

Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
102.K.28.444/2019/10.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: III/ 0 0 5 5 9 - 0 / 2020	
Érkezett: 2020 MÁRC 1 0.	
Példány: 1	Kezelőiroda: <i>Ja!</i>
Melléklet: 5	

A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a személyesen eljáró [REDACTED] [REDACTED] kamarai jogtanácsos által képviselt **Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Humán Főosztály Igazgatási Osztály Anyakönyvvezető** (4024 Debrecen, Piac utca 20.) alperes ellen **anyakönyvi eljárás tárgyában hozott egyedi döntés, mint közigazgatási cselekmény jogszerűsége vizsgálata** iránt indított perében meghozta a következő

v é g z é s t:

A bíróság az eljárást **felfüggeszti** és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. §-a alapján – figyelemmel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontjára – az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi:

egyrészt az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 429/2017. (XII.20.) Kormányrendelet 7. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szabályozási kötelezettséget megfogalmazó, valamint az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdése jogállamiság elvéből levezethető normavilágosság szabályával ütközés miatt,

másrészt a 429/2017. (XII.20.) Kormányrendelet 7. §-ának a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 102.K.28.444/2019. szám alatt folyamatban lévő közigazgatási perben való alkalmazásának kizárását.

A végzés eljárást felfüggesztő része ellen a közléstől számított 8 napon belül a Fővárosi Törvényszékhez címzett, de a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál elektronikus úton előterjeszthető fellebbezésnek van helye.

A Fővárosi Törvényszék előtti eljárásban a jogi képviselet kötelező.

I n d o k o l á s

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi LXI. törvény 25. § (1) bekezdése szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek Alaptörvénybe ütközését észleli, vagy Alaptörvénybe ütközését az Alkotmánybíróság már megállapította – a bíróság az eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály, vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az Alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának a kizárását.

A bíróság álláspontja szerint a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 102.K.28.444/2019. ügyszám alatt folyamatban lévő közigazgatási perben alkalmazandó, az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 429/2017. (XII.20.) Kormányrendelet 7. §-a, amely a nem (gender identity) megváltoztatására vonatkozó szabályozást rögzíti, az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésébe, és I. cikk (3) bekezdésébe ütközik.

A 429/2017. (XII.20.) Kormányrendelet érintett rendelkezése a következő:

7. § „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 alapiratsnak minősülő értesítése és az egészségügyi szakvélemény hitelesített fénymásolata alapján jegyzi be az anyakönyvbe.”

I./ A bíróság előtt folyamatban lévő közigazgatási jogvita összefoglalása

A felperes a [REDACTED] nappali tagozatos hallgatója. Anyakönyvi bejegyzése szerint férfi nemű, utóneve [REDACTED].

A felperes 2019. július 11-én Budapest Főváros Kormányhivatala Állampolgári és Anyakönyvi Főosztály Névváltozási és Anyakönyvi Osztályához (továbbiakban: Fővárosi Kormányhivatal) nevének és nemének anyakönyvi nyilvántartásban történő megváltoztatását kezdeményezte, férfiról nőre, [REDACTED] utónévre.

Kérelméhez csatolta egy pszichiáter szakorvos, egy klinikai szakpszichológus, továbbá egy urológus szakorvos szakértői véleményét, melyek egyrészt tartalmazták a transzszexualizmus diagnózis BNO kódját (F64.00), és a nemi átalakító folyamat támogatását.

A felperes Fővárosi Kormányhivatalhoz előterjesztett kérelme benyújtása időpontjában a Fővárosi Kormányhivatal honlapján a transzszexuális személyek nem és utónév módosítására vonatkozóan az a tájékoztatás állt az ügyfelek rendelkezésére, mely szerint a Fővárosi Kormányhivatal névváltoztatási és anyakönyvi osztály kizárólag koordinációs feladatot lát el az ilyen kérelmek ügyében, és amennyiben a kérelmező ilyen tárgyú kérelemmel fordul hozzájuk, úgy a kérelméhez melléklet orvosi igazolásokat megküldik az Emberi Erőforrások Minisztériumának (továbbiakban: EMMI), a támogató egészségügyi szakvélemény hitelesített másolatát pedig a jogszabályban meghatározott határidőn belül továbbítják a kérelmező születési helye szerinti illetékes anyakönyvvezetőnek.

