



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1846/2021. számú ügyben
a nem jogi elismerésével kapcsolatos eljárások gyakorlatával
összefüggésben

(Előzmény ügy: AJB-3415/2019., AJB-127/2020. Kapcsolódó ügyek: AJB-122/2020.;
AJB-905/2020., AJB-1130/2020.; AJB-1289/2020.)

Előadó: dr. Szajbély Katalin

Érintett szervek: Budapest Főváros Kormányhivatala
Miniszterelnökség

2021.

Az alapvető jogok biztosának Jelentése

az AJB-1846/2021. számú ügyben

(Előzmény ügy: AJB-3415/2019., Kapcsolódó ügyek: AJB-122/2020.; AJB-905/2020., AJB-1130/2020.; AJB-1289/2020.)

Előadó: dr. Szajbély Katalin

Az eljárás megindítása

A panaszos a nem- és névváltoztatási eljárást érintő ügye megoldásában kérte a segítséget. Leírta, hogy 2018 szeptemberében nem- és névváltoztatási kérelmet nyújtott be Budapest Főváros Kormányhivatalához (továbbiakban: BFKH), amely – hivatkozással arra, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériuma a korábbi gyakorlat szerint szokásos szakvélemények kiadását felfüggesztette – tíz hónapon keresztül nem tett érdemi intézkedést ügyében. A panaszost ezután a BFKH levélben arról tájékoztatta: kérelmezheti, hogy beadványa és a csatolt egészségügyi dokumentációk továbbításra kerüljenek a születést nyilvántartó anyakönyvvezető részére. A bejegyzés teljesítésére hatáskörrel, illetékességgel rendelkező, a születést nyilvántartó anyakönyvvezető viszont a kérelmet arra hivatkozva utasította el, hogy nem kapott a bejegyzés teljesítéséhez az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 429/2017. (XII. 20.) Korm. rendelet 7. §-a szerint szükséges értesítést a BFKH-tól. A panaszos így kérelme benyújtásától számítva mintegy két és fél éve női külsővel és női identitással, de férfi okmányokkal és névvel kénytelen élni továbbra is.

Figyelemmel arra, hogy a panaszbeadványban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, az emberi méltósághoz való joggal, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszaesség gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése nyomán hivatali elődöm vizsgálatot indított. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az ügyre vonatkozóan tájékoztatást kértem az EMMI egészségügyért felelős államtitkárától, valamint a BFKH vezetőjétől. Az eljárás során később szükségesé vált az anyakönyvi ügyekért felelős Miniszterelnökség közszolgálatért felelős államtitkárának megkeresése is.

Ezt követően további beadványozók is fordultak a hivatalomhoz hasonló problémával, ők 2019 nyarán fordultak a BFKH-hoz nem – és névváltoztatási kérelmükkel, annak elbírálására azonban nem került sor, a BFKH az új eljárásrend kialakításáig a türelmüket kérte. Figyelemmel az ügyek hasonló tényállására, ezen ügyekben külön megkeresések kiküldésére nem került sor. Olyan beadványozó is volt, aki abban kérte tájékoztatásomat, hogy a kialakult helyzetben miként tudja kérelmét benyújtani.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek

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

Alkalmazott jogszabályok

- anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény (a továbbiakban: At.);
- az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 429/2017. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.)

A megállapított tényállás

1. A panaszügyi jogi előzményei, a nem jogi elismerésére vonatkozó szabályozás változásai

A panaszbeadványban foglaltak illetve a megkeresett szervek válaszainak bemutatása előtt érdemes röviden áttekinteni a problémakör kontextusát, előzményeit, a vonatkozó jogi szabályozás alakulását, amelyek segítik a jelentésben feltárt visszasságok megértését.

1.1. A konkrét ügyben elrendelt vizsgálat előzményeként érdemes kiemelni, hogy 2016 szeptemberében átfogó vizsgálat nyomán az AJB-883/2016. számú jelentésben hivatali elődöm megállapította, hogy *súlyos alapjogi aggályokat vet fel a helyzet, hogy nincsen jogi szabályozás a nem és név jogi megváltoztatásának eljárásáról, annak pontos feltételeiről.* Ezáltal sérül az érintettek emberi méltóságához és önrendelkezéshez való joga, nem érvényesülhetnek a tisztességes eljárás alapgaranciái, így a határidők, a döntési jogkörök, illetve a jogorvoslat sem.

Az AJB-883/2016. számú jelentés rögzíti, hogy *a transz emberek esetében a nemi identitás nem egyezik meg a külső nemmel, nemi jegyekkel, a nem- és névváltoztatásra eljárás biztosítása így az emberi méltóságához és az önrendelkezéshez való jog érvényesülését közvetlenül érinti.* Magyarországon lehetőség volt a nem jogi elismerésére, de a nem megváltoztatására és az ehhez kapcsolódó névváltoztatásra vonatkozó eljárás rendjére azonban a jelentés kiadásakor *nem volt semmiféle specifikus jogi szabályozás.* Ennek hiányában az eljárást a jogalkalmazói gyakorlat alakította ki szokásjogként. A nem megváltoztatása és az ehhez kapcsolódó névváltoztatás alapvetően *anyakönyvi eljárásként* létezik a magyar jogrendszerben. Az At. 69/B. § akkor hatályos (1) bekezdése szerint az elektronikus anyakönyv személyazonosító adatok nyilvántartása tartalmazza többek között az érintett születési családi és utónevét, nemét, valamint ezen adatok megváltozását. Az érintetteknek adatváltozás iránti kérelmet kellett előterjeszteniük és a nem megváltozása *akkor lett jogilag elismert, ha az adatváltozást az elektronikus anyakönyvön átvezették.*

Az eljárásban az EMMI egyik kijelölt főosztályának gyakorlatban kialakult szerepe az volt, hogy a nemváltoztatáshoz kapcsolódó, szakorvos és pszichológus, klinikai szakpszichológus által alátámasztott orvosi diagnózist *szakvélemény keretében megvizsgálja,* és erről tájékoztassa az anyakönyvi hatóságot. A nem kodifikált „kvázi eljárásrendben” az anyakönyvi szerv (a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, majd 2017. január 1-től a BFKH) kérte egyfajta szakértői megkeresésben az EMMI véleményét, de *ennek eljárásrendi, formai szabályai nem voltak kidolgozottak,* így például a vélemény adására vonatkozóan sem volt határidő.

A nemváltoztatás vonatkozásában a „szakértői véleményt” tehát az EMMI kijelölt főosztálya állította ki a csatolt egészségügyi dokumentáció (szakorvos és pszichológus, klinikai szakpszichológus által alátámasztott orvosi diagnózis) alapján. Nem volt azonban információ arról, *hogy az egészségügyi dokumentációra vonatkozó feltételrendszert miként alakították ki, az mikor, milyen változáson ment keresztül és milyen indokkal.* Nem volt világos az sem, hogy a főosztálynak az általuk meghatározott feltételek megléte esetén lehetősége volt-e bármilyen okból a *kérelem elutasítására,* és ha igen, akkor azt milyen jogi indokkal tehetta meg.

Az eljárási feltételek nehézkes megismerhetősége, azok joghoz nem kötött

változtatása, új feltételek megjelenése miatt az eljárások *időbeni elhúzódtak, – szükségtelenül hosszan tartó bizonytalanságnak, ebből eredő lelki traumának kitéve az érintetteket.* Mivel a nem- és névváltoztatásról alakszerű döntés nem született, hanem az az anyakönyvi bejegyzésben manifesztálódik, így *a jogorvoslat is esetlegessé vált.*

1.2. A jelentés kiadását követően az EMMI a „szakértői vélemények” kiállításának gyakorlatát szakvélemény kiadására feljogosító jogszabály hiányában *2016 novemberétől határozatlan időre, a szabályozás jövőbeni megalkotásáig felfüggesztette.* Ezzel összefüggésben hivatali elődöm több alkalommal is kifejtette, hogy a nem- és névváltoztatási eljárások gyakorlatának folytonossága kiemelkedően fontos alapjogi kérdés, mivel az alapjog gyakorlására vonatkozó önrendelkezési jog fogalmi körében értékelhető, így alapjogi visszásságot eredményez az eljárások huzamos ideig való szünetelése.

Az EMMI 2016 novemberétől kezdődően határozottan *kifejtette azon álláspontját,* mely szerint az identitáson alapuló nem jogi elismerése és adminisztratív megváltoztatása, valamint az ezzel összefüggő névváltoztatás meghatározó módon alapjogi, alapvetően az anyakönyvi eljáráshoz kapcsolódó kérdés. Mivel *a jogi értelemben vett nem- és névváltoztatás csupán adminisztratív aktus,* az önmagában nem jár együtt egészségügyi beavatkozással, így e tekintetben *az egészségügyi ágazat illetékessége nem merül fel.*

2018. január 1-jén hatályba lépett a Kr., amelynek akkor hatályos 7.§ -a a következőket tartalmazza. A Kr. 7. §-a szerint a *névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv* a nem megváltoztatásáról, valamint az ennek következtében szükséges utónév módosításáról *a nem megváltozását támogató egészségügyi szakvélemény* beérkezését követő 8 napon belül *értesíti a születést nyilvántartó anyakönyvvezetőt* az anyakönyvben történő átvezetés érdekében. A nyilvántartó anyakönyvvezető a nem megváltozását a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv alapiratnak minősülő értesítése és az egészségügyi szakvélemény hitelesített fénymásolata alapján jegyzi be az anyakönyvbe.

