

Kádár András Kristóf
VISSZA A JÖVŐBE

A SZEMÉLYISÉGI JOGI PER MINT A STRUKTURÁLIS HÁTRÁNYOS
MEGKÜLÖNBÖZTETÉS ORVOSLÁSÁNAK ESZKÖZE

A STRUKTURÁLIS BÍRÓSÁGI
KÖTELEZÉSEKRŐL

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXCV. törvény (Ebkvt.) 7. § (2) bekezdése sorolja fel azokat a magatartásokat, amelyek sérthetik az egyenlő bánásmód követelményét. A jogalkotó előrelátó módon határozta meg ezek körét, kifejezetten a lista részévé téve olyan, a strukturális diszkrimináció miatt ezen a jogterületen nagy jelentőségű fogalmakat, mint a „feltétel” vagy a „gyakorlat”, de ide tartozik a „mulasztás” is, hiszen a rendszerszintű, kiterjedt hátrányos megkülönböztetés nagyon gyakran az intézkedésre jogosultak (illetve kötelezettek) mulasztásai miatt jön létre, vagy marad fent. Az egyik legkézenfekvőbb példa erre a magyar kontextusban az iskolai szegregáció problémája, amely sok esetben azzal függ össze, hogy az oktatás szervezéséért felelős szervek nem tesznek intézkedéseket a lakhatási szegregáció oktatási hatásainak ellensúlyozására. Ha a lakókörnyezet szegregálttá válik, a földrajzi alapon meghatározott beiskolázási körzetek megfelelő beavatkozás és intézkedések nélkül elkerülhetetlenül roma és nem roma iskolák létrejöttéhez vezetnek.

A tapasztalat azt mutatja, hogy a hátrányos megkülönböztetés „hagyományos” szankciói több okból sem feltétlenül alkalmasak az ilyen helyzetek kezelésére. Amint arra Halberstam és Van den Bogaert rámutat, „[a]z ilyen széles körű diszkriminációt, különösen akkor, amikor az a szervezeti struktúrákból, folyamatokból és normákból fakad, nem tudják orvosolni az olyan egyszeri intézkedések, mint a jogsértés bírósági megállapítása, egy kártérítés vagy egy bírság. Ezekben az esetekben az EU jogából fakadó kötelezettség az egyenlőség »helyreállítására« [...] és a jogsértés következményeinek »semmissé tételére« »hatékony, arányos és visszatartó erejű« szankciók [...] révén megoldhatatlannak tűnő feladatot jelent.”¹ Ráadásul az ilyen, strukturális diszkrimináció felszámolását célzó intézkedések politikailag rendkívül

népszerűtlenek lehetnek a jobb érdekérvényesítési képességű többségi társadalom körében, és ezért elképzelhető, hogy a döntéshozóknak jobban megéri vállalni a „szokványos” szankciókat (pl. megfizetni egy, az Ebktv. alapján kiszabott bírságot), mint kísérletet tenni a hátrányos megkülönböztetést megvalósító helyzet megszüntetésére.

Kulcskérdés ezért, hogy milyen eszközökkel lehet hatékonyan rászorítani az illetékes szereplőket az

adott esetben spontán módon kialakult szegregáció felszámolására. Halberstam és Van den Bogaert hangsúlyozza azt is, hogy a strukturális diszkrimináció esetén „a jogorvoslat hatékonyságának biztosításához kreativitásra és elkötelezettségre van szükség annak érdekében, hogy létrejöjjön egy

olyan állapot, amely a fennálló tényekből nem következik, és talán soha nem is létezett.”² A szerzőpáros a megoldást a „strukturális bírói kötelezésekben” (*structural injunctions*) látja, azaz olyan bírói döntésekben, amelyek a rendszerszintű diszkrimináció megszüntetésére alkalmas specifikus intézkedések megtételét írják elő az érintett szervezetek, szereplők számára. Azonban elismerik, hogy az ilyen kötelezésekre rendkívül kevés példát látunk Európában, mivel „a közvélekedés szerint ezek kívül esnek a helyesen értelmezett bírósági hatókörön. Ez [a vélekedés] számos tényezőből fakad – a hatalmi ágak elválasztásával kapcsolatos alkotmányos aggályoktól kezdve az intézményi kompetenciákon, így az igazgatási tevékenységgel kapcsolatos bírói szakértelem hiányán át a nemzeti bíróságok történelmileg kialakult szerepfelfogásáig bezárólag.”³

Azt, hogy ezek a szankciók Európa más országa-
ihoz hasonlóan Magyarországon sem tartoznak a kiforrott dogmatikájú, jó bejáratott jogintézmények közé, jól szemlélteti, hogy bár az Európai Parlament és a Tanács 2009/22/EK számú irányelve⁴ kifejezetten az ilyen bírói kötelezésekről szól a fogyasztóvédelem kontextusában, a hivatalos magyar fordítás nem tartalmaz jól használható *terminus technicus* ezekre, és ami az irányelv angol szövegében egyszer-

rűen „injunction”-ként szerepel, azt a magyar verziónak a „jogsértés megszüntetésére irányuló eljárás” kifejezéssel kell körülírnia.

Az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány (Chance for Children Foundation, CFCF) többek között ennek a problémának a megoldására tett kísérletet a roma diákok rendszer-szintű oktatási elkülönítése miatt indított közérdekű igényérvényesítési pereiben. A szervezet arról próbálta meggyőzni a polgári bíróságokat, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (rég. Ptk.) 84. § (1) bekezdés d) pontjában szereplő azon felhatalmazás, amelynek értelmében a személyiségi jogi perben döntő bíróság kötelezheti a jogsértőt a sérelmes helyzet megszüntetésére, lehetővé teszi a bíróság számára, hogy ítéletében a szegregáció felszámolására irányuló konkrét intézkedéseket írjon elő az alperesek számára, így alkalmas arra, hogy a magyar jogrendszerben betöltse a „strukturális bírósági kötelezések” funkcióját. Az alapítvány erre irányuló próbálkozásai végül a kaposvári Pécsi utcai iskolával kapcsolatos perben vezettek eredményre.

A KAPOSVÁRI PER ÉS TANULSÁGAI⁵

A kaposvári Pécsi utcai általános iskola egy több önkormányzat társulása által fenntartott iskola tagiskolájaként működött Kaposvár egy erősen szegregált városrészében, amelybe a 20. század folyamán több hullámban telepítettek roma családokat.⁶ Így az intézményhez tartozó beiskolázási körzetben jelentős számban éltek romák, és ennek megfelelően az iskola tanulóinak túlnyomó többsége (több mint 80%-a) is roma vagy egyes házasságból származó gyermek volt. Az iskola oktatási mutatói messze elmaradtak a többi tagiskola eredményeitől. Így például magasabb volt az évfolyamismérlés, a lemorzsolódás aránya, valamint a hiányzások száma, az országos kompetenciamérés során elért eredmény és a továbbtanulók aránya pedig alacsonyabb volt, mint a többi tagiskolában.

Ennek a helyzetnek a megváltoztatása érdekében indított eljárást a CFCF az Ebktv. 20. §-a alapján, amely szerint az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt személyiségi jogi pert indíthat valamely, az érintett csoport jogvédelmével foglalkozó civilszervezet, ha az egyenlő bánásmód követelményének megsértése vagy annak közvetlen veszélye olyan védett tulajdonságon alapul, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása, és a jogsértés

[A] KÚRIA ÉSZLELTE: A JOGSÉRTÉS MEGÁLLAPÍTÁSA, ILLETVE A JOGSÉRTÉS ABBAHAGYÁSÁRA VALÓ ÁLTALÁNOS KÖTELEZÉS, A VÉGREHAJTÁSRA IRÁNYULÓ (POLITIKAI) AKARAT HIÁNYÁBAN NEM JELENTI KELLŐEN HATÉKONY ORVOSLÁSÁT A RENDSZERSZINTŰ DISZKRIMINÁCIÓNAK

vagy annak közvetlen veszélye személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.

