



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-294/2018. számú ügyben

Érintett szerv: Emberi Erőforrások Minisztériuma
Miniszterelnökség

2018. szeptember

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-294/2018. számú ügyben
(Előzményi ügy: AJB-210/2017.)
(Kapcsolódó ügyek: AJB-295/2018., AJB-296/2018., AJB-299/2018.)**

Előadó: dr. Láposy Attila
dr. Szajbély Katalin

Az eljárás megindítása

Egy panaszos beadvánnyal fordult a Hivatalomhoz, melyben ismertette, hogy 2016. augusztus 5-én nem- és névváltoztatás iránti kérelmet nyújtott be a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz (a továbbiakban: BÁH). A kérelme 2016. szeptember 12-én érkezett meg az Emberi Erőforrások Minisztériumához (a továbbiakban: EMMI), 2016. november 17-én tájékoztatást kapott, hogy a dokumentumokat a Szakmai Kollégium Pszichiátriai Tagozatához továbbították.

A panaszost ezt követően a 2016. december 23-án kelt, 38066-9/2016/ÜGYFEL számú tájékoztató levélben az EMMI Központi Ügyfélszolgálati Irodája arról értesítette, hogy a Szakmai Kollégium Pszichiátriai Tagozatának vizsgálatára nem vonatkozik határidő, a szaktárca azonban folyamatos figyelemfelhívással igyekszik előmozdítani az ügyben a mielőbbi állásfoglalás kiadását.

A panaszos sérelmezi, hogy a kérelme érdemi elbírálására igen jelentős, több hónapos késedelmet követően sem került sor. Ismertette, hogy a nem- és névváltoztatási eljárás elhúzódása több szempontból is hátrányosan érinti. Időközben munkahelyet váltott, ezért különösen fontos lett volna számára, hogy új munkahelyén már új irataival, a valódi nemi identitásának megfelelő névvel sikerüljön beilleszkednie, elkerülve a számára igen megalázó magyarázkodást.

Figyelemmel arra, hogy a panaszbeadványban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, az emberi méltósághoz való joggal, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése nyomán vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az ügyre vonatkozóan tájékoztatást kértem az EMMI egészségügyért felelős államtitkártól (a továbbiakban: államtitkár).

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”];
- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*”].

Az alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény (a továbbiakban: At.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.);
- az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 32/2014. (V. 19.) KIM rendelet (a továbbiakban: Ar.).

A megállapított tényállás

1. A vizsgálat előzményei – az AJB-883/2016. számon folytatott vizsgálat és utóélete

1.1 A konkrét ügyben elrendelt vizsgálat előzményeként érdemes kiemelni, hogy 2016 szeptemberében átfogó vizsgálat nyomán az AJB-883/2016. számú jelentésemben megállapítottam, hogy aggályos az a helyzet, hogy nincsen jogi szabályozás a nem és név jogi megváltoztatásának eljárásáról, annak pontos feltételeiről, nem érvényesülhetnek a tisztességes eljárás alapgaranciái, így a határidők, a döntési jogkörök, illetve a jogorvoslat sem. Mindezek nyomán az emberi erőforrásokért felelős minisztert kértem fel, hogy a civil-szakmai szervezetek bevonásával *kezdemenyezze a szükséges jogi szabályozás mielőbbi megalkotását*. A vizsgálat alapját az jelentette, hogy egy civil szervezet azzal a beadvánnyal fordult akkor a Hivatalomhoz, hogy Magyarországon jelenleg a transz embereknek lehetősége van ugyan a nemük és a nevük megváltoztatására, azonban az eljárásra magára nincsen jogi szabályozás, a szükséges dokumentumokról, határidőről, illetve jogorvoslati lehetőségekről nem található hivatalos tájékoztatás sem. Két egyedi ügyben továbbá beadványaikban két 17 éves fiatal jelezte, hogy a szakorvosi vélemények esetükben a nem- és névváltoztatás jogi folyamatának elindítását indokoltnak találták. Sérrelmezték, hogy a szaktárca ennek ellenére, igen hosszú várakozás után sem járult hozzá a nem- és névváltoztatásukhoz, így a kérelmüket elutasították.

A jelentés rögzíti, hogy transz emberek esetében a nemi identitás nem egyezik meg a külső nemmel, nemi jegyekkel, *a nem- és névváltoztatásra eljárás biztosítása így az emberi méltósághoz és az önrendelkezéshez való jog érvényesülését közvetlenül érinti*. Magyarországon lehetőség van a nem jogi elismerésére, de a nem megváltoztatására és az ehhez kapcsolódó névváltoztatásra vonatkozó eljárás rendjére *nincsen teljes jogi szabályozás*. Az eljárás során az EMMI gyakorlatban kialakult szerepe az, hogy a nem megváltoztatásához kapcsolódó diagnózist *szakvélemény keretében megvizsgálja*, de az erre vonatkozó szabályok nem kidolgozottak. Nincsen szabályozás illetve egységes gyakorlat arra nézve, hogy a szakvéleményt kitől, milyen formában, tartalommal kell beszerezni. Az eljárási feltételek megismerhetőségének hiánya, az ad hoc gyakorlat miatt *jelentős számú a hiánypótlási eljárás, az eljárások elhúzódnak, mindez egy ilyen szenzitív kérdésben szükségtelenül hosszú bizonytalanságnak teheti ki az érintetteket*. A jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy mivel az eljárás során nem születik alakszerű döntés, így a jogorvoslat is esetleges. Megállapítottam, hogy ebben az önrendelkezési jog érvényesülése szempontjából kiemelt eljárásban a világos kereteket, garanciákat, egyértelmű feladatkört és felelősséget megállapító *jogi szabályozás hiánya mind tartalmi alapjogi, mind pedig jogbiztonsági szempontból aggályos*.

A jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy a nem jogi elismerése *nem feltételezi a nemi megerősítő, azaz közkeletű néven a „nemváltó” beavatkozásokat*. A jelenlegi magyar gyakorlat a nemzetközi standardokkal összhangban a jogi értelemben vett nem- és névváltoztatás előtt csak a transzszexualizmus orvosi diagnózisát követeli meg, a nemi megerősítő beavatkozások elvégzését nem. A jelentés szerint a gyakorlatban automatikusan elutasító döntést alkalmaznak a kiskorú kérelmezők esetén még akkor is, ha minden feltételnek megfelelnek. A panaszosok által leírt esetekben *csak 4-5 hónapos késéssel, többszöri érdeklődés után került sor az elutasításról való tájékoztatásra*. Az eljárások elhúzódnása álláspontom szerint sértette a tisztességes eljáráshoz való jogot, bizonytalanságot idézett elő, fenntartotta a lelki traumatizációt, jelentős anyagi terhet is rótt rájuk.

