

3. UDALEK EUROPAKO ERKIDEGOKOAK EZ DIREN ATZERRITARRREN ERROLDAKO IZEN-EMATEA ETA IRAUNGIPENA ERABAKITZEKO ETA DATUAK BESTE ADMINISTRAZIO PUBLIKO BATZUEI UZTEKO ERABILTZEN DUTEN PROZEDURARI BURUZKO ZENBAIT GOGOETA

- **Sarrera**
- **Aplikatu daitekeen araubide juridikoa**
- **Udal erroldaren helburuak eta izaera**
- **Atzerritarren izen-ematea udal erroldan**
- **Erroldako izen-ematearen iraungipena**
- **Administrazioen artean datuak uztea**
- **Ondorioak**

Toki Administrazioak gero eta garrantzia handiagoa du etorkinen integrazioan. Udal batean erroldatzeak ondorio garrantzitsuak ditu, atzerriko etorkinak eskubideez eta zerbitzuez baliatu ahal izateko, bai eta udalerrian integratzeko. Atzerritarrek herritar berriak dira, eskubideak dituzte administrazioaren aurrean, eta, horren ondorioz, gure ordenamendu juridikoak eskaintzen duen babesaren helburu ere badira, parlamentuko ordezkarien bitartez, horiek baitira legalitatearen defendatzaileak administrazio publikoen jardunean.

14/2003 Lege Organikoak (Atzerritarren eskubide eta askatasun, eta horien gizarteratzeari buruzko 4/2000 Lege Organikoa, hau da, Atzerritarrei buruzko Legea –LOEX–, aldatzen duena) aldatu egiten ditu, alde batetik, atzerritartasun gaietan udal erroldari aplikatu dakioken araubide juridikoa (7/85 Legea, toki araubidearen oinarriak arautzen dituena), eta, beste batetik, administrazio prozedura erkidearen bermeak (30/1992 Legea, herri administrazioen araubide juridikoaren eta administrazio prozedura erkideari buruzkoa).

4/2000 Lege Organikoan berritasun bat sartu zen, hain zuzen ere, errolda integratzaileko tresna bihurtzea, eta hori 8/2000 Lege Organikoak¹ egindako aldaketaren bitartez murriztu egin zen; izan ere, aldaketa handia izan du arautze berrian. Atzerritarrei buruzko Legearen azken aldaketaren ezaugarri nagusienetakoa da gogortu egin dituela kontrolerako tresnak eta ez dakarrela aurrerapausorik integrazio eskubideetan ezta politikan. Egindako aldaketen artean eta 4/2000 Lege Organikoaren hasierako erredakzioan ez bezala, erroldari beste izaera eta funtzio batzuk eman zaizkio, eskubideak murriztu ditzakeenak.

Gomendio honen asmoa aldaketa horiek aztertzea da eta irizpide batzuk prestatzea gure erkidegoko udalen jardunerako, errespetuz jokatu dezaten atzerritarren berme eta eskubideekin.

¹ 8/2000 Lege Organikoak 4/2000 Lege Organikoa aldatu zuenean, gizon-emakumeen eskubideak murriztu ziren, edozein izanik ere horien egoera juridikoa; horren adibide da bizileku baimena behar izatea etxebizitza arloko laguntza sistema publikoan sartzeko.

Arartekoa gizon-emakume guztien eskubideak bermatzeko erakundea da. 3/1985 Legearen (otsailaren 27koa, Euskal Autonomia Erkidegoan erakunde hau sortzen eta arautzen duena) 11. artikulua zera dio: Arartekoari dagokio, besteak beste, araudiaren gabeziak jakinaraztea eta gomendioak egitea, administrazioak eta zerbitzu publikoek objektibotasun eta eraginkortasun osoz jardun dezaten, herritarren eskubideak bermatzeko.

Gomendio orokor honekin atzerritarren erroldatzearen esparrua eta esanahi praktikoa zehaztu nahi dira, 14/2003 Lege Organikotik datorren toki araubidearen oinarriak arautzen dituen Legea aldatu eta gero. 14/2003 Legeak berritasunak jasotzen ditu erroldan izena emateari dagokionez, betebeharrak ezartzen ditu errolda mantentzeko eta administrazio publikoen artean atzerritarrei buruzko datuak uzteko aukera jasotzen du.

Arartekoak hainbat gomendio eman du atzerritarrek erroldan izena emateari buruz. Eskubideez, zerbitzu publikoek eta gizarte prestazioez baliatzeko, edo Estatuan daudela egiaztatzeko erroldan izena emateak duen garrantzia jabeturik, eta udal batzuek izan duten jokaera kontraesankorraren ondorioz, Arartekoak hainbat gomendio egin ditu erroldari buruz, aplikatu daitekeen araubide juridikoa argitzeko. Kasu honetan, TAOLri 14/2003 Legeak egindako aldaketaren ondoren, erroldako izen-ematean gertatu diren egoera berriak argitzea komeni da. Horren ondorioz gomendioak egin dira erroldako izen-ematearen iraungipena eta erroldako datuen lagapena herritarren bermeak beteta egin daitezten.

3/85 Legearen (otsailaren 27koa, erakundearen sortze eta arautzeari burukoa) 9. artikulua arabera, Arartekoak euskal administrazio publikoen jarduna fiskalizatu behar du herritarren eskubideen alde, ondo administratuak izan daitezten eta legalitate abiaburua bermatu dadin. Horregatik gomendio hau Euskal Autonomia Erkidegoko udalei dago zuzenduta.

Aplikatu daitekeen araubide juridikoa

Hau da aplikatu daitekeen araudia: alde batetik, udal erregimena arautzen duen araudia, batez ere, 7/1985 Legea (toki araubidearen oinarriak arautzen dituena –TAOL–; eta, batez ere, 15etik 18ra arteko artikulua, urtarrilaren 10eko 4/1996 Legeak horiei emandako erredakzioaren arabera), 14/2003 Lege Organikoa, azaroaren 20koa, eta 1690/1986 ED (toki erakundeetako biztanleriaren eta lurralde mugapenaren araudia onartzen duena –BLMA–; batez ere, 53tik 87ra arteko artikulua, 2612/1996 EDk horiei emandako erredakzioaren arabera).

Beste alde batetik, atzerritarrei buruzko araudia aplikatu daiteke: 4/2000 Lege Organikoa, Espainian atzerritarrek dituzten eskubide eta askatasun, eta gizarteratzeari buruzkoa (8/2000 Lege Organikoa eta 14/2003 Lege Organikoa aldatutakoa) eta 5/1984 Legea, asilo eskubidea eta errefuxiatu egoera arautzen dituena (9/1994 Legeak aldatutakoa).

Hau da lehendabiziko premisa: atzerritarrek administrazioarekin duten harremana arautzen duen araudia eta Estatukoentzako araudia berbera da; beraz, herri administrazioaren araubide juridiko eta administrazio prozedura erkideari buruzko legean aurreikusitako berme eta neurriek agintzen dute. Araudi hori aplikatzen zaie administrazio publiko guztiei, Izan ere, hau da 30/1992 Legearen zioen azalpenean adierazten den helburuetako bat. “honela, herritar guztiei dagokien oinarrizko baldintza juridikoen

berdintasuna bermatu nahi da administrazio publikoekin izaten diren harremanetan”. Beraz, ezin da herritarren artean desberdintasunik ezarri atzerritarra izateagatik. Izatekotan, berezitasunak gaiagatik izan behar du; horrela, prozedurak hainbat erakundeen artean egindako espedienteen tramitazioak dituen zehaztasun guztiak jaso behar ditu, herritarren bermeak eta eskubideak murriztu gabe. Berezitasun horiek konstituzioko balioak eta abiaburuak errespetatu behar dituzte.

4/1999 Legearen Lehenengo Xedapen Gehigarriak (urtarrilaren 13koa, 30/1992 Legea aldatu zuena) hauxe dio: “prozeduren berezitasunek ezin izango dute, inola ere, lege honek emandako bermeak gutxitu, ezta mugatu”.

8/2000 Lege Organikoak aldatutako 4/2000 Lege Organikoak lege-aurreikuspen bera egiten du 20.2 artikuluan: “atzerritarrei buruzko gaietan ezarriko diren administrazio prozedurek administrazio prozedurari buruzko legeri orokorrak ezarritako bermeak errespetatuko dituzte edozein kasutan ere, batez ere, arauen publikitate, kontraesan, interesdunei entzutea eta ebazpenen arrazoitzeari dagokionez, Lege honen 27. artikuluan dakarrena izan ezik.

14/2003 Lege Organikoak beste xedapen gehigarri bat gehitu du 30/1992 Legean –hemeretzigarren xedapen gehigarria–. Horren bidez, zera ezarri da: “Atzerritarrei buruzko Legean araututako administrazio prozedurak araudi bereziaren arabera arautuko dira, eta horren ordez lege hau aplikatuko da”. Legearen berrikuspen honek ezin ditu atzerritarren eskubideen murriztu administrazioaren aurrean.

Atzerritarrei dagokien tramite guztietan administrazioa legearen esanetara dago eta administrazioaren jardunak ezin ditu herritar batzuen berme eta eskubideak murriztu, beste batzuen aldean, eta ezin dira konstituzioaren abiaburuak urratu.

