

Kovács Ildikó

doktorandusz

PTE ÁJK Doktori Iskola

**Egyes alkotmányossági
kérdések bemutatása a
szerencsejáték-szervezéssel
kapcsolatos módosított
szabályozás vonatkozásában¹**

Az Alaptörvény negyedik módosítása, annak 19. cikkében kimondta, hogy „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik”. Azonban az Alkotmánybíróság (Ab) hamarosan egyértelművé tette, hogy ahol a korábbi Alkotmány alkalmazásával összefüggésben hozott határozatai az új Alaptörvény hatályba lépését követően is relevánsak maradtak, ott alkalmazza a testület korábban kimunkált értelmező tételit. (Lásd a 13/2013. (VI.13.) AB határozatot.)

A tulajdonhoz való alapvető jog alkotmányos védelmével, illetve az alapvető jog korlátozásának alkotmányos feltételeivel kapcsolatban az Alaptörvény XIII. cikke érdemben nem tér el az Alkotmány korábban 13.§-ában foglaltaktól, azonban az Alaptörvény hatályba lépését követően az Alkotmánybíróság tulajdonhoz és az állam gazdasági szférában betöltött szerepvállalásának mértékéhez való viszonya – érezhetően – átalakult.

Az Alaptörvény hatályba lépésével a változás nem annyira az alkotmányossági feltételekben, mint inkább abban érhető tetten, hogy a jogalkotó a korábbiakhoz képest jóval nagyobb számban élt a tulajdonhoz való jog – törvényi úton történő – erőteljes megterhelésével: az állami beavatkozás tárgya jellemzően nem hagyományos dolgok (ingatlanok) voltak, hanem az egyes gazdaságilag jelentős piacokon üzleti tevékenységet folytató szereplők jogosítványainak (jogi, de legalábbis közgazdasági értelemben a vagyoni értékű jogainak) az elvonásában nyilvánult meg. A törvényhozó tartós szerződési

jogviszonyokban lépett fel alakítólag, esetenként a jogviszony egyik szereplőjének (fogyasztó) védelmében, máskor inkább a közérdekre, nemzetgazdasági megfontolásokra hivatkozással kötelezett vállalkozásokat a piac elhagyására más szereplőkre való lecserélésük árán.

Mindehhez az is kellett (legalábbis részben), hogy a jogalkotó hozzáállása is megváltozzon. Több olyan megoldásra váró problémakör is felmerült az elmúlt évek során, melynek megoldását a törvényhozó az erőteljes jogi beavatkozás eszközével törekedett rendezni, és az adott problémát ezzel gyorsan és – bizonyos szempontból – hatékonyan kezelni. Ilyen esetekben gyakran kellett választani az elhúzódó, ám az alkotmányos garanciáknak megfelelő megoldások kimunkálása, illetve a probléma gyors megoldása között, utóbbi esetben az alkotmányos garanciák kevésbé markáns figyelembe vételével.

Az állami beavatkozások ezekben az esetekben mindig rendelkeztek a jogalkotó által megfogalmazott indokokkal: hol erőteljesebb, meggyőzőbb érvekkel, hol kevésbé elfogadható argumentumokkal. Egyes esetekben a beavatkozást alátámasztó indokok nem kellően meggyőzőek: bíró által kezdeményezett alkotmánybírósági indítvány szövegében is van utalás arra, hogy a jogalkotás célja rejtetten bizonyos vagyontömegek más tulajdonosi kezekbe való juttatása volt, nem pedig a jogalkotó által gyakran hivatkozott közérdek, gazdasági szükséghelyzet, nemzetbiztonsági kockázat stb.; ezeket az Alkotmánybíróság is meglehetősen ellentmondásosan tudta csak „megítélni” az évek során hozott nagy horderejűnek számított döntéseiben.

Az állam gazdasági téren való szerepvállalásának átalakulása nem csak a jogalkotói, hanem az azt megítélő alkotmánybírósági gyakorlatban is tetten érhető. Maga az Alkotmánybíróság korábbi elnöke (Lenkovics Barnabás) is több alkalommal nyilatkozott akként, hogy – ebből kifolyólag az Alkotmánybíróság szerepfelfogásának is változnia kell, és a gazdasági

¹ Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogász-képzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.
2018/2.

szükséghez miatt át kell értékelni a korábbi gyakorlatot².

Az Alkotmánybíróság belekényszerült olyan helyzetekbe, amikor az általa ténylegesen nem ellenőrizhető jogalkotói érveket tényként fogadja el („nyomós közérdek”, „nemzetbiztonsági szempontok” stb.). Ez viszont elvezet ahhoz a kérdéshez is: valójában az Alkotmánybíróság önállóan alakítja (az Alaptörvény keretein belül) az alkotmányossági érvelését, vagy a jogalkotó a fentiekhez hasonló kategóriákat alkalmazva hatékonyan „irányíthatja” az Alkotmánybíróságot a szükséges esetekben.

Ez a jelzett változás érezhető például a fogyasztói kölcsönszerződéseket rendező 2014. évi XXXVIII. törvény alkotmányossági vizsgálata során. Hasonlóan ehhez, a takarékszövetkezet-integráció, a szerencsejátékkal kapcsolatos „államosítás”, a trafiktörvény kérdésköre, a quae-stor-ügy törvényi szabályozása érdekes kérdéseket vet fel a tulajdonhoz való jog, az állam gazdasági szerepvállalása, illetve az Alaptörvény O) cikkének első mondatrészére („Mindenki felelős önmagáért”) vonatkozásában.

A tanulmányomban a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításával kapcsolatosan született alkotmánybírósági döntésen keresztül kívánom bemutatni, hogy a jogalkotó gyakran formálisan teljesítendő alkotmányossági parancsként értelmezi a „közérdekre” való hivatkozást, amely alapján sor kerül a szerződéses viszonyokba való beavatkozásra, illetve a tulajdonhoz való jog megterhelésére. Az AB pedig ezt a felfogást (hozzáállást”), – mondván maga nem jogosult pl. közgazdasági tényállítások valóságtartalmának vizsgálatára –, visszatérően mintegy „automatikusan” elfogadja. Kérdés, hogy van-e alkotmányosan releváns feloldása a kialakult helyzetnek?

Mindezekkel összefüggésben merül fel az a vizsgálni kívánt kérdés, hogy az állam jogalkotóként milyen szabadságot élvez akkor, amikor egyes alapvető jogokat és

alkotmányos értékeket, jogos várományokat korlátoz (csorbít) a közérdekre hivatkozással? Másként fogalmazva, az AB miként képes (képes-e egyáltalán) valóságos feltételekhez kötni az állam jogszabályi aktusainak alkotmányosságát?

Ennek megalapozásául vizsgálom az Alkotmánybíróság gyakorlatát, a szerencsejáték szervezés körében hozott 26/2013. (X. 4.) AB határozatot, és feltárom, helyes-e az Alkotmánybíróság által követett irány, ami a jogalkotási törekvéseknek utat nyitva, az alapvető jogok és értékek védelmének új összefüggésben való kezelését teszi lehetővé a törvényhozó számára.

