

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG
1015 Budapest, Donáti utca 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A Pesti Központi Kerületi Bíróság a Budapesten, 2017. március 31. napján kelt és az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványát – hivatkozással az Alkotmánybíróság 2017. május 02. napján kelt **III/1037-1/2017. számú** felhívására, az alábbiakkal egészíti ki:

A bíróság az előtte [REDACTED] eljárás alá vont személlyel szemben folyamatban lévő szabálysértési eljárásban – az eljárás egyidejűleg történő felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte a 326/2011.(XII.28.) Kormány rendelet 15.§-a első mondatának alaptörvényellenességének megállapítása és a közzététel napjára visszamenőleges hatályú megsemmisítése végett.

Előzmények:

[REDACTED] eljárás alá vont személy magyar állampolgár, azonban magyarországi bejelentett lakcímrel vagy szokásos tartózkodási hellyel nem rendelkezik. Életvitelszerűen a Szlovák Köztársaságban tartózkodik, bejelentett lakcíme Dunaszerdahelyen van. Több alkalommal próbálta – mint magyar állampolgár – az időközben lejárt vezetői engedélyének érvényességét megújíttatni, azonban az ügyben eljáró hatóságok a 326/2011.(XII.28.) Kormányrendelet 15.§-ára hivatkozással mindannyiszor elutasították kérelmét.

Ezen előzményeket követően 2016. augusztus 02. napján a Budapesti Rendőr-főkapitányság V. kerületi Rendőrkapitányság, mint szabálysértési hatóság a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 221. §-ába ütköző és aszerint minősülő két rendbeli érvénytelen hatósági engedéllyel vagy jelzéssel való közlekedés, 224. § (1) bekezdésébe ütköző és aszerint minősülő közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése, valamint 225.§ (1) bekezdésébe ütköző és aszerint minősülő közúti közlekedési igazgatási szabályok megsértése szabálysértések elkövetése miatt megállapította szabálysértési felelősségét és pénzbírsággal sújtotta.

A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 15. § (1) bekezdésének első mondata alapján *vezetői engedélyt csak olyan kérelmezőnek lehet kiadni, akinek a szokásos tartózkodási helye Magyarországon területén van.*

A rendelet 2. § 8. pontja szerint szokásos tartózkodási hely:

-az az ország, ahol az adott személy általában él, vagyis ahol egy naptári évben legalább 185 napot tölt személyes és foglalkozásával összefüggő kööttségei miatt, vagy foglalkozási kööttségekkel nem rendelkező személy esetében olyan személyes kööttségei miatt, amelyek szoros kapcsolatra utalnak az adott személy és azon ország között, ahol él, valamint

-azon személy esetében, akinek a foglalkozással kapcsolatos vagy személyes kööttségei eltérő országokhoz kapcsolódnak, és ennek következtében felváltva két vagy több EGT-államban található különböző helyeken él, a szokásos tartózkodási helynek a személyes kööttségek szerinti tagállamot kell tekinteni, feltéve, hogy az ilyen személy rendszeresen visszatér oda.

Az eljárás alá vont személy véleménye szerint a magyar embereknek, mint uniós állampolgároknak joguk van ahhoz, hogy szabadon megválasszák a lakó- és tartózkodási helyüket, viszont magyar állampolgárként az államnak biztosítania kellene, hogy a Magyarországon megszerzett jogot, melyet okirat tanúsít, a hatóság az érvényességi idő lejártát követően hosszabbítsa meg függetlenül a kérelmező lakóhelyétől vagy tartózkodási helyétől.

A bíróság az alábbiak miatt osztja az eljárás alá vont személy álláspontját:

Magyarország 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz. Az **Európai Unió működéséről szóló szerződés**, mint a legmagasabb szintű Európai Unió jogforrás a négy alapszabadság között kodifikálja a személyek szabad mozgását. A 20. cikkének (2) bekezdésében kerül rögzítésre, hogy az uniós polgárokat megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok, és terhelik az azokban előírt kötelezettségek. Így az uniós polgárok többek között: jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni.

A munkavállalókról szóló fejezetében a 45. cikk (1) és (2) bekezdése nevesíti, hogy az Unión belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását. A munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében.