1.3. Egy konkrét panaszügy kapcsán, AJB-3439/2018. számon *2018 júniusában* hivatali elődöm ismét megkereste az EMMI egészségügyért felelős államtitkárát, aki válaszában leírta, hogy *a BFKH a korábbi gyakorlat szerint továbbra is „szakvéleményt vár”* a tárcától az eljárásokban a transzszexualizmus diagnózisával kapcsolatban. A szaktárca véleménye szerint azonban *a pszichiáter és a klinikai szakpszichológus által kiállított szakvélemény támogató egészségügyi szakvéleménynek tekinthető,* ezért *az EMMI egészségügyi ágazata részéről szükségtelen ennek a további véleményezése.*

Konkrét panaszok illetve a TransVanilla Egyesület jelzése alapján sor került az AJB-883/2016. számú jelentésben foglaltak *utóvizsgálatára.* 2018. szeptemberében *az AJB-294/2018. számú jelentésben* hivatali elődöm az egészségügyért felelős államtitkár válasza alapján rögzítette, hogy *a pszichológusi, pszichiátriai szakvélemény további minisztériumi véleményezése szükségtelen, az csak az eljárás elhúzódasához vezet.* Ismét kezdeményezte továbbá a biztos *a kérelmek folyamatos elbírálásának biztosítását* és azt, hogy a nem- és névváltoztatás kapcsán benyújtott kérelmek tartalmát pontos, részletes kritériumait hivatalosan, az érintettek számára nyilvánosan hozzáférhető formában rögzítsék.

1.4. 2020 májusában került sor az At. olyan tartalmú módosítására, amely korábban az e törvényben rögzített „nem” fogalmát a „születési nem” fogalmával cserélte fel, és kimondta, hogy az nem változtatható meg. A módosított szabályozás 2020. május 29-én lépett hatályba, azt az At. 101/A. § (2) bekezdésére figyelemmel a folyamatban lévő eljárások vonatkozásában – így a hozzám forduló panaszosok ügyében is – alkalmazni kellett. Ezzel összhangban a 315/2020. (VII. 1.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdése 2020. július 2-ától hatályon kívül helyezte a Kr. 7.§-át, amely a nem-és névváltoztatás eljárását, az állami

szervek azzal kapcsolatos feladat-és hatásköreit szabályozta.

Az Alkotmánybíróság a Miskolci Törvényszék tanácsának indítványára, 2021. március 9-én született, tájékoztató jelleggel 2021. március 12-én közzétett határozatával (III/2030/2020.) megállapította, hogy az At. 101/A. § (2) bekezdése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményéből levezethető visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát, ezért e rendelkezést megsemmisítette. A határozat rögzíti: „a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen, hanem kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (ad malam partem) jogalkotásra irányadó” (Indokolás [23]). Az Alkotmánybíróság e döntésében tehát kifejezetten a jogállamiság követelményéből eredő visszaható hatály tilalma vonatkozásában vizsgálta az At. szabályozását, és nem foglalt állást a szabályozás tartalmi kérdéseivel összefüggésben, azokkal összefüggésben több beadvány elbírálása is folyamatban van a testület előtt.

A fentiekre figyelemmel jelenlegi vizsgálatom megállapításai a következőkre vonatkoznak:

- a panaszosok alapjogai vonatkozásában történt visszasságok feltárása az At. 2020 májusát megelőzően fennállt jogszabályi előírásokra is figyelemmel (a vizsgálat alábbiakban részletezett lefolytatása ebben az időszakban történt),
- a beadványozókat és a hozzájuk hasonló jogi helyzetben lévő személyeket ért visszasságok hogyan orvosolhatók az Alkotmánybíróság fenti döntéseinek függvényében.

2. A panaszügy tényállása

A panaszos 2018. szeptember 3-án nyújtotta be kérelmét BFKH vezetőjéhez, amelyben nemének megváltoztatását és ezzel összefüggésben utónevének módosítását kérte, csatolva az egészségügyi szakvéleményeket.

A BFKH-nál egészen 2019. július 9-ig nem történt intézkedés az ügyben. A BFKH mindezt azzal indokolta, hogy „az adatvédelmi szabályok változása okán” az iratokat nem tudta továbbítani az EMMI felé, így az ügyfél esetében nem született „támogató egészségügyi szakvélemény”, amit ugyanis korábban az EMMI állított ki. A BFKH a panaszost – kérdésére – levélben arról tájékoztatta, hogy kérelmezheti, hogy beadványa és a csatolt egészségügyi dokumentációk továbbításra kerüljenek a születést nyilvántartó anyakönyvvezető részére. A BFKH által a panaszos részére küldött, a beadványhoz mellékelt tájékoztató levél alapján „az anyakönyvvezető bírálja el, hogy az iratok alapján az adatváltozás tényét átvezeti vagy a bejegyzést megtagadja.” 2019. július 9-i végzésében a BFKH az ügyfél kérelmére hivatkozással, de a „hatáskörének és illetékességének hiányát” megállapítva áttette az iratokat a bejegyzés teljesítésére hatáskörrel, illetékességgel rendelkező születést nyilvántartó anyakönyvvezetőnek. Az anyakönyvvezető pedig azzal utasította el a kérelmet, hogy nem kapott a bejegyzés teljesítéséhez a Kr. 7. §-a szerint szükséges értesítést a BFKH-tól. A panaszos így jelenleg (kérelme benyújtásától számítva több, mint két és fél éve) női külsővel és női identitással, férfi okmányokkal és névvel kénytelen élni továbbra is.

Az EMMI ugyanakkor a BFKH áttételről szóló végzését megelőzően – a beadványhoz szintén mellékelt – levélben arról tájékoztatta a panaszost, hogy „támogató egészségügyi szakvéleménynek” a szakorvos vagy igazságügyi szakértő által kiállított szakvéleményt tekinti. A szaktárcának a Korm.rendelet 7. §-ában foglalt módosítás óta nincs szerepe az eljárásban, a szakorvos által kiadott „támogató egészségügyi szakvélemények” további véleményezését

szükségtelennek tekintik. A levél tanúsága szerint pedig minderről a jogértelmezésről az egészségügyért felelős tárca az érintett hivatalokat – így a BFKH vezetőjét – is *tájékoztatta*.

A beadvány benyújtását és a vizsgálat megindítását követően 2019-ben és 2020-ban *további beadványozók is fordultak hivatalomhoz*, segítséget kérve abban, hogy nemüket és nevüket jogi értelemben megváltoztathassák. Egy részük korábban benyújtott kérelme tárgyában várt döntésre, mások pedig azért nem nyújtottak be kérelmet, mert a BFKH előzetes tájékoztatása alapján nem volt belátható időben várható az eljárások lefolytatása. Egyes beadványozókat a BFKH a csatolt dokumentumok által alátámasztott módon arról tájékoztatta, hogy, *„a jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések alapján nincs olyan hatóság, amely a nemváltoztatási kérelmekhez csatolt orvosi dokumentációk elfogadhatósága ügyében jogosult lenne egészségügyi szempontok alapján dönteni, továbbá jogszabály nem határozza meg azt sem, hogy mi minősül támogató egészségügyi szakvéleménynek.”* A Kormány megbízott ezért arról tájékoztatta a beadványozókat, hogy a *BFKH a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján a nemváltoztatási kérelmeket nem jogosult elbírálni*, és az új eljárásrend kialakításáig a türelmüket kérte.

Egyértelművé vált, hogy az ejárást eredetileg kezdeményező panaszos problémája nem egyedi, hanem *rendszerszerű, az eljárás valamennyi potenciális alanyát egyaránt érintő emberi jogi kérdés*.

3. A megkeresett szervek válaszai

3.1. Az *EMMI egészségügyért felelős államtitkárát a következő kérdésekre megválaszolására kérte hivatali elődöm:*

- 1) Folytatott-e egyeztetést az EMMI a BFKH, mint a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv vezetőjével a Kr. 7. §-ában jelzett „nem megváltoztatását támogató egészségügyi szakvélemény” mibenlétéről, formájáról, az annak kiállítására jogosult személyek vagy szervek köréről, az alkalmazandó eljárásrendről az Emberi Erőforrások Minisztériumával a 2018. május 25-től (az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 Rendeletének hatálybalépésétől) kezdődően a levelem kézhezvételéig terjedő időszakban, akár általános jelleggel, akár a konkrét panaszos ügyében? Amennyiben igen, akkor milyen eredménnyel zárult(ak) az egyeztetés(ek)?
- 2) Eljuttatta-e az EMMI a BFKH vezetője számára azon álláspontját a „támogató egészségügyi szakvélemény” mibenlétéről, kiemelten arról, hogy a nem- és névváltoztatásra irányuló, a Kr. 7. §-ában rögzített eljárásban az EMMI-nek nincs szerepe. Ha igen, erre mely időpontban került sor?
- 3) Helytálló-e az a jogértelmezés, hogy a „támogató egészségügyi szakvélemény” lényegében megfeleltethető a pszichiáter szakorvos által felállított transzszexualizmus diagnózis meglétével? Amennyiben nem, és a diagnózis mellett további nyilatkozat vagy dokumentáció szükséges az érintett szakorvos részéről, akkor az azzal kapcsolatosan milyen tartalmi és formai elvárások merülnek fel, valamint azokról milyen módon tájékoztatták az érintett szakorvosokat?

