

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3253/2019. (X. 30.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 101. § (2) bekezdés *b)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Debreceni Törvényszék 1.Pf.21.367/2017/4. számú ítélete, valamint a Debreceni Járásbíróság 8.P.20.036/2017/23. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Az indítványozó a törvényes képviselője (a továbbiakban: az indítványozó gondnoka) által megbízott jogi képviselő (dr. Vass Gergely ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése, valamint 27. §-a alapján a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 101. § (2) bekezdés *b)* pontja, valamint a Debreceni Járásbíróság 8.P.20.036/2017/23. számú ítélete és a Debreceni Törvényszék 1.Pf.21.367/2017/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege – a bírósági döntésekben megállapított tényállás és az indítványozó előadása alapján – a következőképpen foglalható össze.
- [3] 2.1. Az indítványozót gyengeelméjűsége és elmebetegsége miatt a Debreceni Városi Bíróság 52.P.23.519/2001/9. számú ítéletével – a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 15. § (4) bekezdésre hivatkozva – cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezte.
- [4] Debrecen MJV Közgyűlése Szociális Bizottsága 59/2002. (III. 12.) Sz. B. számú határozatával az indítványozót határozatlan időre beutalta Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata személyes gondoskodást nyújtó intézményébe (a továbbiakban: Intézmény). A korábban az önkormányzat fenntartásában működött Intézmény fenntartója jelenleg a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, a fenntartóváltásra az egyes szakosított és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCI. törvény rendelkezései folytán került sor 2013. január 1-jével.
- [5] Az indítványozó ennek megfelelően a beutalás és az azt követően kötött megállapodás folytán 2002 óta az Intézmény ellátottja.
- [6] 2.2. Az Intézmény intézményvezetője az indítványozó intézményi jogviszonyát – a megállapodás felmondásával, intézményvezetői jogkörben hozott – 119/8/2016. számú döntésével az Szt. 101. § (2) bekezdés *b)* pontja alapján, a házirend súlyos megsértése miatt 2016. július 27. napjával (ismételten) megszüntette. Indoklásában részletesen ismertette azokat az eseményeket, melyek során az indítványozó a házirendet súlyosan és ismételten megsértette azzal, hogy az Intézmény más ellátottjait, valamint ápolóit súlyosan bántalmazta.
- [7] Az értesítés indokolása szerint az indítványozó betegségéből adódó dühkitörései, időszakos magatartászavarai az Intézmény más ellátottjaiban egyrészt félelmet keltenek, ezen felül pedig haragos indulatokat váltanak ki. Az Intézmény szerint kizárólag a más intézménybe való áthelyezés szolgálná az indítványozó érdekeit.

