

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-473/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

A nyugdíjas panaszos beadványában az egészségügyi szolgáltatás igénybevételével kapcsolatos problémájáról számolt be. Elektronikus úton küldött beadványában arról számolt be, hogy az egészségügyi ellátás igénybe vételekor (orvosi rendelésen) folyvást arról figyelmeztetik, hogy TAJ száma biztosítás nélküliséget jelez. Ennek – mint utóbb kiderült – az az oka, hogy nincs állandó lakcíme: lakást bérel, de nincs lehetősége a bérleménybe bejelentkezni. Tudomása szerint az aktív évei alatt a társadalombiztosítási jogviszonya rendezett volt mindig is, a lakcímkártya hiánya miatti fedezetlen jelzés okáról pedig az illetékes helyi egészségbiztosítási pénztár munkatársától kapott csak szóbeli tájékoztatást. Itt szerzett tudomást továbbá arról is, hogy az igénybe vett egészségügyi ellátás díjának végrehajtása iránt eljárást kezdeményezhetnek ellene a Nemzeti Adó és Vámhivatalnál (NAV). A panaszos a nevében és az állandó lakhelyéül szolgáló település megnevezésén kívül más személyes adatot vizsgálatom megkezdésekor nem adott meg, ezért egyedi ügyében sem az adóhatóságnál, sem pedig a társadalombiztosítási szervnél nem járhattam el, és az ügy konkrétumait nem tárhattam fel. Az az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdés d) pontja alapján az alapvető jogok biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.

A panaszügy egyedi jellemzőin túl a beadványból is egyértelművé vált, hogy az eset a panaszoshoz hasonló helyzetben lévő, vélhetően nagyobb számú kiszolgáltatott személy esetében is visszas helyzetet idézhet elő. Tekintettel arra, hogy a bejelentett lakcím hiányában korlátozott társadalombiztosítási ellátásban részesülők jogi helyzetével kapcsolatban felmerült a jogállamiság elvével és a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a jogi helyzet áttekintése és elemzése érdekében hivatalból vizsgálatot indítottam. A gyakorlat, illetve a jogalkalmazás megismerése érdekében mindezek alapján az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján válaszádsra kértem a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (a továbbiakban: NEA) főigazgatójától.¹

Az alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- a testi és lelki egészséghez való jog [„*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.*” [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés];

Az alkalmazott jogszabályok

- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.);
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.);
- a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.);
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.);
- a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja. tv.);
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet (Nytv. Vhr.);

¹ Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár jogutódja 2017. január elsejétől a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő.

- a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.);
- az egészségügyi hozzájárulásról szóló 1998. évi LXVI. törvény (Eht.);
- a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII./1.) Korm. rendelet;
- a háziiorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000 (II.25.) EüM rendelet;
- az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet.

A megállapított tényállás

Megkeresésemre a *NEA főigazgató-helyettese* arról tájékoztatt, hogy a beadványban szereplő problémakör *hivatala előtt is ismert, és az jóval szélesebb társadalmi kört érint, mint a panaszossal azonos helyzetben levő, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező nyugdíjasok.* A válaszadáskor hatályos jogszabályi rendelkezések, elsősorban a Nytv. 5. § (2)-(3) bekezdései szerint tartózkodási helye csak annak a polgárnak lehet, aki bejelentett lakóhellyel rendelkezik, de a mindennapi életben gyakran előfordul, hogy a polgárnak bejelentett tartózkodási helye van, azonban *lakóhelye nincs.* Az érintett személyek tipikusan nem hajléktalanok, mivel rendelkeznek lakhatás céljára szolgáló helyiséggel (jellemzően lakást bérelnek), csak annak bejelentése valamilyen akadályba ütközik.

A válasz szerint az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság különböző jogviszony (pl. nyugdíjasok, diákok, GYES-ben részesülő személyek) alapján állhat fent, amelyeket taxatív a Tbj. 16. § (1) bekezdése tartalmaz. A Tbj. 16. § (1) bekezdés a)-k), továbbá o), u) és v) pontja esetében felsorolt jogviszonyok esetében az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság további feltétele a Tbj. 16. § (3) bekezdése szerint, hogy az érintett személy *belföldinek* minősüljön. A Tbj. 4. § u) pontja alapján belföldi az a személy, aki Magyarország területén az Nytv. szerint bejelentett lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár. A panaszos ügyben a jogszabályban foglaltak alapján a közfinanszírozott egészségügyi szolgáltatásokra való jogosultság további feltétele a magyarországi nyugdíj folyósítása mellett, hogy az érintett *magyarországi lakóhellyel is rendelkezzen.* A fentiek alapján a Tbj. 16. § (1) bekezdésében a)-k), továbbá o), u) és v) pontja esetében felsorolt jogosult jogviszonyok bejegyzésére magyarországi lakóhely hiányában nincs lehetőség, és egészségügyi szolgáltatásra járulékfizetéssel sem szerezhettek jogosultságot, mivel a Tbj. 39. § (3) bekezdése alapján *azt kizárólag a legalább 9 hónapja magyarországi lakóhellyel rendelkező személyek fizethetik meg.*

E probléma eredményeként Magyarországon a válaszadás időpontjában *32.225 fő olyan magyar állampolgár volt,* akinek a természetbeni egészségügyi szolgáltatásra való jogosultsága a *belföldiség hiánya miatt rendezetlen.* A főigazgató-helyettes arról is tájékoztatt, hogy e probléma jogi rendezését számos alkalommal jelezték a Nemzetgazdasági Minisztérium, illetve az Emberi Erőforrások Minisztériuma felé 2013-ban és 2014-ben konkrét jogszabály-módosító javaslatokkal, amelyeket azonban az érintett minisztériumok a válaszadás időpontjáig nem vezették át.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdés d) pontja alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási szervek a biztos által vizsgálható hatóságnak minősülnek.

