

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 6/2018. (VI. 27.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról, és a jogszerűen letelepedett nem magyar állampolgárok névváltoztatási eljárásával kapcsolatos, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Sulyok Tamás* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 36.Kpk.45.927/2016/4. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alaptörvény II. és XV. cikk (2) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a jogalkotó nem szabályozta a jogszerűen letelepedett nem magyar állampolgárok névváltoztatási eljárását.

Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2018. december 31-ig tessen eleget.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 36.Kpk.45.927/2016/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az indítványozó külföldi állampolgár, akit egy korábbi eljárásban Magyarországon menekültként ismertek el arra figyelemmel, hogy a nemi identitása (transzszexualitása) miatt hazájában üldöztetésnek volt kitéve. Az indítványozó 2016. március 6-án kérelmet nyújtott be neme megváltoztatása iránt a Bevándorlási és Állampolgári Hivatalhoz (a továbbiakban: BÁH), amelyben előadta, hogy a hazájában kiállított iratai szerint nő, azonban ezen megjelölés nem tükrözi valós nemi identitását. A BÁH március 30-án kelt levelében tájékoztatta a kérelmezőt a vonatkozó jogi szabályozás hiányosságairól, valamint arról, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) a kialakított gyakorlat alapján az ügyfél által csatolt egészségügyi dokumentációk alapján javasolhatja a nem megváltoztatásának anyakönyvbe történő bejegyzését, amely jelen esetben nem történt meg. Tájékoztatta továbbá, hogy alakszerű határozat nem születik a nem megváltoztatásáról, mivel a döntést egyetlen jogszabály sem telepíti valamely hatóságra, hanem a „neme” adat megváltozásának a születési anyakönyvi bejegyzésben történő átvezetése tekinthető döntésnek.
- [3] Az indítványozó kérelmére ezt követően a BÁH 106-D-1645/2016. számú jogerős végzésével a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította, arra való hivatkozással, hogy a nem megváltoztatására irányuló kérelem elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel, és az „adatváltozást” egészségügyi szakvélemény alapján az illetékes anya-

könyvvezető „vezeti át” a születési anyakönyvön. Az indítványozónak azonban nincs magyarországi születési anyakönyvi bejegyzése, ezért az ügy anyakönyvvezetőhöz való áttételére sincs lehetőség.

- [4] A BÁH végzésével szemben az indítványozó bírósági felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyet a bíróság elutasított. A bíróság a végzésben megállapította, hogy magyar állampolgárok esetében lehetséges a nemváltoztatás jogi elismerése, azonban az erre vonatkozó eljárásra az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 32/2014. (V. 19.) KIM rendelet (a továbbiakban: Ar.) 27. §-ban foglaltakon kívül nincs külön jogi szabályozás. Az eljárás rendjét a kérelmezett, valamint az EMMI között kialakult gyakorlat határozza meg, amely szerint a nem jogi elismerése egészségügyi szakmai kérdés, amelyhez orvosi szakvélemények beszerzése szükséges. A nem jogi elismerése az EMMI Egészségpolitikai Főosztálya által kiállított szakvélemény alapján történik, a személyadatok átvezetése pedig az anyakönyvi eljáráshoz kapcsolódik.
- [5] A bíróság rögzítette, hogy az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény (a továbbiakban: At.) 69/B. § (1) bekezdése szerint az elektronikus anyakönyv személyazonosító adatok nyilvántartása tartalmazza többek között az érintett születési családi és utónevét, valamint ezen adatok megváltozását. A bíróság megállapítása szerint ez a jogszabályhely képezi alapját a nem megváltoztatására irányuló eljárásnak. Emellett az Ar. 27. §-a rögzíti, hogy a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv a nem megváltoztatásával összefüggésben történt névváltoztatásról haladéktalanul értesíti a születést nyilvántartó anyakönyvvezetőt a nem megváltoztatásának az anyakönyvi nyilvántartásba történő bejegyzése érdekében.
- [6] A bíróság szerint jelenleg nincs olyan jogszabály, amely a nemváltoztatási kérelem tekintetében meghatározná az érdemi döntés meghozatalásra jogosult hatóságot. Kiemelte azonban, hogy az EMMI-nek az eljárásban meghatározott szerepe van, ugyanakkor feladatai, hatáskörei jogszabályban nem tisztáztak, annak ellenére, hogy az általa kialakított szakvéleményen alapszik a nem megváltoztatásának az átvezetése. A bíróság álláspontja szerint a jelenlegi szabályozás szerint a nem változásával kapcsolatos döntésnek az minősül, amikor az anyakönyvvezető az anyakönyvi bejegyzést teljesíti, azonban ténylegesen az EMMI által kiállított szakvélemény alapozza meg az elismerést. A bíróság szerint az Ar. 27. §-a azt támasztja alá, hogy a kérelmek elbírálásáról nem születik alakszerű hatósági döntés, ugyanis a nyilvántartó anyakönyvvezető a nem megváltoztatását a központi anyakönyvi szerv értesítése alapján jegyzi be az anyakönyvi nyilvántartásba. A döntés tehát maga a – magyar – születési anyakönyvi bejegyzés, amit az anyakönyvvezető hoz meg az anyakönyvi bejegyzés teljesítésével.
- [7] A bíróság rögzítette továbbá, hogy a kérelmező nem magyar állampolgár, hanem Magyarországon menekült státusszal rendelkező külföldi állampolgár, akinek Magyarországon nincs születési anyakönyvi bejegyzése, így esetében a magyar állampolgárok vonatkozásában alkalmazott gyakorlat nem alkalmazható. A nem megváltoztatására vonatkozó adat, valamint az ezzel összefüggésben bekövetkezett utónév-módosítás tehát nem jegyezhető be. A bíróság álláspontja szerint sem az eljáró hatóságnak, sem az eljáró bíróságnak nem feladata a jogalkotás, illetőleg a joghézagok, a hiányzó speciális szabályozásnak a pótlása a meglévő jogszabályok értelmezése útján.
- [8] 2. Az indítványozó szerint a bíróság végzése sérti az Alaptörvény II. cikkébe foglalt emberi méltósághoz, és az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésébe foglalt magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogát, mert a bíróság a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül nem vette figyelembe, hogy alapjog korlátozása kizárólag a szükséges és arányos mértékben lehetséges. A bíróság végzése az indítványozó álláspontja szerint sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe foglalt diszkriminációtilalmat, mert az alapjog korlátozása arra hivatkozással történt, hogy az indítványozó nem magyar állampolgár. Az indítványozó szerint továbbá, a bírói végzés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot, mert az eljáró bíróság indokolás nélkül rögzítette, hogy a kérelmező nem bizonyította kétséget kizáróan, hogy a hatósági határozat jogszabálysértő.
- [9] Az indítványozó hivatkozott az 58/2001. (XII. 7.) AB határozat rendelkező részére, amely szerint a névjog az emberi méltóságból levezethető alapjog. A határozat indokolása külön rámutat arra, hogy alapvető jognak minősül a transzszexuálisok esetében a névváltoztatáshoz való jog. Az Alaptörvény hatálybalépését követően pedig a 27/2015. (VII. 21.) AB határozat a névjoggal összefüggésben kialakult korábbi gyakorlatot megerősítette.
- [10] Az indítványozó álláspontja szerint az emberi méltósághoz való jog mint alapvető jog mindenkit megillet állampolgárságtól, illetve idegenrendészeti státuszától függetlenül. Ennek megfelelően az indítványozónak mint külföldi állampolgársággal rendelkező, Magyarországon menekültként elismert személynek a név és a nem jogi

megváltoztatásához az Alaptörvény II. cikkében elismert, az emberi méltósághoz való jogból levezetett joga van.

