

Vincze Attila

## Az Alkotmánybíróság határozata a pénznyerő gépek betiltásáról\*

### A vállalkozás szabadsága és a bizalomvédelem

Hivatalos hivatkozás: 26/2013. (X. 4.) AB határozat, ABK 2013. október 9., 922.

Tárgyszavak: diszkriminációtilalom • jogállamiság • szerencsejáték • szerzett jogok védelme • szükséges felkészülési idő • tulajdonjog • vállalkozás szabadsága

Értelmezett jogszabályhelyek: Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, M) cikk, XII. cikk, XIII. cikk és XV. cikk • 1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről (Sztvt.) 26. § (3) bekezdés és 40/A. § (1) bekezdés

1. Az indítványok
2. A döntés érvelése
  - 2.1 A többségi álláspont
  - 2.2 Különvélemények
3. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*
4. Az érvelés kritikája
5. A határozat jelentősége

Az Országgyűlés 2012. október 2-án fogadta el a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvényt. A törvény lényegében megtiltotta a játéktermek és az elektronikus kaszinók működtetését, a pénznyerő gépek üzemeltetését pedig a játékkaszinókra korlátozta. A jogszabály elfogadása a kifejezetten gyors jogalkotás mintapéldája lehetne: azt kivételesen sürgős eljárásban fogadta el az Országgyűlés, és a kihirdetését követő napon (2012. október 10-én) már hatályba is lépett. Ahogy az sajtóhírek alapján tudható, ezt a sietséget Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető államtitkár lobbierdekekkel indokolta, amelyek hatására egy lassabb jogalkotási folyamatban a jogszabály koncepciója állítólagosan felpuhulhatott volna.

A különösen szigorú törvényt – ahogy arra az itt ismertetett alkotmánybírói határozat is utal – a Kormány súlyos nemzetbiztonsági kockázatokkal indokolta. Sajátságos ugyanakkor, hogy a nem sokkal az alkotmánybírói határozat kihirdetése után, 2013. november 4-én elfogadott, a szerencsejáték szervezésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CLXXVI. törvény jelentősen bővíti a lehetséges koncessziós szerződések számát és számottevően egyszerűsíti azok megkötését. Ez leginkább az ügy politikai értelmezése szempontjából érdekes, erre azonban ez az írás nem vállalkozhat. Mindazonáltal nem teljesen elhanyagolható a nemzetbiztonsági kockázat komolyságának értékelése szempontjából sem, amely az alkotmánybírói érvelés gerincét adta.

#### 1. Az indítványok

A törvény kapcsán számos indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz.

(I) Elsőként egy érdekképviselői szerv nyújtott be alkotmányjogi panaszt először saját nevében, majd módosított in-

dítványában már tagjai képviselőiben. Az indítványozó érdekvédelmi társadalmi szervezet alapszabály szerinti célja, hogy „a szerencsejáték és szórakoztató gépek előállítása, forgalmazása és működtetése területén tevékenykedő egyéni és társas vállalkozó, továbbá a szerencsejáték tevékenységben érdekelt személy vagy szervezet érdekegyeztetését, érdekképviselőjét biztosítsa, koordinálja, és szakmai munkájukat elősegítse”, aminek része, hogy „kezdeményezi és koordinálja a tagok összehangolt fellépését”. Az indítványozó 2012. november 28-án megtartott küldöttgyűlése egyhangúlag egyetértett az alkotmánybírói eljárás megindításával.

A főtítkár felhívására a szervezet 37 vállalkozó tagja szabályszerűen kiállított meghatalmazását is előterjesztette, melyben a tagok hozzájárulnak az alkotmánybírói eljáráshoz és az indítványozó általi képviselőikhez. Ezen túlmenően minden meghatalmazó vállalkozó nyilatkozott arról, hogy az Sztvt. módosításából kifolyólag hány darab pénznyerő automatát kellett a forgalomból kivonnia, ezeknek mennyi a pénzbeli értékük, továbbá hány fő foglalkoztatási jogviszonyát kellett megszüntetni a pénznyerő automaták működtetésének megszüntetése miatt, valamint arról is, hogy keletkeztek-e egyéb károk és hátrányok. Összesen 248 ember foglalkoztatásának (munka- vagy megbízási viszony) megszüntetésével beálló jogsérelmet s több mint 337 millió forint kárt kívántak érvényesíteni. Az indítványozónak mint érdekképviselői szervnek közvetlen kára nem keletkezett, ugyanakkor a tagok szerencsejáték-vállalkozói tevékenységének törvény általi megszüntetése miatt az indítványozó tevékenysége is okafogyottá válik.

A módosítás utáni Sztvt. 26. § (3) bekezdés első mondata alapján 2012. október 10-ét követően pénznyerő automata kizárólag játékkaszinóban, egyetlen gazdasági társaság által üzemeltethető. A módosító törvény által beiktatott 40/A. § (1) bekezdés kifejezetten rendelkezik arról, hogy a módosítás hatálybalépését megelőzően kiállított, pénznyerő automata üzemeltetésére jogosító engedélyek a törvény hatálybalépését követő napon hatályukat veszítik. Ez az indítványozó szerint az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozás szabadságát sérti. Továbbiakban szerinte sérül az Alaptörvény O) cikke is, mert sok embernek megszűnik a megélhetési forrása, így nem tudnak eleget tenni azon kötelezettségüknek,

\* Szakmai lektorálás: anonim.

hogy képességeik és lehetőségeik szerint járuljanak hozzá a közösségi feladatok ellátásához. Hivatkozik a panaszos továbbá a kellő felkészülési idő hiányára, amely a jogállamiság elvébe [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés], valamint a Jat. 2. § (3) bekezdésébe ütközik.

A panaszos szerint a nemzetbiztonsági kockázatra hivatkozás sérti az emberi méltóságot és a jó hírnevet [Alaptörvény II. cikk első mondat, valamint VI. cikk (1) bekezdés]. Az indítványozó szerint mivel kaszinóban továbbra is üzemeltethető pénznyerő automata, és ha ez ott semminemű nemzetbiztonsági kockázatot nem jelent, akkor a kockázat csak az érintett vállalkozók személye lehet. A panaszos hivatkozott arra is, hogy a nemzetbiztonsági kockázat ténszerűségének a bizonyítása elmaradt.

Az Alaptörvény XII. cikkének – a vállalkozás joga – sérelmét azzal indokolja az indítványozó, hogy a módosítás megszünteti az érintettek által folytatott vállalkozási tevékenységet, és ezzel lehetetlenné teszi a vállalkozóvá válást. A tulajdon sérelmét [Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdés] abban látja a panaszos megvalósulni, hogy a működő, engedéllyel rendelkező nyerőgépeket ki kell vonni a forgalomból. A diszkrimináció tilalma [Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdés] azért valósul meg az indítvány szerint, mert a kaszinók számára továbbra is lehetséges a pénznyerőgépek üzemeltetése. Az indítványozó kérte a támadott rendelkezések megsemmisítését, másodlagos keresetében az érintettek kártalanításának elrendelését.

(II) Egy pénznyerő automatákat üzemeltető gazdasági társaság jogi képviselője útján nyújtott be alkotmányjogi panaszt. A cégnek a gazdasági tevékenységét előbb az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvénynek megfelelően kellett lényegesen átalakítania. Az e törvényben elrendelt adóemelések a panaszos által működtetett pénznyerő automaták további fenntartását veszteségesé tette, így az általa üzemeltetett játékhelyek száma 2012 októberére az előző évi 241 darabról 18-ra csökkent. Majd – a panaszos állítása szerint – a módosítás hatálybalépésekor, 2012. október 10-től addigi gazdasági tevékenysége megszűnt, eszközei elértékeltelenedtek.