Jelentésemben több, jogalkotási jellegű javaslatot, ajánlást is megfogalmaztam az emberi erőforrások minisztere irányába. A szaktárca vezetőjét – az anyakönyvi ügyekért felelős belügyminiszterrel együttműködésben, civil-szakmai szervezetek bevonásával – felkértem olyan szabályozás előkészítésére, amely a jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog biztosításával teszi lehetővé a transz emberek számára a nemi identitásuknak megfelelő nem és név választását, megváltoztatását. Kezdeményeztem a miniszternél, hogy törvénymódosítás útján tegye lehetővé a transz emberek felsőfokú végzettséget igazoló okiratain a születési anyakönyvi kivonatukon bejegyzett, valódi nemi identitásuknak megfelelő név átjegyzésének kérelmezését.

1.2 Az ajánlásra adott válaszában az egészségügyért felelős államtitkár 2016 novemberében jelezte, hogy egyetért azzal, hogy az identitáson alapuló nem jogi elismerése és adminisztratív megváltoztatása, valamint az ezzel összefüggő névváltoztatás meghatározó módon alapjogi, alapvetően az anyakönyvi eljárásához kapcsolódó kérdés. Orvosszakmai szempontból ugyanis a tárca az Egészségügyi Szakmai Kollégium illetékes Pszichiátriai Tagozata (a továbbiakban: Tagozat) által korábban – nemzetközi szakmai publikációk és irányelvek felhasználásával – készített szakmai anyagot tekinti mérvadónak. A Tagozat szerint az ügyfelek esetében felmerülő transzszexualizmus állapotának orvosszakmai lényege, hogy a személy nemi identitása (önazonosság-tudata) és biológiai neme között tartós ellentmondás alakult ki. Ennek tudományos magyarázata az, hogy a nemiség jellemzően genetikailag meghatározott, viszont, a nemi identitástudat és a nemhez tartozó pszichológiai, szociológiai szerepek hosszabb folyamat során alakulnak ki. A transzszexualizmus diagnózisa tehát az érintett személyt jellemző két tulajdonság közötti ellentmondás orvosi megfogalmazása. Az anyakönyvi bejegyzésnek a névváltoztatás érdekében, továbbá alapjogi vonatkozásai miatt van jelentősége. Az egészségügyi ágazatnak nincs illetékessége eldönteni azt a kérdést, hogy megállapított transzszexualizmus esetén az anyakönyvi bejegyzéseknek a biológiai nemet vagy a nemi identitást kell-e követniük, orvosszakmai szempontból legfeljebb a transzszexualizmus diagnózisát meghatározó feltételek megállapítására lehet hatásköre. A válaszban az államtitkár arról is tájékoztattott, hogy az Egészségügyi Szakmai Kollégium Pszichiátriai és Pszichoterápiás Tagozata és Tanácsa közös álláspontot alakított ki, miszerint a transzszexualizmus nem tekinthető pszichiátriai betegségnek.

Az államtitkár válaszában jelezte, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 24. §-a szerint a belügyminiszter az anyakönyvi ügyekért való felelőssége keretében előkészíti az anyakönyvvezetésre, a házasságkötési eljárásra, a névviselésre és a névváltoztatásra vonatkozó jogszabályokat. Mindezek nyomán név- és nemváltoztatás kérelmezésének és engedélyezésének feltételeit, valamint a nyilvántartott adat pontos definícióját a fentiek szerinti körülmények és rendelkezésre álló hatáskörök figyelembevételével célszerű szabályozni.

A válaszlevél kiemelte, hogy „a kialakult kvázi eljárásrendben az Emberi Erőforrások Minisztériumának főosztálya által, a Ket. belügyminiszter által megjelölt 58. § (1) bekezdése szerint kiadott „szakértői vélemények” kiállításának gyakorlatát szakvélemény kiadására feljogosító jogszabály hiányában a tárca felfüggeszti.” Jelezte továbbá, hogy megítélése szerint a szakvélemények kiadására jelenleg jogszabályi felhatalmazással és megfelelő szakértelemmel az igazságügyi szakértői testületek szervezetéről és működéséről szóló 33/2007. (VI. 22.) IRM rendeletben megjelölt Egészségügyi Területen Működő Igazságügyi Szakértői Testület rendelkezik. Az IRM rendelet 2. §-a értelmében „a szakértői testület feladata, hogy bíróság és más hatóság kirendelésére vagy megbízás alapján a szakterületéhez tartozó szakkérdésekben szakvéleményt adjon.” Az egészségügyi ágazat illetékessége az érintettek egészségi állapotára jelentős hatású, szakmailag bonyolult, visszafordíthatatlan állapotváltozást előidéző nemi átalakító műtétek vonatkozásában merül fel. Az ivarszerveket is érintő műtéti eljárás (a petefészkek/herék eltávolítása miatt) meddőséget okoz, így művi meddővé tétellel járó plasztikai sebészeti műtétnek minősül. Az ilyen műtétek engedélyezésének szabályozása a jelenlegi jogszabályi környezetben az Eütv. 187-187/B. §-ának alapulvételével valósítható meg.

Az államtitkár levelét azzal zárta, hogy a jelentésben feltárt visszasságok orvoslása, illetve megelőzése érdekében, a jelentésében foglalt szempontokra figyelemmel intézkedett a hatáskörrel rendelkező szervek bevonásával megvalósítható megoldást nyújtó kormány-előterjesztés kezdeményezéséről.

A 2016. decemberi, első viszontválaszomban arról tájékoztattam az emberi erőforrások miniszterét, hogy a Belügyminisztérium által közzétett tájékoztató anyag értelmében az ügy elbírálásához szükséges egészségügyi dokumentációk, „pontos köréről, annak elfogadhatóságáról az eljárás során nyilatkozó Emberi Erőforrások Minisztériuma Egészségpolitikai Főosztálya (1051 Budapest, Arany János u. 6-8.) tud előzetes véleményt adni.” Hangsúlyoztam, hogy a hatáskörök tisztázatlansága miatt nem állhat elő olyan helyzet, amely miatt ezek az eljárások a jogi szabályozás megalkotásáig szüneteljenek. A miniszter közreműködését kértem, hogy egyetessen az Egészségügyi Területen Működő Igazságügyi Szakértői Testülettel a szakértői vélemények kiadásának jogosultjáról és rendjéről az új jogi szabályozás hatályba lépéséig.