- [11] Az indítványozó álláspontja szerint a névjog az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében elismert, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogból is következik. Ehhez kapcsolódóan az indítványozó hangsúlyozta, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) esetjoga az Emberi Jogok Európai Egyezmény 8. cikkéből vezeti le a transzszexuális személyeknek a nemük jogi megváltoztatásához való jogát (*Christina Goodwin kontra Egyesült Királyság* [GC] (28957/95), 2002. július 11.).
- [12] Az indítványozó szerint a támadott végzés sérti az Alaptörvény II. cikkét és VI. cikk (1) bekezdését azáltal, hogy az alapjog-korlátozás nem felel meg a szükségesség követelményének. Az alapjog-korlátozás szükségessége akkor áll meg, ha másik alapvető jog, alkotmányos intézmény vagy érdek érvényesülése elkerülhetetlenné teszi az alapvető jog korlátozását. Az indítványozó álláspontja szerint a születési anyakönyv bejegyzésének kijavítása nem elengedhetetlenül szükséges az indítványozó kérelmének teljesítéséhez. Nincsen egyetlen olyan hatályos jogszabályi rendelkezés sem, amely a nem jogi megváltoztatásáról hozott döntést azonosítaná a születési anyakönyv bejegyzésének kijavításával. Sőt, az Ar. 27. §-a kifejezetten elválasztja egymástól a transzszexuális személyek névváltoztatásáról hozott döntést a névváltoztatásról hozott határozat alapján történő anyakönyvi bejegyzéstől. Az indítványozó nevét és nemét közhitelesen tartalmazza a személyadat- és lakcímnnyilvántartás. Az indítványozó szerint nincsen akadálya annak, hogy a névváltoztatásról hozott döntés alapján az indítványozó nevét és nemét a személyadat- és lakcímnnyilvántartásban átvezessék. Ennek megfelelően nincs olyan másik alapvető jog, alkotmányos intézmény vagy érdek, amelynek érvényesülése elkerülhetetlenné tenné az indítványozó emberi méltósághoz, illetve magán- és családi élet tiszteletben tartásához való alapvető jogának korlátozását és az ebben megnyilvánuló megkülönböztetést.
- [13] Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény II. cikke és VI. cikk (1) bekezdése olyan alapvető jogokat részesít védelemben, amelyeket az Alaptörvény nem csak a magyar állampolgárok számára biztosít. Következésképp a név- és nemváltoztatás mint az emberi méltóságból és a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogból levezetett jogok nem magyar állampolgárok számára történő korlátozása az indítványozó álláspontja szerint sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében deklarált diszkriminációtilalmat is. Ennek oka, hogy a bíróság az indítványozó utónév és nem jogi változtatására irányuló kérelmének elbírálására során arra jutott, hogy egyetlen magyar szerv sem rendelkezik hatáskörrel, így tartalmilag megfosztotta az indítványozót az utónév és a nem jogi megváltoztatásának lehetőségétől.
- [14] Az indítványozó álláspontja szerint a bíróságnak azonosítania kellett volna az ügy alapjogi vonatkozásait, és a vonatkozó jogszabályokat úgy kellett volna értelmeznie, hogy az alapjog korlátozását a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsa. Az indítványozó szerint a hatályos jogszabályoknak adható olyan értelmezés, amely biztosítaná az indítványozó számára az emberi méltósághoz való jog, valamint a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog diszkriminációmentes érvényesülését. Sem a hatósági döntés, sem a bírósági végzés nem jelöl meg olyan tételes jogi rendelkezést, amely mérlegelést nem tűrően kizárná az indítványozó név és nem jogi megváltoztatására irányuló kérelmének elbírálását.
- [15] Az indítványozó szerint az eljáró bíróság a végzésében semmilyen indokát nem adta annak, hogy miért nem látta követhetőnek az indítványozó kérelmében szereplő, az alapvető jog érvényesülését biztosító jogértelmezést; megelégedett annak indokolás nélküli rögzítésével, hogy a kérelmező „nem bizonyította kétséget kizáró módon” a BÁH végzésének jogszabályellenességét. Ez az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére vezetett. Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből és a XXVIII. cikkéből a bíróságnak az a kötelezettsége keletkezik, hogy ha jogértelmezési úton, tételes jogszabály megsértése nélkül van lehetőség az alapvető jog érvényesítésére, akkor ezt a jogértelmezést kell a bíróságnak alkalmaznia. Ezzel ellentétben a támadott végzésben az eljáró bíróság az ügy alapjogi vonatkozásait teljes egészében, és indokolás nélkül figyelmen kívül hagyta, a szükségességi-arányossági mérlegelést semmilyen formában nem végezte el.
- [16] Az indítványozó megjegyzi azt is, hogy a BÁH végzésében és a támadott bírósági végzésben megjelenő jogértelmezés elfogadása azzal az abszurd következménnyel járna, hogy az indítványozónak a transzszexualitása miatti név-, és nemváltoztatási kérelmét az állampolgársága szerinti államban kellene kezdeményeznie, vagyis éppen ott, ahol a magyar állam által is elismerten transzszexualitása miatt üldöztetésnek volt kitéve.

II.

[17] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

[18] 2. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény érintett rendelkezései:

„10. § (1) A menekültet, ha törvény vagy kormányrendelet kifejezetten eltérően nem rendelkezik – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel –, a magyar állampolgár jogai illetik meg, és kötelezettségei terhelik.”

[19] 3. Az Ar. érintett rendelkezése:

„27. § 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 anyakönyvi nyilvántartásban történő átvezetés érdekében. A nyilvántartó anyakönyvvezető a nem megváltozását a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv alapiratnak minősülő értesítése és az egészségügyi szakvélemény hitelesített fénymásolata alapján jegyzi be az anyakönyvi nyilvántartásba.”

[20] 4. az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 429/2017. (XII. 20.) Korm. rendelet érintett rendelkezése:

„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 alapiratnak minősülő értesítése és az egészségügyi szakvélemény hitelesített fénymásolata alapján jegyzi be az anyakönyvbe.”