A Fővárosi Kormányhivatal 2019. augusztus 01-jén kelt BP/D/86-5/2019. iktatószámú levélben arról tájékoztatta a felperest a nem megváltoztatás iránti kérelmével összefüggésben, hogy a GDPR (Európai Parlament és Tanács 2016/679. számú rendelete) hatályba lépése miatt „szükségessé vált nemváltoztatási ügyekben az új eljárásrend kialakítása”. A tájékoztatás szerint nem létezik olyan hatóság, amely a nemváltoztatási kérelmekhez csatolt orvosi dokumentációk elfogadhatósága ügyében jogosult lenne egészségügyi szempontok alapján dönteni, illetve jogszabály azt sem határozza meg, hogy mi minősül támogató egészségügyi szakvéleménynek.

A tájékoztató levél két lehetőséget vázolt a felperes előtt: vagy az új eljárásrend kialakításáig türelemmel vár, vagy kérheti azt, hogy a születést nyilvántartó anyakönyv részére továbbításra kerüljenek a dokumentációk, ez esetben az érdemi döntést az anyakönyvvezető hozza meg.

A felperes kérte a kérelmének alpereshez, mint a születést nyilvántartó anyakönyvvezetőhöz történő továbbítását.

Ezek után született meg a Fővárosi Kormányhivatal 2019. augusztus 21-én kelt BP/D/86-

7/2019. iktatószámú végzése, amelyben a felperes nemváltoztatásra és utónév módosításra irányuló kérelmét az adatváltozás bejegyzése ügyében hatáskörrel és illetékességgel rendelkező debreceni anyakönyvvezetőnek, az alperesnek tette át.

A végzés indokolása a következőket is tartalmazza: „*A nemváltoztatási kérelem ügyében Budapest Főváros Kormányhivatala nem jogosult dönteni, azonban a bejegyzés teljesítésére a születésnyilvántartó anyakönyvvezető rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel, azaz az anyakönyvvezető jogosult dönteni, hogy a csatolt iratok alapján bejegyezi-e a nemváltoztatást és ezzel összefüggésben az utónév módosításának a tényét.*„

A végzést jogorvoslattal senki nem támadta.

Az alperes ezek után hozta meg IGAZ-159029-3/2019. számú, 2019. szeptember 06-án kelt azon határozatát, amely a felperes nemváltoztatásának és utónév módosításának anyakönyvbe történő bejegyzésére irányuló kérelmet elutasította.

Ezen határozat jogszerűsége képezi jelen közigazgatási per tárgyát.

Az alperes határozata indokolásában ismertetésre kerül a Fővárosi Kormányhivatal áttételt elrendelő, fent hivatkozott végzése, annak indokolása, és az a Fővárosi Kormányhivatal részéről adott tájékoztatás, mely szerint az EMMI támogató egészségügyi szakvéleményt nem állít ki, ezért a 429/2017. (XII.20.) Kormányrendelet 7. §-a alapján a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv alapiratsnak minősülő értesítése és az egészségügyi szakvélemény hiteles fénymásolata hiányában nem jegyezhető be a nem- és névváltoztatás.

A határozat indokolása szerint a 429/2017. (XII.20.) Kormányrendeletben meghatározott iratok rendelkezésre állásának hiányában nincs jogi alapja az anyakönyvbe történő bejegyzésnek.

A felperes kereseti kérelmében az alperes nemváltoztatási és utónév módosítás anyakönyvbe történő bejegyzés iránti kérelmet elutasító határozat jogszerűsége vizsgálatát kezdeményezte, kérvén elsődlegesen annak megváltoztatását akként, hogy anyakönyvben a felperes neme férfiról nőre, utóneve [REDACTED] módosuljon.

Másodlagosan a határozat hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte.