Keresetében a CFCF annak megállapítását kérte a bíróságtól, hogy az alperesi önkormányzat fenntartásában működő Pécsi utcai iskolában a meglévő beiskolázási körzetrendszer fenntartásával a roma gyermekeket a nem ro-

máktól jogellenesen elkülönítik, az így elkülönített roma tanulóknak pedig alacsonyabb színvonalú oktatást biztosítanak, mint a többi iskolában. Az alapítvány kérte az alperes kötelezését a jogsértés abba-hagyására és a jogsértő helyzet megszüntetésére a Pécsi utcai iskolába járó roma gyermekeknek a fenntartásában működő más iskolák közötti szétosztása és integrációja útján. A kereseti kérelmek között megjelent tehát egy strukturális bírósági kötelezés iránti kérelem, amely a régi Ptk. 84. § (1) bekezdés d) pontjára támaszkodva nem pusztán annak kimondását várta volna a bíróságtól, hogy az alperesnek meg kell szüntetnie a jogsértő helyzetet, hanem konkrét deszegregációs intézkedések bírósági előírására irányult.

A perben az eljáró bíróságok túlnyomórészt a CFCF-nek adtak igazat, megállapítva a jogellenes elkülönítés megtörténtét, és számos, a további hasonló perek szempontjából előremutató megállapítást tettek. A másodfokon eljáró Pécsi Ítéltábla például kimondta, hogy a beiskolázási körzetek „*meghatározásáért felelős helyi önkormányzat [...] a közoktatás szervezésével kapcsolatos fenntartói irányítási tevékenysége körében a szándékától függetlenül kialakult un. spontán szegregáció ellen is köteles lett volna fellépni. A jogellenes elkülönítés [...] annak fenntartásával is megvalósul, ezért nem fogadható el az alperesnek az a védekezése, hogy a tanulók származás szerinti elkülönítését eredményező magatartást nem tanúsított.*”⁷ A Legfelsőbb Bíróság osztotta ezt az értelmezést, és 2010. november 24-én kelt, Pfv.IV.21.568/2010/5.számú ítéletében kimondta: az, hogy „*az alperes nem tett eleget az integrációs kötelezettségének, eltúrte és fenntartotta azt a helyzetet, amely a spontán szegregáció folytán a perbeli iskolában kialakult,*”⁸ olyan „mulasztásnak” minősül, amely az Ebktv. alapján megalapozza az alperesi önkormányzat felelősségét.

Abban viszont már eltérő álláspontot képviselt az ítéltábla és a Legfelsőbb Bíróság, hogy milyen módon kötelezheti a személyiségi jogi perben eljáró polgári bíróság az önkormányzatot a jogsértő helyzet megszüntetésére. Az ítéltábla szerint bár ilyen helyzetekben van helye a kötelezésnek, ez csupán általá-

nos kötelezés lehet, a bíróság nem határozhatja meg a jogsértő helyzet megszüntetésének módját, mivel „a perbeli iskolában a szegregáció nem polgári jogi, hanem közjogi viszonyban alakult ki, ezért a polgári jog a maga szabályozási rendjével nem alkalmas a szegregáció felszámolásának módjáról rendelkezni. Ezeknek az intézkedéseknek a meghatározása a közjog szférájába tartozik, azaz a kialakult jogsérelem kizárólag közjogi eszközökkel szüntethető meg.”⁹ Ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság úgy ítélte meg, hogy „[a] Ptk. 84. § (1) bekezdés d) pontja alapján [...] megfelelően előterjesztett kereset esetén – függetlenül a kétségkívül fennálló közjogi jogviszonytól – a bíróság kötelezheti a jogsértőt a sérelmes helyzet megszüntetésére”, amennyiben a felperes a keresetben megjelöli ennek „a személyiségi jogi per keretein belül érvényesíthető reális, végrehajtható módját”.¹⁰ A Legfelsőbb Bíróság ugyanakkor 2010-ben még arra jutott: nem tekinthető ilyennek a CFCF azon kereseti kérelme, hogy a bíróság rendelje el a gyermekek szétosztását a város más iskoláiba (ami végső soron a szegregáló iskola bezárását jelentené), mivel „az ilyen rendelkezés konkrét meghatározottság hiányában egyrészt bírósági úton nem lenne végrehajtható, másrészt beláthatatlan következményekkel járna annak teljesítése”.¹¹

Három évvel a Legfelsőbb Bíróság döntése után a Pécsi utcai iskola helyzete változatlan volt: hiába állapította meg három fokon is a bíróság, hogy az önkormányzat a spontán lakhatási szegregációt tükröző jogellenes oktatási elkülönítés felszámolásának elmulasztásával megsértette az egyenlő bánásmód követelményét, sem a kaposvári önkormányzat, sem az oktatási rendszer reformja következtében időközben fenntartói helyzetbe került kormányhivatal, sem pedig az oktatás központi irányításáért felelős minisztérium nem tett lépéseket a szegregáció felszámolása érdekében. Erre tekintettel a CFCF 2013 decemberében újra közérdekű személyiségi jogi pert indított, amelyben ismét felmerült a „strukturális bírósági kötelezés” alkalmazhatóságának kérdése.

A Kaposvári Törvényszék mint elsőfokú bíróság újfent megállapította az egyenlő bánásmód követelményének mulasztással megvalósított sérelmét, azonban a Legfelsőbb Bíróság 2010-es döntésére hivatkozva úgy ítélte meg, hogy a kaposvári iskolarendszer átalakítása, amely az az egyetlen hathatós megoldás lenne, bírói ítélettel nem rendelhető el.¹² A másodfokon eljáró Pécsi Ítéltábla viszont – ugyancsak a korábbi legfelsőbb bírósági ítélet alapján – arra a következtetésre jutott, hogy kellően konkrét és végrehaj-

ható egy olyan bírói rendelkezés, amely felmenő rendszerben megtiltja a Pécsi utcai iskolának új első osztály indítását és új tanulók felvételét, kötelezi az önkormányzatot a Pécsi utcai iskola beiskolázási körzetének más körzetek közötti felosztására, az iskola-fenntartókat pedig arra, hogy közoktatási esélyegyenlőségi szakértő bevonásával készítsenek deszegregációs intézkedési tervet a Pécsi utcai iskola körzetében lakó tanulók beilleszkedéséhez, és azt hozzák nyilvánosságra.¹³

Az alperesek – egyebek mellett – vitatták azt is, hogy ilyen értelmű bírósági kötelezés jogszerűen hozható lenne, ezért az ügy a Kúriára került, amely 2017. október 4-én kelt, Pfv.IV.20.085/2017/9. számú ítéletében hatályában fenntartotta az ítéltábla döntését. A Kúria hangsúlyozta: arra, hogy a sérelmes helyzet megszüntetése „milyen módon történhet meg, taxatív felsorolást a Ptk. nem tartalmaz. A Kúria szerint tehát a jogszabály nem tiltja a megszüntetés módjának meghatározását.”¹⁴

Ez jelentős fordulat volt a Legfelsőbb Bíróság hét évvel korábbi döntéséhez képest, amely a szegregált iskola bezárását még végrehajthatatlannak és beláthatatlan következményekkel járónak ítélte. Kétégtelen, hogy erre 2017 októberében nehéz lett volna hivatkozni, hiszen eddigre az alperesek már be is zárták a Pécsi utcai iskolát, amit a kúriai döntés maga is felhoz a kötelezés ellen érvelő alperesi védekezés cáfolatául: „A Kúria nem értett egyet a konkrét esetben a jogerős döntés végrehajthatatlanságára való hivatkozással. Az alperes [...] felülvizsgálati ellenkérelmében bejelentette, hogy a döntés aktuális része teljesítésre került, vagyis 2017 szeptemberében nem indult új első osztály, kijelölték az új körzethatárokat, és elkészült a konkrét deszegregációs terv is.”¹⁵