[21] 5. Az At. érintett rendelkezései:

„69/B. § (1) A személyazonosító adatok nyilvántartása tartalmazza

[...]

b) az érintett

ba) születési családi és utónevét,

bb) születési helyét,

bc) születési idejét, ennek hiányában életkorát,

bd) személyi azonosítóját,

be) nemét,

bf) anyjának születési családi és utónevét,

bg) apjának születési családi és utónevét,

bh) igazolt nem magyar állampolgárságát, hontalanságát vagy ismeretlen állampolgárságát, magyar állampolgárságának megszerzését vagy megszűnését, valamint a magyar állampolgárság megszűnése után megszerzett külföldi állampolgárságot, ha az érintettnek a megszűnés után Magyarországon anyakönyvi eseménye történik; hazai anyakönyvezés esetén a gyermek magyar állampolgárság megszerzésének idejét, valamint előző állampolgárságát;

bi) házassági nevét,

bj) családi állapotát,

c) annak a házassági névviselési formának a megjelölését, amelynek viselésére az érintett törvény vagy bírósági határozat alapján nem jogosult,

d) a *b)* pontban foglalt adatok változását,

[...]

(3) Nem vezethető át adatváltozásként a szülők neme adatának és ahhoz kapcsolódóan az utónevének megváltozása a gyermek személyazonosító adatainál.

(4) A nem megváltozásának anyakönyvbe való bejegyzését meg kell tagadni, ha az érintett személy házassága vagy bejegyzett élettársi kapcsolata fennáll.”

III.

[22] Az indítvány nem megalapozott.

[23] 1. Az Alkotmánybíróság először megvizsgálta, teljesültek-e az indítvány befogadhatóságának az Abtv.-ben meghatározott feltételei. Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[24] Az Alkotmánybíróság tanácsa 2017. június 13-i tanácsülésén megállapította, hogy az indítvány a befogadási feltételeknek megfelel, ezért azt befogadta.

[25] 2. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. E szerint az Alkotmánybíróság őrökdi a szakjogi értelmezések alkotmányossága fölött, és szükség esetén kijelöli az értelmezés követendő irányát, illetve alkotmányos határait. Erre szolgál az alkotmányjogi panasz intézménye, amely alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. E tekintetben az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 28. cikkének érvényesítésére szolgáló jogintézmény, amely szerint a bíróságok a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A bíróságoknak a szakjogi szabályok engedte értelmezési mozgástéren belül kell érvényre juttatniuk a releváns alkotmányossági követelményeket {Vö. 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]–[18]}.

[26] Az Alaptörvény 28. cikke közvetlen kapcsolatban áll az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésével, amely szerint „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” E védelmi kötelezettség az állam minden szervével szemben, így a jogalkotó és a bíróságok vonatkozásában is érvényesül.

[27] A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 1. § (2) bekezdése szerint „a bíróságok a jogalkalmazási tevékenységük során biztosítják a jogszabályok érvényesülését”. A jogszabályokat az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése sorolja fel, amely szerint jogszabály „a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.” A T) cikk (3) bekezdése szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Az R) cikk (1) bekezdése szerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Az Alaptörvény tehát elkülönül a jogforrasi hierarchiában alatta lévő jogszabályoktól, és ezt az elkülönülést az Alaptörvény több cikke is alátámasztja [C) cikk (3) bekezdése, R) cikk (2) bekezdés, T) cikk (2) bekezdés, 28. cikk második mondata].

- [28] E különbségtétel összefüggésben áll az Alaptörvény 28. cikk első mondatában szereplő – az Alaptörvény jogértelmezésen keresztül megvalósuló, vagyis az Alaptörvény közvetett hatályosulását előíró – parancsával. Az Alaptörvény közvetett érvényesülését fejezi ki a Bszi. jogalkalmazásra vonatkozó előírása, amely szerint a bíróságok jogalkalmazási tevékenységük során jogszabályokat alkalmaznak. Azaz a bíróságok nem közvetlenül az Alaptörvény alapján járnak el, az nem ad jogalapot az eléjük vitt jogviták eldöntésére, hanem az alkalmazott jogszabályok helyes értelmezését determinálja: amennyiben egy jogszabálynak többféle értelmezés adható, a bírónak azt kell kiválasztania, amelyik az Alaptörvénynek megfelelő, függetlenül attól, hogy az állam és egyének közti vertikális jogviszonyról, vagy pedig magánfelek közti horizontális jogviszonyokról kell döntenie.
- [29] Fentiekből következően az Alaptörvény értékrendjét a jogszabályok, illetve a jogszabályok alkotmánykonform értelmezései juttatják érvényre. Ha jogvitában a jogszabálynak ilyen értelmezése nem adható, a bíró az Abtv. 25. cikk (1) bekezdése alapján az eljárást felfüggeszti és az Alkotmánybírósághoz fordul. Egyéb esetben a bíró döntést hoz, és a bíró adta jogértelmezést alkotmányjogi panasz eljárás kezdeményezése esetén az Alkotmánybíróság alkotmányossági szempontból felülvizsgálja. Értelmezési mozgástér esetén az Alkotmánybíróság az alkalmazott norma alkotmányossági hibáit vagy hiányosságait a norma kíméletével is orvosolhatja, és alkotmányos követelmény megállapításával a norma értelmét pontosíthatja {Vö. 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [30] Az Alkotmánybíróság alkotmányossági felülvizsgálata az Alaptörvényben foglalt alapjogi szempontok érvényesülésének végső kontrollja. Míg a bíróságok a jogszabály engedte értelmezési mozgástér határait nem léphetik át, addig az Alkotmánybíróság az alkalmazott norma alkotmányossági problémáit is orvosolhatja. Ennek elérése érdekében az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményben rögzítheti az alkalmazandó jogszabály Alaptörvénynek megfelelő értelmezését, ennek azonban Alaptörvényben rögzített korlátja van, az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése, amely szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. Az alkotmányos követelmény ugyanis „nem új szabály, hanem közvetlenül és egyértelműen az Alaptörvény valamely rendelkezésén alapuló, abban eleve benne rejlő helyes értelmezés, amelyet az Alkotmánybíróság csak felismer és kimond” {25/2017. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [22]}. Alkotmányos követelmény meghatározásának korlátja, „hogy az Alkotmánybíróság nem tulajdoníthat olyan tartalmat egy normának, ami abból nem olvasható ki, ezzel ugyanis jogalkotói feladatokat vonna el, illetve az autentikus jogalkotói értelmezést sem írhatja felül ezzel az eszközzel. Mindezekon túl, a követelménynek értelemszerűen alkalmasnak kell lennie arra, hogy az alaptörvény-ellenes helyzetet az Alaptörvénynek megfelelően rendezze” {25/2017. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [23]}.
- [31] Más a helyzet azonban, ha a jogrendszerben nem áll rendelkezésre olyan jogszabály, amit a bíró értelmezhetne. A bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály és értelmezés híján nem lehet érvényre juttatni az Alaptörvényt: nem áll elő olyan konkuráló értelemezések közötti választási kényszer, amelynek eldöntéséhez az Alaptörvény rendelkezései és az Alkotmánybíróság irányadó értelmezése segítséget nyújthatnak. A bíró a jogszabályi keretektől nem szakadhat el. Mindezt a bírói függetlenséggel összefüggésben vizsgálta már az Alkotmánybíróság és arra a következtetésre jutott, hogy a bírói függetlenségnek a törvényeknek való alávetettség nem korlátja, hanem a biztosítéka: „a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Ha a törvénynek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelvével” {20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [23]}.
- [32] Jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fent említett második helyzet, a szabályozási hiány esete áll fenn: a bíróság jogértelmezése szerint nincs irányadó jogszabály, amelyet a konkrét esetben alkalmazhatott volna, ezért önmagában az Alaptörvény egyes rendelkezéseire alapított kérelmet nem vehette figyelembe, mivel nem egy meglévő jogszabály alapjogokat érvényre juttató vagy azt kizáró értelmezései között kellett választania. Mindemellett a bíróság megvizsgálta a konkrét ügy vonatkozásait, utalt arra, hogy a jogi szabályozás hiányában kialakult gyakorlat által megkövetelt egészségügyi dokumentációt az indítványozó kérelméhez nem csatolta. Hivatkozott az Alapvető Jogok Biztosa AJB-883/2016. számú jelentésében (a továbbiakban: AJB Jelentés) foglaltakra, és részletesen bemutatta a közigazgatási hatóság hatáskör hiányára hivatkozó elutasító határozatát, amelynek eljárási előzménye egy tájékoztató levél kibocsátása volt.

