



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

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-228/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Weinbrenner Ágnes
Érintett szerv: Kapuvár Város Polgármesteri Hivatala
Miniszterelnökség

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
jelentése
az AJB-228/2017. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Beadványában a panaszos születése óta viselt kettős családi nevének anyakönyvezésével, illetőleg azzal összefüggésben a születési anyakönyvi bejegyzés utólagos kijavításával kapcsolatban kérte a segítségemet. Sérelmezte, hogy az ötven éve viselt kettős családi nevének kijavításáról nem értesítették, majd annak további jogszerű viselése érdekében névváltoztatási eljárás kezdeményezését javasolták neki.

A panasz alapján felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített emberi méltósághoz való jogból levezethető saját névhez és annak viseléséhez fűződő jog, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslatához fűződő jog sérelmének a gyanúja. Erre tekintettel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a Kormány által kijelölt központi anyakönyvi szervtől, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivaltaltól,¹ a Miniszterelnökséget vezető minisztertől,² Kapuvár Város jegyzőjétől és anyakönyvvezetőjétől, valamint a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatalától.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.)
- Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény (a továbbiakban: At.)
- Az anyakönyvi feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 32/2014. (V. 19.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIM rendelet)
- Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet
- Az anyakönyvek vezetéséről és a házasságkötési eljárásról szóló 6/1963. (TK.82) KE számú utasítás

¹ Vizsgálatom megindításakor a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalról szóló 162/1999. (XI. 19.) Kormányrendelet 5. § 1a) bekezdésében foglaltak értelmében a BAH látta el a központi anyakönyvi szerv feladatait (2016. december 31-ig).

² Vizsgálatom lezárásakor az anyakönyvi ügyekért a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Kormányrendelet 4. § 17. pontjában foglaltak értelmében 2017. január 1-jétől a Miniszterelnökséget vezető miniszter felelt.

Érintett alapvető jogok

- Az emberi méltósághoz való jogból levezethető saját névhez és annak viseléséhez fűződő jog: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, [...]” [Alaptörvény II. cikk]
- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- A jogorvoslathoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]

A megállapított tényállás

A panaszos 2016. június 10-én a Győri Járási Hivatalban magánútlelvel igénylő adatlapot terjesztett elő. Adatait az ügyintéző a panaszos által megadott kettős családi néven nem találta meg az adatbázisban, csak az első taggal. Mivel a panaszosnak két héten belül el kellett utaznia, aláírta, hogy az adatok hitelességét igazolja. Ezzel egyidejűleg panasszal élt a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál (a továbbiakban: BÁH),³ melyben kérte, adjanak magyarázatot, javítsák ki az adatot, és minden személyes okmánya másolatát mellékelte neve igazolására.

A BÁH mind a panaszost, mind hivatalomat – többek között – a következőkről tájékoztatta:

A panaszos születésekor hatályban volt, a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 42. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy: *A gyermek – szülőknek megállapodása szerint – apjának vagy anyjának családi nevét viseli. Házasságban élő szülők gyermeke azonban anyjának családi nevét csak akkor viselheti, ha az anya kizárólag a maga nevét viseli (26. §). A házasságban élő szülők valamennyi közös gyermekének csak közös családi nevet lehet adni.*

A panaszos édesapjának születését úgy anyakönyvezték, hogy a második családi nevet nagybetűvel írva zárójelbe tették. Nagyapja második családi neve zárójelben kettőspontok között kisbetűvel szerepel a születési anyakönyvben. Dédapja anyakönyvi bejegyzésében kizárólag az első névelemet tüntették fel. Mindezek alapján a BÁH álláspontja szerint a második névelem ún. ragadványnévnek minősül, mely kizárólag az adott településen azonos névvel élő családok megkülönböztetésére szolgált és nem képezte az anyakönyvi bejegyzéssel érintett családi és utónév részét. A ragadványneveket és egyéb megkülönböztető jelzőket 1906 és 1964 között lehetett bejegyezni az anyakönyvbe. A hatályos szabályok szerint az anyakönyvi kivonaton kizárólag a családi- és utónevet lehet feltüntetni, a ragadványnevet akkor sem, ha az 1964 előtti anyakönyvben szerepel.

Minderre tekintettel a BÁH szerint a panaszos születésének anyakönyvezésekor az anyakönyvvezető a jogszabályokat megsértve járt el.

A BÁH kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság az 58/2001. számú határozatában rögzíti, hogy *„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 önazonossághoz való jog alapvető eleme, így olyan alapvető jog, amely a születéssel keletkezik, az állam által elvonható és – lényeges tartalmát tekintve – korlátozhatatlan. [...] a meglévő – állam által regisztrált – neve senkitől sem vehető el, s az*

³ 2017. január elsejétől: Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

állam az érintett beleegyezése nélkül a nevet nem is változtathatja meg.” A BÁH álláspontja szerint, az Alkotmánybíróság tehát kizárólag a saját névhez való jogot tekinti alapvető jognak, amely azt jelenti, hogy „minden embernek kell, hogy legyen saját neve és ez a név nem helyettesíthető sem számmal, sem kóddal, sem egyéb szimbólummal. [...] 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 az állam jogosult meghatározni. A névválasztás tekintetében ezért az állam nagyobb önállóságot élvez.” Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy „a névválasztáshoz való jog egyéb részelemeiben is olyan jog, amely az állam által korlátozásoknak vethető alá.”

A BÁH szerint az Emberi Jogok Európai Bírósága hasonló ügyekre vonatkozó gyakorlata alapján az állapítható meg, hogy a névviseléshez való jog és a névváltoztatás korlátozása akkor felel meg az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezménynek, ha az állami nyilvántartás valódiságához és közhitelességéhez fűződő érdek összességében erősebb, mint a kérelmezőnek a magánélet tiszteletben tartásához fűződő joga.

A ragadványnevek esetében a magyar jogi szabályozás nem mereven elutasító, hiszen a panaszos nevének kijavításakor lehetőség volt arra, hogy a korábban jogszerűtlenül viselt ragadványnevet névváltoztatási eljárás keretében a név részévé tegyék, így nem sérültek a panaszos alapvető jogai.

A Ket. 86. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a nyilvántartást vezető hatóság hivatalból köteles a jogszabálysértő bejegyzést törölni, a hibás bejegyzést javítani vagy az elmulasztott bejegyzést pótolni. A Ket. előírásainak megfelelően rendelkezik a KIM rendelet, amely a 19. § (3) bekezdésében rögzíti, hogy az anyakönyvi bejegyzés teljesítésére jogosult szerv az ugyanarra a személyre vonatkozó adatokat a korábbi bejegyzés adataival összehasonlítja és az esetleges téves vagy jogszabálysértő bejegyzést módosítja.