Az indítványozó a jogállamiság elvének sérelmét állítja, egyrészt a bizalom védelmének megsértése miatt, mivel egy korábban jogszerű tevékenységet nyilvánított jogellenessé a jogalkotó, másrészt a felkészülési idő hiánya miatt.<sup>1</sup> Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés sérti a vállalkozás szabadságát [Alaptörvény M) cikk (1) bekezdés és a XII. cikk (1) bekezdés], mivel a pénznyerő automaták üzemeltetésének kizárólag játékkaszinóban történő engedélyezése „gyakorlatilag tárgyi numerus clausus” jelent, amelynek szükségességét a 21/1994. (X. 13.) AB határozat szerint a legszigorúbban kell vizsgálni”, és a panaszos szerint nem volt szükséges és arányos. Továbbá hivatkozott az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogának sérelmére is, mivel a törvénymódosítás tevékenysége gazdasági alapjától fosztotta meg.

(III) Harmadikként az alapvető jogok biztosa fordult az Alkotmánybírósághoz több tucat magánszemély, kisvállalkozás és egy civilszervezet beadványa alapján. Szerinte az Szjtv.

módosítása ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve), valamint a XIII. cikk (1) bekezdésével (tulajdonhoz való jog védelme).

Az Szjtv. módosításának szakmai, politikai és célszerűségi kérdéseit az alapvető jogok biztosa nem kívánta értékelni, és azt sem vitatta, hogy a jogalkotónak széles a szabadsága annak eldöntése során, hogy a szerencsejáték mely típusait liberalizálja és melyeket von az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének körébe. Ugyanakkor azt az álláspontot képviselte, hogy az Szjtv. 2012. október 10-én hatályba lépett módosítása ellehetetlenítette a pénznyerő automatákat üzemeltető vállalkozások működését, és az már alkotmányossági kérdés, hogy egy korábban liberalizált tevékenység állami monopólium alá rendelése és az ezzel kapcsolatos átmenet kialakítása megfelel-e a jogállami követelményeknek.

Kifejtette, hogy a pénznyerő automaták üzemeltetése liberalizált tevékenységnek számított, amelyet – szigorú jogszabályi keretek között – szabadon lehetett folytatni. A pénznyerő automaták működtetésével kapcsolatban jelentőséget tulajdonított annak, hogy 2012. június 29-én hatályba lépett a helyhez kötött szerver alapú pénznyerő automatákat és a nem helyhez kötött szerver alapú pénznyerő rendszereket üzemeltető központi szerver működtetésének személyi, pénzügyi, műszaki és informatikai feltételeinek, valamint a központi szerver működtetőjét megillető szolgáltatási díj meghatározásáról szóló 14/2012. (VI. 28.) NGM rendelet, amely a szerver alapú átállás jogszabályi feltételeit teremtette meg. A pénznyerő automaták üzemeltetői a jogszabályi környezetre alapozva okkal bízhattak abban, hogy vállalkozásaikat meghatározott ideig a hatályos jogszabályok szerint folytathatják, ennek megfelelően hoztak vagyoni hatású döntéseket, és több vállalkozásnál technológiai újítások, beruházások indultak meg. Ezt a bizakodásukat a fentiek alapján az Alaptörvény B) cikke védelemben részesíti, ugyanis a jogállamiság elvéből az Alkotmánybíróság a bizalomvédelem követelményét is levezette.<sup>2</sup>

Ezt követően fogadta el az Országgyűlés a módosító törvényt, amelynek értelmében a pénznyerő automaták üzemeltetése már nem minősül liberalizált tevékenységnek, a korábban kiadott játékkerem-engedélyek a törvény hatálybalépését követő 15. napon hatályukat veszítik, és ezeket a szerencsejáték-szervezők ugyaneddig a határidőig kötelesek leadni az állami adóhatóságnak. Ez az alapjogi biztos szerint nem összeegyeztethető az Alkotmánybíróságnak a jogszabályok alkalmazására való felkészülési időre vonatkozó gyakorlatával, ami pedig ellentétes az Alaptörvény B) cikk (I) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményével. A módosítások kellő felkészülési idő nélküli bevezetése és az átmeneti rendelkezé-

1 Ezzel összefüggésben hivatkoztak az Eu B egyik ítéletére is, amely szerint a nyugdíjkorhatár gyors és radikális leszállítása felkészülési idő hiányában túllépi a felhozott célok eléréséhez szükséges mértéket. C-286/12. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet [az EBHT-ben még nem tették közzé].

2 142/2010. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2010, 668; 59/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 295.

sek teljes hiánya sérti továbbá a bizalomvédelem követelményét is, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

Az alapjogi biztos hivatkozott a 469/B/1997. AB határozat egy másik megállapítására is, amely szerint amikor az állam a korábban liberalizált tevékenységet megfelelő garanciák nélkül szigorítja, akkor megfelelő ellentételezést köteles nyújtani azon vállalkozók részére, akik végképp kiszorultak korábbi tevékenységük gyakorlásából. A tulajdonjog garanciájából fakadó kártalanításra vonatkozó állami kötelezettség nemcsak a vagyoni értékű jog visszavonása tekintetében áll fenn, hanem azon vagyontárgyakra nézve is, amelyek korábban szükséges beruházásnak minősültek, de azokat a vállalkozó később nem tudja hasznosítani vagy megfelelő értéken értékesíteni. Azzal, hogy a törvényhozó határozott tartamú és legfeljebb két évre szóló hatósági engedélyek érvényességét szüntette meg bármiféle kártalanítás nélkül, megsértette a tulajdonhoz való jogot [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság 2013. szeptember 30-án hirdette ki öttagú tanácsban hozott döntését. Az ügy előadó bírāja Kovács Péter volt, Bragyova András és Kiss László különvéleményt csatolt a határozathoz.

## 2. A döntés érvelése

### 2.1 A többségi álláspont

*Befogadhatóság.* Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogszabályok közvetlenül és személyében érintették az első két indítvány benyújtóit, ezért azok alkalmasak voltak az érdemi tárgyalásra.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül jogsérelme következett be és jogorvoslati jogát kimerítette vagy az számára nem biztosított. A pénznyerő automaták játékkaszinón kívüli eddigi üzemeltetésének jogszabály útján történő megszüntetése nem igényel külön hatósági vagy bírósági döntést, ugyanis maga a jogszabály tartalmazza a döntést, amely valamennyi egyedi ügyben hatósági aktus közbejötté nélkül érvényesül.<sup>3</sup>

Az első indítványban a panaszos 37 (majd további kilenc) olyan vállalkozó képviselőjében jár el meghatalmazással, akiket a jogszabály közvetlenül érint, ezért hivatkozhatnak az állítólagos alapjogsértésre. Ez szintén igaz a második indítványra. Az érintettség megállapítható a jogállamiság elvének sérelme, a tulajdonhoz való jog és a vállalkozás szabadsága kapcsán is.

*Érdemi alkotmányossági vizsgálat.* Az érdemi vizsgálatot az Alkotmánybíróság néhány előzetes kérdés vizsgálatával kezdte.