- [33] Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy miközben az indítványozó a jogszabály engedte értelmezési mozgástér alapjogokat leginkább érvényrejtető értelmezésének elvetését panaszolja, addig mind a közigazgatási hatóság, mind a bíróság a jogi szabályozás hiányosságait hangsúlyozták. Az indítványozó azzal érvel, hogy alapjogsérelmet okoz az, hogy a bíróság a nem jogi elismerésére nem a névmódosítás általános szabályait alkalmazza, a szabályozást nem értelmezi kellően kiterjesztően ahhoz, hogy a menekült státuszából eredő születési anyakönyvi kivonat hazai fellelhetősége híján más módon is lehetővé váljék a nem jogi elismerése, akár önmagában a névmódosítási eljárás elvégzésével.
- [34] Az Alkotmánybíróság az ügyel összefüggésben a következő megállapítárra jutott. Bár a hatályos szabályozás a nem jogi elismerését speciális névváltoztatási eljárásként kezeli, annak tárgya az intimszférra lényeges tartalmát, illetve az emberi méltóság belső magját érinti. Az ügyben eljáró bíróság ugyanakkor nem jutott alaptörvény-ellenes következtetésekre akkor, amikor a jogi szabályozás hiányosságai miatt a közigazgatási hatóság hatáskör hiányát megállapító határozata elleni felülvizsgálati kérelmet elutasította, mivel az irányadó jogszabályok értelmezése útján nem lehetett az alapügyet elbírálni, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.

IV.

- [35] 1. Az Alkotmánybíróság objektív alkotmányvédő funkciójából eredően, az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszban felvetett alkotmányossági problémát értelmezési kérdés esetén a bírósági döntés megsemmisítésével vagy alkotmányos követelmény meghatározásával, míg jogszabály, és így értelmezési kérdés hiányában pedig alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításával oldhatja meg.
- [36] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [37] 2. Az Alaptörvény XV. cikkével összefüggésben az Alkotmánybíróság a 30/2017. (XI. 14.) AB határozatban megállapította, hogy „[a]z indítványt az Alkotmánybíróság alapjogi érintettség és az egyén védett tulajdonságainak állított sérelme esetében a XV. cikk (2) bekezdése alapján, míg egyéb jogok esetében a XV. cikk (1) bekezdése alapján bírálja el.” Ehhez hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatban is, amelyben megállapította, hogy „[a] magánszemély indítványozók kérelmüket az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére alapították [...] A Tv. hatályának meghatározása által teremtett differenciálás azonban nem köthető egyetlen, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti tulajdonsághoz sem. Ebből következően a támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát nem az Alaptörvény XV. cikk (2), hanem az (1) bekezdése alapján kell megítélni” {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [79]}” (Indokolás [49]).
- [38] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza. „A tételesen felsorolt tulajdonságok mellett az „egyéb helyzet szerinti különbségtétel” fordulat nyújt garanciát ahhoz, hogy az előre nem látható, de a felsorolásban szereplő tulajdonságokhoz döntő hasonlóságot mutató helyzetben élő személyeket se érhesse hátrányosan sújtó különbségtétel. Ez a fordulat ad lehetőséget az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a társadalom aktuális változásaira időszerűen reagálva mindig maga határozhassa meg, melyek a társadalom sérülékeny csoportjai, vagyis mely csoporthoz tartozók tekinthetők kiszolgáltatottnak, kirekesztettnek, illetve folyamatos, és indokolatlan hátránnyal sújtottaknak. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése ennek megfelelően egy nyílt felsorolást tartalmaz, ám ez a nyílt felsorolás korlátlanul nem bővíthető. Nem nyújt ugyanis védelmet olyan személyeknek, akiket valamely szabály éppen hátrányosan érint, de mégsem diszkriminál. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkriminációtilalom ugyanis csupán olyan élethelyzeteket ölelhet át, amelyekben az emberek önazonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatt előítéllettel, vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Vagyis a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja” {3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27]; megerősítette a 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [52]}.
- [39] A legtöbb alapjogsértés vizsgálható tehát az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján, mivel eszerint az alapjogokat mindenféle faji, szín szerinti, nemi, fogyatékoság szerinti, nyelvi, vallási, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti megkülönböztetés nélkül

biztosítani kell mindenkinek. Az alapjogok esetében ugyanakkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjogi teszt a mérvadó a korlátozhatóságuk tekintetében, és elsődlegesen az garantálja, hogy az alapjogok biztosításában ne lehessen ilyen megkülönböztetéseket alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy nem fogadható el szükségesnek olyan alkotmányos cél, amely diszkriminációt valósít meg, és arányosnak az olyan korlátozás, amely diszkriminatív helyzetet eredményez.