Tekintettel arra, hogy a panaszos születési bejegyzésének adata eltér a felmenők születési bejegyzéseinek adataitól a családi név vonatkozásában, a panaszos születési bejegyzésében a családi nevet ki kellett javítani. Az At. rögzíti, hogy ha az alapiratok alapján megállapítható, hogy a papír alapú anyakönyvben hibás adat szerepel, az anyakönyvvezető az alapiratoknak megfelelő helyes adatot rögzíti az elektronikus anyakönyvi rendszerben (a továbbiakban: EAK). Az anyakönyvvezető a panaszos felmenőire vonatkozó közhiteles anyakönyvi bejegyzés, valamint a Ket. és a KIM rendelet előírásai alapján végezte el a panaszos családi nevének kijavítását. Minderre tekintettel a BÁH megállapította, hogy a ragadványnév jogilag soha nem képezte a családi név részét, így a név kijavítása nem minősül állam általi átírásnak. Vélhetően egy korabeli anyakönyvvezető hibája folytán került be a papír alapú születési bejegyzésbe a ragadványnév a kettős családi név részeként.

A BÁH szerint az anyakönyvvezető akkor hibázott, amikor a születési családi név kijavításáról nem értesítette a panaszost és álláspontja szerint, a hatályos jogszabályok alapján a panaszosnak névváltoztatási eljárást követően lesz lehetősége a kéttagú családi név jogszerű viselésére. Hozzátette, hogy az Itv. 33. § (2) bekezdés 48. pontja alapján az eljárás illetékmentes, melynek lefolytatására az akkor hatáskörrel rendelkező BÁH soron kívüliséget ígért.

A Kapuvári Polgármesteri Hivatal jegyzője válaszában – egyebek mellett – az alábbiakról tájékoztattott:

Kapuváron sok családot érint a kéttagú családi név (kettős vezetéknev), amit 1896-tól többféle módon anyakönyveztek. A hatályos rendelkezések szerint azonban az EAK-ba nem lehet a papír alapú anyakönyvekben többféle írásmódon rögzített neveket, jelzőket családi névként bejegyezni.

Azt követően, hogy a panaszos leánya házasságkötési szándékot jelentett be, az anyakönyvvezető telefonon tájékoztatta arról, hogy a jogszabályi rendelkezéseket figyelembe véve, a felmenők születési adatainak összehasonlítása alapján jogszerűen kizárólag a családi neve első tagját használhatja és felmenői adatait is ennek megfelelően javítják ki.

A panaszos leánya sérelmezte születésének az EAK-ban egytagú családi névvel történt rögzítését, ezért az anyakönyvvezető javaslatára – soron kívül, illetékmentesen – névváltoztatási kérelmet terjesztett elő. A BÁH soron kívül engedélyezte számára a kettős családi név használatát.

Az EAK-ban tehát a panaszost is egytagú családi névvel rögzítették, amiről azonban nem értesítették.

A jegyző becslése szerint Kapuváron nagyjából tizennyolc féle kéttagú családi név létezik, melyek rendezése több száz személyt (kb. 800 főt) érint. Ezekkel az ügyekkel kapcsolatban többször konzultáltak a felügyeleti szerveikkel és állásfoglalást kértek a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivaltól, valamint az országgyűlési képviselőkön keresztül jogszabály módosításra tettek javaslatot.

E választ követően az alábbi kérdésekkel fordultam a jegyzőhöz:

- Az 1964-es évet követően hány személy születési anyakönyvi bejegyzését teljesítették a kapuvári anyakönyvvezetők ragadványnévvvel?
- Megszüntették-e már ezt a joggyakorlatot, amennyiben igen, mikor?
- Mikor került sor az utolsó ilyen – ragadványnév rögzítésével történt – anyakönyvi bejegyzés?
- Mikor került sor a panaszos születési anyakönyvbe bejegyzett családi nevének kijavítására és erről mikor, milyen formában tájékoztatták a panaszost?
- Amennyiben a panaszost nem értesítették a születési anyakönyvbe bejegyzett családi nevének kijavításáról, mi volt annak az oka?

Kérdéseimre a jegyző a következőkről tájékoztattott:

Az állami anyakönyvekről szóló 1894:XXXIII. Törvénycikk 44. §-a úgy rendelkezett, hogy: *Senki sem viselhet más családi- és utónevet, mint amelyek születési anyakönyvébe be vannak jegyezve. Ez a rendelkezés az írói vagy művészi álnevek használatát nem korlátozza.*

Az állami anyakönyvek vezetése tárgyában kiadott 80.000/1906. B.M. számú rendelet 55. § 1. és 4. pontja (a 38.800/1933. B.M. rendelettel kiadott 42. sz. pótlék szerint módosított szövege) a következő volt:

Különös gondot kell fordítani a családi és utónevek pontos, világos és teljes kiírására és arra, hogy az ugyanazon családbeliek családi neve egyöntetűen legyen írva. Az ugyanazon családbeliekénél, vagy azonos családnevűeknél megkülönböztetésül használt jelzők (ifjabb, idősb) a nem sértő mellékevek s a helyi viszonyok által esetleg indokolt egyéb közelebbi megjelölések [pl. Fekete Ferenc (János fia)] bejegyzendők.

Oly esetben, midőn valamely anyakönyvi bejegyzés alkalmával megállapítatik, hogy a bejegyzésben szereplő valamely fél a mindennapi életben más nevet használ, mint amely a felmutatott okmányok alapján megilleti, az anyakönyv megfelelő rovatába az illetőt törvényszerűen megillető név irandó, az a körülmény pedig, hogy az illető tényleg más néven ismeretes, az aláírás előtti megjegyzések rovatában megemlíthető.

Az anyakönyvek vezetéséről és a házasságkötési eljárásról a belügyminiszter 10/1955. (T.K. 42.) B.M. számú utasítása a név bejegyzése címszó alatt részletezte a kettős vagy többes családi neveket, valamint a jelzéseket. A két eset szabályozása eltérő volt:

39. § (6) *Kettős vagy többes családi nevet kötőjellel összekapcsolva kell bejegyezni, pl. Balogh-Tóth.*

39. § (7) *Az egy családboz tartozók vagy azonos családnevűek megkülönböztetésére használt, valamint a helyi viszonyok miatt indokolt, nem sértő megjelöléseket a családi név után zárójel között a következő példa szerint kell bejegyezni: Takács (felső) Péter. Betűjelzést vagy az „ifjabb” és „idősb” jelzőt nem szabad bejegyezni.*

Az anyakönyvek vezetéséről és a házasságkötési eljárásról szóló 1964. január elsejétől – azaz a panaszos születésekor – hatályban volt 6/1963. (TK.82) KE számú utasítás 21. § (3) és (4) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezett: *A kettős vagy többes családi nevet kötőjellel összekapcsolva kell bejegyezni. Az egy családboz tartozó vagy azonos családnevűek megkülönböztetésére használt megjelöléseket és elnevezéseket, további betűjelzéseket az anyakönyvbe bejegyezni nem szabad.*

Kapuváron nagyjából tizennyolc kettős családi nevű családot anyakönyveztek az elmúlt több mint száz év során. Ezek a családi nevek mind a házasságkötéseknél, mind a halálesetekenél tovább öröklődtek, mivel a papír alapú anyakönyvi bejegyzéseknél nem volt szükséges összehasonlítani a felmenők legkorábbi bejegyzését az alapiratokkal, amit 2014. július elsejétől az EAK-ba való bejegyzés során az anyakönyvvezetőknek teljesíteniük kell. Az elektronikus

rendszer nem tudja azonban kezelni azt, ha a legelső felmenő bejegyzésében és a leszármazó bejegyzésében eltérő írásmódú kettős családi név szerepel. Ebben az esetben a családi nevet a családtagoknál megegyező első taggal kell az EAK-ban rögzíteni.

