

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3358/2021. (VII. 28.) AB VÉGZÉSE

bírói kezdeményezés visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 429/2017. (XII. 20.) Korm. rendelet 7. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, továbbá alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) az előtte folyamatban levő per felfüggesztése mellett a 102.K.28.444/2019/10. számú végzésével egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének *b*) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján. A bírói kezdeményezés az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 429/2017. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) 7. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a konkrét ügyben az alkalmazási tilalom kimondását kérte, hivatkozással arra, hogy a támadott jogszabály az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvéből levezethető normavilágosság elvébe ütközik.
- [2] A bírói kezdeményezésre okot adó, az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő közigazgatási jogvita a következőképpen foglalható össze.
- [3] A felperes (aki a Budapesti Műszaki és Gazdasági Egyetem nappali tagozatos hallgatója) anyakönyvi bejegyzése szerint férfi nemű, utóneve szintén férfinév. A felperes 2019. július 11-én Budapest Főváros Kormányhivatala Állampolgári és Anyakönyvi Főosztály Névváltoztatási és Anyakönyvi Osztályához (a továbbiakban: Fővárosi Kormányhivatal) nevének és nemének anyakönyvi nyilvántartásban történő megváltoztatását kezdeményezte, férfiről nőre. Kérelméhez csatolta egy pszichiáter szakorvos, egy klinikai szakpszichológus valamint egy urológus szakorvos szakértői véleményét, melyek egyrészt tartalmazták a transzszexualizmus diagnózis BNO kódját (F64.00) és a nemi átalakító folyamat támogatását. A Bíróság indítványa szerint a felperes Fővárosi Kormányhivatalhoz előterjesztett kérelmének időpontjában, annak honlapján a transzszexuális személyek nem és utónév módosítására vonatkozóan olyan tájékoztatás szerepelt az ügyfelek részére, amely szerint a Fővárosi Kormányhivatal névváltoztatási és anyakönyvi osztálya kizárólag koordinációs feladatot lát el ezen kérelmek ügyében, és amennyiben a kérelmező ilyen tárgyú kérelemmel fordul hozzájuk, abban az esetben a kérelméhez mellékelte orvosi igazolásokat megküldik az Emberi Erőforrások Minisztériumnak (a 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. július 1-jei keltű levelében arról tájékoztatta a nem megváltoztatás iránti kérelmével összefüggésben a felperest, hogy a GDPR hatályba lépése miatt „szükségessé vált nemváltoztatási ügyekben az új eljárásrend kialakítása”. Továbbá a tájékoztatás szerint nem létezik olyan hatóság, amely a nemváltoztatási kérelmekhez csatolt orvosi dokumentációk elfogadhatósága ügyében jogosult lenne egészségügyi szempontok alapján dönteni, illetve azt jogszabály sem határozza meg, hogy mi minősül támogató egészségügyi szakvéleménynek. A tájékoztatás továbbá két lehetőséget vázol fel a felperes részére: vagy az új eljárásrend kialakításáig türelemmel vár, vagy kérheti, hogy a születést nyilvántartó anyakönyv részére továbbításra kerüljenek a dokumentációk, utóbbi esetben az érdemi döntést az anyakönyvvezető hozza meg. A felperes kérte kérelmének alpereshez mint születést nyilvántartó anyakönyvvezetőhöz történő továbbítását.
- [4] Ezek után született meg a Fővárosi Kormányhivatal 2019. augusztus 21-én kelt BP/D/86-7/2019. számú végzése, amelyben a felperes nemváltoztatásra és utónév módosításra irányuló kérelmét az adatváltozás bejegyzése ügyében hatáskörrel és illetékességgel rendelkező debreceni anyakönyvvezetőnek, az alperesnek áttette.

A végzés indokolása tartalmazza, hogy „[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 bejegyzi-e a nemváltoztatást és ezzel összefüggésben az utónév módosításának a tényét”. A végzést jogorvoslattal senki nem támadta.