- [40] 3. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen; minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően az emberi méltósághoz való joghoz kapcsolódó alkotmánybírósági határozatokat megerősítette, és megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény az Alkotmánynál is erősebben hangsúlyozza az emberi méltóság megalapozó szerepét értékrendjében: az emberi méltóságot kifejezetten „sérthetlenné” nyilvánítja” {11/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [41] Az emberi méltósághoz való jognak számos részeleme, részjogosultsága van, amelyek belső magja korlátozhatatlan (vö. 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [24]; 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [36]; 3001/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [27], [41]). Ilyen, az emberi méltósághoz való jogból levezethető alapvető jog a névjog.
- [42] A 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a következőképpen foglalt állást. „A hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.” (Indokolás [32]).
- [43] A névhez való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 27/2015. (VII. 21.) AB határozatában „az Alkotmánybíróság áttekintette a kérdéskört érintő korábbi gyakorlatát, és a konkrét ügy kapcsán összevetette az alapul szolgáló alaptörvényi, illetve alkotmányi rendelkezéseket, ami alapján megállapította, hogy nincs akadálya a korábbiakban kialakult és idevágó gyakorlat megfelelő alkalmazásának.” (Indokolás [23]) Ez alapján a 27/2015. (VII. 21.) AB határozat megerősítette az 58/2011 (XII. 7.) AB határozatot (a továbbiakban: Abh.): „[á]ltfogóan az Abh. foglalkozott a névhez való joggal, illetve annak részeként a névviseléshez, névváltoztatáshoz való joggal. Az Abh. megállapította, hogy a névhez való jog mint az ember önazonosságának kifejezésére szolgáló megnevezéshez való jog abszolút szerkezetű alapjog, vagyis az állam által nem korlátozható. Ahogy az Abh. fogalmazott: „[a] saját névhez való jog csak a jog teljességével van fogalmi azonosságban, tehát a maga egészében »lényeges tartalom«, s ilyenként nem korlátozható, vagyis elidegeníthetetlen, érinthetetlen jog, amely felett az állam nem rendelkezhet. Minden embernek kell, hogy legyen saját neve és ez a név nem helyettesíthető sem számmal, sem kóddal, sem egyéb szimbólummal. A saját név a személy identitásának egyik – mégpedig alapvető – meghatározója, amely azonosítását, egyúttal másoktól való megkülönböztetését is szolgálja, ezért a személy individualitásának egyedi, helyettesíthetetlen voltának egyik kifejezője. [...] Ugyanilyen megítélést és védelmet kaphat a saját név viseléséhez való jog is, amely a saját névhez való jognak kifelé, mások felé való megjelenítése. Tartalmát tekintve azt fejezi ki, hogy a meglévő – állam által regisztrált – neve senkitől sem vehető el, s az állam az érintett beleegyezése nélkül a nevet nem is változtathatja meg. Vagyis a saját név viselésének a joga is korlátozhatatlan alapvető jog.” (ABH, 2001, 527, 542.)” (Indokolás [24])
- [44] Fentiek értelmében minden embernek elidegeníthetetlen joga van az önazonosságát kifejező saját nevéhez és annak viseléséhez. A saját névhez való jog tehát az önazonosság alapvető eleme, olyan alapvető jog, amely a születéssel keletkezik, az állam által elvonhatatlan és korlátozhatatlan. Az Abh. rendelkező részének első pontja értelmében azonban a névjog más elemei, így különösen a névválasztás, illetve a névváltoztatás, névmódosítás, a jogalkotó által alkotmányosan korlátozhatóak. A névválasztás joga az egyén – a saját vagy leszármazója – identitása meghatározásának egyik eszköze, a személyiség kinyilvánításának egyik módja. A névválasztás szabályozása tekintetében az állam nagyobb önállóságot élvez, korlátokat állíthat fel, aminek alapja az, hogy a névválasztás „tradíció-kötött”. Emellett mások jogainak védelme és érvényesíthetősége is kényszerítheti az államot a beavatkozásra.
- [45] A transznemű személyek jogait és a nem jogi elismerését megalapító névváltoztatás kérdését az Alkotmánybíróság már korábbi határozataiban is érintette. Az Abh. indokolása külön rámutatott arra, hogy alapvető jognak minősül a transzszexuálisok esetében a névváltoztatáshoz való jog. (Abh., ABH 2001, 527, 543.) A döntés utalt

- az EJEB korai gyakorlatára is, amely szerint „a névváltoztatáshoz való jog a transzszexuálisok esetében elvezethet odáig, hogy követelhessék az anyakönyvbe feltüntetett nevük megváltoztatását, s őket át is kell anyakönyvezni, és pedig nemcsak a nemük, de a nevük változása miatt is. Az állam tehát köteles nemük megváltozását – a névváltoztatással együtt – tudomásul venni. (Eur.Court HR,B.v. France judgment of 25 March 1992, Series, A.no.232-C.)” (Abh., ABH 2001, 527, 543.) A 154/2008. (XII. 17.) AB határozat az EJEB *Christine Goodwin kontra Egyesült Királyság* ítéletét idézve megállapította, hogy „a transzneműek vonatkozásában a házasságkötéshez való jogot úgy kell értelmezni, hogy ők nem születési nemükkel, hanem új nemükkel ellentétes nemű személlyel köthetnek házasságot.” (ABH 2008, 1203., 1211–1212.) A 43/2005. (XI. 14.) AB határozat pedig a testi és szellemi egészség védelme, illetve a személyiség integritásának megőrzése vonatkozásában említette példaként a transzszexuális személyek nemének műtéti korrekcióját. (ABH 2005, 536., 550.)
- [46] Az Alkotmánybíróság 27/2015. (VII. 21.) AB határozatban rögzítette, hogy „a névviselés és a névváltoztatás szabályainak meghatározásánál az állam feladata elsősorban a regisztráció” (Indokolás [42]). A határozat az emberi méltósághoz való jogot alaptörvény-ellenesen korlátozónak minősítette azt a szabályt, amely szerint a kéttagú családi név tagjait kötőjel köti össze, illetve a kettős családneveket csupán kötőjellel összekapcsolva lehetett anyakönyvezni.
- [47] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a névváltoztatásra vonatkozó szabályozásra továbbra is alapjogi kérdésként tekint. Ennek speciális esete a nemváltoztatással összefüggő névváltoztatás, amelynek alapja az „EMBER” önazonossága és az egyenlő emberi méltóság sérthetlensége. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a nem megváltoztatásával összefüggő speciális névváltoztatás, minthogy az a személy identitásának alapvető meghatározója, saját névhez való jogként a névjog korlátozhatatlan tartományába tartozik. A nemváltoztatásnak ugyanis járulékos velejárója a névváltoztatás, hiszen mindenki jogosult arra, hogy neve a neméhez igazodjon, sőt egyúttal kötelezettsége is, hogy a tényleges nemének megfelelő nevet jegyeztessen be a nyilvántartásokba.
- [48] Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére az alapjogokkal kapcsolatban magában foglalja azt is, hogy az államnak gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, így az állam intézményvédelmi kötelessége az egyes alapjogok érvényesülését biztosító megfelelő eljárási keretek kialakítása. Mivel a nem jogi elismerését megvalósító névváltoztatásnak alapjogi háttere van, ezért az állam – védelmi kötelezettségének megfelelően – olyan szabályozást köteles kialakítani, amely tudomásul veszi a nem megváltozását, és diszkriminációmentesen biztosítja az ebből következő névváltoztatás nyilvántartás(ok)ban való átvezetését. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra, hogy Magyarországon jelenleg van lehetőség a nem jogi elismerésére. Az At. 69/B. § (1) bekezdése szerint az elektronikus anyakönyv személyazonosító adatok nyilvántartása tartalmazza többek között az érintett születési családi és utónevét [At. 69/B. § (1) bekezdés *ba*) pont], nemét [At. 69/B. § (1) bekezdés *be*) pont], valamint ezen adatok megváltozását [At. 69/B. § (1) bekezdés *d*) pont]. Az ügyfeleknek adatváltozás iránti kérelmet kell előterjeszteniük és a nem megváltozása akkor lesz jogilag elismert, ha az adatváltozást az elektronikus anyakönyvön átvezették. 2017. január 1-ig a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv a BÁH volt, amelyet a 162/1999. (XI. 19.) Kormányrendelet hozott létre központi hivatalként működő központi költségvetési szervként. 2017. január 1-től a BÁH új megnevezése a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal lett. Az egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Kormányrendelet 9. § (2) bekezdése értelmében az At. 12/A. § (2) bekezdés *a*) pont *ab*) alpontjában, 14. § (2) bekezdésében, 46. § (4) bekezdésében, 70. § (3) és (5) bekezdéseiben a hazai anyakönyvezési feladat- és hatásköröket, az At. 89. § (4) bekezdésében meghatározott eljárást, továbbá a névváltoztatási eljárással kapcsolatos feladat- és hatásköröket 2017. január 1-jével Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: Kormányhivatal) átvette.
- [49] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a Magyarországon kialakult gyakorlat a nemzetközi standardokkal összhangban nem követeli meg a jogi értelemben vett nem- és névváltoztatás előfeltételeként a nemi megerősítő beavatkozások elvégzését, azonban a szabályozás személyi hatálya csupán a magyar állampolgárokra terjed ki.
- [50] 4. Az Alkotmánybíróság eljárása során megvizsgálta az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) transzszexuális személyeket érintő alapjogi kérdésekben hozott döntéseit.
- [51] Az EJEB a kezdetekben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a nem jogi elismerésének kérdését illetően a tagállamokat jelentős mérlegelési mozgástér illeti meg. Mindazonáltal az EJEB már ezekben a döntésekben is