Ondorioz, atzerritarrak Estatuko herritarrak dituen eskubide eta betebeharrak berberak ditu administrazioarekin dituen harremanetan. Ez dauka estatutu juridiko desberdinek “herritar atzerritarra” izateagatik; desberdintasuna da betekizun batzuk bete behar dituela –espainiar lurraldean sartzeko, bizitzeko edo lan egiteko– beharrezko baimenak lortzeko eta horretarako eskatzen zaizkion tramiteak egin behar dituela. Gogoratu behar da, garrantzitsua baita, atzerritarrak oinarrizko eskubideen titularrak direla berdin-berdin. Jurisprudenzia konstituzionalak behin eta berriro adierazi du oinarrizko eskubideak, hau da, giza duintasuna bermatzeko nahitaezko eskubideak, berdin direla Estatuko herritarrentzat zein atzerritarrentzat. Auzitegi Konstituzionalaren 107/1984 epaiak hauxe dio: “eduki berbera dute espainiarrentzat zein atzerritarrentzat, eta eskubide eta askatasun hauei dagokienez, Konstituzioak, eskubideari dagokionez, eduki berbera bermatzen du bere araudi espezifikokoan”. Gainerako eskubideei dagokienez (Espainiako Konstituzioaren –EK– 23. artikuluan aitortutako eskubideak izan ezik, 13.2 artikuluan xedatutakoaren bat etorritik), legegileak edo Itunek euren jardunean ezarriko dituzten baldintza osagarriek ere konstituzioaren aginduak bete beharko dituzte.

Beraz hauxe da abiapuntua: erroldan izena emateko eta mantentzeko, eta datuak uzteko aurreikusita dauden desberdintasunek ezin dituzte herritarren oinarrizko eskubideak, abiaburuak eta bermeak urratu, administrazioarekin dituzten harremanetan. Gومendio honetan udalen eskumenak aztertuko ditugu eta bermeak proposatuko ditugu udalen jardunean eskubideak, eta konstituzioaren arabera garrantzitsuak diren balioak eta abiaburuak betetzen direla bermatzeko, udal erroldako izen-ematean eta horren iraungipenean, eta beste administrazio batzuei datuak lagatzean. Gainera, hori guztia ordenamendu juridikoarekin bat datorrela bermatuko dugu.

Udal erroldaren helburuak eta izaera

Errolda, hau da, biztanle zentsuak administrazioaren eta gobernuen tresna izan dira historikoki, eta hainbat helburu izan dituzte: polizia, segurtasuna, zergak, soldadutzara deitzea eta “Estatua ondo administratu eta gobernatzea”². Erroldaren funtzioak aldatu egin dira Estatu ereduaren arabera; beraz, gure testuinguru sozial eta politikokoaren barruan aztertu behar dira, botere publikoen tresna direlako. Gaur egun Estatuak zuzenbidezko Estatu sozial eta demokratikoaren egitura du eta horrek erroldaren izaera zehazten du. Estatu hau soziala da politika sozialen bitartez esku-hartzen duelako, eta horretarako ezinbestekoa da nori zuzenduta dagoen jakitea, eta udal erroldaren helburua udalerriko biztanleria osatzea da (TAOLren 15.2 artikulua). Zerbitzu publikoak planifikatzeko udal-erri bateko benetako biztanleriaren ezaugarriak jakin behar dira.

Gainera, indarrean dagoen legeriak udal biztanleria hartzen du kontuan funtsak toki erakundeetan artean banatzeko. Horri gehitu behar zaio errolda oso tresna garrantzitsua dela udalen plangintzetan (udal jarduna jasotzen duten agiriak, helburuak zehazteko eta lan ildoak erabakitzeke).

Estatu demokratikoa da; beraz, abiaburutzat parte hartze publikoa du eta hori hauteskondeen bidez edo bizitza publikoan parte hartzeko beste era batzuen bidez gauzatu behar du; kasu horretan udaleko bizitza publikoak parte hartzeko aukera handiagoa ematen du. Azkenik, zuzenbidezko Estatuak da, beraz, eskubide eta askatasun publikoak erabat errespetatu behar ditu. 14/2003 Lege Organikoa dela-eta erroldaren araudiak izan dituen aldaketak aztertu egin behar dira, eta guk horixe egingo dugu testuinguru sozial eta politikoa hau kontuan izanik.

Errolda administrazio erregistro bat da. TAOLren 16. artikulua zera dio: “udal errolda administrazio erregistro bat da eta hor daude jasota udaleko herritarrak...”. Administrazio erregistroek, erregistro juridikoen ez bezala, ez dute ondorio juridikorik bertan jasota dauden egitate, egintza edo eskubideetarako. Atzerritartasun gaitetako legegileak zera adierazten du (TAOLren 18.2 artikulua): “atzerritarra udal erroldan izena emanda egoteak ez du esan nahi Espainian legez dagoenik, eta ez dio indarreko legeriak aitortzen ez dion eskubiderik ematen, batez ere atzerritarrek Espainian dituzten eskubide eta askatasunei dagokienez”.

Aldi berean, Estatistikako Institutu Nazionalaren 1997ko uztailearen 4ko ebazpenean (1997ko uztailearen 21eko BOE) zera dio argi eta garbi: “Udalak ez du esku hartzen bizileku baimenak ematerakoan eta ez du horiek kontrolatzeko eskumenik”. Udalen betebeharra da erregistro –errolda– batean jasotzea herrian bizi diren pertsona guztien helbidea eta inguruabarrak. Era berean, ez du erroldaren bidez kontrolatu behar etxebizitza legez edo legez kanpo okupatuta dagoen, ezta herritarrak legez edo legez kanpo bizi diren espainiar lurraldean”.

Beraz, erroldan izena emateak ez du inolako ondorio juridikorik harreman juridiko publikoetan, esate baterako Espainian bizitzeko baimenei dagokienez, ezta pribatuetan, esate baterako, etxebizitza legez okupatzeari dagokionez. Bizi den herriko erroldan izena emanda egotea pertsona horren une horretako bizilekuaren frogak baino ez da, hau da,

² 1857ko martxoaren 14ko EDaren arabera, gertatzeko bizilekuaren arabera erroldatze orokorra eta biztanle zentsua egiteko agintzen duena.

une horretan herrian bizi dela eta bere ohiko bizilekua bertan duela egiaztatzeko baina ez du balio. Datu horietatik egingo diren ziurtagiriak agiri publikoak eta fede-emaileak izango dira administrazio ondorio guztietarako (TAOLren 16.1 artikulua). Beraz, errolda ziurtagiriak izena emanda dagoen pertsona herrian bizi dela egiaztatzeko balio du, eta, beraz, bizilekuaren arabera dagokion anbulatoriora edo ikastetxera joan daitekeela. Era berean, erroldan izena emanda udaleko herritar izaera hartzen da: *“udaleko herritar izaera erroldan izena ematen den une berean lortzen da”* TAOLren 15. artikulua; horrek TAOLren 18. artikulua jasotzen dituen eskubide eta betebeharren titulartasuna dakar.

Bestalde, errolda datu-erregistro bat da, hauteskunde zentsua (Hauteskunde Araubide Orokorri buruzko Legearekin bat etorruta) eta estatistika ofizialak (Estatistika Funtzio Publikoaren 12/1989 Legea, maiatzaren 9koa) egiteko erabiltzen dena. Gainera, datu-erregistroa den heinean, informatizatutako edo automatizatutako fitxategia da, eta datu pertsonalen babesari buruzko araubide juridikoa aplikatu dakioko (datu pertsonalen babesari buruzko 15/1999 Lege Organikoan araututakoa –DPBLO–)

Atzerritarren izen-ematea udal erroldan

Espanian bizi diren pertsonak izena eman behar dute erroldan nahitaez, eta zeha-penak daude aurreikusita hori ez bada betetzen (BLHAren 107 artikulua). Herrian bizi diren pertsonak erroldan jasotzeko betebeharra dute udalek. Betebehar hori bizi nahi den bizilekua aukeratzeko eskubidearen ondorioa da (EKren 19. artikulua).

Atzerritarrek udal erroldan eman dezakete izena euren egoera juridikoa kontuan izan gabe. Puntu honetan gogora ekarri nahi dugu atzerritarrek udal erroldan izena emateari buruz Arartekoak eman zuen gomendio orokorra eta Legebiltzarraren 1998ko Txostenean jaso zena. Gomendio horren ondorioetan esaten da erroldatuta egoteko bete behar den betekizun bakarra benetan udalean bizitzea dela, berdin izanda atzerritartasunari dagokionez zein egoeretan dagoen. 4/2000 Lege Organikoaren bitartez atzerritartasun erregimenean egin ziren araudi aldaketek irizpide hori konfirmatu zuten, erroldan izena emanda zeuden atzerritarrei hainbat eskubidez baliatzeko aukera emanez, horien egoera juridiko-administratiboa kontuan izan gabe. Gomendio horretan esaten zen toki araubidean aldaketak egin ondoren (eta are gehiago 4/2000 Lege Organikoaren ondoren) dokumentuen aldetik ez litzatekeela zailtasunik egon behar erroldan izena emateko, edo udalak erroldan jasotzeari uko egiteko justifikaziorik. Adierazi genuen erroldatuko denak atzerritar txartela ez badu, identifikatzeko balio duen beste edozein agiri onartu beharko dela. Baina, 14/2003 Lege Organikoak zaildu egin du erroldan izena ematea, mugatu egin dituelako errolda-orrako datuak betetzeko balio duten dokumentuak eta horien ezaugarriak.

