támogatott lakhatás szakmai tartalmát, személyi és tárgyi feltételeit. A stratégia megvalósításának elősegítése érdekében kiírásra került a TIOP-3.4.1 Bentlakásos intézmények kiváltása című pályázat, melynek keretében 7 milliárd forint áll rendelkezésre. A pályázat lebonyolításához szükséges, hogy a kiváltás jogszabályi háttere biztosított legyen. A Javaslat a támogatott lakhatás alapvető rendelkezéseit tartalmazza, annak részletszabályai végrehajtási rendeletben kerülnek szabályozásra. Ez a szolgáltatási forma megfelelő feltételeket teremt ahhoz, hogy a fogyatékos, pszichiátriai és szenvedélybeteg, valamint hajléktalan emberek nyitottabb, természetesebb, családiasabb életmódot alakítsanak ki önmaguk számára, személyesebb bánásmódot és nagyobb autonómiát tesz lehetővé. A támogatott lakhatás az ellátott életkorának, egészségi

állapotának és önellátási képességnek megfelelően biztosít lakhatási, illetve egyéb szociális szolgáltatásokat az ellátott önálló döntése, szükséglete, képességei, készségei maximális figyelembevételével. A támogatott lakhatás bevezetésével lehetővé válik, hogy az ellátottak a helyi lakossággal azonos életkörülmények és életfeltételek között éljenek és részt vegyenek a helyi társadalom életében. Az átalakítás legfontosabb nívója, hogy a lakhatás és a napközbeni tevékenységek (pl. oktatás, gondozás, szabadidős tevékenységek, társas kapcsolatok) szétválnak, biztosítva ezzel a személyre szabott és szükségletekre épülő ellátást. Az eddigi, bentlakásos intézmény által nyújtott komplex szolgáltatás lakhatási szolgáltatásra, valamint az önálló életvitelt segítő szolgáltatásokra (pl. fejlesztés, ápolás-gondozás, társadalmi életben való részvétel segítése) válik szét. A támogatott lakhatásban történő elhelyezést határozatlan vagy határozott időtartamban lehet biztosítani a komplex szükségletfelmérés eredményétől függően. A lakhatási szolgáltatás kétféle formában biztosítható: legfeljebb 12 fő számára kialakított lakásban vagy házban, vagy legfeljebb 50 fő elhelyezésére szolgáló lakások, épületek együttesében. Az önálló életvitelt segítő szolgáltatások nyújtására az ellátott komplex szükségletfelmérése alapján kerülhet sor. Az új szabályok biztosítják azt a lehetőséget, hogy ezeket a szolgáltatásokat a támogatott lakhatást nyújtó fenntartók együttesen, hálózatba szerveződve biztosítsák. A hálózati működés a terhek megoszlását, a hatékonyabb fenntartást, illetve az egyszerűbben megszervezhető, rugalmas, szükségleteken alapuló ellátást segíti elő.”

Az állam fenntartói kötelessége

7. A Szocvtv.-t a jogalkotó 2012. évi CXCV. törvény elfogadásával ismét módosította. A módosítás értelmében a Szocvtv. a személyes gondoskodás megszervezésére köteles szervekről szóló IV. címe kibővült az alábbiak szerint:

88. § (1) Az állam az állam fenntartói feladatainak ellátására a Kormány rendeletében kijelölt szerv útján köteles gondoskodni

(...)

b) a fővárosban (...) fogyatékos személyek szakosított ellátásának a megszervezéséről és fenntartásáról,

8. A módosítás 2013. január 1-jén lépett hatályba.
9. A módosítást tartalmazó T/8889. számú törvényjavaslat indokolása szerint: “A javaslat ezen §-ai a fogyatékos, pszichiátriai beteg és szenvedélybeteg személyek ellátását biztosító szakosított intézmények állam általi átvételéhez kapcsolódó ágazati módosításokat tartalmazzák. A szociális alapszolgáltatások, illetve szakosított ellátások rendszeréhez kapcsolódóan az Szt. határozza meg az egyes konkrét feladatok ellátására, illetve megszervezésére köteles fenntartók körét. 2013. január 1-jétől a fenti ellátotti körhöz

kapcsolódó, korábban kötelező önkormányzati feladatot képező intézményi ellátások biztosítására az állam lesz köteles. A feladatokban bekövetkező változások eredményeként az Szt. állami kötelezettséggé határozza meg a szenvedélybetegek, pszichiátriai betegek és fogyatékos személyek szakosított ellátásának a megszervezését és fenntartását, olyan módon, hogy a korábban a települési önkormányzathoz (megyei jogú városhoz, fővárosi önkormányzathoz) telepített feladatellátás változatlan formában, folyamatosan biztosított maradjon. A javaslat értelmében továbbra is önkormányzati feladat marad a szakosított szociális ellátások közül az idősek és a hajléktalan személyek ellátást biztosító intézmények fenntartása, működtetése. A települési önkormányzatok, a Főváros és a megyei jogú városok feladat-ellátási kötelezettsége ezen célcsoportok esetében változatlan marad. Az állam fenntartói feladatait a Kormány rendeletében kijelölt szerv fogja ellátni. Az Szt. több ponton módosításra kerül olyan szempontból is, hogy az egyes fenntartói feladatokat meghatározó részletszabályok az alkalmazhatóság érdekében kiegészülnek ezen új fenntartói körrel.”

A támogatott lakhatás fokozatos kiterjesztése

10. A Szocvtv.-t a jogalkotó a 2014. évi CI. törvény elfogadásával ismét módosította. A módosítás értelmében a Szocvtv. a Szakosított ellátási formákról szóló III. címének általános része kiegészült a 66/A. §-szal az alábbiak szerint:

66/A. § (1) Fogyatékos, pszichiátriai vagy szenvedélybeteg személyek számára a 67. § (ápolást, gondozást nyújtó intézmény - indítványozó) és a 85/A. § (3) bekezdés a) pont ab) alpontja (ápoló-gondozó célú lakóotthon - indítványozó) szerinti ellátást

- a) nagy létszámú intézmény átalakítása esetén támogatott lakhatás,
- b) új intézmény vagy új férőhely létrehozása esetén - a (2) és (3) bekezdésben foglaltak kivételével - a 75. § (2) bekezdés a) vagy b) pontja szerinti támogatott lakhatás formájában kell nyújtani.

(2) Az ötven főnél alacsonyabb férőhelyszámú fogyatékos, pszichiátriai vagy szenvedélybeteg személyek otthona ötven férőhelyig bővíthető ápolást, gondozást nyújtó intézményi formában is.