- [8] 2.3. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Hajdú-Bihar Megyei Kirendeltsége (a továbbiakban: fenntartó) igazgatója HBMK-1236-4/2016. számú döntésével az intézményvezetői jogkörben hozott döntést helybenhagyta.
- [9] Indokolásában kitért arra, hogy az indítványozónak több alkalommal voltak olyan dühkitörései, melyek következtében kórházi pszichiátriai osztályára került; továbbá kiemelte, hogy e dühkitörései során az Intézmény el látottjait és dolgozóit is sorozatosan, súlyosan bántalmazta, melynek következtében több esetben büntetőeljárás indult. Hangsúlyozta azt is, hogy az indítványozó kiszámíthatatlan, agresszív viselkedése az Intézmény más ellátottjait nyugtalanítja, bennük félelmet kelt, jelenléte nincs jó hatással a közösségre. Erre tekintettel az Intézmény a hejőbábai otthonba való áthelyezést javasolta, mely szintén állami fenntartású intézmény, ahol pszichiátriai betegek ellátása, gondozása, ápolása folyik. Az igazgató döntése indokolásban kiemelte, hogy nem igazolható az indítványozó jogorvoslati kérelmében megfogalmazott állítás, mely szerint a hejőbábai intézményben való elhelyezés nem szolgálja az indítványozó egészségét, hiszen a magas szintű szakorvosi ellátás ott is biztosított. Kiemelte azt is, hogy a hejőbábai intézmény az indítványozó édesapjának lakóhelyéhez közelebb van, mint a debreceni, az indítványozónak édesapjával szoros érzelmi kapcsolata van, az édesapa többször látogatta meg és vitte szabadságra az indítványozót, mint a gondnoka. Végül döntése indokolásában utalt arra is, hogy a debreceni intézményben felújításra kerül sor, melynek során az ellátottak az intézmény más részlegeiben, zsúfoltabban kerülnek elhelyezésre.
- [10] 2.4. Az indítványozó a jogviszony helyreállítása és a jogviszony felmondása jogellenességének megállapítása iránt keresetet nyújtott be a Debreceni Járásbíróságra, alperesként az Intézményt jelölte meg. A bíróság az indítványozót hiánypótlásra hívta fel, a keresettel támadott döntés és az alperes pontosítása érdekében. Az indítványozó keresetét akként módosította, hogy alperesként a fenntartót jelölte meg, illetve a HBMK-1236-4/2016. számú döntés jogellenességének megállapítását és az intézményi jogviszony helyreállítását kérte.
- [11] A Debreceni Járásbíróság – 2016. december 21-én jogerőre emelkedett – 8.P.23.350/2016/4. számú végzésével az indítványozó keresetlevélét idézés kibocsátása nélkül elutasította, az alperes perbeli jogképességének hiányára tekintettel.
- [12] Az indítványozó ezt követően a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 132. § (1) bekezdésében meghatározott 30 napos határidőn belül, a keresetlevél hiánynak pótlásával, ismételt benyújtotta a keresetét, ezúttal a – Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Hajdú-Bihar Megyei Kirendeltsége által képviselt – Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság mint alperes ellen, intézményi jogviszony megszüntetésének jogellenessége megállapítása, valamint intézményi jogviszonya helyreállítása iránt.
- [13] A Debreceni Járásbíróság 8.P.20.036/2017/23. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította.
- [14] Indokolásában hangsúlyozta, hogy az indítványozó javára a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt állása, illetve vétőképességének hiánya nem vehető figyelembe: a jogalkotó ugyanis az Szt. 101. § (2) bekezdés *b*) pontjában meghatározott felmondási ok alkalmazhatósága feltételeként a felróhatóság, vétőképesség meglétét nem írta elő; hiszen a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi jogviszony egy olyan speciális jogviszony, melyben az ellátottak nagy része cselekvőképességében részlegesen vagy teljesen korlátozott. Ennek megfelelően a bíróság rámutatott, hogy nem helytálló az az indítványozói érv, hogy vétőképességének hiányára tekintettel nem lehet terhére értékelni az általa elkövetett súlyosan erőszakos cselekményeket. A bíróság hangsúlyozta, hogy maga a jogalkotó sem szabja feltételként az Szt. 101. § (2) bekezdés *b*) pontjában a felróhatóság vagy vétőképesség (vagy végső soron büntetőjogi szempontból a büntethetőség) fennállását, kizárólag a házirend súlyos megsértését tartalmazza a jogszabály a felmondási ok alkalmazási feltételeként. A bíróság rámutatott arra is, hogy az egyébként az indítványozó által sem vitatott, házirendet súlyosan sértő bántalmazások folytán indult büntetőeljárások kimenetele sem releváns a felmondási ok alkalmazásakor. A bíróság nem tartotta alaposnak az indítványozónak az egyenlő bánásmód, valamint a veszélyeztető, illetve közvetlen veszélyeztető magatartások megelőzésének hiányára vonatkozó érvelését sem.
- [15] Végül a bíróság hangsúlyozta, hogy az indítványozó intézményi jogviszonyának a megszüntetésére az Szt. 101. § (2) bekezdés *b*) pontjában foglalt felmondási ok alapján, a törvényben meghatározott eljárási rend megtartásával került sor.
- [16] 2.5. Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Debreceni Törvényszék 1.Pf.21.367/2017/4. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét a perköltség tekintetében megváltoztatta, és az indítványozó perköltségben való marasztalását mellőzte. Indokolásában – egyetértve az elsőfokú bíróság ítéletében foglaltakkal – hangsúlyozta,

hogy a jogalkotó nem kívánta az Szt. vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását a vétőképeség vizsgálatához kötni, annak ellenére sem, hogy a törvény szövegéből is kitűnően a jogalkotó figyelemmel van arra, hogy a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokat jelentős részben cselekvőképességükben legalább korlátozott, mentálisan zavartnak minősülő állapotban levő emberek veszik igénybe.