Az államtitkár által adott tájékoztatás az alábbiak szerint összegezhető. A szaktárca álláspontja szerint az EMMI főosztályának a korábbi szokásjogon alapuló gyakorlata, azaz a hozzá benyújtott pszichiátriai, klinikai szakpszichológusi és szakorvosi szakvélemények áttekintése, az azokat kiállító orvosok működési engedélyének ellenőrzése és ennek megfelelően megtett javaslata nem minősült szakvéleménynek. (Megjegyzendő, hogy ez az álláspont nem áll teljesen összhangban a tárcának az AJB- 883/2016. számú jelentésre adott, a fentiekben idézett válaszával.)

Az AJB-883/2016. számú jelentés után az egészségügyért felelős államtitkár megvizsgálta a fennálló helyzetet és megállapította, hogy az EMMI nem jogosult – a BM által

szakvéleménynek tekintett – szakvélemény adására, illetve az anyakönyvi eljárások szabályozása nem tartozik az EMMI feladat-és hatáskörébe, így a „vélemények” és az „állásfoglalások” kiadása felfüggesztésre került a jogi szabályozás kialakításáig „az alapvető jogok védelme érdekében”.

A szaktárca korábbi válaszára utalva az államtitkár jelezte, hogy *az egészségügyi ágazatnak nincs hatásköre eldönteni azt a kérdést, hogy megállapított transzszexualizmus esetén az anyakönyvi bejegyzésnek a biológiai nemet vagy a nemi identitást kell követnie, orvosszakmai szempontból legfeljebb a transzszexualizmus diagnózisát meghatározó feltételek megállapítására lehet hatásköre. Az egészségügyi ágazat hatásköre az érintettek egészségi állapotára jelentős hatású, szakmailag bonyolult, visszafordíthatatlan állapotváltozást előidéző nemi átalakító műtétek vonatkozásában merülhet fel.*

Miután az anyakönyvi feladatok a Miniszterelnökség, illetve a BFKH hatáskörébe kerültek, *a BFKH a korábbi gyakorlatnak megfelelően továbbra is változatlan megszövegezéssel küldte meg kérdését az EMMI felé, mintegy szakvéleményt várva a transzszexualizmus diagnózisával kapcsolatban, a nem- és névváltoztatási eljárás vonatkozásában.*

Mivel a hivatali elődöm 2017. március 28-ai levelében ismételt felhívta a figyelmet arra, hogy a hivatalhoz több panasz érkezett a „szakvélemények” kiadásának felfüggesztése miatt, és hangsúlyozta az eljárások folytonosságának fontosságát, *az EMMI egy áthidaló gyakorlatot alakított ki. A korábbi „szakvélemények” helyett minden egyes esetben egy kvázi sablon levelet küldtek a BFKH felé, melyben hangsúlyozták, hogy „a nemi átalakító műtétekkel kapcsolatban nem adhatunk ki szakvéleményt, állásfoglalást, illetve arról sem tudunk nyilatkozni, hogy az érintett személy férfi vagy nő.”* A BFKH részéről megküldött egészségügyi dokumentációt áttekintették. Megvizsgálták, hogy a pszichiátriai és a klinikai szakpszichológiai támogató szakvéleményt a szakmai szabályainak megfelelően, engedéllyel rendelkező szakorvos/klinikai szakpszichológus állította-e ki és a szakorvos/klinikai szakpszichológus a tevékenység végzésére jogosult intézmény keretein belül tevékenykedik-e. Amennyiben a szakvélemények, amelyek megállapították a transzszexualizmus diagnózisát megfeleltek a fenti feltételeknek, úgy válaszukban az alábbi megfogalmazással éltek:

„Azonban véleményünk szerint, az Ügyfél által csatolt egészségügyi dokumentációból egyértelműen megállapítható a transzszexualizmus diagnózisa. Ez olyan különös méltánylást érdemlő egészségügyi ok, amely indokoltá teheti névváltoztatási kérelmének engedélyezését, és amely így igazodik az Ügyfél külső megjelenéséhez és belső nemi identitásérzéséhez.”

A tárca álláspontja szerint a Kr. módosításával egy régóta húzódó problémára sikerült megoldást találnia. A Kr. korábban már idézett 7. §-a ugyanis kimondja, hogy a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv a nem megváltoztatásáról, valamint az ennek következtében szükséges utónév módosításáról *a nem megváltozását támogató egészségügyi szakvélemény* beérkezését követő 8 napon belül értesíti a születést nyilvántartó anyakönyvvezetőt az anyakönyvben történő átvezetés érdekében. A nyilvántartó anyakönyvvezető a nem megváltozását a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv alapiratnak minősülő értesítése és az egészségügyi szakvélemény hitelesített fénymásolata alapján jegyzi be az anyakönyvbe.

Azzal kapcsolatban, hogy mi tekinthető a transzszexuális személyek vonatkozásában a fentiek szerinti *„egészségügyi támogató szakvéleménynek”* a Szakmai Kollégium pszichiátria és pszichoterápia tagozatának állásfoglalása az alábbi: *„A transznemű személyek pszichiátriai és pszichológiai vizsgálatát követően a kiadott véleményben rögzíteni kell, hogy a BNO szerint F64.00 Transzszexualitás diagnózisa fennáll és ennek alapján pszichiátriai szempontból a névváltoztatás és a nemi átalakító műtétek engedélyezése és az anyakönyvi bejegyzés kijavítása javasolt és indokolt. Amennyiben nem állítható fel a fenti diagnózis, más probléma áll fenn, akkor nem javasolt és nem indokolt. Erre a szakvizsgálatra és a*

szakvélemény e/készítésére a területen jártas pszichiátert vagy klinikai szakpszichológust lehet megbízni.”

Az államtitkár hivatkozott arra, hogy 2018. május 25-én hatályba lépett az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személynek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: *GDPR*).

Leírta, hogy a BFKH által számukra megküldött, az ügyfélre vonatkozó egészségügyi dokumentáció, olyan személyes és „különleges adatokat” tartalmaz, amelyek megismerésére, kezelésére és tárolására a minisztérium nem jogosult, így azzal kapcsolatban a továbbiakban nyilatkozni nem tud. A *GDPR* teljes körű betartása végett a 2018. május 25-e után érkezett dokumentumokat megtekintés és érdemi vizsgálat nélkül visszaküldik. Erről a körülményről, és az orvosi/klinikai szakpszichológiai vélemények elfogadhatóságának feltételeiről *az EMMI egy átfogó tájékoztató levelet küldött a Miniszterelnökségnek és a BFKH számára 2018. június 25-én.*

A hivatkozott levélben tájékoztatásul leírták a Szakmai Kollégium fentiekben is említett véleményét, továbbá az alábbiakat, segítve ezzel a Kr. alkalmazását:

„Fontos, hogy a kiállított véleményen szerepeljen a 7101 klinikai és mentálhigiéniai szakpszichológia vagy 7104 pszichoterápia szakmakódra működési engedéllyel rendelkező intézmény, melynek keretében a szakvéleményt kiállító klinikai szakpszichológus működik, illetve az intézmény bélyegzője. Az intézményi működési engedélyek nyilvánosak, bárki által megtekinthetők, ellenőrizhetők. Továbbá a szakvéleményt kiállító orvosnak/klinikai szakpszichológusnak a szakmára vonatkozó érvényes működési engedéllyel kell rendelkezni, amely adatok ugyancsak nyilvánosak és a <https://kereso.enkk.hu> honlapon megtekinthetők.”

A szaktárca hangsúlyozta: *álláspontjuk szerint megtörtént a nem megváltoztatásával kapcsolatos jogi és biológiai eljárás szétválasztása.* Az eljárás egyszerűsödött, az ügyintézési határidő rövidült, álláspontjuk szerint a transzszexuális személyek tisztességes eljáráshoz való joga érvényesül.