Először áttekintette a pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozó szabályozás alakulását, és megállapította, hogy 1991 és 2012 között a jogalkotó több mint negyvenszer módosította az Szjtv.-t. A törvény a kihirdetésekor a pénznyerő gépek üzemeltetését hatósági engedély birtokában koncessziós szerződés megkötése nélkül tette lehetővé (liberalizált tevé-

kenység). A hatósági engedély kiadására a Szerencsejáték Felügyelet kapott felhatalmazást, az engedély időtartamát maga a hatóság állapította meg úgy, hogy az csak a gyártás időpontjától számított öt éven belüli időtartamra adható. A pénznyerő automata játékadója automatánként a havi tiszta játékbérvétel negyven százaléka volt. A későbbi jogalkotás egyrészt szigorította az engedély kiadásának feltételeit, másrészt csökkentette az engedélyek időtartamát és növelte a játékadó mértékét. Az indítványokkal támadott törvény módosította úgy az Szjtv.-t, hogy kivette a törvényben liberalizáltak minősített tevékenységek köréből a pénznyerő automaták üzemeltetését.

Az Alkotmánybíróság szerint egyértelműen megállapítható, hogy a vizsgált 22 éves időszakban a jogalkotó szinte folyamatosan és következetesen szigorította a pénznyerő automaták működtetésére vonatkozó szabályozást, ami azt a jogalkotói szándékot juttatja kifejezésre, hogy a szerencsejáték üzésének és különösen a pénznyerő automaták igénybevételét kísérelő nemkívánatos, negatív társadalmi jelenségeknek a visszaszorítását részesíti előnyben, nem pedig az ilyen szolgáltatást nyújtó gazdasági társaságok rövid és hosszú távú ösztönzését, tevékenységük bővítését. Ezt az Alkotmánybíróság szerint a hivatalos statisztikai kimutatások is alátámasztják, ugyanis 2004-ig visszamenőleg egyértelműen jelzik a pénznyerő automaták és a játékkermek számának a fokozatos, 2011 novemberétől pedig szignifikáns, közel kétharmaddal való csökkenését.

Az előzetes kérdések körében az Alkotmánybíróság kitért a pénznyerő automaták uniós jogi összefüggéseire is, ugyanis azok működtetése szolgáltatásnyújtásnak minősül, és a támadott jogszabályok a korábbiakhoz képest nagyon szigorú feltételekhez kötik e szolgáltatás nyújtását. Az Alkotmánybíróság helyesen állapította meg, hogy a 2006/123/EK ún. szolgáltatásnyújtási irányelv<sup>4</sup> nem vonatkozik a szerencsejátékokra, ahogy az EuB azon gyakorlatát is tényszerűen foglalta össze, amely alapján a szerencsejáték szervezésére vonatkozó korlátozások, mindaddig, amíg azok megkülönböztetés nélkül alkalmazandók a saját és a más tagállamok állampolgáira, legitim akadályát képezhetik a szolgáltatásnyújtás szabadságának. Elsősorban a szerencsejáték-szervező kialakulásának megelőzése, a kiskorúak védelme, valamint a bűnözés és csalás megelőzése lehet olyan közérdek, amelyet az európai gyakorlat elfogad a szerencsejáték szervezésének korlátozását igazolandó.

A továbbiakban az Alkotmánybíróság áttekintette a módosító törvény megalkotásának körülményeit. A törvényjavaslatot a Kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter nyújtotta be 2012. október 1-jén, és a Kormány még ugyanazon a napon – a szükséges formai követelmények betartásával – kezdeményezte a kivételes sürgős tárgyalást és azt, hogy a módosító javaslatok benyújtására az elrendeléstől számított

3 Az Szjtv.-nek a módosító törvény által beiktatott 40/A. § (1) bekezdése kifejezetten rendelkezik arról, hogy a módosítás hatálybalépését megelőzően kiállított, pénznyerő automata üzemeltetésére jogosító engedélyek a törvény hatálybalépését követő napon hatályukat veszítik.

4 2006/123/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról [HL L 376., 2006.12.27].

három órán át legyen lehetőség, a módosító javaslatokról történő szavazásra és a zárószavazásra a másnapi ülésnapon kerüljön sor. Az összevont általános és részletes vitát az Országgyűlés ugyancsak 2012. október 1-jén folytatta le. A módosító indítványokról való határozathozatalra és a zárószavazására 2012. október 2-án került sor. Az Országgyűlés elnöke 2013. október 3-án írta alá, majd a köztársasági elnök október 8-i aláírása után 2012. október 9-én hirdették ki a törvényt.

*A szabályozás által elérni kívánt cél.* Az Alkotmánybíróság arra az egyébként elfogadható kiindulóponton helyezkedett, hogy a szerencsejátékok formái közül a pénznyerő automaták kiemelt szerepet játszanak a játékszenvedély és az ahhoz vezető játékfüggőség kialakulásában. Ennélfogva a szociális, egészségügyi és gazdasági okokból a pénznyerő automaták radikális csökkentésére irányuló jogalkotói szándék közérdekűnek tekinthető, és önmagában véve nem ütközik alaptörvényi rendelkezésekbe. Így tehát a jogalkotói cél önmagában igazolt közérdeknek mondható.

*A nemzetbiztonsági érdek vizsgálata.* Az indítványok elsősorban azt sérelmezték, hogy a módosító törvény meghozatalára és hatályba léptetésére rendkívül rövid idő alatt került sor. Az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a törvényjavaslat indokolásában külön nem nevesített, de a törvényjavaslat előterjesztője által „valóságoknak”, „reálisoknak” minősített nemzetbiztonsági kockázatok alkalmasak-e a pénznyerő automaták üzemeltetésének betiltását igazolni. A pénznyerő automaták üzemeltetéséhez kapcsolódó nemzetbiztonsági kockázatok konkrét megnevezésére a vitában felszólalók nem tértek ki, és erre vonatkozóan az Alkotmánybíróság sem rendelkezett információkkal (a határozat alapján arra lehet következtetni, hogy nem is kért ilyet).

A nemzetbiztonsági érdekek védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára hivatkozott, amely szerint a nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség, és megvédésük érdekében az alkotmányos alapjogok korlátozására is szükség lehet.<sup>5</sup> E megállapítás továbbra is alkalmazható a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglaltak alapján, ugyanis az Alaptörvény tartalmi hasonlóságot mutat a hivatkozott korábbi alkotmányi rendelkezésekkel. A jelen ügyben a nemzetbiztonsági kockázat fennállása értelemszerűen nemzetbiztonsági érdekeket veszélyeztet, amelyek megvédése alkotmányos alapjogok korlátozásával járhat. Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy a közigazgatási miniszter szerint az állam annak ellenére döntött a közrend, a közbiztonság és a közérdekek érdekében a pénznyerő automaták játékkaszinókon kívüli betiltásáról, hogy ez 3,2 milliárd forint játékadókból származó bevétel kiesését okozta az államnak.

*A jogállamiság sérelme.* Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványoknak a felkészülési idő rövidege, illetve hiánya miatti, a jogállamiság elvéből levezethető kifogásait vizsgálta meg. Ezzel összefüggésben hivatkozott a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban foglalt általános megállapításokra, amelyeket az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is irányadónak tartott, és jogállami követelménynek tekintette, hogy a jogszabály ha-

tálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon az annak alkalmazására való felkészülésre.<sup>6</sup> Az idézett AB határozat ugyanakkor nem tartotta kizártnak az olyan kivételes eseteket, amikor e követelmények figyelmen kívül hagyása nem sérti a jogállamiság elvét. Az Alkotmánybíróság szerint ebben az ügyben ilyen kivételről van szó.