- [17] A másodfokú bíróság rámutatott arra is, hogy az indítványozó az Szt. alaptörvény-ellenességével kapcsolatos kérelmet is előadott, azonban konkrét alaptörvényi hivatkozás nélkül. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy a jogvita nyilvánvalóan az Alaptörvény XIX. cikk (1)–(2) bekezdésével áll összefüggésben, e rendelkezések azonban nem alapvető jogokat, hanem államcélokat, közvetlenül ki nem kényszeríthető állami szerepvállalásra való törekvést jelentenek. A bíróság szerint a szociális biztonságra vonatkozó igény nem azonosítható valamely konkrét szociális intézményben való ellátáshoz való jogosultsággal. A bíróság kiemelte azt is, hogy az indítványozó által bántalmazott ellátottakat is megilleti az élethez és emberi méltósághoz való jog, azonban e tekintetben az indítványozó alapjogsérelmet nem mutatott fel. Erre tekintettel a bíróság nem látta indokoltnak az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését.
- [18] 3. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában az Szt. 101. § (2) bekezdés *b*) pontja, valamint a Debreceni Járásbíróság 8.P.20.036/2017/23. számú ítélete, és a Debreceni Törvényszék 1.Pf.21.367/2017/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [19] Az indítványozó szerint az Alaptörvény XIX. cikk (1)–(2) bekezdésével, valamint a XV. cikk (5) bekezdésével ellentétes, hogy az Szt. 101. § (2) bekezdés *b*) pontja alkalmazásának nem feltétele az ellátott vétőképesége vagy a felróhatóság. Álláspontja szerint az Szt. hivatkozott rendelkezésének alkalmazása nem biztosítja a fogyatékkal élők alkotmányos védelmét, mert a jogalkotó nem engedi értékelni a vétőképeséget vagy felróhatóságot a jogviszony megszűntetése során, ezáltal az indítványozó – általa pontosan meg nem határozott – alapjoga sérül.
- [20] Az indítványozó szerint az állam intézményvédelmi kötelezettsége, hogy biztosítsa a fogyatékkal élők védelmét, és az e körben alkalmazott intézkedéseknek meg kell felelni az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltaknak. Álláspontja szerint az állam intézményvédelmi kötelezettségével áll ellentétben és ezért alaptörvény-ellenes az Szt. támadott rendelkezése, mert figyelmen kívül hagyja, hogy az ellátott szellemi fejlettségére tekintettel magatartása jogellenességét és annak következményeit képes-e felismerni, és enélkül rendeli hátrányos jogkövetkezmény alkalmazását.
- [21] Az indítványozó szerint mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet valósít meg az, hogy a vétőképeség, a felróhatóság vagy a büntetőjogi szempontból való büntethetőség a felmondási ok megállapításának nem feltétele.
- [22] Az indítványozó végül kifejtette, hogy az Szt. általa alaptörvény-ellenesnek tartott rendelkezésének alkalmazása alaptörvény-ellenessé teszi a kifogásolt bírósági ítéleteket is.
- [23] Az indítványozót az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlásra hívta fel, melyben tájékoztatta arról, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, valamint ismertette ennek követelményeit; továbbá felhívta az indítványozó figyelmét arra, hogy a beadvány nem tartalmaz kellő alkotmányossági szempontú indokolást arra nézve, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés és bírói döntések az Alaptörvény megjelölt cikkeit miért és mennyiben sértik.
- [24] Hiánypótlásra történt felhívását követően az indítványozó kérelmét kiegészítette, azonban az eredeti panaszban foglaltakhoz képest újabb érveket nem adott elő.

## II.

[25] Az alkotmányjogi panasszal érintett jogszabályi rendelkezések:

[26] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„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. [...]

