

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3110/2020. (V. 8.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság – a Tapolcai Járásbíróság 5.Szk.111/2018/10. számú végzésével összefüggésben – a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 42. § (5) bekezdése, 46. § (1) bekezdése és a 141. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Szebellédi Ferenc (a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselője (Dr. Benda Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd: dr. Benda Balázs) útján terjesztett elő alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján. Alkotmányjogi panaszában kérte a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes miniszteri rendelet (a továbbiakban: KRESZ) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, ezzel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását, továbbá a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 42. § (5) bekezdése és a 46. § (1) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének, valamint a 141. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó kérte a Tapolcai Járásbíróság által hozott végzés végrehajtásának felfüggesztését, valamint annak megállapítását is, hogy a KRESZ, valamint a Szabs. tv. hivatkozott rendelkezései a Tapolcai Járásbíróság előtti eljárásban nem alkalmazhatóak.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben indítványozót a Tapolcai Rendőrkapitányság közúti közlekedési igazgatási szabályok megsértése szabálysértés miatt pénzbírsággal sújtotta, és három hónap időtartamra eltiltotta a közúti járművezetéstől, tekintettel arra, hogy indítványozó úgy közlekedett gépjárművével a forgalomban, hogy vezetői engedélyének orvosi érvényessége 2007. november 7-én lejárt. A szabálysértési hatóság előtt történt meghallgatása alkalmával az indítványozó nem ismerte el a szabálysértés elkövetését, álláspontja szerint a régi típusú vezetői engedélye igazolja, hogy a „B” kategóriás járművezetői vizsgát eredményesen teljesítette. A régi típusú vezetői engedély egy kombináció, amely nemcsak a vizsga letételét rögzíti, hanem a hátoldalán az orvosi alkalmasságot is. Mivel a régi típusú vezetői engedélyébe az eljáró hatóság a megállapított egészségügyi alkalmasságot nem jegyezte be, az erről szóló igazolást külön lapon a vezetői engedélyéhez csatolta. Az indítványozó részére már az új típusú, kártya alapú vezetői engedély kiadása vált esedékessé, azonban az indítványozó ezen okmány kiállítását szükségtelennek tartja, szerinte jogtalan eljárás, hogy az új vezetői engedély kiadását külön feltételhez és költségekhez kötik, és nem biztosított az érintettek részére annak lehetősége, hogy választhassanak a régi vagy az új típusú vezetői engedély között.
- [3] A szabálysértési hatóság eljárása során megállapította azt is, hogy indítványozó az engedélyhez kötött járművezetés szabályainak megsértése miatt 6 hónapon belül már kétszer jogerősen elmarasztalásra került.
- [4] 1.2. Az indítványozó a szabálysértési hatóság határozatával szemben kifogással élt, melyet a Tapolcai Járásbíróság egyik bírósági titkára végzésben bírált el. Kifogásában kifejtette, hogy egyrészt a szabálysértési hatóság a jogszabályban előírt ügyintézési határidőt túllépve hozta meg döntését, másrészt nincs helye a közúti járművezetéstől eltiltás intézkedés alkalmazásának, mivel a korábbi szabálysértési eljárásokban már megállapításra került, hogy cselekménye, a közlekedési igazgatási szabályok megsértése, szabálysértésnek minősül és nem pedig engedély nélküli vezetésnek.
- [5] A Tapolcai Járásbíróság a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján arra a következtetésre jutott, hogy az elsőfokú szabálysértési hatóság helyesen állapította meg a tényállást, az indítványozó a régi típusú, papír formátumú

vezetői engedélye birtokában nem jogosult járművezetésre, mivel annak orvosi érvényessége lejárt, a jogszabályi kereteknek megfelelő szankciót és intézkedést alkalmazott, különös tekintettel arra, hogy ezt megelőzően az indítványozót hat hónapon belül már két alkalommal is jogerősen felelősségre vonták az engedélyhez kötött járművezetés szabályainak megszegésével elkövetett szabálysértések miatt. Az ügyintézési határidő be nem tartásával kapcsolatosan a Tapolcai Járásbíróság megállapította, hogy az elsőfokú szabálysértési hatóság a határozatát egyrészt az előírt határidőn belül hozta meg, másrészt az ügyintézési határidő túllépése önmagában nem minősül hatályon kívül helyezési oknak. A Tapolcai Járásbíróság a szabálysértési hatóság határozatát hatályában fenntartotta.