TAOLren 16.2 artikulua arabera (4/1996 Legeak emandako erredakzioan):

“Udal Erroldan izena emateko, hurrengo datuak baina ez dira derrigorrezkoak: a) Izen-abizenak. b) Sexua. c) Ohiko bizilekua. d) Nazionalitatea. e) Jaiotze tokia eta data. f) Nortasun agiri nazionalaren zenbakia edo, atzerritarren kasuan, horren ordezkari agiriarena. g) Eskola edo ikasketen ziurtagiria edo titulua (daukana). h) Hauteskunde Zentsua egiteko behar diren gainerako datuak, betiere, Konstituzioan aitortutako oinarriko eskubideen errespetua bermatzen bada.”

14/2003 Lege Organikoak f) letrari emandako erredakzio berria:

“f) Nortasun agiri nazionalaren zenbakia edo, atzerritarren kasuan, horren ordezkotza agiriarena.

Indarreko egoitza-txartelaren zenbakia, espainiar agintariak emandakoa, edo, hori ezean, nortasunaren egiaztagiriaren edo pasaportearen zenbakia, jatorrizko herrialdeko agintariak emandakoa, hurrengo herrialde hauetako herritar nazionalak badira: Europar Batasuneko kide diren estatuak, Europar Esparru Ekonomikoari buruzko akordioan parte diren estatuak edo, nazioarteko hitzarmen baten bidez, aipatutako Estatuak herritarrentzat aurreikusitako ordenamendu juridiko bera duten estatuak.

Indarreko agirian agertzen den atzerritarren identifikazio-zenbakia, espainiar agintariak emandakoa, edo, hori ezean, horien titular ez direlako, indarreko pasaportearen zenbakia, jatorrizko herrialdeetako agintariak emandakoa, paragrafo honetako aurreko atalean jasota ez dauden Estatuak herritar nazionalak badira.”

Toki Araubideen Oinarriak arautzen dituen Legea aldatzen duen 4/1996 Legeari 14/2003 Lege Organikoak emandako erredakzioak eta udalek egiten duten interpretazioak zaildu egiten dute atzerritarrek erroldan izena ematea.

Erroldaren garrantzia eskubideez baliatzeko

4/2000 Lege Organikoak zera ezartzen du: atzerritarrek zenbait eskubideez baliatzeko oinarriko betekizuna da Espainian ohiko bizilekua duten herriko udal erroldan izena emanda egotea. Gainera, erroldatzeak eskubideez eta zerbitzuez baliatzeko aukera emango die, euren egoera juridikoa edozein izanda ere.

Erroldatuta dauden atzerritarrek osasun laguntza (4/2000 Lege Organikoaren 11. artikulua) eta doako laguntza juridikoa jasotzeko eskubidea dute (4/2000 Lege Organikoaren 22. artikulua), eta udalek kudeatzen dituzten gizarte zerbitzu eta prestazioez baliatzeko eskubideak dute (4/2000 Lege Organikoaren 14. artikulua).

Halaber, erroldatuta egoteak herrialdean zenbat denbora daramaten bizitzen egiaztzeko balio du; hori oso garrantzitsua da dokumentazioa lortzeko, agiriak erregulatzeko egiten diren ezohiko prozeduretan (2005. urtean egin den bezala) zein finkatze arazoak direla-eta aldi baterako bizilekua izateko hasietako baimena eskatzean.

Udalerrri batean erroldatzean udal horretako herritar izaera hartzen da eta horrek TAOLren 18. artikulua aipatzen dituen eskubide eta betebeharren titulartasuna dakar. Horien artean dago herrian parte hartzeko eskubidea, araudiak ezarritako mugekin. TAOLk aipatzen duen parte hartzea administratiboa da eta ez politikoa. EKren 13. eta 23. artikuluen arabera, Europar erkidegotik kanpoko atzerritarrek ez dute sufragio aktibo ez pasiborako eskubiderik, baina udalerrri batean bizi diren atzerritarrek udal mailan parte hartzeko eskubidea dute. Izan ere, “udalerrian bizi diren eta erroldatuta dauden atzerritarrek toki araubidearen oinarrien legerian gai horri buruz ezarritako eskubide guztiak dituzte, eta haien iritzia entzun ahal izango da dagokien gaien inguruan, aplikatu daitekeen araudiak agintzen duenarekin bat etorrira (8/2000 Lege Organikoaren 6.2 artikulua).

Erroldan izena emateko betekizunak

TAOLk 16 f) artikuluan dio zein datu izan behar diren kontuan atzerritarren dokumentuetan. Aurreko erredakzioan eta BLHaren 57. artikuluan honakoa baino ez aipatzen: “nortasun agiriaren zenbakia edo, atzerritarrak direnean, horren ordezkoko agiriarena”.

Aldaketa hau arte, erakunde honen iritzia eta udal askok egiten zutena zen identifikazioa egiaztatzen zuen edozein agiri onartzea, eta, atzerritar txartelik izan ezean, pasaporteari lehentasuna ematea. Araudia aldatu ondoren, udalek indarrean dagoen pasaportea eskatzen dute, atzerritar txartela ez dutenean, eta horrek zaildu egiten du eta sarritan eragotzi egiten du erroldan izena ematea.

Atzerritarrek udal erroldan izena emateko dituzten zailtasun nagusiak dira indarrean dagoen pasaportetik ez edukitzea eta etxebizitzarekin zerikusia dutenak, gizarte elkarte batek eta beste Gizarte Erakunde batzuek ere argitaratu dituzten kexen arabera.

Lehen esan bezala udalak kudeatzen du administrazio erregistro hori. TAOLren 17. eta BLHaren 60. artikuluen arabera: “udalari dagokio udal errolda egitea, eguneratzea, berrikustea eta zaintzea...” Erregistro horrek ez du inolako ondorio juridikorik. Erregistro horren helburua errealitatea islatzea da, beraz, errealitatean oinarritutako datuak izan behar dira. Horretarako udalak errealitatean oinarritutako datuak diren kontrolatzeko eskumena du: *Udalak herritarrek emandako datuak egiaztatu ahal izango ditu eta horretarako agiri hauek eskatu ahal izango ditu: nortasun agiri nazionala edo bizileku txartela, familia liburua, etxebizitza okupatzen ari dela egiaztatzen duen titulua edo antzerako dokumentuak* (BLHaren 59.2 artikulua).

Udalak datuak egiaztatzeko dituen ahalmenak noraino iristen diren baloratu ahal izateko garrantzitsua da 1997ko uztailearen 4ko Ebazpena aipatzea, Estatistikako Institutu Nazionalaren presidentearena eta Lurralde Lankidetzako zuzendari nagusiarena. Horren bidez Udalei udal errolda eguneratzeko jarraibide teknikoak ematen zaizkie. Emandako datuak benetakoak diren egiaztatzea noraino iristen den argitzen da 3. atalean (“Datuak egiaztatzea”): “... udalak herritarrari etxebizitzaren okupazioa egiaztatzeko titulua eskatzeak ez du esan nahi toki administrazioek jabetza, hiri errentamendu edo izaera juridiko-pribatuko kontuak epaitzeko eskumena dutenik; esan nahi du helburu bakarra herritar hori benetan adierazitako herrian bizi dela egiaztatzea dela. Horregatik, titulu hori jabetza eskritura edo errentaren kontratua izan daiteke, bai eta etxebizitzaren zerbitzu baten horniketa kontratua ere (ura, gasa, elektrizitatea, telefonoa, etab.); izan daiteke ez izatea ere (kasu hau izango litzateke norberarena ez den jabetza publiko zein pribatu baten titulu gabeko okupazioa). Azken kasu horretan, udal kudeatzaileak beste bitarteko batzuk erabili beharko ditu herritarra benetan etxebizitza horretan bizi dela egiaztatzeko (udaltzaingoaren txostena, zerbitzuaren inspektzioa, etab.), eta hala bada, udal erroldan izena eman beharko dio, kontuan izan gabe jabe legitimoa bere eskubideez baliatzen den agintarien edo Auzitegi eskudunen aurrean (horiek ez dira inoiz Erroldaren kudeatzaileak izango)”.

Aurrerago, 4. atalean (“Baztertuen erroldatzea”) dio helburua datu bat jasotzea dela: “Aurreko arauan esan bezala, erroldak udalerriko herritar guztien benetako bizilekua zein den islatu behar du. Errealitate hori gertatzen den bakoitzean erroldan jaso behar da. Erroldan izena ematea eta etxebizitzaren titulartasunari buruzko auzi

juridiko-pribatuak zerikusirik ez duten bezala, gauza bera gertatzen da etxebizitzaren inguruabar fisiko, higieniko-sanitario edo bestelakoekin³.

Era berean, 5. atalean (“Atzerritarren erroldatzea”) zera dio:

“Udalak ez du esku hartzen bizilekua izateko baimenak ematerakoan eta ez du horiek kontrolatzeko eskumenik. Udalaren betebeharra da erregistro batean, erroldan, jasotzea udalerrian bizi diren pertsona guztien bizilekua eta inguruabarrak. Ez du erroldaren bidez kontrolatu behar etxebizitza legez edo legez kanpo okupatuta dagoen, ezta herritarrek legez edo legez kanpo dauden espainiar lurraldean.”

