

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-2949/2014 ügyben**

Előadó: dr. Kurunczi Gábor

**Az eljárás megindítása**

Egy panaszos azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy bár már nem áll cselekvőképességet korlátozó gondokság alatt, a májusi Európai Parlamenti (EP) választásokon nem gyakorolhatta választójogát. A panaszos által megküldött iratok tanúsága szerint a Szekszárdi Városi Bíróság a 18.P.21.063/2008/11. számú 2009. április 23-án kelt és jogorvoslat hiányában jogerőre is emelkedett ítéletével megszüntette a cselekvőképességet korlátozó gondokságát (amelynek nyomán a Szekszárd Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának Szociális és Gyámhivatal a Gy. 508-4/2009. számú határozatával gondnokát is felmentette). Ezt követően a panaszos a Nemzeti Választási Iroda (NVI) tájékoztatása alapján részt is vett a 2014. április 6-ai országgyűlési választásokon. Az EP választást megelőzően azonban (2014. május 20-án) arról értesítette az NVI, hogy nem rendelkezik választójoggal, mivel a választójoggal nem rendelkezők névjegyzékében szerepel.

Figyelemmel arra, hogy a panaszos beadványa alapján nem volt kizárható, hogy az ügyben a választójoggal, mint alapvető joggal összefüggő visszásság történt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdés g) pontja alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem az NVI elnökét, valamint a gondnokoltak nyilvántartásának vezetéséért felelős szerv, az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökét, akiktől az ügyre vonatkozó tájékoztatást és a rendelkezésükre álló iratok megküldését kértem.

**A megállapított tényállás**

A panaszost a Szekszárdi Városi Bíróság a 14.P.20.240/2005/12. számú ítéletével helyezte gondnokság alá, amelyet követően Szekszárd Megyei Jogú Város Gyámhivatala (a továbbiakban: Gyámhivatal) gondnokot rendelt ki részére. A gyámhivatal indítványára azonban 2009-ben a Szekszárdi Városi Bíróság felülvizsgálta a panaszos gondnokság alá helyezését és a 2009. április 23-án kelt 18.9.21.063/2008/11. számú ítéletével meg is szüntette. A fellebbezési idő elteltével az ítélet jogerőre emelkedett, így a gyámhivatal 2009. május 13-án kelt határozatával a panaszos gondnokát felmentette. A panaszos ezzel visszanyerte választójogát és azt gyakorolta is különböző választásokon, többek között a 2014. április 6-i országgyűlési képviselő választásokon.

A vizsgálat megindítását követően elsőként az NVI elnökétől kértem felvilágosítást, aki válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) rendelkezései szerint az NVI vezeti a választójoggal nem rendelkezők nyilvántartását, amelynek gondnokoltakra vonatkozó részét a Ve. 98. § (2) bekezdése szerint egyedi informatikai alkalmazás (ún. NESZA adatbázis) igénybevételevel, közvetlen adathozzáféréssel veszi át a gondnokoltak OBH által vezetett nyilvántartásából. *Az NVI által megküldött iratok tanúsága szerint a panaszos a 2014. június 5-ei lekérdezés alapján is a gondnokoltak nyilvántartásában szerepelt, a Szekszárdi Városi Bíróság P.20.240/2005/12. számú ítéletére való hivatkozással (a nyilvántartás frissítésének utolsó dátuma pedig 2014. május 19-e volt).* Az NVI válaszána k beérkezését követően kerestem meg az OBH elnökét, aki válaszában az alábbiakról tájékoztatott.

Az OBH a panaszos beadványát 2014 júniusában maga is megvizsgálta, és megállapította, hogy a panaszos gondnokság alá helyezését a Szekszárdi Városi Bíróság 18.P.21.068/2008/2011. számú 2009. április 23. napján jogerőre emelkedett ítéletével megszüntette. *Ezen időponttól kezdve a panaszos nem áll gondokság alatt.*

A gondnokoltak és az előzetes jognyilatkozatok nyilvántartásáról szóló 2013. évi CLXXV. törvény 5. §-a alapján a NESZA adatbázist az OBH vezeti, amelynek részét képezi a belátási képességgel nem rendelkező gondnokság alatt álló személyek adatbázisa is.

Az OBH-t azonban csak 2014. január 1-jétől terheli ez az adatszolgáltatási kötelezettség, korábban a NESZA adatbázis a gyámhivatalok által szolgáltatott adatokból állt össze. *Az OBH elnökének tájékoztatása szerint az OBH adatbázisa alapvetően nem ilyen célra és nem ilyen jellegű adatszolgáltatásra került kifejlesztésre 2002-ben.* A NESZA adatbázis tartalmazza a 2002 előtt gondnokság alá helyezett személyeket is, figyelemmel azonban arra, hogy az adatok migrációja kézi bevitellel történt, azok sok esetben hiányosak, hibásak lehetnek.