A bevezető részben kifejtettekre utalva a következő részben a szerencsejátékkal kapcsolatos döntés áttekintését, elemzését végzem el.

A szerencsejáték szervezés [26/2013. (X. 4.) AB határozat]

A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról

Egységes uniós szabályozásról e területen nem beszélhetünk, ennél fogva a tagállamok e tekintetben fenntartják a szuverenitásukat, így a hazai legfontosabb jogszabályunk a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: szerencsejáték törvény, törvény). A törvény kimondja, hogy az állam a szerencsejáték monopóliumának gyakorlója és minden olyan tevékenység tilalmazott, amely engedélybe ütköző szervezés vagy a jóerkölcsbe ütköző szerencsejáték lenne. E körben 2012. október haváig az állami monopólium a szervező tevékenység ellenőrzését foglalta magába, majd azt követően miután az Országgyűlés által 2012. október 2-án elfogadott és a Magyar Közlönyben 2012. október 9-én kihirdetett, a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvény (Módtv.) iktatta be a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvénybe (Szjtv.) azokat a

² <http://www.jogiforum.hu/interju/122>
2018/2.

rendelkezéseket³, melyek szerint 2012. október 10-étől a pénznyerő automaták kizárólag kaszinóban üzemeltethetők (az is koncessziós szerződés alapján), azaz a játékkaszinókon kívüli pénznyerő automaták üzemeltetésének lehetősége megszüntetésre került, továbbá a Módtv. hatálybalépését megelőzően kiállított, pénznyerő automata üzemeltetésére jogosító engedélyek ugyancsak a Módtv. hatálybalépését követő napon hatályukat veszítették, mely következtében számos szerencsejátékkal foglalkozó vállalkozás ellehetetlenült. A koncessziók kiosztása ugyancsak az állam feladata.

A magyar jogalkotás hatására nem csupán a hazai érintettek fordultak az illetékes szervekhez, testületekhez, hanem az Európai Pénznyerő Automatakat Üzemeltetők Szövetsége (EUROMAT) október 4-én az Európai Bizottságnál panaszt tett, hogy vizsgálja meg a magyar szerencsejáték-törvény módosítását.⁴ A Magyar Szerencsejáték Szövetség az Európai Bizottságnál külön is panasszal élt, amelyet a bizottság ugyancsak befogadott, mert úgy gondolták, hogy a magyar kormány jogellenes döntéssel tiltotta be a nyerőgépi iparágat.

A törvényi szabályozás vonatkozásában indított magyar eljárás

E jogalkotói lépésre reflektálva a Módtv. által megváltoztatott jogszabályi környezet „helyreállítása” érdekében a rendelkezéseknek meg nem felelő, ezáltal „károsult/ellehetetlenült” vállalkozások (összesen 37 db) érdekvédelmi társadalmi szervezete útján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz a Módtv. egésze alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése végett.⁵

³ Szjtv. „26. § (3) Pénznyerő automata kizárólag játékkaszinóban üzemeltethető. [...]”

„40/A. § (1) Az e törvény alapján a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) hatálybalépését megelőzően kiállított játéktrem-engedélyek, valamint a pénznyerő automata üzemeltetésére jogosító engedélyek a Módtv. hatálybalépését követő napon hatályukat veszítik. Az engedélyeket a szerencsejáték szervező a Módtv. hatálybalépését követő 15 napon belül köteles leadni az állami adóhatóságnak. E törvénynek a Módtv.-nyel megállapított rendelkezéseit – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a

Az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Szjtv.-nek – a 2012. évi CXLIV. törvénnyel beiktatott – 26. § (3) bekezdése és 40/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozták. Figyelemre méltó, hogy az alapvető jogok biztosa is nyújtott be indítványt az ügyben.

Az alkotmányossági aggályok bemutatása

Az indítványozók köre (mind az alapjogi biztos indítványa, mind a két alkotmányjogi panasz) egyaránt hivatkozott az *Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésének, valamint a XIII. cikke (1) bekezdésének* a sérelmére, ezeken kívül mindkét alkotmányjogi panaszban hivatkoztak az *Alaptörvény M) cikkének, XII. cikke (1) bekezdésének, valamint a XIII. cikke (2) bekezdésének* a sérelmére, ugyanis álláspontjuk szerint az Szjtv. 26. § (3) bekezdése és 40/A. § (1) bekezdése sérti az érintett vállalkozások *emberi méltóságához való jogát, a vállalkozáshoz való jogot, valamint hátrányos megkülönböztetést* valósít meg.

Sérelmezték továbbá, hogy *a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt* a vitatott rendelkezések hatálybalépésének meghatározásakor.

A Testület eljáró tanácsa az Szjtv. 26. § (3) bekezdése első mondata és a 40/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésére, M) cikkére, II. cikkére, VI. cikkének (1) bekezdésére, XIII. cikkének (1)–(2) bekezdésére és XV. cikkének (2) bekezdésére alapított –

Módtv. hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.”

⁴ https://hvg.hu/itthon/20121029_nyeroepepek_tilalom_eu_vizsgalat

⁵ Megjegyezni kívánom, hogy az első indítvány beérkezését követően további egy alkotmányjogi panasz érkezett, valamint az alapvető jogok biztosa is az Alkotmánybírósághoz fordult. A Testület az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján, a támadott rendelkezések azonoságára, illetőleg azok összefüggésére tekintettel elrendelte a két alkotmányjogi panasz (eredeti ügyszám szerint: IV/3567/2012., illetve IV/3755/2012.) és az alapjogi biztos indítványának (eredeti ügyszáma: II/3797/2012.) egyesítését a IV/3567/2012. szám alá.

indítványt és alkotmányjogi panaszokat elutasította, az Szjtv. 26. § (3) bekezdése első mondata és a 40/A. § (1) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat egyebekben visszautasította a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban.

Az indítvány(ok) tehát mind a jogállamiság elvének sérelmével, mind a tulajdonhoz való jog, mind a vállalkozás szabadságának biztosításával kapcsolatos alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések elbírálására irányultak.

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel arra, hogy az indítványokkal támadott jogszabályi rendelkezések a pénznerő automaták üzemeltetését érintették – a pénznerő automaták üzemeltetésére vonatkozó szabályozás alakulásának áttekintését követően megállapította, hogy a vizsgált 22 éves⁶ időszakban a jogalkotó szinte folyamatosan és konzekvensen szigorította a pénznerő automaták működtetésére vonatkozó szabályozást. Következésképpen – a testület tanácsának többségi álláspontja szerint – a jogalkotó által – más szolgáltatásoktól eltérően, a szerencsejáték-ipar sajátosságaira tekintettel – alkalmazott egyre szigorúbb előírások azt a jogalkotói szándékot juttatják kifejezésre, hogy a szerencsejáték üzésének és különösen a pénznerő automaták igénybevételét kísérő nem kívánatos, negatív társadalmi jelenségek visszaszorítását részesítse előnyben⁷, nem pedig az ezt a szolgáltatást nyújtó gazdasági társaságok rövid- és hosszútávú ösztönzését, tevékenységük bővítését, annak ellenére is, hogy az Szjtv. egyes törvénymódosításainak (pl. a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény, illetve az államháztartás stabilitását elősegítő

egyes adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvény) indokolása kifejezetten utal a költségvetési adóbevételek növelésére⁸.