(3) Az (1) bekezdés b) pontjának alkalmazásában nem minősül új intézménynek és új férőhelynek, ha a szolgáltatói nyilvántartásba már bejegyzett fogyatékos, pszichiátriai vagy szenvedélybeteg személyek otthonát vagy férőhelyeit a szolgáltatói nyilvántartásba történő bejegyzés alapján másik fenntartó működteti tovább.

11. A módosítás 2015. január 1-jén lépett hatályba.

12. A módosítást tartalmazó T/2089. számú törvényjavaslat indokolása szerint: “A fogyatékos személyek nagylétszámú ápoló-gondozó otthonainak jelenleg zajló kiváltása, valamint a

támogatott lakhatás bevezetése óta eltelt másfél éves időszak tapasztalatai indokolják a támogatott lakhatás szabályainak pontosítását. Ennek keretében egyértelmű megfogalmazást nyer, hogy a fenntartó a már meglévő ápoló-gondozó otthonok férőhelyeit csak a támogatott lakhatás valamelyik formájába szervezheti át, illetve új intézmény és új férőhelyek csak lakásban vagy házban alakíthatók ki. A törvényjavaslat megteremti továbbá annak lehetőségét, hogy az ápoló-gondozó otthonok 50 férőhelyig bővíthetők legyenek ápoló-gondozó otthoni formában is, ebben az esetben az új férőhelyeket nem kell támogatott lakhatás formájában megszervezni. Ez a módosítás lehetővé teszi férőhelyek biztosítását a kiváltást követően azoknak a személyeknek, akik számára nem megfelelő a támogatott lakhatási forma. Előfordulhatnak olyan esetek, amikor valamely krízishelyzet folytán (csődbe jutó fenntartó, természeti katasztrófa) szükségessé válik, hogy más fenntartó működtesse tovább a szolgáltatást. A feladatellátási kötelezettségre tekintettel ez elsősorban a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság számára jelent megoldandó helyzetet, de önként vállalhatja a feladatellátást egyházi vagy civil fenntartó is. Az ilyen esetekben méltánytalan lenne, ha a fenntartót köteleznénk, hogy az intézményt vagy az átvett férőhelyeket támogatott lakhatás formájában működtesse tovább, hiszen ilyenkor rövid idő alatt kell cselekedni. Ezért a módosítás ezen esetkört kiemeli a főszabály alól olyan módon, hogy e tekintetben nem minősül új intézménynek, ha az átvett intézmény újként lesz bejegyezve a szolgáltatói nyilvántartásba, illetve nem minősül új férőhelynek, ha az átvett intézmény ellátottjait a fenntartó a már meglévő intézményeiben látja el új férőhelyek létrehozásával. Ez utóbbi mellett szól, hogy így ellátás-szervezési szempontból jobban biztosítható az ellátottak eredeti ellátási helyéhez közeli ellátás biztosítása az átvételt követően is, hiszen nem kell az esetleg elszórtan meglévő betöltetlen férőhelyekhez igazodni.”

13. Összegezve tehát 2013. évben az állam új szakosított ellátási formát hozott létre felnőtt korú fogyatékkal élő emberek számára. Az új ellátási forma, azaz jogintézmény létrehozását 2011 óta hosszas előkészítés előzte meg, amely összhangban áll Magyarország nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettségeivel (lásd CRPD Egyezmény). A új ellátás megnevezése a támogatott lakhatás. A támogatott lakhatás normatív alapokon nyugszik: a jogintézmény lényeges tartalma törvényi szinten, a Szocvtv.-ben került meghatározásra. 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 az, 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.

A Szocvtv. megsértésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás

14. A Szocvtv. V. fejezet I. címe határozza meg, hogy az ellátások milyen eljárás keretében vehetők igénybe, illetve ezen cím határozza meg az ellátás iránti kérelmekkel kapcsolatos jogorvoslatokat.

93. § (1) A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevétele önkéntes, az ellátást igénylő, illetve törvényes képviselője szóbeli vagy írásbeli kérelmére, indítványára történik.

94/A. § (1) Az állami fenntartású intézmény esetén a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátás iránti kérelemről

(...)

e) az állam fenntartói feladatainak ellátására a Kormány rendeletében kijelölt szerv által fenntartott szociális intézmény esetén az **intézményvezető dönt**.

(2) Az intézményvezető a döntésről értesíti az ellátást igénylőt, illetve törvényes képviselőjét. Elutasítás esetén az értesítés írásban történik.

(3) Ha az ellátást igénylő, illetve törvényes képviselője az intézmény vezetőjének a (2) bekezdés szerinti döntését vitatja, az arról szóló értesítés kézhezvételétől számított nyolc napon belül a fenntartóhoz fordulhat. Ebben az esetben a fenntartó dönt az ellátás iránti kérelemről. A fenntartó döntésének felülvizsgálata bíróságtól kérhető.

15. Az idézett rendelkezések már 2013 óta hatályosak. A Szocvtv. 94/A. § (3) bekezdése 2015. január 1. napja óta hatályos.

16. Összegezve tehát, a Szocvtv. jogorvoslati rendelkezései szerint az intézményvezető döntésével szemben a fenntartóhoz benyújtott jogorvoslatnak van helye. A fenntartói döntéssel szemben pedig közigazgatási bírósági eljárás kezdeményezhető. A rendelkezés alapján látható, hogy a jogorvoslati eljárás feltétele az intézményvezetői döntés, ebből következően pedig az intézményvezetői döntés feltétele az intézmény létezése.

17. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: rPp.) az alábbiak szerint adott lehetőséget közigazgatási per indítására:

324. § (1) Az I.-XIV. fejezet rendelkezéseit a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perekben e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

(2) E fejezet alkalmazásában közigazgatási határozat

- a) a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényben (a továbbiakban: Ket.) meghatározott közigazgatási hatóság vagy vezetője által hatósági ügyben hozott határozat, valamint a hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése miatt végrehajtást elrendelő végzés,
- b) a helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozata,
- c) más szervnek, szervezetnek vagy személynek az a határozata, amely nem tartozik az a) pont hatálya alá, de felülvizsgálatára vonatkozóan külön törvény e fejezet alkalmazását rendeli.

339. § (1) Ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság - az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével - a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi.

18. Az rPp. 2017. december 31. napjáig volt hatályos.

19. Az rPp.-t a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) váltotta fel. A Kp. bővítette a közigazgatási per tárgyi hatályát és már nem csak közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt, hanem annál tágabb körben van helye közigazgatási jogvitának az alábbiak szerint:

4. § [A közigazgatási jogvita]

(1) A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező (3) bekezdés szerinti cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége.