Az EMMI második, 2017. februári válaszelevelében már arról tájékoztatott, hogy elkészült „az anyakönyvi bejegyzés definíciójának, a bejegyzés módosítására vonatkozó kérelmek és a művi meddővé tétellel járó plasztikai sebészeti műtétek engedélyezésének kidolgozásáról szóló kormány-előterjesztés” tervezete, melynek elfogadását követően megindítják az előterjesztés közigazgatási egyeztetési folyamatát. Azonban a szakértői vélemények kiadásának rendje jelenleg jogilag szabályozatlan. Mivel a nemváltoztatás folyamatának egy komoly, csonkolással járó műtét is a része, az új szabályozás hatályba lépéséig az EMMI nem tartja kivitelezhetőnek a szakértői vélemények kiadását. Ezáltal azt szeretnék elkerülni, hogy a nem megfelelő szabályozottság és szakvélemények következtében jóváhagyásra kerüljenek olyan nem-átalakítási kérelmek is, amelyek kapcsán a kérelmező a műtét után újabb kérelemmel fordul az illetékesek felé, amelyben a folyamat visszafordítását és nemének visszaváltoztatását kéri.

Az EMMI államtitkárának címzett, 2017. márciusi, második viszontválaszomban jeleztem, hogy érdemben majd csak a konkrét szövegtervezet megismerését követően áll majd módomban állást foglalni a tervezett szabályozásról. Felhívtam a figyelmet mindazonáltal újra arra, hogy a nem- és névváltoztatási eljárások gyakorlatának folytonossága kiemelkedően fontos kérdés. Így alapjogi visszásságot eredményez, ha ezen eljárások a hatáskörök tisztázatlansága, a szabályozás hiánya okán huzamos ideig szünetelnek. Mivel az eljárások szüneteléséről 2016 novemberében kaptam tájékoztatást, valamint az eljárást szabályozó rendeletet még nem fogadták el és hirdették ki, a Hivatalomhoz azóta érkezett panaszok miatt kértem a tárca soron kívüli intézkedését a folyamatban lévő ügyekben.

Az EMMI egészségügyért felelős államtitkára 2017 májusában, a tárgykörben írt harmadik levelében arról tájékoztatott, hogy a nem- és névváltoztatási eljárásokkal kapcsolatos szakvélemények kiadására 2016 novemberéig az igazságügyi szakértői testületek szervezetéről és működéséről szóló 33/2007. (VII. 22.) IRM rendeletben megjelölt Egészségügyi Területen Működő Igazságügyi Szakértői Testület volt jogosult. Azokat a kérelmeket, amelyek 2016 novemberéig érkeztek be, a joggyakorlat folytonosságának fenntartása érdekében ugyanúgy áttekintették a korábban meghatározott eljárásrend szerint, és a hiánypótlási eljárást megfelelően folytatták le. 2016 novembere után a beküldött dokumentumokat a korábbi eljárásrend szerint ellenőrizték. A beérkezett kérelmek közül csak egy esetben fordult elő, hogy megfelelt a korábbi eljárási feltételeknek. Ennek az ügyfélnek a tárca megadta a szükséges tájékoztatást és a türelmét kérték az eljárások újbóli elindításáig, amelyet az ügyfél elfogadott. A többi ügyfél kérelmének alaki, illetve tartalmi hiányosságai voltak, így nem volt lehetőség állásfoglalás vagy engedély megadására, azaz a régi eljárásrend szerint visszautasításra kerültek volna. Az államtitkár leírta, hogy mivel a jogi értelemben vett nem- és névváltoztatás csupán adminisztratív aktus, az önmagában nem jár együtt egészségügyi beavatkozással, így ebben az esetben az egészségügyi ágazat illetékessége nem merül fel. A szakértői megkeresésre sincs joga válaszolni a tárcának, különösen azért, mert a nem- és névváltoztatás elsősorban orvosszakmai kérdés, mindazonáltal az identitáson alapuló nem jogi elismerése, adminisztratív megváltoztatása meghatározó módon alapjogi kérdésnek tekinthető.

1.3 *A belügyminiszter 2016. novemberi válaszában leírta, hogy a nem- és névváltoztatásra vonatkozó közérthető tájékoztató anyagok közzététele megtörtént. A tárgyban kialakított, gyakorlaton alapuló eljárásrend a BÁH honlapján az "Anyakönyvi ügyek", „Nem- és utónév megváltoztatása” cím alatt elérhető. Kiemelte továbbá, hogy az EMMI által a tárgyban esetlegesen előkészítendő jogszabály-módosítás vonatkozásában a Belügyminisztérium kész az együttműködésre, az anyakönyvi ügyekért való felelősség 2017. január 1-től már a Miniszterelnökséghez kerül.*

1.4 *2016 decemberében a miniszterelnökséget vezető miniszternek is továbbítottam a jelentésemet, és arra kértem, hogy a kormányzati koordinációért felelős miniszterként, másrészt pedig, mint 2017. január 1-től az anyakönyvi ügyekért felelős miniszterként – működjön közre abban, hogy a területen megoldást és világos útmutatást jelentő, alapjogi és jogállami követelményeknek megfelelő, új szabályozást tartalmazó kormány-előterjesztés mielőbb elkészüljön. Felkértem továbbá arra, hogy aktívan működjön közre abban, hogy az általam javasolt szabályozás hatályba lépéséig a szakértői vélemények kiadásának jogosultsága és rendje világos, egyértelmű és folytonos legyen.*

A Miniszterelnökség államtitkára 2017 januárjában arról tájékoztatót, hogy az anyakönyvi ügyekkel kapcsolatos szakmai irányítási és szabályozási feladatok 2017. január 1-től kerültek a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladat- és hatáskörébe. Az államtitkár jelezte, hogy szerinte a szorgalmazott kormány- előterjesztés előkészítésének alapvető feltétele az Emberi Erőforrások Minisztériumával történő egységes álláspont kialakítása, így ennek érdekében a szükséges egyeztetések kezdeményezéséről intézkedni fog, és a kéresemnek megfelelően tevékeny szerepet fog vállalni a jelentésben foglalt alapjogi garanciák érvényesülése érdekében.