Egiaztatzearen helburua ez da dokumentuen legalitatea epaitzea, baizik eta adierazi diren datuak benetakoak diren egiaztatzea. Horrela udal kudeatzaileak pertsonaren nor-tasuna eta errolda-orrian adierazitako etxean bizi dela egiaztatu baditu, pertsona horren izena eman dezake erroldan. BLHAren 59.2 artikulua beren beregi aipatzen du “beste antzerako dokumentu batzuk” aurkezteko aukera; horrez gain, BLHAren 73 artikulua jasotzen du udalak ofizios deklaratu dezakeela udalerrian bizi baina erroldan agertzen ez diren pertsonen izen-ematea. Beraz, erroldaren helburua da udalerrian bizi diren pertsona guztien bizilekua eta inguruabarrak jasotzea. Datu horiek errealitatearekin bat etorri daitezten, udalak ez dauka egiaztatze eskumena soilik, baizik eta, ofizios eman dezake alta edo baja, 71. eta hurrengo artikuluen arabera.

Araudiak errolda-orrietan nahitaez jaso behar diren datuak ezartzen ditu. Hauek dira: izen-abizenak, sexua, ohiko bizilekua, nazionalitatea, jaiotze tokia eta data, eskola edo ikasketen ziurtagiria edo titulua (daukana), bai eta hauteskunde zentsua egiteko behar diren gainerako datu guztiak, betiere, Konstituzioan jasotako oinarrizko eskubi-deen errespetua bermatzen bada, eta, azkenik, nortasun agiri nazionalaren zenbakia, edo, atzerritarren kasuan, indarrean daukan agiriaren zenbakia, espainiar agintariak emandakoa, edo horren titular ez bada, indarreko pasaportearena (TAOLren 16. artikulua). Betekizun horrek zaildu egiten du pasaportetik ez duten edo pasaportea iraungita duten pertsonen izen-ematea. Zailtasun horrek kalte handiak eragiten dizkie, hainbat arrazoiengatik eta euren borondatearen aurka indarreko pasaportetik ez duten pertsonen: pasaportea berritzeko tramiteak egiten ari direlako, Espainian ez dagoelako euren herrialdeetako enbaxadarik, edo euren herrialdeetatik jazarpen arazoengatik alde egin dutelako, poliziak pasaportea atxiki dielako atzerritartasun legeriaren ondorioetarako edo pasaportea galdu edo lapurtu dielako, etab. Aipatutako arazo horrengatik edo beste batzuegatik, gertatu liteke erroldan izena eman ahal ez izatea, eta horren ondorioz,

³ 2004ko abenduaren 1eko batzarrean, Erroldatze Kontseiluaren Batzorde Iraunkorrek hauxe adierazi zuen udal erroldan alta emateko aukerari buruz, Europar Batasuneako ez diren herrialdeetako nazionalak okupatutako etxebizitzetan, etxebizitzon bizigarritasun baldintzen gainetik dagoen pertsona kopurua bizi denean: “Europako erkidegokoak ez diren atzerritarrek okupatutako etxebizitzetan Udal erroldan alta eman dezake etxebizitzon bizigarritasun baldintzen gainetik dagoen pertsona kopuruak, betiere bertan bizi badira. Horretarako Udalak atzerritarra benetan etxebizitza horretan bizi dela egiaztatu dezake, erroldan izena emateak ez duelako inolako zerikusirik etxebizitzaren titularitateari buruzko auzi juridiko-pribatuekin, ezta etxebizitzaren inguruabar fisiko, higieniko-sanitario edo bestelakoekin. Hala ere Udalak horrelako egoerak hobetze aldera jardun dezake”.

eskubideez baliatzeko eragozpenak izatea, pertsona hori beste agiri batzuekin edo beste era batera identifikatu ahal izan arren.

Kasu guzti hauetan, indarreko pasaporterik egon ez arren, udal erroldaren kudeatzaileak beste agiri batzuen bidez egiaztatu dezake pertsonaren nortasuna, edo udalerrian nolabaiteko bizitza soziala duelako, eta hori erabat baliagarria izan beharko litzateke.

Horrekin lotuta eta etxebizitza okupatzeari dagokionez, udal kudeatzaileak alta eman diezaiokie pertsona bati etxe batean, udaltzaingoaren txostenaren bitartez, edo inspezio baten bidez. Ez du behar etxebizitzaren okupazioa legitimatzen duen titulurik. Erroldan udalerriko herritar bakoitza zein etxetan bizi den jaso behar da, eta horren ondorioz, pertsona hori benetan bizi den etxearen helbidea onartu behar da bizilekutzat. Kasu honetan, balio duten agirien zerrenda luzeagoa da: OHZren ordainagiria, jabea bada, jabeen komunitateko ordainagiria, errentaren ordainagiriak, telefonia finko, ur, elektrizitate edo gasaren konpainia hornitzailearen kontratua edo egungo faktura, bai eta etxebizitzaren jabeak edo maizterrak edo bertan erroldatuta dagoenaren baimena; hau da, hainbat aukera dago. Aurreikusten da ere etxebizitzarik gabeko pertsonak erroldan izena emateko eskaera egitea (gizartean zoritxarrez gero eta gehiago gertatzen ari den arazo bati buruz ari gara, "etxebizitzarik ez dutenak"). Horrela, 1997ko uztailaren 4ko ebazpenean jasota dagoen bezala: "Ondorioz, infra-etxeek (txabolak, karabanak, kobazuloak, etab., bai eta inolako bizileku motarik ez edukitzea) bizileku baliagarritzat hartu ahal dira eta hartu behar dira erroldan, batzuetan errealitatea horixe delako".

Kasu horietan, hau da, etxerik ez duen pertsona bat udalerrian bizi denean eta herri horretako Gizarte Zerbitzuek ezagutzen dutenean, gezurrezko helbide bat erabiltzen da. Hori oso garrantzitsua da gaur egun etxebizitzarena arazo larria delako, eta erroldan izena emanda egotearen eta gizarte laguntza, eta gainerako zerbitzuez baliatzeko aukeraren artean dagoen loturagatik.

Errolda datuen administrazio erregistroa da eta ondorio administratiboak baino ez ditu (pertsona bat udalerrian bizi dela jasotzea). Ez du inolako baloraziorik egiten atzerritarrek aurkeztu dituen agirien balioari buruz. Inguruabarrak hain ugariak eta konplexuak direnez, udal kudeatzaileari ezin zaio legalitatearen gaineko epairik emateko eskatu. Gainera, horrek, indarreko legeriaren arabera justifikatu ezinezko zailtasunak sortu ditzake erroldan izena ematerakoan.

Gai hau arautzen duen araudiak aipatutako bera adierazten du. Atzerritarrei buruzko legearen 6.3 artikulua dio udalak udalerrian bizi diren atzerritarren gaineko informazioa jaso behar duela erroldan eta informazio hori eguneratuta eduki behar duela. TAOLk ere dio Espainian bizi diren pertsona guztiak bizi diren udalerriko erroldan izena emanda egon behar dutela, eta errolda eguneratuta edukitzeko behar den guztia egin behar dela, erroldetan jasotako datuak errealitatearekin bat etorri daitezen. Azken batean araudiak, eta erroldaren izaerak eta helburuek mesede egiten diote atzerritarrek udal erroldan izena emateko duten aukeraren interpretazioari.

Erroldako izen-ematearen iraungipena

TAOLren 16.2 artikulua (14/2003 Lege Organikoak emandako erredakzioaren arabera) zera dio:

“udal erroldan izena emateak lege honen 15. artikulua arabera izango ditu ondorioak soilik, horren arrazoiak iraun bitartean, eta, edonola ere, urte birik behin berritu beharko da, Europako erkidegokoak ez diren atzerritarren kasuan Espainian betiko bizilekua izateko baimenik ez badute.

Aurreko paragrafoak aipatutako epea igaroz gero, aldizka berritu behar diren izen-emateak iraungi egingo dira, betiere interesatuak ez badu berritu. Kasu horretan, iraungi egingo da, aldez aurretik interesdunari jakinarazi beharrik gabe”.

Aldaketa hori 2005eko abenduaren 22tik aurrera aplikatuko zaie 2003ko abenduaren 22tik dauden izen-emateei, bi urte igaro direlako 14/2003 Lege Organikoa indarrean dagoenetik. Ondorioz, egun horretatik aurrera iraungipena aplikatu ahal izango zaie egun horretatik dauden erroldako izen-emateei, europar erkidegokoak ez diren eta Espainian betiko bizilekua izateko baimenik ez duten atzerritarren kasuan (ikasleak, aldi baterako bizilekua duten pertsonak eta egoera irregularrean daudenak).

Lege erreformak hainbat zalantza planteatzen du derrigorrezkoak diren datuen gainean eta lege agindua bete ahal izateko beharrezkoak izango diren gainean. Udalak jakinarazi dizkioten datuen berri baino ez du. Datu horiek jaso behar dira errolda-orrian, eta TAOLren 16. artikuluan jasota daude, lehen ikusi dugun bezala. Datu horien artean ez dago jasota egoiliar txartelak zein motatakoa izan behar duen (aldi batekoa ala iraunkorra), edo bi urte igaro eta gero pertsona horrek atzerritar txartela duen. Beraz, udalak ez daki pertsonak Espainian betiko bizilekua izateko baimenik duen.

Lege aurreikuspen hori aurrera eraman ahal izateko, Estatistikako Institutu Nazionalaren (INE) presidentek eta Toki Lankidetzako zuzendari nagusiak jarraibideak eman dituzte erroldako izen-emateen iraungipena erabakitzeko, europar erkidegokoak ez diren eta Espainian betiko bizilekua izateko baimena ez duten atzerritarren kasuan, datuak ez badira urte birik behin berritzen (2005eko apirilaren 28ko ebazpena, 2005eko maiatzaren 30eko BOEn argitaratutakoa).