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

„XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

(2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”

[27] 2. Az Szt. támadott, illetőleg figyelembe vett rendelkezései:

„101. § (1) A 94/C. § szerinti megállapodást [...]

b) állami fenntartású intézmény (szolgáltató) esetén az intézményvezető (szolgáltató vezetője) a (2) bekezdés szerinti esetekben, [...] írásban mondhatja fel.

(2) Az (1) bekezdés b) pontja és c) pont cb) alpontja szerinti felmondásnak akkor van helye, ha

a) az ellátott másik intézményben történő elhelyezése indokolt vagy további intézményi elhelyezése nem indokolt,

b) az ellátott a házirendet súlyosan megsérti,

c) az ellátott, a törvényes képviselője vagy a térítési díjat megfizető személy térítésszámvetés kötelezettségének – a 102. § szerint – nem tesz eleget,

d) az ellátott jogosultsága megszűnik.”

### III.

[28] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a határidőben érkezett alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.

[29] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[30] 2. Az indítványozó az Alkotmánybíróság eljárását az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, valamint a 27. §-ára is hivatkozva kezdeményezte: panaszában mind az alkalmazott jogszabályi rendelkezés, mind az ügyében született bírói döntések megsemmisítését kérte.

[31] 2.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, további jogorvoslat pedig nincsen számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az indítványozó az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyben félként – felperesként – szerepelt, ezért – mind az Abtv. 26. § (1) bekezdés, mind a 27. § szerinti kérelem tekintetében – érintettnek tekinthető.

[32] 2.2. Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének nem felel meg. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a bírói döntések alaptörvény-ellenességét önmagában nem, hanem kizárólag az Szt. támadott rendelkezésének vélt alaptörvény-ellenessége okán, azzal összefüggésben állította; azon túl a bírói döntések alaptörvény-ellenességére vonatkozóan önálló indokolást nem adott elő, így panaszja e tekintetben a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti követelményének nem felel meg. Az indítványozó kérelméből hiánypótlási felhívásra történt kiegészítését követően sem állapítható meg, hogy – az Szt. kifogásolt rendelkezésére vonatkozóan előadott aggályokon túl – a bírói döntések alkotmányossági vizsgálatát az Alaptörvény mely rendelkezéseivel összefüggésben és milyen indokkal kéri. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság – az Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörében eljárva – a bírói döntések érdemi alkotmányossági vizsgálatára nem látott lehetőséget, és az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

- [33] 2.3. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítványozó részben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet fennálltát állítja. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata alapján mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának indítványozására az indítványozó nem jogosult: az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdése a jogalkotói mulasztás megállapítását az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során hivatalból alkalmazható jogkövetkezményként szabályozza, így annak indítványozására senki nem jogosult {lásd például: 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [99]–[100]; 3306/2017. (XI. 24.) AB határozat, Indokolás [72]; 3222/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [33]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az indítvány erre vonatkozó részeit érdemben nem vizsgálta.
- [34] 2.4. Az indítványozó – többek között – az Alaptörvény XIX. cikk (1)–(2) bekezdésére, valamint a XV. cikk (5) bekezdésére is hivatkozott panaszában.
- [35] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatának megfelelően az Alaptörvény megjelölt rendelkezései nem minősülnek az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának, ekként azokra alkotmányjogi panasz sem alapítható.
- [36] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke – szemben az előző Alkotmánnyal – nem jogokról, hanem állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik. Jogosultságról két esetben szól a XIX. cikk: a – jelen ügyben egyébként nem releváns – (4) bekezdés a nyugdíjra való jogosultságot említi; míg az (1) bekezdés az ott meghatározott, tételesen felsorolt élethelyzetek esetén garantálja a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot. Ezek azok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani {lásd: 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]; 2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [12]}.
- [37] Az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy „az állampolgárok még az Alaptörvényben nevesített speciális élethelyzetek fennállása esetén is csak törvényben meghatározott mértékű támogatásra jogosultak, az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg {3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [24]}. Az egyes támogatási formákra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletszabályait (ideértve a támogatásra való jogosultság feltételeit és annak mértékét is) az Alaptörvény keretei között a jogalkotó szabadon alakíthatja {3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [3]}. Ennek megfelelően, miközben az Alaptörvény egyértelműen úgy rendelkezik, hogy meghatározott élethelyzetek esetén a magyar állampolgárok jogosultak törvény szerinti állami segítséget igénybe venni, ezen állami segítség részletszabályait nem az Alaptörvény, hanem a hatályos törvények rögzítik.” {2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [13]}
- [38] Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése pedig az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából nem minősül az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának, így annak sérelmére alkotmányjogi panasz nem alapozható. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése az államot terhelő alkotmányos kötelezettségként írja elő a családok, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők külön intézkedésekkel történő védelmét {lásd: 3082/2018. (III. 5.) AB végzés, Indokolás [20]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése anélkül, hogy meghatározott jogosultságot biztosítana, az ott megjelölt személyi kört (a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket) kedvezményben részesítő jogszabályok megalkotásának kötelezettségét írja elő {lásd például: 1/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [39] Ennek megfelelően az indítvány ebben a részében nem teljesíti az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja szerinti követelményt.
- [40] 2.5. Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {például: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [41] Az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma szerint bírálta el {hasonlóan: 1/2018. (IV. 6.) AB határozat Indokolás [13]; 27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [36]}, és az indítványozónak a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó érveire tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy érdemben kell vizsgálni azt, hogy a támadott rendelkezésben foglalt jogviszony megszüntetési ok arra tekintet nélkül vagy annak ellenére alkalmazandó, hogy az ellátott magatartása jogellenességét és annak következményeit nem képes felismerni. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítvány az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételnek megfelel,