hangsúlyozta, hogy a részes államoknak tekintetbe kell venniük a transzszexuálisokkal kapcsolatos tudományos és társadalmi változások alakulását [Rees kontra Egyesült Királyság (9532/81), 1986. október 17., 47. bekezdés; Sheffield és Horsham kontra Egyesült Királyság (22985/93, 23390/94), 1998. július 30. 54–58. bekezdés].

- [52] A transzszexuálisok jogainak védelmét illetően – az Egyezmény, mint „élő jog” doktrína alapján, amely szerint az Egyezményt a jelenkori körülmények között kell értelmezni, figyelemmel a szociológiai, technológiai és tudományos változásokra, valamint az emberi jogi normák fejlődésére – az indítványozó által idézett *Christine Goodwin kontra Egyesült Királyság* [(28957/95), 2002. július 11.], illetve az *I. kontra Egyesült Királyság* [(25680/94), 2002. július 11.] ügyek hoztak fordulatot. Ezt követően több, a nem jogi elismerését védelemben részesítő döntés született. [Lásd például *Van Kück kontra Németország* (35968/97), 2003. június 12.; *Grant kontra Egyesült Királyság* (32570/03), 2006. május 23.; *L. kontra Litvánia* (27527/03), 2007. szeptember 11.; *Schlumpf kontra Svájc* (29002/06), 2009. január 8.; *Y.Y. kontra Törökország* (14793/08), 2015. március 10.; *A.P., Garçon és Nicot kontra Franciaország* (79885/12, 52471/13, 52596/13), 2017. április 6.]
- [53] Az EJEB esetjoga a nem jogi elismerésének kérdését a magánélet tiszteletben tartásához való jog részeként védi, a részes államoknak pedig köteleességük erre vonatkozó megfelelő eljárást biztosítani. Ennek megfelelően az EJEB megállapította Litvánia felelősségét, mivel a litván jogi szabályozás hiányos volt a nemi korrekciós műtét vonatkozásában [*L. kontra Litvánia* (27527/03), 2007. szeptember 11., 57., 59. bekezdés]. A nem jogi elismerésének komplex, alapjogi és egészségügyi vetületeivel kapcsolatosan az EJEB legújabb döntésében arra a következtetésre jutott, hogy egyes orvosi vizsgálatok előírása nem jelent aránytalan terhet a kérelmezők részére, azonban a sterilitás nagy valószínűségével járó komolyabb beavatkozások előzetes elvárása igen [*A.P., Garçon és Nicot kontra Franciaország* (79885/12, 52471/13, 52596/13), 2017. április 6., 135., 153–154. bekezdés].
- [54] Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy bizonyos részkérdések tekintetben továbbra sincs konszenzus a nem jogi elismerése vonatkozásában. Így az EJEB arányos korlátozásként fogadta el a finn szabályozás azon előírását, amely a nem jogi elismerését összekapcsolta a házasság regisztrált élettársi kapcsolattá történő változtatásával [*Hämäläinen kontra Finnország* (37359/09), 2014. július 16.], ezzel szemben a német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint ez indokolatlan korlátozásnak minősül azon személyek esetében, akik továbbra is házasságban kívánnak élni egymással. A döntésben a Szövetségi Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a szexuális önrendelkezéshez és a szexuális identitáshoz fűződő jog a személyiség legszűkebb, legintimebb szférájához tartozik. Az ember nemét ugyan születésekor a külső nemi jelleg alapján állapítják meg, de a nem a későbbiekben semmiképpen sem korlátozódik pusztán azokra, hanem azt az ember pszichikai felépítése is meghatározza. Ha a saját nem-felfogás eltér a külső nemi jellemzőktől, az emberi méltóság és a személyiségi jog védelme megköveteli, hogy a transzszexuális rendelkezessen fizikai és pszichikai felépítése összhangba hozásáról, mind a műtétet, mind pedig ennek személyi jogi következményeit illetően (1 BvL 10/05, 2008. május 27., 37–38. bekezdés).
- [55] A kapcsolódó regionális nemzetközi jogi dokumentumok közül az Alkotmánybíróság utal az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének „A transznemű emberekkel szembeni diszkrimináció Európában” című, 2015-ben elfogadott határozatára (a továbbiakban: ET Hat.). A határozatban a Közgyűlés felkérte a tagállamokat, hogy a nem jogi elismerésének tekintetében vezessenek be önmeghatározáson alapuló, gyors, átlátható és hozzáférhető eljárásokat, amelyek lehetővé teszik a transznemű emberek számára a név és a regisztrált nem megváltoztatását a születési anyakönyvi kivonatokban, személyi igazolványokban, útlevelekben, oktatási bizonyítványokban és más hasonló iratokban (ET Hat. 6.2.1. pont). A Közgyűlés hangsúlyozta annak szükségességét is, hogy a tagállamok töröljék el a név és regisztrált nem megváltoztatását szabályozó törvényekben feltételként előírt sterilizációs és egyéb kötelező orvosi beavatkozásokat, beleértve a mentális betegség diagnózisát (ET Hat. 6.2.2. pont).
- [56] Az Alkotmánybíróság utal az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) 1996-os döntésére, amely alapján az EUB a nem szerinti hátrányos megkülönböztetés egyik esetének tekinti a nemváltáson átesett személyek közti megkülönböztetést. A döntés az EUB emberi méltósághoz való jogot védő feladatával kapcsolta össze a diszkriminatív helyzet elleni fellépést [*C-13/94 P. kontra S & Cornwall County Council* ECR 1996 I-02143, 22. bekezdés].
- [57] Végül az Alkotmánybíróság döntésének meghozatalakor tekintetbe vette azt is, hogy az Európai Unió több tagállamában külön törvény foglalkozik a nem jogi elismerésének kérdésével. [Például, Belgium: *Loi réformant des régimes relatifs aux personnes transgenres en ce qui concerne la mention d'une modification de l'enregistrement du sexe dans les actes de l'état civil et ses effets* (2017. június 25.); Finnország: *Laki transseksuaalin sukupuoli vahvistamisesta* (2003. január 1.); Írország: *Gender Recognition Act 2015* (2015. július 22.); Német-