Ebazpen horrek jasotzen du Poliziaren Zuzendaritza Nagusiak hilero jakinaraziko diola INEri, Espainian betiko bizilekua izateko baimena lortzen duten atzerritarren zerrenda. Horrela, hasiera batean, udalak herrian bizilekua duen atzerritarren txartel motari buruz duen informazio falta beteko litzateke.

Errolden eguneratzeak araudi espezifikoa du, hurrengoak hain zuzen ere: BLHaren 75. artikulua eta hurrengoak eta 1997ko apirilaren 1eko ebazpena, Estatistikako Institutu Nazionalaren (INE) presidente eta Lurralde Lankidetzako zuzendari nagusiarena. Ebazpen horrek jarraibide teknikoak ematen dizkie udalei udal errolda kudeatzeko eta berrikusteko.

2005eko apirilaren 28ko ebazpenaren bitartez, beste prozedura bat aurreikusi da erroldako datuak eguneratzeko: Poliziaren Zuzendaritza Nagusiak Estatistikako Institutu Nazionalari jakinaraziko dizkion datuak ez dira izango udal erroldako izen-emateak eduki behar dituen derrigorrezko datuak (TAOLren 16. artikulua).

Eguneratze hori Ekonomia eta Barne Ministroek egitea aurreikusi zen. 14/2003 Lege Organikoaren Zazpigarren Xedapen Gehigarriaren arabera *“udal erroldetan atzerritarren datuak eguneratuta edukitzeko, Poliziaren Zuzendaritza Nagusiak hilero jakinaraziko dizkio Estatistikako Institutu Nazionalari, bere eskumenez baliatu dadin, Atzerritarren Erregistro Zentralean jasotako atzerritarren datuak. Eskumena eman*

zaie Ekonomia eta Barne Ministroei behar diren ebazpenak emateko Atzeritarren Erregistro Zentralean jasotako atzeritarren datuak Estatistikako Institutu Nazionalari bide elektronikoz, informatikoz edo telefonikoz jakinarazteko”.

Hala ere, INEren presidentearen eta Toki Lankidetzako zuzendariaren arteko ebazpen baten bidez arautu da. Ebazpen horren helburua da udalei jarraibide teknikoak ematea erroldako izen-emateen iraungipena erabakitzeko, Europako erkidegokoak ez diren atzeritarren kasuan, baina, aldi berean, Poliziaren Zuzendaritza Nagusiaren fitxategi baten erabilera arautzen du⁴.

Gai honetan gogora ekarri behar da, garrantzitsua baita, oinarritzko eskubide bat arautzen dela, hau da, datuen babeserako eskubidea; eta horrek esan nahi du ez direla soilik datuak babestu behar, baizik eta, prozedurako neurri eta berme guztiak hartu behar direla. Eta horri dagokionez, 2005eko apirilaren 28ko ebazpenak ez ditu datuak babesteko oinarritzko eskubidea arautu beharrak dakartzan berme guztiak betetzen, aipatutako arrazoiengatik eta aipatuko direnengatik.

Ebazpen hori aztertzen jarraituta dio INEk (Poliziaren Zuzendaritza Nagusiak emandako datuak erabili ondoren) atzeritar horiek bilatuko dituela bere datu basean, eta, horien artean, Europako erkidegokoak ez direnak eta Espainian betiko bizilekua izateko baimenik ez dutenak zeintzuk diren ikusiko duela. Gero, hiru hilabeteren buruan izen-ematea zeintzuei iraungiko zaien jakinaraziko die udalei.

Informazio horrekin, eta izen-ematea iraungi baino lehen, udalek iraungipenaren berri emango diete pertsona horiei. Ez da derrigorrean abisu hori eman behar, baina eskubideak mugatzen dituzenez, oso gomendagarria da jakinaraztea, geroago aztertuko den bezala.

Azkenik, beste hau ere aurreikusten du: erroldan alta eman edo azken berritetik bi urte igarota, izen-ematea iraungi dela adierazi ahal izango da interesatuari jakinarazi gabe, alkatearen ebazpen arrazoituaren bidez. Bajaren eguna jakinarazpenari dagokiona izango da.

Hau da, udalek, behin poliziak emandako informazioa dutenean, eta izena eman edo berritu denetik bi urte igarota, iraungi dela adierazi behar dute, eta hori baino lehen euren borondatez jakinarazi diezaiokeite interesdunari.

Iraungi dela adieraztea araudiko salbuespen bat da eta Espainian betiko bizilekua izateko baimenik ez duten atzeritarrei dagokie soilik. Horren ondorioak oso larriak dira, horien integrazioa eta eskubideez baliatzeko aukera kaltetzen duelako, lehen aipatu dugun bezala

Horregatik, erakunde honen iritziz, udalei balio eta abiaburu konstituzionalak eta atzeritarren eskubideak errespetatzeko behar diren berme guztiak jartzeko gomendatzen zaie, pertsona horiek ahuldade egoera batean egoten direlako, bizi duten egoeragatik edo tramiteak egiteko dituzten zailtasunengatik.

Berma horien artean dago iraungipen adierazpena egin baino lehen interesatuari deitzea esan behar duena entzuteko. Deitze hori ez da derrigorrezkoa 14/2003 Lege Organikoaren arabera, ezta 2005eko apirilaren 29ko ebazpenaren arabera, baina prozeduraren bermeetako bat da, eta lehen arrazoitu den bezala “Prozedurek dituzten

⁴ INE Ekonomia Ministerioari atxikita dagoen erakunde autonomoa da. 508/2001 ED, maiatzaren 11koa, INEren estatutua onartzen eta horren funtzioak arautzen dituena.

berezitasunek ezin izango dute Lege honetan jasotako bermeak murriztu, ezta mugatu” (30/1992 Legea aldatu zuen urtarrilaren 13ko 4/1999 Legearen lehenengo xedapen gehigarria, 1, in fine).

Interesdunari ez deitzeak EKren 24. artikulua urratzen du Auzitegi Konstituzionalaren arabera, defentsarako eta errugabetasun presuntziorako oinarrizko eskubidea aitortzen duen artikulua hain zuzen ere. Interesdunak egotzi zaizkion egiteen gaineko eta horrek izango dituen ondorioen gaineko informazioa jasotzeko eskubidea du, horren ondorioz bere eskubideak mugatuko badira. AKren 1982ko apirilaren 1eko epaiak zera dio: “oinarrizko eskubidea da, botere publiko guztiei eragiten diena, eta berehala aplikatzen dena, eta ulertu behar da pertsonen egoera eta jokaeran oinarritutako edozein ebazpen administratibo zein jurisdikzionalaren gainetik dagoela, pertsona horiek zigortzen baditu edo horien eskubideak mugatzen baditu”.

TAOLk, erroldako ofiziozko baja arautzean espedientean interesdunari deitu behar zaiola jasotzen du (LBRLren 72. artikulua). Auzitegi Gorenarentzat nahitaezkoa da interesdunaren iritzia jasoko duen espedientea egitea erroldan ofizioz baja eman baino lehen; beraz, espediente hori ez badago baja erabakiaren erabateko baliogabetasuna gertatzen da, 30/92 Legearen 62.1 e) artikulua (AGE 2002-10-7, 01-3-21 eta 1995-12-5).

Jurisprudenziaren arabera, erroldan baja ematea (eta iraungipen adierazpenaren ondorioak berberak izango dira, bietara erroldan automatikoki baja ematen delako) ez da zuzenbidearen araberakoa, ez bada egiaztatzen ez dela udalerrian bizi, hainbat eskubide mugatzen dituelako: sufragiorako eskubidea, udal gestioan parte hartzeko eskubidea beste herritarren eskubide berberekin, eta toki batean bizitzeko askatasunaren eskubidea. Jurisprudenziaren arabera, erroldatzea bizilekua aukeratzea baino gehiago da, administratiboki jarduteko duen gaitasunean eragiten duelako, aukeratutako bizilekuarekin lotuta dauden eskubideez benetan baliatzeko aukera dakar, eta, bestalde, udalerriko herritar izaera lortzeko aukera ematen du (139/2002 Euskal Autonomia Erkidegoko JANE, otsailaren 15ekoa; AGE 1996-1-2; 28/1999 AKE, martxoaren 8koa).

Atzerritarrek ez dute sufragiorako eskubiderik, baina bizileku-askatasunaren eskubidea dute (94/1993 AKE), eta udal gestioan parte hartzeko eskubidea dute (Atzerritarrei buruzko Legearen 6.2. artikulua). Erakunde honen iritziz, aurretiaz interesdunari jakinarazi gabe izen-ematea iraungitzeak oinarrizko eskubideak urratu ditzake, besteak beste, defentsarako eskubidea, benetako tutoretza judizialerako eskubidea, arlo publikoetan parte hartzeko eskubidea eta bizileku-askatasuna (Atzerritarrei buruzko Legearen 5., 6. eta 18. artikulua eta EKren 19. eta 24. artikulua). Eskubide horiek oso garrantzitsuak dira, eta hori agerian geratu da Estatuak parte hartzen duen hainbat Nazioarteko Itun eta Hitzarmentan jasota daudelako.