*Az OBH elnöke szerint ezért az adatbázis adattisztítási felülvizsgálatot igényel, amit az OBH a választásokhoz kötődő törvényi kötelezettségére is figyelemmel már az előző évben megkezdett és folyamatosan folytat.* Az adattisztítás magában foglalja azon tevékenységet, amellyel az OBH a gondnokság alatt álló személyek adatait személy- és lakcím nyilvántartásban meglévő hatályos adataival manuális és informatikai úton összeveti. *Megerősítette, hogy a panaszos a 2009-ben jogerőre emelkedett megszüntető bírósági ítélet ellenére szerepelt a gondokoltak nyilvántartásában, egészen 2014. június 25-ig.* Véleménye szerint a panaszos 2014 májusában azért került a NESZA adatbázisba, mert a gondokoltak nyilvántartása – bár az adatátadás a két társszerv között ugyan folyamatos – a bírósági adattisztítás következtében csak így volt informatikailag értelmezhető, átadható, és az NVI által is beazonosítható. A gondnokság alá helyezésre vonatkozó adat azonban sajnos hibásan szerepelt az átadott adatok között.

*Az OBH az adatkezelő bíróság figyelmét felhívta a törlés hiányára, amire a hiánypótlást 2014. június 25. napján el is végezték.* Az adatkezelési mulasztással összefüggésben a további igazgatási intézkedés megtételére jogosult, érintett bíróság vezetőjét az eset körülményeiről az OBH elnöke külön is tájékoztatta annak érdekében, hogy mérlegelni tudja a szükséges jogkövetkezményeket.

### **Az érintett alapvető jogok és államcéllok**

- *választójog* (Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés: „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”)

### **A vizsgálat megállapításai**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg, amelynek 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: 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. A 18. § (1) bekezdés g) pontja szerint az alapvető jogok biztosja vizsgálhatja a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv tevékenységét is (kizárólag e jogköre tekintetében). Az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e) pontja szerint az alapvető jogok biztosja nem vizsgálhatja a bíróságok tevékenységét, így a bíróságok a 18. § (1) bekezdés g) pontja tekintetében egyéb szervnek minősülnek.

A Ve. 76. § (1) bekezdés a) pontja alapján az NVI vezeti központi névjegyzéket, ami alatt nem csak a választójoggal rendelkezők jegyzékét, hanem a választójoggal nem rendelkezők jegyzékét is érteni kell.

A Ve. 13/A. §-a alapján a cselekvőképességükben korlátozott vagy kizárt személyek nem rendelkeznek választójoggal (*egészen addig amíg a választójogosultságra kiterjedő korlátozottságuk a bíróság ítéletével meg nem szünteti*), így ezen személyek automatikusan a választójoggal nem rendelkezők névjegyzékébe kerülnek. A gondnokoltak és az előzetes jognyilatkozatok nyilvántartásáról szóló 2013. évi CLXXV. törvény 5. §-a alapján a gondnokoltak nyilvántartásának vezetéséért felelős szerv az OBH, így az NVI a választójoggal nem rendelkezők névjegyzékének összeállításánál, az OBH által vezetett nyilvántartásra (NESZA adatbázis) támaszkodva állítja össze a választójoggal nem rendelkezők névjegyzékének gondnokoltakra vonatkozó részét.

Mindezek alapján megállapítható, hogy bár az OBH fő tevékenységi köre tekintetében nem vizsgálható, a vizsgált ügy vonatkozásában – tekintettel arra, hogy a gondnokoltak nyilvántartása kapcsán közigazgatási jogkört gyakorol – fennáll az alapvető jogok biztosának hatásköre.

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztos a alapjogvédő tevékenységet lát el. Az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdéséből következően elsődleges feladata, hogy az egyéni alapjogokkal kapcsolatos visszasságokat kivizsgálja és kivizsgáltassa, továbbá, hogy azok orvoslását kezdeményezze. Az Alaptörvény rendszerében tehát az alapvető jogok biztos a nem általános törvényességi felügyeletet gyakorol a jogszabályok betartása felett, hanem abból a szempontból folytatja le vizsgálatait, hogy az érintettek alapjogai érvényesültek-e vagy alkotmányos visszasság merült fel.

Az alapvető jogok biztos a elsődlegesen az Ajbt. 18. §-a alapján hatáskörébe tartozó kérdésekkel összefüggésben folytathat le vizsgálatot, és az azokkal kapcsolatban megállapított alapjogi visszasságok megszüntetésére, illetve a vizsgált jogszabály magasabb jogszabályokkal való ellentmondásaira hívhatja fel a vizsgálattal érintett szervek figyelmét. Mindezeket túl fontos megjegyezni, hogy az Ajbt. alapján az alapvető jogok biztos a vizsgálata során megállapított visszasságokkal kapcsolatban ajánlást tehet, vagy kezdeményezést fogalmazhat meg a vizsgálattal érintett szerv vagy ajánlás esetében annak felügyeleti szerve részére a visszasság orvoslása érdekében.

### **Az érintett alapjog tekintetében**

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

A testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt mondta ki, 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”.

A hivatkozott határozatokban foglaltakkal összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, 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 határozataiban tett megállapításokat és kifejtett következtetéseket.