1.5 2017 júniusában a vizsgálatomat indítványozó panaszos, a *Transvanilla Transznemű Egyesület* ismét hozzám fordult, és tájékoztatást adott a jelentés kiadását követően eltelt időszak gyakorlati tapasztalatairól,¹ és további intézkedésemet kérte a fennálló problémák orvoslásában.

Az Egyesület kiemelte, hogy 2017. január 1-e óta a névváltoztatási ügyek intézését a Budapesti Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: Kormányhivatal), az anyakönyvi ügyek intézését pedig a Miniszterelnökség látja el. A beküldött egészségügyi dokumentációt az EMMI Egészségügyi Ellátási és Közegészségügyi Főosztálya vizsgálja meg és hoz döntést a név- és nem változtatás engedélyezéséhez szükséges szakvéleményről. Az ügyintéző szervek változásáról és az eljárás menetéről a *Kormányhivatal weboldala* nyújt tájékoztatást. Az Egyesület jelezte, hogy a jelentés megjelenése után az eljárásról, az esetleges változásokról a kérelmezők elsősorban telefonon, ritkán írásban kapnak tájékoztatást az ügyintéző szervektől. Mivel írásbeli tájékoztatás ritka és késedelmes, a kérelmezők rendszeresen és sűrűn telefonálnak a hivatalokba, amely – érthető módon – gyakran feszültséget eredményez az ügyintézők és a kérelmezők között.

Az Egyesület arról is beszámolt, hogy jelenleg *a Kormányhivatal weboldalán található jogi értelemben vett nem- és névváltoztatás leírása nem tartalmazza világosan és mindenre kiterjedően az eljárásrendet.* Így például az előírt klinikai szakpszichológus szakvéleményénél nem említi meg, hogy az adott szakembernek szerepelnie kell az egészségügyi dolgozók működési nyilvántartásában. A jelenlegi *telefonos* (többségében az EMMI ügyintézői részéről) nyújtott tájékoztatás során pedig olyan újabb „feltételeket” szabnak meg a szakvélemények tartalmi és formai követelményeivel szemben, amelyek szintén nem szerepelnek a tájékoztatóban. A *telefonban* (többségében az EMMI ügyintézői részéről) nyújtott tájékoztatás sokszor változó, egymásnak ellentmondó információkat tartalmaz.

Az Egyesület arra is felhívta a figyelmemet, hogy a jelentésem megjelenését követő hetekben az a hír „terjedt el”, hogy a nem jogi elismerésére vonatkozó jogszabály elkészítéséig a szakvélemények elbírálását felfüggesztik, de a beküldött kérelmeket az eddigi gyakorlat alapján elbírálják. Később ez annyiban módosult, hogy az ügyintéző átmeneti szabályozásról tájékoztatta az ügyfeleket, amely – elmondása szerint – arra szolgál, hogy a jogszabály megalkotásáig el tudják bírálni az új kérelmeket. A legfrissebb, írásbeli tájékoztatás alapján az Egyesület tudomása szerint *a szakvélemények kiadását „valóban” felfüggesztették bizonytalan időre.* Minderről azonban nyilvánosan elérhető információ nem áll rendelkezésre egyetlen kormányzati szervezet honlapján sem, a szervezet ezzel összefüggő írásbeli megkeresésére pedig nem kaptak választ az EMMI részéről. A *Transvanilla Egyesület* által utóbb csatolt, az EMMI Egészségügyi, Ellátási és Közegészségügyi Főosztálya által Budapest Főváros Kormányhivatalának megküldött levelének másolata értelmében az EMMI jelzi, hogy tekintettel arra, hogy a konkrét ügyben a kérelem a „szakvélemények kiadásának felfüggesztését követően érkezett, így a szakvélemény kiadása az új szabályozás bevezetéséig nem lehetséges.” Ugyanakkor a levél azt tartalmazza, hogy az adott ügyben a kérelemben foglaltak megfelelnek a korábbi gyakorlat szerint elvárt feltételeknek.

A nem jogi elismerésére vonatkozó eljárási határidők továbbra is változóak, kiszámíthatatlanok. Az Egyesület tapasztalatai szerint az elmúlt hónapok gyakorlata kivétel nélkül az, hogy a Kormányhivatal csupán arról tájékoztatja az érintetteket, hogy kérelmüket továbbítottak az

¹ 2017 áprilisában az Egyesület azzal a felhívással fordult a közösség tagjaihoz, hogy 2016 szeptemberét követő időszakra vonatkozóan írják meg számunkra tapasztalataikat és anonimizálva küldjék el az érintett hivatalokkal folytatott levelezésüket alátámasztó dokumentumokat. Az Egyesület tájékoztatása szerint összesen 25 személy válaszolt a felhívásra, ebből 15 személy küldte el a hivatalos dokumentációt.

EMMI illetékes osztályának, majd ezt követően *több hónapos hallgatás következik a hatóságok részéről.* A szakvélemények formai és tartalmi feltételeivel összefüggésben az Egyesület leírta: az EMMI ügyintézőjének telefonon történt tájékoztatása alapján azt az információt kapták, hogy a kérelemhez csatolandó szakértői (pszichiátriai, stb.) vélemények *nem lehetnek 6 hónapnál régebbi dátumúak.* A Transvanilla Egyesület által utóbb becsatolt, anonimizált dokumentum másolata értelmében a Kormányhivatal arról tájékoztatta a kérelmezőt, hogy az általa becsatolt klinikai szakpszichológus szakvéleményét nem fogadják el, mert *"több mint másfél éve készült"*, illetve *„az ügyfél korai felnőtt korára tekintettel szükséges a klinikai szakpszichológusi vizsgálat megismétlése”.* Ez az újonnan hozott „feltétel” azt eredményezi, hogy az eljárás bizonytalan ideig tartó elhúzódása miatt a kérelmezők által benyújtott szakvélemények *szinte kivétel nélkül régebbiek lesznek 6 hónapnál.*

A szakvélemények tartalmi és formai feltételeihez kapcsolódó további probléma, hogy *a szóban, írásban kért hiánypótlás legtöbbször a szakvélemény valamely hiányossága miatt történik* (nincsen, vagy nem láthatóan van feltüntetve az egészségügyi intézmény pecsétje, szakmakódja), amely a kérelmezők számára *újabb idővesztést és pénzkidrást jelent.* A hivatalos tájékoztató ugyan felsorolja a szükséges szakértői vélemények listáját, a tapasztalat szerint a hiánypótlásra olyan esetekben is felhívják a kérelmezőket, amelyekre a tájékoztató nem terjed ki, így például: pontosan milyen mondat szerepeljen a szakvéleményen; milyen kódot kell a szakvéleményre írni. Nem egyértelmű tehát, hogy a szakértői véleménynek milyen tartalmi feltételeknek kell megfelelnie.