20. A Kp. hatályba lépésével nem csak a peres eljárás tárgyi hatálya, hanem a közigazgatási bíróság döntésének fajtái is bővültek az alábbiak szerint:

8. § [A kereseti kérelem fajtái és a keresethalmazat]

(1) A keresetben kérhető

- a) a közigazgatási cselekmény hatályon kívül helyezése, megsemmisítése vagy megváltoztatása,
- b) a közigazgatási cselekmény elmulasztásának megállapítása,
- c) közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltása,
- d) a közigazgatási jogviszonyból eredő kötelezettség teljesítésére kötelezés,
- e) a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal vagy a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatban okozott kár megtérítésére, illetve sérelemdíj megfizetésére kötelezés,

f) a közigazgatási tevékenységgel előidézett jogsértés tényének vagy a közigazgatási jogviszony szempontjából lényeges egyéb ténynek a megállapítása.

21. Összegezve tehát a perjogi szabályokat, megállapítható, hogy 2018. január 1. napjáig nem állt rendelkezésre közigazgatási bírósági út, amely alkalmas lett volna alakszerű formát nem öltő, közigazgatási cselekmény, különösen nem közigazgatási mulasztás orvoslására.

A Bírói Döntés által megállapított tényállás és pertörténet

22. A Bírói Döntés által megállapított tényállás szerint indítványozók 2015-ben a támogatott lakhatás szakosított intézményi ellátás igénybevétele érdekében fordultak az illetékes állami szervhez, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósághoz.
23. 2015 májusában a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság arról tájékoztatta a II. rendű indítványozókat, 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 felperes beadványában azt kérte, hogy a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság a támogatott lakhatás iránti kérelemről hozzon határozatot.
24. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság 2015. szeptember 4-én SZGYF-IKT-10139-1/2015. számú iratában arról tájékoztatta a II. rendű indítványozót, hogy a 2013. január 1. óta állami fenntartásban működő fogyatékos személyeket ellátó intézményekbe 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 kérelmet meghatározott mellékletekkel együtt az intézmény kiválasztásával terjesztheti elő. Mivel a kérelem intézményi megjelölést nem tartalmazott, annak továbbítására nem került sor.
25. 2017. október 26-án a II. rendű indítványozó annak közlését kérte, hogy van-e olyan támogatott lakhatás vagy lakóotthon Budapesten, ahová az I. rendű indítványozó felvételét kérheti.
26. 2017. november 14-én a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság közölte, hogy a II. rendű indítványozó kérelme intézményi megjelölést nem tartalmazott, annak továbbítására sem került sor.

27. 2017. november 23. napján a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság SZGYF-IKT-27014-6/2017. számú iratában azt közölte, hogy fenntartásában a súlyos-halmazott fogyatékossggal élők számára támogatott lakhatást biztosító otthonok vagy lakóotthonok Budapesten nincsenek, így ehhez várólista sem tartozik. Az ellátás igénybevételére a indítványozók kérelmet nem terjesztettek elő. (Bírói Döntés, Indokolás, [2] bekezdés).
28. Indítványozók személyiségi jogaik megsértése miatt polgári bíróság előtt keresetet terjesztettek elő a Emberi Erőforrások Minisztériuma mint I. rendű alperes és a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság mint II. rendű alperes ellen. Indítványozók keresetükben személyiségi joguk megsértéseként azt sérelmezték a két alperes vonatkozásában, hogy a fogyatékkal élő indítványozók számára nem tart fenn támogatott lakhatás férőhelyet. Az I. rendű alperes a Kormány szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős tagjaként, irányító és felügyeleti szervként, a II. rendű alperes pedig az intézmények fenntartójaként felelős az állított mulasztásért. Az I. rendű alperes feladata a fogyatékosok jogainak érvényesülését biztosító jogszabályok megalkotása, az ellátási rendszer kialakítása, a feladatok végrehajtásának koordinálása. A II. rendű alperes jogsértő személyiségi jogot sértő mulasztása a kereset szerint az volt, hogy nem érte el és hatékony lépéseket sem tett annak érdekében, hogy a fogyatékossggal élő személyek részére a támogatott lakhatás elérhető legyen (Bírói Döntés, Indokolás [4] bekezdés).
29. A Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság a 27.P.21.357/2019/76. számú részítéletben megállapította, hogy az alperesek megsértették az I., II., III., IV., V., VI., VII., VIII., IX., X., XI. rendű indítványozók emberi méltóságát, magánélethez fűződő személyiségi jogát és az egyenlő bánásmód követelményét azzal, hogy az I. rendű alperes Budapestre kiterjedően elmulasztotta a súlyos, halmazott fogyatékossggal 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-halmazott fogyatékossggal 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., IV., VI., VIII., és X. rendű indítványozóknak 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., III., IV., V., VI., VII., VIII., IX., X., XI. rendű indítványozóknak személyenként 5.000.000 forintot. Ezt meghaladóan a keresetet elutasította (Bírói Döntés, Indokolás, [11] bekezdés).

30. Az alperesek fellebbezése alapján eljáró Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság a 2022. április 12. napján meghozott, 8.Pf.20.047/2022/5. részítéletével az elsőfokú bíróság részítéletének nem fellebbezett részét nem érintette, fellebbezett rendelkezését a perköltség vonatkozásában pontosította (Bírói Döntés, Indokolás [20] bekezdés)
31. Az alperesek felülvizsgálati kérelme nyomán eljáró Kúria 2023. április 5-én meghozott részítéletében, azaz a Bírói Döntésben a jogerős részítéletet hatályon kívül helyezte, az indítványozók keresetét teljes egészében elutasította.
32. A Bírói Döntés indokolása szerint "(...) a perben nem azt kellett megítélni, hogy a felpereseket megilleti-e a szociális ellátás támogatott lakhatás formájában történő igénybeviteléhez való jog, mert ez a per adatai szerint nyilvánvaló. A felülvizsgálati kérelmek alapján azt kellett a vizsgálat tárgyává tenni, hogy a felperesek és az alperesek között van-e olyan polgári jogi jogviszony, ami az érvényesített személyiségvédelmi igényt megalapozza. Ennek során a Kúria jogelméleti alapokra, valamint jogirodalomra hivatkozással, az Alkotmánybíróság határozataiban megfogalmazott jogelvekre is figyelemmel, megállapította: 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 teljesítőképességére tekintettel biztosít; az alpereseknek mint az állam végrehajtó szerveinek 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. Ebből következően a polgári perben, a polgári jogviszonyok alapján eljáró bíróságnak - jogszabályi felhatalmazás hiányában - nincs hatásköre a közjogi viszonyok körébe tartozó intézkedések megtételére kötelezni az alpereseket." (Indokolás, [88] bekezdés)
33. A Kúria "úgy ítélte meg, hogy a perbeli esetben a személyiségvédelem a személyiségi jogviszony hiánya miatt nem alkalmas jogi eszköz a felperesek - emberileg messzemenően támogatandó - céljának, a szociális ellátás választott formájában történő igénybevitelének az eléréséhez, ezért a keresetnek nincs jogalapja." (Indokolás, [89] bekezdés).
34. A Bírói Döntés elvi tartalma szerint "I. A személyiségi jogi védelem mindenkire kötelező tartalma mások alanyi jogának a tiszteletben tartása. 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. II. Valamely szociális ellátási formához való hozzáférés biztosításának igénye önmagában a személyiségvédelem alapja nem lehet. A