Érvelése szerint az anyakönyvvezető előtt folyó eljárás egy olyan kötött eljárás, ahol az anyakönyvvezető feladata kizárólag arra terjed ki, hogy vizsgálja, az anyakönyvi bejegyzés módosításának a jogszabályi alapja fennáll-e, pusztán regisztrációt végez.

Érvelt amellet is, hogy a 429/2017. (XII.20.) Kormányrendeletben írt „értesítés” fogalma nem egyértelmű jogi terminológia. Ugyancsak nem egyértelmű, hogy a normaszövegben szereplő „támogató egészségügyi szakvélemény” alatt a jogalkotó mit ért.

Álláspontja szerint a nem- és névváltoztatás olyan jogi kérdés, amellyel kapcsolatban mind a jogalkotónak, mind a jogalkalmazónak az ügyfél önrendelkezési és névváltoztatáshoz való jogát szem előtt tartva kell eljárni, az anyakönyvi szerv feladata ezen ügyekben az ügyfél kérelmének tudomásul vétele és nem annak felülvéleményezése.

Az alperes védiratában a kereset elutasítását indítványozta.

Álláspontja szerint a 429/2017. (XII.20.) Kormányrendelet egyrészt a Fővárosi Kormányhivatal értesítését, másrészt az egészségügyi támogató szakvéleményt írja elő az

alperes számára a bejegyzés alapjaként, mely dokumentumok az alperes előtti eljárásban hiányoztak.

Hivatkozott az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 14. § (1) bekezdése is, mely szerint anyakönyvi eljárásban a bejegyzendő adatokat (.....) közokirattal, vagy teljes bizonyítóerejű magánokirattal kell bizonyítani.

Nem vitatta, hogy az anyakönyvi bejegyzés vonatkozásában regisztrációs jogköre van, ebből következően bár állítása szerint a jogalkotó a 174/2017. Kormányrendelet 4. § (1) bekezdés b) pontjában a névváltoztatási eljárás lefolytatására a fővárosi kormányhivatalt jelölte ki, magára a névváltoztatási eljárás lefolytatására hatáskörrel nem rendelkezik és csak az anyakönyvi bejegyzés megtételére rendelkezik hatáskörrel, ezért nem hozott eljárást megszüntető döntést.

II./ Az Alkotmánybírósági kezdeményezés indoka

II/1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései

„B. cikk (1): Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. cikk (3): Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

II/2. Érvelés

Az Alkotmánybíróság több alkalommal foglalkozott a két idézett Alaptörvényi rendelkezés értelmezésén keresztül a megfelelő szabályozási szint kérdésével, valamint a normavilágosság követelményével, mely utóbbit az alkotmányos jogállam egyik fogalmi eleme, a jogbiztonság összetevőjeként értelmez.

A közigazgatási bíróság előtt is ismert 30/2013. (X.28.) AB határozat, 29/2009. (II.20.) AB határozat, a 64/1991. (XII.17.) AB határozat, 58/2001. (XII.07.); 27/2015. (VII.21.) AB határozat – valamint az Alkotmánybíróság 6/2018. (VI.27.) alkotmányjogi panaszt elutasító határozata, és annak párhuzamos indokolásai, mely határozatok közül a 6/2018. (VI.27.) AB határozat volt jelen kezdeményezés során a leginkább inspiráló.

A közigazgatási bíróság indokoltan tartja megjegyezni, hogy a közigazgatási jogvita megoldása során első ránézésre felvetődhet az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése – az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait sértő jogi környezet, illetve jogi szabályozás megállapíthatósága is, a közigazgatási bíróság mégsem tartotta indokoltnak a I. cikk (1) bekezdésbe ütközés miatt az érintett jogi norma megsemmisítését az alábbiak miatt:

Bár az Alkotmánybíróság egyértelmű gyakorlata szerint a névhez való jog, mint az ember önazonosságának kifejezésére szolgáló, megnevezéshez való jog abszolút szerkezetű alapjog, vagyis az állam által nem korlátozható – ez a korlátozhatatlanság csak az egyén saját névhez való jogához kapcsolódik, de nem vonatkozik a korlátozhatatlanság a névjog egyes részjogosítványaira. A névváltoztatás, illetve névmódosítás – és a nem megváltoztatása – bár ez utóbbit érintően a bíróságnak nincs 100%-os meggyőződése – már nem korlátozhatatlan, a részjogosítványok esetében a korlátozásra az AB szerint a szükségesség – arányosság alapjogi tesztje alapján kerülhet sor (27/2015. (VII.21.) AB határozat 26. pontja).