3.2. A kormány megbízott a megkeresésemre adott válaszában leírta, hogy álláspontja szerint az eljárásban a *BFKH elvileg csak közreműködői feladatot lát el* a kérelmező ügyfél, az *EMMI* és a születést nyilvántartó, illetékes anyakönyvvezető között. Annak ellenére, hogy értelmezésük szerint a Kr. 7. §-a kizárólag a támogató egészségügyi szakvélemény hitelesített másolatának a továbbítását határozza meg feladatként a BFKH számára, a BFKH az integrációt követően a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és az *EMMI* által korábban kialakított és rögzült gyakorlat alapján lényegében a teljes folyamatot koordinálja. Álláspontja szerint a BFKH a közreműködői szerepéből fakadóan *sem közbenső, sem érdemi döntés meghozatalára nem jogosult.*

A korábbi szokásjognak megfelelően az ügyfelek a nemváltozás jogi elismerésére irányuló kérelmet a csatolt egészségügyi dokumentációval együtt postai úton küldték meg a BFKH számára, amely az iratokat továbbította az *EMMI* részére. Ha az *EMMI* úgy ítélte meg, hogy a csatolt egészségügyi dokumentáció alapján a transzszexualizmus diagnózisa adott ügyfél vonatkozásában megállapítható, *támogató egészségügyi szakvéleményt adott ki*, amelyben rögzítette, hogy indokolt az ügyfél nemének és utónevének kijavítása az anyakönyvi bejegyzésében. A támogató egészségügyi szakvélemény hitelesített másolatát küldte meg a BFKH az illetékes anyakönyvvezető részére az értesítés mellékleteként, aki az adatváltozást rögzítette az elektronikus anyakönyvi rendszerbe. *A feltett kérdésekre a Kormány megbízott az alábbiak szerint válaszolt:*

1. A BFKH, mint a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv folytatott-e egyeztetést/egyeztetéseket az *EMMI*-vel a Korm.rendelet 7. §-ában jelzett „a nem

megváltoztatását támogató egészségügyi szakvélemény” mibenlétéről, formájáról, az annak kiállítására jogosult személyek vagy szervek köréről, az alkalmazandó eljárásrendről az Emberi Erőforrások Minisztériumával a 2018. május 25-től (az Európai Parlament és a Tanács 2016/679 Rendeletének hatálybalépésétől) kezdődően a levellem kézhezvételéig terjedő időszakban, akár általános jelleggel, akár a konkrét panaszos ügyében?

A válasz szerint a BFKH a „*támogató egészségügyi szakvélemény*” értelmezéséről, formájáról, az eljárásrendről az *EMMI-vel közvetlenül egyeztetést nem folytathat, ugyanis a Miniszterelnökség látja el a szakmai irányítást.* Az EMMI a 16502-1/2017. KÖZEG számú levelében egy külföldön élő transzszexuális ügyfél ügyében adott tájékoztatást, hogy orvosszakmai szempontból milyen tartalmi, formai feltételeknek kell megfelelnie a csatolt egészségügyi dokumentációnak. *Az EMMI a GDPR hatálybalépését követően két alkalommal adott általános tájékoztatást a BFKH részére a transzszexuális személyek egészségügyi dokumentációjának felülvizsgálatával kapcsolatban.*

A 2018. június 25-én kelt levelében kifejtette, hogy a transzszexuális személyek ügyében a GDPR hatálybalépését követően benyújtott egészségügyi dokumentáció kezelésére nem jogosult, ezért az ügyfelek egészségügyi iratait vizsgálat nélkül visszaküldte a BFKH részére. Ezt követően az *EMMI a 36657-3/2018/EGPOL számú levelében* arról adott tájékoztatást, hogy a GDPR értelmében a transzszexuális ügyfelekre vonatkozó egészségügyi dokumentáció olyan személyes és különleges adatokat tartalmaz, amelyek megismerésére, kezelésére és tárolására *még akkor sem jogosult, ha az ügyfél adatvédelmi nyilatkozatot csatol az iratokhoz, melyben kifejezett hozzájárulását adja ahhoz, hogy az EMMI az egészségügyi dokumentációban foglaltakat megismerje.*

Figyelemmel arra, hogy az anyakönyvi terület szakmai irányítását nem az EMMI látja el, a 2018. szeptember 24-én kelt BP/D/139-2/2018. számú levelben a *BFKH a szakmai irányítást ellátó Miniszterelnökséghez* fordult. A BFKH tájékoztatta a Miniszterelnökséget arról, hogy az EMMI a GDPR hatálybalépése következtében már nem fogja az ügyfelek egészségügyi dokumentációját áttekinteni, így az adatváltozás rögzítéséhez szükséges támogató egészségügyi szakvéleményt sem fog kiállítani. A BFKH tájékoztatta a Miniszterelnökséget arról, hogy az EMMI álláspontja szerint nincs szükség az egészségügyi dokumentáció felülvizsgálatára, mivel a transzszexualizmus diagnózisát orvos vagy igazságügyi szakértő állapítja meg. A *BFKH a hivatkozott számú levelében iránymutatást kért a Miniszterelnökségtől a folyamatban lévő ügyek megnyugtató rendezése érdekében.*

A BFKH részletesen kifejtette azon álláspontját, hogy mind a GDPR, mind a magyar jogszabályok alapján továbbra is jogosult az EMMI kezelni az ügyfelek egészségügyi adatait, e körben akár az érintett kifejezett hozzájárulása alapján is kezelhető a különleges személyes adat.

Továbbá a hazai jogszabályi környezetben az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüak.) tartalmazza az egészségügyi adatok kezelésére vonatkozó részletes szabályokat, melyeket a GDPR irányadó rendelkezéseivel együtt kell értelmezni. Az Eüak. 4. § (2) bekezdés j) pontja alapján közigazgatási hatósági eljárás lefolytatása érdekében kezelhető egészségügyi adat. Az Eüak. 4. § (3) bekezdése lehetővé teszi azt, hogy az érintett, illetve törvényes vagy meghatalmazott képviselője (a továbbiakban együtt: törvényes képviselő) – megfelelő tájékoztatáson alapuló önkéntes, egyértelműen kifejezett akaratot tartalmazó, és a szabályszerű nyilatkozat megtételét hitelt érdemlően bizonyító módon tett – hozzájárulása alapján egészségügyi adat kezelhető.

2. Összesen hány, a nem- és névváltoztatásra irányuló kérelem érkezett a BFKH-hoz 2018. május 25-től a levellem kézhezvételéig terjedő időszakban, ezek ügyében

milyen intézkedéseket tett a BFKH, miként, milyen eredménnyel zárultak ezen a hatósági eljárások?

2018. május 25-től összesen 74 kérelem érkezett a BFKH-hoz.¹ A vizsgált időszakban öt transzszexuális ügyfél azzal a kérelemmel fordult a BFKH-hoz, hogy a nemváltás jogi elismerése céljából benyújtott kérelme a csatolt egészségügyi dokumentációval együtt kerüljön továbbításra a születési hely szerint illetékes anyakönyvvezető részére, függetlenül attól a ténytől, hogy az EMMI már nem vizsgálja felül az egészségügyi dokumentációt, így az adatváltozás rögzítéséhez szükséges támogató egészségügyi szakvéleményt sem állítja ki. A BFKH információja szerint *két ügyben az anyakönyvvezető átvezette az adatváltozást az elektronikus anyakönyvi rendszeren, két ügyben pedig határozattal utasította el a kérelmeket*, az egyik ügyfél a döntést keresettel támadta meg.

3. Ismeretes-e a BFKH számára az EMMI a panaszos számára is leírt álláspontja, amely szerint a nem- és névváltoztatásra irányuló, a Kr. 7. §-ában rögzített eljárásban az EMMI-nek nincs szerepe, a „támogató egészségügyi szakvélemény” lényegében megfeleltethető a pszichiáter szakorvos által felállított transzszexualizmus diagnózis meglétével?

A BFKH válaszában abból indult ki, hogy a Kr. 7. §-ában rögzítésre került, hogy a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv, a BFKH a nem megváltoztatásáról, valamint az ennek következtében szükséges utónév módosításáról a nem megváltozását támogató egészségügyi szakvélemény beérkezését követő 8 napon belül értesíti a születést nyilvántartó anyakönyvvezetőt az anyakönyvben történő átvezetés érdekében. A nyilvántartó anyakönyvvezető a nem megváltozását a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv alapiratnak minősülő értesítése és az egészségügyi szakvélemény hitelesített fénymásolata alapján jegyzi be az anyakönyvbe.

A kormány megbízott válasza értelmében az ügyfelek még a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint az EMMI között született megállapodásnak megfelelően csatolják a kérelmükhöz egy pszichiáter, egy klinikai szakpszichológus és a született nemnek megfelelő nőgyógyász vagy urológus szakvéleményét is. Figyelemmel *a terület szabályozatlanságára*, különös tekintettel arra, hogy nem tisztázott az a kérdés, hogy mi minősül a Kr. 7. §-ában foglalt „támogató egészségügyi szakvéleménynek”, *a kérelmeket iktatást követően határidőben tartják*. Az ügyfelek a kérelem benyújtását követő néhány hét elteltével írásban vagy telefonon érdeklődnek.

Az EMMI a BFKH részére megküldött, 36657-3/2018/EGPOL számú levelében *hivatkozott arra*, hogy a Kr. 7. §-a által szabályozott „támogató egészségügyi szakvélemény” kiadására orvos vagy igazságügyi szakértő jogosult, ezért *nem tartja szükségesnek a pszichiáter által kibocsátott szakvélemények további véleményezését*, figyelemmel arra, hogy *a kérdéses szakvélemény a Kr. által szabályozott támogató egészségügyi szakvéleménynek minősül*. Ugyanakkor utalt egy korábbi levelében felsorolt orvosszakmai szempontokra, formai és tartalmi követelményekre, amelyeket figyelembe véve kell áttekinteni az orvosi szakvéleményeket.