A beadvánnyal érintett *egészségügyi és társadalombiztosítási szakigazgatási szervek* az Ajbt. szerint közigazgatási feladatot ellátó szervnek tekintendők, így tevékenységük vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

II. Az alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint ombudsmanként akkor járok el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodom 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 alkotmánybírósági 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 alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, 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 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. cikk (1) bekezdésében, XV. cikk (1) bekezdésében, valamint a XX. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének, valamint a 70/D. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és az emberi méltósághoz, valamint a testi és lelki egészséghez való jog tekintetében nem hoz olyan érdemi változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

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 által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé 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 nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállami garanciák kapcsán lényeges, hogy az Alkotmánybíróság már 1992-es alaphatározatában elvi élel mutatott rá arra, hogy a minisztériumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és *egyéb informális jogértelmezések, amelyek nem a jogalkotási törvény garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik a jogállamiság alkotmányos követelményét, így az ezekkel való irányítás alkotmányellenes.* Az ilyen jogi aktusok jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévesszék, s kötelező előírásként kövessék azokat. Az pedig, hogy jogilag nem létező, semmis aktusok alakíthatják a gyakorlatot, alkotmányosan tarthatatlan és megengedhetetlen.²

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, amelynek érvényesülését Magyarország – mások mellett – az egészségügyi ellátás megszervezésével segíti elő. Az Alaptörvény rendszerében az egészségügyi ellátás olyan intézményvédelmi kötelezettség, amelyből konkrét, alkotmányi szintű, kikényszeríthető alanyi jogok jellemzően nem vezethetőek le. Az Alkotmánybíróság a 3132/2013. (VII. 2.) AB határozatában kifejtett értelmezésekor abból indult ki, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése az egészséghez való jognak az alanyi oldalát, a XX. cikk (2) bekezdése pedig annak objektív, intézményvédelmi oldalát határozza meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a korábbi Alkotmányban elismert testi és lelki egészséghez való jog szoros összefüggésben állt a korábbi az élet és emberi méltóság jogával: az alapjog alanyi oldalát a személyiség testi-lelki integritásához való jogként határozta meg, amely az emberi méltósághoz való jogból következik. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában eszerint “az emberi méltóság lényeges tartalma” töltötte meg az egészséghez való jognak az alanyi oldalát tartalommal. Az Alkotmánybíróság ennek alapján továbbra is fenntarthatónak látta az egészséghez való jog korábbi alkotmánybírói értelmezését.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a testi és lelki egészséghez való jog tartalmát és korlátozhatóságát és kimondta, hogy alapvetően nem alanyi jogként, hanem alkotmányi követelményként értelmezendő: az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az AB gyakorlata utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételi lehetőségét: vagyis a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.

Az alkotmánybírói gyakorlat ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmányban meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmányban foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

² Lásd a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatot, hivatkozik az elvi jellegű megállapításra a későbbiekben a 45/2001. (XI. 17.) AB határozat és a 33/2008. (III. 20.) AB határozat.

Az egészséghez való jog tehát önmagában az Alkotmány rendelkezései és az azt értelmező alkotmánybírói gyakorlat alapján alanyi jogként értelmezhetetlen, állami – intézményrendszer fenntartó, működtető – kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg. Az egészségvédelmi kötelezettség, mint az életvédelmi kötelezettségből levezetett, „közvetett” intézményvédelmi kötelezettség az államcél minőség felé mutat.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A vizsgálat előzményei

Az alapjogi biztos az *AJB-267/2012. számú jelentésében* korábban kifejtette, hogy az állam egyik meghatározó jellemzője az, hogy főhatalmat gyakorol a területén élő népesség felett, az önálló állami létezés nem más, mint főhatalom a terület és a lakosság felett. A főhatalom a jogalkotásban, végrehajtásban, illetve az igazságszolgáltatásban testesül meg. Annak alapja, hogy az állam hatalmat gyakorol saját állampolgárai felett, függetlenül attól, hogy az ország területén belül, vagy pedig azon kívül tartózkodnak, arra a kapcsolatra vezethető vissza, amely az állam és polgára között, az állampolgárság révén keletkezik. Az állampolgárság, illetve az állam területén való (életvitelszerű) tartózkodás azonban tényleges értelemben véve nem elég ahhoz, hogy a biztosított jogok, illetve előírt kötelezések a valóságban is érvényesüljenek, ahhoz az államnak tudatában kell lennie annak, hogy pontosan kik az állampolgárai, kik tartózkodnak területén, vagyis meg kell tudnia állapítani, hogy valójában kik a jogosultak, illetve a kötelezettek. A jogok egy csoportja ugyan biztosított az állam egész területén, de nem biztosított azon állampolgár számára, aki nem tartózkodik ott, és vannak olyan előírások is, amelyek csak meghatározott területeken érvényesek. Annak érdekében tehát, hogy a jogalanyok csoportja egyértelműen meghatározható legyen, e jogalanyokat nyilván kell tartani. E célra történelmileg először az anyakönyvi nyilvántartás jött létre, mely elsődlegesen magánjogi jellegű (pl. öröklés, házasságkötés) célokat szolgál.