- [5] Az alperes ezek után hozta meg IGAZ-159029-3/2019. számú, 2019. szeptember 6-án kelt határozatát, amely a felperes nemváltoztatásának és utónév módosításának anyakönyvbe történő bejegyzésére irányuló kérelmét elutasította. Az alperes határozatának indokolásában ismertetésre került 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 Kormányrendelet 7. §-a alapján a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv alapiratnak minősülő értesítése és az egészségügyi szakvélemény hiteles fénymásolata hiányában nem jegyezhető be a nem- és névváltoztatás. A határozat indokolása kitér továbbá arra, hogy a Kormányrendeletben meghatározott iratok rendelkezésre állásának hiányában nincs jogi alapja az anyakönyvbe történő bejegyzésnek.
- [6] Az indítványozó bíróság előtt ennek a határozatnak a jogszerűsége képezi a közigazgatási per tárgyát. A felperes kereseti kérelmében az alperes nemváltoztatási és utónév módosítás anyakönyvbe történő bejegyzés iránti kérelmet elutasító határozat jogszerűsége vizsgálatát kezdeményezte, elsődlegesen annak megváltoztatását kérvén, hogy az anyakönyvben a felperes neve férfiról nőre, utóneve addigi férfi utóneveiről meghatározott női utónevekre módosuljon. Másodlagosan a határozat hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte. Érvelésében előadta, hogy 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, azaz pusztán regisztrációt végez. Hivatkozott továbbá arra, hogy a Kormányrendeletben írt „értesítés” fogalma nem egyértelmű jogi terminológia. Nem egyértelmű továbbá – nézete szerint – hogy mit ért a jogalkotó a normaszövegben szereplő „támogató egészségügyi szakvélemény” alatt. 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.
- [7] Ezzel szemben az alperes védiratában a kereset elutasítását indítványozta, mivel érvelése szerint a Kormányrendelet egyrészt a Fővárosi Kormányhivatal értesítését, másrészt az egészségügyi támogató szakvéleményt írja elő az alperes számára a bejegyzés alapjaként, mely dokumentumok viszont az alperes előtti eljárásban hiányoztak. Hivatkozott továbbá az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 14. § (1) bekezdésére is, amely szerint az anyakönyvi eljárásban bejegyzendő adatokat közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal kell bizonyítani. Az alperes nem vitatta az anyakönyvi bejegyzés vonatkozásában a regisztrációs jogkörét, ebből következően állítása szerint a Kormányrendelet 4. § (1) bekezdés b) pontjában a névváltoztatási eljárás lefolytatására a Fővárosi Kormányhivaltal jelölte ki, magára a névváltoztatási eljárás lefolytatására hatáskörrel nem, csak az anyakönyvi bejegyzés megtételére rendelkezik hatáskörrel, ezért nem hozott eljárást megszüntető döntést.
- [8] 2. A Bíróság – az előtte folyamatban lévő közigazgatási perben az eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybírósághoz fordult, mivel az indítvány szerint a Kormányrendelet 7. §-a, amely a nem megváltoztatására vonatkozó szabályozást rögzíti, egyrészt a jogállamiság sérelmének a normavilágosság követelménye sérelme folytán az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik, továbbá a rendkívül hiányos, jogi garanciákkal nem körülírt szabályozás mellett jogforrási szintjében sem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés első mondatában foglalt követelménynek.
- [9] 2.1. Az indítványozó bíróság nézete szerint a kifogásolt rendelkezés a normavilágosság követelményét különösen azért sérti, mert a szabályozás a jogalkalmazó számára sem értelmezhető pontosan, illetve esetleg eltérő jogalkalmazói értelmezésre ad módot. Az indítvány hivatkozása szerint bár úgy tűnik a jogszabályi rendelkezésből, és ezt az indítvány szerint maga az alperes sem zárta ki, hogy „Magyarországon lehetőség van a nem jogi elismerésére”, nézete szerint az erre vonatkozó eljárásra azonban nincs pontos szabályozás. Érvelése szerint a szabályozásból hiányzik annak pontos meghatározása, hogy 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 stb. Amennyiben pedig nincs ilyen jellegű hatásköre, bármilyen közigazgatási cselekményre (értesítés mint bejegyzés alapjául szolgáló okirat kiállítása) mi indokolta a felhatalmazását.