Interesdunari jakinarazteko tramiterik ez egoteak oinarrizko eskubideak urratu ditzake, jakinarazte hori berme bat delako herritarrarentzat eta udalek hori errespetatu behar dutelako. Legeriaren arabera iraungipena interesdunari jakinarazi gabe adierazi daiteke, baina ikusi dugun bezala, eskubideak urratzen ez dituzten bideetatik egin daiteke.

Udalek une eta toki egokian, eta hizkera ulergarri batez jakinarazi dezakete derri-gorrezkoa dela errolda berritzea, eta gainera, erroldatuta dauden pertsonen hizkuntza nagusietara itzuli dezake; eta bi urte igaro eta ez bada berritu, interesdunari jakinarazi diezaiokete ordenamendu juridikoan jasota dagoen bezala eta erroldako izen-ematea iraungi dela adierazi baino lehen. Horrela, udalek atzerritarren eskubideak eta bermeak errespetatzen dituzte eta ordenamendu juridikoaren arabera jarduten dute.

Administrazioen artean datuak uztea

14/2003 Lege Organikoaren zazpigarren xedapen gehigarriak udal erroldetako datuak Poliziaren Zuzendaritza Nagusiari emateko aukera jasotzen du.

Lege aurreikuspen berri horri konstituzio-kontrakotasun errekurtsua⁵ jarri diote, datu pertsonalak babesteko eskubidea urratzen duelakoan. Sarritan jarri da zalantzan ere erroldatzeko beldurra sortu dezakeelako, eta, udal batzuek iragarri dute ez dietela erroldatutako atzerritarren datuak poliziari emango agindu judizial batekin ez bada.

Datuak biltzeko eta tratatzeko dauden aurrerapen teknologikoez datuok babestu beharra ekarri dute, informatikak eskaintzen dituen aukera zabalek sarritan mehatxu direlako pertsonen duintasun eta eskubideetarako. Gero eta sarrigo ikusi da bermeak jarri behar direla programa informatikoez pertsonen buruz erabiltzen duten informazio fluxua kontrolatzeko.

Testu eta nazioarteko hitzarmen⁶ askotan aitortzen eta bermatzen da intimitaterako eskubidea, eta, oraintsuago, datu pertsonalen babeserako edo informazio autodeterminaziorako eskubidea; hori, lehen aipatu den bezala, datu pertsonalak era mekanizatuan tratatzean informatikak eskaintzen dituen aukeren ondorioz gertatzen da.

Testu horiek EKren 18. artikuluan (10.2 artikuluaekin bat etorrita) aitortutako eskubideak interpretatzeko jarraibideak dira.

Bestalde, Europako Konstituzioak datuen babes aipatzen du pertsonen oinarrizko eskubideen artea eta Europar Batasunaren egitura demokratikoaren aurretiko baldintza dela dio. Gainera, Alemaniako Auzitegi Konstituzionalaren adierazpen bat jasotzen du, zentsuari buruzko 1983ko epai garrantzitsu bat hain zuzen ere; horren arabera, "datuen babesak bermatu egiten du pertsonen komunikatzeko eta parte hartzeko duten gaitasuna; beraz, oso elementu garrantzitsua da gizarte demokratikoa izateko, eta aurrera egiteko".

Bermeak ezarri behar dira informatika erabiltzeak intimitaterako duen arriskua saihesteko, EKren 18.4 artikuluan aitortzen den bezala. Berme horiek barne zuzenbidean ezarri dira datuen babeserako abenduaren 13ko 15/1999 Lege organikoaren bitartez (DBLO).

Intimitaterako eskubideak eta datuak babesteko eskubideak garapen doktrinal handia izan dute Giza Eskubideen Europako Auzitegi, Nazio Batuen Giza Eskubideen Batzorde eta Auzitegi Konstituzionalaren jurisprudentziaren aldetik. Horri dagokionez, AKren 292/2000 epaiak, Herriaren Defendatzaileak DBLOren 21.1 eta 24.1 artikuluen kontra jarritako konstituzio kontrakotasun errekurtsuan gai honetan nagusi den doktrina jasotzen du eta oinarrizko eskubide honetaz baliatzeko legegileak kontuan izan behar

⁵ Konstituzio kontrakotasun errekurtsua, Eusko legebiltzarrak jarritakoa 4/2000 Lege Organikoa (atzerritarrek Espainian dituzten eskubide eta askatasunei buruzkoa) aldatzen duen 14/2003 Lege Organikoari; 7/85 Legea, Toki Araubideen Oinarri buruzkoa; 30/1992 Legea, Herri Administrazioen Araubide Juridikoa eta Administrazio Prozedura Erkideari buruzkoa.

⁶ Besteak beste: Giza Eskubideak eta Oinarrizko Askatasunak babesteko Europar Hitzarmena, Erroma, 1950; Europar Kontseiluaren Hitzarmena, datu pertsonalen tratamendu automatizatuari dagokionez pertsonak babesten dituen, Estrasburgo, 1981; Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 95/46/CE Artzataraua, datu pertsonalen tratamenduari eta datuen zirkulazio askeari dagokionez pertsona fisikoak babesten dituen; Nazio Batuen Bilkura Nagusiaren 45/1995 Ebazpena; eta EBren Oinarrizko Eskubideen

dituen baldintzak jasotzen ditu; beraz, ezinbestekoa da kontuan hartzea, bete egingo dela bermatuko duten ekintzak gomendatzeko.

Auzitegi Konstituzionalak zehaztu egin du eskubide hau: “eskubide horren helburua da norbanakoari bere datu pertsonalak, horien erabilera eta helburua kontrolatzeko gaitasuna bermatzea, legez kontrako trafikoa eragozteko eta pertsonaren duintasuna eta eskubidea kaltetu ez ditzan”.

Datu pertsonalak kontrolatu eta erabili ahal izateko botere horrek eskubide hauek dakartza: datu pertsonalak bildu, biltegiratu, tratatu eta erabili baino lehen baimena behar izateko eskubidea, datu horien helburuari buruz eta beste pertsona batzuek edo Estatuak erabiltzeari buruzko informazioa izatea, eta datu horiek erabiltzeko, zuzentzeko era baliogabetzeko eskubidea.

Babes eremuari dagokionez, edozein datu pertsonal izan daiteke, datu hori jakinda edo erabilia edozein eskubide kaltetzen bada; hau da, eskubide honen bitartez ez dira soilik datu intimoak babesten.

Atzerritarrek eskubide horren titular dira, euren egoera juridikoa edozein izanda ere. Horrela, AKren 115/87 epaiak zera adierazten du: “... *erabateko berdintasuna dago espainiar eta atzerritarren artean, pertsonari, pertsona delako eta ez herritar, dagozkion eskubideekin gertatzen den bezala, edo, bestela esanda, nahasgarria den terminologia hori baztertzen bada, giza duintasuna bermatzeko ezinbestekoak diren eskubideekiko berdintasuna. Eta hori, gure konstituzioaren 10.1 artikulua arabera, Espainiako ordenamendu juridikoaren oinarria da, beste eskubide hauekin batera: bizitzeko eskubidea, osotasun fisiko eta moralerako eskubidea, intimitaterako eskubidea, askatasun ideologikorako eskubidea... Konstituzioak agintzen duen bezala, atzerritarrei dagokie ohorerako eskubidea, norberaren eta familiaren intimitaterako eskubidea eta EKren 18.1 artikulua dakarrena, espainiarrekiko desberdintasunik egin gabe. Horrez gain, 18.4. artikuluan aipatzen den datu pertsonalen babeserako oinarritzko eskubidea dute. Eskubide horietan guztietan erabateko berdintasuna dago espainiarren eta atzerritarren artean”.*

Hori betetzen dela bermatzeko, esan dugun bezala, DBLOk mugak ezartzen dizkio datuak bildu, tratatu eta erabiltzeari, eta fitxategiak sortu, aldatu eta ezabatzeari. Datuei dagokienez, arautu egiten ditu pertsonen eskubideak, bai eta kontrol erakunde baten sorrera, Datuak Babesteko Bulegoa, hain zuzen ere, eta lurralde mailako beste kontrol erakunde batzuk sortzea aurreikusten du⁷. Legea AKren 292/2000 epaiaren arabera interpretatu behar da, batez ere, gai honi dagokionez, konstituzioaren kontraketat jotzen dituelako DBLOren artikulua, batez ere, administrazio artean datuak lagatzea arautzen duten artikulua, datuak bildu ziren helburuetarako barik beste helburu batzuetarako erabiltzen direnean.

Erroldak datu fitxategiak dira eta udalak dira fitxategi horien titularrak. Ondorioz, udalek datuak bildu, erabili eta tratatzen dituztenean, datuen babeserako eskubidea eta DBLOk ezartzen dituen baldintzak eta mugak errespetatu behar dira.

⁷ Otsailaren 25eko 2/2004 euskal legeak (BDBEL) datu pertsonalen fitxategiak arautzen ditu eta datuak babesteko euskal bulegoa sortzen du, gai horri dagokion gutzia eta Euskal Autonomia Erkidegoan sortutako edo kudeatutako fitxategiak kontrolatzeko.

14/2003 Lege Organikoan aurreikusita dagoen bezala, datuak Poliziaren Zuzendaritza Nagusiaren eta udal errolden artean uztea ez dator bat datuen babeserako eskubidearen oinarrizko edukiarekin⁸, datu pertsonalak erabiltzen ari direlako interesdunaren baimenik gabe. Aztertu behar da eskubidea zentzuzkoa dena baino gehiago mugatzen ote den eta hori eragozteko bermeak ezartzea posible ote den.