A jelentés rögzíti, hogy a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás rendszere ezzel szemben elsődlegesen államigazgatási és igazságszolgáltatási szervek részére szolgáltat adatokat, ezáltal biztosítva joggyakorlást. Elsődleges célja, hogy az állampolgárok jogainak gyakorlását, kötelezettségeinek teljesítését segítse elő mind a közigazgatásban, mind a gazdasági szférában vagy a polgárok egymás közötti jogviszonyaiban. E nyilvántartás az egyetlen, amely átfogó képet ad arról, hogy kik élnek az ország területén, ezáltal meghatározva a jogszabályokban jogokkal felruházott, illetve kötelezettségekkel terhelt személyek csoportját. Mindezeket túl egyben közhiteles nyilvántartás is, amely teljes bizonyító erővel bizonyítja a benne foglalt adatok valóságát. A közigazgatás az összetársadalmi célok megvalósítása érdekében kezel (beszerez, rögzít, feldolgoz, továbbít) információkat, mely nélkül az állam működése gyakorlatilag ellehetetlenülne.

A nyilvántartás jelentősége az, hogy segítségével áttekinthetők a nyilvántartással érintett objektumok (személy, szervezet, dolog), lehetővé téve a döntések gyors és megalapozott meghozatalát. A közigazgatás szervei által vezetett nyilvántartások gyakorlatilag átfogják a társadalmi és a gazdasági élet minden területét. A hatékony működéshez azonban az is szükséges, hogy a nyilvántartott adatok mindig aktuálisak és a valóságnak megfelelőek legyenek.

A nyilvántartásoknak a hatékony működés érdekében meg kell felelniük a célszerűség és célhoz kötöttség, a törvényesség, a pontosság és valósághűség, az objektum-közelség, a rugalmasság, a teljesség elveinek, illetve ki kell zárniuk a párhuzamos adatkezelést. A nyilvántartásnak mindig egy feladat végrehajtását kell szolgálnia, abban csak azon adatokat szabad tárolni, amelyek a meghatározott cél eléréséhez feltétlenül szükségesek. A nyilvántartás adatai a tényleges állapotot kell, hogy tükrözzék, azaz naprakész állapotban kell lenniük. A nyilvántartást ott kell vezetni, ahol az érintett objektum él, dolgozik vagy van, ami elősegíti a pontosság és a valósághűség követelményének érvényesülését is. A rugalmasság követelménye alapján lehetőségnek kell lennie az adatok új szükségleteknek megfelelő kicserélésére, megváltoztatására.

Az adatbázis csak akkor szolgálhat megalapozott döntések alapjául, ha kiterjed minden egyes érintett objektumra. Egy adatot egy szervezetnél csak egy alkalommal kell fölvenni, ami kizárja a párhuzamos adatkezelést, vagyis azt a helyzetet, hogy egy adott szervnek különböző nyilvántartásaiban, ugyanazon objektumról más-más adatokat tartanak nyilván.

A közigazgatás által vezetett *országos alapnyilvántartások* társadalmi-gazdasági szempontból a legjelentősebbek, mivel az állami döntéshozatal információs bázisának gerincét képezik. Az országos alapnyilvántartásokat rendszerint, de nem kivétel nélkül államigazgatási szervek vezetik, ezek közül azok minősülnek *hatósági nyilvántartásnak*, amelyek létrehozását és vezetését jogszabály írja elő. A hatósági nyilvántartások lehetnek *jogkeletkeztető* (konstitutív), illetve *deklaratív* hatályúak. A konstitutív hatályú nyilvántartás esetén a jogok a nyilvántartásba vétellel jönnek létre, módosulnak vagy szűnnek meg, az ügyfél csak a nyilvántartásba vétellel válik jogosulttá, mint például az ingatlan-nyilvántartás esetében. Ezzel szemben a deklaratív hatályú nyilvántartás nem keletkeztet jogot, illetve az ilyen nyilvántartásba történő felvétel közvetlenül nem eredményezi jog keletkezését, módosulását vagy megszűnését. Ez utóbbira példa az anyakönyvi nyilvántartás.”

Összefoglalva a hivatkozott jelentés további tartalmát: a lakcímnnyilvántartásra számos jogterület épít, az országgyűlési képviselők választásáról szóló jogszabályokon, az adózási, családtámogatási jogszabályokon keresztül, és valamennyi esetében kiemelt jelentősége van a nyilvántartásban foglalt adatok pontos, naprakész és valósághű voltának. Számos jogszabály fűz emellett jogkövetkezményt a magyarországi, Nytv. szerinti lakóhely fennállásához. A gyermekvédelmi törvény alapján például a pénzbeli és természetbeni ellátás iránti kérelmet az a gyámhatóság bírálja el, amelynek illetékességi területén a kérelmező lakóhelye, vagy ha a kérelmező életvitelszerűen a bejelentett tartózkodási helyén lakik, a tartózkodási helye van.