- [6] 2. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, mert álláspontja szerint ügyében a szabálysértési eljárás, valamint a bírósági eljárás során alaptörvény-ellenes és nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályok alkalmazására került sor.
- [7] 2.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában elsősorban mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását kezdeményezte. Indokolása szerint a Kormány nem tett eleget a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 48. § (3) bekezdés a) pont 9. alpontjában foglalt jogszabály-alkotási kötelezettségének, mely szerint felhatalmazást kap a Kormány arra, hogy a közúti közlekedés szabályait rendeletben állapítsa meg. A Kormány a KRESZ szabályait kormányrendelettel időnként módosítja ugyan, azonban az életviszonyt teljes egészében átfogó rendeletalkotási kötelezettségét a mai napig nem teljesítette. A felhatalmazás alapján történő jogszabály-kibocsátás egyúttal kiadási kötelezettséget is jelent. A jogalkotásra való felhatalmazás nem értelmezhető úgy, hogy a jogszabály megalkotásának, vagy meg nem alkotásának kérdésében a felhatalmazást kapott jogalkotó szerv szabad belátása szerint dönthet.
- [8] Kifejtette továbbá, hogy azzal, hogy a Kkt. a KRESZ megalkotására felhatalmazást adó törvényerejű rendeletet hatályon kívül helyezte, azonban magát a KRESZ-t nem, a KRESZ ún. „csonka jogszabállyá” vált. A végrehajtási rendelkezéseket is hatályon kívül kellett volna helyezni, mert ezek a rendelkezések olyan magasabb szintű jogszabály végrehajtására hivatottak, amely már nem létezik. Mindezekre tekintettel indítványozta a KRESZ alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését annak okán, hogy az sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, ezen belül a jogbiztonság elvét, valamint a IV. cikk (1) bekezdésében foglalt szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jogot, mert a szabad mozgáshoz való jog magába foglalja a járművön vagy járművel való helyváltoztatás szabadságát is, a közlekedés szabadsága pedig a személyi szabadság részjogosítványa. A KRESZ szabályai sértik továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt *nullum crimen sine lege* elvet is.
- [9] Az indítványozó álláspontja szerint – meghatározott feltételek teljesítése esetén – a gépjárművezetés is alapjog, a vezetésre jogosító okmány nem engedély, hanem igazolvány, mert alapjog gyakorlása nem lehet engedélyköteles. A vezetői igazolvány egy vizsgálóokmány, és egy orvosi alkalmasság igazolására vonatkozó okirat „együttese”, mely igazolja, hogy milyen kategóriában és mikor tett eredményes vizsgát, és rögzíti az orvosi alkalmasság időpontját. A jogalkotó azonban ezt megváltoztatta, az új kártya alapú vezetői engedély immáron személyazonosításra is alkalmas okmány, melynek kiadását olyan szolgáltatás igénybevételéhez köti, amelyre indítványozónak nincs szüksége, ezzel olyan szabályozást állapít meg, amely alaptörvény-ellenes. Az új kártya alapú okmány egyrészt az előbbiek alapján tévesen engedély, másrészt egy újabb, felesleges személyazonosító okmány.
- [10] A közlekedés szabadsága alkotmányos alapjog, melynek szükségtelen korlátozását jelenti a vezetői engedély kiadásának külön feltételekhez és díjakhoz kötése. A jogalkotás jogával való visszaélésnek minősül, hogy az állam kriminalizálja azt a magatartást, hogy valaki e hármas kombinációjú vezetői engedélyt nem veszi igénybe.
- [11] 2.2. Az indítványozó a Szabs. tv. egyes rendelkezéseinek Alaptörvénybe ütközését is állította. Indokolása szerint a Szabs. tv. 42. § (5) bekezdése, mely alapján e törvény alkalmazásában a járásbíróság a hatáskörébe tartozó ügyekben –a nemzetbiztonsági vizsgálattal összefüggésben meghatározott szabálysértések kivételével – bírósági titkár is eljárhat, sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: EJE) 7. kiegészítő jegyzőkönyvének 2. cikkében foglalt, az egyént büntetőügyekben megillető fellebbezéshez való jogot is. Az EJE 7. kiegészítő jegyzőkönyvének 2. cikk 2. pontja szerint a fellebbezéshez való jog kisebb jelentőségű bűncselekmények esetében korlátoz-

