

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5526/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

Az eljárás megindítása

A panaszos a Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt. (NÚSZ Zrt.) emelt összegű pótdíj kiszabásáról szóló értesítését kifogásolva fordult hozzám. A beadványozó 2014. március elején a díjfizetésre köteles szakasz utolsó lehajtóján figyelmetlenségből túlment, és csak az azt követő kijáratnál, Mogyoródnál tudott lemenni az autópályáról. Telefonon érdeklődött a NÚSZ ügyfélszolgálatán a lehetséges következményekről, ahol arról tájékoztatták, hogy amennyiben fénykép készült a gépjárműről, úgy két héten belül értesítést kap a pótdíjfizetési kötelezettségről. A becsatolt iratok alapján a panaszos ezt követően, 2014. november 7-i keltezésű levélben már csak a 30 napon túli, emelt összegű pótdíj fizetéséről kapott értesítést a lakcímnnyilvántartásba bejelentett tartózkodási helye szerinti címére. Panaszára a NÚSZ Zrt.-től azt a tájékoztatást kapta, hogy az első értesítést 2014. március 12-én ajánlott küldeményként postázták az ügyfél hatósági nyilvántartási címére, amely állandó lakcíme, de a felszólító levél „nem kereste” jelzéssel visszaérkezett a szolgáltatóhoz. A panaszos elismerte a pótdíjfizetési kötelezettségének keletkezését, azonban sérelmesnek tartja, hogy a NÚSZ első ízben nem a lakcímnnyilvántartásban feltüntetett tartózkodási helyére küldte a felszólító levelet, holott Ő ezt időben bejelentette.

Hivatali elődöm AJB-7427/2012. ügyszámon vizsgálta a korábban Állami Autópálya Kezelő Zrt. (ÁAK Zrt.) néven ismert társaság pótdíjazási és ehhez kapcsolódó értesítési gyakorlatát. A jelentésben hivatkozott a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (Kknyt.) 22/A. § bekezdésére, mely szerint a központi közúti közlekedési a járműnyilvántartásból történő adatszolgáltatás során *a nyilvántartó a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás szerinti lakcím adatokat adja át, feltéve, hogy az adatkérés nem az azt tartalmazó okmányban szereplő lakcímadatra vagy a történeti állomány adatára irányul.* A korábbi vizsgálat idején a jogszabály feltételeinek gyakorlati alkalmazására a nyilvántartó szervnek, azaz a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának (KEKKH) az informatikai fejlesztések folyamatban léte miatt nem volt lehetősége. A jelentésben ezért jogelődöm felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a KEKKH-val együttműködve – mozdítsa elő azon informatikai fejlesztéseket, amelyek szükségesek az egyes nyilvántartások, így különösen a személyiadat- és lakcím-, valamint a járműnyilvántartás adatainak összehangolására, naprakésszé tételéhez.

A fentiekben hivatkozott korábbi jelentés által feltárt, a nyilvántartási rendszerek átjárhatóságát biztosító informatikai fejlesztések szükségességét hangsúlyozó megállapításokra hivatkozva a problémakör újabb aspektusának tisztázása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján az ügyben a NÚSZ Zrt. vezérigazgatójának, valamint a KEKKH elnökének tájékoztatását kértem.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez 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

- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.)
- a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (Kknyt.)
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info tv.)
- a közútkezelői feladatok átadásáról szóló 2013. évi CLXVI. törvény
- az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet (Díjrendelet)
- a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (Korm. rendelet)

A megállapított tényállás

A közútkezelői feladatok átadásáról szóló 2013. évi CLXVI. törvény értelmében a Magyar Közút Nonprofit Zrt. 2013. november 1-jétől átvette az Állami Autópálya Kezelő Zrt. közútkezelői tevékenységét. Az üzletág átadás eredményeként az ÁAK Zrt. neve és tevékenységi köre ettől kezdve megváltozott. A társaság ezt követően az országos gyorsforgalmi- és főutakra vonatkozóan az E-matrica rendszerben díjszedési-, pótdíjazási-, és díjellenőrzési-, valamint az E-útdíj rendszerben díjszedési-, egyetemes útdíj szolgáltatói-, és díjellenőrzés-támogatói tevékenységet végez és Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt. néven folytatja tevékenységét. E tekintetben tehát az ÁAK Zrt. jogutódja.