polgári perben, polgári jogviszonyok alapján eljáró bíróságnak – jogszabályi felhatalmazás hiányában – nincs hatásköre a közjogi viszonyok körébe tartozó intézkedések megtételére kötelezni az alpereseket. Az állam végrehajtó szerveiként eljáró alpereseknek a közjogi feladataik ellátása körében a felperesek által állított mulasztása személyiségi jogviszonyt nem keletkeztet.” (Indokolás, [92]-[93] bekezdések)

b) A jogorvoslati lehetőségek kimerítése

35. Az indítványozóknak – alább kifejtett álláspontunk szerint – nem volt más jogorvoslati lehetősége a hazai jogrendszerben alapjogsérelmük orvoslására, mint a személyiségi jogi per, melyben a rendes és rendkívüli jogorvoslati lehetőségeket is kimerítették a fentebb ismertetettek szerint. A régi polgári perrendtartás (továbbiakban: Pp.) 271. § (1) bekezdés e) pontja értelmében a Kúria határozata ellen nincs helye további jogorvoslatnak.

c) Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

36. Indítványozók az Abtv. 30. § (1) bekezdésében rögzített hatvan napos határidőt megtartották, mivel indítványozók jogi képviselője a Bírói Döntést annak kihirdetésekor, 2023. április 5. napján vette kézhez, az alkotmányjogi panasz pedig 2023. június 2. napján került benyújtásra.

d) Az indítványozók érintettségének bemutatása

37. Az indítványozók a bírósági eljárás felperesei voltak. A bírósági eljárás során a felperesek alapvető jogaik megsértéséből fakadó személyiségi jogi igényüket kívánták érvényesíteni. A Bírói Döntés az ügy érdemében hozott, a bírósági eljárást befejező döntés, amely minden indítványozó vonatkozásában a kereset elutasításáról rendelkezett. A kereset elutasítása az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogainak az – indítvány 2. pontjában kifejtett érdemi indokolásnak megfelelően – sérelmét okozza, amennyiben azok a döntés következtében érdemi (jogi) védelem nélkül maradnak, illetve a megsértésükből eredő igények nem érvényesíthetők. A Bírói Döntés tehát közvetlenül, azokat megsértő módon hat ki az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogainak érvényesülésére.

e) Annak bemutatása, hogy az állított alapjogsérelem a bírói döntést érdemben befolyásolta és a felmerült kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

ea) Az ügy alapvető alkotmányjogi kérdéseket vet fel:

38. Indítványozói álláspont szerint a panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés elbírálását kezdeményezi, és az alapjogsértő jogalkalmazás az ügy eldöntését érdemben

befolyásolta, ennél fogva a panasz az Abtv. 29. §-ában foglalt mindkét (vagylagos) befogadhatósági kritériumnak megfelel.

39. Jelen panasz két, egymással összefüggő alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést is felvet:
40. Egyrészt azt, hogy a polgári jogi igényérvényesítés (személyiségi jogi per) alkalmas jogérvényesítési lehetőség-e az állami kötelezettségek nemteljesítésével okozott miatti alapjogsérelmek orvoslására. Az indítványozók alapjogaik sérelmei miatt indítottak személyiségi jogi pert, más alapjogi igényérvényesítési lehetőség nem lévén. Amennyiben nem alkalmas a személyiségi jogi per az alapjogi igényérvényesítésre, és más igényérvényesítési lehetőség sem áll rendelkezésre, akkor kérdésként merül fel, hogy eleget tesz-e az állam az alapvető jogok védelmével kapcsolatos alaptörvényi kötelezettségének [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés].
41. Másrészt pedig, ha – 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 Döntésből ez következik, de az indítványozók szerint ez alaptörvény-ellenes jogértelmezés.
42. A második kérdés felől érdemes megközelíteni az első kérdést. Ugyanis, ha az alkotmányos normáknak megfelelő jogértelmezés mentén zajlik a polgári per, akkor ennek megfelelően alkalmas lehet az alapjogok megsértéséből fakadó személyiségi jogi igények érvényesítésére. Ha azonban alaptörvény-ellenes jogértelmezés miatt nem biztosít jogvédelmet a polgári jogi igényérvényesítés az alapjogsérelmet szenvedő polgároknak, akkor abból az következik, hogy a polgári peres jogérvényesítés nem tölt be alapjogvédő funkciót.
43. Jelen ügyben az indítványozók, elfogadva, hogy a személyiségi jogi per az egyetlen jogérvényesítési lehetőségük volt az alapjogaik (emberi méltóság, magánélethez és egyenlő bánásmódhoz való jog) megsértése esetén, polgári pert indítottak. Arra hivatkoztak, hogy az alperesek megsértették az alapjogaik érvényesülését szolgáló hatályos törvényeket. Indítványozók azonban nemcsak az ágazati jogszabály megsértésére hivatkoztak, hanem azt is állították, hogy a törvénysértés egyben személyiségi jogaik sérelmét eredményezte. Az első- és másodfokú bíróság ezzel egyetértett. A Bírói Döntés ugyan burkoltan, de maga is elismerte a jogsértést, ám arra a következtetésre jutott, hogy

polgári perben nincs joga az állami jogsértést elbírálni, mert az a közhatalmi jogviszonyokba történő beavatkozást jelentene ([79] bekezdés).