A Jelentés feltárta, hogy a lakóhely és a tartózkodási hely fogalma tekintetében a köznyelvben e két fogalom helyett inkább az állandó, illetve ideiglenes lakóhely fogalmak használata terjedt el, ami azzal a hátránnyal jár, hogy sokan e jelzők miatt úgy értelmezik, hogy lakóhelyet (állandó lakóhelyet) csak saját tulajdonú ingatlanba lehet bejelenteni, míg bérlemény esetén tartózkodási helyet (mint ideiglenes lakhelyet) kívánnak bejelenteni. A jelentés szerint erre vezethető vissza az a probléma is, hogy több mint 30.000 olyan polgár szerepelt 2009-ben az országos lakcímnnyilvántartás rendszerében, akiknek lakóhelye nem, csak tartózkodási helye volt.

2. Az egészségbiztosítás, a belföldi státusz és a bejelentett lakóhely kapcsán

A NEA főigazgató-helyettese által rendelkezésemre bocsátott adatok szerint 2013 őszén 49.181 fő volt olyan Magyarországon élő, magyar állampolgár, aki a Tbj. rendelkezései értelmében nem minősülnek belföldinek, mivel az Nytv. szerint *nem rendelkeztek bejelentett lakóhellyel*. Ezek közül 14.251 fő rendelkezett biztosított jogviszonnyal, azaz valamilyen munkaviszony jellegű tevékenységet folytatott, ők ezért a belföldi státusz nélkül is biztosítottak voltak. További 11.433 fő rendelkezett ugyan egészségügyi szolgáltatásra jogosító ellátással, például GYES-sel vagy nyugdíjjal, de lakóhely hiányában nem számítottak társadalombiztosítási szempontból belföldinek. Így ők a jogszabály alapján barna, azaz érvénytelen TAJ számmal rendelkezének, azonban – egy, a NEA főigazgató-helyettesének válaszában hivatkozott belső, államtitkári utasítás alapján – *eltérített piros lámpát kaptak azért, hogy a természetbeni egészségügyi szolgáltatáshoz hozzáférjenek*.

A fennmaradó 23.497 fő lett volna egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére kötelezett belföldivé válása esetén. Ők a jogszabály alapján szintén barna, azaz érvénytelen TAJ számmal rendelkeztek volna, azonban – ugyancsak belső utasítás alapján – *ők is eltérített piros lámpát kaptak azért, hogy a természetbeni egészségügyi szolgáltatáshoz hozzáférjenek*.

A Tbj. 4. § u) pontjának hatályos rendelkezése szerint belföldinek minősül a Magyarország területén az Nytv. szerint bejelentett lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár, a bevándorolt és a letelepedett jogállású, valamint a menekültként elismert személy. Az Nytv. ezzel ellentétben a *lakóhely* fogalmát alkalmazza, *így a bejelentett lakóhellyel nem rendelkezők nem minősülnek a társadalombiztosítási jogszabályok tekintetében belföldinek*.

Esetükben életvitelszerűen tartózkodnak, laknak egy belföldi ingatlanban, de ezt nem tudják bejelenteni, aminek következtében az egyes egészségügyi szolgáltatások igénybe vétele tekintetében hátrányos helyzetbe kerülnek. A kialakult helyzet legalább *két vizsgálandó problémát vet fel*. Az egyik, hogy elegendő-e, illetve megfelelő-e az az egyébként kínálkozó és jogszabály által lehetővé tett megoldási mód, hogy az érintett személyek *települési szintű lakcímkártyát igényeljenek*. A másik kérdés pedig az, hogy a Tbj. és az Nytv. fogalomrendszerének eltérése kapcsán fennáll-e alapjogi visszásság, illetve a lakásbérlők helyzetének erősítése és könnyítése mellett indokolt lehetne-e jogszabály-módosítás.

2.1 Az egészségügyi szolgáltatáshoz való hozzáférés lehetősége vonatkozásában

A vizsgálatom feltárta, hogy a Tbj. 16. § (1) bekezdése a)-k), továbbá o), u) és v) pontja esetében felsorolt jogosulti jogviszonyok bejegyzésére magyarországi lakóhely hiányában nincs lehetőség, mivel a jogszabály *két konjunktív feltételt követel meg*, és ezek közül az egyik, a belföldiség feltétele nem teljesül. A Tbj. 16. § (3) bekezdés ugyanis úgy rendelkezik, hogy az (1) bekezdés a)-k), továbbá o), s), u) és v) pontja esetében az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság további feltétele, hogy az érintett személy belföldinek minősüljön. Lényeges, hogy ez az érintetti kör még egészségügyi szolgáltatásra járulékfizetéssel sem szerezhetne jogosultságot, mivel a Tbj. 39. § (3) bekezdése alapján azt kizárólag a legalább 9 hónapja magyarországi lakóhellyel rendelkező személyek fizethetik meg. Mindemellett e személyek jogosultságának egyéb feltételei egyébként fennállnak, így méltánytalan lenne, ha járulékfizetés révén kellene újra jogosultságot szerezniük.