A NÚSZ, mint a díjfizetés ellenőrzésére jogosult szervezet a jogosulatlan autópálya használatot követően az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet (Díjrendelet) 7/A. § (1) bekezdése alapján a gépjármű kategóriájának megfelelő pótdíjat állapít meg. A hivatkozott szakasz (2a) bekezdése szerint az ellenőrzés eredményeként a pótdíjfizetési kötelezettség megállapítása céljából *a kötelezett adatait* a díjfizetés ellenőrzésére jogosult szervezet a személy-, és a jármű azonosítására alkalmas okmányai alapján vagy *a járműnyilvántartás adatai alapján állapítja meg*.

A korábbi, AJB-7427/2012. ügyszámon készült jelentésre adott válaszában az ÁAK Zrt. arról adott tájékoztatást, hogy 2013 augusztusában együttműködési megállapodást kötött a KEKKH-val annak biztosítása érdekében, hogy a lakcímnnyilvántartásból adatokat kérhessen.

Fentiek alapján feltételezhető volt tehát, hogy a konkrét panaszos esetben a NÚSZ Zrt. a korábbi megállapodás alapján ugyanígy jogosult volt a lakcímnnyilvántartással pontosított adatok lekérdezésére.

A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (Kknyt.) 9. § (1) b) pontja alapján a járműnyilvántartás a járműtulajdonos (üzemben tartó) lakcímét tartalmazza, amely fogalom meghatározására a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) 5. § (4) bekezdése ad iránymutatást. E szerint a lakcím a polgár bejelentett lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címe (együtt: lakcím).

Fentiek alapján szükségesnek tartottam annak vizsgálatát, hogy a NÚSZ Zrt. a jogosulatlan úthasználatot követően a pótdíj behajtása céljából szükséges értesítési cím lekérését követően mikor, milyen formában és milyen adatokra kiterjedően kap tájékoztatást a KEKKH-tól, illetve az adatszolgáltatásra vonatkozóan milyen érvényes megállapodás van a két társaság között. A korábbi jelentés megállapítására hivatkozással a gépjármű-nyilvántartás és a lakcímnnyilvántartás adatainak eseti összekapcsolhatóságára vonatkozó informatikai fejlesztések eredményére is rákérdeztem.

Mind a NÚSZ Zrt. mind a KEKKH megkeresése során szükségesnek tartottam azt is megjegyezni – ahogyan azt a panaszos is beadványában kiemelte – hogy az ügyfél a tartózkodási hely bejelentésekor nem volt annak tudatában, hogy az egyes nyilvántartások nem átjárhatóak, illetve azzal sem volt tisztában, hogy a tartózkodási hely bejelentése milyen más jogszabályokon, esetenként joggyakorlaton alapuló következményekkel járhat. A NÚSZ Zrt. megkeresésemre adott válaszában tájékoztatót arról, hogy a közútkezelői feladatok átadásáról szóló 2013. évi CLXVI. törvény értelmében 2013. november 1-jétől átvette az Állami Autópálya Kezelő Zrt. közútkezelői tevékenységét és ez időponttól a díjszedési és díjellenőrzési feladatokat Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt. néven látja el.