44. Erre a következtetésre egy, az indítványozók szerint alaptörvény-ellenes jogértelmezés során jutott. Megítélésünk szerint ugyanis a közhatalmi szereplő személyiségi jogsértését ugyanolyan elvek mentén kell elbírálni, mint bármely más jogalany jogsértését.
45. Indítványozói álláspont szerint a Bírói Döntés jogértelmezése alkotmányosan nem elfogadható, hiszen alapjogsértésből fakadó személyiségi jogi igény érvényesítése esetén éppen a közhatalmat gyakorló állami szerveket privilegizálja, és – szemben az összes többi jogalannyal – felmenti őket a felelősség alól, így következmények nélkül hagyva az állami szerv alapjogsértését, még ha az olyan súlyos sérelmet okoz is, mint ami az indítványozókat érte. Indítványozói álláspont szerint a Bírói Döntés erre a megengedhetetlen következtetésre vezet.
46. Ha viszont mégis az lenne a helyes jogértelmezés a t. Alkotmánybíróság szerint, egyetértve a Kúriával, hogy az állami szervek alapjogsértő magatartásukért nem vonhatók felelősségre polgári per kereteiben, vagyis a személyiségi jogi per nem alkalmas az alapjogsérelem orvoslására és alapjogvédelemre, akkor ebből következően, ha nincs az adott alapjogsérelem orvoslására dedikált különleges eljárás, a polgárok nem kapnak megfelelő védelmet az alapjogaikat sértő állami tevékenységek és mulasztások ellen. Ez esetben kijelenthető, hogy az indítványozóknak nem volt megfelelő jogérvényesítési lehetőségük alapjogsérelmük orvoslására, ugyanis a per megindításakor a személyiségi jogi per volt az egyetlen rendelkezésre álló pertípus, amit igénybe vehettek.

eb) A Bírói Döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség:

47. Az ügy nem csak alapvető alkotmányjogi kérdéseket vet fel, hanem a Bírói Döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség is fennáll. A Kúria alaptörvény-ellenes (contra constitutionem) jogértelmezése és jogalkalmazása [lásd bővebben az ea) pontban] a Bírói Döntést érdemben befolyásolta. Ha ugyanis a Kúria nem (az előző bekezdésekben bemutatottak szerint) alaptörvény-ellenes jogértelmezést követte volna, akkor a indítványozók keresetének helyt adott volna. A kereset elutasításához az alaptörvény-ellenes jogértelmezés vezetett, ennél fogva a döntést érdemben befolyásolta. A döntés így érdemben kihatott az indítványozók alábbiakban részletezett alapjogaira, hiszen a Kúria a helytelen jogértelmezés miatt orvosolatlanul hagyta az alapjogsértéseket.
48. Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani; védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Nem sérültek volna indítványozó alapjogai, ha a Kúria az alapvető jogokra figyelemmel hozza meg a döntését.

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

2.1. Az emberi méltóság sérelme

Magyarország Alaptörvénye

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.

49. Indítványozók szerint a Bírói Döntés sérti indítványozók Alaptörvény II. cikkében foglalt ember méltóság védelméhez fűződő jogukat.

Indítványozók sérelme több, mint közjogi jogellenesség

50. Indítványozók hangsúlyozzák, hogy a keresetük tárgya kifejezetten az volt, hogy indítványozók emberi méltósághoz fűződő joga sérült-e azzal, hogy a per alperesei nem tettek eleget a jogszabály - a Szocvtv. 75. §-a - által megkövetelt intézményalakítási és - fenntartási köteleességeknek.
51. Jelen alkotmányjogi panasz tárgyaül szolgáló eljárásnak *nem* volt tárgya, hogy az Alaptörvény XIX. cikk alapján milyen jogok illetik meg indítványozókat és az sem, hogy az XIX. cikk alapján az államot milyen intézményvédelmi kötelezettségek terhelik. Szintén nem volt tárgya indítványozók keresetének, így a személyiségi jogi pernek, hogy a közjogi jogellenesség önmagában megalapozza-e az emberi méltóság mint személyiségi jog megsértésének megállapítását. A polgári per tárgya az volt, hogy emberi méltóságot sértő-e, hogy indítványozók számára alperesek nem biztosítottak egy a méltóságukat biztosítani hivatott, a jogszabály szerint kötelezően biztosítandó jogintézményt.
52. Mivel indítványozók a polgári perben és jelen alkotmányjogi panasz eljárásban nem az Alaptörvény XIX. cikkének érvényesítésére hivatkoznak, a Bírói Döntés megállapításával szemben az állam mindenkor gazdasági teljesítőképessége szerepet nem játszik. (Másképpen megközelítve: az, hogy az állam gazdasági teljesítőképessége fényében megillesheti-e az indítványozókat a kérdéses ellátási forma, eldőlt akkor, amikor a jogszabály az adott ellátási forma nyújtásához való alanyi jogot biztosította, illetve a szociális ellátórendszert az adott ellátási forma nyújtására kötelezte.)
53. Erre tekintettel indítványozók az Alkotmánybíróság emberi méltóság értelmezésére vonatkozó gyakorlatával kívánják alátámasztani, hogy a Bírói Döntés sérti indítványozók emberi méltóság védelméhez fűződő jogát.

54. Az Alkotmánybíróság már korai határozataiban foglalkozott az emberi méltóság értelmezésével. Ezen határozatokat az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépést követően is irányadónak tekinti (24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [130]; 13/2020. (VI. 22.) AB határozat [43]).
55. Az Alkotmánybíróság 8/1990. (IV. 23.) AB határozat indokolásában kifejtette, hogy "az emberi méltósághoz való jogot az ún. "általános személyiségi jog" egyik megfogalmazásának tekinti. (...) Az általános személyiségi jog "anyajog", azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható." {Később megerősítve: 3371/2019. (XII. 16.) AB végzés, [14] bekezdés, 3403/2021. (X. 15.) AB, [28] bekezdés.}
56. "(A)z emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték." (23/1990. (X. 31.) AB határozat)
57. "(...) Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva - a klasszikus megfogalmazás szerint - az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs "érinthetetlen" lényegük. A méltóság az emberi élettel eleve együttjáró 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. Egyetlen ember élethez való jogáról sem beszélhetünk úgy, hogy ne értenénk bele az élethez és méltósághoz való alanyi jogát. Az államnak az élethez való jogot biztosító kötelezettségei csupán ehhez járulnak, de a szubjektív jogot nem pótolják, s anélkül, tehát csak önmagukban, az élő emberekre nézve értelmetlenek is." (64/1991. (XII. 17.) AB határozat)
58. Bár a jogalkotó viszonylag nagy szabadságot élvez és az egyes ellátások meghatározásnál, az emberi méltósághoz való jog olyan mérce, amelyet a jogalkotónak mindig figyelembe kell vennie és biztosítania szükséges (32/1998. (VI. 25.) határozat).
59. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az emberi méltósághoz való egy általános mérce és alkotmányi követelmény, amelyet a szociális ellátások megszervezése során is érvényesíteni szükséges: "(...) az emberi méltósághoz való jog bevonása folytán (...) a

minőség tekintetében is konkrétta vált: a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. (...)” (42/2000. (XI. 8.) határozat).