Az Egyesület tudomása szerint két esetben előfordult, hogy a becsatolt egyik szakvéleményt a minisztérium nem fogadta el, de a kérelmezők telefonos érdeklődése után kiderült, hogy a hiánypótlásra való felhívásban *a minisztérium tévesen jelölte meg a kijavításra szoruló szakvéleményt,* valójában egy másik szakvéleménnyel volt probléma. A hiánypótlási felhívásra az ügyintéző szervek *nem jelölnek meg batáridőt,* hanem felszólítják a kérelmezőt a hiánypótlás teljesítésére és felhívják a figyelmet annak elmulasztása esetén az elutasításra. Gyakori eset, hogy a kérelmezők hiánypótlásra való felhívást nem írásban, hanem szóban kapják meg, amely az elmúlt hónapokban többször is félreértéshez vezetett.

2. A konkrét ügyet érintően a megkeresésre adott államtitkári válasz

A konkrét panaszügyet érintő megkeresésemben arra kértem az *államtitkárt,* hogy adjon tájékoztatást a panaszos nemének jogi elismerése iránti eljárásáról, illetve az eljárás elhúzódásának indokáról. A kapott tájékoztatás szerint a panaszos nem- és névváltoztatási kérelmére vonatkozó beadványát valóban 2016 szeptemberében továbbították a Szakmai Kollégium Pszichiátriai és Pszichoterápiái Tagozatához szakmai állásfoglalás kialakítása céljából, amelyre *a válasz 2017. február 27-én érkezett meg az EMMI-bez, de az érdemi döntést nem tartalmazott.* A válasz kitér arra, hogy mivel a nemi átalakító műtéthez szükséges orvosi vizsgálatokat igazoló szakvélemények 2010 júniusában és augusztusában keletkeztek, a szakpszichológusi konzílium eredménye bélyegzővel nem hitelesítettek, *így valamennyi dokumentált lelet aktualizálását kérték.* Az államtitkár jelezte, hogy a panaszos kérelmét mindezek miatt hiányosan benyújtottnak minősítették, amely miatt konkrét ügyben további intézkedést nem tudtak tenni. Azt javasolták ugyanakkor a panaszosnak, hogy a szakvélemények aktualizálását követően a panaszos ismételten nyújtsa be kérelmét a BÁH felé.

3. Újabb megkeresésemre adott államtitkári válasz

AJB-3439/2018. számon 2018 júniusában ismét megkerestem az államtitkárt, aki válaszában arról tájékoztattott, hogy a korábbi gyakorlat szerint változatlan szövegezéssel küldi el a Kormányhivatal megkereséseit az EMMI felé, *mintegy szakvéleményt várva az eljárásokban a transzszexualizmus diagnózisával kapcsolatban.* Véleménye szerint azonban a pszichiáter és a klinikai szakpszichológus által kiállított szakvélemény támogató egészségügyi szakvéleménynek tekinthető, ezért *az EMMI egészségügyi ágazata részéről szükségtelen ennek a további véleményezése.* Álláspontja szerint a nem- és névváltoztatás jogi kérdés, az erre vonatkozó eljárásjogi szabály *nem tartozik az EMMI hatáskörébe.*

Az államtitkár arról is tájékoztatott, hogy az eljárás végső, záró fázisának szabályozása a 429/2017. (XII. 20.) Korm. rendelet elfogadásával megtörtént, amelynek 7. §-a értelmében „*a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv a nem megváltoztatásáról, valamint az ennek következtében szükséges utónév módosításáról a nem megváltozását támogató egészségügyi szakvélemény beérkezését követő 8 napon belül értesíti a születést nyilvántartó anyakönyvvezetőt az anyakönyvben történő átvezetés érdekében. A nyilvántartó anyakönyvvezető a nem megváltozását a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv alapíratnak minősülő értesítése és az egészségügyi szakvélemény hitelesített fénymásolata alapján jegyzi be az anyakönyvbe.*”

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási szervek az alapvető jogok biztosára által vizsgálható hatóságnak minősülnek. Bár a nem- és névváltoztatási „eljárás” esetében a világos hatásköri, illetve eljárási szabályok jelenleg hiányoznak, annyi feltétlenül megállapítható, hogy az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 32/2014. (V. 19.) KIM rendelet, az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény, valamint a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény alapján *Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, valamint a *Közigazgatási Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala* az eljáráshoz kapcsolódó olyan koordinációs, regisztrációs, anyakönyvi hatósági jellegű feladatot lát el, amely az ombudsman számára vizsgálható.

Lényeges végül a vizsgálat kapcsán az is, hogy az *Emberi Erőforrások Minisztériumának Egészségügyi Ellátási és Közegészségügyi Főosztálya* jelenleg ugyancsak olyan a hatósági eljáráshoz szorosan kapcsolódó kvázi szakértőihez vagy szakhatóságához hasonlatos döntést hoz (véleményt ad), amely esetében szintén megállapítható a biztos vizsgálati hatásköre.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak,*

követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének, valamint 57. § (5) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, valamint a jogorvoslathoz való jog tekintetében nem hoz olyan érdemi változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogot.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzultát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és *az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a *közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége*: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és *a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és az érthetősége*. A jogbiztonság ugyanakkor az alkotmánybírói gyakorlat értelmében *nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy *a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő*. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. *Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, amelynél fogva az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá*. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük.

Az Alkotmánybíróság már az egyik első, 1990-ben hozott döntésében kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyes fontos eleme az önrendelkezés szabadsága, az *önrendelkezéshez való jog*. Ugyanebben a határozatban hívta fel a figyelmet arra az Alkotmánybíróság, hogy az önrendelkezési jog – mint az összes különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi. A testület a 24/2014. (VII. 22.) AB határozatban elvi érveléssel állapította meg, hogy mind az Alaptörvény, mind az Alkotmány széleskörű védelemben részesíti, részesítette a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember rendelkezési jogát. Rámutatott, hogy a cselekvőképesség meghatározásának kiindulópontja a *cselekvési autonómia*, amelyen keresztül az önrendelkezési jog kifejezésre jut. A határozat indokolása szerint a cselekvési autonómia a *befolyásolástól mentes döntési jogot* jelenti. Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére az alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az *egyes alapvető jogok védelmére irányuló intézményvédelmi kötelessége* alapján tehát az államnak meg kell teremtenie azon kereteket, amelyek az emberi méltósághoz való alapjog és annak egyes részjogosultságai gyakorlásához a megfelelő feltételeket, valamint a joggyakorlás során érintett jogi érdekek egyensúlyát biztosítják.