1. A megkeresett szervek válaszai

1.1. A megkeresésre adott válaszában a *NÚSZ Zrt.* ügyfélkapcsolati és értékesítési hálózat működtetési osztályvezetője megírta, hogy a pótdíjfizetésre okot adó esemény bekövetkezését követően a társaság a pótdíjazási és bírságolási tevékenység szabályai című – válaszához csatolt – szabályzata szerint vizuális ellenőrzéssel erősíti meg a jogosulatlan úthasználat tényét. A rendszám felismerése, azonosítása és jóváhagyása után, a Nemzeti Közlekedési Hatóság (NKH) közvetítésével, az NKH nevében eljárva kapja meg a KEKKH-tól a gépjármű műszaki és üzembentartói (tulajdonosi) adatait (név, személyi adatok: anyja neve, születési hely, idő). Ezt követően *a KEKKH megadja a lakcímnnyilvántartás szerinti legfrissebb üzembentartói (tulajdonosi) állandó lakcímet (lakóhely).* A tartózkodási helyre vonatkozó adatokat a jelenlegi eljárási rendben nem szolgáltat a KEKKH. A NÚSZ Zrt. tájékoztatása szerint ez az eljárás a korábbihoz képest annyiban tér el, hogy a társaság nem a gépjármű forgalmi engedélyébe bejegyzett lakcímet kapja meg ügykezelésre, amely költözés miatt esetlegesen elavult lehet. A NÚSZ Zrt. képviselői hangsúlyozták, hogy a KEKKH-tól történő adatlekérdezés automatikus folyamat, a vizuális ellenőrzés során felismert és kétszer azonosnak validált rendszámot a rendszer ügyintézői közreműködés nélkül elküldi a KEKKH felé, és a válaszként kapott adatok is ide töltődnek be. A NÚSZ Zrt. kiemelte, hogy ennek a fejlesztésnek a specifikálásában nem vett részt. A *KEKKH* a nyilvántartások átjárhatóságával kapcsolatban megírta, hogy sikeres informatikai fejlesztést követően 2014. január 1-jétől a járműnyilvántartásból történő adatszolgáltatás során a járműnyilvántartás adatai összekapcsolhatóak a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásával, ezáltal a Kknyt. 22/A § szakaszában előírt jogszabályi kötelezettség – *a nyilvántartó a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás szerinti lakcím adatokat adja át* – teljesítése megvalósíthatóvá vált. A hivatal képviselője hangsúlyozta, hogy minderre továbbra is az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben foglaltak betartása mellett van lehetőség, azaz kizárólag a Kknyt. 22/A § szakasza alapján a járműnyilvántartásból történő adatszolgáltatás teljesítésekor engedi meg az Info tv. a járműnyilvántartás és a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás összekapcsolását. Ez tehát azt jelenti, hogy a két nyilvántartás adatállománya alapvetően nem összekapcsolható, csupán a törvényben meghatározott adatszolgáltatási célból van erre lehetőség. Összegzésképpen tehát a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban kezelt adatok automatikusan nem válnak a járműnyilvántartás adattartalmává. A KEKKH tájékoztatása alapján az összekapcsolás kizárólag az adatszolgáltatás pillanatában jön létre, és akkor, ha a két nyilvántartásban kezelt azonosító adatok alapján egyértelműen beazonosítható a személy. Ha megtörténik az összekapcsolás, *a rendszer elsődlegesen a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban szereplő lakóhely adatot adja át.* A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (Kormányrendelet) 2. § (1) 5. pontja alapján *lakóhely hiányában a bejelentett tartózkodási hely adat kerül átadásra.*

Amennyiben nem sikerül beazonosítani a személyt, akkor nem jön létre az összekapcsolás, így a járműnyilvántartás lakcímadata nem pontosítható a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban kezelt cím adatok szerint. Ebben az esetben a járműnyilvántartás szerinti lakcímadat (forgalmi engedélyen szereplő cím adat) kerül átadásra. Mivel a nyilvántartások adattartalma nem állandó, hanem folyamatosan változik, adatszolgáltatáskor a nyilvántartás illetve összekapcsolás esetén a nyilvántartások „aktuális” állapota szerinti adatok kerülnek átadásra. Az adatszolgáltatás tehát egy ideiglenes adatállomány adatait tartalmazza, amely kizárólag az adatszolgáltatás pillanatában létezik.