ország: *Gesetz über die Änderung der Vornamen und die Feststellung der Geschlechtszugehörigkeit in besonderen Fällen* (1980. szeptember 10.)] E jogszabályok nem pusztán a tagállami állampolgárok esetében teszik lehetővé a nem jogi elismerését, hanem külföldiek esetében is: utóbbiak tekintetében figyelembe veszik a tartózkodás jogcímét, illetve azt is, hogy a származási országban van-e a nem jogi elismerésére vonatkozó megfelelő eljárás. Ehhez kapcsolódóan a német Szövetségi Alkotmánybíróság 2006. július 18-án hozott határozatában megállapította, hogy a transzszexuális személyekre vonatkozó törvény sérti a német Alaptörvényt, mivel annak hatálya nem terjedt ki a jogszerűen és huzamosan Németországban tartózkodó nem német állampolgárokra, amennyiben azok származási országában nincs lehetőség a nemváltoztatásra (1 BvL 1 és 12/04, 2006. július 18., BVerfGE 116, 243). A német jogalkotó ezt követően terjesztette ki a szabályozás személyi hatályát.

- [58] 5. A menedéjgról szóló 2007. évi LXXX. törvény 10. § (1) bekezdése értelmében a menekültet, ha törvény vagy kormányrendelet kifejezetten eltérően nem rendelkezik – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel –, a magyar állampolgár jogai illetik meg, és kötelezettségei terhelik. A menekültek és a magyar állampolgárok között tehát lehet különbséget tenni, de azt megfelelő alkotmányos indoknak kell alátámasztania.
- [59] Az At. 49. §-a szerint magyar állampolgár születési családi és utónevének megváltoztatását – kérelmére – az anyakönyvi szerv engedélyezheti. A névváltoztatást az anyakönyvi szerv jegyzi be az anyakönyvbe. Az 51. § (1) bekezdése szerint a névváltoztatásról az anyakönyvi szerv okiratot állít ki. A névváltoztatási iratok nem selejtezhetőek, őrzésükről a Magyar Nemzeti Levéltár az adatvédelmi szabályok megtartásával és – az (1a) bekezdésben meghatározottak szerint – az anyakönyvi szerv gondoskodik.
- [60] Ennek egyik speciális esete az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 429/2017. (XII. 20.) Korm. rendelet 7. § alapján az, amikor a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv a nem megváltoztatásáról, valamint az ennek következtében szükséges utónév módosításáról a nem megváltoztatását támogató egészségügyi szakvélemény beérkezését követő 8 napon belül értesíti a születést nyilvántartó anyakönyvvezetőt az anyakönyvben történő átvezetés érdekében.
- [61] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mind az általános névváltoztatási eljárás, mind pedig annak speciális esete, a nemváltozással együttljáró névváltoztatási eljárás lehetősége csupán a magyar állampolgárok számára adott. Mindez ugyanakkor a jelen ügy indítványozója esetében azt a paradox helyzetet eredményezi, hogy a transzszexualitása miatt származási országában üldözött, és erre tekintettel menedék státuszt kapott fél Magyarországon sem tudja jogilag elismertetni a tényleges nemét.
- [62] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek és bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja, a példálózó felsorolás pedig külön is kiemeli a származáson alapuló diszkrimináció tilalmát. Ennek alapja, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése nem a magyar állampolgárok, hanem az emberek sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak tiszteletben tartását rögzíti. A hatályos névváltoztatásra vonatkozó szabályozás ugyanakkor pusztán a magyar állampolgárokra vonatkozik, ezért az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó különbséget tett a magyar állampolgárok és a nem magyar állampolgárok között a névváltoztatási eljárás igénybevehetősége tekintetében. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e különbségtétel szabályozási hiányosságként értékelhető. Bár főszabályként alkalmazva indokolt és egyben szükséges lehet, ugyanakkor a szabályozás teljes hiánya a névváltoztatási eljárások hatálya alóli általános kizárásra vezet, ami aránytalan korlátozást eredményez.
- [63] Az általános tilalom aránytalansága egyúttal diszkriminatív helyzetet eredményez a jogalanyok névváltoztatási eljáráshoz való hozzáférése terén. Így aránytalan és alkotmányosan nem elfogadható a korlátozás azon jogszerűen letelepedett nem magyar állampolgár (például nemzeti letelepedési engedéllyel rendelkező, menekült, oltalmazott, hontalan) névváltoztatáshoz való jogát illetően, akinek a származási országában nem biztosított a névváltoztatási eljárás lehetősége. Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alaptörvény II. és XV. cikk (2) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a jogalkotó nem szabályozta a jogszerűen letelepedett nem magyar állampolgárokok névváltoztatási eljárását.
- [64] Tekintettel arra, hogy a nem magyar állampolgárokra nincs Magyarországon születési anyakönyvük, a jogalkotónak más megoldást kell találnia annak érdekében, hogy ezt az alaptörvény-ellenes helyzetet feloldja. Ehhez kézenfekvő alkotmányos megoldás a névváltoztatásnak a magyar hatóságoktól kapott egyéb dokumentumokon, illetve igazolványokon való átvezetése.
- [65] Az Alkotmánybíróság ezért felhívja a Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2018. december 31-ig tegyen eleget.

[66] 6. Az Alkotmánybíróság a bírói ítélet elleni alkotmányjogi panasszal összefüggésben a következőket jegyzi meg. Az adott ügyben – ahogy ez ismertetésre került – az eljáró bíró a jogszabályi keretek között nem juthatott más döntésre. A jelen döntésben megfogalmazott alkotmányellenes mulasztás jogalkotói pótlását követően azonban az indítványozónak módja lesz igénye ismételt érvényesítésére, amelyre jelen jogszabályi környezetben nem volt lehetősége.