A fordulat azonban nem csupán ennek tudható be, sokkal inkább annak, hogy a Kúria észlelte: a jogsértés megállapítása, illetve a jogsértés abbahagyására való általános kötelezés, a végrehajtásra irányuló (politikai) akarat hiányában nem jelenti kellően hatékony orvoslását a rendszerszintű diszkriminációnak. Ez a felismerés nem jelenik meg kifejezetten a kúriai ítéletben mint a jogértelmezési fordulat indoka. Sőt, a döntés valójában megpróbálja elkerülni, hogy a megszüntetés módjának meghatározásával kapcsolatos álláspont mint új értelmezés jelenjen meg, de a szöveg alaposabb vizsgálata erre mutat. Az ítélet szerint „a Legfelsőbb Bíróságnak az előzményi eljárásban hozott döntése az adott helyzetben konkrét intézkedések meghozatalára nem látott okot. Ez a helyzet azonban

azóta érdemben megváltozott, hiszen ugyanezen határozatában kötelezte az alpereseket a jogellenes helyzet felszámolására. Ennek a kötelezésnek azonban az alperesek ezt követően érdemben nem tettek eleget.¹⁶ Valójában a 2010-es ítéletben nem arról volt szó, hogy a Legfelsőbb Bíróság nem látott volna okot a konkrét intézkedések meghozatalára, hanem arról, hogy az utóbb mégis elrendelt megoldást (azaz az iskola bezárását) akkor még végrehajthatatlannak találta, a megfogalmazásból így arra lehet következtetni, hogy a 2017-es döntésben az alperesek makacs tétlensége és a korábbi bírósági döntések teljes semmibevétele is szerepet játszott. Ennek a jogszociológiai szempontokból sem érdektelen körülménynek a „kemény” jogi leképeződése a szankciók „hatékonyságának” problematikája, amely nem kap kiemelt szerepet a kúriai ítéletben, de érintőlegesen megjelenik, amikor a döntés rögzíti: „a Kúria a jogszabályokkal összhangban álló és a helyi körülményeket kellően figyelembe vevő, hatékony intézkedéseket elrendelő [másodfokú] ítéletet hatályában fenntartotta” [kiemelés a szerzőtől].¹⁷

A CFCF a per során többször (pl. az iskola bezárására irányuló konkrét kötelezést mellőző elsőfokú ítélet elleni fellebbezésben) indítványozta, hogy az eljáró bíróságok intézzenek előzetes kérdést az Európai Unió Bíróságához arra vonatkozóan, hogy a régi Ptk. 84. §-ának hazai bírói értelmezése összhangban van-e a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelv 15. cikkével,¹⁸ amelynek értelmében a tagállamoknak „hatékony, arányos és visszatartó erejű” szankciókat kell bevezetniük az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének eseteire. A másodfokú bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy amennyiben a Ptk. 84. § (1) bekezdésének d) pontja lehetővé teszi akár a szegregáló iskola bírósági bezárását és a tanulók más iskolák közötti szétosztásának elrendelését is, úgy a hazai szankciórendszer megfelel a 15. cikkben foglalt követelménynek. Amikor a Kúria hangsúlyozta a másodfokú ítélet által elrendelt intézkedések hatékonyságát, akkor erre az – e tanulmány szerzője szerint helytálló – értelmezésre nyomta rá a felsőbbírósági pecsétet, még ha az uniós jogi aspektust, vagy általában a szankciók hatékonyságával kapcsolatos szempontokat nem is fejtette ki részletesen.

A kaposvári döntést azután több olyan ítélet követte, amely a közhatalmat gyakorló szereplők mulasztásai miatt létrejött és/vagy fennmaradó rendszerszerű diszkrimináció felszámolása érdekében

konkrét intézkedéseket írt elő a régi Ptk. 84. § (1) bekezdés d) pontja alapján. Így például amikor a CFCF beperelte az Emberi Erőforrások Minisztériumát amiatt, hogy a minisztérium nem tett intézkedéseket közvetlenül vagy – az irányítása alatt álló államigazgatási szerveken keresztül – közvetve a roma gyerekek közel harminc magyarországi általános iskolában folyamatosan fennálló jogellenes elkülönítése ellen, az elsőfokon eljáró

Fővárosi Törvényszék rendkívül részletes strukturális bírósági kötelezést bocsátott ki ítéletében, ideértve egyes iskolák felmenő rendszerben való bezárását, részletes deszegregációs tervek elkészítését, az egyenlő bánásmód követelménye kapcsán folytatott hatósági ellenőrzéshez készített minisztériumi útmutató módosítását, valamint a kormányhivataloknak a módosított szempontrendszer alapján történő vizsgálatok lefolytatására való utasítását is.¹⁹ Bár a másodfokon eljáró Fővárosi ítélőtábla e kötelezések nagy részét hatályon kívül helyezte, és csak a deszegregációs intézkedési tervek elkészítésére vonatkozó utasítás kapcsán találta az elsőfokú bíróság által kibocsátott kötelezést jogszerűnek, sem azt nem vonta kétségbe, hogy a kialakult szegregáció „minden aktivitást nélkülöző fenntartása is megalapozhatja a jogsértés megállapítását”, sem pedig azt, hogy hozható marasztalásra irányuló és végrehajtható ítéleti rendelkezés „a jogsértő helyzet felszámolására a megszűntetés konkrét módját egyértelműen meghatározó, realisan teljesíthető, a személyiségi jogi per keretein belül érvényesíthető kereset” alapján.²⁰

A „TÁMOGATOTT LAKHATÁSI ÜGY”-BEN SZÜLETETT ELSŐ- ÉS MÁSODFOKÚ ÍTÉLETEK

A joggyakorlat radikális fordulata az úgynevezett „támogatott lakhatási ügy”-ben következett be. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoc. tv.) 75. §-a értelmében a támogatott lakhatás a fogyatékkal élő személyek, a pszichiátriai betegek és a szenvedélybetegek részére biztosított ellátás, amely az életkornak, egészségi állapotnak és önállósági képességnek megfelelően, az ellátott önálló életvitelének fenntartása, illetve elősegítése érdekében biztosít különböző komplex szolgáltatásokat, így – egyebek mellett – lakhatási szolgáltatást, a közszolgáltatások és a társadalmi életben való részvételt segítő más szolgáltatások igénybevételében való segítségnyújtást, erre vonatkozó igény esetén a felügyeletet, étkeztetést, gondozást, készség-

fejlesztést, szállítást és háztartási segítségnyújtást. A rendelkezés azt is előírja, hogy a lakhatási szolgáltatás legfeljebb tizenkét fő számára kialakított lakásban vagy házban biztosítható, vagy pedig olyan lakás-, illetve épületegyüttesben, amely legfeljebb ötven fő elhelyezésére szolgál.

A Tárasaság a Szabadságjogokért Egyesület (TASZ) segítségével hét, fogyatékossgal élő felnőtt gyermekét otthon gondozó budapesti anyja és négy ellátásra jogosult érintett indított pert a Belügyminisztérium és a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság ellen azok mulasztása miatt. Ugyanis, noha a jogalkotó 2013. január 1-jei hatállyal kötelezettségként állapította meg a magyar állam számára, hogy szervei útján megszervezze és fenntartsa a fogyatékossgal élő személyeket megillető szakosított ellátásokat, ezen belül a támogatott lakhatást, a főváros területén is, Budapesten a fogyatékossgal élő felperesek által igénybe vehető támogatott lakhatás még 2019-ben sem volt elérhető. Sőt, annak ellenére nem volt tervbe véve férőhelyek létrehozása a fővárosban, hogy a kérdéses időszakban ilyen lakóegységek kialakítására irányuló európai uniós projekt is futott.

2021. december 7-én kelt, 27.P.21.357/2019/76. számú ítéletében az elsőfokon eljáró Fővárosi Törvényszék alaposnak találta a keresetet, és megállapította, hogy az alperesek megsértették a felperesek emberi méltóságát, magánélethez fűződő személyiségi jogát és az egyenlő bánásmódhoz való jogát. A Főigazgatóság azáltal követte el a jogsértést, hogy a jogszabályban meghatározott kötelezettségeit megszegve nem létesített támogatott lakhatást Budapesten, a minisztérium pedig azáltal, hogy egyrészt elmulasztotta a támogatott lakhatást biztosító intézményrendszer kereteinek megfelelő kialakítását, másrészt pedig nem utasította a Főigazgatóságot, mint az irányítása alatt álló szervet, a törvényi kötelezettségeinek teljesítésére.