Azzal kapcsolatban, hogy az 1964-es évet követően hány személy születési anyakönyvi bejegyzését teljesítették a kapuvári anyakönyvvezetők ragadványnévvel, a jegyző még jóslásokba sem mert bocsátkozni. Az érintettek számát az egyes családok esetében a rendelkezésre álló alapiratok tanulmányozását követően lehetne számszerűsíteni, ami az anyakönyvvezető napi munkája és a hivatalból indult (ún. munkakosárban keletkezett) ügyek magas száma miatt megoldhatatlan.

A ragadványnév rögzítésével teljesített anyakönyvi bejegyzések gyakorlatának megszüntetésével kapcsolatos kérdésre a jegyző azt válaszolta, hogy 2014. július elsejétől a papír alapú anyakönyvi bejegyzést összevetik a legelső felmenő papír alapú anyakönyvi bejegyzésével, ami ugyancsak idő- és munkaigényes művelet, különösen akkor, ha a papír alapú bejegyzés tartalma eltér a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás (a továbbiakban: SZL) jelenlegi adatától. Az anyakönyvi alapiratban való feljegyzést és az SZL-ben elvégzett javítást követően rögzíthetők az EAK-ban a személy adatai.

Kérdésemre, hogy mikor került sor az utolsó – ragadványnév rögzítésével történt – anyakönyvi bejegyzés teljesítésére, a jegyző nem tudott konkrét időpontot, illetve ügyet megnevezni. Feltételezése szerint, a legutolsó időpont 2014. június 30. lehetett.

A panaszos születési anyakönyvbe bejegyzett családi nevének kijavítására és a panaszos erről való tájékoztatására vonatkozó kérdésre a jegyző azt válaszolta, hogy a panaszos születésének rögzítésére vonatkozó feladat hivatalból, az ún. munkakosárban jelent meg az EAK-ban, melyet 2016. április 28-án teljesítettek, mivel leánya házasságkötési szándéka bejelentését követően a rendszer automatikusan feladatot generált a születés helye szerinti anyakönyvvezetőnek a felmenők adatainak rögzítésére vonatkozóan. A panaszos a papír alapú születési anyakönyvben kettős családi névvel szerepel. A panaszos édesapja születésekor az anyakönyv akkori formátumából adódóan csak a szülők születési családi és utónevét tüntették fel az anyakönyvben, a gyermek az apa családi nevét vitte tovább. Az anyakönyv utólagos bejegyzése szerint a panaszos édesapjának neve névváltoztatási eljárásban 2003. április 29-én az anyakönyvi ügyekért felelős miniszter engedélye alapján kötőjellel összekötött kettős családi névre változott. A panaszos 2003-ban nagykorú volt, így rá az édesapja névváltozása nem terjedt ki. Ő maga névváltoztatási kérelmet nem terjesztett elő, születési bejegyzésében erre utaló bejegyzés nem szerepel. A jegyző szerint a panaszos édesapja 2003 óta viseli jogszerűen a kötőjellel összekötött kettős családi nevet, azt megelőzően kizárólag az első családi név illette meg.

Az At. szerint a születési családi név egy- vagy kéttagú lehet. Minden esetben nagybetűvel kezdődik, illetve nem tehető zárójelek közé. A panaszos felmenőinek bejegyzéseiben zárójelek között szereplő megjegyzés kettős családi névként nem értelmezhető, akkoriban az azonos családi nevet viselő személyek megkülönböztetésére szolgált. Az At. előírja, hogy az anyakönyvbe korábban bejegyzett, a családi név részét nem képező ragadványnév nem viselhető, azt az anyakönyvi kivonat kiállításánál, valamint az anyakönyvi kivonat adattartalmát képező adatokra vonatkozó adattovábbítás során figyelmen kívül kell hagyni.

A jegyző megerősítette, hogy a panaszost nem értesítették családi nevének az EAK-ban és az SZL-ben az első családi névvel történt rögzítéséről, azaz kéttagú családi nevének kijavításáról. Ennek okára válaszában a jegyző nem tért ki, de arról tájékoztatott, hogy 2016. május 5-től elektronikus úton és papír alapon is szinte napi levelezésben álltak a panaszos családtagjaival, leányával és testvéreivel.

A Kapuvári Polgármesteri Hivatal Anyakönyvi Osztályának vezetője telefonos egyeztetés során elmondta, hogy ahogy az EAK-ban rögzítik az anyakönyvi eseményeket, úgy helyesbítik a családi neveket. Állítása szerint 2014. július 1-je óta minden érintettet levélben értesítenek⁴ az

⁴ Az anyakönyvvezető ügyfeleknek küldött értesítése jelentésem 1. sz. mellékletében olvasható.

EAK-ban és az SZL-ben történt javításról. Anyakönyvi kivonatot, illetve az anyakönyvi bejegyzés javításáról szóló, alakszerű határozatot azonban nem küldenek az ügyfeleknek.

Mindezen információk birtokában megkerestem a szakterületért felelős tárcavezetőt. Az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontjában és (2) bekezdésében, valamint a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Kormányrendelet 4. § 17. pontjában foglaltak alapján arra kértem a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy a panaszos születési családi nevének kijavításával kapcsolatos eljárást, valamint a Kapuváron az EAK-ban való rögzítés során és az azzal kapcsolatban követett gyakorlat jogszerűségét – különösen az ügyfelek tájékoztatását családi nevük kijavításáról – vizsgálja meg. Arra is kértem válaszát, hogy jelenleg mi a jogszerű eljárás ilyen és ehhez hasonló esetekben – különös tekintettel a munkakosárban elvégzendő feladatként megjelenő, hatósághoz nem fordult – ügyfelek tájékoztatására vonatkozóan; valamint arra, hogy ezzel kapcsolatban készült-e központi iránymutatás az anyakönyvvezetők számára.

A miniszter válaszában arról tájékoztatott, hogy az anyakönyvi ügyekkel kapcsolatos szakmai irányítási és szabályozási feladatokat 2017. január 1-jével vette át, így a megkeresésemben foglaltakról nem rendelkezik információval. Hozzátette, hogy a családi név részét nem képező ragadványnevekkel kapcsolatos helyzetről a kapuvári jegyző már korábban tájékoztatta, és közreműködött a megoldási javaslat kidolgozásában. Eszerint a jelenleg hatályos At. módosításáról szóló T/12067. számú törvénymódosító javaslat elfogadásával és a törvény kihirdetésével a családi név korrekciójára irányuló eljárást 2016. november 12. napjától az anyakönyvbe korábban bejegyzett ragadványnevek viselésére is kiterjesztették, így az At. 55. § (5) bekezdése alapján az anyakönyvbe korábban bejegyzett ragadványnév, ha az erre irányuló szándékot az anyakönyvvezetőnél írásban bejelentik, viselhető többtagú családi névként.