ezért a 2018. július 10-én tartott tanácsülésen az alkotmányjogi panasz befogadása és érdemi elbírálása mellett döntött.

#### IV.

[42] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[43] 1. A belátási képességgel nem rendelkező cselekvőképtelen indítványozó intézményi jogviszonyának megszüntetésére – az Szt. támadott rendelkezésének alkalmazásával – arra hivatkozással került sor, hogy az intézmény házirendjét többször súlyosan megsértette. Az indítványozó ezzel összefüggésben azt kifogásolta, hogy a támadott szabályozás nincs tekintettel arra, hogy az ellátott magatartása jogellenességét és annak következményeit nem képes felismerni és enélkül alkalmazza a házirend súlyos megsértésnek jogkövetkezményeként az intézményi ellátásra vonatkozó megállapodás felmondását. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az indítvány alapján azt vizsgálta, hogy az Szt. 101. § (2) bekezdés *b*) pontja a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sérti-e.

[44] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozóan kialakított gyakorlatát.

[45] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között {lásd például: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]}.

[46] Az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján a tilalom elsősorban az alapvető jogok tekintetében fennálló megkülönböztetésekre vonatkozik, ugyanakkor kiterjeszhető a teljes jogrendszerre, mivel „az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetések nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban, hanem bármely jogszabályban előfordulhatnak. Joggal feltételezhető, hogy az Alaptörvény értékrendje szerint ezek a megkülönböztetések akkor is tilosak, ha nem az alapvető jogok védelmi körébe eső tárgyakat szabályozó jogszabályok tartalmazzák” {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [42]}.

[47] 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]}.

[48] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy hátrányos megkülönböztetést nem csak azonos csoportba tartozó személyek eltérő kezelése valósíthat meg, hanem az is, ha ténylegesen különböző helyzetben levőket kezelnek azonosan. A diszkrimináció tilalma tehát egyfelől azt követeli meg, hogy a különbözőeket különbözően, másfelől azt, hogy az azonosakat azonos módon kezelje a jog: „az egyenlő bánásmód követelményéből az fakad, hogy a hasonló eseteket hasonlóan, míg a különböző eseteket különbözőképpen kell kezelni” {3073/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [45]}. Azt is megállapította már a testület, hogy „[h]a az állam a különböző helyzetek között – azzal, hogy az azokban rejlő lényeges különbözőségeket figyelmen kívül hagyja – egyenlőtlen elbánást eredményező módon azonosságot állapít meg, az személyek közötti tilos megkülönböztetést eredményez, és ezért alkotmányellenes” {12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [82]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [244]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [49]}.