Az érintett személyek az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságára megállapított konjunktív feltételek között az egyiknek tesznek eleget (például nyugdíjasok), de nem minősülnek belföldinek, mivel nem rendelkeznek az Nytv. szerinti bejelentett lakóhellyel. Az egészségügyi szolgáltatók a szolgáltatás igénybe vételekor kötelesek jogviszony-ellenőrzést végezni. Mindez ma már on-line módon történik, a szolgáltató a beteg TAJ számának megadásával a NEA nyilvántartási rendszerén keresztül végzi el az ellenőrzést, a rendszer pedig igen vagy nem választ ad arra kérdésre, hogy az ellátottnak van-e érvényes jogviszonya.

A NEA főigazgató-helyettesének tájékoztatása szerint a jogviszony-ellenőrző informatikai rendszer az alábbi jelzéseket adhatja a szolgáltatóknak a jogviszony függvényében:

- Magyarországon rendezett jogviszonnal rendelkező személyek esetében: „Zöld – TAJ érvényes, jogviszonya rendezett. Ebben az esetben az ellátás térítésmentesen vehető igénybe, azt a NEA finanszírozza
- Magyarországon rendezetlen jogviszonnal rendelkezők esetében: „Piros – TAJ érvényes, jogviszonya rendezetlen”. Ebben az esetben az ellátás térítésmentesen vehető igénybe, azt a NEA finanszírozza
- TAJ számmal rendelkező, külföldön biztosítottak esetében: „Kék – Külföldön biztosított, a TAJ átmenetileg érvénytelen”. A külföldi biztosító finanszírozza az ellátást.
- Egyéb esetekben: „Barna – TAJ egyéb okból érvénytelen”. A NEA nem finanszírozza az ellátást, az csak térítés ellenében vehető igénybe
- A beteg az egészségbiztosítóval kötött megállapodása alapján: „Sárga - TAJ érvényes, de korlátozott egészségügyi szolgáltatásokra jogosult.

A NEA jogviszony-ellenőrzéséről szóló tájékoztatója szerint *a jogviszony-ellenőrzés eredményétől függetlenül mindenki megkapja a szükséges egészségügyi ellátást, azaz ha az ellenőrzés eredményeként az derül ki, hogy a beteg jogviszonya rendezetlen, a társadalombiztosítás által finanszírozott ellátás nyújtását akkor sem tagadhatja meg az egészségügyi szolgáltató, illetve nem térítheti meg a beteggel az ellátás költségét. A beteget ellátják, ugyanakkor figyelmeztetik arra, hogy a nyilvántartás szerint rendezetlen a jogviszonya. Amennyiben a beteg a NEA jogviszony-nyilvántartásában jogosultként nem szerepel, akkor ebben az esetben sem lehet a TAJ számmal rendelkező beteggel az ellátás költségét megtéríteni, vagy az ellátást megtagadni. Ha valakinek rendezetlen a jogviszonya, a szolgáltató csak erről adhat tájékoztatást a betegnek. A betegnek az információ birtokában *több lehetősége van*, hogy ellenőrizze jogviszonyára vonatkozó adatait.*

Megteheti, hogy személyesen bemegy az egészségbiztosítási szakigazgatási szerv ügyfélszolgálatára, emellett írásban, postai úton vagy a kormányzati portál ügyfélkapuján át is kérhet tájékoztatást az egészségbiztosítási szakigazgatási szervtől. Ha eltérés van az érintett személy saját élethelyzete és a rá vonatkozó adat között, több módon is kezdeményezheti a jogviszony rendezését, sikeres bizonyítás esetén az egészségbiztosítási szakigazgatási szerv „zöldre állítja a lámpát”. Így pedig, bár még a bejelentésre kötelezett szervezettel, hivatallal folyik az adategyeztetés, az egészségügyi szolgáltató rendezett jogviszony visszajelzést kap. Abban az esetben, ha sem biztosított, sem pedig jogosulti jogviszonnyal nem rendelkezik valaki, de Magyarországon bejelentett lakóhelye van, akkor az egészségbiztosítás természetbeni ellátásaira való jogosultsága biztosításához *egészségügyi szolgáltatási járulékot köteles fizetni*. A Tbj. 39. § (2) bekezdése szerint az a belföldi személy, aki nem biztosított és egészségügyi szolgáltatásra a 16. § (1) bekezdésének a)-p) és s)-w) pontja, valamint a 13. §-a szerint sem jogosult, köteles a 19. § (4) bekezdésében meghatározott egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetni.

Az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség másik feltétele, hogy a NAV-hoz történő bejelentkezését megelőzően megszakítás nélkül legalább *egy éve bejelentett lakóhellyel rendelkezően Magyarországon területén*. A járulékfizetési kötelezettség az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság megszűnését követő naptól a biztosítási kötelezettséggel járó jogviszony (jogosultság) első napjáig áll fenn. A járulékfizetést a lakóhely szerint illetékes NAV felé kell teljesíteni. Aki tartózkodási hellyel rendelkezik a Magyarország területén, az a Tbj. 34. § (10) bekezdése alapján megállapodás megkötésével biztosíthatja a térítésmentes egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságát saját maga vagy a vele együtt élő gyermeke számára. A jogviszony hiánya esetén a NEA köteles átadni a jogviszonnyal nem rendelkező adatait a NAV számára, amely a bejelentési, járulékfizetési kötelezettség teljesítését megvizsgálja, mulasztáskor az elmaradt járulékot behajtja.