A pénznerő automaták üzemeltetésére vonatkozó szabályozásnak az uniós vetületét is megvizsgálta a Testület, ugyanis a pénznerő automaták működtetése szolgáltatás-nyújtásnak minősül, mely tekintetében az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 56. cikke (előtte: az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 49. cikke) kimondja a korlátozásának tilalmát. A támadott jogszabályok a korábbi jogszabályi rendezéshez képest nagyon szigorú feltételekhez kötik e szolgáltatás nyújtását, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt, hogy van-e olyan uniós jogi norma, amelynek a hatálya érinti az Szjtv. támadott rendelkezéseit. Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról a szolgáltatásnyújtás szabadsága gyakorlásához szükséges jogbiztonság garantálását szolgálja, mely irányelv preambuluma (25) bekezdése szerint „[f]igyelemmel a tevékenységek sajátos természetére – amelyek a tagállamok részéről a közrendre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó szabályok végrehajtásával járnak együtt – ki kell zárni ezen irányelv hatálya alól a szerencsejátékkal kapcsolatos tevékenységeket, [...]”. Az irányelv hatályát szabályozó 2. cikk (2) bekezdés h) pontja ennek eleget is tesz.

Az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) ide vonatkozó⁹ gyakorlatának áttekintése – 2003 (C-6/01) számú ítélet rendelkező részében tett általános megállapításainak

⁶ Értsd: az Szjtv. hatálybalépésének napjától, azaz 1991. augusztus 16-tól a Módvtv. hatálybalépéséig, azaz 2012. október 10. napjáig. Megjegyezte a Testület a határozatában, hogy az Szjtv.-t a jogalkotó több mint negyvenszer módosította, ezért módosítások ismertetése csak a lényegesebbekre tért ki.

⁷ Ezt a hivatalos statisztikai kimutatások is alátámasztják, minthogy 2004-ig visszamenőleg egyértelműen jelzik a pénznerő automaták és a játéktermek számának a fokozatos, 2011 novemberétől pedig szignifikáns, közel kétharmaddal történő csökkenését.

⁸ A közigazgatásért felelős miniszter válaszában rámutatott arra, hogy az állam annak ellenére döntött a közrend, a közbiztonság és a közérdekek érdekében a pénznerő automaták játékkaszinókon kívüli betiltásáról, hogy ez 3,2 milliárd forint játékadó bevételekiesést okozott az államnak (Indokolás [146]).

⁹ Különösen: *Ladbrokes* 2010 (C-258/08), *Sporting Exchange* 2010 (C-203/08), *Sjöberg és Gerdin* 2010 (C-447/08 és C-448/08), *Markus Stoß és mások* 2010 (C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 és C-410/07), *Carmen Media* 2010 (C-46/08), *Engelmann* 2010 (C-64/08) ügyekben hozott ítéletekre.

felelevenítése¹⁰ – után a Testület rögzítette, hogy a Bíróság ítéletei szerint a szerencsejátékok szervezői tevékenységének a folytatása speciális jellegű gazdasági tevékenység, melynél a tagállamok korlátozhatják, illetve behatárolhatják a *szerencsejáték-szolgáltatások valamennyi vagy bizonyos típusának nyújtását azon közérdekű célkitűzések alapján*, amelyeket védeni kívánnak a szerencsejátékokkal kapcsolatban.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotónak a *törvényjavaslat indokolásában ki nyilvánított azon szándéka*, hogy szociális, egészségügyi és gazdasági okokból radikálisan csökkentse a társadalom leginkább veszélyeztetett csoportjai, rétegei hozzáférhetőségét a pénznyerő automatákhoz, *közérdekűnek tekinthető és önmagában véve nem ütközik alaptörvényi rendelkezésekbe*.

Az Európai Szabad Gazdasági Övezet Bírósága által a tárgykorrel kapcsolatban hozott ítéletben kifejtettek nyomán az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szerencsejátékok formái közül a pénznyerő automaták kiemelt, szignifikáns szerepet játszanak a játékszenvedély és az ahhoz vezető játékfüggőség okozásában.

A jogalkotó tehát – fejtette ki a Testület – kelően igazolt közérdekből vezette be azt a korlátozást, hogy a pénznyerő automatákat üzemeltetni csak játékkaszinókban lehet, koncessziós szerződés alapján. E ponton utalnék arra, hogy a pálinka párlat otthoni, illetve bérfőzéses módon történő előállításának ismételt legálissá tétele, ezáltal a pálinka könnyebb hozzáférési lehetősége is egy olyan tevékenység, melynek korlátozása, akár tiltása indokolható lenne szociális, egészségügyi szempontok alapján (holott e tekintetben éppen fordított alakult a szabályozási irány). Ez alapján

egy terület kiválasztása és valamilyen indokkal való megtiltása (pontosabban jelen esetben tevékenység végzésének áthelyezése) mögött valószínűleg más indokok, érdekek rejtőzhetnek.

Mindazonáltal az Alkotmánybíróság döntést hozó tanácsa szerint a Módtv. meghozatalát *nemzetbiztonsági kockázatok kivédése is szükségessé tette, ezek nyilvános megjelölését – ugyanakkor – a döntés meghozatalakor még tartó vizsgálat nem tette lehetővé*. Ennélfogva az Alkotmánybíróságban joggal merült fel a kérdés, melyről állást (is) kellett foglalnia, hogy a jogalkotás során *a konkrétan meg nem jelölt nemzetbiztonsági kockázatra való hivatkozás figyelembe vehető-e az alkotmányossági vizsgálat során*.

E kérdés eldöntésénél a testület a nemzetbiztonsági érdekek védelme vonatkozásában egy korábbi határozatában [13/2001. (V. 14.) AB határozat] tett megállapításokat¹¹ alkalmazva akként határozott, hogy *a jelen ügyben a nemzetbiztonsági kockázat fennállása értelemszerűen nemzetbiztonsági érdekeket veszélyeztet, amelyek megvédelme alkotmányos alapjogok korlátozásával járhat*.