Az Alkotmánybíróság ugyan megállapította, hogy a módosítás hatályba léptetése valóban nem biztosított felkészülési időt, ezt azonban a – nem konkretizált – nemzetbiztonsági kockázat elleni minél sürgősebb fellépés tette szükségessé. Ebben az esetben a felkészülési idő biztosítása a hatályba léptetett jogszabály végrehajtásának hatékonyságát csökkentve éppen a jogalkotói szándék ellen hatott volna. Az Alkotmánybíróság szerint okkal valószínűsíthető az is, hogy az esetleg biztosított felkészülési időszakban a játékfüggő személyek játékkedve „kiszámíthatatlanul felerősödött volna”, azaz éppen a kivédendő negatív jelenségek szaporodásához vezethetett volna a felkészülési időszak végéig. Ezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a konkrét ügyben a felkészülési idő hiánya nem sérti a jogállamiság elvét.

*A szerzett jogok/bizalom védelme.* Az alapjogi biztos a jogállamiság elvének sérelmét látta abban is, hogy a jogalkotó a szabályozás során nem volt tekintettel a bizalomvédelem elvére. A bizalomvédelem az Alkotmánybíróság szerint egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, jogilag védett várakozás.<sup>7</sup> Erről – az Alkotmánybíróság szerint – jelen esetben nem lehet szó, hiszen a szerencsejáték-iparban, ahogy az a szabályozási környezet alakulásának vázlatából is (állítólagosan) kitűnik, ésszerűen nem várható el a szabályozás változatlansága, és erre a visszamenőleg vizsgált jogalkotói szándék sem ad alapot. Az Alkotmánybíróság szerint a bizalom vagy a szerzett jogok védelme a jogbiztonság részét képező kellő felkészülési idő követelményének a már meglévő jogosultságokra történő vonatkoztatása. A testület szerint meglévő jogosultság hiányában az Alkotmánybíróság csak a norma megismeréséhez szükséges időt kérheti számon a jogalkotáson. A felkészülési idő vonatkozásában azonban az Alkotmánybíróság elvégezte az alkotmányos vizsgálatot, és így a bizalomvédelem elvének megsértése sem állapítható meg.

*A tulajdon megsértése.* Valamennyi indítvány hivatkozik arra, hogy a támadott rendelkezések ellentétesek a tulajdonhoz való alapjoggal, mert a gazdasági tevékenységhez használt eszközöket vonja ki a forgalomból, mindenfajta ellentételezés

5 13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 196.

6 A 28/1992. (IV. 30.) AB határozat (ABH 1992, 155.) szerint a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon a) a jogszabály szövegének megszerzésére és át tanulmányozására; b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.

7 1146/D/2001. AB határozat, ABH 2009, 1525, 1540.

nélkül. Az Alkotmánybíróság szerint az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni, és az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése. Az Alkotmánybíróság szerint ezt a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot emelte alkotmányos szintre az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, amely szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alkotmánybíróság már kiindulópontként megállapította, hogy a pénznyerő automatákra vonatkozó állami monopólium létrehozásához és a játéklehetőségek szűk keretek közé szorításához nyomós közérdek fűződik, amelyet szociális, egészségügyi és gazdasági okok igazolnak, így a játékszenvedély és kísérelőjelenségei – beleértve a bűnözést – korlátozása. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette, hogy az érintett gazdasági társaságok olyan ágazatban folytattak üzleti tevékenységet, amely az állam részéről hagyományosan és konzekvensen növekvő korlátozásoknak van kitéve és a jogalkotó széles körű mérlegelési lehetőségekkel rendelkezik annak meghatározására, valamint hogy „az indítványozók által támadott jogalkotói beavatkozás könnyebb és közvetlenebb ellenőrzést tesz lehetővé az állam számára a jogalkotó által kitűzött célok elérése érdekében”.

Ezek az Alkotmánybíróság szerint igazolják a jogalkotói beavatkozás arányosságát, de nem annak szükségességét. Ami ez utóbbit illeti, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a monopólium bevezetése jobban segíti a célok hatékony elérését, mint bármilyen más, kevésbé korlátozó intézkedés, ezért az szükséges, amely ennél fogva alkalmas a pénznyerő automaták működtetésével kapcsolatos üzleti tevékenység objektív korlátozásának igazolására.

Az állami beavatkozás közérdekűségét támasztja alá az Alkotmánybíróság szerint a nemzetbiztonsági kockázat is, amely egyben magyarázatul szolgálhat a jogalkotói beavatkozás azonnaliságára is. Az Alkotmánybíróság elismeri, hogy 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”.

A kártalanítás hiánya kapcsán az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a szabályozási környezetben 2011. november 1-jétől a hagyományos pénznyerő automaták üzemeltetésére már nem lehetett engedélyt kiadni, és a már kiadott engedélyek érvényessége legkésőbb 2012. december 31-én lejárt, vagyis a törvénymódosítás kb. száz nappal korábban szüntette meg az engedélyek érvényességét. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy a pénznyerő automatákat legfeljebb öt évig lehetett működtetni, ezt követően a hulladékgazdálkodásról szóló törvény szerint elektronikus berendezés hulladékának minősülnek. Ennek tükrében

... az érintett gazdasági társaságoknak esetleg okozott kár tényleges mértéke valójában csak a konkrét eset (hány gépről van szó, milyen a lejárati évjáratuk) alapján állapítható meg, azaz az állítottnál jóval relatívabb lehet az esetleges kár. Az Alkotmánybíróság úgy véli, hogy a kártalanítás általános ex lege lehetővé tétele a nemzetbiztonsági kockázat felderítésével kapcsolatos, folyamatban levő eljárás miatt nem lenne sem célszerű, sem alkotmányosan megkerülhetetlen.

Ugyanakkor megjegyezte, „hogy a jelen ügyben a kártalanítás biztosítása a jogállamiságból eredő elvárás, amelynek a jogalkotó a nemzetbiztonsági kockázattal kapcsolatos eljárás lezárása után eleget tehet”.

Az Alkotmánybíróság kiegészítő jegyzőkönyvének a tulajdon védelméről szóló 1. cikk (2) bekezdésére, amelyet az EJEB úgy értelmezett, hogy a tulajdon használati módjának közhatalmi megváltoztatása önmagában véve nem keletkeztet kártérítéshez való jogot.<sup>8</sup>

Az Alkotmánybíróság elutasította, hogy a működő, engedéllyel rendelkező pénznyerő automaták forgalomból történő kivonását kisajátításnak tekintse. Az Alkotmánybíróság a *kisajátításról szóló 2007. évi CXVIII. törvény* szóhasználatát átvéve a kisajátítást közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon állam, önkormányzat vagy – azon kívül – harmadik személy számára történő kivételes tulajdonelvonásnak tekinti. A határozat szerint jelen esetben a módosító törvény nem rendelkezik bármilyen ingatlan vagy ingóság tulajdonának az állam javára történő elvonásáról, „következésképpen az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványban sérelmezett jogi rendelkezések nem hozhatók alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kisajátítás garanciális szabályaival”.

*A vállalkozás szabadsága.* Az első két indítvány szerint a támadott jogi rendelkezések sértik az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésébe és a XII. cikk (1) bekezdésébe foglalt vállalkozás szabadságát, sőt a módosítás ellehetetleníti a vállalkozásukat. Az Alkotmánybíróság összefoglalta a vállalkozás szabadságával kapcsolatos korábbi gyakorlatát, amely alapján „bármelyik Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése”, amely azonban

... nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.

Ezért az Alkotmánybíróság szerint tehát nem az volt a vizsgálat tárgya, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések a pénznyerő automatákat üzemeltető gazdasági társaságok ellehetetlenítését eredményezik-e, hanem az, hogy

8 J. A. Pye (Oxford) Ltd. and J. A. Pye (Oxford) Land Ltd. v. the United Kingdom [GC], no. 44302/02, ECHR 2007-III.

... a szabályozás teljesen kizárja-e a pénznyerő automaták működtetésének a lehetőségét, tehát az adott közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségét. 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.