Ad.1.: Jogállamiság – normavilágosság – Alaptörvény B. cikk (1) bekezdés

Az Alkotmánybíróság ismert gyakorlata szerint az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamisági klauzulából eredeztethető a jogbiztonság követelménye. E követelmény az Alkotmánybíróság következetes felfogása szerint azt kívánja meg, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak, a norma címzettjei számára előreláthatóak legyenek, és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak.

A jogállamiság elvéből folyó alapkövetelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek jogilag szabályozott eljárási keretek között, az állampolgárok által megismerhető és kiszámítható módon, szabályozott keretben működjenek.

A normavilágosság követelményét különösen sérti, amennyiben a szabályozás még a jogalkalmazó számára sem értelmezhető pontosan, vagy esetleg eltérő jogalkalmazói értelmezésre ad módot, és ezáltal előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára.

A nem jogi elismerésére vonatkozó hatályos, az érintett Kormányrendelet 7. cikkében megjelenő jogszabályi környezet nem egyértelmű több okból sem.

Bár úgy tűnik a jogszabályi rendelkezésekből és ezt az alperes sem zárta ki, hogy Magyarországon lehetőség van a nem jogi elismerésére, az erre vonatkozó eljárásra azonban pontos szabályozás nincs.

A felperes kérelme előterjesztése idején a fővárosi kormányhivatal weboldalán rendelkezésre álló tájékoztatás szerint az EMMI az eljárásba bekapcsolódott. Az EMMI véleménye, eljárásban történő közreműködésének semmilyen jogszabályi alapja nincs, nem volt.

Hiányzik a szabályozásból annak pontos meghatározása: a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv bármilyen közreműködésének mi az indoka, amely bármiféle hatáskör hozzá telepítésére okot adott. Így például a nem megváltoztatását meg kell-e állapítania, az értesítést mi alapján állítja ki. Amennyiben pedig ilyen jellegű hatósági hatásköre nincs, bármilyen közigazgatási cselekményre (értesítés mint bejegyzés alapjául szolgáló okirat kiállítása) mi indokolta a felhatalmazását.

Hiányzik a szabályozásból annak megválaszolása, hogy a nem megváltoztatásánál megkövetelhető-e a jogi értelemben vett nem- és névváltoztatás előfeltételeként a nemi megerősítő beavatkozás elvégzése (mint ismert, a jelenlegi magyar gyakorlat ezt nem kívánja meg – összhangban a nemzetközi standardekkel), ennek jogszabályban történő egyértelmű kimondása azonban a kérdés szenzitivitását érintve is indokolt lenne.

Hiányzik a jogi szabályozásból annak megválaszolása, hogy kell-e a nem változtatással együtti névváltoztatáshoz a transzszexualizmus diagnózisa.

A rendelkezésre álló információk szerint (Emberi Erőforrások Minisztériuma 16396-1/2019.EGPOL iktatószámú tájékoztató levele), az F64BNO kód, azaz a transzszexualizmus diagnózisa fenn kell, hogy álljon.

A közigazgatási bíróság szerint önmagában problematikus, hogy a transzszexualizmus vonatkozásában betegségekéről beszélnek.

Tisztázni kellene a jogalkotónak, hogy milyen szakértői vélemény kell, vagy kell-e

egyáltalán a nem megváltoztatásához, egyrészt milyen szakorvostól származó, másrészt milyen szakértői minősítéssel (pl. igazságügyi szakértői minősítéssel) kell-e rendelkeznie a véleményt adónak.