Az egyenlő bánásmód követelményének sérelme kapcsán az elsőfokú ítélet rögzítette: az egyenlő bánásmód követelménye nem csak tartózkodási kötelezettséget jelent, hanem „pozitív, állami kötelezettségként is megjelenik a hátrányos helyzetben levő személyek hátrányainak ledolgozását szolgáló intézkedések megtételére”,²¹ és noha egy esélykiegyenlítő intézkedés meghozatalának kikényszerítésére nincs jogi lehetőség, amennyiben már megszületett a hátrányok kiküszöbölését célzó állami intézkedés, úgy az „jogsultságként már kikényszeríthető”, így elmulasztása „alapja lehet egyenlő bánásmód sérelmére alapított személyiségi igénynek is”.²² A konkrét ügyre vetítve ez azt jelentette a bíróság szerint, hogy a felperesek a „támogatott lakhatás – mint a fogyatékkal élő emberek

hátrányos helyzetének kompenzálására alkalmas, jogszabályon alapuló szakosított ellátás – elmaradásában megtestesülő alperesi mulasztás következtében szenvedtek el fogyatékossgukra [illetve a felperes anyák esetében a gyermekeik fogyatékossgára] visszavezethető, emberi méltóságukat sértő hátrányokat”.²³

A strukturális diszkrimináció megszüntetésére irányuló bírósági kötelezéssel kapcsolatban a bíróság a következőket rögzítette: „A sérelmezett helyzet megszüntetése iránti igény egyaránt lehet végrehajtható marasztalást nem tartalmazó, az ítélet végrehajtására vonatkozó kötelezettséget általánosságban hangsúlyozó ítéleti rendelkezés [...], de tartalmazhat végrehajtható rendelkezést is [...]. A Legfelsőbb Bíróság [...] ítéletében rámutatott arra, hogy az általános kötelezésen túlmenően a jogsértés megszüntetése konkrét módját is meghatározhatja a bíróság, ennek nem akadályja, hogy az alperes nem polgári jogi, hanem közjogi viszonyban köteles az egyenlő bánásmódhoz fűződő személyiségi jog tiszteletben tartására”. A bíróság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy „erre megfelelően előterjesztett, így különösen a végrehajthatóság követelményének megfelelő kereseti kérelem esetében van lehetőség”.²⁴ Ez alapján az elsőfokú bíróság – amellett, hogy többek között felperesenként 5 millió forint nem vagyoni kártérítés megfizetésére kötelezte az alpereseket – a sérelmes helyzet megszüntetését is előírta számukra, mégpedig oly módon, hogy Budapest területén biztosítsanak a fogyatékossgal élő felpereseknek támogatott lakhatási ellátást, „melynek elérhetőségéig is biztosítsák részükre a lakhatási szolgáltatáson kívüli további szolgáltatásokat”.

A döntést a másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla gyakorlatilag teljes egészében helyben hagyta, jelezve, hogy az alperesek által a jogsértő helyzet megszüntetése érdekében kifejtendő magatartás az alperesek számára nem lehet kérdéses, „hiszen Magyarországon már léteznek támogatott lakhatást biztosító intézmények. Így az ilyen intézmények létrehozására, megszervezésére, működtetésük szakmai, egészségügyi, adatkezelési és egyéb szabályaira kiterjedő ítéleti rendelkezés megfogalmazása szükségtelen”, a lakhatási szolgáltatáson kívüli egyéb szolgáltatásokra való bírósági utalás pedig kétséget kizáróan értelmezhető a Szoc. tv. vonatkozó rendelkezéseinek alapján.²⁵

A KÚRIA ÍTÉLETE A TÁMOGATOTT LAKHATÁSI ÜGYBEN ÉS A DÖNTÉS ÁLTAL FELVETETT PROBLÉMÁK

Ilyen előzmények után került az ügy a Kúriára, amely – több szempontból radikálisan szakítva a 2010 után

kialakult következetes ítélkezési gyakorlattal – elutasította a felperesek keresetét. A Kúria nem vonta kétségbe, hogy a felpereseket megillette a szociális ellátás támogatott lakhatás formájában történő igénybeviteléhez való jog, és hogy e joggal az alperesek mulasztása miatt nem tudtak élni. Ugyanakkor arra az álláspontra helyezkedett, hogy személyiségi jogsértés csak „a jogsértő és a sérelmet szenvedett fél között fennálló kapcsolat esetén” képzelhető el, tekintettel arra, hogy „a személyiségi jogot a személyiséget közvetlenül támadó, az egyén magánautonómiájába jogtalanul behatoló magatartás sérti, ami a jogsértő és a sérelmet szenvedett személy között egyfajta közvetlen kapcsolatot feltételez. Ez a kapcsolat, amelyben a személyiségi érdekkörbe a jogtalan behatolás történik, teremti meg a relatív szerkezetű jogviszonyban a személyiségi igényérvényesítés jogalapját.”²⁶ Mivel pedig az alperesek nem állnak ilyen közvetlen kapcsolatban a felperesekkel, nem következhet be köztük olyan, a felperesek „személyisége ellen irányuló közvetlen támadás” sem, amely a Ptk. személyiségvédelmi intézményrendszerét esetükben alkalmazhatóvá tenné.

A Kúria általános érvénnyel szögezte le: „A központi kormányzati szerveknek az általános és az absztrakt szinten maradó tevékenysége, illetve állított mulasztása a személyek adott csoportját érintheti, de a személyiségvédelmi per eszközeivel ezek az érdeksérelmek nem orvosolhatók, mert az a közjogi jogviszonyokba történő felhatalmazás nélküli beavatkozást jelentene, sértve egyben az államhatalmi ágak közötti megosztás alkotmányos elvét is. [...] A személyiség általános védelmére hivatkozással az állam közjogi tevékenysége nem kérhető számon, polgári jogviszony hiányában a polgári perben eljáró bíróság az I. és II. rendű alperest a közjog területére tartozó intézkedésekre nem kötelezheti.”²⁷

A Kúria azt elismerte, hogy a jogalkotó adhat felhatalmazást az állam közjogi jellegű tevékenységének a polgári – így a személyiségi jogi – perekben való vizsgálatára, azonban rögzítette, hogy ennek a felhatalmazásnak kifejezettnek kell lennie. Ebben a körben elismerte azt is, hogy az Ebktv. tartalmaz ilyen felhatalmazó rendelkezést, hiszen a 12. § kimondja: az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatti igények – egyebek mellett – személyiségi jogi perben érvényesíthetők. Azonban a Kúria szerint ez „nem általánosságban, hanem a törvény keretei között teremt lehetőséget [...] a személyiségvédelmi eszközök igénybevitelére”, márpedig az Ebktv. 4. §-a szerint az ott meghatározott szervek (amelyek közé az alperesek is tartoznak) csak jogviszonyaik létesítése során, jogviszonyaikban, eljárásaik és intézkedéseik során (a törvény megfogalmazásában együtt: jogviszony) kötelesek megtartani az egyenlő bánásmód követelményét, de „a perbeli esetben [...] a felperesek és az alperesek között nem volt olyan jogviszony, amelynek keretében az [...] alperesek [...] a felperesek ügyében eljárak, intézkedtek volna”, így az alperesek „azon tevékenységei, amelyeket a felperesek a keresetükben sérelmeztek, az Ebktv. sajátos felhatalmazó rendelkezése alapján sem képezhetik a személyiségi jogi per alapját”.²⁸

A Kúria ezen túlmenően kifejtette azt is az ítéletben, hogy „az emberi jog, az állampolgári vagy alkotmányos jog (alaptörvényben biztosított jog), és a személyiségi jog tartalmukban egymást nem teljesen átfedő fogalmak. A nemzetközi közjogban használt emberi jog a személyiségi jognál szélesebb fogalom, magában foglalja egyrészt az ember személyiségéhez kapcsolódó, emberi mivoltából következő jogok, másrészt az ember társadalomban elfoglalt helyével összefüggésben álló jogok (politikai, polgári, gazdasági, szociális és kulturális jogok) védelmét”,²⁹ azonban – a másodfokú bíróság és a Kúria álláspontja szerint az ügyre alkalmazandó új Ptk.³⁰ – „kodifikációja során megfogalmazott elvi célkitűzés szerint »[a] Ptk. el kívánja kerülni, hogy az alkotmányos szabadságok, a nemzetközi egyezményekben foglalt emberi jogok közül azokat is a magánjogi kódex tartalmazza, amelyeknek érvényesülését az államnak közjogi eszközökkel kell biztosítania, és amelyeknek védelmére a polgári jogi eszközök egyáltalán nem vagy csak kevésbé alkalmasak« [...]».”³¹ A Kúria álláspontja szerint ilyen, polgári jogi védelemben nem részesíthető jogot tartalmaz az Alaptörvénynek a felperesek és az alsóbb fokú bíróságok által hivatkozott XIX. cikke is, amelynek értelmében anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

A Kúria döntésében – amelynek messzeható következményei lehetnek többek között Magyarország nemzetközi emberi jogi és európai uniós jogi kötelezettségeinek teljesítésére – számos probléma és következtetés azonosítható.