Így az Alkotmánybíróság elutasította a két alkotmányjogi panaszt ebben a részükben is.

*Az emberi méltóság.* Az emberi méltóság megsértésére irányuló érveket röviden lezárta az Alkotmánybíróság azzal, hogy a jogi személynek nincs emberi méltósága, ezért a vizsgált esetben a jogi személy indítványozó nem hivatkozhat az emberi méltóság sérelmére.

*A diszkrimináció tilalma.* Az első indítvány szerint a szabályozás a pénznyerő automaták üzemeltetését csak a kaszinókban engedélyezi, ami a tehetősebb vállalkozásokat preferálja, ezért a diszkrimináció tilalmába is ütközik. Az Alkotmánybíróság, hivatkozva a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban foglaltakra, megállapította, hogy a diszkrimináció tilalmára vonatkozó korábbi – még az Alaptörvény hatálybalépését megelőző – gyakorlat továbbra is irányadó. Ennek alapján alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható (azonos csoportba tartozó) személyi körben lehetséges, és nem lehet hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket.

Az Alkotmánybíróság szerint a támadott rendelkezések nem személyi körre vonatkozóan állapítanak meg eltérő jogokat és kötelezettségeket, hanem arról rendelkeznek, hogy hol működtethetők pénznyerő automaták, ami „nem hozható alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdésében foglalt megkülönböztetés tilmával”.

## 2.2 Különvélemények

(K1) Bragyova András különvéleményében élesen kritizálta a többségi álláspontot.

Kiemelte, hogy a kifogásolt szabályozással „hatósági engedélyek szűntek meg, szó szerint egyik napról másikra”. Egyetértett ugyan azzal, hogy a pénznyerő automatákra vonatkozó szabályozás egyre szigorodott, de 1991 óta az volt az alapvető szabály, hogy a pénznyerő automaták működtetésére vonatkozó hatósági engedélyt mindenki elnyerhette, aki megfelelt a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. A pénznyerő automatákat játékkermekben lehetett üzemeltetni, amelyek szintén hatósági engedélyhez kötöttek voltak.

Álláspontja szerint a támadott szabály alkotmányosságának megállapításához két mérce lehet releváns: a jogállamiság [Alaptörvény B) cikk] vagy pedig a vállalkozás, általában a foglalkozás szabad megválasztásának az Alaptörvény XII. cik-

kében biztosított joga, amely magában foglalja a vállalkozás (mint foglalkozás) gyakorlását is. A két mérce közül az első általános-jogállami, a második alapjogi.

A vizsgált esetben szerinte elengedő lett volna a jogállam-klauszulára alapított érvelés,

... mert az alapjog sérelme ezúttal egybeesik a jogállamiság sérelmével, mégpedig azért, mert a pénznyerő automatákat üzemeltető szerencsejáték-szervezők foglalkozásukat hatósági engedély birtokában folytatták („üzték”): az engedélyek törvény alapján érvénytelenné válása – amely foglalkozásuk gyakorlásának tiltásával egyenlő – egyben alapjogukat is sértette.

Álláspontja szerint ugyanakkor nem sértette tulajdonjogukat, mivel a magántulajdon jogának védelme csak a már megszerzett tulajdont védi, „amiről esetünkben nem volt szó, hiszen már megszerzett tulajdont a vizsgált szabályozás nem sértett”.

A szabályozás sértette a pénznyerő játékautomata üzemeltetőinek szerzett jogait, és ezzel a jogállamiság Alaptörvényben foglalt elvét. A jogállam elvével bár nem ellentétes a szerencsejáték egyik vagy másik válfajának, akár minden szerencsejátéknak a betiltása, ugyanakkor a jogállamiság elve tiltja, hogy a törvényhozó kártalanítás nélkül megszüntessen saját maga által létrehozott, egyének számára előnyös jogi helyzeteket – ez esetben a pénznyerő automaták működtetésének engedélyét. Márpedig a módosító törvény ezt tette: egy nap alatt – a törvény hatálybalépésével – *ex lege* megszüntetett érvényes hatósági engedélyeket. Amin az sem változtat, hogy a határozatok rövid időn belül lejártak volna. Szerinte a közigazgatási hatósági engedélyek *ex lege* visszavonása alkotmányellenes, mert alkotmányosan védett, az engedélyest személy szerint megillető szerzett jogot sért. Az engedély alanyi jogot keletkeztetett, ugyanis nélküle ugyanez a tevékenység jogszerűtlen lett volna. Ha tehát a törvényhozó közérdekből megszüntet egy korábban engedélyezett, jogszerűen folytatott tevékenységet, az csak akkor alkotmányos, ha kártalanítja az engedélyek jogosultjait. A kártalanítás módja és tartalma szerint szintén a törvényhozóra tartozik. Az Alkotmánybíróságnak azonban alaptörvény-ellenes mulasztást kellett volna ennek hiánya miatt megállapítania.

(K2) Kiss László alapvetően csatlakozott Bragyova András különvéleményéhez, azzal a kiegészítéssel, hogy a jogalkotót terheli a közérdekből fakadó jogkorlátozás szükségességének bizonyítása.

## 3. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*

Az indítványokat az Alkotmánybíróság elutasította.

A szerencsejátékokra vonatkozóan – tekintettel a tevékenység sajátos társadalmi kockázataira – a jogalkotó nagyon széles, az Alkotmánybíróság által csak kivételesen és extrém helyzetben felülbíráható mérlegeléssel rendelkezik.

A pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozó érvényes hatósági engedélyek azonnali hatályú visszavonása nem sérti az Alaptörvény B) cikkében foglalt jogállamiság – ezen be-

lül is a szükséges felkészülési idő, valamint a szerzett jogok védelme – elvét, ha ezt a jogalkotó nemzetbiztonsági kockázatra hivatkozással teszi. A nemzetbiztonsági kockázatot a jogalkotónak nem kell meghatározni és bizonyítani sem. Egy ilyen jellegű szabályozás nem sérti az Alaptörvény M) és XII. cikkében foglalt vállalkozás jogát, és a pénznyerő automatáknak a visszavont határozat miatti értékvesztése nem valósítja meg az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdon sérelmét sem.

A pénznyerő automaták üzemeltetésének engedélyezése a játékkaszinókban és megtiltása a játéktermekben nem jelent az Alaptörvény XV. cikke szerinti tiltott diszkriminációt.

#### 4. Az érvelés kritikája

*Eljárásjogi kérdések.* Még mielőtt a határozat érvelését értékelnénk, érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a határozatot öttagú tanács hozta. Az Abtv. 50 § (2) bekezdés f) pontja alapján a társadalmilag jelentős hatású vagy alkotmányjogilag kiemelkedően fontos határozatokat a teljes ülésnek kellene tárgyalnia. Tekintettel arra, hogy az eldöntendő kérdések a jogbiztonság és a vállalkozás szabadsága szempontjából alapvető jelentőségűek, valamint arra, hogy egy teljes – bár nyilvánvaló okoknál fogva nem igazán kedvelt – iparág azonnali megszüntetését jelentik, így gazdasági hatásuk sem mellékes, az Abtv. 50. § (2) bekezdés f) pontjában foglalt mindkét feltétel teljesülni látszik. Ezért az a tény, hogy az ügyet előadó alkotmánybíró (vagy öt másik alkotmánybíró) nem kérte, hogy az Alkotmánybíróság teljes ülése foglalkozzon a kérdéssel, azt a benyomást kelti, hogy az ügy elvi megítélése egyszerű. Ennek ellentmondani látszik azonban, hogy a határozatot a tanács csupán 3:2-es szavazattöbbséggel fogadta el.