A családi név korrekciójára irányuló eljárás részletszabályait az At. 55/A. §-a és a KIM rendelet 34/A. §-a tartalmazza. A családi név korrekciója iránti kérelem bármely anyakönyvvezetőnél vagy bármely hivatásos konzuli tisztviselőnél, továbbá a kormányablakokban is előterjeszthető. E módosításon túl a közigazgatási ügyintézéshez kapcsolódó egyes illetékek és díjak megszüntetéséről szóló T/13091. számú törvényjavaslatához kapcsolódó összegző módosító javaslat alapján a családi név korrekciójára irányuló eljárás tárgyi illetékmentes lett 2017. március 16-tól⁵.

Megkeresésemet követően az anyakönyvvezetők által követett gyakorlat feltérképezését is megkezdte a miniszter és ígéretet tett arra, hogy a gyakorlati tapasztalatok függvényében szükség esetén intézkedik szakmai iránymutatás kidolgozásáról. Jelentésem elkészültéig ezzel kapcsolatban további tájékoztatás nem érkezett.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint: *Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, [...] 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 idézett jogszabály alapján mind Kapuvár Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala, mind a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, mind pedig a Miniszterelnökség az alapvető

⁵ Az Itv. 33.§ (2) bekezdésébe a 2017. évi II. törvény 1. § (2) bekezdése iktatta be a 68. pontot, mely 2017. március 16-tól hatályos.

jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa az adott ügygel kapcsolatban vizsgált társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget Alaptörvényben biztosított mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, és alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélését célzó alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény és az Ajb. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, és amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege lényegében megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alapjogok és az alkotmányos követelmények tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, melyek ellentétesek volnának az Alkotmány szövegével. 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 alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.*” A 13/2013. (VI.17.) AB határozatában kimondta, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági 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 lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam.* Amint az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] 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.* A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, *de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák.* Kizárólag formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.⁶ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül a jogbiztonság szenved sérelmet.⁷

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság elvéből adódó egyik alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek *a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.*⁸

Az Alkotmánybíróság többször kifejtette, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom*

⁶ 9/1992. (I.30.) AB határozat

⁷ 75/1995. (XI.21.) AB határozat

⁸ 56/1991. (XI.8.) AB határozat

mevléte.⁹ Több ízben rámutatott, hogy az államszervezet demokratikus működése megköveteli, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tegyen az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos köteletségének. Az állam kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák.¹⁰

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett tisztességes eljárásról való jogot önálló alapjogként nevesítette. Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint: *Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.* Az Alaptörvény e cikkében az Európai Unió Alapjogi Chartájában deklarált megfelelő ügyintézéshez, „jó közigazgatáshoz” való jog elemeként fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét – a bíróságok mellett a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is.

A tisztességes eljárásról való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*¹¹

A 6/1998. (III.11.) AB határozatban foglaltak szerint a tisztességes eljárás (fair trial): „[...] olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes' [...]”

Az Alkotmánybíróság több ízben kifejtette, hogy a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.¹²

A különböző emberi jogi katalógusok – a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 24. cikk 2. pontja, a Gyermekek Jogairól Szóló Egyezmény 7. cikk 1. pontja, az Európai Emberi Jogi Egyezmény 8. cikke (a magánszféra tisztelete) – emberi jogként nevesítik a saját névhez való jogot.

A névjogot az általános személyiségi jog részeként az emberi méltóságból levezethető, korlátozhatatlan alapvető jogként ismerte el az Alkotmánybíróság az 58/2001. (XII.7.) határozatában: *„Minden embernek elidegeníthetetlen joga van az (ön)azonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez. Ez a jog az állam által nem korlátozható.”* A névjog olyan alapvető jog, amely a kizárólagosságot, a mindenki másától való megkülönböztetést biztosítja. *„A saját névhez való jog az önazonossághoz való jog alapvető eleme, így olyan alapvető jog, amely a születéssel keletkezik, az állam által elvonhatatlan és – lényeges tartalmát tekintve – korlátozhatatlan.”*¹³

*„[...] az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, 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. A méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan [...]”*¹⁴ Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy *„az emberi méltósághoz való jog korántsem csupán a jó hírnévhez való jogot foglalja magában, hanem egyebek között a magánszféra védelméhez fűződő jogot is. Ennél fogva az is ellentétes az emberi*

⁹ 1160/B/1992. AB határozat

¹⁰ 36/1992. (VI.10.) AB határozat

¹¹ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006. 270.o.

¹² 11/1992. (III.5.) AB határozat, 49/1998. (XI.27.) AB határozat, 5/1999. (III.31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat

¹³ 58/2001. (XII.7.) AB határozat

¹⁴ 64/1991.(XII.17.) AB határozat

méltóságához való alapvető joggal, ha valakivel szemben kellő alap nélkül alkalmaznak hatósági kényszert, s ezáltal az állam indok nélkül avatkozik be a magánszféra körébe tartozó viszonyokba.”¹⁵

Ugyanilyen megítélés és védelem alá esik a saját név viseléséhez való jog is, amely a saját névhez való jognak kifelé, mások felé való megjelenítése, az ember neve ugyanis arra szolgál, hogy őt másoktól megkülönböztesse, identitásának egyik meghatározója.¹⁶ „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. Vagyis a saját név viselésének a joga is korlátozhatatlan alapvető jog.”¹⁷ „A ’névvel rendelkezés’ tehát a személy általános személyiségi joggal védett dimenziói közé tartozik, ami úgy is értelmezhető, hogy a névjog alapvető jogot megillető alkotmányi védelem alatt áll. [...]”¹⁸

„Több alkalommal hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy a szabályozás során az alapvető jogoknak csak az elkerülhetetlenül szükséges, arányos és a lényeges tartalmát nem érintő korlátozása felel meg az alkotmányossági követelményeknek. [25/1991. (V.18.) AB határozat, 59/1991. (X.19.) AB határozat]”¹⁹ „Ennek az alapvető jognak a lényeges tartalmát is sérthetetlenül és elidegeníthetetlenül adja, mely lényeges tartalom törvényben sem korlátozható. [...] Ebből következően a saját névhez és annak viseléséhez való jog korlátozhatatlan alapvető jog.”²⁰

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltak szerint: Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

A jogorvoslathoz való jog olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkinek megillet. „A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.”²¹

A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.²² A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben rámutattam már 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 (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy: „[...] A nem érdemi, nem ügydöntő határozat esetén ilyen felülvizsgálatot nem kötelező biztosítani. Az alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tétéles jogok által ilyennek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott (ABH 1992, 515, 516.; ABH 1993, 48, 74-75.).