Talán a legszembeütőbb ezek közül az Ebktv. 4. §-ának hiányos alkalmazása/értelmezése, amely még akkor is problematikus lenne, ha elfogadnánk az ítélet azon kiindulópontját, hogy kifejezett jogalkotói felhatalmazás hiányában nincs lehetőség az állam közjogi tevékenysége által okozott személyiségi jogi jogsértések polgári jogi szankcionálására.

Az ítélet szövegében idézi a 4. §-t, azaz nem csupán az Ebktv. személyi hatálya alá eső, a szakaszban felsorolt szervek és intézmények „jogviszonyaira” utal, hanem azt is rögzíti, hogy a 4. § értelmében ezek az entitások „eljárásaik és intézkedéseik során” is kötelesek megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. Azonban összemosza a fogalmakat, amikor azt

mondja, hogy a peres felek között „nem volt olyan jogviszony, amelynek keretében az [...] alperesek [...] a felperesek ügyében eljárak, intézkedtek volna”. Valójában azonban az Ebktv. 4. §-a egymás mellé rendelt, egymástól független fogalmakként hivatkozik ezekre: a szakaszban felsorolt szervek „jogviszonyaik létesítése során, jogviszonyaikkban, eljárásaik és intézkedéseik során” kötelesek tiszteletben tartani az egyenlő bánásmód követelményét. Vagyis a kötelezettség nem csak az Ebktv. hatálya alá tartozó szervek és intézmények azon intézkedései és eljárásai vonatkozásában áll fent, amelyekre valamely konkrét közvetlen jogviszony keretében kerül sor, hanem valamennyi eljárásuk és intézkedésük során. Ellenkező esetben a 4. §-nak utalnia kellene valamilyen módon arra, hogy csak a közvetlen jogviszonyhoz kötődő eljárások és intézkedések kapcsán érvényesül az egyenlő bánásmód követelménye, például ilyen szövegezéssel: a „jogviszonyaikkban és a jogviszonyaik keretében folytatott eljárásaik és intézkedéseik során”. Ráadásul a közvetlen jogviszony az Ebktv. 4. §-a alá tartozó szervek és intézmények esetén szinte minden esetben feltételez, illetve magában foglal valamilyen eljárást és intézkedést. Tehát ha valóban ilyen szűken kellene értelmezni a 4. §-t, akkor az „eljárásaik és intézkedéseik során” kitétel felesleges lenne, hiszen ha a kérdéses szerveknek meg kell tartaniuk az egyenlő bánásmód követelményét a jogviszonyaikkban, akkor ez a kötelezettség szükségszerűen kiterjedne az adott jogviszony keretei közé eső intézkedésekre és eljárásokra is.

Így valójában nem volt (illetve lett volna) szükség a felperesek és az alperesek között közvetlen jogviszonyra ahhoz, hogy az alperesek mulasztása (tehát azon eljárásuk, illetve intézkedésük elmaradása, amely a törvényi kötelezettségük teljesítéséhez szükséges lett volna) még a Kúria rendkívül szigorú mércéje alapján is személyiségi jogi per tárgya lehessen. Itt érdemes emlékeztetni arra, hogy az Ebktv. 7. §-a kifejezetten nevesíti a mulasztást mint olyan magatartást, amely az egyenlő bánásmód követelményének megsértéséért való felelősséget megalapozza.

Különösen nyilvánvalóvá válik a Kúria érvelésének problematikus volta, ha figyelembe vesszük, hogy a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság feladat- és hatáskörébe tartozik a Szoc. tv. hatálya alá tartozó állami intézményrendszer fenntartói feladatainak ellátása.³² Ezért amennyiben a főigazgatóság a törvényi kötelezettségének megfelelően kialakítja a

támogatott lakhatás feltételeit a fővárosban, úgy a fogyatékkal élő felperesek kérhették volna, hogy biztosítsák számukra a lakhatási szolgáltatást, és ezáltal (akár a kérelem elutasítása, akár a teljesítése esetén) létrejött volna a Kúria által hiányolt közvetlen jogviszony a felperesek és legalább a főigazgatóság mint II. rendű alperes között. A Kúria értelmezésének így tehát az az eredménye, hogy a főigazgatóságot éppen a saját mulasztása vonja ki a személyiségi jogi jogsértésért való felelősség hatálya alól, kissé hasonlóan ahhoz a – szerencsére jogértelmezéssel, majd szabályozással – meghaladott munkáltatói érveléshez, amely szerint a diszkriminatív elutasításra panaszkodó jelentkező azért nem indíthat az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével kapcsolatos munkaügyi jogvitát, mert nem jött létre munkaviszony közte és a munkáltató között. Ez az értelmezés a perbeli esethez hasonló helyzetekben gyakorlatilag lehetetlenné teszi, hogy érvényesüljön az Ebktv. azon rendelkezése, amelynek értelmében a 4. §-ban felsorolt szervek és intézmények felelősséget viselnek a mulasztásaikkal megvalósított vagy fenntartott diszkriminációért.

További jelentős hiányossága a kúriai döntésnek, hogy valójában nem vesz tudomást az Alaptörvény XV. cikkében előírt diszkriminációtilalomról és annak az ügygel kapcsolatban kétségtelenül fennálló relevanciájáról. Elsősorban abba kapaszkodik, és azt fejt ki hosszasan, hogy a szociális biztonsághoz való jog miért tartozik az alapjognak nem minősülő alkotmányos jogok közé, amelyekből „az alkotmány alapján közvetlen alanyi jogosultság nem keletkezik”, és ennél fogva miért nem eshet a polgári jogi védelem körébe tartozó alapjogok körébe sem.³³ Am eközben nem ejt szót a hátrányos megkülönböztetés XV. cikkben szabályozott tilalmáról, amelynek pedig megvan a kifejezett Ptk.-beli leképeződése, hiszen az új Ptk. 2:43. §-a megjeleníti a személy hátrányos megkülönböztetésének tilalmát a nevesített személyiségi jogok között. Jól szemlélteti az ítélet ezen hiányosságát, hogy az „Alkalmazott jogszabályok és az alkalmazott gyakorlat” cím alatt a Kúria csak az Alaptörvény XIX. cikkét jeleníti meg, a XV. cikket nem, és hogy – szemben a XIX. cikkel, amelyet az ítélet számos alkalommal említ és hivatkozik – a 21 oldalas döntésben a XV. cikk egyetlenegyszer szerepel, akkor is csak az elsőfokú ítélet ismertetésekor. Saját elemzésében a Kúria tulajdonképpen egyáltalán nem veszi figyelembe, hogy itt egy védett tulajdonságon alapu-

EZ AZ ÉRTELMEZÉS [...] GYAKORLATILAG LEHETETLENNE TESSZI, HOGY ÉRVÉNYESÜLJÖN AZ EBKTV. AZON RENDELKEZÉSE, AMELYNEK ÉRTELMÉBEN A 4. §-BAN FELSOROLT SZERVEK ÉS INTÉZMÉNYEK FELELŐSÉGET VISELNEK A MULASZTÁSAIKKAL MEGVALÓSÍTOTT VAGY FENNTARTOTT DISZKRIMINÁCIÓÉRT

ló hátrány ellensúlyozása céljából kifejezetten rögzített törvényi kötelezettség megszegéséről, azaz egy egyértelműen diszkriminációs tényállásról is szó van az egyéb megsértett személyiségi jogok (emberi méltósághoz való jog, magán- és családi élethez való jog) mellett.