[49] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt klauzula védelmet nyújt a rejtett vagy közvetett diszkriminációval szemben is.

- [50] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a közvetett diszkrimináció tilalmát sérti, ha egy látszólag általános jellegű és semleges jogszabályi rendelkezés vagy szabály végső soron a társadalomban gyakorta hátrányos különbségtétellel sújtott, az Alaptörvényben tételesen felsorolt, illetve azzal döntő hasonlóságot mutató „egyéb helyzetben” lévő személyek kizárását, kirekesztését vagy valamely lehetőségtől való megfosztását eredményezi. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint így az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkrimináció tilalma kiterjed azokra a közhatalmi intézkedésekre is, amelyek ugyan látszólag általános, semleges és mindenkire egyformán érvényes rendelkezést tartalmaznak, de eredményüket vagy hatásukat tekintve valójában mégis az alaptörvényi szabályban felsorolt tulajdonságú társadalmi csoportot sújtanak további hátrányokkal [lásd: 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [64]].
- [51] 3. Az Alkotmánybíróságnak az ismertett gyakorlatára figyelemmel a konkrét ügyben azt kellett vizsgálnia, hogy a támadott rendelkezés szempontjából kiket kell homogén csoportba tartozónak tekinteni. Ennek meghatározása érdekében az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményekre, illetőleg ezen belül a konkrét esetben jelentőséggel bíró fogyatékkal élő, illetve pszichiátriai beteg embereket ellátó intézményekre vonatkozó releváns jogszabályi rendelkezések áttekintését.
- [52] 3.1. A szociális ellátások Szt.-vel kialakított rendszere pénzbeli ellátásokból, természetben nyújtott szociális ellátásokból és szociális szolgáltatásokból áll. A szociális szolgáltatások körébe az Szt. 56–57. §-ai értelmében a szociális alapszolgáltatásokat és a szakosított ellátásokat magában foglaló személyes gondoskodás tartozik. A személyes gondoskodás keretébe tartozó szakosított ellátást az Szt. 57. § (2) bekezdés a) pontja szerint – egyéb intézményi és támogatási formák mellett – az ápolást, gondozást nyújtó intézmény (ami egyúttal tartós bentlakásos intézmény) nyújtja.
- [53] Az Szt. 67. §-a szerint az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek napi legalább háromszori étkeztetéséről, szükség szerint ruházattal, illetve textíliával való ellátásáról, mentális gondozásáról, a külön jogszabályban meghatározott egészségügyi ellátásáról, valamint lakhatásáról (a továbbiakban: teljes körű ellátás) az ápolást, gondozást nyújtó intézményben kell gondoskodni, feltéve, hogy ellátásuk más módon nem oldható meg [Szt. 67. § (1) bekezdés]. Ápolást, gondozást nyújtó intézmény az idősek otthona, a pszichiátriai betegek otthona, a szenvedélybetegek otthona, a fogyatékos személyek otthona, valamint a hajléktalanok otthona [Szt. 67. § (2) bekezdés].
- [54] Az indítványozó olyan személyes gondoskodást nyújtó intézmény ellátottja, mely pszichiátriai betegeket és értelmi fogyatékosokat ápoló-gondozó bentlakásos szociális otthon.
- [55] Az Szt. értelmében a fogyatékos személyek otthonába az a fogyatékos személy vehető fel, akinek oktatására, képzésére, foglalkoztatására, valamint gondozására csak intézményi keretek között van lehetőség [Szt. 69. § (1) bekezdés]; míg a pszichiátriai betegek otthonába az a krónikus pszichiátriai beteg vehető fel, aki az ellátás igénybevételének időpontjában – jogszabályban meghatározott szakvélemény alapján – nem veszélyeztető állapotú, akut gyógyintézeti kezelést nem igényel, és egészségi állapota, valamint szociális helyzete miatt önmaga ellátására segítséggel sem képes [Szt. 71. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság szerint az adott esetben egy jól körülhatárolható személyi kör tekinthető homogén csoportnak: a támadott szabályozás a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények ellátottjaira vonatkozik.
- [56] A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevétele – más szociális ellátásokhoz hasonlóan – önkéntes, az ellátást igénylő, illetve törvényes képviselője szóbeli vagy írásbeli kérelmére, indítványára történik. Az intézményi jogviszony az Szt. 94. § (1) bekezdése értelmében a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi jogviszony keletkezését beutaló határozat (így ideiglenes intézkedést tartalmazó végzése, a bírői ítélet, az átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek esetében a gyámhatóság határozata) illetőleg a személyes gondoskodás iránti kérelemről dönteni jogosult személy intézkedése alapozza meg. Az Szt. 94/C. § (1) bekezdésének megfelelően pedig az ellátás igénybevételének megkezdése előtt állami fenntartású intézmény esetén az intézményvezető; egyházi fenntartású és nem állami fenntartású intézmény esetén a fenntartó vagy az általa megbízott személy az ellátást igénylővel, illetve törvényes képviselőjével írásban megállapodást köt.
- [57] Az Szt. 100. §-a meghatározza az intézményi jogviszony megszűnésének eseteit is, melyből az adott ügyben a d) pont szerinti megszűnési ok, vagyis a megállapodás felmondása bír jelentőséggel. Az Szt. adott ügyben releváns 101. § (1) bekezdése meghatározza, hogy ki jogosult a megállapodás felmondására, míg a támadott rendelkezés azokat az okokat tartalmazza, melyek esetén az állami fenntartású intézmény esetén az intézményvezető a megállapodást felmondhatja. Ennek megfelelően felmondásnak az Szt. 101. § (2) bekezdés szerint

