

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5777/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindulása

A neve elhallgatását kérő, évek óta külföldön élő magyar állampolgár panaszos a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében, Tökölön fogvatartott hozzátartozóját rendszeresen látogatja. Az intézet területére való belépéskor a személyazonosításhoz szükséges igazolványon kívül, lakcímkártyát is be kell mutatnia. Ez utóbbi okmány használata azonban problémát okoz számára, mert véglegesen külföldön kíván élni. A lakcímnnyilvántartásból való törlés esetén a személyi azonosítójáról és a lakcíméről szóló hatósági igazolványt is le kellene adnia. A magyarországi lakcím fenntartása ugyanakkor adófizetési kötelezettséggel jár. Mindezidáig csak azért nem szüntette meg véglegesen magyarországi lakcímét, mert a látogatás alkalmával lakcímkártya bemutatására is kötelezi az intézet. A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, a kapcsolattartáshoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során megkerestem a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének parancsnokát tájékoztatást kérve a látogatók beléptetésére vonatkozó intézeti gyakorlatról.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A kapcsolattartás joga: *Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.* [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

Az alkalmazott jogszabályokat és rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.

A megkeresett szerv válasza

A Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének parancsnoka rámutatott arra, hogy a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 14. § (2) bekezdése szerint a bv. szerv területére belépni szándékozó személyt a személyazonosságának és a belépés indokának a megállapítása céljából igazoltatni kell. A személyazonosság igazolására a személyi igazolvány, az útlevél, illetőleg a vezetői engedély akkor alkalmas, ha az azonosítást végző szervezet adatbázisában az okmányokon szereplő összes információ rendelkezésre áll. A bv. szerv területére belépni szándékozó látogató személy személyazonosságának megállapításához az intézet nyilvántartásában – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 3. § (1) bekezdése, valamint a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 28/A. §-a alapján – csak az alábbi adatokat tárolják: a) családi és utónevet; b) lakcímet (székhelyet); c) telefonszámot és d) kapcsolattartói minőséget.

A beléptetést végrehajtó felügyelőnek vizsgálnia kell, hogy a nyilvántartási adatok (látogatási engedélyen szereplő adatok) megegyeznek-e a bemutatott okmányok adataival. Önmagában a név egyezése még nem jogosít belépésre, mert felléphet névegyezés, ezért

szükséges a névazonosság megállapítása mellett a lakcím egyezése. A lakcím egyeztetése során külön figyelmet kell fordítani a másik – személyazonosságot igazoló – okmány és a lakcímet igazoló hatósági igazolvány egyéb adatainak összevetésére (pl. születési idő, anyja neve). A beléptetést csak abban az esetben lehet engedélyezni, amennyiben az azonosítás kétséget kizáróan megtörtént és az okmányok adatai egyeznek, illetve érvényesek (lejárati időn belüliek). Az intézet a kapcsolattartó részére a látogatási engedély mellett megküldi az intézet által készített tájékoztatót, amelyben részletesen szerepel, mely okmányok együttes megléte és érvényessége alapján kerül sor a belépés engedélyezésére.

Fogvatartotti kapcsolattartóként történő rögzítésre csak a kapcsolattartói nyilatkozat kitöltését követően van lehetőség. Az intézetben rendszeresített szóban forgó nyilatkozat tájékoztatót is tartalmaz az adatkezelési szabályokról.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a panasszal érintett büntetés-végrehajtási intézetre.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.²

Az Alaptörvény VI. cikkének (1) bekezdése védi a magán- és családi életet és alkotmányos szinten megjelenik az otthon és a kapcsolattartás fogalma is. A magánszféra védelme összefügg más alapjogokkal, így legszorosabban az emberi méltóság jogával, sőt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint annak egyik alkotóeleme. (1115/B/1995. AB határozat)

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*” [Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat]

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.³

A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több jelentésemben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogséremlmek bekövetkezésének.

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 14. § (2) bekezdése szerint a bv. szerv területére belépni szándékozó személyt a személyazonosságának és a belépés indokának a megállapítása céljából igazoltatni kell.

A törvény 28/A. §-a értelmében a büntetés-végrehajtási szervezet a végrehajtás rendjének és biztonságának megőrzése érdekében és a kapcsolattartó személyazonosságának a látogatás alkalmából történő megállapítása céljából – a kapcsolattartóként megjelölt személy hozzájárulásával – nyilvántartja mindazoknak a személyeknek a személyes adatait, akikkel a fogvatartott kapcsolatot tart fenn. A kapcsolattartók nyilvántartása kiterjed a kapcsolattartó

- a) családi és utónevére,
- b) lakcíme (székhelyére),
- c) telefonszámára és
- d) kapcsolattartói minőségére.