Ellentmondás az is, ahogy a Kúria a sérelemdíj tekintetében eljár, hiszen maga hivatkozik egyetértőleg egy korábbi kúriai döntésre, amely szerint „*az állam közjogi jellegű tevékenysége a polgári perben csak akkor vizsgálható, ha erre a jogalkotó kifejezetten felhatalmazást ad. Ilyen jogkörnek minősül a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősség elbírálása, a Ptk. 6:548. § és 549. §-ai alapján*”.³⁴ Márpedig az új Ptk. 2:52. §-a értelmében a sérelemdíj fizetésére kötelezés feltételeire, különösen a sérelemdíj fizetésére köteles személy meghatározására és a kimentés módjára, a kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni, így szükségszerűen a 6:548. §-t is, amely kifejezetten rendelkezik a közhatalom gyakorlásának elmulasztásával okozott károkért való felelősségről is. Emiatt külön magyarázatot igényelt volna, hogy ha az objektív szankciókat nem is látja alkalmazhatónak a Kúria, a sérelemdíj tekintetében miért utasítja el a felperesek keresetét, amikor pedig annak vonatkozásában megvan a kifejezett jogalkotói felhatalmazás is.

A kúriai ítélet alaptétele azonban még jelentősebb, az egész magyar jogrendszerre kiterjedő problémát eredményez. A döntés elvi tartalma szerint „[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 elvégzése körében a felperesek által állított mulasztása személyiségi jogviszonyt nem keletkeztet.*” Ha ez így van, akkor az alapvető jogok védelmére vonatkozó pozitív állami kötelezettségek teljesítésének elmulasztása számos esetben hatékony jogorvoslat nélkül marad, és nem csak az antidiszkriminációs jog területén.³⁵

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése az állam számára nem csak az alapjogok megsértésétől való tartózkodást írja elő, hanem *elsőrendű* kötelezettségévé teszi az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak védelmét is. E kötelezettség megsértése – azaz a pozitív állami kötelezettségek teljesítésének elmulasztása – esetére rendelkezésre kell állnia valamiféle hatékony jogorvoslatnak a XXVIII. cikk alapján, akár a szorosan vett jogorvoslathoz való jog,

akár a bírósághoz fordulás joga alatt tételezzük ezt a követelményt. Ezen túlmenően, amennyiben nincs olyan fórum, amely az ilyen mulasztásokat megvizsgálhatná, és orvoslásuk érdekében hatékony lépéseket tehetne, az az Emberi Jogok Európai Egyezményében (EJEE) foglalt jogokkal összefüggésben sérti az egyezmény 13. cikkét, amely szerint akinek az

egyezményes jogait megsértették, annak joga van a jogsérelem hatékony orvoslását kérni valamely hazai hatóság előtt. Azokban az esetekben pedig, amelyeknek kellően szoros európai uniós jogi kapcsolódása van, a pozitív állami kötelezettségek megszegésének esetére igénybe vehető jogvédelem hiánya egyúttal az Európai Unió Alapjogi Chartájának (Alapjogi Charta) 47. cikkébe is ütközik,

amelynek értelmében mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

A felperesek pontosan erre, az alapjogvédelmi kötelezettség közjogi kontextusban megvalósított elmulasztásával szemben igénybe vehető jogorvoslat hiányára hivatkoztak a Kúria döntésével szemben benyújtott alkotmányjogi panaszukban, de hiába.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATA A TÁMOGATOTT LAKHATÁSI ÜGYBEN ÉS A DÖNTÉS ÁLTAL FELVETETT PROBLÉMÁK

Alkotmányjogi panaszukban a felperesek (az alkotmányjogi panasz eljárásban: indítványozók) – egyebek mellett – úgy érveltek, hogy az Alaptörvény állami alapjogvédelmi kötelezettségét rögzítő I. cikk (1) bekezdését és a jogorvoslathoz való jogot biztosító XXVIII. cikk (7) bekezdését sérti, ezért alaptörvényellenes az a kúriai álláspont, amely szerint a személyiségi jogi per nem alkalmas az állami kötelezettségek nemteljesítésével okozott alapjogsérelmek orvoslására, mivel „*az alapjogsértésből fakadó személyiségi jogi igény érvényesítése esetén éppen a közhatalmat gyakorló állami szerveket privilegizálja, – az összes többi jogalannyal szemben –, és felmenti őket a felelősség alól, következmények nélkül hagyva az állami szerv alapjogsértését, még ha az olyan súlyos sérelmet okoz is, mint ami az indítványozókat érte*”.³⁶ Az indítványozók jelezték azt is, hogy „*amennyiben az Alkotmánybíróság álláspontja egyezik a Kúria álláspontjával, miszerint az állami szervek nem vonhatók felelősségre polgári perben az*

alapjogsértő magatartásukért, úgy ez esetben megállapítható, hogy az indítványozóknak nem volt megfelelő jogérvényesítési lehetőségük alapjogsérelmük orvoslására”,³⁷ ami – bár ez nem szerepel az indítványban – értelemszerűen mulasztásos alkotmány sértés megállapítását tenné szükségessé.

Az Alkotmánybíróság a panasz ezen részét hajmeresztő mutatóval utasította vissza, kihasználva, hogy szemben az EJEE-nek és az Alapjogi Chartának a hatékony jogorvoslathoz való jogra vonatkozó rendelkezéseivel, amelyek a jogorvoslat biztosításának kötelezettségét valamely alapvető jog megsértésével szemben írják elő, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése csak a jogsértő bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés elleni jogorvoslat jogát tartalmazza kifejezetten. Az indítványozók egyértelműen megfogalmazzák: panaszuk alapja, hogy a Kúria értelmezése szerint az állam által közjogi kontextusban elkövetett, személyiségi jogokat érintő törvénysértő mulasztással szemben nem lehet személyiségi jogi védelmet igénybe venni, és mivel más jogi lehetőség sem mutatkozik a mulasztó állami szervek felelősségének megállapítására és cselekvésre kötelezésére, ezért az ilyen alapjogsértésekkel kapcsolatban – a Kúria álláspontja szerint – nincs az érintettek által igénybe vehető jogorvoslat. E körben hivatkoztak a 18/2017. (VII. 18.) AB határozat [12] pontjában kimondott azon tételre, hogy „a jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése tevékeny közreműködést 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”.

Ehhez képest az Alkotmánybíróság – mintegy értetlenséget színlelve – rögzíti: mivel az indítványozók számára nyitva állt a lehetőség, hogy az ügyben született különböző bírósági döntések felülvizsgálatát kérhessék egy magasabb fokú bírói fórumtól, ezért megfelelően érvényesült a jogorvoslathoz való joguk: noha „a peres eljárás során jogorvoslattal nem ők, hanem az I. rendű és a II. rendű alperes éltek”, „az indítványozók a személyiségi joguk megsértése iránti peres ügyükben nem voltak elzárva attól, hogy a jogorvoslati jogukkal élhessenek [...]. A »valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás« [...] lehetősége [...] a konkrét személyiségi jogi perben valamennyi peres fél számára biztosított volt.” Még a jogorvoslathoz való jog e szűk – valamely konkrét döntéssel és nem az alapul fekvő jogsértéssel szem-

beni jogorvoslati jogként való – értelmezésének elfogadása mellett is rendkívül problematikus lenne ez a megközelítés, hiszen az indítványozók által sérelmezett döntés a jogorvoslati lánc legutolsó pontján mondta ki tulajdonképpen azt, hogy a pert eleve meg sem indíthatták volna, mivel a kérdéses mulasztással szemben személyiségi jogi jogvédelem nem vehető igénybe.³⁸

Ha azonban a jogorvoslathoz való jogot nem a jogsértésről hozott első (vagy többedik) döntéssel szembeni jogorvoslathoz való jogként értelmezzük, hanem magával a jogsértéssel szembeni fellépés lehetőségeként (ahogy azt az indítványozók is tették, amint ez a beadványukból teljesen nyilvánvaló), akkor a helyzet még csalódást keltőbb, különös tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság valójában érzekelte a problémát. A testület ugyanis rögzíti, hogy amikor az indítványozók a jogorvoslati joguk sérelmét állítják, az tartalma szerint valójában „az igényérvényesíthetőségük hiányára alapított sérelmet” jelent, amely „a tisztességes hatósági eljáráshoz való joguk[at], továbbá a bírósághoz fordulás jogát érinthetné”, azonban – így az Alkotmánybíróság – ez jogalkotási mulasztás, „amely mint előzmény, csak igen távoli kapcsolatban áll a konkrét, általuk kifogásolt személyiségi jogi perben meghozott kúriai felülvizsgálati részítéssel”.³⁹