Az indítványozói jog kapcsán az Alkotmánybíróság továbbra is, hasonlóan a Hálózati Gyógyszertárak Szövetsége ügyéhez,<sup>9</sup> elutasítja azt, hogy a közvetlenül érintett helyett saját nevében egy érdekképviseleti szerv nyújtsa be az alkotmányjogi panaszt (ezt a konstrukciót a perjogi szakirodalom perbizományoknak nevezi). Ezt az eljárás hatékonysági szempontok alapján lehet vitatni, különösen olyan sok érintett esetén, mint a nyerőgépek vagy a patikák liberalizációjának megszüntetése ügyében, de dogmatikailag elfogadható megoldásnak tekinthető.

*Formai kritika.* A határozat megfogalmazása stilisztikailag sok esetben problematikus, és olyan benyomást kelt, mintha nem történt volna meg a szöveg nyelvi ellenőrzése. Zavaró megfogalmazású mondatok, feleslegesen és nemegyszer hibásan használt idegen kifejezések olvashatók, ami nemcsak a stílus miatt fontos, hanem azt az érzést erősíti, hogy a téma jelentősége ellenére nem foglalkoztak komolyan a határozattal.

A formai és a tartalmi értékelés között félúton van a határozat logikai ívének minősítése. Függetlenül attól, hogy egyetértünk-e az érvek tartalmával, az egyes elemek nagyon nehezen állnak össze egységes egészszé. Az Alkotmánybíróság belekezd a jogkorlátozás céljának elemzésébe, majd erről áttér annak uniós jogi vonatkozásaira – anélkül, hogy abból következtetést vonna le –, utána visszatér a szabályozástörténethez,

aztán az egyes kifogásolt jogkorlátozásokat vizsgálja, de azt is úgy teszi, hogy először elemzi az intézkedés arányosságát, majd annak szükségességét, ami oda vezet, hogy a szükségeségi-arányossági tesztet úgy bontja fel részelemeire és szórja szét azokat a határozat különböző pontjain, hogy az egész teszt elveszíti dogmatikai értelmét, vagyis azt, hogy feszes értelmezési keretet nyújtson a jogkorlátozáshoz. Ez a hiányosság különösen akkor válik zavaróvá, ha belegondolunk abba, hogy a módosító törvény milyen széles körben szüntetett meg korábban jogszerűen és legálisan gyakorolt tevékenységet, így nem csupán elméleti, hanem egyben komoly gyakorlati következményekkel is járt.

*Az uniós jogi vonatkozások.* A szerencsejáték uniós jogi beágyazódásának relatíve nagy teret szánt az Alkotmánybíróság, tegyük hozzá, teljesen feleslegesen. Egyrészt az uniós bíróságok állandó gyakorlata, hogy a szerencsejáték szervezésére vonatkozó szabályozás tekintetében a tagállamok széles mérlegelési jogkört élveznek. Másrészt, ha az adott kérdés uniós jogilag mégoly kétséges is lenne, ez eddig semmilyen módon nem befolyásolta az Alkotmánybíróság határozathozatalát sem tartalmi, sem eljárásjogi szempontból, tehát se nem semmisített meg egyetlen jogszabályt sem uniós joggal történő ütközés miatt,<sup>10</sup> se nem kezdeményezett soha előzetes kérdést,<sup>11</sup> még teljesen nyilvánvaló esetekben sem.<sup>12</sup>

*Nemzetbiztonsági kockázat.* A nemzetbiztonsági kockázat tekintetében a határozat finom csúsztatásokból és féligazságokból építkezik. Abból az egyébként elfogadható megállapításból indul ki, hogy a nemzetbiztonsági kockázatok elvben alkalmasak az alapjogok korlátozására. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy bármilyen kockázat bármilyen alapjog-korlátozást igazolhatna, hanem egy erőteljes jogkorlátozás csak és kizárólag komoly, valós és bizonyított nemzetbiztonsági kockázattal igazolható. Ennek hiányában az erre való hivatkozás nem lehet megalapozott. Ehhez képest az Alkotmánybíróság megelégedett azzal, hogy egy nem nevesített, sőt állítólag nem is nevesíthető,<sup>13</sup> és az Alkotmánybíróság által – saját bevallása szerint – semmilyen formában nem ismert, de a Kormány állítása szerint „valós” és „reális” nemzetbiztonsági

9 „Hálózati Gyógyszertárak Szövetsége nem tekinthető érintettnek, a kifogásolt rendelkezések közvetlenül alapjog sérelmet a Szövetségnek nem okozhattak.” 3069/2012. (VII. 26.) AB végzés, ABH 2012, 1054, 1055.

10 Lásd pl. talán a legnyilvánvalóbb esetet: 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819.

11 VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* (Budapest: HVG-ORAC 2012) 398–416.

12 A kötelező bírói nyugdíjazás esete talán a legkirívóbb példa: 33/2012. (VII. 17.) AB végzés, ABH 2012, 1256. Lásd ehhez VINCZE Attila: „Az Európai Unió Bírósága a bírói nyugdíjazásról. A diszkrimináció tilalma és a bírói függetlenség” *Jogesetek Magyarázata* (JeMa) 2012/4, 65–73. Uő: „Der EuGH als Hüter der ungarischen Verfassung” *Europarecht* 2013, 323–333; Uő: „The ECJ As Guardian of the Hungarian Constitution” *European Public Law* 2013, 489–500.

13 Hiszen, ahogy az az AB határozatából kiderül, a kockázat vizsgálata még folyamatban van.

kockázat indokolhatja az azonnali és kártalanítás nélküli jogkorlátozást.

Ha a Kormány a konkrét cél megjelölése nélkül, bizonyítékok hiányában hivatkozhat egy bíróság előtt nemzetbiztonsági kockázatra, amit a bíróság kételkedés nélkül elfogad, az nem igazán kelt bizalmat e bíróság iránt (mivel az Alkotmánybíróság az első és egyetlen fok ebben az ügyben, így lényegében bíróságként kellene működnie). Bizonyítékként ugyanis nem fogadható el a közigazgatási miniszter azon állítása, hogy az állam annak ellenére döntött a pénznyerő automaták játékkaszinókon kívüli betiltásáról, hogy ez 3,2 milliárd forint játékadó-bevétel kiesését okozta az államnak. Az Alkotmánybíróság a határozat meghozatalakor nyilván nem tudhatta, hogy a 2013. évi CXXVI. törvény jelentősen kibővíti majd a lehetséges koncessziós szerződések számát és nagymértékben egyszerűíti azok megkötését. Ha azonban a koncessziók száma bővíthető, akkor a nemzetbiztonsági kockázat fennállása legalábbis megkérdőjelezhető. Ez utóbbi pedig valószínűleg kiválgott volna, ha az Alkotmánybíróság tényleges bizonyítékok benyújtását követeli meg.

Egyrészt kérdés, hogy mi lehet az a kockázati tényező, amely az elmúlt több mint húsz évben nem indokolta a liberalizált tevékenységek visszavonását, de most – kb. száz nappal azelőtt, hogy az engedélyek ténylegesen lejártak volna – hirtelen elviselhetetlenné vált. Másrészt tisztázatlan, milyen kockázat lehet, amelyik a játékkermek esetén megállapítható, a játékkaszinók esetében azonban nem.