Az identitáson alapuló nem jogi elismerése, adminisztratív megváltoztatása az emberi méltósághoz való joggal és az önrendelkezési joggal való szoros összefüggése okán *meghatározó módon alapjogi kérdésnek tekintendő*, amellyel összefüggésben *hangsúlyos szerephez kell, hogy jusson az állam intézményvédelmi kötelezettsége*. A nem jogi elismerése, azaz a nem- és névváltoztatásra irányuló eljárás nem feltételezi és nem is áll szükségszerű logikai kapcsolatban a nemi megerősítő beavatkozásokkal, így – amint arra az AJB-883/2017. számú jelentésemben rámutattam – a két eljárás tényleges, a transz emberek igényeit és identitását tiszteletben tartó szabályozásbeli elkülönítése áll összhangban a méltósághoz és az önrendelkezéshez való jog érvényesülésével.

Az 58/2001. (XII. 7.) AB határozat rendelkező része rögzíti azt, hogy a *névjog* az emberi méltóságból levezethető alapvető jog, minden embernek elidegeníthetetlen joga van az (ön-)azonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez. A névjog egyéb elemei – így különösen a névválasztás, névváltoztatás, névmódosítás – a *jogalkotó által alkotmányosan korlátozhatóak*. Az Alkotmánybíróság szerint az állam jogosult meghatározni azt a kérdést, mi minősül névnek, és hogy a saját névhez való jogot a személy milyen tárgyi körben gyakorolhatja, a közfelfogás, a nyelvtudomány és a társadalmi-történeti hagyományok alapján. A névválasztás tekintetében *az állam nagyobb önállóságot élvez*, felállíthat korlátokat, amik épp abból fakadnak, hogy a névválasztás is „tradíció-kötött”, mások jogainak védelme, érvényesíthetősége kényszerítheti az államot a beavatkozásra. A névváltoztatási és névmódosítási joggal összefüggésben az állam nagyobb mozgástérrel rendelkezik, a „szükségesség” és az „arányosság” mércéjének megvonásakor érvényesítheti a közérdekűség szempontjait, az állami nyilvántartások egységességéhez, áttekinthetőségéhez fűződő követelményeket. A *névváltoztatáshoz való jog* azonban nem veszíti el alapvető jogi karakterét, sőt más jogokkal összefüggésben azt kifejezetten is el kell ismerni.

Az Alkotmánybírósági határozat alapján a *névjog első tartományához* tartozik a saját névhez és annak viseléséhez való jog. A saját név a személy identitásának egyik – mégpedig alapvető – meghatározója, amely azonosítását, egyúttal másoktól való megkülönböztetését is szolgálja, ezért a személy individualitásának, egyedi, helyettesíthetetlen voltának is az egyik kifejezője. A saját névhez való jog tehát az önzonosságához való jog alapvető eleme, így olyan alapvető jog, amely a születéssel keletkezik, az állam által elvonhatatlan és – lényeges tartalmát tekintve – korlátozhatatlan. Ugyanilyen megítélést és védelmet kaphat a saját név viseléséhez való jog is, amely a saját névhez való jognak kifelé, mások felé való megjelenítése. Tartalmát tekintve azt fejezi ki, hogy a meglévő – állam által regisztrált – neve senkitől sem vehető el, s az állam az érintett beleegyezése nélkül a nevet nem is változtathatja meg. A saját név viselésének a joga is korlátozhatatlan alapvető jog. A *névjog második tartományába* tartozó részjogok a szükségesség és arányosság tesztje alapján korlátozhatóak. Ide tartozik a névválasztáshoz, a névváltoztatáshoz,

illetve a névmódosításhoz való jog. A névválasztás joga az egyén – a saját vagy leszármazója – identitása meghatározásának egyik eszköze, a személyiség kinyilvánításának egyik módja.

Az Alkotmánybíróság *a transznemű személyek jogaival és a nemváltás kérdésével* több határozatában is foglalkozott. Az 58/2001. (XII. 7.) AB határozat indokolása szerint a nemüket megváltoztató transzszexuálisok esetében a névváltoztatáshoz való jog alapvető jognak minősül. A 43/2005. (XI. 14.) AB határozat indokolása pedig a transzszexuális személyek nemének műtéti megváltoztatásáról a testi és szellemi egészség védelme, illetve a személyiség integritásának megőrzése érdekében szükséges egészségügyi beavatkozások kontextusában beszélt. A 154/2008. (XII. 17.) AB határozat az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletét idézve megállapítja, hogy a transzneműek vonatkozásában a házasságkötéshez való jogot úgy kell értelmezni, hogy ők nem születési nemükkel, hanem új nemükkel ellentétes nemű személlyel köthetnek házasságot.

4. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság és az eljárási garanciák biztosítása összekapcsolódik az alanyi alapjogok védelmével, kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, szoros kapcsolatban állnak a törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

5. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Az ombudsman több esetben rámutatott arra, hogy *a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi kérdés (ténylegesen biztosítva volt-e).*

III. Az ügy érdemében

1. *A jogi értelemben vett nem- és névváltoztatás az emberi méltósághoz való jogból levezethető, tartalmilag is annak érvényesítéséhez kapcsolódó speciális önrendelkezési jogként jelenik meg.* A nem- és névváltoztatás tehát mind tartalmát tekintve, mind az érintett személy önrendelkezési jogán keresztül szoros kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való joggal. Így álláspontom szerint a nem jogi elismerése kapcsán is irányadónak tekinthető az Alkotmánybíróságnak a lelkiismereti- és vallásszabadsággal összefüggésben kifejtett érvelési logikája, miszerint *„az általános személyiségi jogból folyó cselekvési szabadságnak különös súlyt ad, ha a személyiség lényegét érintő lelkiismereti vagy vallási meggyőződésből fakad a cselekedet”*. Jelen esetben az egyén általános személyiségi jogból folyó cselekvési szabadságának és önrendelkezési jogának az ad különös súlyt, hogy *az a személyiség lényeges vonásának tekinthető, az emberi mivolt érinthetetlen lényegét képező identitásának (nemi identitás) az érvényesítésére irányul.*