akkor van helye, ha *a)* az ellátott másik intézményben történő elhelyezése indokolt vagy további intézményi elhelyezése nem indokolt, *b)* az ellátott a házirendet súlyosan megsérti, *c)* az ellátott, a törvényes képviselője vagy a térítési díjat megfizető személy térítésidő-fizetési kötelezettségének nem tesz eleget, illetve *d)* az ellátott jogosultsága megszűnik. Jelen esetben az Szt. 101. § (2) bekezdés *b)* pontja került alkalmazásra.

- [58] A fentieknek megfelelően tehát az Szt. támadott rendelkezése értelmében az intézményvezető az intézményi jogviszonyt felmondással megszüntetheti abban az esetben, ha – miként a bíróság által megállapítottan az indítványozó is – az ellátott az intézmény házirendjét súlyosan megsérti.
- [59] Az Szt. támadott rendelkezésének alkalmazása szempontjából – a fentieknek megfelelően – az Szt. 101. § (2) bekezdés *b)* pontjában megfogalmazott felmondási ok (vagyis a házirend súlyos megsértése, mint az ellátott és az intézmény közötti megállapodás megszegésének esete) minden személyes gondoskodást nyújtó állami fenntartású szociális intézmény intézményvezetője által minden ellátott súlyos házirendsértése esetén alkalmazható felmondási ok (függetlenül attól, hogy az ellátott belátási képességgel rendelkezik-e vagy sem, illetőleg felróhatóságot, vagy vétőképeséget vizsgálni kellene vagy sem).
- [60] A jogalkotó látszólag tehát nem tesz különbséget az egyes ellátottak között: a házirend súlyos megsértése minden ellátott esetén az intézményi jogviszony felmondását eredményezi függetlenül annak mentális állapotától vagy belátási képességétől, illetve vétőképeségétől.
- [61] Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés éppen ezért vet fel aggályokat: az ellátottra nézve hátrányos jogkövetkezmény (az intézményi jogviszony felmondása) alkalmazására úgy – vagy annak ellenére – kerül sor, hogy az ellátott a magatartása következményeit nem tudja felmérni.
- [62] 3.2. Az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. Az ellátott intézményi jogviszonya a közte (jellemzően törvényes képviselője, gondnoka) és az intézmény közötti megállapodás alapján jön létre, melynek a házirend elfogadása részét képezi. Kétségtelen tény, hogy a jellemzően pszichiátriai beteg vagy értelmi fogyatékkal élő ellátottak nem minden esetben képesek belátni tetteik, magatartásuk esetleges jogellenességét és annak következményeit, ennek megfelelően büntetőjogi felelősségük nem állapítható meg; ugyanígy az ellátottak vétőképeségének (illetőleg annak hiányának) a vagyoni jogi felelősségre vonás feltételeinek vizsgálata körében van jelentősége, hiszen a vétőképeség a polgári jogi felelősségre vonás alapja, az általuk okozott kárért azonban a polgári törvénykönyv rendelkezéseinek megfelelően nem felelnek.
- [63] A jogalkotónak ugyanakkor több szempont, így az intézmény működésében, működtetésében, az intézményi vagyon, illetve személyzet, valamint a többi ellátott biztonságát (is) szem előtt tartva mérlegelnie kell és egyensúlyt kell teremtenie ezen érdekek között, akár az egyes ellátottak egyéni érdekeivel szemben is. Az Szt. támadott rendelkezésének nem polgári (vagyon-) jogi vagy akár büntetőjogi szankciós rendeltetése van, hanem adminisztratív, a szociális intézmény rendjének fenntartásához (és így a többi ellátott jogainak, adott esetben alapvető jogainak és érdekeinek, sőt, végső soron nyugalma védelméhez) fűződő érdek érvényre juttatását célozza (ahogy arra a másodfokú bíróság is rámutatott ítéletében).