A BFKH válasza értelmében ugyanakkor az EMMI arra nem tért ki a levelében, hogy ha a Kr. által tartalmazott támogató egészségügyi szakvélemény gyakorlatilag a pszichiáter által kiállított szakvélemény, akkor miért követelt meg az ügyfelektől klinikai szakpszichológus és urológus/nőgyógyász által kiállított szakvéleményeket is, miért nem volt elegendő a pszichiáter által kiállított szakvélemény. A BFKH szerint az ügyfelek tisztában vannak azzal, hogy az EMMI nem vizsgálja felül az egészségügyi dokumentációt, illetve nem állít ki támogató egészségügyi szakvéleményt. Erre tekintettel BFKH *kérte a szakmai irányító*

¹ A megkereső levelet hivatali elődöm 2019. augusztusában küldte ki.

Miniszterelnökséget 2019. július 25-én, hogy „tájékoztassa fővárosi és megyei kormányhivatalt arról, hogy az EMMI által az ügyfelek részére kiállított tájékoztató levél nem minősül támogató egészségügyi szakvéleménynek, így az anyakönyvi bejegyzés alapját az irat nem képezheti.” Iránymutatást kértek továbbá a Miniszterelnökségtől arra vonatkozóan, hogy jogszabály pontos meghatározásig mi fogadható el a „támogató egészségügyi szakvéleménynek”, illetve, hogy a fenti fogalmat meghatározó jogszabály elfogadásáig milyen eljárást folytasson a BFKH a folyamatban lévő ügyekben és esetleges új kérelmek esetén.

4. Milyen megoldást lát a panaszos jogi helyzetének rendezésére, az identitásának megfelelő nemének és nevének jogi megszerzésére Kormány megbízott Úr figyelemmel arra, hogy a panaszos kérelmét az anyakönyvvezető a BFKH-nak a nem megváltoztatásáról, valamint az ennek következtében szükséges utónév módosításáról szóló értesítése hiányában elutasította? Megoldást jelenthet-e álláspontja szerint az, hogy ha a panaszos a kérelmét az egészségügyi (szakorvosi) szakvéleménnyel együtt ismételt benyújtja a BFKH számára, mint névváltoztatásért felelős anyakönyvi szervhez?

Válaszában a kormány megbízott rögzítette: a jogszabály-módosítás elfogadásáig álláspontjuk szerint *nem megoldás* az ügyfelek iratainak áttétele az anyakönyvvezető részére, mert a fent említett okok miatt *anyakönyvvezetőnként eltérő döntések születnek*, ez pedig csak fokozza a jogbizonytalanságot. Ugyanakkor abban az esetben, ha az ügyfél kifejezetten ragaszkodik az iratanyagának a továbbításához az anyakönyvvezető részére, a BFKH az áttételt nem tagadhatja meg, hiszen az eljárás végén a döntést (az adatváltozás rögzítése vagy a kérelem elutasítása) az anyakönyvvezető hozza meg. A BFKH minden ügyben felhívta az ügyfelek figyelmét, hogy az iratanyag támogató egészségügyi szakvélemény és értesítés hiányában kerül áttételre az anyakönyvvezető részére. Az egészségügyi szakvélemény újbóli benyújtása továbbá *nem megoldás* a Kr. 7. §-ában foglalt „támogató egészségügyi szakvélemény” fogalmának meghatározásáig.

3.3. A Miniszterelnökség a 2019 szeptemberében megküldött megkeresésére nem válaszolt, a válaszkérésre – sürgetésemre – 2020 márciusában került sor. A feltett kérdésekre az alábbi válaszokat adta:

- 1) Ismert-e a Miniszterelnökség előtt a fenti problémakör? Érkezett-e azzal összefüggésben szakmai iránymutatás kiadása vagy álláspont kialakítása érdekében megkeresés a Miniszterelnökséghez a BFKH-t vezető kormány megbízott részéről?

A hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkár válasza értelmében az érintett problémakör a Miniszterelnökség előtt a BFKH jelzése alapján ismert. A BFKH ugyanis a tájékoztatásaival egyidejűleg *iránymutatást is kért a Miniszterelnökségtől.*

- 2) Folytatott-e egyeztetést a Miniszterelnökség EMMI-vel a Kr. 7. §-ában jelzett „*a nem megváltoztatását támogató egészségügyi szakvélemény*” mibenlétéről, formájáról, az annak kiállítására jogosult személyek vagy szervek köréről, az alkalmazandó eljárásrendről az Emberi Erőforrások Minisztériumával a 2018. május 25-től (a GDPR, azaz az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 Rendeletének hatálybalépésétől) kezdődően a levelem kézhezvételéig terjedő időszakban? Amennyiben igen, akkor milyen eredménnyel zárult(ak) az egyeztetés(ek)?

A válasz értelmében a Miniszterelnökség az EMMI gyakorlatában bekövetkezett változás óta *nem folytatott egyeztetést az EMMI-vel*, mivel az ügyben képviselt álláspontjuk a BFKH révén ismert.

- 3) Adott-e útmutatást a fenti egyeztetést követően, vagy attól függetlenül a Miniszterelnökség a BFKH-t vezető kormány megbízott számára a Kr. 7. §-a alapján követendő jogi eljárásra, a „támogató egészségügyi szakvélemény” mibenlétére nézve? Ha igen, erre milyen tartalommal került sor?

A Miniszterelnökség részéről nem került sor a BFKH részére útmutatás kiadására a „támogató egészségügyi szakvélemény” mibenlétének meghatározására, mivel az anyakönyvi jogszabályok vonatkozásában nem következett be változás. Álláspontjuk szerint a GDPR hatályba lépése nem eredményezett olyan változást, amely a „támogató egészségügyi szakvélemény” mibenlétét bármilyen szempontból is érintette volna. A BFKH gyakorlata ezzel az állásponttal összhangban állt, így a Miniszterelnökség álláspontja szerint *külön iránymutatás kiadása nem volt indokolt.*

- 4) Miként oldható fel álláspontja szerint gyors és hatékony módon a Kr. 7. §-a tekintetében kialakult jogalkalmazási probléma, amely egyben az érintett személyek jogainak súlyos sérelmét is előidézi?

A helyettes államtitkár szerint *„a helyzet a leggyorsabb és leghatékonyabb módon jogszabálymódosítás nélkül lenne feloldható. A helyzet kezelése az EMMI korábbi gyakorlatának visszaállítását igényelné.”*

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási szervek az alapvető jogok biztosára által vizsgálható hatóságnak minősülnek, a körbe tartozik Budapest Főváros Kormányhivatala is, amely a nem-és névváltoztatási ügyekben felelős anyakönyvi szervként jár el.

Az ombudsman alapvető feladata a hozzá forduló személyek alapjogaival összefüggésben bekövetkezett visszásság megállapítása és az, hogy intézkedéseket kezdeményezzen azok orvoslására. Emellett a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns gyakorlatot illetve a jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkalmazásért és jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

Az Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdése értelmében a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi. E hatóság az információs önrendelkezési jogról és az

információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény által nevesített Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság. E jelentésben nem foglalok állást a kérdéskör esetleges adatvédelmi vonatkozásairól, figyelemmel arra is, hogy azoknak – a későbbiekben részletesen kifejtett álláspontom szerint – legfeljebb érintőleges relevanciája lehet a jelentés által tárgyalt alapjogi probléma tekintetében.

2. A vizsgált alapjogok 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. Az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi 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.*”

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

biztosítására, az egyértelműségre, a követhetőségre és az érthetőségre. A jogbiztonság ugyanakkor az alkotmánybírói gyakorlat értelmében *nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.*

2.2. Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére az alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy *gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.* (Vö. pl. 6/2018 (VI.27.) AB határozat) Az egyes alapvető jogok védelmére irányuló intézményvédelmi kötelessége alapján tehát az államnak meg kell teremtenie azon kereteket, amelyek az emberi méltósághoz való alapjog és annak egyes részjogosultságai gyakorlásához a megfelelő feltételeket, valamint a joggyakorlás során érintett jogi érdekek egyensúlyát biztosítják. Amint azt az Alkotmánybíróság a 2021 márciusában hozott határozatában is rögzíti: „Márpedig az Alkotmánybíróság a 6/2020. (III. 3.) AB határozatában megállapította, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettsége körében nem alkothat olyan eljárási kereteket, amelyek valamely Alaptörvényben biztosított jogot alaptörvény-ellenes módon korlátoznak; ráadásul a konkrét esetben olyan jogérvényesítésről van szó, amelyet az alkotmánybírói gyakorlat mind az alanyi jogi oldala tekintetében, mind pedig az állam oldalán jelentkező intézményvédelmi kötelezettségként korábban védelemben részesített. {6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [47]}”

2.3. Az *Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése* tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ideértve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és *ésszerű határidőn belül* intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatában a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok figyelembevételével arra jutott, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog követelményével kapcsolatos korábbi megállapításai alkalmazhatóságának nincs akadálya [lásd: 7/2013. (III. 1.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha *jogilag szabályozott eljárási keretek között* működik.

Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy *a kiszámíthatóság és az eljárási garanciák biztosítása összekapcsolódik az alanyi alapjogok védelmével, kölcsönösen feltételezik egymást.* Az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, szoros kapcsolatban állnak a törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved (Vö. pl. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI.21.) AB határozat). A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely *a materiális jogállam értékrendjének megfelelően*, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

Az Alkotmánybíróság elismeri a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmához tartozó számos részjogosítvány alapjogi jellegét (pl. *a hatósági eljárás időbeli dimenziója*, a határozat közlése és a közlés módja, valamint a fegyveregyenlőség joga (ld. 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat).

3. Az ügy érdeme tekintetében

3.1. A *Kr. a vizsgálat folytatásakor, 2020. július 2 -ig hatályos, 7. §-a értelmében a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv a nem megváltoztatásáról, valamint az ennek következtében szükséges utónév módosításáról a nem megváltozását támogató egészségügyi szakvélemény beérkezését követő 8 napon belül értesíti a születést nyilvántartó anyakönyvvezetőt az anyakönyvben történő átvezetés érdekében. A nyilvántartó anyakönyvvezető a nem megváltozását a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv alapiratnak minősülő értesítése és az egészségügyi szakvélemény hitelesített fénymásolata alapján jegyzi be az anyakönyvbe.*

A fentiek alapján tehát a jogalkotó a nem jogi elismerésének feltételeként egy, a „*nem megváltoztatását támogató egészségügyi szakvélemény*” benyújtását tűzte ki. Döntő kérdésként merül fel tehát az anyakönyvi eljárás engedélyezésének feltételrendszerében e „*szakvélemény*” mibenléte, az egyes megkeresések során ezért kértem az ezzel összefüggő álláspontjuk kifejtésére az érintetteket.

3.2. A „*nem megváltozását támogató egészségügyi szakvélemény*” fogalmát a vonatkozó jogszabályok nem határozzák meg. A korábbi, jogszabályi alapokat teljes egészében nélkülöző gyakorlat értelmében *szokásjogilag* alakult ki azon egészségügyi dokumentáció köre, amelyet a kérelemhez mellékelni kellett, és amelynek vizsgálata az EMMI kijelölt főosztályán történt.

A *korábbi (2016 őszét megelőző) gyakorlat* szerint az EMMI a jogi értelemben vett nem- és névváltoztatáshoz olyan egészségügyi szakvélemények (nőgyógyászati, illetve urológiai leletek) benyújtását is feltételként tűzte, amelyek a nemi megerősítő egészségügyi beavatkozások szakmai feltételeként kapnak tényleges relevanciát. E gyakorlat, amint arra az AJB-883/2016. számú ombudsmani jelentés is rámutatott, az „*engedélyezés*” tekintetében *összemosta az elvileg különálló két eljárást: a nem egészségügyi, illetve jogi megváltoztatását.* Mindez azért is aggályos, mert alapjogi oldalról a két eljárásnak *nem feltétlenül azonos a feltételrendszere.* A szükségtelen összekapcsolás azért is problémás volt, mert azon kérelmezők esetén, akik nemi megerősítő beavatkozásban nem kívánnak részt venni, egyes szakvélemények beszerzése pusztán az elbírálás célját szolgálja, ami szükségtelen anyagi és lelki megterhelést jelent. A jelentés tehát rámutatott: az eljárások elvi függetlensége mellett a kialakítandó szabályozás során *a két eljárás tényleges, a transz emberek igényeit és identitását tiszteletben tartó szabályozásbeli elkülönítése áll összhangban a méltósághoz és az önrendelkezéshez való jog érvényesülésével.*

Az AJB- 883/2016. számú jelentésben foglaltak hatására az EMMI – a jelentésben foglalt elvi különválasztást elfogadva – arra az álláspontra helyezkedett, hogy *a nem jogi megváltoztatása jogi, anyakönyvi kérdés,* amelyben nem a fizikai adottságoknak és lehetőségeknek, hanem a nemi identitásnak van döntő relevanciája. A saktárca válaszában kiemelte, hogy megítélése szerint a Kr. 7. §-ának elfogadásával megtörtént a két eljárás teljes jogi különválasztása. Ezen állásponttal áll összhangban az EMMI államtitkára által jelen vizsgálatban adott válasza, amelynek értelmében a Kr. 7. §-a szerinti, az anyakönyvi nem megváltoztatását támogató *szakvéleményként az identitástudat szempontjából relevanciával bíró transzszexualizmus diagnózisa* tekinthető.

Az egészségügyi államtitkár válaszában az Egészségügyi Szakmai Kollégium Pszichiátria és pszichoterápia tagozatának állásfoglalására utalva rögzítette: *„A transznemű személyek pszichiátriai és pszichológiai vizsgálatát követően a kiadott véleményben rögzíteni kell, hogy a BNO szerint F64.00 Transzszexualitás diagnózisa fennáll és ennek alapján pszichiátriai szempontból a névváltoztatás és a nemi átalakító műtétek engedélyezése és az anyakönyvi bejegyzés kijavítása javasolt és indokolt. Amennyiben nem állítható fel a fenti*

diagnózis, más probléma áll fenn, akkor nem javasolt és nem indokolt. Erre a szakvizsgálatra és a szakvélemény e/készítésére a területen jártas pszichiátert vagy klinikai szakpszichológust lehet megbízni.”

Az EMMI a BFKH számára és a Miniszterelnökségnek is megküldött állásfoglalásában jelezte továbbá a következőket is. „Fontos, hogy a kiállított véleményen szerepeljen a 7101 klinikai és mentálhigiéniai szakpszichológia vagy 7104 pszichoterápia szakmakódra működési engedéllyel rendelkező intézmény, melynek keretében jogértelmezés útján történő tisztázására a szakvéleményt kiállító klinikai szakpszichológus működik, illetve az intézmény bélyegzője. Az intézményi működési engedélyek nyilvánosak, bárki által megtekinthetőek, ellenőrizhetőek. Továbbá a szakvéleményt kiállító orvosnak/klinikai szakpszichológusnak a szakmára vonatkozó érvényes működési engedéllyel kell rendelkezni, amely adatok ugyancsak nyilvánosak és a <https://kereso.enkk.hu> honlapon megtekinthetőek.”

Az EMMI válaszában tehát egyértelműen arra az álláspontra helyezkedik, hogy a fentiek szerinti pszichiátriai vagy klinikai szakpszichológusi szakvélemény önmagában megfelel a nem megváltozásának bejegyzése feltételeként szabott, a Kr. 7. §-ában jelzett támogató egészségügyi szakvéleménynek, azon túlmenően további egészségügyi dokumentációra vagy annak további felülhitelesítésére nincs szükség.

Megállapítható, hogy az EMMI jogértelmezése tartalmi szempontból illeszkedik a nem megváltoztatáshoz kapcsolódó névváltozás alapjogi jellegéhez, az annak tudomásulvételét célzó állami regisztrációs kötelezettséghez, ami az Alaptörvényben rögzített követelményekkel összhangban áll.

A BFKH a fenti jogértelmezést mindazonáltal – figyelemmel arra, hogy az EMMI nem tekinthető szakmai irányítójának – nem tudta elfogadni. A BFKH ellentmondásosnak tekinti továbbá, hogy ha a Kr. által tartalmazott támogató egészségügyi szakvélemény gyakorlatilag a pszichiáter által kiállított szakvélemény, akkor miért követelte meg az EMMI korábban az ügyfelektől klinikai szakpszichológus és urológus/nőgyógyász által kiállított szakvéleményeket is, miért nem volt elegendő a pszichiáter által kiállított szakvélemény. A Miniszterelnökség mindezt kiegészítő jogértelmezése szerint pedig az eljárások folytatásához továbbra is szükséges, hogy az EMMI a benyújtott egészségügyi dokumentáció „felülvéleményezésével” tevékenyen részt vállaljon az eljárásban. Az anyakönyvi ágazati irányító Miniszterelnökség tehát lényegében továbbra is az EMMI részéről várta volna az eljárás lefolytatásához egy, az egészségügyi dokumentumokon túlmutató „támogató egészségügyi szakvélemény” elkészítését.

A fentiekből jól látható tehát, hogy a támogató egészségügyi szakvélemény fogalmának és mibenlétének, illetve jogkövetkezményének az értelmezése tekintetében az egészségügyért, illetve az anyakönyvi ügyekért felelős tárcák, illetve a jogalkalmazó BFKH között olyan alapvető ellentmondás alakult ki, amelynek jogértelmezés útján történő tisztázására a szabály megalkotását követő több, mint két év folyamán sem került sor.

A következőzetes alkotmánybíróági gyakorlat értelmében a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság ugyanakkor az alkotmánybíróági gyakorlat értelmében nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a szabályozás kiszámíthatósága összekapcsolódik az alanyi alapjogok védelmével, kölcsönösen feltételezik egymást.