Mivel a nyerőgépek üzemeltetése – bár csupán nagyon szűk kör számára, de – továbbra is lehetséges, ezért a játékszenvedélyt nem lehet kockázatnak tekinteni, mert az ugyanúgy fennáll, függetlenül a játék helyszínétől. A játékkermek és a játékkaszinók vendégei más-más körből kerülnek ki, és a játékkaszinók is lényegesen eltérők, ugyanakkor az alkotmánybírósági határozatból e körülmények relevanciája nem tűnik ki, az Alkotmánybíróság ugyanis ezt nem fejti ki. A korábbi gyakorlat elfogadta a különbségtételt a különböző gépkategóriákra vonatkozóan a pénznyerő automaták és játékautomaták eltérő nyereséghezamára tekintettel,<sup>14</sup> vagy az egy, illetve több játékhelyes pénznyerő automata üzemeltetői közötti különbségtételt<sup>15</sup> az igazgatási szolgáltatási díj vonatkozásában. Ezek ugyanakkor csak gazdasági szempontok, jelen esetben azonban a játékszenvedély és a nemzetbiztonsági kockázat felől kellett volna értékelni a különbséget, ami valószínűleg nem áll fenn, de legalábbis magyarázatra szorulna.

A másik lehetséges kockázati forrást a játékkermek üzemeltetői jelenthetik, ami a különböző maffiafilmekből ismert képzettségűt eleveníti fel: hogy a játékkermekben pénzt mosnak és bűnbándákat pénzelnek. Ha ez igaz, akkor kérdés, hogy ez vajon tényleg minden játékkermet érint-e és minden játékkerem különböző bűnbándákhoz tartozik-e? És ha igen, akkor mi az a különleges tulajdonság, amely miatt a játékkaszinókat nem éri el a szervezett bűnözés? Nyilván elképzelhető, hogy a kaszinók jobb biztonsági feltételekkel rendelkeznek, ez azonban még nem jelenti, hogy minden játékkerem egyben bűnbándák tanyája, vagy ha igen, akkor erre legalábbis valamilyen bizonyíték kellene.

Továbbá ha a játékkermek ténylegesen a bűnözéssel összefüggő nemzetbiztonsági kockázatot jelentenek, akkor hogyan lehetséges, hogy az elmúlt években nem történt eredményes rendőri, nemzetbiztonsági felderítés? Ha ugyanis minden játékkerem érintett, hiszen más indok nem lehetett volna az összes játékkerem bezárására, akkor elvben ebből intenzív rendőri felderítési tevékenységnek kellett volna következnie, és játékkermek tucatjait kellett volna bezárni azon az alapon, hogy ott bűncselekményeket követnek el. Ez megint annak fényében kap sajtóságos tartalmat, hogy a 2013. évi CXXVI. törvény jelentősen bővíti a játékszervezési helyek számát anélkül, hogy időközben a szerencsejáték szervezésével kapcsolatosan bünszervezeteket állítottak volna bíróság elé.

Jelen sorok írója, mint ahogy kifejezte, nem ért ezekhez a nemzetbiztonsági kérdésekhez, és el tudja képzelni, hogy az állítólagos kockázat ténylegesen létezett, annyit azonban kifejezetten állít, hogy a fentebb felsorolt kérdéseket az Alkotmánybíróságnak is fel kellett volna tennie, és megnyugtató bizonyítékok hiányában nem fogadhatta volna el a nemzetbiztonsági kockázatra vonatkozó biankó hivatkozást. Itt ugyanis nem arról van szó, hogy megszüntethető-e a nyerőgépek liberalizációja, mert az megszüntethető, sőt egyet is értünk a céllal, ha az megfelelő jogállami garanciák mellett történik. Sokkal inkább arról van szó jelen esetben, hogy feladhatók-e a garanciák vélt, de nem bizonyított biztonsági kockázat miatt.

*Jogállamiság.* A felkészülési időre vonatkozóan maga az Alkotmánybíróság ismerte el, hogy nem volt megfelelő felkészülési idő, amit azonban a – nem konkretizált és nem bizonyított – nemzetbiztonsági kockázattal igyekezett menteni, így e tekintetben elegendő a nemzetbiztonsági kockázatra vonatkozó kritikára utalni. Ennél sokkal nagyobb figyelmet érdemel a szerzett jogok védelmére vonatkozó érvelés. Az Alkotmánybíróság szerint jelen esetben nem beszélhetünk jogilag védett legitim bizalomról, hiszen az egyre fokozódó szigor mellett a szerencsejáték-iparban ésszerűen nem volt elvárható a szabályozás változatlansága. Az Alkotmánybíróság egy *a minore ad maius* – kevesebbről a többre történő következtetésen alapuló – érveléssel próbálkozik, ugyanis azt állítja, abból, hogy a szabályozási környezet egyre szigorodott, az következik, hogy a pénznyerő automaták játékkermi üzemeltetésének visszavonása nem egyéb, mint egy újabb szigorítás, vagyis csak egy újabb lépés a trendben.

Az *a minore ad maius* típusú érvelésnek azonban van egy előfeltétele, mégpedig az, hogy azonos minőségű jelenségeket hasonlítsunk össze, a liberalizáció visszavonása azonban más minőségű – *aliud* – intézkedés, mint a szigorítás. A jobb megértés érdekében érdemes egy példát hozni: ha az Alkotmánybíróság logikáját alkalmazzuk, akkor elvben a halálbüntetés visszaállítása is igazolható lenne azon bűncselekmények esetén, amelyek büntetési tétele emelkedett. Mivel azonban a két büntetési nem teljesen más minőségű, az egyik szigorításából semmi nem következik a másikra nézve. Ahogy Bragyo-

14 494/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 515.

15 421/B/2006. AB határozat, ABH 2006, 1882.



va András különvéleményében kifejti, a pénznyerő automaták üzemeltetésének lehetősége végig fennállt az elmúlt két évtizedben, így tehát éppen hogy volt arra irányuló és alkotmányosan is védett legitim bizalom, hogy a liberalizáció fennmarad, még akkor is, ha a játéktérmekek üzemeltetésére vonatkozó szabályozás tovább szigorodhat.

*A tulajdon megsértése.* Az Alkotmánybíróság nem tekintette sem a tulajdonjog aránytalan megsértésének, sem kisajátításnak a pénznyerő automaták üzemeltetési jogának visszavonását. Az érvelés részben a nemzetbiztonsági kockázattal igyekezett indokolni a szigort, részben a kárt igyekezett lényegtelennek feltüntetni.

A tulajdonjog megsértése esetén elsikkadt számos szempont: egyrészt az, hogy a pénznyerő automaták másként nem hasznosíthatók, így az engedély visszavonásával értékük gyakorlatilag nullára csökkent. Ez nem teljesen ugyanolyan helyzet, mintha a taxiengedélyeket vonnák be egy tollvonással, ugyanis a taxiként használt autó értékesíthető vagy más formában hasznosítható. A játékgép esetén sem az egyik, sem a másik nem áll fenn. És éppen ezért az értékvesztés kompenzációja, a kártérítés/kártalanítás nem megkerülhető az intézkedés arányosságának vizsgálata során.