60. Az emberi méltóság elidegeníthetetlenül illet meg minden embert: “(...) emberi méltósághoz fűződő jog (...) nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódik, hanem azt jelenti, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat.” (96/2008. (VII. 3.) AB határozat)
61. “Az emberi méltóság minden tárgyi jog megalkotásánál és alkalmazásánál a legfőbb alkotmányos vezérlő elv, az alkotmányos alapjogok, értékek és kötelezettségek rendszerének a tényleges alapja. Az alapjogoknak anyagi tartalma van, és ez a tartalom az emberi méltóságból ered. Az egyes alapjogokat kifejezetten az emberi méltósággal, mint "anyajoggal" összefüggésben, azzal együtt, arra tekintettel kell értelmezni.” “(...) általános személyiségi jog jellegéből, anyajog mivoltából eredően az emberi méltósághoz való jog olyan szubszidiárius alapjog, amelyre mind az Alkotmánybíróság, mind más bíróságok minden esetben hivatkozhatnak az egyén autonómiájának védelmében, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható” [37/2011. (V. 10.) AB határozat]
62. Az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog “(...) eredeti tartalmát (...) a megaláztatás tilalma adja. Ezért a jogalkalmazó szerveknek - az emberi méltóság érvényre jutása érdekében - minden esetben vizsgálniuk kell, hogy (...) olyan életfeltételek megteremtésére, ami nem eredményezi az emberi méltóság, mint a megaláztatás tilalmának sérelmét, és ezáltal a társadalom teljes értékű tagjainak érezhessék magukat.” (27/2013. (X. 9.) határozat, Indokolás [24] bekezdés)
63. “Az alapjog védelmére irányuló intézményvédelmi kötelessége alapján (...) az államnak meg kell teremtenie azon kereteket, amelyek az emberi méltósághoz való alapjog és annak egyes részjogosultságai gyakorlásához a megfelelő feltételeket, valamint a joggyakorlás során érintett jogi érdekek egyensúlyát biztosítják” (24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [132] bekezdés)
64. "Az emberi méltóság mint minden emberi szabadság alapja az emberi társadalomban, az emberi együttélés során képes csak kibontakozni, az emberi méltóság az Alaptörvény szerint a társadalomban élő, a társadalmi együttélés felelősségét hordozó egyén méltósága. Nemcsak az egyén tartozik azonban felelősséggel a társadalmi együttélésért, hanem a társadalom is az egyénért. Az Alaptörvény értékrendje szerint a társadalmi együttélés célja a közös boldogulás, melynek alapja a munka és a szellemi teljesítmény, legfőbb kerete pedig a család és a nemzet. Az emberi társadalom célja és legfőbb kerete világosan kijelöli

az állam szerepét e célok megvalósulásában és a fő keretek védelmében, támogatásában." (19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [103] bekezdés)

65. "(...) a környezet természetes és az állam által védett életminőséget jelent, az egyén emberi méltóságából levezethető joga, hogy a demokratikus hatalomgyakorlás keretében részt vehessen azon döntések meghozatalában, amelyek önrendelkezési jogát lényegesen befolyásolják." (32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [43] bekezdés)
66. Az Alkotmánybíróság idézett gyakorlata alapján megállapítható, hogy az emberi méltóság az Alaptörvény alapjogi katalógusában központi szerepet foglal el. Ezen központi szerepnek pedig különös hangsúlyt ad, hogy az emberi méltóság az egyén autonómiájának és önrendelkezésének biztosítója, amely azonban az Alaptörvény rendszerében nem önmagában, hanem a közösség és a társadalom viszonylatában is értelmezendő.
67. Az emberi méltóság védelme tehát olyan jog, amely egyrészt szoros kapcsolatban van az ember társadalomban élési, a társadalmon belüli kibontakozásának lehetőségével ("társadalom teljes értékű tagjainak érezhessék magukat"). Másrészt kapcsolatban áll a családban élés lehetőségével is, amely az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a társadalomban élés legfőbb kerete ("legfőbb kerete pedig a család").
68. Indítványozók szerint a Bírói Döntés figyelmen kívül hagyta ezen jogot, amikor 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).

"(...) társadalom teljes értékű tagjainak érezhessék magukat"

69. A Bírói Döntés elmulasztotta értékelni, hogy a felnőtt korú fogyatékkal élő indítványozók támogatott lakhatás hiányában nem jutnak hozzá egyrészt ahhoz, hogy életvitelszerűen közösségben élhessenek, másrészt a támogatott lakhatás tartalmát képező, az Szocvtv. 57. § (1) b-d) bekezdései 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.
70. A Bírói Döntés figyelmen kívül hagyta, hogy a támogatott lakhatás hiánya nem pusztán közjogi jogellenességet jelent, hanem egyben megfosztja a fogyatékkal élő indítványozókat attól, hogy egyéni képességeikhez mérten önálló, felnőtt életet élhessenek,

a kortársaikkal együtt élhessenek, továbbá fenntartja az őket gondozó szülőktől való egészségtelen függés állapotát.

71. A felnőtt fogyatékos gyermekeiket gondozó szülők esetében az emberi méltóságuk sérelme abban ragadható meg, hogy a gyermekeikről való gondoskodás teljes embert kíván, amelynek következtében a szülők életlehetőségei drasztikusan beszűkültek: társadalmi életük ellehetetlenedett, elmagányosodtak, elszigetelődtek, továbbá a munkájukat is fel kellett adniuk, vagy azt csak jelentős nehézségekkel tudják végezni. Az indítványozó szülők esetében pedig az okozza az emberi méltóság sérelmét, hogy felnőtt korú gyermekeik jogsérelme következtében személyes életük lehetőségei, az emberi létezésük tere jogsértő módon beszűkült. Az indítványozó szülők életét egyetlen körülmény, fogyatékos gyermekük gondozása keretezi, a személyiségük kibontakozása, a méltó emberi lét csak annyiban biztosított számukra, amennyiben ezt a felnőtt korú fogyatékos gyermekeik folyamatos jelenlétét és munkát követelő ellátása megengedi, ami rendkívül csekély mértékű.