A jogorvoslat másik fogalmi eleme az, hogy a döntés jogot vagy jogos érdeket sért. Ez egyrészt a kifogásolhatóságot jelenti: a jogorvoslat igénybevételének nem előfeltétele a tényleges sérelem igazolása, elég erre hivatkozni. Ahhoz van joga a személynek, hogy állítsa a döntés jogos érdeket vagy jogot sértő voltát. A „sérti”

¹⁵ 46/1991. (IX.10.) AB határozat

¹⁶ 58/2001. (XII.7.) AB határozat, 995/B/1990. AB határozat

¹⁷ 58/2001. (XII.7.) AB határozat

¹⁸ 58/2001. (XII.7.) AB határozat

¹⁹ 58/2001. (XII.7.) AB határozat

²⁰ 58/2001. (XII.7.) AB határozat

²¹ 5/1992 (I.30.) AB határozat, 22/1995. (III.31.) AB határozat

²² 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 19/1999 (VI. 25.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat

másrészt azt is jelenti, hogy a jogorvoslat szabályainak azt kell a fél számára lehetővé és a jogorvoslati fórumra nézve kötelezővé tenniük, hogy az orvoslási kérelmet a döntés hibás – törvénysértő (megalapozatlan), közigazgatási ügyben, továbbá célszerűtlen – volta esetén teljesítsék. Az az orvoslási eszköz, amelynek nem feltétele az ilyen állítás, alkotmányjogi értelemben nem jogorvoslat.”²³

II.1. A közhitelesség tekintetében

A közhitelesség elve a 8/1998. (III.20.) AB határozat szerint harmadik személyekkel szemben fennálló olyan elv, amelyre a jóhiszemű jogok gyakorlása épül, amely alkotmányos jogok garanciájaként is funkcionálhat, és amelynek lényeges tartalma nem korlátozható. (ABH 1998, 883, 885.)²⁴

Az állami nyilvántartást vezető szerv köteles a nyilvántartást frissíteni, időről-időre aktualizálni, napra készen tartani. *Ez a kötelezettség a jogszabállyal rendszeresített nyilvántartások esetén a közhitelesség elvéből következik, mely magában foglalja a naprakészség és a valóságúság követelményét is, azaz a nyilvántartásnak mindig valósághű adatot kell tartalmaznia.* Torma András a fentiekén túl további követelményeket is állított, melyeknek minden nyilvántartásnak meg kell felelnie: célszerűség és célhoz kötöttség, törvényesség, objektumközelség, párhuzamos adatkezelés kizárása, rugalmasság, teljesség, gépiesíthetőség és gazdaságosság. [...] ²⁵

A közhiteles állami nyilvántartások a személyek és az állami érdekek védelmére jogi helyzetet dokumentálnak, tartalmukhoz jogilag szabályozott, állami érdekek fűződnek. Ezek esetében a nyilvántartásba vétel önmagában új jogi helyzetet nem hoz létre, de a megvalósult jogi helyzetet elismeri, és annak védelmét biztosítja. A bejegyzett adatokat mindenki köteles elfogadni, ugyanakkor van lehetőség ellenbizonyításra. A bejegyzés megtagadása, módosítása, törlése hatósági határozatnak minősül, ellene jogorvoslattal lehet élni. [...] ²⁶

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint *a közhiteles nyilvántartásnak alapvetően nyilvánosnak kell lennie, az abban szereplő adat, bejegyzett jog vagy tény ismerete elvárható, a közhitelesség alkotmányos jogok garanciájaként is funkcionálhat, lényeges tartalma nem korlátozható, követelmény a valósággal egyezőség, azonban az csak korlátozottan érvényesül, ezért is van lehetőség az ellenbizonyításra, azonban azt a jogbiztonság érdekében időben korlátozottan lehet csak lehetővé tenni. [...] ²⁷*

Mivel ezeken (a nyilvántartott) adatokon újabb eljárások és döntések alapulnak, komoly jog- és érdeksérelemhez vezethet a nyilvántartás valóságnak meg nem felelő adattartalma, ez pedig kiemelt jelentőségűvé teszi a hatóságok kötelezettségét a bejegyzendő adatok ellenőrzésére, ami a hivatalbólláság elvéből fakadóan kötelezettségük is. Kiemelt követelmény, hogy a közhiteles nyilvántartásokba való bejegyzés nem alapulhat automatizmuson. [...] ²⁸

III. Az ügy érdeme tekintetében

A panaszos születésekor 1966-ban az Áe., születési anyakönyvi bejegyzése hivatalból történt kijavításakor – 2016. április 28-án – a Ket. volt hatályban.

Az Áe. indokolása kifejti, hogy: „A javaslat az államigazgatási szervekkel szemben azzal a követelménnyel lép fel, hogy minden egyes államigazgatási ügygel felelősségteljesen, az állami fegyelem legteljesebb

²³ 22/1995. (III. 31.) AB határozat

²⁴ Dr. Gerencsér Balázs Szabolcs Phd – Dr. Berkes Lilla: Rendszert a rendszerekben! – avagy gondolatok a nyilvántartások rendszertanáról 30.o.

http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK_2014_4/04_Gerencser_Balazs_Szabolcs_Berkes_Lilla.pdf letöltés: 2017. április 13.

²⁵ Torma András: Az információs társadalom közigazgatási jogi kérdései. in: Fazekas M. – Ficzer L.: Magyar közigazgatási jog – Általános rész. Osiris, Budapest, 2005. 621.o., hivatkozva: Dr. Gerencsér – Dr. Berkes i.m. 25.o.

²⁶ Horváth Imre: Közigazgatási szervezés- és vezetéstan. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 1999, 173.o., hivatkozva: Dr. Gerencsér - Dr. Berkes i.m. 29.o.

²⁷ Dr. Gerencsér – Dr. Berkes i.m. 30.o.

²⁸ Dr. Gerencsér – Dr. Berkes i.m. 30.o.

megtartásával foglalkozzanak. A javaslat az államigazgatási szervek kötelességévé teszi, hogy az államigazgatási eljárásban az állami érdekekkel összhangban, tevékenyen szolgálják az állampolgárok és szervezeteik jogainak és törvényes érdekeinek védelmét. [...]"²⁹

Az Áe.-hez fűzött magyarázat értelmében: „Az alapelvek sorában elsődleges az, mely szerint az államigazgatási szervek eljárásukban következetesen érvényre juttatják a törvényességet. Ez nem pusztán annyit jelent, hogy a saját hatásköreik gyakorlása során megtartják a törvényes előírásokat, hanem azt is, hogy mindent meg kell tenniük e rendelkezések érvényesítéséért a velük kapcsolatba került más hatóságok munkájában. [...]”

A panaszos születésekor hatályban volt Áe. 1. § (4) bekezdésében foglaltak szerint, az anyakönyvbe tett bejegyzés, annak kijavítása; illetőleg az anyakönyvi kivonat kiállítása államigazgatási ügynek minősült,³⁰ így az anyakönyvi alapbejegyzés teljesítésekor és a születési anyakönyvi kivonat kiállításakor a fenti alapelvek betartásával kellett volna eljárnia a hatóságnak.

Az anyakönyvek vezetéséről és a házasságkötési eljárásról szóló 6/1963. (TK.82) KE számú utasítás panaszos születésekor hatályban volt 21. § (3) és (4) bekezdése úgy rendelkezett, hogy: *A kettős vagy többes családi nevet kötőjellel összekapcsolva kell bejegyezni. Az egy családhoz tartozó vagy azonos családnévűek megkülönböztetésére használt megjelöléseket és elnevezéseket, további betűjelzéseket az anyakönyvbe bejegyezni nem szabad.*

A rendelkezéshez fűzött 5. számú jegyzet szerint:

Egyes helyeken, ahol nagy számban élnek azonos családnévű személyek, szokásban van manapság is az azonos családnévű személyek jobb megkülönböztetése érdekében nevükbőz megkülönböztető betű vagy szójelzést kapcsolni. Így például: „P. Kovács István”, „Nagy Sz. Ilona”, „Tóth (felvégi) Imre”, „Németh (sánta) Teréz”. Az ilyen megkülönböztető betű- vagy szójelzéseket az anyakönyvekbe és az anyakönyvi okiratokba bejegyezni nem szabad. Anyakönyvi okiratba még akkor sem szabad azokat bejegyezni, ha olyan korábbi anyakönyvi bejegyzésről kell azt kiállítani, amelyiknek bejegyzése idején ez a tiltó rendelkezés még nem volt hatályban. Ugyanúgy a mostani anyakönyvi bejegyzéseknél sem szabad ezeket még abban az esetben sem beírni, ha az érdekelt személy olyan korábban kiállított anyakönyvi okiratot mutat fel annak igazolására, amelyben még ez a megkülönböztető betű-, vagy szójelzés szerepel.

Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet a megkülönböztető betűjelekkel és az egyéb jelzésekkel kapcsolatban a 31. §-ban úgy rendelkezett, hogy: *(1) Az egy családhoz tartozók vagy azonos családnévűek megkülönböztetésére szolgáló betűjelzést az anyakönyvbe az érdekelt kérelmére be kell jegyezni. Erre akkor van lehetőség, ha a szülőnek vagy nagyszülőnek az anyakönyvi bejegyzése, akinek a családi nevét a kérelmező viseli, azt tartalmazza.*

(2) Nem lehet az (1) bekezdés rendelkezése alapján olyan betűjelzést bejegyezni, amelyet jogszabály tilt, vagy amely személyhez fűződő jogot sért.

(3) Az anyakönyvbe korábban bejegyzett betű- és egyéb jelzéseket – az (1) bekezdés kivételével – az anyakönyvi kivonat kiállításakor figyelmen kívül kell hagyni.

A jelenleg hatályos At. 53. § (1) bekezdése szerint: *Az egy családhoz tartozók vagy azonos családnévűek megkülönböztetésére szolgáló betűjelet a családi név részének kell tekinteni, az nem minősül külön tagnak.* Az 55. § (1) bekezdése szerint: *Az anyakönyvbe korábban bejegyzett betűjel, a családi név részét nem képező ragadványnév és egyéb jelzés – az 53. §-ban és a (2)-(5) bekezdésben foglaltak kivételével – nem viselhető, és azt az anyakönyvi kivonat kiállításánál, valamint az anyakönyvi kivonat adattartalmát képező adatokra vonatkozó adattovábbítás során figyelmen kívül kell hagyni.*

A KIM rendelet 19. § (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy: *Az anyakönyvi bejegyzés teljesítésére jogosult szerv az ugyanarra a személyre vonatkozó adatokat a korábbi bejegyzés adataival összehasonlítja, az összehasonlítás eredménye alapján a téves vagy jogsértő bejegyzésből fakadó eltéréseket – hivatalból vagy az összehasonlítást elvégző más szerv megkeresésére – a téves vagy jogsértő bejegyzés adtmódosításával vagy adattörléssel megszünteti.*

²⁹ Általános indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvényjavaslathoz

³⁰ Áe. 1. § (4) bekezdés: *E törvény alkalmazása szempontjából államigazgatási ügyön mindazokat az ügyeket kell érteni, amelyek intézése során az államigazgatási szerv az ügyfeleket érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg, részükre adatot igazol, vagy nyilvántartást végez.*

A 18. § (4) bekezdése szerint: *Az anyakönyvi nyilvántartásba tévesen vagy a jogszabályi rendelkezések megsértésével bejegyzett adatokat – kérelemre vagy hivatalból – kijavítással módosítani vagy törölni kell.*

A 76. § (2) bekezdése értelmében: *Ha az alapiratok alapján megállapítható, hogy a papír alapú anyakönyvben hibás adat szerepel, az anyakönyvvezető már az alapiratoknak megfelelő helyes adatot rögzíti az elektronikus anyakönyvben.*

Az 1906. és 1964. január 01. közötti időszakban a megkülönböztető jelzők és ragadványnevek bejegyezhetők voltak az anyakönyvbe (akár az alapbejegyzés rovataiba, akár a megjegyzés rovatba, akár kisbetűvel, akár nagybetűvel) és az anyakönyvi okiratokba is. 1964. január elseje óta azonban egyértelmű a szabályozás a tekintetben, hogy megkülönböztető jelzőt nem lehet bejegyezni az anyakönyvbe, illetve az anyakönyvben már szereplő, megkülönböztetés céljából bejegyzett jelzőket a kivonat kiállítása során, figyelmen kívül kell hagyni. A jelenleg hatályos szabályozás szerint e jelzőket nem lehet rögzíteni az EAK-ban sem.

A panaszos felmenőinek anyakönyvi bejegyzéseiben szereplő eltérő írásmódú második családi névvel kapcsolatban feltételezhető, hogy az ún. ragadványnév lehetett, melyet kezdetben kifejezetten megkülönböztető jelzőként használtak a településen élő azonos családi névvel rendelkező családok tagjainak megkülönböztetésére.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a panaszos születésének anyakönyvezésekor, és az anyakönyvi kivonat kiállításakor; valamint a kapuvári jegyző tájékoztatása szerint mintegy tizennyolc család tagjai, azaz több száz személy anyakönyvi eseményei rögzítésekor az anyakönyvvezetők évtizedeken át (az 1964 és 2014 közötti időszakban) a jogszabályi előírásokat megsértve jártak el.

A panaszos születési bejegyzése kijavításakor, 2016. április 28-án a Ket. volt hatályban, melynek indokolása szerint: *„A törvény alapvető célja, hogy az ügyfelek érdekeit szolgálja: az ő eljárási terheit könnyítse, jogaik érvényesülését segítse elő, számukra tegye egyszerűbbé, gyorsabbá és átláthatóbbá a közigazgatási eljárást, akár annak árán is, hogy néhány ponton bizonyos – nem túl terhes – többletfeladatokat hárít a közigazgatási szervekre. Az ügyfelek egyes – a közigazgatási eljárásban is érvényesítendő – alkotmányos jogait azonban sohasem önmagában kell szemlélni, és a rájuk vonatkozó szabályozásnak sem önmagában és önmagáért valónak kell lennie. Minden egyes ilyen, alapjogot érintő szabályozást más alapjogokkal kiegyensúlyozva, azokkal összefüggésben és lehetőség szerint a nagyobb súlyú érdekeknek és az azt biztosító alapjogoknak elsőbbséget biztosítva kell megoldani. A törvény ezt az alkotmányos elvre épülő követelményt is teljesíteni kívánja.”*

Az érintett alapvető jogokat alapelvi szinten a Ket. is szabályozza az 1. § (1) és (2) bekezdéseiben: *A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.*

A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jobhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.

A Ket-hez fűzött Nagykommentár szerint:

Az Alaptörvény alkotmányos rangra emelt egyes, a közigazgatási hatósági eljárásokat is érintő ügyintézési alapelveket. Az Alaptörvény XXIV. cikke értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére. [...]

[...] Általánosan érvényesülő jogelv a közigazgatás joghoz kötöttsége, az arányosság, a jobbiztonság, a törvényes érdekek védelme, a diszkrimináció tilalma, a fair ügyintézés elve, a hatékony végrehajtás követelménye, a jogorvoslat elve, illetve a közigazgatás szerződéses (kontraktuális) és szerződésen kívüli (deliktualis) felelőssége.