1. A jogállamiság elvének sérelme

Az Alkotmánybíróság először az indítványoknak *a jogállamiság elvének megsértésével* kapcsolatos kifogásait vizsgálta meg, hiszen valamilyen indítvány a jogállamiságból levezethető felkészülési idő rövidségére, illetve hiányára hivatkozott elsősorban, és pedig a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos álláspontját összefoglaló 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban foglalt általános megállapítások alapján, melyet az Alkotmánybíróság is irányadónak tekintett a támadott aktus vizsgálatakor.¹²

¹⁰ Az ítélet rendelkező részének 4. pontja szerint az Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződés 49. cikke nem zárja ki az ilyen nemzeti szabályozást, feltéve, hogy azt szociálpolitikai megfontolások és a csatlás megelőzése igazolja.

¹¹ „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség. ... A jogalkotás és az alkotmánybírósági vizsgálat szükségképpen elvont szintjén is elképzelhető, hogy [...] nemzetbiztonsági érdekek kerülnek veszélybe, és megvédésük érdekében az alkotmányos alapjogok korlátozására van szükség.”
2018/2.

¹² A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat alapján, mely kimondta, hogy az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.

A Testület kihangsúlyozta, hogy jelen ügyre nézve a 28/1992. (IV. 30.) AB határozat azon megállapítását tartja irányadónak, miszerint vannak olyan kivételes esetek, amikor az abban meghatározott jogállami követelmények figyelmen kívül hagyása nem sérti a jogállamiság elvét: „Bár nem jelentős számban, de előfordulhatnak olyan esetek, amikor az alkotmányos cél elérésére irányuló állami akarat – akár a szabályozott társadalmi viszonyok jellege, akár a történelmi körülmények vagy más ok folytán – kizárólag a jogszabálynak a kihirdetés napján történő hatályba léptetésével juttatható érvényre, mert pl. a szabályozás tartalmának előzetesen ismertté válása olyan társadalmi mozgásokat indítana meg, amelyek megghiúsíthatnák a jogszabállyal elérni kívánt célt. Ha az ilyen jogszabályok – épp a hatálybaléptetés időpontjának sérelmezése miatt – akár alkotmányjogi panasz, akár a jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján az Alkotmánybíróság elé kerülnek, a testület esetileg vizsgálja annak a fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdekeknek a fennállását, amely a jogalkotót az azonnali hatálybaléptetésre készítette” (28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 159).

Az Alkotmánybíróság tanácsának többségi álláspontja szerint a Módtv. hatályba léptetése *valóban nem biztosított felkészülési időt, azt viszont a nemzetbiztonsági kockázat elleni minél sürgősebb fellépés tette szükségessé.*

A jogállamiság sérelmét indukáló kellő felkészülési idő hiánya tekintetében támadott aktus rendelkezését a Testület azzal az érveléssel fogadta el alaptörvény-konformnak, hogy a Módtv. hatályba léptetését kellő felkészülési idő nélkül (!) a nemzetbiztonsági kockázat elleni *minél sürgősebb fellépés* tette szükségessé, mégpedig arra a nemzetbiztonsági kockázatra hivatkozva, mely tulajdonképpen hipotetikus alapokon nyugvó, mivel a jogalkotás során *a konkrétan meg nem jelölt nemzetbiztonsági kockázatra való hivatkozást veszi figyelembe.*

Ebben az esetben – a Testület álláspontja szerint – a felkészülési idő biztosítása a hatályba léptetett jogszabály végrehajtásának hatékonyságát redukálva éppen a jogalkotói szándék ellen hatott volna. Továbbá – a játékfüggő személyek vonatkozásában – okkal valószínűsíthető az is, hogy az esetleg biztosított felkészülési időszakban kiszámíthatatlanul felerősödött volna a pénznyerő automatákhoz fűződő „játékkedv”, azaz éppen a kivéendő negatív jelenségek szaporodásához vezethetett volna, a felkészülési időszak végéig (Indokolás [149]). Véleményem szerint ez az érv – a kellő felkészülési idő hiánya (sic!) tekintetében – irracionális és életszerűtlen, ugyanis valószínűsíthető, hogy azok a játékkedvelők, akik a játékautomatákat használták munkavégzés helyett, illetve alatt, vagy mellett (tulajdonképpen, amíg van rá fedezet), annak az automata kaszinóban való kizárólagos üzemeltetése, illetve időpontja irreleváns, aki pedig a támadott jogszabály megalkotásáig sem volt játékkedvelő, az nem a jogszabályi változás bevezetéséhez szükséges kellő felkészülési időszak lététől nyer ösztönzést a játékautomatázáshoz¹³.

Mindent összevetve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a konkrét ügyben a felkészülési idő hiánya nem sértette a jogállamiság elvét.

Rögzíteném, hogy a pénznyerő automaták magukban hordozhatják a nemzetbiztonsági kockázat veszélyét, ezáltal a nemzetbiztonsági érdekek sérelmét. Ugyanakkor, álláspontom szerint ez nem indokolható a Testület részéről valamely jogszabályi rendelkezés – megállapítva a kellő felkészülési idő hiányát, ezáltal a jogállamiság sérelmét – alaptörvény-konformmá minősítésével egy feltételezett, alá nem támasztott, meg nem jelölt „nemzetbiztonsági kockázat”-tal, mégpedig valami ellen – ami teljesen hipotetikus – kimondottan, minél sürgősebb fellépést feltételezve. Maga a

¹³ Végül a szabályozás nem a játékkedvet csökkentette, hanem az ellehetetlenül vállalkozók kreativitását növelte, hogyan kerüljék meg a kaszinókon kívüli játékautomata üzemeltetést. lásd erről bővebben: a betiltott 2018/2.

pénznyerő automaták helyett internetalapú játékterminálokat üzemeltettek -
https://hvg.hu/gazdasag/20140317_igy_helyettesitik_a_jatekautomatakat

Testület¹⁴ mondta ki ugyanis, hogy a döntés meghozatalakor nincsenek a nyilvánosság elé tárható adatok, mert akkor is folyamatban voltak a vizsgálatok a kockázat feltárása érdekében. *Ez az érvelés számomra nem helytálló.*

Aggályosnak tartom a Testület tanácsának többségi indokolását a tulajdonhoz való alapjog vizsgálata során tett megállapításai vonatkozásában (ami visszautal a kellő felkészülési idő hiányára), mely szerint az állami beavatkozás közérdekűségét alátámasztja annak másik oka is: a nemzetbiztonsági kockázat (ld. jelen határozat, Indokolás [138]–[146]), amely egyben magyarázatul szolgálhat a jogalkotói beavatkozás azonnaliságára. *A nemzetbiztonsági kockázatnak a nyilvánosság előtti konkrét nevesítésére – a még folyó vizsgálat miatt – még nem került sor. „Az Alkotmánybíróságnak a nemzetbiztonság tartományának elemzésére és értelmezésére – kellő információ indokolt hiányában – a jelen ügyben nincs lehetősége, viszont tudomásul veszi, hogy a jogalkotó erre hivatkozással is felkészülési idő nélkül léptette hatályba a Módtv.-t”* (Indokolás [166]).