Az AJB-883/2016. számú jelentésemben részletesen ismertettem, hogy Magyarországon jelenleg lehetőség van a nem jogi elismerésére, *az erre vonatkozó eljárásra azonban nincs jogi szabályozás*. Nincsen a jogrendszerben a nem- és névváltoztatás eljárásrendjére vonatkozó speciális jogszabály, illetve egyéb külön jogszabályokból is csak kisebb részleteikben olvashatók ki irányadó eljárási szabályok és az eljáráshoz kapcsolódó, a döntést érdemben befolyásoló feltételek, sőt még a döntés meghozatalára érdemben jogosult, azért tartalmi szempontból is felelősséget viselő szervet sem jelöli ki a törvény. A nem megváltoztatása és az ehhez kapcsolódó névváltoztatás alapvetően *anyakönyvi eljárás*ként létezik a magyar jogrendszerben. Az At. 69/B. § (1) bekezdése szerint az elektronikus anyakönyv személyazonosító adatok nyilvántartása tartalmazza többek között az érintett születési családi és utónevét, nemét, valamint ezen adatok megváltozását. Az érintetteknek adatváltozás iránti kérelmet kell előterjeszteniük és a nem megváltozása *akkor lesz jogilag elismert, ha az adatváltozást az elektronikus anyakönyvön átvezették*.

Fontos kiemelni továbbá azt, hogy a nem- és névváltoztatást követően a *személyi azonosító megfelelő megváltoztatása* nem a BÁH, hanem a *Közigazgatási Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala* (a továbbiakban: KEKKH) *feladat- és hatáskörébe tartozik*. A személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény 28. §-a értelmében ugyanis a személyi azonosítót az Nytv. hatálya alá tartozó polgárok azonosítására a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv képezi.

Az eljárásban az EMMI Főosztályának szerepe a kialakult gyakorlat szerint az volt, hogy a nem-változtatáshoz kapcsolódó, szakorvos, azaz pszichológus, klinikai szakpszichológus által alátámasztott orvosi diagnózist *szakvélemény keretében megvizsgálja*, és erről tájékoztassa az anyakönyvi hatóságot. A *gyakorlatban élő kvázi eljárásrendben* korábban a BÁH kérte, 2017. január 1-től pedig a Kormányhivatal kéri egyfajta szakértői megkeresésben az EMMI véleményét, de *ennek eljárásrendi, formai szabályai jogi szinten nem kidolgozottak*. Az EMMI közreműködésének jogalapja a Ket. 58. § (1) bekezdése, amelynek értelmében szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, és az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához, különleges szakértelem szükséges.

Fontos megjegyezni azonban, hogy – bár az ügyintézési határidőbe a Ket. 33. § (3) bekezdése szerint a szakértői vélemény elkészítésének az időtartama nem számít be – a jogszabály a szakértői eljárás indokolatlan elhúzódásának, parttalanságának megelőzése érdekében *a jogalkotó rendelkezett a szakértői eljárások határidőhöz kötéséről*. A Ket. 59. § (7) bekezdése ugyanis rendelkezik arról, hogy a jogszabályban nem szabályozott kérdésekben a szakértőkre az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvény rendelkezései irányadók. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a szakértői eljárás időtartamára a szakhatóságra irányadó rendelkezések irányadók, amelyek szigorú, tételes határidőt szabnak az eljárás lefolytatására. Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény 45. § (2) bekezdés n) pontja szerint 15 napos határidőről van szó.

A teljes eljárást szabályozó jogszabályi háttér hiányában a nemváltoztatás vonatkozásában a „szakértői véleményt” az EMMI Főosztálya állítja ki a csatolt egészségügyi dokumentáció (szakorvos és pszichológus, klinikai szakpszichológus által alátámasztott orvosi diagnózis) alapján. Nincs azonban információ arról, *hogy e feltételrendszer miként alakították ki, az mikor, milyen változáson ment keresztül és milyen indokkal*. Nem világos az sem, hogy a Főosztálynak az általuk meghatározott feltételek megléte esetén lehetősége van-e bármilyen okból a *kérelem elutasítására*, és ha igen, akkor azt milyen jogi indokkal teheti meg. Az egységes, megismerhető jogi szabályozás hiányának következménye, hogy az eljárási feltételek meghatározása *önkényessé válhat, azok ad hoc módon változtathatóak*, megismerhetőségük is esetleges, azaz az eljárás az érintettek számára nem világos.

Az eljárási feltételek nehézkes megismerhetősége, azok joghoz nem kötött változtatása, új feltételek megjelenése miatt – ahogyan azt a Transvanilla Transznemű Egyesület által összesített statisztikai adatok is megerősítik – *jelentős számú a hiánypótlási eljárás, ennek következménye pedig az eljárások időbeni elhúzódása*. Mindez – amellet, hogy a hatóság szempontjából is problémás – egy ilyen *szenzitív kérdésben szükségtelenül hosszan tartó bizonytalanságnak, ebből eredő lelki traumának teheti ki az érintetteket*. Mivel a nem- és névváltoztatásról alakszerű döntés nem születik, hanem az az

anyakönyvi bejegyzésben manifesztálódik, így a jogorvoslat is esetlegessé válhat. A jogorvoslat lehetőségét üresíti ki a feltételrendszer esetlegessége is, illetve az a tény, hogy a döntés lényegében „szakértői” szinten születik, így egy esetleges jogorvoslati kérelem jogalapja is kérdéses lehet.