A másik zavaró elem a kár banalizálása. Az Alkotmánybíróság szerint maguk az engedélyek legfeljebb két évre szóltak, és a módosító törvény kb. száz nappal ezek lejártá előtt szüntette meg az engedélyek érvényességét, és ebből az következne, hogy a kár említésre sem méltó. Itt két mozzanat különösen szembeötlő. Egyrészt az, hogy az Alkotmánybíróság elzárkózik a tényleges helyzet felmérése elől, és ahogy a legtöbb esetben teszi, nem vesz fel bizonyítást, így a hályogkovácsolás szintjén mozog. Másrészt az érv az életidegenség iskolapéldája lehetne. Ugyanis ha az engedély két évre szól, akkor az érvényesség időtartamának száz nappal történő megrövidítése nem jelentéktelen, hanem éppen jelentőségteljes körülmény, ugyanis a befektetés – a pénznyerő automata – nem 730, hanem csupán 630 napig üzemeltethető, vagyis a megtérülési idő számottevően, mintegy 13 százalékkal csökken.

Az intézkedés tényleg nem tekinthető kisajátításnak, de a kisajátítással megegyező hatású intézkedésnek igen, ugyanakkor ennek kimondására más esetben sem került sor,<sup>16</sup> és sajnos nem is várható, hogy az Alkotmánybíróság innovatív módon viszonyuljon a tulajdonjog és a kisajátítás fogalmához és azt valamilyen formában elszakítsa a törvényhozó definíciótól. A német alkotmánybírósági gyakorlatot is az jellemzi, hogy a tulajdonjog tartalmát elsősorban a jogalkotó határozza meg, ugyanakkor egy már konkretizált tartalmú tulajdon, ahogy az egy időpillanatban fennáll, alkotmányos védelmet élvez a törvényhozó beavatkozásával, vagyis a tulajdonjog tartalmának átalakításával szemben.<sup>17</sup> A magyar Alkotmánybíróság bár ugyanazon az elvi kiindulóponton van, mint a német, vagyis a tulajdonjog tartalmát elsősorban a törvényhozó alakítja, de nem alkalmazza a német dogmatikai megoldást a tulajdonjog átalakítását illetően, így végeredményben kiüresíti a tulajdonjog tényleges alkotmányos tartalmát, és azt gyakorlatilag teljes mértékben a törvényhozóra bízta.

*A vállalkozás szabadsága.* Az Alkotmánybíróság a vállalkozás

szabadságának tartalmát gyakorlatilag a végletekig kiüresítette jelen határozatában, és azt arra az egy kérdésre egyszerűsíti, hogy van-e olyan tevékenység egyáltalán, amely egyéni vagy társas vállalkozóként folytatható. Amíg ilyen létezik, függetlenül attól, hogy milyen drasztikusak a korlátozások, addig a vállalkozás jogát nem látja megsértve.

Ez az erősen szűkítő értelmezés ellentétben áll az Alaptörvény rendszertani értelmezésével. Az Alkotmánybíróság ugyanis nem veszi figyelembe sem a foglalkozás szabadságát, sem a piacgazdaságnak az Alaptörvény M) cikkében foglalt elvét, hiszen a tisztességes verseny csak piacgazdaságban képzelhető el. Ha a vállalkozás szabadságának jogát külön nem is nevesítené az Alaptörvény a XII. cikkben, akkor minden ezzel összefüggő kérdést a foglalkozás szabad megválasztásának, illetve gyakorlásának szemszögéből kellene szemlélni. A korábbi alkotmánybírósági gyakorlat a német dogmatikát követte, és a foglalkozás szabadsága korlátozásának alkotmányosságát az alapján minősítette aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlásának feltételeiről vagy a foglalkozás szabad megválasztását kizáró szabályról van-e szó. A legegyszerűbben a foglalkozás gyakorlásának korlátozása igazolható, ennél súlyosabban ítélandó meg a foglalkozás megválasztásának korlátozása. Ez utóbbin belül az objektív, vagyis egyéni jellemzőktől független korlátozás sokkal súlyosabb korlátozások alá esik, mint a szubjektív, vagyis egyéni jellemzőkön alapuló korlátozások. Ez az ún. *Drei-Stufen Theorie*<sup>18</sup> a szükségességi és arányossági tesztnek a foglalkozás megválasztása alapjog-specifikus megvalósulása, amelynek alkalmazása az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből is következne. Ennek alkalmazása lenne a minimum, amit el lehetne várni az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásának [165] pontjában az intézkedéseket az „üzleti tevékenység objektív korlátozásának” tekinti. Ezzel egyet lehet érteni, így az intézkedés igazolásának is ennek megfelelően kellene történnie.

De ezzel még nem zárulhat le a rendszertani elemzés. Az Alaptörvény külön is kiemeli a vállalkozás szabadságát, és nem elégszik meg azzal, hogy azt implicite a foglalkozás szabad megválasztásába beleértse. Ebből rendszertanilag inkább egy erősebb, mintsem egy gyengébb alapjogvédelem következne, ellenkező esetben ugyanis nem lehetne megmagyarázni, hogy az alkotmányozó miért tartotta ezt az alapjogot külön kiemelésre méltónak.

Szintén a vállalkozásbarát értelmezést támasztaná alá az Alaptörvény M) cikke. Az egyértelmű, hogy magából a piacgazdaság elvéből semmilyen konkrét alkotmányjogi parancs nem következik, de az elvi jelentőségű megfogalmazásnak az a hatása, hogy erősíti a konkrét alapjogi tartalmat.

16 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, ABH 2012, 604.

17 Lásd sokak helyett összefoglalóan pl. Volker EPPING: *Grundrechte* (Berlin: Springer 2009) 421–432. msz.

18 Lásd hozzá sokak helyett Gerrit MANSSEN: „Art. 12 GG (Berufsfreiheit)” in Herrmann VON MANGOLDT – Friedrich KLEIN – Christian STARCK (szerk.): *Kommentar zum Grundgesetz* (München: Vahlen 2010) 139–143. msz. és EPPING (17. lj.) 395–408. msz.

A jelen határozat egyik itt felsorolt értelmezési követelménynek sem tesz eleget.

## 5. A határozat jelentősége

A pénznyerő automaták üzemeltetésének megszüntetése, illetve a szabályozás legutóbbi újbóli lazítása komoly visszhangot váltott ki a sajtóban. Az Alkotmánybíróság határozata sajnos nem járult hozzá a jogbékéhez, és nem tudta a kedélyeket megnyugtatni. Ez nem is meglepő, hiszen a határozat nem tesz komoly kísérletet arra, hogy konstruktívan álljon a problémához. A jogbiztonság követelményét és a szerzett jogok védelmét a határozat gyakorlatilag kiüresíti, a vállalkozás szabadságát és a tulajdon védelmét kivételesen minimális szintre csökkenti. Mindezt teszi egy nem ismert és nem bizonyított nemzetbiztonsági kockázat alapján, azt gyakorlatilag „bemon-

dásra” elhiszi. Ez nem egy bíróság szerepfelfogása. Késérőséggel kell tapasztalni, hogy az Alkotmánybíróság egyre alacsonyabbra helyezi az alkotmányosság követelményeit.

A pénznyerő automatákat nem kell szeretni, ahogy jelen sorok írója sem teszi, de ez még önmagában nem elegendő ok arra, hogy megszüntetésüknek feltétlenül alkotmányellenesen kelljen történnie, megfelelő átmeneti idő biztosítása nélkül, ugyanis az, hogy egy tevékenységet nem kedvelünk vagy károsnak tartunk, még nem feltétlenül indok arra, hogy ne érdemelje meg ugyanazt az alkotmányos védelmet, mint bármi más. Egy alkotmány értelme éppen az, hogy mindenkinek ugyanolyan védelmet nyújt, függetlenül attól, hogy az adott személy szimpatikus-e nekünk vagy sem.

**Vincze Attila** egyetemi docens • Andrassy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem Összehasonlító Állam- és Jogtudományok Fakultása • attila.vincze@andrassyuni.hu