DBLOk eta AKren 292/2000 epaian ezarritakoaren arabera, ezin dira administrazio publikoen artean datuak jakinarazi, pertsona horren baimenik gabe, eskumen desberdinak gauzatzeko edo gai desberdinei buruzko eskumenetarako, ez bada legeren batean aurreikusten. Kasu horretan datuak uztea lege batean aurreikusita dago.

Baina legegileak oinarrizko eskubide bat arautzean, ez du soilik lege mailako araua eman behar, baizik eta arau horrek eskubidearen oinarrizko edukia bermatu behar du.

Baina gai hori legez arautu zenean (administrazioen artean datuak baimenik gabe uztea, bildu zirenerako barik beste helburu baterako erabiltzeko) legegileak ez zituen ezarri datuen babeserako eskubidea bermatzeko behar ziren muga guztiak.

Datu pertsonalak EKren 18.4 artikulua errespetatuz biltzeko eta tratatzeko, datuak zertarako erabiliko diren zehaztu behar da, eta eskatutako datuek helburu horretarako egokiak eta beharrezkoak izan behar dute.

Auzitegi Konstituzionalak, 292/2000 Epaian, hauxe dio DBLOren 21.1 artikulua konstituzioaren kontrakoa dela arrazoitzeko: *“puntu honi dagokionez, DBLOk ez dizkio mugak ezarri, Konstituzioak agintzen duen bezala, administrazio publikoen artean datu pertsonalak uztea baimentzeko eskubideari, datu horiek bildu ziren helburuetarako barik beste helburu batzuetarako erabiltzen direnean, kontuan izanik interesdunak hasierako helbururako baino ez duela eman baimena; gai hori arautu dezakeen araua identifikatzera mugatu da. Arau hori arauzkoa izan daiteke, inpugnatutako aginduaren arabera maila goragoko araua izango delako, eta arrazoi handiagoz, fitxategia sortzen duen arauaren antzeko mailako arau baten bidez aldatzen bada, datu pertsonalak interesdunak onartu gabe uztea baimentzen duena, eta, izan ere, hori, Konstituzioaren aurkakoa da”*.

14/2003 legeak, helburua zehazterakoan, Poliziaren Zuzendaritza Nagusiak datuok erabili ahal dituela dio: “Helburu bakarra izango da: Espainian atzerritarrek dituzten Eskubide eta Askatasunei, eta horien gizarteratzeari buruzko Lege Organikoan ezarritako eskumenak gauzatea⁹. Hauek dira Poliziaren Zuzendaritza Nagusiak dituen eskumenak atzerritarrei dagokien gaitan: Estatuko lurraldean sartzeko eta irteteko kontrola espainiarren zein atzerritarren kasuan eta legerian aurreikusitakoak, besteak

⁸ Auzitegi Konstituzionalak funtsezko edukia honela definitzen du apirilaren 11/1981 epaian: “eskubide subjektibo baten funtsezko edukia osatzen dute eskubidea azaldutako tipoari egokia zaiola aitortzeko bide ematen duten gaitasun edo aukera guztiak, izan ere, gaitasun eta aukera horiek gabe tipo horretakoa izateari uzten dio, beste baten barruan geratzen da eta bere izaera galtzen du...”. Ondorioz, funtsezko edukia errespetatu behar da; horrela, babestu nahi dituen interesak “benetan zehatza eta benetan babestuak izango dira. Horrela, funtsezko edukia gainditu edo ezezagun egiten da eskubidea mugatzen denean, eta horren ondorioz ezin denean eskubide horretaz baliatu, zentzuzkoa dena baino gehiago zailtzen denean edo behar duen babesa kentzen diotenean...”.

⁹ Zazpigarren Xedapen Gehigarria: “Espainian atzerritarrek egoteari eta horien kontrolari dagokionez, atzerritarrek Espainian dituzten eskubide eta askatasunei eta horien gizarteratzeari buruzko Lege Organikoan jasotako eskumenez baliatzeko helburu bakarrarekin, Poliziaren Zuzendaritza Nagusiak udal erroldetan izena emanda dauden atzerritarren datuak erabili ahal izango ditu, ahal dela bide telematikoz”.

beste, atzerritar, babes eta asilo, estradizio, kanporatze, emigrazio eta immigrazioari dagokionez (2/1986 Lege Organikoaren 12. artikulua, Segurtasun Indarren eta Ki-degoen eskumenak arautzen dituena). Beraz, eskumen horiek asko dira eta helburu administratiboak zein polizialak dituzte, hau da, atzerritarrei buruzko araudia betetzen den kontrolatzeko eta zehatzeko eskumena.

INT/1751/2002 AGINDUA, ekainaren 20koa, gai honi dagokion fitxategia sortzen duena (ADEXTRA). Lege horrek dio helburua dela tramiteak, txostenak eta ebazpenak kudeatzea, atzerritar, babes eta asilo gaitako legeria aplikatzeko. Fitxategiaren oinarritzko egituran bizilekuaren datua fitxategian sartu beharreko datuen artean dago.

Legeak ez du garbi adierazten erroldako datuak Poliziaren Zuzendaritza Nagusiari uzteak zein helburu duen, eskumen ugari duelako. Bestalde, poliziak atzerritarren helbideari buruzko datua du, eta, TAOLren 16.3 artikulua arabera, "udal erroldako datuak beste administrazio publiko batzuei uztea aurreikusten da, pertsonaren alde aurreko baimenik gabe, administraziook euren eskumenak gauzatu ditzaten, eta, betiere, bizilekuaren datua garrantzitsua denean", hau da, TAOLren arabera, erroldako datuak utzi egin daitezke bizilekuari buruzko datuak garrantzitsuak direnean. Poliziaren Zuzendaritza Nagusiak bizilekuari buruzko datua baduenez eta legeak ez duenez garbi adierazten horren helburua, ez da lege aurreikuspen horren zergatia ulertzen.

Datuen babeserako eskubidea arriskuan jartzen duen zehaztasun ez hori saihesteko, gomendagarria da udalek hainbat neurri edo berme hartzea. Berme horiek ekainaren 11ko 994/1999 EDn agertzen diren segurtasun neurriak ezartzearekin lotuta ulertu behar dira. Lege horren arabera datu pertsonalak dituzten fitxategi automatizatuen segurtasun neurrien araudia onartzen da. Araudi horrek neurri bereziak aurreikusten ditu babes handiagoa behar duten fitxategietarako, datuak bereziak direlako edo datuen ezaugarriek hala eskatzen dutelako.

Segurtasun neurriek martxan behar lukete dagoeneko, araudiaren xedapen iragankor bakarraren arabera. Alkateak dira errolda fitxategien arduradunak, TAOLren 21. artikuluan aipatzen den eskumen generikoaren arabera, hala ere, beste organo batean eskuordetu ahal izango du¹⁰.

Poliziaren Zuzendaritza Nagusiak datuak eskatzen dizkionean udalari horren helburu zehatza adierazi beharra aurreikusten dute neurriek, atzerritartasun gaitan atxikita dituen eskumenekin bat etorrita. Gainera, eskaeran zehaztu egin beharko litzateke helburu administratibo edo polizialeterako den. Kasu horretan, DBLOren 22.2 artikuluaekin bat etorrita, justifikatu egin beharko da datuak biltzea beharrezkoa dela segurtasun publikorako benetako arrisku bati aurre hartzeko edo arau-hauste penalak zigortzeko; izan

¹⁰ Fitxategien eta horien tratamenduaren arduradunek DBBELan jasotako arau-hauste eta zehapen araubideari lotuta daude (DBBELren 21. artikulua).

Fitxategiaren arduradunak eta datu pertsonalak tratatzeko fasean esku hartzen duten guztiek lanbide-isilpekotasuna gorde behar dute, datuoi eta horiek gorde beharri dagokionez. Datu pertsonalak legez kanpo erabili edo uzteagatik arau-hauste larria egin bada, eta horren ondorioz herritarren eskubideak eta nortasunaren garapen askea (konstituzioak eta legeek bermatzen duten bezala) larriki eragotzi edo urratu badira, Datuen Babeseko Euskal Bulegoaren zuzendariak eskumena dauka datu pertsonalon arduradunei datuok legez kanpo ez uzteko edo ez erabiltzeko eskatzekoa, eta, eskaera horri ez balitzaio jaramonik egingo, fitxategiak inmobilizatu ditzake (DBELren 25. artikulua). Diziplina neurriak hartzea ere proposatu dezake, hala badagokio.

ere, ez dago onartuta datuak helburu poliziatarako jakinaraztea pertsonaren baimenik gabe, bi kasu horietatik kanpo bada.

Datuen Babeserako Lege Organikoan, legegileak ez ditu datu pertsonalak uzteko aukeraren mugak arautu, bildu zirenerako barik beste helburu batzuetarako erabiltzen direnean. Lehen esan bezala, 14/2003 Lege Organikoa ez da nahikoa, hau da, administrazioen artean datuak uztea lege mailako arau batekin aurreikusi izana. Hutsune bat dago, eta hori arautu egin beharko litzateke EKren 18.4 artikulua eskatzen duen bezala. Beraz, mugak jarriko dituen lege bat behar da. Legearen zehaztasun ezak segurtasun juridikorik eza dakar eta ez du bere funtzioa bermatzen, hau da, oinarrizko eskubidea betetzea.