(A szabályozás bevezetése óta eltelt hét esztendőben nem hozták nyilvánosságra továbbra sem a játékautomata játéktérben történő üzemeltetésével kapcsolatos nemzetbiztonsági kockázatok felderítéséről szóló vizsgálati eredményeket, mely az AB álláspontját megalapozta.)

Megjegyezni kívánom az Alkotmánybíróság e megállapításával kapcsolatban, hogy amennyiben a jogalkotó hivatkozik valamilyen jogalkotói célra, melyet a közérdek, vagy

nemzetbiztonsági kockázat fogalma alá lehet integrálni, akkor az Alkotmánybíróság „kenyere” csupán annak tudomásulvételében merül ki, ugyanis nincs érdemi lehetősége a Testületnek a közérdek „valós”, „reális” fennállásának vizsgálatára.¹⁵ E rés az AB gyakorlatában visszaélésekhez vezethet a jogalkotó részéről, melyből kifolyólag az alapjogok, alaptörvényi értékek revideált kezeléshez új utakat nyithat meg. *„Egyáltalán – a tulajdonjog alapjogi korlátozásának megítélésében – bármilyen törvény-cél elfogadható közérdekűnek, ha valamilyen ésszerű indok felhozható mellette. A közérdekűség (mint szükségesség) enyhe mércéje azonban annál szigorúbb arányossági mérce alkalmazását kívánja. A tulajdonkorlátozás alkotmányossága gyakorlatilag az arányossági vizsgálat eredményétől függ. Arányosságon a korlátozás célja és terjedelme viszonyát értjük.”*¹⁶ Utalnék továbbá arra az álláspontra is, miszerint a jogalkotót terheli a közérdekből fakadó jogkorlátozás szükségességének bizonyítása¹⁷.

Az alapjogi biztos a jogállamiság elvének sérelmét látta a tekintetben, hogy a támadott rendelkezésekkel a jogalkotó a korábbi szabályozáshoz képest kiszámíthatatlan módon tette koncessziókötelessé a pénznerő automaták üzemeltetését, vagyis felvetette: van-e joga az államnak egy liberalizált tevékenységet állami monopólium alá helyezni.

Az Alkotmánybíróság elutasította az alapjogi biztos indítványban a jogállamiság elvének e szempontból állított sérelmét tekintettel a 469/B/1997. AB határozatában foglaltakra¹⁸: „Az államnak [...] döntési szabadsága körébe

¹⁴ [139] 2012. november 20-án megtartott országgyűlési ülésnapon napirend előtti kérdésre a Kormány nevében felszólaló államtitkár úgy fogalmazott, hogy amennyiben a pénznerő automaták szektornak nemzetbiztonsági kockázatot jelentő elemei vannak, ennek kivizsgálása az illetékes szervek feladata.

Indokolás [140] A nemzetbiztonsági kockázatról legutóbb a Nemzetbiztonsági Bizottság 2013. május 24-én megtartott ülésén (annak jegyzőkönyve szerint) a belügyminiszter meghallgatása során kérdésekre válaszolva bejelentette, hogy a nyilvánosság még nem tájékozatható, mert a vizsgálat jelenleg is tart, de ha a Bizottság hoz erre vonatkozó döntést, tagjai az Alkotmányvédelmi Hivatalnál megnézhetik az erre vonatkozó keletkezett anyagot. A belügyminiszter külön kiemelte, hogy a kormány és a parlament időben lépett és jó döntést hozott.

2018/2.

¹⁵ Vö. Indokolás: [138] A törvényjavaslat előterjesztője „fölmért” nemzetbiztonsági kockázatokkal is megindokolta a pénznerő automaták üzemeltetésének a betiltását, a kockázatokat „valóság”-nak, „reálisak”-nak minősítette.

¹⁶ 20/2014. (VII. 3.) AB határozat: Bragyova András különvéleménye [336]–[337]

¹⁷ Lásd 50/2007. (VII. 10.) AB határozat, valamint a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat

¹⁸ Hivatkozással az 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban foglaltakra, és arra is tekintettel, hogy a hivatkozott korábbi alkotmányi rendelkezés tartalmilag azonos az Alaptörvény 38. cikkének (2) bekezdésével, az Alkotmánybíróság a jelen ügyre nézve irányadónak tekintette a fenti megállapítást.

tartozik, hogy a szerencsejátékok körében meghatározza: mely tevékenységek minősülnek liberalizált tevékenységnek, és melyek nem. Ehhez képest az állam, a szerencsejátékok szervezése, mint állami monopólium körében szabadon eldöntheti, hogy liberalizálja az adott tevékenységet, azaz nagyobb teret enged a magánvállalkozásoknak [...], vagy azokat, illetve azok egy részét, kizárólagos gazdasági tevékenysége körébe vonja. Erre alkotmányos felhatalmazása van az Alkotmány 10. § (2) bekezdése alapján” (469/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 717, 720.).

Az alapjogi biztos azzal is alátámasztotta a jogállamiság elvének – általa állított – sérelmét, hogy a támadott rendelkezéseket a jogalkotó úgy léptette hatályba, hogy nem volt tekintettel a *bizalomvédelem elvére*. Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványának ezt a részét (is), ugyanis a bizalomvédelem a Testület álláspontja szerint egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, jogilag védett várakozás. (1146/D/2001. AB határozat, ABH 2009, 1525, 1540.) Erről jelen esetben nem lehet szó – fejtette ki a Testület tanácsa –, hiszen a szerencsejáték-iparban – az Indokolás [65]–[124] bekezdéseiben felvázolt szabályozás-fejlesztési és jogkörnyezeti sajátosságai miatt – ésszerűen nem várható el a szabályozás változatlansága, és erre a visszamenőleg vizsgált jogalkotói szándék sem ad alapot.

2. A tulajdonhoz való jog sérelme

Mindhárom indítvány hivatkozott arra, hogy a támadott rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való alapjoggal, ugyanis egyrészt az engedéllyel rendelkező gépeket ki kellett vonni a forgalomból, ami a hasznot, munkát teremtő tevékenységük alapját képező vagyont értéktelenné tette, továbbá indítványi érvelésként szerepelt a jövedelemforrástól, tevékenységük gazdasági alapjától történő megfosztás. Az alapjogi biztos a 369/B/1997. AB határozatra és további alkotmánybírói határozatokra hivatkozással hiányolta az ellentételezés nyújtását, a kártérítésben részesítést az állam részéről. (lásd: Indokolás [167])

E ponton jelezném az alapvető jogok biztosának álláspontjával párhuzamba állítva a Kúria által kifejtetteket a Magyar Állam, mint alperessel szemben indult polgári per során.