1.2. Arra vonatkozóan, hogy a korábbi AJB-7427/2012. ügyszámom készült jelentéssel kapcsolatban az ÁAK Zrt. tájékoztatása szerint 2013. augusztusában együttműködési megállapodás született a KEKKH és a társaság között, a NÚSZ Zrt. arról informált, hogy a közvetlen hozzáférésre irányuló tárgyalások technikai és gazdasági okokból sikertelenül zárultak le mindkét fél szándéka ellenére, így sajnos az elképzelés nem valósulhatott meg, ezért jelenleg is az NKH közvetítésével végzik az adatlekérést. Ezzel szemben a KEKKH arról tájékoztatott, hogy az ÁAK Zrt.-vel a KEKKH 2013. augusztus 6-án írt alá együttműködési megállapodást, amely 2013. augusztus 31-ig volt érvényben. Az ÁAK Zrt. részére a polgárok személyi adatának és lakcímeinek nyilvántartásból történő on-line adatszolgáltatást a KEKKH a 721/13726-2/2013. számú határozattal engedélyezte. 2014. január 1-jétől, a KEKKH az on-line adatszolgáltatások tekintetében, a korábbi 721/13726-2/2013. számú határozatot 721/13736-3/2013. számú határozattal módosította, amely már a Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt.-t nevesíti. A módosító határozat rendelkező része az engedélyező határozatból az együttműködési megállapodásra utaló rendelkezést törölte, és az adatszolgáltatásra vonatkozó melléklettel egészítette ki a korábbi engedélyt.

1.3. A NÚSZ Zrt. 30 napon túli pótdíj fizetéséről szóló értesítésében arra hivatkozott, hogy az alap pótdíjról szóló értesítést a panaszosnak 2014. április 12-i keltezéssel ajánlott küldeményként küldte meg a panaszos hatósági nyilvántartási címére, ezért megkeresésemben arra kértem, hogy pontosítsa a hatósági nyilvántartási cím értelmezését. A NÚSZ Zrt. válaszában a Díjrendelet 7/A § (2b) bekezdésére hivatkozott, mely alapján a pótdíj utólagos megfizetésére a gépjármű – a közúti közlekedési nyilvántartási szervezet nyilvántartása szerint a jogosulatlan úthasználat napján nyilvántartott – üzemben tartója, üzemben tartó hiányában a gépjármű tulajdonosa köteles. Tájékoztatása szerint a társaság a KEKKH-tól a pótdíj fizetésre kötelezett fél legfrissebb állandó lakcímét kapja meg ügykezelésre, így ezt a címet tekintik hatósági nyilvántartás szerinti címnek.

1.4. A NÚSZ Zrt. tájékoztatása szerint a pótdíjazási eljárás során egyszer kéri le az üzembentartói adatokat és az ekkor szolgáltatott címre küldi ki az első és a második felszólító levelet is. Addig az időpontig, amíg a megnevezett fél esetlegesen nem igazolja, hogy a pótdíj fizetési kötelezettség nem őt terheli – a járművet eladta, más üzemben tartásába adta, más okból nem állt az ellenőrzés időpontjában a tulajdonában, birtokában – a fizetési kötelezettséget vele szemben tartja fenn a társaság. Indokolása szerint, ha a második felszólító levél kiküldése előtt a társaság újra elkérné az üzembentartó adatait, a gépjármű esetleges időközbeni értékesítése, ennek hatósági átvezetése miatt kaphatna a korábbitól eltérő üzembentartói nevet és címet, és így jogszerűtlenül követelhetné mástól a pótdíjat. A KEKKH válasza alapján a NÚSZ Zrt. a panaszos gépjárművére vonatkozóan a járműnyilvántartásból egyszer, 2014. március 7-én kérdezett le műszaki és tulajdonos/üzembentartói adatokat, amelyre válaszul a panaszos állandó lakcímét adta ki a rendszer, tekintettel a már korábban hivatkozott Kormányrendelet vonatkozó rendelkezésére, miszerint csak a lakóhely hiányában kerül átadásra a bejelentett tartózkodási hely adat.

Ezt követően közvetlenül a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásból adatszolgáltatás keretében, 2014. szeptember 15-én a NÚSZ Zrt. képviselőjében a Sigma Követeléskezelő Zrt. kérdezte le a panaszos címadatát, mivel a követeléskezelő cég csoportos adatszolgáltatási engedéllyel rendelkezik. Az adatszolgáltatás célja a kérelmező adószáma lakcímeinek pontosítása, a követelések érvényesítése érdekében. Az adatfelhasználás jogalapja az érintetteknek a kérelmező felé fennálló tartozása. Ekkor a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban tárolt adatok szerint, 2014. szeptember 15-én adták át a panaszos tartózkodási helyére vonatkozó adatokat is.