Elvi szinten nem zárható ki annak lehetősége sem, hogy amennyiben semmilyen előírás a nemi identitás, vagy a nem bejegyzésének a megváltoztatásához kapcsolódóan a jogalkotó részéről nem szerepel a nem megváltoztatása előfeltételeként, akkor egy adott társadalomban, elvi síkon semmi nem akadályozza meg a példa kedvéért a társadalom összes férfitagját attól, hogy nemének megváltoztatását kezdeményezze, biológiai, illetve genetikai külső nemi jegyek hiányában is, melynek következménye a jogi értelemben vett férfiak nélküli társadalom lenne.

Ad.2.: A szabályozási szint problematikája – Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége. A védelmi kötelezettség az állam minden szervével szemben, így a jogalkotó és a bíróságok vonatkozásában is érvényesül.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata a névváltozásra vonatkozó szabályozást alapjogi kérdésnek tekinti. Ennek speciális esete a nemváltoztatással összefüggő névváltoztatás, amelynek alapját az „EMBER” önazonossága, és az egyenlő emberi méltóság sérthetlensége adja.

Az Alkotmánybíróság a 6/2018. (VI.27.) AB határozat indokolása 47. pontja egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy a nem megváltoztatásával összefüggő speciális névváltoztatás, mivel a név a személy identitásának alapvető meghatározója, saját névhez való jogként a névjog korlátozhatatlan tartományába tartozik.

A hatályos szabályozás tehát a nem jogi elismerését speciális névváltoztatási eljárásként kezeli, annak tárgya azonban az intim szféra lényeges tartalmát, az emberi méltóság belső magját érinti, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint törvényi szabályozást kíván meg.

Ehhez képest a szabályozás amellett, hogy rendkívül hiányos, jogi garanciákkal nem körülírt, még a jogforrási szintjében sem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés első mondatában foglalt követelménynek.

Ahogy az Alkotmánybíróság a 6/2018. (VI.27.) AB határozat indokolása 48. pontjában kifejezésre juttatta, az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartása, és gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről is, így az állam intézményvédelmi kötelessége, hogy az egyes alapjogok érvényesülését biztosítóan megfelelő eljárási kereteket alakítson ki.

A hivatkozott Alkotmánybírósági döntés indokolása szerint az állam olyan szabályozást köteles kialakítani, amely tudomásul veszi a nem megváltoztatását, és diszkrimináció mentesen biztosítja az ebből következő névváltoztatás nyilvántartásokban való átvezetését.

A bíróság megjegyzi, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság a közigazgatási bíróság kezdeményezésének helyt adna, az lehetőséget adna arra, hogy a felperes kereseti kérelme érdemben elbírálható legyen. Amennyiben ugyanis a fővárosi kormányhivatal BP/D/86-7/2019. számú, az ügy tényállásánál ismertetett végzése indokolásában kimondta, hogy a

fővárosi kormányhivatal nem jogosult dönteni a nemváltoztatási kérelemről, mert a bejegyzés teljesítésére a születést nyilvántartó anyakönyvvezető rendelkezik hatáskörrel, illetékességgel – akkor a közigazgatási bíróság annak figyelembevételével bírálhatná el a jogvita tárgyát képező alperesi határozatot, hogy 429/2017. (XII.20.) Kormányrendelet 7. §-a utolsó mondatában rögzített adatokat nem kell figyelembe venni.

A fentiek alapján a bíróság a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 32. §-a alapján alkalmazandó, a Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 126. § (1) bekezdés b) pontja alapján az eljárást felfüggesztette, és az Alkotmánybíróságnál a 429/2017. (XII.20.) Kormányrendelet 7. §-a Alaptörvény-ellenessége megállapítását kezdeményezte az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. § (1) bekezdése szerint eljárva.

A közigazgatási bíróság tájékoztatja a feleket arról, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 65. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az eljárása során szükségyszerűen felmerülő egyéb kérdésekben is dönthet.

A végzés eljárást felfüggesztő rendelkezése elleni fellebbezési lehetőséget a Kp. 32. § d) pontja biztosítja.

A végzéssel szembeni jogorvoslati eljárásban 2020. április 01-jéig hatályos Kp. 27. § (1) bekezdése szerint kötelező a jogi képviselő.

Debrecen, 2020. február 28.