A jogalkotó kártérítési felelősségével kapcsolatosan a Kúria állandó ítélezési gyakorlatát a Fővárosi Ítéltábla az EBD2014.P.1. sz. eseti döntésben összegezte: “[A] Legfelsőbb Bíróság az EBH1999. 14. számú eseti döntésben abban foglalt állást, hogy a jogalkotásra mint az általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló tevékenységre nem alkalmazhatók a polgári jogi kárfelelősség szabályai. A BH1993. 312. számú eseti döntésben pedig azt mondta ki, hogy a normatív általánosságot megfogalmazó jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és károsult között polgári jogi jogviszonyt. (...) A BH1994. 31. számú eseti döntés azt a bírói gyakorlatot tükrözi, mely szerint a jogalkotók kártérítő felelősségét az általuk kibocsátott normatív szabályokkal összefüggésben többletényállás hiányában nem lehetett megállapítani.”

Jelen esetben felperesek köre beperelte a Magyar Államot, mely keretében a 2012. évi CXIV. törvény 5. és 8. §-ainak rendelkezése –, amellyel a pénznyerő automaták üzemeltethetőségének kaszinók területére lettek korlátozva, (a továbbiakban: tiltás) – miatt az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 34. és 56. cikkének sérelmére alapítottan kártérítés megfizetésére kérték kötelezni a Magyar Állam alperest. A per folyamán *az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az alperes (Magyar Állam) teljes kártérítési felelősséggel tartozik az I. rendű felperessel szemben a kivezetett pénznyerő automaták és a bezárt játéktermeken végzett beruházások értékesítése, a II. rendű felperessel szemben a bezárt játéktermeken végzett beruházások értékesítése és 2012. december 31-ig a kivezetett pénznyerő automaták elmaradt használata, a III. rendű felperessel szemben 2012. december 31-ig a kivezetett pénznyerő automaták elmaradt használata, a IV. rendű felperessel szemben 2012. december 31-ig a kivezetett pénznyerő automaták elmaradt használata és az V. rendű felperessel szemben a bezárt játéktermeken végzett beruházások értékesítése címén felmerült károk*

megtérítéséért. *A másodfokú bíróság, miután az uniós jognak a jelen kártérítési perben való alkalmazhatóságát a fordított diszkrimináció tilalmának elve alapján fogadta el, az alperes jogalkotói magatartással fennálló kártérítési felelősségét a C-46/193 és C-48/98. számú egyesített ügyekben hozott un. Brasserie és a C-98/14. számú Berlington¹⁹ ítéletekben kifejtett szempontok figyelembe vételével vizsgálta.*

Az Eu-Bíróság C-98/14. sz. ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapján indult eljárása során hozott ítéletében²⁰ kifejtette, hogy az a nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak biztosítása és a játékterem-üzemeltetők kártalanításának előírása nélkül megtiltja a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetését, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül.

Az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabályokból esetlegesen eredő, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozások csak annyiban igazolhatók közérdeken alapuló nyomós okokkal, amennyiben a nemzeti bíróság az e jogszabályok elfogadását és végrehajtását kísérő körülmények átfogó értékelése alapján megállapítja, hogy:

- a) azok elsősorban ténylegesen a fogyasztók játékfüggőséggel szembeni védelmére és a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűncselekmények és csalások megelőzésére vonatkozó célokat követnek; pusztán az a körülmény, hogy a szerencsejáték-tevékenységek korlátozása az adóbevételek növelése útján járulékosan az érintett tagállam költségvetésének is hasznot hajt, nem akadályozza annak, hogy e korlátozást úgy tekintsük, mint amely elsősorban ténylegesen ilyen célokat követ;
- b) azok ugyanezen célokat koherens és szisztematikus módon követik, és
- c) azok megfelelnek az uniós jog általános elveiből fakadó követelményeknek, különösen a jogbiztonság és a bizalomvédelem elveinek, valamint a tulajdonhoz való jognak.

Az EUMSZ 56. cikk jogokat keletkeztet a magánszemélyek számára oly módon, hogy annak a tagállamok által való megsértése, ideértve a tagállami jogalkotással történő megsértését is, azt vonja maga után, hogy a magánszemélyek jogosulttá válnak az e jogsértés miatt elszenvedett kárukhoz az e tagállam részéről való megtérítésére, amennyiben az említett jogsértés kellően súlyos, és közvetlen okozati összefüggés áll fenn a tagállamot terhelő kötelezettség megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között, amelynek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.

A Kúria kifejtette, hogy *az adott esetben a tiltás az a károkozó jogalkotói magatartás, amely a pénznyerő automaták játéktermekben való működését - átmeneti idő biztosítása és kártalanítás nélkül - azonnali hatállyal lehetetlenné tette.* A kár a károkozó magatartással nyomban bekövetkezett, és csupán a jövőben várt haszon tekintetében lehet releváns az, hogy 2013. január 1-től a szerver alapú működésre történő átálláshoz újabb engedélyekre volt szükség.²¹

Érdekesnek találom azt a tényt, hogy a polgári bírósági fórum megállapítja a Magyar Állam, alperes teljes kártérítési felelősségét az előbbiekben leírtak szerint, ugyanakkor az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott döntésében, hogy nem sért alkotmányos alapjogot a támadott törvényi rendelkezés, sem a tulajdonhoz való jog, sem a vállalkozáshoz való jog tekintetében. Mindazonáltal az AB úgy vélte, hogy a kártalanítás általános ex lege lehetővé tétele a nemzetbiztonsági kockázat felderítésével kapcsolatos, a folyamatban levő eljárás miatt nem lenne sem célszerű, sem alkotmányosan megkerülhetetlen. *Ugyanakkor megjegyezte a Testület, hogy a jelen ügyben a kártalanítás biztosítása a jogállamiságból eredő elvárás, amelynek a jogalkotó a nemzetbiztonsági kockázattal kapcsolatos eljárás lezárása után eleget tehet.*

Az alapvető jogok biztosa a szabályozással összefüggésben felhívta arra is a figyelmet,

¹⁹ A pénznyerő automaták ügyében végül az EU bíróság a C-98/14. számú marasztaló ítéletet hozott. Lásd bővebben: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0098&from=HU>

²⁰ <https://24.hu/fn/gazdasag/2016/03/29/brusszel-elkaszalta-a-magyar-kaszinoszabalyozast-johetnek-a-szazmilliardo-perek/>

²¹ Lásd bővebben: Tájékoztató a Kúria Pfv.IV.20.211/2017. számú kártérítés iránt indult ügyben hozott döntéséről

hogy szükséges lehet annak vizsgálata, mely szerint „az Szjtv. 40/A. §-a nem rendelkezik az engedéllyel rendelkező vállalkozások kártalanításáról, nem eredményezi-e az engedélytől mint vagyoni értékű jogtól megfosztott jogalanyok tulajdonhoz való jogának korlátozását”. Az Alkotmánybíróság e tekintetben arra jutott, hogy a felsorolt érvek nem indokolták a mulasztás hivatalbóli megállapítására irányuló eljárás lefolytatását, ezért az indítvány ezen részét nem találta megalapozottnak.