“(…) legfőbb kerete pedig a család”

72. A Bírói Döntés figyelmen kívül hagyta, hogy a támogatott lakhatás hiánya megfosztja a felnőtt korú fogyatékkal élő indítványozókat, hogy saját családot alapítsanak és saját családban élhessenek. A felnőtt korú fogyatékkal élő indítványozóknak kizárólag a támogatott lakhatási formában lenne lehetőségük olyan környezethez, amely biztosítja az önálló családban élés lehetőségét. Felnőtt emberek számára az önálló család alapítása és az abban való élés az emberi méltóságból fakadó életminőség, az emberi méltóság által megkövetelt minimum, amit a polgári per alpereseinek biztosítani kellett volna.
73. A korábban már idézett jogalkotói indokolás szerint a támogatott lakhatás megfelelő feltételeket teremt ahhoz, hogy a felnőtt korú fogyatékkal élő emberek nyitottabb, természetesebb, családiasabb életmódot alakítsanak ki önmaguk számára (T/7678. számú törvényjavaslat indokolása).
74. A jogalkotói cél tehát egyértelmű volt, amikor az Országgyűlés úgy döntött, hogy a Szocvtv. módosításával 2013. évben létrehozza a támogatott lakhatási formát.
75. Az Alkotmánybíróság szerint alapvető követelmény, hogy “az állam magatartása legyen kiszámítható, mind a természetes, mind a jogi személyek, mind gazdasági, mind a családi vagy egzisztenciális döntéseknél megalapozottan tudjanak tervezni, és következtetni az államnak - jogszabályokban testet öltő akaratára.” (43/1995. (VI. 30.) határozat)

76. A jogszabály szerint a támogatott lakhatási ellátás keretébe tartozó szolgáltatások azok, amelyek a felnőtt korú fogyatékkal élő indítványozók személyiségének kibontakozásához, a méltó emberi léthez szükséges támogatást megadják, következésképpen ennek hiánya a méltó emberi léthez való jog, azaz az emberi méltóság sérelmét okozza. A támogatott lakhatás mint ellátási forma az, amivel indítványozók a 2013., illetve 2015. évtől terveztek.
77. A Bírói Döntés bár megállapította, hogy a felnőtt korú fogyatékkal élő embereket megilleti a támogatott lakhatás (Indokolás, [88] bekezdés), az Alaptörvény II. cikkéből fakadó intézményvédelmi köteleességet és a közjogi jogszabályhoz kapcsolódó jogalkotási cél, azaz indítványozók családi életet biztosító autonómiájának biztosítását, figyelmen kívül hagyta.

2.2. Megkülönböztetés tilalmának sérelme

Magyarország Alaptörvénye

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.

78. Indítványozók szerint a Bírói Döntés sérti indítványozók XV. cikk (2) bekezdése szerinti jogát, mely szerint az emberi méltósághoz fűződő jog megkülönböztetés nélkül biztosítandó. Indítványozók szerint tehát az emberi méltósághoz való joguk sérelme egyben hátrányos megkülönböztetést is eredményez.
79. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint "(a) megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság jogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni." [9/1990. (IV. 25.) AB határozat]
80. "Az emberi méltósághoz való jog mindenkor értelmezéséhez rendkívül szorosan kapcsolódott - és kapcsolódik - az emberi méltóság sérelmét eredményező hátrányos megkülönböztetés tilalma. Ez egyenesen következik abból a tényből, hogy léténél fogva minden ember egyenlő, az emberi minőséggel összekapcsolt különbségtétel abszolút tiltott. A méltóság csak akkor nyerhet értelmet, ha az valamennyi embert egyenlően és feltétlen módon megillet. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja az általános jogegyenlőséget, míg a XV. cikk (2) bekezdése - a korábbi Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséhez hasonlóan - az alapvető jogok tekintetében történő hátrányos

megkülönböztetés tilalmát. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépésének évében értelmezte a XV. cikket, megerősítve annak az emberi méltósággal fennálló - elválaszthatatlan - kapcsolatát." {2/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [103]}

81. A megkülönböztetés tilalmába ütköző szabályozás "(...) végső fokon az emberi méltóság alapjogát sérti, mert ilyen esetben a törvényhozó bizonyosan nem kezelte az érintetteket azonos méltóságú személyként, s nem értékelte mindegyikük szempontjait azonos körülményekkel, figyelemmel és méltányossággal. Az ilyen szabályozás a "pozitív diszkrimináció" belül is alkotmányellenes" [35/1994. (VI. 24.) AB határozat].
82. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az emberi méltóság sérelmét felvető megkülönböztetés esetén a következő szempontokat kell figyelembe venni: "az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes [...]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem tekinthető viszont [...] hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható - azonos csoportba tartozó - személyi körben lehetséges" (42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28] bekezdés; 2/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [106] bekezdés).
83. Indítványozók szerint a Szocvtv. módosítása az Alaptörvény II. és XV. cikkével összhangban, éppen ezen alapvető jogok védelme érdekében került megalkotásra 2013., majd a 2015. évben.
84. Azzal, hogy ténylegesen nem került biztosításra indítványozók számára a támogatott lakhatás jogintézménye, indítványozók ésszerű indok nélkül hátrányosabb helyzetbe kerültek, mint ép embertársaik. A Bírói Döntés elmulasztotta ezen tény értékelését, amikor arra jutott, hogy közjogi jogsértés nem alapoz meg személyiségi jogi igényt.
85. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése kifejezetten nevesíti a fogyatékkal élő indítványozók védett tulajdonságát, fogyatékoságát. A fogyatékkal lévő indítványozók tehát rendelkeznek csoportképző tulajdonsággal. Ezen tény a polgári peres eljárásban nem volt vitatott.
86. A fogyatékos gyermekeiket nevelő indítványozókat az „átsugárzó diszkrimináció” elve alapján a közvetlenül gyermekeiket érő hátrányos megkülönböztetés közvetetten érinti. Felnőtt korú gyermekeik fogyatékoságán keresztül a szülő indítványozók is hátrányos megkülönböztetést szenvednek.

87. Indítványozókkal összehasonlítható és egyben homogén csoportot képeznek a szintén felnőtt korú, nem fogyatékos, azaz ép emberek, valamint szüleik.
88. A perben nem volt vitatott, hogy a fogyatékkal élő indítványozók az ép emberekkel egyenlő méltóságú személynek minősülnek és megilleti őket az Alaptörvény II. cikke szerinti emberi méltósághoz fűződő jog.
89. A fentiekben már bemutatásra került, hogy miben áll a sérelmes helyzet, illetve a Bírói Döntés emberi méltóságot sértő jellege.
90. Indítványozók 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 éppen indítványozók csoportjának egyenlő méltóságának biztosítása volt a társadalomban és önálló családban való együttélési esélyeiket erősítő jogintézmény létrehozásával.

2.3. Jogorvoslathoz való jog sérelme

Magyarország Alaptörvénye
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.

91. Indítványozók szerint a Bírói Döntés sérti indítványozók jogorvoslathoz való jogát, mivel úgy zárta ki a személyiségi jogi jogérvényesítés lehetőségét, hogy a Bírói Döntés elmulasztotta értékelni, hogy indítványozóknak a per megindulásakor, 2018. január 1-jéig, a Kp. hatályba lépéséig nem állt rendelkezésre jogorvoslat alperesek közjogi jogsértésével szemben. Indítványozók ugyanis nem csak arra alapították személyiségi jogi keresetüket, hogy helyzetük emberi méltóságot sértő, hanem azon tényre is, hogy ezen jogorvoslat biztosítása hiányában közjogi úton nincs lehetőségük változtatni, jogsérelmük orvoslására a személyiségi jogi peren kívül nem áll rendelkezésre más jogérvényesítési út.
92. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint "(...) a jogorvoslathoz fűződő jog azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására." (22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26] bekezdés).