A fenti megállapításaimat elvi szinten a jelen ügyben is fenntartom, korábbi ajánlásaim nyomán a kért szabályozás megalkotása kapcsán ugyanis érdemi előrelépés 2016 szeptembere óta csak az eljárást utolsó fázisa tekintetében történt. A kapott válaszok megerősítik, hogy a nem- és névváltoztatási eljárásról és a kérelem benyújtásának feltételeiről jelenleg a Kormányhivatal honlapján érhetőek el hivatalos információk (amelyek mindazonáltal nem állnak összhangban a 2018. augusztus 14-én kelt EMMI államtitkári válaszelevellel).² Mind a konkrét panaszügy tényállásából, mind pedig az Egyesület válaszából az a következtetés vonható azonban le, hogy jelen pillanatban ezek nem teljeskörű és pontos információk: az abban nem szereplő elemek hiányára hivatkozva az érintetteket hiánypótlásra vagy ismételt hiánypótlása kötelezik.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a világos kereteket, garanciákat, feladatkört és felelősséget megállapító jogi szabályozás teljes hiánya, az eljárási feltételrendszer kiszámíthatatlansága sérti a jogbiztonság követelményét, a gyakorlatról való nyilvános, egyértelmű és pontos tájékoztatás hiánya a tisztességes hatósági eljárásához és a jogorvoslatához való joggal összefüggő súlyos visszaállást okoz, hatásában pedig alkalmas arra, hogy az emberi méltósághoz és az önrendelkezéshez való joggal összefüggő súlyos visszaállást okozzon.

Ezen álláspontomat megerősíti az Alkotmánybíróság 6/2018. (VI. 27.) AB határozata, amelyben a testület – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Alaptörvény II. és XV. cikk (2) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a jogalkotó nem szabályozta a jogszerűen letelepedett nem magyar állampolgárok névváltoztatási eljárását. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2018. december 31-ig tegyen eleget. Az Alkotmánybíróság e határozat indokolásában pedig megállapította, hogy a névváltoztatásra vonatkozó szabályozásra továbbra is alapjogi kérdésként tekint. Ennek speciális esete a nem változtatással összefüggő névváltoztatás, amelynek alapja az „EMBER” önazonossága és az egyenlő emberi méltóság sérthetlensége. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a nem megváltoztatásával összefüggő speciális névváltoztatás, mint hogy az a személy identitásának alapvető meghatározója, saját névhez való jogként a névjog korlátozhatatlan tartományába tartozik. Az Alkotmánybíróság szerint nem változtatásnak ugyanis járulékos velejárója a névváltoztatás, hiszen mindenki jogosult arra, hogy neve a neméhez igazodjon, sőt mindez egyúttal kötelezettsége is, hogy a tényleges nemének megfelelő nevet jegyeztessen be a nyilvántartásokba.

2. A konkrét ügyben a kérelem 2016. szeptember 12-én érkezett meg az EMMI Főosztályához, amelyet a kapott tájékoztatás szerint rövid úton megküldtek a Szakmai Kollégium Pszichiátriai és Pszichoterápiái Tagozata számára szakmai állásfoglalás kialakítása céljából. A szakárca véleménye szerint az elbírálás akadályát az jelentette, hogy a nemi átalakító műtéthez szükséges orvosi vizsgálatokat igazoló szakvélemények 2010 júniusában és augusztusában keletkeztek, a szakpszichológusi konzílium eredménye bélyegzővel nem hitelesített, így a dokumentált leletek „aktualizálását” (új kérelem benyújtását) kérték. Mivel mindezek miatt a kérelem hiányosan benyújtott volt, az ügyben további intézkedést nem tudtak tenni, amiről 2017. február 27-e után – megkeresésem megérkezését követően, a kérelem benyújtása után fél évvel – adtak a panaszos számára tájékoztatást.

Rá kell mutatnom, hogy a Kormányhivatal honlapján a tájékoztató anyagban sem jelenleg, sem korábban nem szerepelt, hogy a kért szakvéleményeknek mikori keletkezésűnek kell lennie, vagyis azt, hogy a 2010-es szakvélemények nem megfelelőek. Önmagában nem vetne fel alapjogi aggályokat, hogy ha a jogalkotó ilyen kikötést alkalmaz, azonban – amint arra már az előző pontban felhívtam a figyelmet – jelenleg sem jogszabály, sem a hozzáférhető hivatalos tájékoztatás sem tartalmaz erre vonatkozó megállapítást. Utalnom kell arra is, hogy a szakvélemények kifogásolt keletkezése és a számon kért hitelesítés egyértelműen az egyszerűbb megítélésű, formai kritériumok közé tartoznak, így nem világos számomra, hogy ezek hiányának a jelzésére miért kellett hat hónapot várni.

²Lásd: <http://www.kormanyhivatal.hu/download/b/dd/53000/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20a%20N%C3%A9vv%C3%A1ltoztat%C3%A1s%20%C3%A9s%20Anyak%C3%B6nyvi%20Osztr%C3%A1ly%20feladatair%C3%B3l.pdf>

Mindezek alapján megállapítom azt, hogy a konkrét panaszügyben az eljárás indokolatlanul elhúzódott, az EMMI Főosztálya részéről a közel 6 hónapos késéssel, többszöri felszólítás, érdeklődés után megadott tájékoztatás, illetve a formai okokra hivatkozó elutasítás (új kérelem benyújtására való felszólítás) összességében alkalmas volt arra, hogy a panaszos tisztességes eljáráshoz, közvetve pedig az emberi méltósághoz és az önrendelkezéshez való joggal összefüggő való jogával összefüggő visszásságot okozzon.

Az EMMI államtitkárának válasza alapján azt magam is megfontolandónak tartom, hogy a szakvélemény további minisztériumi véleményezése szükségtelen, az eljárás elhúzódásához vezet.

Intézkedéseim

A feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében *felkérem* a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy – az emberi erőforrások miniszterével, Budapest Főváros Kormányhivatalának kormány megbízottjával együttműködve, a terület civil-szakmai szereplőinek bevonásával – fontolja meg

- 1) az Ajbt. 37. §-a alapján olyan jogi szabályozás előkészítését, amely a tisztességes eljáráshoz való jog garanciái, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése mellett, a nemi megerősítő egészségügyi beavatkozásoktól elválasztva, ehhez képest szükséges mértékű, arányosan megállapított tartalmi feltételek, életkori szabályok előírásával biztosítja a transznemű személyeknek a nemi identitásuknak megfelelő nem és név választását, megváltoztatását;
- 2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – addig, amíg az intézkedések 1) pontjában szereplő jogalkotási javaslat nyomán a szabályozás hatályba lépésére nem kerül sor – az intézkedést a kérelmek elbírálásának biztosításáról és arról, hogy a nem- és névváltoztatás kapcsán benyújtott kérelmek tartalmát pontos, részletes kritériumait hivatalosan, az érintettek számára nyilvánosan hozzáférhető formában rögzítsék és ennek megfelelően a kérelmek, így a panaszos kérelmének elbírálásához szükséges szakértői véleményeket adja ki.

Budapest, 2018. szeptember 26 .

Székely László