Budapest, 2018. június 19.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
Dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[67] A határozat rendelkező részében foglalt mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet megállapító döntéssel előadó alkotmánybíróként egyetértek, azonban az indokolást érintően szükségesnek tartom párhuzamos indokolásban felhívni a jogalkotó figyelmét az alábbiakra.

[68] A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” alkotmányjogi panasz hatáskörben, egy nem magyar állampolgár indítványozó ügyében járt el. Az Alkotmánybíróság az indítványhoz kötöttség okán nem foglalhatott állást a magyar állampolgár transzszexuális személyekre vonatkozó szabályozás alkotmányosságáról, azonban álláspontom szerint a többségi határozat indokolásának arra érdemi kihatása van. A többségi határozat indokolása ugyanis kiemeli: „[a]z Alkotmánybíróság megítélése szerint a nem megváltoztatásával összefüggő speciális névváltoztatás, minthogy az a személy identitásának alapvető meghatározója, saját névhez való jogként a névjog korlátozhatatlan tartományába tartozik.” Figyelembe véve az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szabályhoz kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlatot, szükségesnek tartom felhívni a jogalkotó figyelmét arra, hogy a magyar állampolgárok nemének megváltoztatásával összefüggő névváltoztatás jelenlegi kormányrendeleti szinten történő szabályozása felülvizsgálatra szorul.

[69] A szabályozás jogforrási szintje megfelelőségének felülvizsgálatán túlmenően az is hangsúlyozandó, hogy a jogbiztonság követelménye az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog szabályai világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, jogilag szabályozott eljárási keretek között, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Az Alapvető Jogok Biztosa AJB-883/2016. számú jelentésében foglaltak szerint ugyanakkor a nem jogi elismerésére vonatkozó hatályos

szabályozás alapján nem egyértelmű az Emberi Erőforrások Minisztériuma Főosztályának eljárásban betöltött szerepe, kérdéses a Budapest Főváros Kormányhivatal honlapján elhelyezett „Tájékoztató” jogi jellege, és problematikus az is, hogy „elutasító döntés” esetén – alakszerű döntés hiányában – a jogorvoslathoz való alapjog nem érvényesíthető.

- [70] Fentiek alapján, álláspontom szerint a jogalkotónak meg kellene fontolnia az egész kérdéskörnek a magyar állampolgárokra is tekintettel lévő megfelelő jogforrási szinten történő újraszabályozását, és hasonlóan a Németországban több évtizede elfogadott törvényhez (*Gesetz über die Änderung der Vornamen und die Feststellung der Geschlechtszugehörigkeit in besonderen Fällen*), fontolóra kellene vennie egy külön törvény elfogadását a nem jogi elismeréséről.

Budapest, 2018. június 19.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [71] 1. Az elfogadott határozat rendelkező részét és annak indokolását is támogattam. Az irányadó jogszabályi környezetben az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával hívja fel a jogalkotót a szabályozásban meglévő hiányosságok pótlására.
- [72] 2. Az alkotmányjogi panasz elutasításával összefüggésben azonban szükségesnek tartom annak rögzítését, hogy álláspontom szerint az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján vissza kellett volna utasítani, a következőkre tekintettel.
- [73] Az indítványozó annak érdekében, hogy érintettsége megállapítható legyen a következő magatartást tanúsította a közigazgatási nemperes és a bírósági eljárás során.
- [74] Az indítványozó 2016. március 6-án kérelmet nyújtott be neme megváltoztatása iránt a Bevándorlási és Állampolgári Hivatalhoz (a továbbiakban: BÁH), amelyben előadta, hogy a külföldön kiállított iratai szerint nő, azonban ezen megjelölés nem tükrözi nemi identitását. A BÁH 2016. március 30-án kelt levelében tájékoztatta a kérelmezőt a vonatkozó jogi szabályozás hiányosságairól, valamint arról, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) a kialakított gyakorlata alapján az ügyfél által csatolt egészségügyi dokumentációk alapján szakvéleményben javasolhatja a nem megváltoztatásának anyakönyvbe történő bejegyzését, ami azonban jelen esetben nem történt meg.
- [75] Az indítványozó erre a szükséges egészségügyi dokumentáció – vagyis a kialakult gyakorlat szerint a neme megváltoztatásához elengedhetetlenül szükséges orvos szakmai iratok – beszerzése helyett, nyilvánvalóan a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtása érdekében azt kérte a BÁH-tól, hogy hozzon alakszerű elutasító határozatot.
- [76] Az indítványozó álláspontom szerint ezzel egyértelműen megsértette a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény 6. §-ának az ügyfél jóhiszemű eljárását kötelezően előíró, alapvető rendelkezését, továbbá a BÁH-nak az indítványozó helyzetének előmozdítására adott iránymutatását figyelmen kívül hagyta.
- [77] Az indítványozó ilyen módon jutott abba a helyzetbe, hogy felülvizsgálati kérelmet nyújtson be. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knp.) alapján végezte el a felülvizsgálatot. A Knp. 1. § (2) bekezdése értelmében a közigazgatási nemperes eljárásokban - ha törvény másként nem rendelkezik - kizárólag okirati bizonyításnak van helye. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az elutasító végzésében szintén kiemelte, hogy az indítványozó a bíróság előtt sem csatolta az EMMI által kiállítandó szakvélemény alapjául szolgáló egészségügyi dokumentációt, aminek hiányában eleve kizárt a neme megváltoztatásának elismerése.
- [78] Az indítványozó a fenti előzmények után nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az 52. § 1b) bekezdése szerint ehhez – többek között – egyértelműen meg kell jelölni az eljárás megindításának indokait és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét. Az indítványozó az Alkotmánybíróság előtt sem adott számot arról, hogy az EMMI által

kiállítandó szakvélemény alapjául szolgáló egészségügyi dokumentáció beszerzését miért nem kezdeményezte, és miért azon fáradozott, hogy a jogorvoslati lehetőségeit formálisan kimerítve ügye az Alkotmánybíróság elé kerüljön.

- [79] Az Abtv. külön nevesítve nem írja elő, de az Abtv. 54. § (2) bekezdésében szabályozott eljárési bírság jogintézményéből egyértelműen következik, hogy az Alkotmánybíróság előtt is elvárás az indítványozók jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlása.
- [80] Mindezek alapján álláspontom szerint az indítványozó érintettségét önmagában nem alapozhatja meg egy általa kreált bírósági eljárásban peres félként való részvétele abban az esetben, ha egyébként tudatosan nem csatolja nemváltoztatásához, és ennél fogva az ügy eldöntéséhez szükséges orvosi szakvéleményt, holott annak beszerzésére jogszerű magyarországi tartózkodása során lehetősége lett volna.

Budapest, 2018. június 19.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/570/2017.

• • •