Rögzíthető, hogy tulajdonképpen az alapvető jogok biztosának nézőpontját osztja Bragyova András különvéleményében, azonban az alkotmánybíró nem a tulajdonhoz való jog sérelmére alapítja érvelését, hanem véleménye szerint „...arról van szó, hogy a jogállamiság Alaptörvény B) cikkében található alkotmányos elve tiltja, hogy a törvényhozó kártalanítás nélkül megszüntessen saját maga által létrehozott, egyének számára előnyös jogi helyzeteket – ez esetben a pénznerő automata működtetésének engedélyét. Márpedig ezt tette...”. (Indokolás [196])

Álláspontom szerint a Testület azon megjegyzésével, miszerint az állam a nemzetbiztonsági kockázattal kapcsolatos eljárás lezárása után eleget tehet a kártalanítás biztosítása végett a „jogállamiságból eredő elvárásnak”, *elismeri, hogy a jogalkotó általi mulasztást vélelmez a kártalanítás vonatkozásában, azonban mégsem indította meg hivatalból hatáskörébe tartozó eljárását, mely keretében – véleményem szerint – meg kellett volna állapítania a jogalkotó mulasztását.* E körben hivatkoznék Bragyova András különvéleményében megfogalmazottakra, melyben²² kitért arra is, hogy „ha [tehát] a törvényhozó közérdekből – erről ő dönt, és döntése célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vizsgálja – megszüntet egy korábban engedélyezett, jogszerűen folytatott tevékenységet, *az csak akkor alkotmányos, ha kártalanítja az engedélyek*

jogosultjait. A kártalanítás módja és tartalma szintén a törvényhozóra tartozik.” (Indokolás [199])

Ehhez képest a Testület döntést hozó tanácsának többségi része – a tulajdonhoz való alapjog sérelme körében – a szükségesség-arányosság tesztje alapján azt vizsgálta, hogy az állami beavatkozás az adott cél érdekében szükséges és arányos volt-e, és azt igazolta-e közérdek. A jelen határozat Indokolásában²³ az Alkotmánybíróság megállapította, *hogy a pénznerő automatákra vonatkozó állami monopólium létrehozásához, a játéklehetőségek szűk keretek közé korlátozásához nyomós közérdek fűződik, amelyet szociális, egészségügyi és gazdasági okok igazolnak, mint például a játékszenvedély elfogadható szintre való redukálása*²⁴ és a kísérő összetett negatív hatásainak – beleértve a bűnözést, pl. a pénzmosást és a sikkasztást – az erőteljes csökkentése. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy i) az érintett gazdasági társaságok olyan ágazatban folytattak üzleti tevékenységet, amely az állam részéről hagyományosan és konzekvensen növekvő korlátozásoknak van kitéve²⁵, és ez általában jellemző az európai országokra; ii) a jogalkotó széleskörű mérlegelési lehetőségekkel rendelkezik annak meghatározására, hogy milyen veszélyektől kell megóvni a társadalmat, amely lehetőségeket csak akkor lépne túl alaptörvényellenesen, ha a jogalkotói mérlegelés eredménye – téves volta miatt – alkalmatlan lenne az azt követő jogalkotás megalapozására; iii) az indítványozók által támadott jogalkotói beavatkozás könnyebb és közvetlenebb ellenőrzést tesz lehetővé az állam számára a jogalkotó által kitűzött célok elérése érdekében.

A fenti megállapítások – a Testület tanácsának többsége szerint – igazolták a jogalkotói beavatkozás arányosságát, de – megjegyzi ugyanakkor az AB – ehhez önmagában véve az állami ellenőrzés hatékonysága és a pénznerő automatákhoz való hozzáférés valódi korlátozása is elegendő lenne²⁶. *Ami annak*

²² A különvéleményhez Kiss László is csatlakozott.

²³ [135]–[146] bekezdés.

²⁴ lásd e témakörben: Túl sok a függő, megfelelnek a játékautomaták számát Prágában, https://hvg.hu/vilag/20130902_Megzabolaznak_a_jatekautomatapiacot_Cseh

²⁵ Lásd Indokolás [65]–[124] 2018/2.

²⁶ Erre lehet példa a Szlovákiában megvalósuló szabályozás: a pozsonyi törvényhozás olyan intézkedés csomagot fogadott el, amelyben benne van egyebek mellett az, hogy számúzik a szlovákiai kocsmákból a játékautomatákat, megtiltják a segélyezettetteknek a szerencsejátékokat és csökkentik a szóban forgó játékok betiltását célzó petíciók hatályossági küszöbét. Az

szükségességét illeti, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a monopólium bevezetése jobban segíti a célok hatékony elérését, mint bármilyen más, kevésbé korlátozó intézkedés. Rögzítendő, hogy a Testület a szükségesség vizsgálata körében pusztán megállapította annak fennállását a támadott aktus vonatkozásában, azonban nem indokolta meg részletesen, mire alapozza e megállapítását.

Ugyanakkor az arányosság körében a Testület többsége által tett „állami ellenőrzés hatékonysága és a pénznyerő automatákhoz való hozzáférés valódi korlátozása is elegendő lenne” megjegyzésével tulajdonképpen kijelentette, hogy elegendő lenne egy kevésbé korlátozó intézkedés az állam részéről, azonban elfogadja alaptörvény-konformnak a nagyobb beavatkozást. Utalnék arra is, hogy ez a jogszabályi megoldás – álláspontom szerint – az alapjog-korlátozó teszttel ellentétes, ugyanis az alapjog-korlátozás alkotmányosnak akkor minősülhet, ha (az intézkedés) más alapjog védelme érdekében szükséges, más eszköz nem áll rendelkezésre, és arányos. Az Alkotmánybíróság expressis verbis kimondta, hogy más intézkedés is elegendő lenne a jogalkotói cél eléréséhez, azaz más eszköz rendelkezésre állt volna a támadott rendelkezések helyett.

Összességében – mindezek ellenére – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv.-vel eszközölt beavatkozás olyan, közérdeknek alárendelt szignifikáns célokat szolgál, amelyek alkalmasak a pénznyerő automaták működtetésével kapcsolatos üzleti tevékenység objektív korlátozásának az igazolására, ezért elutasította a Módtv.-nek a tulajdonhoz való jog sérelmére alapított alaptörvény-ellenességét állító indítványokat.

intézkedéscsomag szűkíti a szerencsejátékok folytatására engedélyezett helyek körét is. Ez a jövőben csak a játéktermekre szűkül, és illet már csak szállodákban, panziókban vagy bevásárlóközpontokban szabad majd üzemeltetni.

https://hvg.hu/gazdasag/20161129_kutya_vilag_jo-het_a_jatekfuggokre_szlovakian

²⁷ Indokolás [167]: Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy Szjtv.-t módosító, az államháztartás stabilitását 2018/2.

3. A vállalkozáshoz való jog

Az indítványozók sérelmezték azt is, hogy a támadott jogi rendelkezések sértik az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésébe és a XII. cikk (1) bekezdésébe foglalt vállalkozás szabadságát, sőt a Módtv. ellehetleníti a vállalkozásukat.