A Ket. alapelvei a jogalkotásnak és a hatósági jogalkalmazásnak is irányt kívánnak szabni. Az ügyintézési alapelvek a közigazgatási hatósággal szemben támasztott követelmények, önállóan is felhívható, de az egyes rendelkezések értelmezésénél is iránymutató normatív szabályrendszerrel van szó. Az alapelvek a következők: a törvényesség és a jogszabályi célokhoz kötöttség elve (legalitás elve), a joggal való visszaélés tilalma, a szakzszerű, egyszerű, gyors, költségtakarékos eljárás elve; az együttműködés elve, az arányosság elve, a jóhiszeműen szerzett jogok védelmének elve, a pártatlan ügyintézés és egyenlő bánásmód elve, a hivatalból való eljárás elve. [...]

A közigazgatásra vonatkozó követelmény a legalitás elve: a kiszámíthatóság, az alkotmányos, illetve törvényes hatáskörben való eljárás elve, a jóhiszeműség, a közérdek ésszerű érvényesítésének, illetve a méltányosság elve, a nyitottság és átláthatóság követelménye.

A törvényesség és a jogszabály céljához kötöttség elve azt a követelményt fogalmazza meg, hogy a közigazgatási hatóság törvény által rendelt hatáskörében az anyagi jogszabályok érvényesítése érdekében kell, hogy eljárjon, mégpedig oly módon, hogy amennyiben a jogszabályok célja és szó szerinti megfogalmazása között ellentét mutatkozik, a jogszabályokban előírt célok megvalósítását kell feladatának tekintenie. [...]

A Ket. 4. § (1) bekezdésében kifejezetten megfogalmazza, hogy: *Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.* Ez a törvényi alapelvként megfogalmazott alapvető jog a közigazgatási hatósági eljárás egészére érvényes, ennek révén érvényesül az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésében foglalt alapelv az eljárások során.

A tisztességes ügyintézéshez való jog nem csupán a jogszabályoknak megfelelő eljárás követelményét takarja, hanem tulajdonképpen az összes eljárási alapelv érvényre juttatásának követelményét az eljárás során.³¹ A Ket. 5. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak szerint ugyanis: *A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogairól és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.*

A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabályi rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségeikről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről.

A Ket.-hez fűzött magyarázat úgy rendelkezik, hogy: *„A közigazgatási hatóságok tájékoztatási kötelezettsége magában foglalja a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfél tájékoztatását az ügyre irányadó jogszabályi rendelkezésekről, a kötelezettségek elmulasztásának jogkövetkezményeiről, a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről. Sőt, a Ket. 5. § (3) bekezdése értelmében jogszabály az ügy bonyolultságára tekintettel tájékoztatási kötelezettséget írhat elő a jogi képviselővel eljáró ügyfelek számára is. A közigazgatási bírói gyakorlat szerint a hatósági tájékoztatás, az ügyfelek aktív segítése a jó közigazgatás megteremtésének alapvető feltétele.”*

A jogalkalmazó hatóságoknak fokozott figyelmet kell fordítaniuk ügyfél kitanítási kötelezettségükre. Ez a kötelezettség nem csupán akkor terheli a hatóságot, ha ennek révén munkaterhe csökken, hanem akkor is, ha emiatt többlet feladata keletkezik. Az ügyfél megfelelő jogi tájékoztatását az eljárás egész tartama alatt biztosítani kell annak megelőzése érdekében, hogy az ügyfél hiányos jogi ismeretei miatt hátrányos helyzetbe kerüljön az eljárás során. Ebből következően a tájékoztatásnak az ügyfél körülményeire, helyzetére tekintettel személyre szabottnak kell lennie. Mindezért az eljáró hatóságra rótt azon kötelezettséget, mely szerint „előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását”, kiterjesztően kell értelmezni, beleértve azon kötelezettséget is, hogy a hatóság az ügyfélnek nyújtott jogi tájékoztatás révén is elősegíti az ügyfelet terhelő kötelezettségek teljesítését.³²

A Ket. 82. § (2) bekezdése értelmében: *A hatóság által valamely tény, adat, jogosultság vagy állapot igazolására kiállított okiratot, mindezek más hasonló módon történő igazolását, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést határozatnak kell tekinteni.* A Ket. 78. § (1) bekezdése szerint: *A*

³¹ Bővebben: Dr. Petrik Ferenc (szerk.): A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. Harmadik átdolgozott, egybeszerkesztett kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013. 19-25.o.

³² Bővebben: Dr. Petrik Ferenc (szerk.) i.m. 25-29.o.

határozatot közölni kell az ügyféllel és azzal, akire nézve az jogot vagy kötelezettséget állapít meg, az ügyben eljáró szakhatósággal és a jogszabályban meghatározott más hatósággal vagy állami szervvel.

Tekintettel arra, hogy az anyakönyvi bejegyzés kijavítása hatósági döntés kijavításának minősül, arra értelemszerűen vonatkoznak a Ket. 81/A. §-ban foglaltak; így a (4) bekezdés előírása is, mely szerint: *A kijavítást közölni kell azzal, akivel a kijavítandó döntést közölték.* Ebből következően az anyakönyvi bejegyzés kijavításáról hivatalból kellett volna tájékoztatni a panaszost.

A vizsgálatom megindításakor a központi anyakönyvi szerv feladatait ellátó BÁH úgy tájékoztattott, hogy amennyiben az anyakönyvbe adat bejegyzésére kerül sor, akkor anyakönyvi kivonat kiállításával és megküldésével kell erről az ügyfelet tájékoztatni, ha pedig az anyakönyvből adatokat törölnek, akkor alakszerű határozattal, vagy ha nem az egész bejegyzést, csak bizonyos adatokat törölnek, akkor anyakönyvi kivonattal kell értesíteni az ügyfelet.

A kapuvári anyakönyvvezető tájékoztatása szerint minden ügyfelet tájékoztató levélben értesítenek adatai módosításáról, mely levél e jelentés 1. sz. mellékletében olvasható. A levél azonban sem alakilag sem tartalmilag nem felel meg a jogszabályok által előírt követelménynek, hiszen nem anyakönyvi kivonat; és az az információ sem valós, mely szerint minden érintettet értesítenek, hiszen a panaszost sem értesítették. Vélhetően az anyakönyvvezetőkhez nem fordult ügyfelek munkakosárban keletkezett feladat alapján kijavított adatairól nem tájékoztatták/tájékoztatták az érintetteket; ami azt jelenti, hogy jelentős számú ügyfél tájékoztatása elmaradt.

Tekintettel arra, hogy a rendelkezéseimre bocsátott dokumentumok alapján megállapítottam, hogy mind a panaszos születési anyakönyvi kivonatában, mind pedig személyazonosító és egyéb okmányokban kötőjellel összekötött kéttagú családi neve szerepelt, kizárólag a hatóság jogszerűtlen eljárása folytán kerülhetett sor a több mint ötven éve töretlen jogszabályi előírásokkal ellentétes anyakönyvi bejegyzés teljesítésére, és annak alapján anyakönyvi kivonat, majd egyéb okmányok kiállítására.