Auzitegi Konstituzionalak zera esan du, 292/2000 epaian¹¹, “datu bilketaren helburuan edo horien edukian zehaztasunik ez egoteak, segurtasun juridikoaren abiaburua kaltetuko luke; izan ere segurtasun hori aplikatu daitekeen ordenamenduaren ziurtasuna da, bai eta gizon-emakumeen arrazoiz oinarritutako iguripena, agintariek zuzenbidea aplikatuz egin behar dutena lanari buruz”.

Azken batean, Estatu demokratiko batean pertsonen eskubideak mugatzeak proportzionaltasun bat gorde behar du lortu nahi den helburuarekin, eta, ezin dute eskubidea galarazi, zentzuzkoa dena baino gehiago zaildu edo behar duen babesik gabe utzi...”¹².

Erakunde honen iritziz, 14/2003 Lege Organikoak habilitazio orokorra ezartzen du eta ez du datuen jakinarazpenaren edukia edo helburua mugatzen, ez ditu jakinarazpenaren ondorioak zehazten ezta aurreikusten, eta, datuen babeserako eskubidearen funtsezko edukia urratu dezake.

Hutsune hori betetzen ez den artean, eta, oinarrizko eskubide eta askatasunek botere publikoak binkulatzen dituztenez (EKren 53.1 artikulua), neurri guztiak hartu beharko lirateke datu pertsonalak babesteko. Horri dagokionez, udalak beharrezko neurri eta berme guztiak ezarri ditzake, datu pertsonalen babeserako eskubidea betetze

¹¹ Giza Eskubideen Europar Auzitegiak eskakizun bat egin du: legeak interesdunari baimena eman behar diola agintariek bere intimitatean esku-hartzean zein ondorio izango diren jakiteko; gainera, seguru egon behar du esku-hartze hori legearen eta zuzenbidezko Estatuaren arabera dela. Auzitegiaren arabera, lege batek zuzenbidezko estatu batetako lege betekizun guztiak betetzeko, lege hori aurreikusi egin behar da, ez du inolako arbitrariotasunik izan behar eta interesdunari esku-hartzearen nondik norakoa eta edukia jakiteko aukera eman behar dio. P.G. eta J.H. kasua Erresuma Batuen aurka: Auzitegiaren arabera esku-hartzea lege esparru batean kokatu behar da, eta ezinbesteko betekizuna da baina ez nahikoa: “«Legeak aurreikusitako» azalpenak zera eskatzen du lehenengo eta behin: inpugnatutako neurriak oinarritzen bat izan behar du barne Zuzenbidean, eta, bigarrenaz, lege horren kalitatea aipatzen du; inplikaturako pertsonaren eskura egon behar du. Gainera, berarentzat dituen ondorioak aurrez ikusteko gaitasuna izan behar du eta bateragarria izan behar du Zuzenbidezko estatuarekin”. Kopp Suitzaren aurka, 1998ko martxoaren 25a kasuaren epaia, “Esku-hartze horrek 8 artikulua urratzen du, kasu honetan izan ezik: «legeak aurreikusita», helburu legitimoak lortu nahi baditu, 2. atalari dagokionez, eta, gainera, «helburuok lortzeko beharrezkoa bada gizarte demokratiko batean». «Legeak aurreikusita» hitzek, 8.2. artikulua zentzuan, esan nahi dute inkriminatu den neurriak oinarri bat izan behar duela barne zuzenbidean, baina lege horren kalitatea ere aipatzen dute: inplikaturako pertsonak eskura izan behar du, eta gainera berarentzat izango dituen ondorioak aurrez ikusi behar ditu eta, gainera, eskubidearekin bateragarria izan behar du” Europako Erki-degoko Justizia Auzitegiak zera dio, 2003ko maiatzaren 20 epaian: “egiaztatu egin behar da esku-hartzea beharrezkoa den gizarte demokratikoan nahi den helburu legitimoa lortu ahal izateko...”.

¹² Ikus 10. oharra.

aldera. Horretarako, DBLOk aipatzen dituen datuen babesaren eta pertsonen eskubideen abiaburuak aplikatu daitezke.

Horri dagokionez, 4. artikulua zera dio: “tratatu behar diren datu pertsonalak ezin izango dira erabili bildu zirenerako barik beste helburu batzuekin bat ez datozen gaietarako”.

5.1 artikulua zera dio: “datu pertsonalak eskatu behar badira, lehenengo interesdunei jakinaraziko zaie zehatz eta argi datu pertsonalen fitxategi edo tratamendu bat dagoela, zertarako bildu diren datuak eta informazioa nori zuzenduta dagoen.

Bere aldetik, 11.1 artikulua zera dio: “tratatu behar diren datu pertsonalak bakarrik jakinarazi daitezke datuok utzi eta hartuko dituztenen funtzio legitimoekin zerikusia duten helburuak betetzeko, betiere, aldezturik interesdunaren baimena izanik”.

Azkenik, 11.3 artikulua zera agintzen du: “datu pertsonalak hirugarren bati jakinarazteko baimena baliogabea izango da, interesdunari eman zaion informazioagatik ez badaki baimendu diren datuok zertarako erabiliko diren edo datuon hartzaileak zein jarduera garatu behar duen”.

Oinarrizko eskubide hau bermatzeko martxan jarri daitezkeen neurrien artean nabarmendu behar da pertsonari jakinaraztea bere datuak beste helburu baterako erabiliko direla”. Horrela, AKren 292/2000 epaiak zera dio: “argi dago interesdunari jakinarazi egin behar zaiola datu pertsonalak utzi ahal direla, eta, nori utziko zaizkion. Soilik horrela izango da eraginkorra hori baimentzeko eskubidea, norberaren datu pertsonalak kontrolatzeko eta erabiltzeko eskubidearen funtsezko ahalmena delako”.

Udalak, datuak utzi ahal izateko, Poliziaren Zuzendaritza Nagusiaren helburua zein den jakin beharko luke, atzerritarren gaineko kontrolari buruz duten eskumenen barruan, bai eta bizilekuari buruzko datuak garrantzizkoak diren. Ondorioz, Poliziaren Zuzendaritza Nagusiak udalari egingo dizkion kontsultak zehatzak izan behar dira eta arrazoituta egon behar dira.

Udalak, behin Poliziaren Zuzendaritza Nagusiak datuok zertarako nahi dituen zehatz jakinda, interesdunari jakinarazi beharko dio datuak nola erabiliko diren, DBLOren 22.2 artikuluan aurreikusitako kasuetan izan ezik. Helburuak polizialak eta bildu zirenerako barik beste helburu batzuetarako badira, interesdunaren baimena beharko litzateke, DBLOren arabera.

Atzerritarrak udal erroldan izena emateko betebeharra betetzen duenean, horrek dituen eskubide eta betebeharrak guztiekin, bere datu pertsonalak jartzen ditu udalaren eskura. Izena emateak helburu zehatza du, lehen ikusi dugun bezala (benetan herrian bizi dela eta bizilekua duela egiaztatzea, herritar izatera hartzea...). Lege berriaren ondorioz, bere datuak beste helburu batzuetarako erabili ahal izango dira. Garrantzitsua da jakitea datuak zertarako erabiliko diren, eta, helburu polizialekin erabiliko badira, baimena eman behar du, DBLOn jasotako kasuetan izan ezik.

Ondorioak

Azterlan honen ondorioak udalei zuzendutako gomendio hauetan laburbildu dira, herritarren eskubideak bermatzeko:

1. Errolda oinarrizko baliabidea da atzerritarrak gure udalerrietan integratzeko eta

eskubideez baliatzeko; beraz, erroldaren izaera eta helburuaren arabera, udalei gomendatzen zaie atzerritarren nortasuna eta udalerrian duten bizilekua egiaztatzeko behar den guztia egiteko, atzerritarrek duten betebeharra bete dezaten, hau da, benetan bizi diren udalerriko erroldan izena ematea.

2. Erroldako izen-ematea iraungi dela adierazteak, interesdunari aldez aurretik jakinarazi gabe, atzerritarren eskubideak mugatzen ditu; beraz, udalei gomendatzen zaie atzerritarrei toki eta une egokian jakinaraztea errolda berritu behar dutela, eta, horrez gain, erroldan baja eman baino lehen, jakinarazi diezaietela errolda ez berritzeak dituen ondorioak; eta hori guztia hizkera ulerterrazean, alarmarik sortu gabe, eta udalerrian atzerritarrek hitz egiten duten hizkuntzetara itzulita.
3. Erroldako datuak interesatuaren baimenik gabe Poliziaren Zuzendaritza Nagusiari uzteak, eman zirenerako barik beste helburu batzuetarako erabiltzeko, datuen babeserako eskubidearen funtsezko edukia kaltetu dezake. Eskubide hori beteko dela bermatzeko, Poliziak datu horiek zertarako erabiliko dituen jakitea gomendatzen diegu udalei. Datuak emateko bizilekuari buruzko datuek duten garrantzia justifikatuko da, eta segurtasun publikorako benetako arrisku bati aurre hartzeko edo arau-hauste penala saihesteko direla ere justifikatuko da. Kasu horietan izan ezik, udalak interesdunari jakinarazi behar dio bere datuak Poliziaren Zuzendaritza Nagusiari jakinarazi dizkiola eta bere baimena eskatu behar du, hasierako helbururako barik beste helburu polizial batzuetarako erabiltzen badira.