1.5. A NÚSZ Zrt. válaszában arról tájékoztatót, hogy a panaszos 2014. október 11-i, és november 11-i leveleiben ismertette a tartózkodási helye és állandó lakcíme miatt bekövetkezett bonyodalmakat, melyeket figyelembe véve a NÚSZ Zrt. 2014. november 12-én kelt válaszában lehetővé tette a panaszosnak a kisebb összegű, 30 napon belül megfizethető pótdíj befizetését. A panaszos élt a lehetőséggel, a szükséges pótdíj összeget befizette, így a társaság az ellenőrzési ügyet időközben lezárta. Álláspontjuk szerint a NÚSZ Zrt. a hatályos jogszabályoknak megfelelően járt el, melyek nem teszik lehetővé, hogy a KEKKH által megjelölt címtől eltérő postacímre küldjön felszólító levelet, még abban az esetben sem, ha arról tudomása van.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, [...] közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, 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. § (2) bekezdése a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Jelen ügy kapcsán megállapítható, hogy a Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt. az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja alapján közszolgáltatónak, a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala közigazgatási szervnek minősül, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

A konkrét panasz ugyan rendeződött, a felmerült probléma azonban túlmutat a konkrét ügyön. Az egyes nyilvántartások adatainak átjárhatósága, valamint az a tény, hogy a nyilvántartásokhoz számtalan jogszabály (törvény, illetve rendelet) fűz valamilyen jogkövetkezményt, továbbra is az állampolgárok nagyobb csoportját érintő visszás helyzetek lehetőségét rejti magában, ezért a vizsgálatot indokoltnak tartottam.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, *de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát* is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárési garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. *A megfelelő eljárési garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved.* [75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárési szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárési garanciák a jogbiztonság követelményéből következnek. Megfelelő eljárési garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [9/1992. (I. 30.) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

2. *A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog* az Alkotmányban nevesítve ugyan nem jelent meg, ugyanakkor az alkotmánybírósági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárési garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog [315/E/2003. AB határozat].

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése már expressis verbis tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek, tehát a közszolgáltatók mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

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, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

III. Az ügy érdemében

1. A lakóhely és a tartózkodási hely fogalma

A lakcímnnyilvántartás hatékony működésének problematikáját számos alkalommal vizsgálta a mindenkori ombudsman (OBH 7671/1996., OBH 9040/1997., OBH 5527/1999., OBH 5897/2001., OBH 1463/2002., AJB-7079/2010.). Legutóbb, a mintegy 17 panaszos ügy átfogó vizsgálataként az AJB-267/2012. számon kiadott jelentésben hivatali elődöm megállapította, hogy vizsgálat idején a lakcímnnyilvántartás gyakorlatilag alkalmatlan volt arra, hogy valóságghú módon tájékoztatást adjon a polgárok lakó-, illetve tartózkodási helyéről. Ennek több valószínűsíthető oka is volt.

A köznyelvben e két fogalom helyett az állandó, illetve ideiglenes lakóhely kifejezések használata terjedt el, ami azzal a hátránnyal jár(t), hogy sokan e jelzők miatt úgy értelmezik, hogy lakóhelyet (állandó lakóhelyet) csak saját tulajdonú ingatlanba lehet bejelenteni, míg bérlemény esetén csak tartózkodási helyet (mint ideiglenes lakhelyet) tudnak bejelenteni.

Vélhetőleg a lakcímbjelentési eljárás során alkalmazott helytelen gyakorlat miatt fordulhatott elő az is, hogy 2009-ben az országos lakcímnnyilvántartás rendszerében több mint 30.000 olyan polgár szerepelt, akiknek lakóhelye nem, csak tartózkodási helye volt. Ami azért jogszerűtlen, mivel az Nytv. a két fogalom között a tartózkodás célja szerint tesz különbséget.

A Nytv. 5. § szakaszában rögzített fogalmak szerint **a polgár lakóhelye**: *annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. A lakcímbeljelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá – a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével – az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll.*

E mellett, kiegészítő jelleggel szerepel **a polgár tartózkodási helye**: *annak a lakásnak a címe, ahol – lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül – három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik.*

A polgár lakcím adata: bejelentett lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címe (a továbbiakban együtt: lakcím).