*Az Alaptörvény XXIII. cikkének (1) bekezdése minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.*

Az Alkotmánybíróság számos határozatában vizsgálta a választójogot. Megállapítása szerint a választójog az Alaptörvényben – korábban az Alkotmányban – elismert, a népszuverenitás elvének érvényre juttatását garantáló alapvető jog.

A választójog alanyi oldalán alapvetően a választásra jogosult állampolgár azon szabadsága áll, amelynek birtokában jogosult eldönteni, hogy gyakorolja-e a választójogát vagy sem, illetve, hogy kire adja le szavazatát. Ezzel szemben az Alaptörvény nem biztosít alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik, pusztán a saját akarat-elhatározásából – törvényben meghatározott feltételektől függetlenül – a választásokon jelöltként elinduljon.

A választójog érvényesülése azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy biztosítsa gyakorlásának feltételeit és törvényben határozza meg annak módját, rendjét, valamint garanciáit. A választójog gyakorlásának biztosítása érdekében az államnak aktív magatartást kell tanúsítania. A választójog intézményvédelmi oldalán az állam a választójog gyakorlását lehetővé tevő, azt elősegítő szabályok megalkotására, és azok érvényesítésére köteles. Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy nem gördíthet olyan akadályt a választójog gyakorlása elé, amely a választási részvételt alaptörvény-ellenesen korlátozná.

Az Alaptörvény – az Alkotmányhoz hasonlóan – a választójog gyakorlásának pontosabb kereteiről nem tartalmaz részletes rendelkezéseket, a törvényhozásra bízva a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, így a garanciarendszer kialakítását is. Az Országgyűlés ezért széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási eljárás szabályainak megállapítása során, beleértve a szavazás szabályait is. E döntési szabadság azonban csak az Alaptörvény keretei között gyakorolható, a törvényhozó úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alaptörvény rendelkezéseivel ne ütközzenek, az Alaptörvényben szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak. Az állam széles mérlegelési lehetőséget élvez a konkrét szabályozás területén, a választójog gyakorlásának feltételei azonban nem nehezíthetik meg a népakarat szabad kifejezését, továbbá nem gátolhatják a választójogban kiteljesedő döntési szabadságot. [1/2013. (I. 7.) AB határozat, 63/B/1995. AB határozat]

### **Az ügy érdemében**

A fentiek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a panaszos az OBH adattisztításban való mulasztása miatt szerepelt *tévesen* a NESZA adatbázisban, így annak ellenére nem tudott választójogával élni a 2014. május 25-i EP választásokon, hogy 2009 óta már nem áll gondnokság alatt. *Az OBH által is elismert mulasztás miatt azonban – az OBH tevékenysége által – sérült a panaszos választójoga.* Amennyiben az OBH az adatok NVI-nek való átadása során kellő körültekintéssel járt volna el, és az adatok tisztítását a 2014. április 6-i országgyűlési képviselők választásáig elvégezte volna, nem kerülhetett volna sor a panaszos választójogával összefüggő fenti visszásságra.

Miután az OBH törölte a panaszost a NESZA adatbázisából, így az elkövetkező választásokon már gyakorolhatja választójogát. Követelménynek tartom azonban, hogy az alapjogsérelem lehetősége más választópolgárok esetében sem álljon fenn.

A megállapított tényállás, valamint a Ve., továbbá a gondnokoltak és az előzetes jognyilatkozatok nyilvántartásáról szóló 2013. évi CLXXV. törvény rendelkezései alapján egyértelműen megállapítható, hogy nem az NVI tevékenysége okozott a panaszosnak alapjogi visszásságot.

*Ennek ellenére megfontolásra javaslom, hogy az NVI, illetve a helyi választási irodák az őszi önkormányzati választások során, az esetlegesen jelentkező hasonló ügyekben – az adott ügyben érintett személy fellebbezése esetén – a törvény által előírt általános tájékoztatást megelőzően vegyék fel a kapcsolatot az OBH-val, annak érdekében, hogy az esetleges hibás adattisztítás miatt ne essenek el a választópolgárok az őket megillető alkotmányos alapjog gyakorlásától – hiszen ezen alapjog sérelme esetén az okozott visszásság utólagosan nem állítható helyre.*

### **Intézkedésem**

Tekintettel arra, hogy a jelentésben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság orvoslásáról, valamint jövőbeni bekövetkezésének megelőzéséről az OBH elnöke már saját hatáskörében gondoskodott, így külön intézkedést nem tartok szükségesnek.

*Fontosnak tartom azonban felhívni az OBH elnökének figyelmét, hogy annak érdekében, hogy a 2014. október 12-i önkormányzati választásokon ne fordulhasson elő hasonló helyzet – nem kizárólag a panaszos tekintetében, hiszen a megállapított tényállás alapján egyértelmű, hogy 2014. június 25.-től a panaszos már nem szerepel a NESZA adatbázisban – minél előbb végezze el (amennyiben ez még jelenleg is folyamatban van) a NESZA adatbázis adattisztítását.*

Budapest, 2014. augusztus

Székely László sk.