A polgárok személyi adatainak és lakcímeinek nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) 29. § (3) és (4) bekezdése szerint a *személyazonosító igazolvány* a polgár minden olyan adatát tartalmazza, amely alapján a személyazonossága megfelelően beazonosítható, így különösen a nevét, születési helyét, születési idejét, állampolgárságát, anyja nevét, nemét, arcképét, aláírását, ha a 14. életévét betöltötte, illetőleg a személyazonosító igazolvány okmányazonosítóját és érvényességi idejét. A polgár személyazonosságát – a személyazonosító igazolványon túl – az érvényes útlevél vagy a kártyaformátumú vezetői engedély igazolja. A személyazonosítás céljából – jogszabályban meghatározott kivételekkel – a polgár nem kötelezhető más okmány bemutatására.

A személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény az alábbiak szerint rendelkezik:

4. § (1) A polgárt

- a) *természetes személyazonosító adataival,*
- b) *a természetes személyazonosító adatokból kiválasztott, az adatkezelés célja szerint szükséges és megfelelő mértékű adattal vagy*
- c) *törvényben meghatározott esetben családi és utónevével, valamint az e törvényben meghatározott azonosító kóddal*
(a továbbiakban együtt: azonosítási módok) kell azonosítani.

³ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

(2) *A polgárt saját maga azonosítása céljából csak egy azonosítási mód alkalmazására lehet kötelezni.*

(3) *Törvény eltérő rendelkezése hiányában a polgár az (1) bekezdés szerinti adatok igazolásának módját szabadon megválaszthatja.*

(4) *Természetes személyazonosító adat a polgár*

a) *családi és utóneve, születési családi és utóneve,*

b) *születési helye,*

c) *születési ideje és*

d) *anyja születési családi és utóneve.*

A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka biztonsági és fogvatartási helyettesének 2-1/1/2008. (IK Bv.Mell.4.) BFH intézkedése a büntetés-végrehajtási szervek területére történő be- és kilépés, valamint a büntetés-végrehajtási szervek területén tartózkodás részletes szabályairól úgy rendelkezik, hogy a bv. szerv területére belépni szándékozó személy személyazonosságának és a belépés indokának a megállapítása céljából köteles magát igazolni. A fogvatartotthoz látogatási céllal érkező személy ezt a látogatási engedély és a személyazonosság megállapítására alkalmas igazolvány együttes bemutatásával teheti meg.

A Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében rendszeresített kapcsolattartói nyilatkozatban a kapcsolattartónak a nevét, lakcímét és telefonszámát kell feltüntetnie. A nyilatkozat „Tájékoztató” része – az adatkezelés jogalapjaként – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánításáról szóló 1992. évi LXIII., valamint a büntetés-végrehajtás szervezetéről szóló 1995. évi CVII. törvényeket jelöli meg. Kifejezésre juttatja azt is, hogy amennyiben a látogatási engedélyen szereplő lakcím nem egyezik a lakcímet igazoló hatósági igazolványon szereplő címmel, vagy az igazolvány hiányzik, a hozzátartozót nem engedik be az intézetbe.

Mindenekelőtt rá kívánok mutatni arra, hogy az 1992. évi LXIII. törvényt az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 2012. január 1-jével hatályon kívül helyezte. Hatályon kívül helyezett jogszabályra való bármilyen hivatkozás pedig *sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.*

Emellett hangsúlyozom, hogy a lakcímkártya belépéshez való kötelező bemutatása a hivatkozott jogszabályokból nem következik, a látogató személyazonosságának ellenőrzéséhez pedig közvetlenül nem szükséges, a személyazonosság lakcímkártya hiányában is megállapítható. Önmagában az a körülmény, hogy a büntetés-végrehajtás szervezetéről szóló 1995. évi CVII. törvény szerint a kapcsolattartók nyilvánítása kiterjed a kapcsolattartó személy lakcímére is, nem jelenti azt, hogy a fogvatartottat meglátogatni szándékozó személy lakcímének ellenőrzése egyik feltétele a belépés engedélyezésének.

A látogató személyazonosságának azonosítása kizárólag az Nytv-ben meghatározott okmányok valamelyikének bemutatásával vagy az 1996. évi XX. törvényben meghatározott valamely azonosítási mód alkalmazásával történhet. Az 1995. évi CVII. törvény is csak a látogató személy személyazonosságának és a belépés indokának a megállapítását írja elő, a lakcím ellenőrzését nem. A lakcím nyilvánítására vonatkozó rendelkezés nem értelmezhető úgy, hogy akinek nincs magyarországi lakóhelye és ennek következtében lakcímet igazoló hatósági igazolványa, az nem léptethető be az intézet területére. Amennyiben ugyanis a kapcsolattartó külföldön élő személy, lakóhelyének igazolására magyar lakcímkártya általában nem áll rendelkezésre.