Fentiek alapján tehát a polgár a lakóhelyén él, míg tartózkodási helyén a lakóhely végleges elhagyásának szándéka nélkül tartózkodik. A lakóhely, illetve a tartózkodási hely címe együttesen határozza meg a polgár lakcím adatát, vagyis a lakcímét. Ezért tartózkodási helyet jogszzerűen csak akkor lehet a nyilvántartásba bejegyezni, ha van az érintettnek bejelentett lakóhelye, másképpen megközelítve lakóhely hiányában nem létesíthet valaki tartózkodási helyet.

Természetesen a gyakorlatban az állampolgár hanyag jogkövető magatartása következtében előfordulhat, hogy kényszerkijelentést követően lakóhely nélkülivé válik, ugyanakkor bejelentett tartózkodási helye megmarad. Ebben az esetben azonban az érintett nem kerülne a panaszügyben bekövetkezett hátrányos helyzetbe, hiszem lakóhely hiányában a rendszer kiadta volna tartózkodási helyét. A nem jogkövető állampolgár tehát gyakorlatilag kedvezőbb helyzetbe került volna, mint a panaszügy érintettje, aki bejelentette lakóhelye mellett létesített tartózkodási helyét.

2. A járműnyilvántartáshoz és a lakcímnnyilvántartáshoz kapcsolódó jogszabályok lakcím fogalom meghatározása

A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 9. § (1) bekezdés b) pontja szerint a járműnyilvántartás tartalmazza a járműtulajdonos (üzemben tartó) lakcímét, egyéni vállalkozó esetében kérelmére székhelyét, telephelyét. A 33. § (1) bekezdés a) pontja alapján a nyilvántartásba bejegyzett adatok módosítására okot adó körülmény bekövetkeztétől számított 15 napon belül köteles bejelenteni a bejegyzésre jogosult hatóságnál a járművezető, a járműtulajdonos (üzembentartó) a természetes személyazonosító és lakcím adatának (...) változását. *A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló törvény a lakcím fogalmára definíciót nem tartalmaz.* Ezzel szemben a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésének 5. pontja alapján *a lakcím a természetes személy ügyfél lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye, mindezek hiányában szálláshelye.*

A forgalmi engedélyben rögzítendő adatok felsorolását a kormányrendelet 88. § (3) bekezdése alapján a 17. melléklet tartalmazza. E szerint az 1998. december 31-ig kiadott forgalmi engedély üzemben tartói lapja tartalmazza a jármű tulajdonosának (üzemben tartójának) személyi adatait (név, születési hely és idő, anyja nevét, *lakóhelyét vagy tartózkodási helyét/székhelyét, telephelyét*). Az 1999. január 1-jétől bevezetett forgalmi engedély tartalmi elemei közül a C. pontban kerül rögzítésre – a járművek nyilvántartásba vételéhez kapcsolódó okmányokról szóló 1999/37/EK irányelv figyelembevételével – a forgalmi engedély jogosultja (C.1), családi neve vagy cégneve (C.1.1), utóneve (C.1.2) és címe (C.1.3).

A kormányrendelet 89. § (4) bekezdése a) pontja alapján új forgalmi engedélyt kell kiállítani a 17. melléklet C. pontja szerinti forgalmi engedély harmonizált közösségi kódokkal jelölt adatainak változása (...) esetén, tehát a cím változása esetében is.

Fentiek alapján megállapítható, hogy a Kormányrendelet lakcím fogalma ellentmondásban van a Nytv.-ben rögzített lakcím definícióval, illetve a fogalmi meghatározás céljával, hiszen fogalmilag kizárt tartózkodási helyet létesíteni lakóhely hiányában. Álláspontom szerint a jogszabályok lakcím fogalmának összehangolása a jogbiztonság fenntartása miatt elengedhetetlen.