Jelen esetben a jogszabály tartalma, egy alapjog érvényesítéséhez megkövetelt feltétel mibenléte hosszú ideje az érintett személyek, jogalanyok számára nem megismerhető. A panaszbeadványok alapján látható hogy a korábbi gyakorlat szerinti orvosi dokumentumok széles körét – köztük nőgyógyászati, urológiai szakvéleményeket – a panaszosok hiába

mellékelik kérelmükhöz. A „támogató egészségügyi szakvélemény” mibenléte tekintetében ugyanis az állami szervek között *nem alakult ki egyetértés*, amely olyan helyzet kialakulásához vezetett, amely egyben *a jogintézmény – a nem jogi elismerése – működését is akadályozta, sőt ellehetetlenítette*. Megállapítható tehát, hogy a „nem megváltozását támogató egészségügyi szakvélemény” pontos definíciójának hiánya és ahhoz kapcsolódó ellentmondásos jogértelmezés olyan jogi helyzetet eredményezett, amely *a jogállamiság követelményéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszaállást okozott*.

Megjegyzendő, hogy álláspontom szerint *nem tartozik a probléma fősodrához az az adatvédelmi jogszabályok vonatkozásában kialakult jogértelmezési vita*, melynek lényege, hogy a GDPR és az azzal összhangban álló magyar jogszabályok *lehetővé teszik-e* az EMMI számára, hogy a nem jogi elismerése során benyújtott egészségügyi leleteket, dokumentációt felülvéleményezzék. A Kr. rendelkezéseiből ugyanis eleve nem következik, hogy szükség lenne az EMMI részéről bármiféle felülhitelesítésre. Az ilyen „szakvélemény-adás” ugyanis a korábbi gyakorlatban, mindennemű jogszabályi alap alakult ki, és azzal az EMMI válasza értelmében éppen a korábbi ombudsmani jelentések hatására is kívánt felhagyni. *A Kr. 7. §-ából nem következik, hogy a benyújtott orvosi véleményt bármely másik szervnek szükséges lenne felülhitelesítenie.*

3.3. Az alkotmánybírói gyakorlat értelmében az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére az alapjogokkal kapcsolatban magában foglalja azt is, hogy az államnak gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, így az állam intézményvédelmi kötelessége az egyes alapjogok érvényesülését biztosító megfelelő eljárási keretek kialakítása (6/2018 (VI. 27.) AB határozat). Míg *az eljárások elhúzódása* elsősorban *a tisztességes eljáráshoz fűződő jog* keretein belül bír relevanciával, amennyiben az valamely alapvető jog érvényesítéshez kapcsolódó eljárásban következik be, úgy tartalmi alapjogsértést is megvalósíthat.

A panaszosok azzal a problémával fordultak hozzám, hogy a nem-és névváltoztatás iránti kérelmeik ügyében döntés, anyakönyvi bejegyzés nem született. Az első beadványozó kérelmét 2018. szeptember 3-án nyújtotta be a BFKH számára, csatolva az egészségügyi szakvéleményeket. A BFKH 2019. július 9-ig nem tett intézkedést az ügyben. A BFKH mindezt azzal indokolta, hogy *„az adatvédelmi szabályok változása okán”* az iratokat nem tudta továbbítani az EMMI felé, így az ügyfél esetében nem született *„támogató egészségügyi szakvélemény”*, amit ugyanis korábban az EMMI állított ki. A BFKH a panaszost levélben arról tájékoztatta, kérelmezheti, hogy beadványa és a csatolt egészségügyi dokumentációk továbbításra kerüljenek a születést nyilvántartó anyakönyvvezető részére. A BFKH által a panaszos részére küldött tájékoztató levele alapján *„az anyakönyvvezető bírálja el, hogy az iratok alapján az adatváltozás tényét átvezeti, vagy a bejegyzést megtagadja.”*

2019. július 9-i végzésében a BFKH az ügyfél kérelmére hivatkozással, de a *„hatáskörének és illetékességének hiányát”* megállapítva áttette az iratokat a bejegyzés teljesítésére hatáskörrel, illetékességgel rendelkező születést nyilvántartó anyakönyvvezetőnek. Az anyakönyvvezető elutasította a kérelmet, mert nem kapott a bejegyzés teljesítéséhez a Kr. 7. §-a szerint szükséges értesítést a BFKH-tól. A panaszos így jelenleg (kérelme benyújtásától számítva több, mint két és fél éve) női testben és női identitással, férfi névvel és okmányokkal él, ügyében a mai napig nincs megoldás. Hasonlóan, a többi, hivatalomhoz forduló beadványozó ügyében sem hozott döntést a BFKH, az eljárások elhúzódtak, vélhetően az At. módosításának hatályba lépésekor is folyamatban voltak, sőt többen be sem nyújtották a kérelmüket, mivel a BFKH előzetes tájékoztatása alapján tudták, hogy abban nem várható belátható időn belül döntés. A Kr. által rögzített 8 napos határidőt tehát nagyságrendekkel lépte túl a BFKH.

Hangsúlyozni szükséges ezzel összefüggésben, hogy az EMMI már 2018 júniusában jelezte a Kormányhivatal, illetve a Miniszterelnökség irányába, hogy a továbbiakban semmilyen módon nem kíván közreműködni az eljárásban, és útmutatást nyújtott a BFKH részére a tekintetben, hogy milyen feltételekkel tekinthető elfogadhatónak egy benyújtott szakvélemény. A BFKH mindazonáltal a kérelmek tárgyában – figyelemmel arra, hogy az EMMI nem minősül szakmai irányítójának – továbbra sem hozott érdemi döntést, azokat határidőbe helyezte. A BFKH először 2018. szeptember 24-én, majd válasz hiányában, 2019. július 25-én ismételten *megkereste a Miniszterelnökséget iránymutatást kérve*. A Miniszterelnökség a beérkezett válaszok értelmében *nem adott érdemi választ, útmutatást e megkeresésekre* (ahogy a 2019 szeptemberében megküldött ombudsmani megkeresésre is csak 2020 márciusában válaszolt).

Megállapítható tehát, hogy *a kérelmek elbírálása a BFKH-nál 2018 júniusa óta szünetelt, illetve elhúzódott*. Növelte a jogbizonytalanságot, hogy a BFKH egyes esetekben az ügyfelek kérelmére, „hatáskör és illetékesség hiányában”, azonban a Kr. 7.§ által szabályozott, „a nem megváltoztatásáról, valamint az ennek következtében szükséges utónév módosításáról szóló értesítés” mellőzésével, egyszerűen áttette a kérelmeket az anyakönyvvezetőkhez, ezen intézkedés alapján, a kapott válaszok értelmében *diffúz anyakönyvvezetői gyakorlat* alakult ki. Egyes eljáró anyakönyvvezetők ugyanis a névváltozást bejegyezték, mások pedig megtagadták azt.

A fentiekkel összefüggésben szükséges megjegyezni, hogy ezen áttételről szóló végzések eljárásjogi szempontból is nehezen értelmezhetőek. A jelenleg és az akkor hatályos szabályozás, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban Ákr.) 17. §-a alapján is a hatóság a hatáskörét és illetékességét hivatalból vizsgálja, erre tekintettel az sem világos a BFKH eljárásával összefüggésben, hogy abban az esetben, ha a BFKH észlelte hatáskörének hiányát, miért csak hónapokkal később, ügyféli kérelemre tette át az ügyeket az anyakönyvvezetőhöz.

A jelenlegi és a korábbi ombudsmani megkeresések kapcsán megállapítható, hogy már a 2016 novemberétől 2018 júliusát megelőző időszakban is hol leállt, hogy pedig – módosult formában – újraindult a szakvélemények kiadása, így az eljárások folytatása. Továbbá az eljárást szabályozó Kr. is csak 2018 januárjában lépett hatályba. Így az eljárások lefolytatását már a korábbi időszakban is bizonytalanság övezte, ami *az eljárások észszerű határidőben történő folytatásával összefüggésben az érintettek tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jogával összefüggésben visszasságot okozott*.

A BFKH tehát – a Kr.-ben az eljárására előírt 8 napos határidő helyett – hónapokig, közel egy évig is határidőben tartotta a kérelmeket, és amikor tett is intézkedést az ügyben, az is bizonytalan kimenetelű (és jogalapú) intézkedés volt, mindezzel *súlyosan megsértve az érintett személyek tisztességes eljáráshoz fűződő jogát*. Hangsúlyozandó, hogy *az adatvédelmi szabályokra történő hivatkozás, illetve az azokról folytatott vita sem legitimálhatja azt a körülményt, hogy az állami szervek közötti egyet nem értés és negatív hatásköri összefüggés okán az eljárások évekig elhúzódnak, lényegében leállnak, az érintett személyek jogérvényesítését ellehetetlenítve ezáltal*. Az érintett állami szerveknek – akár az erre hatáskörrel rendelkező Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság bevonásával is – az eltelt időben lehetőségük és az Ákr. szabályai szerint kötelezettségük volt arra, hogy a problémakörrel érdemben egyeztessenek, arra jogi megoldást találjanak. Ehhez kapcsolódóan utalnom szükséges az Ákr. 18.§-ban foglalt hatásköri vita rendezésének szabályaira is. A tényállásban leírtak szerint ugyanis a BFKH a benyújtott kérelmekkel összefüggésben nem járt el határidőben, a Kr. szabályai szerint, azokat elbírálását határozatlan időre elhalasztotta, és ennek indokaként arra hivatkozott, hogy nem volt egyértelmű állásfoglalás az eljárást illetően, és az EMMI iránymutatását, figyelemmel arra, hogy nem szakmai irányítója, nem fogadhatta el. Sajátos továbbá, hogy bár a BFKH az EMMI-től kvázi szakhatóságként várt

volna állásfoglalást, elmulasztotta figyelembe venni az általa „szakhatóságnak” tekintett szerv álláspontját a „támogató egészségügyi szakvélemény” mibenlétéről, feltételeiről. Ebben a helyzetben mindazonáltal a BFKH-nak az Ákr. szerint azonnal, illetőleg három napon belül egyeztetést kellett volna kezdenie a hatásköri vita kérdésében. Mivel ez nem vezetett eredményre, így az Ákr. 18. § (3) bekezdés b) pontja alapján kérnie kellett volna a közigazgatási bíróságot az eljárásra hatáskörrel rendelkező hatóság kijelölésére.