Mindezekre tekintettel a kapcsolattartónak/hozzátartozónak szóló tájékoztató azon része, miszerint a lakcímet igazoló hatósági igazolvány hiányában a látogató nem engedhető be az intézet területére, *összeegyeztethetetlen a jogállamiság elvével, és közvetlenül veszélyezteti a tisztességes eljáráshoz, valamint a fogvatartottat és hozzátartozóját megillető kapcsolattartáshoz való jog érvényesülését.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *kezdeményezem a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének parancsnokánál, hogy a kapcsolattartói nyilatkozat „Tájékoztató” részében az adatkezelés jogalapjaként megjelölt jogszabályi hivatkozást módosítsa, a lakcímkártya bemutatására vonatkozó előírást törölje, illetve a fogvatartott kapcsolattartójának intézet területére való beléptetésekor kizárólag a személyazonosság megállapítására alkalmas okmány bemutatását rendelje el.*

Budapest 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: az alkalmazott jogszabályok:

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról

1996. évi XX. törvény a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról

4. § (1) a polgárt

- a) természetes személyazonosító adataival,
- b) a természetes személyazonosító adatokból kiválasztott, az adatkezelés célja szerint szükséges és megfelelő mértékű adattal vagy
- c) törvényben meghatározott esetben családi és utónevével, valamint az e törvényben meghatározott azonosító kóddal

(a továbbiakban együtt: azonosítási módok) kell azonosítani.

(2) A polgárt saját maga azonosítása céljából csak egy azonosítási mód alkalmazására lehet kötelezni.

(3) Törvény eltérő rendelkezése hiányában a polgár az (1) bekezdés szerinti adatok igazolásának módját szabadon megválaszthatja.

(4) Természetes személyazonosító adat a polgár

- a) családi és utóneve, születési családi és utóneve,
- b) születési helye,
- c) születési ideje és
- d) anyja születési családi és utóneve.

1995. évi CVII. törvény a büntetés-végrehajtási szervezetről

Belépés a bv. szerv területére

14. § (1) A bv. szerv területére belépő személy köteles a bv. szerv rendjére és biztonságára vonatkozó előírásokat betartani.

(2) A bv. szerv területére belépni szándékozó személyt a személyazonosságának és a belépés indokának a megállapítása céljából igazolatni kell.

(7) A bv. szerv rendjére és a biztonságára vonatkozó legfontosabb előírásokról szóban, illetve a részletes szabályokról – ideértve a be nem vihető tárgyak jegyzékét is – a belépni szándékozó személyeket írásban tájékoztatni kell.

(8) A bv. szervek területére való belépés, a tartózkodás és a kilépés részletes szabályait, továbbá a bv. szerv területén hivatali (szolgálati) tevékenységet végző személyekre vonatkozó sajátos rendelkezéseket külön jogszabály tartalmazza.

28/A. § A büntetés-végrehajtási szervezet a végrehajtás rendjének és biztonságának megőrzése érdekében és a kapcsolattartó személyazonosságának a látogatás alkalmából történő megállapítása céljából – a kapcsolattartóként megjelölt személy hozzájárulásával – nyilvántartja mindazoknak a személyeknek a személyes adatait, akikkel a fogvatartott kapcsolatot tart fenn (a továbbiakban: kapcsolattartó). A kapcsolattartók nyilvántartása kiterjed a kapcsolattartó

- a) családi és utónevére,
- b) lakcíme (székhelyére),
- c) telefonszámára és
- d) kapcsolattartói minőségére.

1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról (Nytv.)

29. § (3) A személyazonosító igazolvány tartalmazza a polgár

- a) nevét;
- b) születési helyét;
- c) születési idejét;
- d) állampolgárságát;
- e) anyja nevét;
- f) nemét;
- g) arcképét;
- h) aláírását, ha a 14. életévét betöltötte;
- i) a személyazonosító igazolvány okmányazonosítóját és érvényességi idejét.

(4) A polgár személyazonosságát – a személyazonosító igazolványon túl – az érvényes útlevel vagy a kártyaformátumú vezetői engedély igazolja. A személyazonosítás céljából – jogszabályban meghatározott kivételekkel – a polgár nem kötelezhető más okmány bemutatására.

44/2007. (IX. 19.) IRM rendelet a büntetés-végrehajtási szervek területére történő be- és kilépés, valamint a büntetés-végrehajtási szervek területén tartózkodás részletes szabályairól

2. § (1) A bv. szerv területére belépő személy köteles

- a) a személyazonosságát igazolni és a belépés indokát közölni;

A fogvatartott látogatóira vonatkozó rendelkezések

9. § (1) A fogvatartott látogatója a látogatási engedély alapján léptethető a bv. szerv területére. A látogató ruházatát és csomagját ellenőrizni kell, amihez technikai eszköz és szolgálati kutya is igénybe vehető.