A barna TAJ szám esetén a szolgáltató az ellátás költségeiről számlát kell, hogy kiállítson, ekkor a NEA az ellátások költségeit nem finanszírozza, mivel a TAJ kártyát (végleges külföldre település vagy elhalálozás miatt) érvénytelenítették. A sürgős szükség gyanújával ellátásra jelentkező beteget jogviszonytól függetlenül meg kell vizsgálni, és az egészségi állapota által indokolt ellátásban kell részesíteni, majd az ellátás igénybevételének jogcímét az ellátást követően kell tisztázni.

Aggályokat vet fel, hogy a Tbj. és az Nytv. a jogviszony rendezettsége szempontjából jelentős kérdésben eltérő fogalmat alkalmaz (belföldi – állandó lakcím), a valóságban lakhellyel rendelkező, de azt rajtuk kívül álló körülmények miatt bejelenteni nem tudó állampolgárok a jogszabály szigorú értelmezése esetén csak térítés ellenében vehetné igénybe az egészségügyi szolgáltatást. Ez a csaknem harmincezer ember nagy része a valós státuszát tekintve de facto *megfelel annak a feltételnek, hogy lakóhelye van*. Mindezt alátámasztja az a „méltányossági elem” is, hogy a korábbi OEP, jelenleg a NEA egy évvel korábban megszületett *államtitkári levél* alapján biztosít ún. piros lámpát a barna helyett, azaz finanszírozott egészségügyi szolgáltatást a térítés ellenében igénybe vehető szolgáltatás helyett. Álláspontom szerint komoly aggályokat vet fel a jogállamiság elve szempontjából, hogy a jogszabály által előírt feltételt a valóságban teljesítő (lakóhely), de azt az állami nyilvántartásba bejelenteni nem tudó állampolgárok jogainak védelmét a jogalkotó, a területért felelős szaktárca úgy próbálja jelenleg orvosolni, hogy egy nem nyilvános, belső államtitkári levélben vagy leiratban a jogi előírások mintegy „kikerülésére” szólítja fel a szakigazgatási szervet. Alapvetés, hogy jogállamot nem lehet nem jogállami eszközökkel szolgálni, így a méltányolható cél sem menti fel a szaktárcát, még akkor sem, ha a NEA következetes joggyakorlata esetén 32.225 személy az egészségügyi ellátásokat csak térítés ellenében vehetné igénybe az érvénytelen TAJ szám mellett, a belföldiség követelményének, bejelentett lakhely hiánya miatti meghíúsulása okán. *Mindezek alapján megállapítottam, hogy az Nytv. és az Nytv. vhr. bizonytalan (eltérő) fogalomhasználata önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozzon. A jogállamiság elvével nem összeegyeztethető továbbá, hogy a bizonytalan, méltánytalan jogi helyzet kezelésére a jogalkotó olyan informális jogértelmezés kiadásával reagált, amely kiszámíthatatlanságot generál, illetve amely nem a jogalkotói törvény garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra.*

Megjegyzendő a fentiek kapcsán, hogy álláspontom szerint a NAV rendszerét feleslegesen terheli az a jogkövetkezmény, hogy a piros TAJ szám miatt azokat az ügyfeleket is jogviszonytisztázásra irányítják a NAV-hoz, akiknek egyértelműen nem fizetési kötelezettsége van.

2.2 A települési szintű lakcímkártya igénybe vétele lehetőségének kérdése kapcsán

Hangsúlyoznom kell, hogy a jogalkalmazók által az ügyfeleknek javasolt, a jogszabályt kikerülő kényszermegoldás, a települési szintű lakcímkártya igénybe vétele nem tekinthető megfelelő, jogszerű alternatívának. El kell ismerni, hogy a települési szintű lakcímkártya birtokában a lakcímkártya hiányából fakadó problémák látszólag rendeződnek.

Amennyiben a Magyarországon élő polgárnak a nyilvántartásban sem lakó-, sem tartózkodási helye nincs, adatait lakcím nélkülként kezelik. Az Nytv. vhr. 36. § (3) bekezdése alapján *a hajléktalanszálláson tíz napot meghaladóan tartózkodó lakcím nélküli személyt* a szállásadónak a befogadástól számított tizedik napot követő 24 órán belül be kell jelentenie a szálláshely szerint illetékes önkormányzat jegyzőjénél. Az ideiglenes szálláshellyel sem rendelkező hajléktalan személy lakóhelyeként azt a települést (kerületet) kell bejelentenie, ahol szokásosan megtalálható. A nyilvántartásba ebben az esetben a bejelentett település neve mellett „lakcím nélküli” bejegyzést kell tenni. A köztudatban láthatóan *a települési szintű lakcímkártya tulajdonosának státusza azonosult a hajléktalan állapottal*, egyértelműen azért, mert a fentiek szerint legnagyobb számban hajléktalan emberek számára állítanak ki ilyen megnevezésű kártyát. Sokan a lakhatási helyzetük bizonytalanságából fakadó félelemből a látszatát is szeretnék elkerülni, hogy hajléktalanok, még abban az esetben is, ha ez egyébként csak a lakcímkártya igénylésekor, és néhány ritka esetben történő felmutatásakor válik más személyek számára nyilvánvalóvá.