93. "A jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma azt követeli meg a jogalkotótól, hogy a hatóságok vagy bíróságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét olyan döntés meghozataláért, amely képes a sérelmezett döntést felülvizsgálni, és a sérelem megállapítása esetén a döntésre visszaható módon a sérelmet orvosolni." (35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16] bekezdés).
94. "A jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése tevékeny közreműködést (aktivitást) követel az állam részéről. Egyrészt a jogalkotónak meg kell alkotnia azokat az eljárási szabályokat, melyek szerint ez az alapjog gyakorolható, másrészt pedig a jogalkalmazók kötelesek e szabályokat követve eljárni" (18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [12] bekezdés; megerősítve később 3102/2023. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [95] bekezdés).
95. "A tisztességes eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog természetes összekapcsolódásából, együttállásából fakadó általános szempont, hogy amennyiben a jogalkotó korlátozza a tisztességes bírósági eljárás nyújtotta eljárási garanciákat, akkor azt megfelelően ellensúlyozza a jogorvoslati eljárás érdemi hatékonyságának biztosításával; illetve amennyiben a jogorvoslathoz való jog esik jelentős korlátozás alá, azt megfelelően ellensúlyoznia kell az alapeljárás eljárási garanciáinak." (9/2023. (VI. 20.) AB határozat, Indokolás [99] bekezdés)
96. Ha törvényhozó egyáltalán nem biztosít jogorvoslatot az érintettek számára egy olyan döntés (határozat) ellen, amely alapvető jogaikat érintette, nem tett eleget sem az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt követelményeknek. (36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [61] bekezdés).
97. A Bírói Döntés szerint személyiségi jogi perben az indítványozókat ért jogsérelem nem orvosolható, az alapvető jogaik megsértéséből fakadó igények ebben a perben nem érvényesíthetők. A Bírói Döntés azonban figyelmen kívül hagyja, hogy az alperesek magatartása az indítványozókat a jogérvényesítés minden más útjától elzárja, ennél fogva, a Bírói Döntés értelmében valójában semmilyen jogérvényesítési út nem áll az indítványozók rendelkezésére az alperesek magatartásával szemben.
98. Annak következtében ugyanis, hogy az alkotmányjogi panasz alapügyének alperesei elmulasztották jogszabályi kötelezettségük teljesítését (a támogatott lakhatást biztosító intézmény létrehozását), indítványozók nemcsak a támogatott lakhatási formát nem tudták igénybe venni, hanem ezzel egyúttal elzárták őket a jogérvényesítés lehetőségétől is. Nem pusztán arra tekintettel valósult meg személyiségi jogsértés, hogy alperesek emberi méltóságot sértő módon nem tettek eleget egy közjogi jogszabálynak, hanem azért is, mert

indítványozóknak semmilyen lehetőségük nem volt az ellátáshoz való jogukat érvényesíteni.

99. A Szocvtv. 94/A. § (1) bekezdés e) pontja ugyanis az intézményvezető döntésével szemben biztosít előbb a fenntartóhoz, majd a (3) bekezdés szerint a fenntartó döntésével szemben közigazgatási bírósághoz benyújtható jogorvoslati jogot.

100. A perben nem volt vitatott, illetve a Bírói Döntés is tényként állapítja meg, hogy alperesek a Szocvtv. 75. § és 88. § bekezdése szerinti jogalkotói parancsnak nem tettek eleget, amikor nem hozták létre a támogatott lakhatást biztosító intézményt.

101. A Bírói Döntés által - már idézett - tényállás szerint indítványozók bár kifejezetten kérték, hogy alperesek hozzanak határozatot kérelmükről, indítványozók arról kaptak tájékoztatást, hogy támogatott lakhatást biztosító intézmény nem jött létre, kérelmük elbírálása pedig hatósági eljárásnak nem minősül.

102. Nem jött tehát létre olyan intézmény, aminek a fenntartója döntést hozhatott volna indítványozók ellátás igénybevételére irányuló kérelméről, emiatt nem volt olyan szerv, amely a Szocvtv. 94/A. §-a szerinti döntést meghozta volna, így tehát olyan döntés sem született, amivel szemben a Szocvtv. szerinti jogorvoslatokkal élni lehetett volna. Ugyanakkor az indítványozók számára sérelmes helyzet (éppen az intézmény létrehozatalának elmaradása miatt) ezzel együtt is fennállt.

103. A 2018. január 1-je óta hatályos Kp. szerint ha egy közigazgatási szerv egy közigazgatási cselekményt jogszabályi kötelezettsége ellenére elmulaszt megvalósítani, közigazgatási perben kérhető a mulasztás megállapítása vagy a közigazgatási jogviszonyból eredő kötelezettség teljesítésére kötelezés. A jelenleg hatályos jog tehát jogorvoslatot biztosít arra az esetre, ami az alkotmányjogi panaszügy alapja: indítványozók a Kp. alapján közigazgatási bíróságtól kérhették volna, hogy állapítsa meg a bíróság, hogy alperesek elmulasztották a Szocvtv.-ből eredő kötelezettségüket közigazgatási cselekmény megvalósítására.

104. 2018. évet megelőzően azonban erre indítványozóknak nem volt lehetősége, mert az rPp. XX. fejezete ilyen típusú kötelezést nem tett közigazgatási perben lehetővé, különösen nem úgy, hogy II. rendű alperes alakszerű határozatot sem hozott indítványozók kérelmei nyomán.

105. Akkor tehát, amikor a Bírói Döntés megállapítja, hogy "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” (Indokolás, [88] bekezdés), a Bírói Döntés figyelmen kívül hagyja, hogy indítványozóknak sem közigazgatási, sem bírósági jogorvoslati lehetősége nem volt jogának érvényesítésére. Egyrésztől azért, mert “közvetlen kapcsolat” pedig azért nem jött létre indítványozók és II. rendű alperes között, mert II. rendű alperes vagy más szerv nem hozott alakszerű döntést indítványozók kérelméről. Másrésztől azért, mert alakszerű határozat hiányában pedig indítványozók sem közigazgatási, sem bírósági jogorvoslati úton nem tudtak fellépni.

Kelt: Budapest, 2023. augusztus 21.



I-XI. rendű
indítványozók
képv:
dr. Pető Márk,
ügyvéd