Azzal, hogy a születési bejegyzésben szereplő kéttagú családi név kijavításáról nem tájékoztatták a panaszost, elvonták a jogorvoslathoz fűződő jogát, azaz a döntés helyességének, megalapozottságának, jogszerűségének vitatásához fűződő jogától fosztották meg. Az ombudsmanok gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog sérelmének közvetlen veszélye állapítható meg minden olyan esetben, amikor a beadvánnyal érintett hatóság egyáltalán nem hoz döntést – vagyis nincs jogorvoslattal megtámadható hatósági aktus –, illetve a jogorvoslati jogra nem oktatja ki az ügyfelet.

A panaszos által használt, és korábban az anyakönyvbe bejegyzett, okiratokban, okmányokban és hatósági nyilvántartásokban szereplő név évtizedekkel későbbi kijavítása sérti a panaszos Alaptörvényben is rögzített emberi méltósághoz való jogát. Azáltal, hogy 2016-ban a Kapuvári Polgármesteri Hivatal anyakönyvvezetője az anyakönyvi bejegyzés kijavításáról és jogorvoslati jogáról elmulasztotta hivatalból tájékoztatni a panaszost, sériült a jogállamiság és a jobbiztonság követelménye, a panaszos tisztességes eljáráshoz, saját névéhez és a saját név viseléséhez, valamint a jogorvoslathoz fűződő joga. A hatóság mulasztásai nem róhatóak a panaszos terhére, azok orvoslásának módja a panaszos több alapvető joga tekintetében alapjogi visszásságot okozott.

Különösen súlyosnak minősül e jogsértő gyakorlat arra tekintettel, hogy természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogaival kapcsolatban okoz visszásságot, hiszen mind a jegyző, mind az anyakönyvvezető tájékoztatása szerint, az évtizedek óta viselt, anyakönyvi bejegyzésekben szereplő családi nevek kijavítása több száz személy esetében szükséges. Az, hogy az anyakönyvvezető mindössze egy tájékoztató levélben értesíti az ügyfeleket családi nevük kijavításáról, megalapozta hivatalból való eljárásomat, mivel a jelentésben feltárt, visszásságot okozó gyakorlat természetes személyek nagy létszámú csoportját (több száz személyt) érinti. Az évtizedeken át folytatott helytelen anyakönyvvezési gyakorlat folytán sériült az állami anyakönyvi nyilvántartás közhiteles voltába vetett bizalom is.

Hangsúlyozni szeretném, hogy a helyzet mielőbbi rendezése érdekében a kapuvári jegyző a terület országgyűlési képviselőjéhez fordult és kezdeményezte az At. olyan irányú módosítását,

mely lehetővé teszi, hogy a jogszerűtlen anyakönyvezési gyakorlatból eredő névviselési problémákat névváltoztatási eljárás helyett jóval egyszerűbben, az anyakönyvvezetők saját hatáskörükben eljárva orvosolni tudják. A javaslat elfogadását követően az At. 2016. november 12-én és az Itv. 2017. március 16-án hatályba lépett rendelkezéseinek köszönhetően a jogszerűtlenül anyakönyvezett családi nevek kijavítására az anyakönyvvezetők által elvégezhető illetékmentes korrekció révén van lehetőség. Erre tekintettel *jelentésemben erre vonatkozó jogszabály módosítási javaslatot nem teszek.*

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján és különös tekintettel arra, hogy a jelenlegi gyakorlat természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogaival kapcsolatban okoz visszasságot, *felkérem a Kapuvári Polgármesteri Hivatal jegyzőjét*, hogy

– az EAK-ban javított névvel már rögzített – így a munkakosárban adataik rögzítése tekintetében elvégzendő feladatként megjelent, hatósághoz nem fordult ügyfeleket – és a jövőben rögzítendő személyeket is a jogszabályi előírásoknak megfelelő módon tájékoztassa nevük kijavításáról, valamint arról, hogy a családi név korrekciójára az anyakönyvvezetőnél tett írásbeli bejelentéssel 2017. március 16. óta illetékmentes eljárás keretében van lehetőség;

– a Ket. 4. § (2) és (3) bekezdéseiben foglalt kártérítési lehetőségekről³³ haladéktalanul tájékoztassa mind a panaszost; mind az anyakönyvi bejegyzés kijavításáról nem vagy jogszabályellenesen tájékoztatott ügyfeleket;

– jelentésem tartalmát ismertesse anyakönyvezést végző munkatársaival, az abban foglaltakat juttassa érvényre az anyakönyvi bejegyzések javítása során; és a jövőben gondoskodjon az ügyféli jogok, különösen a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeinek érvényesítéséről, valamint a vonatkozó jogszabályi előírások betartásának fokozott vezetői ellenőrzéséről;

– tekintse át az anyakönyvezést végző munkatársai számára kötelező képzések tematikáit, és fontolja meg azoknak a Ket., az At., és a KIM rendelet szabályainak gyakorlati értelmezésével történő kiegészítését.

Budapest, 2017. június 30

Székel László



³³ Ket. 4. § (2) bekezdés: *A közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti.*

(3) *A közigazgatási hatóság nem jogszabályszerű eljárása következtében személyiségi jogában megsértett jogalany számára sérelemdíjat fizet.*



**KAPUVÁRI POLGÁRMESTERI HIVATAL
ANYAKÖNYVVEZETŐJE**

04-12-..../2016.

Tárgy: anyakönyvi adatmódosítás

új név
régi név

Lakcím

Tisztelt Cím!

Tájékoztatom, hogy 2014. július 1.-jével országosan bevezetésre került az elektronikus anyakönyv, amelybe az adatok feltöltése - az egyes személyek anyakönyvi eseményeinek keletkezésével - folyamatosan történik.

A korábbi, papíralapú anyakönyvi bejegyzések alapján az Ön adatainak az elektronikus anyakönyvbe való rögzítése során - adatjavításra volt szükség az anyakönyvi eljárásról szóló az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 32/2014. (V.19.) KIM rendelete 19. § (3) bekezdése és a 76. § (2) bekezdése alapján.

19. § (3) Az anyakönyvi bejegyzés teljesítésére jogosult szerv az ugyanarra a személyre vonatkozó adatokat a korábbi bejegyzés adataival összehasonlítja, az összehasonlítás eredménye alapján a téves vagy jogszélt bejegyzésből fakadó eltéréseket - hivatalból vagy az összehasonlítást elvégző más szerv megkeresésére - a téves vagy jogszélt bejegyzés adatmódosításával vagy adatlórlással megszünteti.

76.§ (2) Ha az alapiratok alapján megállapítható, hogy a papír alapú anyakönyvben hibás adat szerepel, az anyakönyvvezető már az alapiratoknak megfelelő helyes adatot rögzíti az elektronikus anyakönyvben

Az adatjavítás alapján az anyakönyvvezető az Ön születési, házassági nevét az alábbiak szerint rögzítette az elektronikus anyakönyvben és a személyi és lakcím nyilvántartási rendszerben.

.....
Fentiek alapján kérem, hogy hivatalos okmányainak mielőbbi cseréjéről a Járási Hivatal Okmányirodájában szíveskedjen gondoskodni.
Az okmányok cseréje illetékmentes.

Kapuvár, 2016.....

.....
anyakönyvvezető