Megállapítom, hogy az érdemi ügyintézés érintő mulasztás még akkor is súlyosan sértette volna *az érintettek tisztességes eljáráshoz, mind pedig az emberi méltósághoz való jogból levezethető önrendelkezési jogát, ha nem lennének az Ákr.-ben a fenti eljárási szabályok, amelyek segítséget nyújtanak a hatóságoknak a hatásköri összeütközések feloldására.*

3.4. A fentiekben megállapított alapjogsérelmeknek különös súlyt ad, hogy az eljárás jogalapja tekintetében az *időközben bekövetkezett jogszabályváltozás*, amely egészen az Alkotmánybíróság döntéséig a folyamatban lévő ügyekre is irányadó volt, ideiglenesen ellehetetlenítette, de legalábbis további közel egy évvel meghosszabbította az érintettek jogérvényesítésének időtartamát. „A megváltozott anyagi jogi szabályozásnak a folyamatban lévő közigazgatási eljárásban való alkalmazása arra vezetett, hogy a felperes által, a korábban fennálló jogszabályi környezetben kezdeményezett eljárása megszüntetésre került.”, mutat rá az Alkotmánybíróság a 2021 márciusában hozott döntésében. A testület hangsúlyozta továbbá: az előtte lévő konkrét ügyben – hasonlóan a hivatalomhoz forduló beadványozókhoz – *az eljárás eleve azért volt folyamatban az At. módosításának hatálybalépésekor, mert azt a közigazgatási szerv a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem folytatta le*, ami a testület értékelése szerint megkérdőjelezi az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljárás megvalósulását.

Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával ellentétesnek ítélte, hogy az At.-nek az eljárás jogalapját érintő módosítását a folyamatban lévő és megismételt eljárásokban is alkalmazni rendelte a törvény. ***A határozatból kiolvasható követelmény tehát ezen jogsértés orvoslása, azaz az At. módosításának időpontjában folyamatban lévő, illetve a megismételt eljárások haladéktalan lefolytatása. Ebben jelenthetnek segítséget az érintett szervek számára az e jelentésben megfogalmazott szempontok.***

Az alapvető jogok biztosa eljárása során észlelte, hogy a nem jogi megváltoztatásának eljárását szabályozó eljárási rendelkezést (a Kr. 7.§-át) hatályon kívül helyezték. *Az AB döntése azonban minden jogalkalmazóra kötelező, így az anyakönyvi hatóság e jogszabályváltozás tényétől függetlenül köteles e kérelmezők esetében az AB határozat szerinti követelménynek eleget tenni és lefolytatni az eljárást.* Ezzel összefüggésben fontosnak tartom utalni a jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. törvény 15. § (2) bekezdés b) pontjára is, melynek értelmében *a jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálya alatt megkezdett eljárási cselekményekre a jogszabályi rendelkezés hatályvesztését követően is alkalmazni kell.*

Az Alkotmánybíróság döntésének eleget tevő megoldást az eljáró hatóságnak kell megtalálnia a jogszabályi rendelkezések megfelelő értelmezésével. Megítélésem szerint felvethető például, hogy az Ákr. 3.§-ában rögzített hivatalbóliság elvére is figyelemmel az Ákr. 120. § (1) bekezdésében rögzített szabály alkalmazása, melynek értelmében, ha a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését annak közlésétől – a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény 5/A. §-ába ütköző esetben a büntetőügyben hozott határozat közlésétől – számított egy éven belül, legfeljebb egy ízben módosítja vagy visszavonja.

Relevanciával bírhat továbbá az Ákr. 121.§-ban rögzített felügyeleti eljárás jogintézménye, melynek értelmében, ha a hatóság döntése jogszabályt sért, a felügyeleti szerv azt legfeljebb egy ízben megváltoztatja vagy megsemmisíti, és szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja, erre öt éven belül van lehetőség.

Fontosnak tartom ezzel összefüggésben továbbá hangsúlyozni, hogy a kérelmezők hónapokig tartó várakoztatása önmagában olyan súlyú alapjogsértést és egyben eljárási szabálysértést is megvalósítanak, amelyek az Ákr. 123.§ értelmében ilyen ügyekben az ügyfelek hátrányára született döntések semmisségét is megalapozzák.

3.5. A beadványozó, akinek panasza alapján az eljárás megindításra került, a névváltoztatási eljárását 2018 szeptemberében indította meg. Ügyében érdemi döntéshozatalra – az állami szervek fent részletezett, a jogbiztonság elvét és a tisztességes eljárás követelményét sértő mulasztása illetve eljárása okán nem került sor, *2019. július 9-i végzésében* a BFKH az „ügyfél kérelmére hivatkozással”, de a „hatáskörének és illetékességének hiányát” megállapítva *átette az iratokat* a bejegyzés teljesítésére hatáskörrel, illetékességgel rendelkező születést nyilvántartó *anyakönyvvezetőnek*. Az anyakönyvvezető pedig azért utasította el a kérelmet, mert nem kapott a bejegyzés teljesítéséhez a Kr. 7. §-a szerint szükséges értesítést a BFKH-tól.

Álláspontom szerint, a beadványozó ügyében a rendelkezésemre bocsátott iratok alapján megalapozott kétségek merülnek fel a Kormányhivatal áttételről szóló döntésének jogszerűségével összefüggésben, így a beadványozó alapvető jogait érintő visszásság orvoslása érdekében szükséges annak az Ákr. 121.§ alapján felügyeleti eljárás keretében történő felülvizsgálata, (figyelemmel az Ákr. 123.§-ban rögzített rendelkezésekre is), és a Kormányhivatal új eljárásra utasítása. (A felügyeleti eljárás jogkövetkezményeként a megismételt eljárásban, figyelemmel az Alkotmánybíróság 2021. márciusi döntésére, az At. 2020. május 29. előtt hatályos rendelkezéseit szükséges alkalmazni.)

Az eljárást eredetileg kezdeményező panaszos problémája nem egyedi, hanem *rendszerszintű, az eljárás valamennyi alanyát egyaránt érinti*, hiszen a kérelmek elbírálása a BFKH-nál 2018 júniusa óta szünetelt. *Ezért szükségesnek tartom, hogy a további érintett személyek alapvető jogaival összefüggő visszásság orvoslása érdekében kerüljön sor a BFKH mindazon döntéseinek a felügyeleti eljárás körében történő vizsgálatára, amelyekben az iratok anyakönyvvezetőhöz történő áttételére a Kr. 7.§ által szabályozott, „a nem megváltoztatásáról, valamint az ennek következtében szükséges utónév módosításáról szóló értesítés” hiányában került sor, akár hatáskör hiányára, akár az ügyfél kérelmére hivatkozva.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapjogi visszásságok elhárítása és a jövőbeni visszásságok megelőzése érdekében, az Alkotmánybíróság 2021. március 9-én hozott, III/02030/2020. ügyszámú határozatára figyelemmel

1. az Ajbt. 31.§ és 32. §-ai alapján felkérem a Miniszterelnökséget vezető minisztert valamint Budapest Főváros Kormányhivatalát vezető kormány megbízottat arra, hogy a jelentésben foglalt alapjogi visszásságok orvoslása, valamint az Alkotmánybíróság 2021. március 9-én hozott, III/02030/2020. ügyszámú határozatában foglaltak végrehajtása érdekében haladéktalanul intézkedjenek a 2020. május 29. napja előtt benyújtott, 2020. május 29-én folyamatban lévő kérelmek nyomán az Ákr. szerinti határidőn belül, az Alkotmánybíróság határozatában foglalt követelményeknek eleget tevő, a nem jogi megváltoztatására irányuló eljárások lefolytatásáról.

2. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy folytassa le az Ákr. 121. § szerinti felügyeleti eljárást a Budapest Főváros Kormányhivatala mindazon döntései tekintetében, amelyekben 2018. január 1. és 2020. május 29. között az iratok anyakönyvvezetőhöz történő áttételére a Kr. 7.§ által szabályozott, „a nem megváltoztatásáról, valamint az ennek következtében szükséges utónév módosításáról szóló értesítés” hiányában került sor.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos
az alapvető jogok biztosa