- [64] Fontos, alkotmányjogi szempontból jelentős garancia a felmondási ok esetleges önkényessége kizárásának az, hogy az intézményvezető jogviszonyt megszüntető döntése ellen többfokú jogorvoslat (így elsőként az intézményvezetői döntés vitatásának lehetősége a fenntartónál, majd ezt követően bírói út) áll az ellátott rendelkezésére.
- [65] Ebből következően nem tekinthető önkényesnek, észszerűtlennek az a felmondási ok, melyet a jogalkotó a házirend súlyos megsértéséhez köt, így a szabályozás megfelel az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma tekintetében kialakított mércének.
- [66] Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az Szt. 101. § (2) bekezdés *b)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [67] 4. Az Alkotmánybíróság végezetül a következőkre mutat rá: az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdéséből, valamint XIX. cikk (1)–(2) bekezdéséből kizárólag az következik, hogy a jogalkotó külön intézkedésekkel segíti a fogyatékkal élőket és törekszik arra hogy fogyatékos (és az Alaptörvényben nevesített további speciális élethelyzetek) esetén az arra jogosultaknak támogatást nyújtson. Nem következik és nem vezethető le azonban az Alaptörvény fenti rendelkezéseiből meghatározott konkrét intézményben való elhelyezésre vonatkozó jogosultság, erre vonatkozó alanyi jog az Alaptörvényből nem olvasható ki. A jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti



meg az ellátási rendszer kialakítása során, köti ugyanakkor alkotmányos mérceként az egyenlő bánásmód követelménye.

Budapest, 2019. október 15.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

[68] Támogatom a határozat rendelkező részének mindkét pontját, de az 1. pontban levő elutasítás indokolására felhozott érvek a diszkriminációtilalom kiterjesztését alkalmazva számomra elfogadhatatlanok (lásd: Indokolás [44] és köv.). Ebben ugyanis, átvéve a 42/2012. (XII. 20.) AB határozat indokolásában levő érvét az Alaptörvény által az alapjogokra korlátozva kimondott diszkrimináció tilalmának kiterjesztésére a jogrendszer bármely rendelkezését illetően, a demokratikus törvényhozás különbségtevésének szabadságát alap-törvényellenesen korlátozó érvet erősít meg. Jelezni kell még, hogy jogelméletileg hibás az a szóhasználat, mely „kiterjesztő értelmezésnek” nevezi azt, ami beleütközik az alaptörvényi rendelkezés nyelvtani értelmébe. Kiterjesztő vagy szűkítő értelmezés mindenkor csak a nyelvtani értelem keretén belül lehetséges, és az ezt meghaladó értelem már nem ezekbe tartozik, hanem az Alaptörvény rendelkezésének megsértését jelenti. Erről van szó a diszkriminációtilalom XV. cikkben rögzített korlátját illető túllépésnél is, és ezért ez az alaptörvénytől értelemadás nem fogadható el.

Budapest, 2019. október 15.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/168/2018.