Ezen a ponton számos kérdés tolt fel a határozatot olvasó jogászbán. Az első, hogy vajon miért nem vizsgálja az Alkotmánybíróság, hogy valóban történt-e jogalkotási mulasztás, vagy a jogalkotó megteremtette ugyan az alapvető jogok megsértésével szembeni hatékony jogorvoslat lehetőségét a személyiségi jogok Ptk.-beli szabályozásával, ám ezt a szabályozást a Kúria alaptörvényellenes értelmezése lerontja, különös tekintettel arra, hogy a korábbi konzisztens joggyakorlat alapján a hatékony jogorvoslat elérhető volt, így az alapvető jogok védelmi szintje lényegesen magasabb volt, mint a Kúria döntése után. A második kérdés az, hogy – amennyiben az Alkotmánybíróság osztja a Kúria álláspontját a személyiségi jogi jogvédelem igénybevételének korlátairól (aminek a tisztázásával az AB határozat egyébként adós marad) – miért nem vizsgálja a mulasztásos alkotmány sértést, amelynek eredményeként fogyatékossgal élő emberek százai nem tudnak hatékony jogorvoslatot kapni egy egyértelmű törvényi kötelezettségnek a legalapvetőbb jogaik csorbulásával járó elmulasztására. Végül pedig kérdés az is, hogy lehet-e tényleg olyan „távoli” a kapcsolat a jog-

alkotási mulasztás és a kúriai ítélet között, ha az alkotmányjogi panasznak az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatos részét az Alkotmánybíróság éppen a kúriai ítéletnek a személyiségi jogi igény érvényesíthetőségének hiányára vonatkozó végkövetkeztetése alapján utasította el.

Az Alkotmánybíróság ugyanis az általa érdemben elbírált diszkriminációs panasszal kapcsolatban arra jutott, hogy a felperesek, akik fogyatékkal élő emberek és ilyen embereket gondozó személyek, azért nincsenek összehasonlítható helyzetben az ezen védett tulajdonsággal nem bíró (és ennek következtében a felpereseket érő súlyos hátrányokkal sem szembesülő) személyekkel, mert *„az indítványozók fogyatéksága nem bírt relevanciával, miután a Kúria a döntését nem arra, hanem a peres felek közötti a személyiségvédelmi igényt megalapozó, polgári jogi jogviszony hiányára alapította”, így „sem a fogyatékos indítványozók, sem azok szülei [...] nem hasonlíthatók össze az általuk megjelölt nem fogyatékos emberek csoportjával”, és „[ö]sszehasonlíthatóság hiányában az indítványozók által állított hátrányos megkülönböztetés a bírói döntés folytán nem áll fenn”.⁴⁰*

Úgy tűnik, az Alkotmánybíróság nem érti, vagy nem akarja érteni, hogy a diszkrimináció meglete nem azon áll vagy bukik, hogy a Kúria a fogyatékságra alapította-e a felperesekre kedvezőtlen döntését, hanem azon, hogy nyújtott-e megfelelő bírói védelmet a felpereseket a fogyatéksággal összefüggésben érő hátrányok csökkentésére előírt törvényes intézkedések állami elmulasztása ellen egy olyan jogszabályi környezetben, amely korábban (és az első két fokon eljáró bíróság szerint is) lehetővé tette a bírói védelem igénybe vételét hasonló helyzetekben. De ha el is tekintünk ettől, a fent említett ellentmondás mellett nehéz szó nélkül elmenni: a határozat egyfelől azt állítja, hogy azért nem vizsgálható az Alaptörvény XV. cikkének sérelme, mert a Kúria jogértelmezése alapján az indítványozók eleve nem élhettek volna a személyiségi jogi védelem eszközével a per tárgyává tett állami mulasztás kapcsán; másfelől meg azt, hogy az a jogalkotási mulasztás, amelynek eredményeként sem a személyiségi jogi per, sem más jogvédelmi eszköz nem áll rendelkezésre az ilyen állami mulasztásokkal szembeni fellépéshez, csak távoli kapcsolatban áll a kúriai ítélettel.

A TOVÁBBI LEHETSÉGES LÉPÉSEKRŐL

Az Alkotmánybíróság a fentiek szerint valójában nem foglalkozott az indítványozók panaszának érdemével, tehát azzal a kérdéssel, hogy alkotmányos-e a

Kúria azon értelmezése, amely szerint az alapjogok védelmére a személyiségi jogi per a közhatalmat gyakorló szervek, valamint az utóbbiak tevékenységével vagy annak hiányával érintett személyek közötti közvetlen jogviszony hiányában nem – vagy csak nagyon erős megszorításokkal – alkalmas a közjogi kontextusban, így ez a kérdés nem tekinthető lezártnak. Ez a mulasztás egyben jó hír is, hiszen azt jelenti: a hazai eljárási rendszerben is van – legalábbis elvi – lehetőség az álláspont felülvizsgálatára jogegységi eljárás keretében.

Nyitva maradt az a kérdés is, hogy a Kúria álláspontja irányadó-e az Ebktv. közérdekű igényérvényesítésre vonatkozó rendelkezései alapján indított személyiségi jogi perekre. Az Ebktv. fent ismertetett 20. §-a értelmében ugyanis akkor indítható ilyen per, ha az egyenlő bánásmód követelményének megsértése vagy annak közvetlen veszélye személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.

Ez a kialakult bírói gyakorlat szerint olyan helyzeteket is magába foglal, amikor nem egyszerűen csak nem azonosíthatók egyenként az egyébként tudottan létező érintettek, hanem olyanokat is, amikor az érintettek létezése vagy jövőbeli érintetté válása bizonytalan. Ha például egy iskola szegregáló gyakorlatot folytat, akkor a múltban vagy az adott pillanatban érintett diákok köre pontosan meghatározható, még akkor is, ha a csoport nagyon nagy létszámú, de a közérdekű igényérvényesítés alapja éppen a szegregáció rendszerszintűsége és gyakorlatjellege, vagyis az, hogy az iskola jövőbeli diákjait is fenyegeti a szegregáció veszélye: azokat is, akikről nem lehet még tudni, hogy az adott településen fogják-e megkezdeni a tanulmányaikat, sőt, azokat is, aki esetleg még meg sem születtek. Ebben a helyzetben nem értelmezhető a Kúria által alkalmazott azon megközelítés, amely szerint *„a személyiségi jogot a személyiséget közvetlenül támadó, az egyén magánautonómiájába jogtalanul behatoló magatartás sérti, ami a jogsértő és a sérelmet szenvedett személy között egyfajta közvetlen kapcsolatot feltételez”,⁴¹* hiszen a közvetlen kapcsolat (illetve a Kúria által az Ebktv. alkalmazhatóságának feltételeként meghatározott jogviszony) létrejötte bizonytalan, és éppen ez a bizonytalanság az, ami a törvény alapján lehetővé teszi a közérdekű igényérvényesítést.

Ha a hazai joggyakorlatban a támogatott lakhatási ügyben elfoglalt kúriai álláspont szilárdul meg, de a gyakorlat az Ebktv. 20. §-át olyan speciális rendelkezésnek fogja tekinteni, amellyel a jogalkotó kifejezetten felhatalmazza a polgári bíróságokat az állam közjogi jellegű tevékenységének polgári perben való vizsgálatára, akkor – bár számos dogmatikai és gyakorlati probléma fog felvetődni, így például a szemé-

lyiségi jogi perek és a közérdekű személyiségi jogi perek ilyen mesterséges szétválasztása kizárja az állami szervek „kárfelelősségét” a rendszerszintű, gyakorlat-jellegű diszkriminációért, hiszen közérdekű személyiségi jogi perben kár- és sérelemdíjigény nem érvényesíthető, a jogsérelmet szenvedett egyének pedig nem fognak tudni pert indítani közvetlen jogviszony hiányában –, de legalább a közérdekű igényérvényesítés keretében megmarad a strukturális bírósági kötelezések kibocsátásának lehetősége, amely nélkül például Kaposváron még mindig szegregált iskolába járnának a Pécsi utcai iskola körzetében élő tanulók.