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény 4.§-a alapján az Országgyűlés kihirdette az **Európai Unió Alapjogi Chartáját**, valamint a hozzá kapcsolódó magyarázatokat. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 45.§ (1) bekezdésében került rögzítésre a mozgás és tartózkodás szabadsága, miszerint minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.

A hivatkozott és az Alkotmánybíróság által megsemmisíteni kért kormányrendelet megjelölt rendelkezése a külföldön dolgozó és élő magyar állampolgárok jogait jelentős mértékben sérti és csorbitja, mely egyúttal több ponton Magyarország Alaptörvényébe ütközik.

I.

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése alapvető elvvel kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam.

A jogállamiság elve, vagy más néven a jogállamiság klauzulája olyan alkotmányos alapelv, mely az egész Alaptörvényt áthatja. Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a jogállamiság elvét, ezek között került megfogalmazásra az, hogy „a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.(56/1991.(XI.8.) AB határozat)” A jogállamiság elvéből levezethető és ahhoz szorosan kapcsolódik a jogbiztonság követelménye: az, hogy a jog egésze és egyes szabályai világosak, egyértelműek, kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek.

Jelen eljárásban vizsgálni kért kormányrendeleti jogszabályhely nem felel meg a jogbiztonság követelményének: nem egyértelmű és különösen a jog egészét tekintve – a fent hivatkozott Európai Unió jogforrásokat is figyelembe véve – fölösleges, ezáltal nem teljesíthető követelményt támaszt a jogait érvényesíteni kívánó állampolgárral szemben.

II.

Az Alaptörvény E) cikkében megfogalmazottak szerint:

- (1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.
- (2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.
- (3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

Az (1) bekezdésben megfogalmazottak alkotmányos alapelveként tekinthetők és az európai egység megteremtésének legfontosabb fórumaként az Alaptörvény az Európai Uniót jelöli meg. Az uniós tagságot érintő alkotmányos normák között kulcsfontosságú az uniós csatlakozásra felhatalmazást adó ún. Európa-klauzula, mely az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében található.

Kifejezésre jut az Alaptörvényben, hogy az uniós jog a tagállamok területén közvetlenül is alkalmazandó, a jogalanyok számára közvetlenül is teremthet jogokat és kötelezettségeket. A (3) bekezdés nemzeti szinten is rendelkezik az európai uniós jogforrások kötelező erejének elismeréséről - az uniós jog magyarországi alkalmazhatósága azonban magából az Európa-klauzulából egyébként is levezethető.

Jelen eljárásban azáltal, hogy Magyarország csatlakozott az Európai Unióhoz, elfogadásra került az Európai Unió működéséről szóló szerződés, továbbá, hogy az Országgyűlés a 2007. évi CLXVIII. törvény 4.§-ával kihirdette az Európai Unió Alapjogi Chartáját nincs is szükség nemzetközi jogszabály alkalmazására. A kihirdetéssel az Európai Unió Alapjogi Chartája is a magyar jogrendszer részévé és ezáltal a magyar jogalkalmazó szervek eljárásában alkalmazhatóvá vált. Ily módon a szabad mozgás és tartózkodás jogának is érvényesülnie kell minden magyar állampolgárra – mely az európai egység megteremtésének fontos eszköze, az Alaptörvényben rögzített, fent idézett alapelv.

A szabad mozgáshoz való jog, mint uniós alapjog minden uniós polgárt megillet. A szabad mozgás tartózkodás joga az uniós polgárok azon jogát jelenti, hogy családtagjaikkal együtt más uniós tagállamba szabadon belépjenek, és ott tartózkodjanak. A 326/2011.(XII.28.) Kormány rendelet 15.§ (1) bekezdésének fent idézett első mondata azáltal, hogy magyar állampolgár jogainak érvényesítéséhez szokásos magyarországi tartózkodási helyet követel meg, egyértelműen sérti az Alaptörvény E cikkének (1) bekezdését.

III.

Az Alaptörvény R) cikkében foglaltak szerint:

- (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.
- (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.
- (3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.

Az Alaptörvény mindenki kötelességeként előírja a jogszabályok, és az Alaptörvény megtartását. Ez azt jelenti, hogy nem lehet olyan kivételezett személy vagy társadalmi csoport, aki kívül esik a jogszabályok kötelező erején. A cikk összefügg a jogegyenlőségi klauzulával is, mely szerint a jogszabályok mindenkire egyformán kötelezőek.