Az Alkotmánybíróság – 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatban foglalt megállapításokra tekintettel – e körben azt vizsgálta meg, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések teljesen kizárják-e a pénznyerő automaták működtetésének a lehetőségét, tehát az adott gazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségét. Ez alapján a Testület szerint éppen az egyik támadott jogszabály mondja ki azt, hogy pénznyerő automata csak játékkaszinóban üzemeltethető. Az Szjtv. meg is határozza a pénznyerő automatáknak a játékkaszinókban való üzemeltetésének a feltételeit, amelyek a korábbi szabályozáshoz képest valóban lényegesen szűkebb keretek között, komoly tőkebevonással teszik ezt lehetővé. Ugyanakkor a támadott jogszabályok nem lehetetlenítik ezen szolgáltatás nyújtását koncessziós szerződés alapján.

E helyen rávilágítanék Bragyova András különvéleményében megfogalmazottakra – mellyel egyetértek – miszerint, „a Módtv. tehát egy nap alatt – a törvény hatálybalépésével – ex lege megszüntetett érvényes hatósági engedélyeket. Ezek az engedélyek éppen a módosított törvény szerint érvényben lévő engedélyek voltak; nem változtat ezen, hogy a határozat érvelése szerint rövid időn belül lejártak volna”²⁷. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közigazgatási hatósági engedélyek visszavonása – ami itt a törvény erejénél fogva bekövetkezett – alkotmányellenes. Alkotmányellenes, mert alkotmányosan védett, az engedélyest személy szerint megillető szerzett jogot sért. A szerzett jogok jelentős része egyébként is közigazgatási határozaton alapul, vagy a jog fennállását közigazgatási határozat állapítja meg, így a nyugdíjakat, vagy a szociális juttatásokat

elősegítő egyes adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvény 397. §-ának 2. pontja értelmében 2011. november 1-jétől a hagyományos pénznyerő automaták üzemeltetésére már nem lehetett engedélyt kiadni, a már kiadott engedélyek érvényessége legkésőbb 2012. december 31-én járt le, vagyis a Módtv. kb. 100 nappal előbb szüntette meg az érvényességüket.

is [ld. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.].

4. *Egyéb indítványi elemek; az emberi méltóság sérelme (Alaptörvény II. cikk), hátrányos megkülönböztetés tilalma, egyenlő bánásmód követelménye (Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdés)*

Az egyik indítványozó az Alaptörvény II. cikkében szereplő emberi méltóság sérthetlenségére hivatkozással is állította a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét, mely érvet azért utasította el az Alkotmánybíróság, mert irányadó gyakorlata szerint {3001/2013. (I. 15.) AB végzés, [6]} a jogi személynek nincs emberi méltósága, ennél fogva a vizsgált esetben a jogi személy-indítványozó nem hivatkozhat az emberi méltóság sérelmére.

Ugyanezen panaszos az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdésének sérelmére is hivatkozott, azt állítva, hogy a megkülönböztetés tilalmát sérti az, hogy ezentúl a pénznyerő automatákat csak a kaszinókban lehet üzemeltetni, ami – szemben a kisvállalkozásokkal – a tehetősebb vállalkozásokat preferálja.

Az Alkotmánybíróság egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata szerint [...] alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges, ezért a testület azzal utasította el az indítványt e tekintetben, miszerint az Szjtv. 26. § (3) bekezdésének támadott első mondata nem személyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő jogokat és kötelezettségeket, hanem arról rendelkezik, hogy hol működtethetők pénznyerő automaták. Következésképpen az indítványban sérelmezett jogi rendelkezés nem hozható alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdésében foglalt megkülönböztetés tilalmával.

Összegző gondolatok

A bemutatott határozaton keresztül jól körvonalazódik az az alkotmánybírói gyakorlat, mely szerint a Testület a jogalkotó szándékát lényegében *comme il faut*, mechanikus módon emeli be érvrendszerébe, továbbá – adott esetben – elfogadja minden felülvizsgálat nélkül közérdeknek minősítve.

Mindazonáltal megjegyzendő, hogy nem is képes – minden kétséget kizáróan – ténylegesen vizsgálni a Testület közérdek „valódi létét”. Azonban az nem fogadható el, hogy az Alkotmánybíróság a közérdek körében elvont kategóriákra hivatkozva (értsd ezalatt: szociális, egészségügyi és gazdasági okok, nemzetbiztonsági kockázat stb.), kimondottan alapjogokat korlátozó, kiüresítő jogszabályi rendelkezéseket alaptörvény-konformnak minősítsen.

A tárgyalat, valamint számos, terjedelmi okokból itt nem tárgyalat jogszabályok elemzése felveti annak szükségét, hogy az Ab-nak ki kellene (ki kellett volna) mondania, hogy a tulajdonhoz való jog érdemi korlátozásához, illetve a szerződéses viszonyokba való beavatkozáshoz nem elegendő, ha a kérdéses jogszabály preambuluma, normaszövege vagy az indokolása a jogalkotás magyarázataként a „közérdekre”, annak védelmére, az azzal összefüggő célok teljesítésére stb. hivatkozik. Ezért az alapvető jog korlátozásának indokoltságát a jogalkotón számon kérhető feltételek, így közgazdasági, statisztikai természetű elemzések, hatásvizsgálatok stb. teljesítéséhez kellene kötni.

Az említett elvárások figyelembe vételét az AB alkotmányos követelményként fogalmazhatná meg, hangsúlyozva, hogy ezen feltétel teljesítésének elmaradása, vagyis a beavatkozás közérdekűsége igazolásának a hiánya, a kérdéses jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapításához vezet.

Figyelemmel a tartóssá váló rossz jogalkotói gyakorlatra, amelyre az AB rendszeresen szintén rossz (megerősítő jellegű) választ ad ítéleteiben, megfontolandó, hogy az AB mulasztásos alkotmánysértést állapítson meg, és kötelezze az Országgyűlést arra, hogy a jogalkotási szabályokat kiegészítve, rendelkezzen a „közérdekűség” igazolásának tartalmi-formai feltételeiről. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a fent ismertetett döntések során jogalkotói mulasztást állapíthatna meg atekintetben, hogy a közérdekre való hivatkozás hátterét kötelees legyen kidolgozni, és megfelelő részletességgel kialakítani, hogy a közérdekre hivatkozást milyen módszerekkel,

megoldásokkal, részletes statisztikai adatokkal, vizsgálatokkal lehet ellenőrizhetően megtenni. Ez a jogi háttér már alapját adhatná az alkotmánybírósági vizsgálat során is annak, hogy a konkrét ügyben tett jogalkotói hivatkozást elfogadja, vagy sem. A vizsgált esetekben a jogalkotó nem támasztotta alá ilyen

irányú érvelését egy esetben sem.

Hangsúlyoznám, hogy a közérdek tartalmának „ellenőrzése” körében a kötelező nyilvánosságra hozatal tartalmi kontrollt jelenthetne.