Reményeink szerint azonban nemzetközi eljárások keretében érvényteleníthető az indokolatlanul korlátozó kúriai megközelítés. A TASZ honlapjára⁴² alapján várható, hogy a támogatott lakhatási ügyben döntés születik majd az Emberi Jogok Európai Bíróságán. Ez a döntés valószínűleg nem fog választ adni arra, hogy pontosan miként kell/lehet alkalmazni a személyiségi jogi pereket az állami szervek mulasztással elkövetett törvénysértéseinek szankcionálására és az ezekből fakadó rendszerszintű alapjogsértések kiküszöbölésére. Viszont arra talán jó lesz, hogy egyértelművé tegye: ha – akár jogalkotási mulasztás, akár téves jogalkalmazási értelmezés miatt – nincs a jogrendszerben megfelelő eszköz erre, az az Egyezmény hatékony jogorvoslathoz való jogot rögzítő 13. cikkének (és a jogsértéssel érintett önálló egyezményes jognak) a csorbítását jelenti.

Azokban az ügyekben pedig, amelyek kellően szorosan kapcsolódnak az európai uniós joghoz, előzetes kérdés feltételével tisztázható, hogy mi a magyar jogi szabályozásnak az Európai Unió jogával konform értelmezése. A fent már említett 2000/43/EK irányelv a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés elleni fellépés eszközeit határozza meg a tágran értelmezett foglalkoztatás, a szociális védelem (beleértve a szociális biztonságot és az egészségügyi ellátást is), a szociális juttatások, az oktatás, valamint az árukhoz és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés területein. A 2000/78/EK irányelv⁴³ pedig a vallási vagy más meggyőződésen, fogyatékonyságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló, foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteit határozza meg. Mindkét irányelv előír olyan kötelezettséget a tagállamok számára, hogy biztosítsanak a jogrendszereikben hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat az egyenlő bánásmód követelményének megsértése eseteire.⁴⁴

Az európai uniós jog közvetett hatályának követelménye azt jelenti, hogy amennyiben lehetséges, a nemzeti bíróságoknak az irányadó uniós normákkal összhangban kell értelmezniük a hazai jogot az eléjük kerülő jogvitákban.⁴⁵ A korábbi, közérdekű igényérvényesítési perekben eljáró bíróságok ezt a kötelezettséget, kifejezetten vagy hallgatólágosan, de figyelembe vették a személyiségi jogi szankciók értelmezése és alkalmazása során. Az Emberi Erőforrások Minisztériumával szemben folyó eljárásban például abban a körben, hogy miért tartja lehetségesnek – a hatalmi ágak elválasztásának követelménye mellett is – egy központi államigazgatási szerv meghatározott cselekvésre kötelezését a jogsértő helyzet megszüntetése érdekében, az elsőfokú bíróság „*tekintettel volt arra [...], hogy a 2000/43/EK irányelv [...] 15. cikkének értelmezése szerint hatékony, arányos és visszatartó erejű bírói jogorvoslatra van szükség az ilyen típusú jogsérelmek orvoslása érdekében*”.⁴⁶

A támogatott lakhatási ügy kívül esik az uniós jog hatókörén, hiszen a szociális védelem és a szociális juttatások során érvényesítendő egyenlő bánásmódra csak a faji vagy etnikai hovatartozás tekintetében vonatkozik uniós irányelv, a fogyatékonyság tekintetében nem. Így nem tudható, hogy a Kúria egy, az irányelvek hatálya alá eső ügyben más álláspontot foglalt volna-e el, és tekintettel lett volna-e az uniós jog közvetett hatályára. A következő olyan esetben azonban, ahol a per tárgyának kellően szoros uniós jogi kapcsolódása fennáll, mindenképpen érdemes lesz az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezni annak tisztázására, hogy miként kell a személyiségi jogvédelem intézményeit az uniós normákkal konform módon alkalmazni az állami szervek strukturális, rendszerszintű mulasztásainak esetén, és hogy az ezekkel szembeni hatékony bírói jogorvoslat irányelvi követelményével összeegyeztethető-e a Kúria megszorító értelmezése.

JEGYZETEK

1. DANIEL HALBERSTAM – SINA VAN DEN BOGAERT: *A Fresh Look at Judicial Remedies in EU Equality Law and Beyond: The Untapped Possibility of Structural Injunctions*, University of Michigan Public Law Research Paper (March 6, 2023), No. 23-012, 2, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4381492>.
2. HALBERSTAM – VAN DEN BOGAERT (1. vj.) 2–3.
3. HALBERSTAM – VAN DEN BOGAERT (1. vj.) 3.

4. Az Európai Parlament és a Tanács 2009/22/EK irányelve (2009. április 23.) a fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról.
5. A tényállást és a felek álláspontját a Legfelsőbb Bíróság 2010. november 24-én kelt, Pfv.IV.21.568/2010/5. számú ítélete alapján rekonstruálom.
6. Lásd: NEUMANN Eszter – ZOLNAY János: *Esélyegyenlőség, szegregáció és oktatáspolitikai stratégiák Kaposváron, Pécsen és Mohácson*, Műhelytanulmány 38., Budapest, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, 40–41, <https://real.mtak.hu/104877/1/Zolnay-Neumann2008.pdf>.
7. A Legfelsőbb Bíróság 2010. november 24-én kelt, Pfv.IV.21.568/2010/5. számú ítélete.
8. Uo.
9. Uo.
10. Uo.
11. Uo.
12. A Kaposvári Törvényszék 2015. november 11-én kelt, 11.P.21.553/2013/70. számú ítélete.
13. A Pécsi Ítéltábla 2016. október 13-án kelt, Pf.III.20.004/2016/4. számú ítélete.
14. A Kúria 2017. október 4-én kelt, Pfv.IV.20.085/2017/9. számú ítélete, [42] pont.
15. Uo. [47] pont.
16. Uo. [42] pont.
17. Uo. [48] pont.
18. A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.
19. A Fővárosi Törvényszék 2018. április 18-án kelt, 40.P.23.675/2015/84. számú ítélete.
20. A Fővárosi Ítéltábla 2019. február 14-én kelt, 2.Pf.21.145/2018/6/I. számú ítélete.
21. A Fővárosi Törvényszék 2021. december 7-én kelt, 27.P.21.357/2019/76. számú ítélete, [132] pont.
22. Uo. [133] pont.
23. Uo. [137] pont.
24. Uo. [149] pont.
25. A Fővárosi Ítéltábla 2022. április 12-én kelt, 8.Pf.20.047/2022/5/II. számú ítélete.
26. A Kúria 2023. április 15-én kelt, Pfv.IV.21.186/2022/10. számú ítélete, [70] pont.
27. Uo. [86] pont.
28. Uo. [86]–[87] pont.
29. Uo. [71]–[72] pont.
30. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.
31. A Kúria 2023. április 15-én kelt, Pfv.IV.21.186/2022/10. számú ítélete, [74] pont.
32. Lásd a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról szóló 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet 4. §-át.
33. A Kúria 2023. április 15-én kelt, Pfv.IV.21.186/2022/10. számú ítélete, [77]–[79] pont.
34. Uo. [86] pont.
35. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 4. §-ában szabályozott mulasztási pert a szerző nem tartja a cikkben tárgyalt, strukturális diszkriminációból fakadó helyzetek orvoslására alkalmas eszköznek, mivel azt csak egyedi döntéssel, egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezéssel (amely csak az egyedi döntéssel együtt lehet közigazgatási jogvita tárgya) és közigazgatási szerződéssel kapcsolatban lehet indítani.
36. Az Alkotmánybíróság 3141/2024. (V. 3.) AB határozata, [19] pont.
37. Uo. [19] pont.
38. Uo. [33] pont.
39. Uo. [34] pont.
40. Uo. [51] pont.
41. A Kúria 2023. április 15-én kelt, Pfv.IV.21.186/2022/10. számú ítélete, [70] pont.
42. <https://tasz.hu/tamogatott-lakhatas/>
43. A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.
44. 2000/43/EK irányelv, 15. cikk, 2000/78/EK irányelv, 17. cikk.
45. Lásd pl. az Európai Unió Bíróságának 1990. november 13-án kelt, C-106/89 sz. ítéletét a *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA* ügyben, 8. §.
46. A Fővárosi Törvényszék 2018. április 18-án kelt, 40.P.23.675/2015/84. számú ítélete.