Alaptörvény-ellenes tehát a 326/2011.(XII.28.) Kormány rendelet 15.§ (1) bekezdésének első mondata, mint olyan kötelező erejű jogi norma, ami valamely alapvető jog gyakorlását feltételhez köti, szokásos tartózkodási hely megléte vagy annak hiánya szerint diszkriminál a magyar állampolgárok között. Mindezt úgy, hogy a benne foglalt rendelkezés magasabb szintű jogforrással az Európai Unió Alapjogi Chartáját kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvénnyel és magával az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel is ellentétes.

IV.

Az Alaptörvény T) cikke szerint:

(1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.

A (2) bekezdés részletesen kifejti, mely jogforrások tekintendők jogszabálynak, melyek között második helyen szerepel a kormányrendelet.

(3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

A fentiekben kifejtettek szerint látható, hogy a 326/2011.(XII.28.) Kormány rendelet 15.§-ának első mondata számos helyen ütközik az Alaptörvénnyel, annak ellenére, hogy a T) cikk (3) bekezdése erre vonatkozóan tiltó rendelkezést tartalmaz.

V.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az Alaptörvény ezen rendelkezése mind a bírósági, mind a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozik. Jelen ügy kapcsán kiemelendő az ésszerű határidőn belüli ügyintézés sérelme, hiszen az eljárás alá vont személy 2015. év januárjában kezdte meg a hatósági ügyintézését, ekkor szerzett igazoltan orvosi alkalmassági véleményt, mellyel haladéktalanul a hatóságokhoz fordult a vezetői engedélyének érvényesítése végett. Az ügyintézés a vizsgálni kért Kormány rendelet miatt mai napig nem vezetett eredményre.

A bíróság álláspontja szerint a 326/2011.(XII.28.) Kormány rendelet 15.§ (1) bekezdésének fent idézett első mondata sérti

- *a jogállamiság – ezáltal a jogbiztonság – elvét, Magyarország Alaptörvénye B) cikkének (1) bekezdésébe ütközik;*
- *a magyar állampolgároknak a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz fűződő alapvető jogát, és ezáltal Magyarország Alaptörvénye E) cikkének (1) bekezdésébe ütközik – a sérelmezett rendelkezés akadályozza a magyar állampolgárokat, mint az Európai Unió állampolgárait jogainak gyakorlásában, kötelezettségük teljesítésében;*
- *az jogszabályok kötelező erejének érvényesülését és érvényesítését, ezáltal az Alaptörvény R) cikkének (2) bekezdésébe ütközik;*
- *a jogszabályok Alaptörvénybe ütközésének tilalmát, ezáltal az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdését;*
- *az állampolgárok ügyeinek ésszerű határidőn belül történő intézését, ezáltal az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütközik.*

Megjegyzi a bíróság, hogy a bírói munka során a bíróság gyakran szembesül azzal, hogy a magyar állampolgárok bejelentett lakóhely vagy szokásos tartózkodási hely hiányában nehézségekbe ütköznek az ügyintézéseik során: a lakcím nélküli(hajléktalan) személyek a fent részletezett okok miatt szintén nem képesek jogaik érvényesítésére, kötelezettségeik teljesítésére a hatósági eljárások során – a jelen ügy kapcsán felmerült probléma tehát nem egyedi, sokkal inkább általánosnak mondható.

A Szabs. tv. 82. § (2) bekezdése alapján a bíróság az eljárást hivatalból vagy indítványra felfüggeszti és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt, illetve jogegységi határozatot kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét vagy nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.

A 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 25.§ (1) bekezdése kimondja, hogy ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, 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 kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

Jelen indítvány elbírálására az Abtv. 25.§ (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel.

Fentiek alapján a bíróság **kifejezetten kéri a 326/2011.(XII.28.) Kormány rendelet 15.§ első mondata Alaptörvény-ellenességének megállapítását és a közzététel napjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését.**

Budapest, 2017. június 06.

dr. Balázs-Nagy Gabriella s. k.
bíróági titkár

*A kiadmány hitelül:
Tisztviselő/kiadó:*