Az ezzel ellentétes szabályozás esetén, különösen, mivel a nyilvántartásban rögzített adatokhoz a konkrét esetben – és számos más esetben is – jogszabályban rögzített hátrányos jogkövetkezmény fűződhet, sérti az állampolgárok nagyobb csoportjának jogbiztonsághoz fűződő alapjogait, valamint az e jogszabályok alapján történő jogalkalmazás során a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapjogait.

Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló törvény alapján a lakcím változásától számított 15 napon belüli bejelentési kötelezettség sem értelmezhető egyértelműen, hiszen a törvény a lakcím tartalmi elemeire vonatkozóan nem tartalmaz iránymutatást. Ezzel szemben a Kormányrendelet definíciója szerint a lakcím a lakóhely, ennek hiányában tartózkodási hely, mindezek hiányában szálláshely. Mindezekből következően véleményem szerint nem egyértelmű, hogy a panaszosnak jogszabályi kötelezettsége lett volna – lakóhelye változásának hiányában – a tartózkodási hely forgalmi engedélyben való rögzítésére vonatkozóan. E tekintetben tehát a nyilvántartásból szolgáltatott adatok hiányosságai nem vezethetők vissza egyértelműen az állampolgár bejelentési kötelezettségének elmulasztására.

3. A NÚSZ Zrt. értesítési gyakorlata, az adatszolgáltatás jogalapja

A NÚSZ Zrt. tájékoztatása szerint a pótdíjazási eljárás során egyszer kéri le az üzembentartói adatokat és az ekkor szolgáltatott címre küldi ki az első, és a második felszólító levelet. Indokolása szerint egy második adatpontosítás során a rendszer automatizáltsága miatt előfordulhat, hogy a későbbi időpont szerinti, más tulajdonos, üzembentartó adatait szolgáltatná a rendszer. A KEKKH által becsatolt adatszolgáltatási engedélyről szóló határozat rendelkező része szerint ugyanakkor az engedéllyel érintett adatkör a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) 17. § (2) bekezdésének a) pontja szerinti adatokra terjed ki, azaz a név, lakcím és értesítési cím adatokra (felvilágosítás a lakcímről és az értesítési címről). A lakcím adatra vonatkozóan a Nytv. már korábban is hivatkozott 5. § (4) bekezdése az irányadó, amely szerint a polgár lakcím adata bejelentett lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címe (a továbbiakban együtt: lakcím).

Mindezek alapján álláspontom szerint megállapítható, hogy a KEKKH adatszolgáltatást engedélyező határozata a Nytv. rendelkezései alapján a tartózkodási helyre is kiterjedő adatszolgáltatásra irányul, ugyanakkor az adatszolgáltatás során, a szolgáltatás céljával, illetve a határozatban hivatkozott törvény rendelkezéseivel ellenkezőleg a Kormányrendelet definíciója szerint csupán lakóhely hiányában adja ki a tartózkodási hely címét.

Tekintettel arra, hogy az engedélyező határozatban foglaltak kiterjednek a tartózkodási hely szolgáltatására is, álláspontom szerint a NÚSZ Zrt. egyszeri adatlekérése pillanatában a rendszernek a tartózkodási helyre vonatkozó adatokat is ki kellene adnia. Így a NÚSZ Zrt.-nek a párhuzamos elérhetőségek (lakóhely és tartózkodási hely) észlelése során a lakóhelyre kiküldött értesítés „nem kereste” jelzéssel való visszaérkezését követően még lehetősége volna arra, hogy a 30 napon belüli pótdíj megfizetésére szóló felszólítást a tartózkodási helyre is kiküldje. Így az ügyfél tisztességes hatósági eljáráshoz való jogai sérelme nélkül időben értesülne pótdíjfizetési kötelezettségéről, és még a követeléskezelő cég közbelépését megelőzően, aránytalanul hosszú idő eltelte nélkül nyílna lehetősége rendezni a pótdíjat. E helyen álláspontom szerint felmerül az adatszolgáltatás során az adatminőség elvének való megfelelés kérdése is.

Az Infotv. 4. § (4) bekezdése szerint „*az adatkezelés során biztosítani kell az adatok pontosságát, teljességét és – h-a az adatkezelés céljára tekintettel szükséges – naprakészségét, valamint azt, hogy az érintettet csak az adatkezelés céljához szükséges ideig lehessen azonosítani.*” Az adatminőség elve – melyet a 45/2001/EK rendelet 4. cikke is elismer – számos különböző szempontot foglal magában.