ható, beleértve a szabálysértést is. A korlátozhatóság az indítványozó szerint azonban nem jelenti a fellebbezéshez való jog negligálását, teljes ellehetetlenítését. Az alaptörvény-ellenességet az valósítja meg, hogy a Szabs. tv. nem teszi lehetővé – akár meghatározott feltételek teljesülése esetén –, hogy az eljárás alá vont személy fellebbezési joggal élhessen a szerinte jogszabálysértő bírósági döntéssel szemben. A tisztességes bírósági eljáráshoz való joga sérelmével kapcsolatosan az indítványozó kifejtette, hogy az a garancia, amit a bírósággal szemben támaszt a jog, a bíró személyében realizálódik, testesül meg, tekintettel arra, hogy végső esetben a szabálysértési eljárásban hozott döntés „következménye” személyi szabadság megvonása is lehet. Ugyan bizonyos bírósági feladatokat törvény bírósági titkárhoz is rendelhet, de akkor biztosítania kellene, hogy a végső döntést még a közigazgatási büntetőügyekben is bíró hozza meg. Ezért a Szabs. tv. 42. § (5) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközik, mert bizonyos szabálysértési ügyekben bírósági titkár is eljárhat.

- [12] Az indítványozó a Szabs. tv. 46. § (1) bekezdésében foglalt összeférhetlenségi szabályok nemzetközi szerződésbe ütközését is állította, azonban indítványa ezzel összefüggésben indokolást nem tartalmaz.
- [13] 2.3. Az indítványozó kérte továbbá a Szabs. tv. 141. § (1) bekezdésében foglalt, pénzbírság megfizetésére megszabott határidő alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mert álláspontja szerint a rendelkezés sérti az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogot, a III. cikkében foglalt megalázó és embertelen bánásmód tilalmának követelményét, a IV. cikkben foglalt szabadsághoz és személyes biztonsághoz való jogot, a XXIV. cikkben foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a XXVIII. cikkben foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogot.
- [14] Az indítványozó értelmezése szerint a támadott jogszabályhelyben foglaltak alapján a pénzbírságot a bírósági végzés időpontjától számított harminc napon belül kell megfizetni. Ez a sérelmezett jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenes és nemzetközi szerződést sért, mert sérti a jogbiztonság alkotmányos elvét, hisz úgy lehetséges a személyi szabadság elvonása, hogy az eljárás alá vont személy még meg sem kapta a szabálysértés elbírálásáról szóló döntést, és így meg sem nyílt előtte a teljesítés lehetősége, pusztán a szabálysértési előadó jóindulatán múlik az, hogy kezdeményezi-e az elzárásra való átváltoztatást vagy sem.
- [15] Indokolása szerint a Szabs. tv. 141. § (1) bekezdése sérti az emberi méltóságot, az egyéni autonómiát, mert kiteszi az egyént olyan eljárásoknak, amelyek össze nem egyeztethetőek a jogállamisággal, a nemzetközi szerződésekben lefektetett alapelvekkel. Olyan eljárásorozat keretében kerül sor a személyi szabadság korlátozására, melyekben az érintett a döntéssel szemben nem élhet jogorvoslattal, nem bíró hozza a személyi szabadság elvonására vonatkozó pénzbírság átváltoztatására vonatkozó döntést. A jogorvoslathoz való jognak az eljárási rendből való kizárása sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését és az EJE 7. kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkének a megállapításait.
- [16] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek.
- [17] 3.1. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság törvényi feltételeinek vizsgálata során megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezett, és indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [18] 3.2. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az (1b) bekezdés e) pontja alapján pedig a kérelem akkor határozott, ha indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés, illetve kifogásolt bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.
- [19] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, 15. cikk (3) bekezdése, II. cikke, III. cikke, IV. cikke, XXIV. cikke, valamint XXVIII. cikke sérelmét állította, és megfogalmazott indokolást is.
- [20] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az EJE 6. cikk 1. bekezdésének és a 7. kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkének a sérelmére is hivatkozott. Az Alkotmánybíróság jelen eljárása során az e körben előadottakat nem tekinti önálló, érdemi elbírálásra alkalmas indítványi elemnek. Jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi. Az eljárást az országgyűlési képviselők egy-negyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek nemzetközi szerző-