Mіндеzeken túl, még ha az érintett polgárok élnének ezzel a lehetőséggel, az csupán újabb probléma előidézésre lenne alkalmas. Ugyanis téves, hamis adatot fog tanúsítani ekkor a területi szintű lakcímkártya akkor, ha a polgárnak a valóságban van lakóhelye, így nem egyeztethető össze a lakcímnyilvántartás pontosságra, hitelességre irányuló követelményével. Sőt, nagyságrendjében jelentős statisztikai adatok téves nyilvántartásához vezetne. Álláspontom szerint a valós helyzet gyakorlati (kerülő) megoldásokkal történő rendezése helyett a valóban jogállami módszer az alapprobléma megszüntetése lenne.

3. A lakásbérlet helyzetének erősítése, illetve az ezzel kapcsolatos állampolgári jogtudat fejlesztésére irányuló szándék vonatkozásában

Az Nytv. 5. § (2) bekezdése szerint *a polgár lakóhelye* annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. A lakcímbejelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá – a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével – az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll. Az Nytv. 5. § (4) bekezdése szerint *a polgár lakcím adata*: bejelentett lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címe (a továbbiakban együtt: lakcím).

Az Nytv. 26. § (1) bekezdése szerint a Magyarország területén élő, e törvény hatálya alá tartozó polgár köteles beköltözés vagy kiköltözés után 3 munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni (a továbbiakban együtt: lakcímbejelentés). A lakcímbejelentés a bejelentendő lakóhely vagy tartózkodási hely szerint illetékes járási hivatalnál teljesíthető. Az értesítési cím bejelentése bármely járási hivatalnál, kijelölt kormányhivatalnál és a nyilvántartást kezelő központi szervnél teljesíthető. A lakcímbejelentés – jogszabályban meghatározott kivétellel – személyes megjelenéssel teljesíthető. Az értesítési cím elektronikus azonosítást követően elektronikus kapcsolattartás útján is bejelenthető.

Az Nytv. 26. § (4) bekezdése szerint a lakcímbejelentéshez – jogszabályban meghatározott kivétellel – *a szállásadó hozzájárulása szükséges*. Az Nytv. vhr. 32. § (1) alapján a lakcímbejelentést – taxatív felsorolt kivételekkel – a 3. számú mellékletben előírt adattartalmú *bejelentőlapon kell teljesíteni*. A bejelentőlapot a lakcímbejelentés teljesítésére kötelezettnek és az e rendeletben meghatározott esetekben a szállásadónak is saját kezűleg alá kell írnia.

Az Nytv. 27/A. § (3) bekezdése szerint *a szállásadó általi hozzájárulásra nincs szükség*, ha a bejelentkező olyan érvényes teljes bizonyító erejű magánokirattal vagy közokirattal rendelkezik, amely a lakás használatára feljogosítja. Ez esetben az okiratot a lakcímbejelentő lappal együtt kell a hivatalnak benyújtani.

Valójában lakóhely és tartózkodási hely lehet többek között a saját tulajdonú lakás, a bérelt lakás, a munkásszállás, a hajléktalanszállás, a kereskedelmi szálláshely, a csecsemőotthon, más egészségügyi intézmény, a diákotthon, a kollégium vagy a bentlakásos szociális intézmény is.

Az általános közvélekedés szerint a lakástulajdonosok azért nem szívesen járulnak hozzá a bérlők lakásba történő bejelentkezéséhez, mert attól tartanak, hogy *emiat a későbbiekben nem fogják tudni őt onnan eltávolítani*. Az Nytv. 26. § (4) bekezdése alapján azonban a *lakcímbejelentés ténye önmagában a lakás használatához fűződő, valamint egyéb vagyoni jogot nem keletkeztet, és nem szünteti meg*. E jogot ugyanis nem a lakcímbejelentés, hanem más jogviszony, tipikusan a lakásbérlet keletkezteti.

A polgári jog irányadó szabályai szerint birtokától önhatalommal a jogalap nélkül birtokló sem fosztható meg, a védelem megilleti őt függetlenül attól, hogy hogyan került a birtokba. Tehát függetlenül attól, hogy a bérlő lakóhelyként vagy tartózkodási helyként bejelentette-e a bérlemény címét, őt a birtokától a bérbeadó sem foszthatja meg, hiszen a birtokvédelem megilleti a bérlőt még a bérbeadóval szemben is, ha a birtoklásra a közöttük fennálló jogviszony a bérlőt feljogosítja, vagyis addig, amíg fennáll a bérleti jogviszony. Ha azonban a kötelmi jogviszony már nem áll fenn, a birtokost a birtokvédelem nem illeti meg azzal szemben, akitől a birtokát származtatta. Ennek eszközeként a birtokos önhatalommal elháríthatja a birtoksértő magatartást, illetőleg azt, aki őt a birtokától tilos önhatalommal megfosztotta, a megfosztás után azonnal kivetheti a birtokból és visszafoglalhatja azt, a birtoksértés megszüntetéséhez szükséges mérték azonban nem léphető túl. Az önhatalom eszközén túl a birtokos élhet a jegyző nyújtotta birtokvédelemmel is, továbbá bírósághoz is lehet fordulni, a hatósági eljárással szemben azonban már vizsgálni kell a birtoklásnak nemcsak a tényét, hanem a jogalapját is.