Ezen elv alapján a személyes adatoknak pontosnak kell lenniük, meg kell felelniük az objektív valóságnak, továbbá hiánytalanak és időszerűnek kell lenniük. Az adatok nem lehetnek túl tág körűek, és megfelelő kapcsolatnak kell lennie az információ és a felhasználási cél között. *Az Infotv. 38. § (2) bekezdése szerint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése. Tekintettel arra, hogy a vizsgálat alapján felmerült az adatminőség követelményével és ezen keresztül a személyes adatok védelméhez fűződő alapjoggal összefüggő visszásság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz fordulok, hogy fenti jogkörében eljárva folytasson le vizsgálatot a járműnyilvántartás és a személyiadat- és lakcímnyilvántartás összekapcsolódásával összefüggő adatszolgáltatásra vonatkozóan.*

Összefoglalásként álláspontom szerint a 2014. január 1-jétől kivitelezett informatikai fejlesztést követően is maradt nyitott kérdés a járműnyilvántartási és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartási adatainak adatszolgáltatáskori összekapcsolódását lehetővé tevő intézkedés után. Véleményem szerint a jogalkotónak a jogi környezet rendezésével, a kapcsolódó jogszabályok azonos fogalomhasználatával, a jogalkalmazóknak pedig a jogszabályi hierarchia és a jogszabályok céljának szem előtt tartásával kell megteremtenie a nyilvántartás hatékony működését. Az ezzel ellenkező gyakorlat véleményem szerint sérti az állampolgárok jogbiztonsághoz és a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jogait.

Ehhez kapcsolódóan, a lakcímnyilvántartást érintő korábbi ombudsmani vizsgálatok nyomán újra szükségesnek tartom megjegyezni, hogy amennyiben a jogalkotó nem tudja biztosítani a nyilvántartások megfelelő, hatékony működését, szükségszerűen csökkentenie kell az ebből származó adatok jogviszonyok létrehozására történő felhasználását. A hatékony működés biztosítása érdekében továbbra is megfontolandó annak biztosítása, hogy folyamatos kapcsolat legyen a lakcímnyilvántartás és más hatósági nyilvántartások között, annak érdekében, hogy a többi hatósági nyilvántartás is naprakész adatokat használhasson fel – a polgárok információs önrendelkezési jogának keretein belül pl. a polgár nyilatkozata, egyértelmű hozzájárulása (kérelme) alapján, lakcímváltozásokkor a KEKKH-n keresztül a többi hatósági nyilvántartásban rögzített lakcímadatok frissítése révén.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében

az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert, hogy*

- a jelentésben feltárt jogszabályi ellentmondások feloldása érdekében tegyen javaslatot a Kormánynak a Kormányrendelet Nytv.-vel való összhangjának megteremtése érdekében;
- tegyen intézkedéseket a KEKKH járműnyilvántartási és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartási adatainak kezelését biztosító informatikai rendszer finomhangolására úgy, hogy a nyilvántartások összekapcsolódásakor az adatszolgáltatás a lakcímnyilvántartásban rögzített valamennyi adatra kiterjedjen;

az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* a NÚSZ Zrt. vezérigazgatóját,

- hogy a társaság adatszolgáltatásra vonatkozó érvényes engedélye alapján – a KEKKH informatikai rendszere finomhangolásának függvényében – törekedjen arra, hogy a 30 napon belül fizetendő pótdíjról szóló felszólítást a lakcímnnyilvántartásban rögzített valamennyi, a rendszer által szolgáltatott címre küldjék meg.

Az Ajbt. 36. §-a alapján *bejelentéssel* fordulok a *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökéhez*, annak vizsgálatát kezdeményezve, hogy a KEKKH által a járműnyilvántartásból való adatszolgáltatás, adatkezelés eleget tesz-e az Infotv. 4. § (4) bekezdésében megállapított követelménynek (adatminőség elvének).

Budapest, 2015. május

Székely László sk.