- [10] Érvelésében kifejtette, hogy szintén hiányzik a szabályozásból annak megválaszolása, hogy a nem megváltoztatásánál megkövetelhető-e a jogi értelemben vett nem- és névváltoztatás előfeltételeként a nemi megerősítő beavatkozás elvégzése. Utalt arra, hogy a jelenlegi magyar gyakorlat ezt nem kívánja meg (összhangban a nemzetközi standardokkal), szükségesnek látja azonban ennek jogszabályban történő kimondását. Hiányosnak véli a kifogásolt rendelkezést továbbá azért, mert az nem válaszolja meg nézete szerint, hogy kell-e a nem változtatással „együtti” névváltoztatáshoz a transzszexualizmus diagnózisa. Továbbá a Bíróság álláspontja szerint önmagában problematikus, hogy a transzszexualizmus vonatkozásában betegségkódról beszélnek. Érvelése szerint a jogalkotónak tisztázni kellene továbbá, hogy milyen szakértői vélemény kell, vagy kell-e a nem megváltoztatásához, illetve milyen szakorvostól származó, másrészt milyen szakértői minősítéssel (pl. igazságügyi) kell rendelkeznie a véleményt adóknak. A Bíróság hivatkozásában megjegyezte továbbá, hogy nézete szerint, amennyiben az Alkotmánybíróság a közigazgatási bíróság kezdeményezésének helyt adna, az lehetőséget teremtene, hogy a felperes kereseti kérelme érdemben elbírálható legyen.
- [11] 2.2. Az indítvánnyal kapcsolatban az igazságügyi miniszter küldött állásfoglalását, továbbá egy civil szervezetől *amicus curiae* beadvány, valamint hasonló folyamatban lévő ügyek felpereseinek jogi képviselőjétől szintén beadvány érkezett az Alkotmánybírósághoz.
- [12] 3. Az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen azt kellett megvizsgálnia, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv.-ben előírt feltételeknek.
- [13] Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett –, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezheti a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.
- [14] 3.1. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Abtv. 41. § (3) bekezdésében foglaltakra tekintettel az indítvány elbírálásának nem képezi akadályát a Kormányrendelet 7. §-ának az egyes közigazgatási tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 315/2020. (VII. 1.) Kom. rendelet 9. § (2) bekezdése folytán a 2020. július 2-ával történő hatályon kívül helyezése. Ezért az indítvány befogadhatóságának feltételei közül az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a Bíróság tartalmilag olyan jogkövetkezmény alkalmazását kérte-e, amelynek kezdeményezésére jogosult.
- [15] 3.2. Az Alkotmánybíróság áttekintette irányadó döntéseit. A testület elsőként a 3009/2012. (VI. 21.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) mutatott rá, hogy „az Abtv. 2012. január 1-jei hatálybalépése óta annak 46. § (1) és (2) bekezdése a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását, mint az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményt szabályozza, nem önálló eljárásként. Ebből következően külön mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére az Abtv. hatálybalépése óta nincs jogszabályi lehetőség.” (Indokolás [62])
- [16] Ezt követően az Alkotmánybíróság – többek között a 3135/2013. (VII. 2.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) – megerősítette: „Az Alkotmánybíróság már többször vizsgálta az egyedi normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés szabályozását, és döntéseiben megállapította, hogy a bírói kezdeményezés csak jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányulhat, bíró a folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes mulasztás kimondását nem indítványozhatja.” (Indokolás [19])
- [17] Az egyik legutóbbi, kapcsolódó végzésében az Alkotmánybíróság szintén megerősítette, hogy „a bírói kezdeményezés csak jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányulhat, bíró a folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes mulasztás kimondását nem indítványozhatja” {3136/2018. (IV. 19.) AB végzés, a továbbiakban: Abh3., Indokolás [15]; lásd még pl. 3212/2019. (VII. 16.) AB végzés, valamint 3180/2020. (V. 21.) AB végzés}.

- [18] 3.3. Ezek tükrében az Alkotmánybíróság azt elemezte, hogy a Bíróság indítványa mulasztás kimondására irányul-e.
- [19] Az Alkotmánybíróság a kezdeményezés egészéből, annak tartalma alapján és különösen a jelen végzés 2.1. pontjában (Indokolás [9] és köv.) idézett szövegrészekből arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány mind az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmét a normavilágosság követelményének hiányos volta miatti, mind az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése sérelmét a megfelelő szabályozási szint hiánya folytán állító részében egyértelműen a jogalkotói mulasztás megállapítására alapozta.
- [20] Ezért az Alkotmánybíróság – az Abh1., az Abh2., továbbá az Abh3. fentiekben idézett rendelkezéseire is tekintettel – megállapította, hogy a Bíróság tartalmát tekintve valójában mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítványt terjesztett elő, amelyre azonban a Bíróság – a fentiekben már ismertetettek szerint – nem rendelkezik jogosultsággal.
- [21] 4. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva – a bírói kezdeményezést, az Abtv. 64. § *b)* és *d)* pontjaira tekintettel visszautasította.

Budapest, 2021. július 12.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: III/559/2020.