désbe ütközését észleli [Abtv. 32. § (2) bekezdés]. Az indítványozó nyilvánvalóan nem tartozik ezen jogosulti körbe.

- [21] Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság további feltételeinek vizsgálata során megállapította azt is, hogy az alkotmányjogi panaszban indítványozott jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló kérelem előterjesztésére sincs az indítványozónak jogosultsága. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében – az abban írt feltételek fennállása esetén – arra az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során hivatalból jogosult.
- [22] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló kérelmeket, mint nem a jogosulttól származó indítványi elemeket, visszautasította.
- [23] 3.3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) Ab határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [24] Az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított indítványi elemek kapcsán az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutat rá.
- [25] A KRESZ alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványi elemekben megfogalmazott érvek nem hozhatók összefüggésbe a hivatkozott alaptörvényi rendelkezésekkel. Az indítványozó a jobbiztonság elve, a szabadság és személyi biztonsághoz való jog, valamint a *nullum crimen sine lege* elv sérelmeként fogalmazta meg a jogszabállyal szembeni kritikáját pusztán azért, mert nem ért egyet az új, kártya típusú vezetői engedély bevezetésével és kiadásának feltételeivel, továbbá azzal, hogy a KRESZ szabályainak megsértése miatt a közlekedési hatóság számos esetben elmarasztalta.
- [26] Az indítványozó által támadott Szabs. tv. 141. § (1) bekezdése alapján a pénzbírságot, a helyszíni bírságot, a rendbírságot, a szabálysértési költséget és az okozott kárt a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül kell megfizetni. Az indítványozó álláspontja szerint ezen rendelkezés azért sérti az emberi méltósághoz való jogot, a megalázó és embertelen bánásmód tilalmának követelményét, a szabadsághoz és személyes biztonsághoz való jogot, a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a tisztességes bírósági eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogot, mert a bírósági eljárás során bírósági titkár is eljárhat, aki a meg nem fizetett bírság szabálysértési elzárásra való átváltoztatásának kérdésében is eljárhat, valamint azért, mert a fizetési határidőt nem a határozat kézbesítésétől kell számítani.
- [27] Az Alkotmánybíróság, az Abtv. 26. § (1) bekezdése keretében eljárva, érdemi alkotmányossági vizsgálatra a fentiek okán nem látott indokot; az indítvány alapján nem merült fel sem alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető kérdés, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetősége, így nem állnak fenn az indítvány befogadásának feltételei.
- [28] Az alkotmányjogi panasz befogadásának visszautasítása okán a támadott döntés végrehajtásának felfüggesztéséről az Alkotmánybíróságnak nem kellett rendelkeznie.
- [29] 4. A fent kifejtettek tekintettel az Alkotmánybíróság – az Abtv. 56. § (2)–(3) bekezdései alapján eljárva – az alkotmányjogi panaszt, figyelemmel az Abtv. 26. §-a (1) bekezdésében, a 29. §-ában, az 55. § (4) bekezdés b) pontjában foglaltakra, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és c) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2020. április 21.

Dr. Szabó Marcel s. k.,  
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
dr. Dienes-Oehm Egon  
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó  
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
dr. Salamon László  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
előadó alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/770/2019.

