

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1612/2014. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

Az eljárás megindulása

A Menhely Alapítvány az állampolgárok értesítési címének bejelentésével és nyilvántartásával kapcsolatban kérte a segítségemet. A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam, amelynek során tájékoztatást kértem a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Hivatalától (a továbbiakban: KEKKH).

Érintett alapvető jog

A jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.)
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet (Nytv. vhr.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint a Menhely Alapítvány Hajléktalan Jogvédő Fórumának ügyfelei, akik értesítési címet szerettek volna bejelenteni az okmányirodáknál, rendszeresen elutasító választ kaptak. Az okmányirodák sokszor nem rendelkeztek az értesítési cím bejelentésére alkalmas nyomtatvánnyal, illetve nem tudták regisztrálni az ügyfelet az arra alkalmatlan, hiányos nyilvántartási rendszerre hivatkozva. A jogszabály lehetőséget ad arra, hogy értesítési cím szerepeljen a polgárok személyi, lakcím és értesítési cím adatait tartalmazó nyilvántartásban (a továbbiakban: nyilvántartás), de a tapasztalatok szerint a gyakorlatban ez nem működik. Különösen hátrányos ez a helyzet a hajlék nélkül élők számára, akik sem lakóhellyel, sem tartózkodási hellyel nem rendelkeznek, így az elérhetőségüket csak az értesítési cím biztosíthatná. A KEKKH-tól kapott tájékoztatás szerint az „értesítési cím bejelentése informatikai szempontból nagyarányú fejlesztést igényel”. „A fejlesztés során a nyilvántartási rendszerben az értesítési cím bejelentésének gyakorlati bevezetéséhez ki kell alakítani a rendszerben egy új adatbeviteli felületet, továbbá az értesítési cím rögzítésével, tárolásával, ellenőrzésével, lekérdezésével, letiltásával kapcsolatos új adatbázis struktúrát, adatszolgáltatási ágakat, melynek megvalósítása folyamatban van. Jelenleg az informatikai rendszerterv kiegészítés elfogadása és a tesztelésre való átadás folyamatai zajlanak.” Az értesítési cím bejelentésére szolgáló bejelentő lap tervezete a KEKKH szerint elkészült, „az informatikai fejlesztés megvalósulását követően, annak véglegesítése, nyomdai előállítás, okmányirodákhöz történő kiszállítása megtörténik”. A KEKKH 2015 áprilisában tehát nem rendelkezett az Nytv. végrehajtásához szükséges informatikai módosítással, nem tudta regisztrálni és nyilvántartani az értesítési címet. Az okmányirodák az értesítési cím bejelentéséhez szükséges bejelentő lappal a vizsgálat idején nem rendelkeztek, annak még

csak a tervezete készült el. A szükséges informatikai fejlesztés is csak a tervezési szakaszban volt, ami várhatóan 2015. III. negyedévében fejeződik be.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) 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 vizsgálatot érintett KEKKH – a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről szóló 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerint – a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv, tevékenysége vizsgálatára tehát kiterjed hatásköröm.

2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, 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”. Az Nytv. szerint a polgár értesítési címe az a cím (címhely, postafiók vagy postai szolgáltató hely), amelyet kapcsolattartásra szolgáló elérhetősége céljából a lakcímén kívül a polgár bejelentett. A Nytv. 11. § (1) p) pontja kimondja, hogy a nyilvántartás tartalmazza a polgár értesítési címét, ha azt a polgár bejelentette a nyilvántartás helyi vagy központi szervének.

Az Nytv.-t az említett p) ponttal az egyes törvényeknek a Magyar Egyszerűsítési Programmal és a területfejlesztéssel összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CCVII. törvény egészítette ki. A módosítást az Országgyűlés 2012. december 17-én fogadta el és 2013. március 1-jétől hatályos. A vizsgált esetben tehát a jogszabály elfogadása és hatályba lépése között mintegy három hónap állt a KEKKH rendelkezésére ahhoz, hogy az informatikai rendszer szükséges módosítását elvégezze és a bejelentő lapokat az okmányirodába eljuttassa. A KEKKH azonban még 2015 áprilisában, tehát két év elteltével sem rendelkezett az Nytv. végrehajtásához szükséges informatikai fejlesztéssel, nem tudta regisztrálni és nyilvántartani az értesítési címet. Az okmányirodák az értesítési cím bejelentéséhez szükséges bejelentő lappal nem rendelkeztek, a KEKKH annak csak a tervezetét készítette el. Az Alkotmánybíróság 34/2014. (XI. 14.) AB határozata szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. „Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg.” „A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni.” *A vizsgált esetben álláspontom szerint nincs szó sem a felkészülési idő hiányáról, sem annak kirívóan rövid voltáról.*

A lakcímbjelentéssel kapcsolatos ügyekben hivatalom korábban átfogó vizsgálatot folytatott, amelynek eredményeképpen az AJB-267/2012. számú jelentés (a továbbiakban: jelentés) az alábbiakat állapította meg. „A személyiadat- és lakcímnnyilvántartás rendszere elsődlegesen államigazgatási és igazságszolgáltatási szervek részére szolgáltat adatokat, ezáltal biztosítva a joggyakorlást. Elsődleges célja, hogy az állampolgárok jogainak gyakorlását, kötelezettségeinek teljesítését segítse elő mind a közigazgatásban, mind a gazdasági szférában vagy a polgárok egymás közötti jogviszonyaiban.” A személyiadat- és lakcímnnyilvántartás deklaratív hatályú nyilvántartás, amely nem keletkeztet, módosít, vagy szüntet meg jogot. Azonban számtalan jogszabály fűz valamilyen jogkövetkezményt (pl. választójog gyakorlása, adózási kötelezettség, családtámogatás, társadalombiztosítás, gyermekvédelem) a magyarországi, Nytv. szerinti lakóhely fennállásához. Lakcím hiányában – a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése szempontjából – kiemelt jelentősége van az értesítési címnek. Az Nytv. szerinti *értesítési cím regisztrálása a KEKKH számára törvényi kötelezettség, az ezzel élni kívánóknak pedig olyan törvényben deklarált lehetőség, amely elősegíti jogaik gyakorlását és kötelezettségeik teljesítését. A KEKKH azzal, hogy az Nytv. módosítását követő két év elteltével sem tesz/tett eleget a törvényben foglalt kötelezettségének és nem regisztrálja az értesítési címet, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot tart fenn.*

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a KEKKH elnökét, hogy az Nytv.-ben foglalt kötelezettségének megfelelően maradéktalanul teremtsen meg a feltételeit annak, hogy az okmányirodák az arra irányuló állampolgári kérelmek alapján regisztrálni tudják az értesítési címet.*

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.