A lakás bérbeadásával kapcsolatos adózási szabályok a bérbeadók számára kedvező módon enyhítették az adminisztrációs terheket. A lakást bérbeadók helyzetének könnyítését a hatályos jogszabályok a tételes költség alapján számított adó, vagy átalány megfizetésével segítik elő, ösztönözve arra, hogy jogszabálykövető magatartást tanúsítsanak. A jelenlegi jogi szabályozás a bérlőnek az ingatlanra történő bejelentkezése esetén sem biztosítanak többlet jogokat ahhoz képest, hogy a bérlő az ingatlan birtokában van. A bérlők esetében a lakásbérleti szerződés megléte elegendő okirat az ingatlanba történő bejelentkezéshez.

Mindemellett mégis folyamatosan jelentős, közel 30 ezres nagyságrendű *az állandó lakbellel nem rendelkező biztosítottak száma*. Ennek elsődleges okát az irányadó jogszabályok nem megfelelő ismeretében, és az ebből következő, régóta berögzült félelmekben kell keresnünk. A vizsgált esetben nem a téves jogismeret, és az abból adódó nem szándékos normasértés klasszikus példáját láthatjuk, hanem a kiszolgáltatott helyzetben lévő jogalanyok szándékos jogkikerülése ismerhető fel. Gyakorlatilag valamennyi, bérelt lakásban élő, de ennek tényét három napon belül be nem jelentő személy tételes jogot, a bejelentkezést előíró jogszabályt sérti meg, még akkor is, ha ez a jogszabály szigorú, jogdogmatikai értelemben véve *lex imperfecta*, azaz kifejezett hátrányos jogkövetkezményt nem fűz a bejelentés elmulasztásához. Ennek oka vélhetően annak a szabálynak a nem ismeretéből, esetleg nem kellő köztudottságából ered, hogy *2013 márciusa óta a bérbeadó hozzájárulása nem kell* a bejelentkezéshez. Másik eredője lehet, hogy az esetek egy részében nem születik írásos lakásbérleti szerződés, vagy a bérbeadó kilátásba helyezi a lakásbérlet egyoldalú megszüntetését arra az esetre nézve, ha a bérlő a lakásba bejelentkezne. Határozatlan időre kötött lakásbérleti szerződés esetén a rendes felmondás hatályosulásának néhány hónapját követően a bérlő valóban kiszolgáltatott helyzetben marad, hiszen nem lesz érvényes okirata, sem lakhatása, s ezt követően már valóban csak mint birtokos (jogalap nélküli birtokos) maradhat az ingatlanban. Álláspontom szerint előremutató a jogalkotó szándéka, az hogy felismerte a bérlők kiszolgáltatott helyzetét, és lehetővé tette az okirattal történő bejelentkezést állandó lakcímmel, de ahogyan az a vizsgált esetből is látszik, *ez még mindig nem elegendő*.

Végső soron a bejelentkezés – akármilyen okból történő elmulasztása vagy kényszerű, emberi függőségi viszonyok miatti – lehetetlenülése miatt az állandó lakcímmel nem rendelkezők az egészségügyi szolgáltatások igénybe vétele tekintetében ténylegesen hátrányos következményekkel szembesülnek. Mindezek fontosságának felismerése azonban legfeljebb államigazgatási cél lehet, de nem elégséges megoldás a jogállam elvének való megfelelés tekintetében.

Mindezek alapján úgy látom, hogy kifejezett cél lehet a megfelelő jogi szocializáció, aktív információterjesztés a lakásbérlet és bérbeadók jogai, kötelességei kapcsán, ideértve a bérbeadó adózási kötelezettségét, a tulajdonosi pozíciójának tényleges tartalmát és jogi garanciáit. Így a jelentésemet ebben az aspektusban figyelemfelhívásnak is szánom.

Végezetül, kiemelendőnek tartom, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény alábbi, az utólagos hatásvizsgálatról és a jogszabályok tartalmi felülvizsgálatáról szóló rendelkezéseit is:

A Jat. 21. § (1) bekezdése alapján a miniszter folyamatosan figyelemmel kíséri a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását, és szükség szerint lefolytatja a jogszabályok - a 17. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok szerinti - utólagos hatásvizsgálatát, ennek során összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal. A 22. § (1) c) pontja pedig előírja, hogy a jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a miniszter gondoskodik arról, hogy a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során, ennek hiányában e célból kiadott jogszabály keretében a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapjoggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a nemzetgazdasági minisztert, hogy – az emberi erőforrások miniszterével és az igazságügyi miniszterrel együttműködésben – fontolja meg a Tbj. 4. u) pontjában meghatározott belföldiség fogalmának módosítását annak érdekében, hogy azon személyeket, akik az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság meghatározott konjunktív feltételei közül az egyiknek de jura, a másoknak de facto egyébként eleget tesznek – a be nem jelentett állandó lakhely miatt meghiúsuló belföldi jogállás hiánya okán – a jogviszonyuk ellenőrzése során ne érje hátrány.

Budapest, 2017. május

Székely László sk.