

MELLÉKLET

Az Alkotmánybírósághoz a IV/2475/2021. számon benyújtott indítvánnyal kapcsolatos belügyminiszteri álláspont

1. Az indítvány tartalma

A beadványban az indítványozó a *pirotechnikai termékek forgalmazásának és felhasználásának év végi korlátozásáról* szóló 587/2020. (XII. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 1. § a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását kéri. Ezt az indítvány értelmében a Kormány azzal idézte elő, hogy a pirotechnikai termékek forgalmazását pirotechnikai szakboltokba, kézi tárolóhelyekre és pirotechnikai raktárépületekbe vagy raktárhelységekbe – az értékesítést közvetlenül megelőzően kihirdetett és hatályba léptetett jogszabállyal – korlátozta, és az ideiglenes tárolóhelyekről történő pirotechnikai termékforgalmazást diszkriminatív módon megtiltotta.

Kéri továbbá az indítványozó, hogy az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet is állapítsa meg, mivel a Kormány a korlátozással egyidejűleg nem rendelkezett a vállalkozáshoz való jog korlátozásával érintettek megfelelő kompenzációjáról.

2. A Korm. rendelet 1. § a) pontjának alaptörvény-ellenességére irányuló indítvánnyal kapcsolatos álláspont

A Korm. rendelet 1. § a) pontja megtiltotta a polgári célú pirotechnikai tevékenységekről szóló 173/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Pr.) 98. § (1) bekezdése szerinti engedélyek kiadását, valamint rendelkezett a már kiadott engedélyek felhasználásának korlátozásáról. Ezzel a Korm. rendelet – az indítvány szerint – gyakorlatilag megtiltotta az 1-3. pirotechnikai osztályba tartozó pirotechnikai termékek 2020. december 28–31. között ideiglenes tárolóhelyekről történő forgalmazását.

2.1. A Korm. rendelet a *veszélyhelyzet kihirdetéséről* szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet fennállásának az idején, a Kormány számára az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében biztosított különleges jogrendi jogalkotási hatáskörben került megalkotásra és kiadásra. Ilyen veszélyhelyzeti normában egyes törvények alkalmazása felfüggeszthető, a törvényi rendelkezésektől eltérő szabályozás állapítható meg, valamint egyéb rendkívüli intézkedések hozhatók, az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmében továbbá az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.

A fentiek alapján kijelenthető, hogy az Alaptörvény 53. és 54. cikke szerinti különleges jogrendi jogalkotásra, valamint a Kormány Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésén alapuló veszélyhelyzeti rendeleteire a rendes jogrend során irányadó szabályoknál jóval kevésbé szigorú alkotmányossági követelmények vonatkoznak. A különleges jogrend idején irányadó alkotmányossági követelményekre ugyanakkor a jogalkotó a Korm. rendelet normatív tartalmának a kialakítása során is maradéktalanul tekintettel volt akkor, amikor a koronavírus-fertőzések tömeges méretű továbbterjedésének a megakadályozása érdekében a szükségessé vált jogkorlátozást az indítvánnyal támadott szabályozáskor megalkotta.

A Kormány az alkotmányossági követelmények teljesítése érdekében

- a) csupán a rendelkezésre álló tapasztalatok szerint a szokásosnál jóval nagyobb vásárlói forgalmat generáló tevékenységi körre – vagyis a pirotechnikai eszközök ünnepi időszakban történő, üzlethelyiségen kívüli árusítására – nézve, és

b) időben is csupán a feltétlenül szükséges egyszeri alkalomra korlátozva rendelte el a veszélyhelyzeti korlátozásokat. Így sem a korlátozásokkal felőlt tárgykörök, sem pedig a korlátozások aktuális járványügyi helyzethez igazodó időtartamának a tekintetében nem lépte túl az alkotmányosan rendelkezésére álló mozgásteret.

Ennek kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a Korm. rendeletnek az indítványban kifogásolt 1. § a) pontja kizárólag szerzett – és nem alanyi – jogokat érint, hiszen a korlátozással érintett, a Pr. 98. § (1) bekezdésében meghatározott tevékenység jogszerűen kizárólag a rendőrség által kiadott hatósági engedély birtokában végezhető.

Az Alaptörvényben deklarált alapvető jogok érintettségének a hiánya az indítványban hivatkozott diszkrimináció-tilalom jelen esetben történő alkalmazhatóságát is kizárja, hiszen ezen alkotmányossági követelmény az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése értelmében kizárólag az alapvető jogokat érintő jogkorlátozás esetében értelmezhető és releváns, amiről a fentiekből következően a jelen esetben nincs szó.

Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében deklarált alapvető jogok sérelme már csak azért sem merülhet fel, mivel a Korm. rendelet hatálybalépése nem a Pr.-ben, illetve *a lőfegyverekről és lőszeréről szóló 2004. évi XXIV. törvény* pirotechnikai tárgyú rendelkezéseiben meghatározott valamennyi tevékenységfajta végzésének az egészét lehetetlenítette el általánosságban, teljes egészében vagy végérvényesen.

A panaszos által támadott rendelkezés nem fosztotta meg a címzetteket a foglalkozás szabad megválasztásának, illetve a vállalkozóvá válásnak a lehetőségétől, hanem csupán a törvény értelmében hatóságiengedély-köteles körbe tartozó egyes résztevékenységek végzésének a járványügyi helyzetre tekintettel szükséges rendkívüli működési szabályait állapította meg.

Ez utóbbi rendkívüli intézkedések a jellegüket, a mértéküket és a kimenetelüket tekintve sem haladták meg például a működésükben úgyszintén, ráadásul jóval drasztikusabb módon korlátozott mozik, vendéglátóhelyek, illetve szórakozóhelyek esetében alkalmazott járványügyi intézkedéseket.

2.2. Az alkotmányjogi panaszban foglaltak szerint az ideiglenes tárolóhelyre vonatkozó műszaki előírások vírusvédelmi szempontból nem különböznek más forgalmazási helyektől, amelyeken a Korm. rendelet viszont a pirotechnikai termékek értékesítését nem korlátozta.

A pirotechnikai termékeknek az év végi ünneplés során magánszemély által történő felhasználása a Pr. 104. § (1) bekezdés c) pontja alapján a december 31-én 18 órától január 1-jén 6 óráig tartó időszakban bizonyos területeken megengedett (közterületen, többek között közúti és gyalogos közlekedésre, kikapcsolódásra, szórakozásra, sporttevékenységre, szabadidő eltöltésére szolgáló területen).

A pirotechnikai eszközök felhasználása *jelentős tömegeket vonz az utcákra*, amit a korábbi évek felhasználási tapasztalatai megerősítenek.

A Korm. rendelet szerinti korlátozás célja erre figyelemmel alapvetően az volt, hogy e termékek *felhasználása lényegesen kisebb mennyiségben és lényegesen szűkebb körben valósuljon meg, csökkentve ezzel a személyes érintkezések számát, egyben a koronavírus terjedésének lehetőségét.*

Ennek egyik leghatékonyabb módja az volt, hogy az év végi ideiglenes tárolóhelyeken történő forgalmazás lehetőségét a Kormány korlátozta.

Ebből következően a korlátozás módjának meghatározásakor elsősorban nem a forgalmazási helyeken biztosítható vírusvédelmi, távolságtartási feltételek biztosíthatósága volt a fő szempont, hanem a forgalmazás, vásárlás és – a Korm. rendelet 1. § b) és c) pontjában szereplő rendelkezések szerint – a felhasználás módjának korlátozása útján *a személyes érintkezések számának csökkentése* a vírus terjedésének megakadályozása érdekében.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Korm. rendelet 1. § a) pontjában foglalt különleges rendszabállyal korlátozott – a Pr. 98. § (1) bekezdése szerinti – tevékenységfajta a jogalkotó részéről korántsem önkényesen került kiválasztásra: a megengedett forgalmazási módok közül egyedül ez – az ideiglenes tárolóhelyen történő – értékesítési mód korlátozódik kizárólag az év végi időszakra; egyéb értékesítési mód esetében hasonló korlátozás nem érvényesül.

Mindez tehát azt jelenti, hogy a Korm. rendelettel korlátozott tevékenységfajtáknak a megválasztása kizárólag objektív ismérveken – vagyis a szóban forgó tevékenységfajta időbeli korlátozottságán – alapult, amiből következően a hátrányos megkülönböztetés Alaptörvénybe ütköző megvalósulása fogalmilag fel sem merülhet. Már csak azért sem, mert a Korm. rendelet azonos módon tiltotta meg, illetve korlátozta valamennyi olyan – akár kereskedelmi, akár felhasználói jellegű – tevékenység végzését, amit a Pr. szabályai eleve csupán időben korlátozott módon, kizárólag az év végi időszakra korlátozva tesznek lehetővé.

2.3. A 2.2. pontban foglaltakkal összefüggésben kiemelendő az is, hogy a Pr. 98. § (1) bekezdése az ideiglenes tárolóhelyen történő forgalmazást eleve csak és kizárólag a december 28. és 31. közötti időszakban teszi lehetővé.

Az 1. és 2. pirotechnikai osztályba tartozó termékek tekintetében a Korm. rendelet 1. § b) pontja kimondta, hogy a Pr. 104. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt megengedő szabálytól eltérően magánszemély közúti és gyalogos közlekedésre (út, járda, híd stb.), kikapcsolódásra, szórakozásra, sporttevékenységre, szabadidő eltöltésére szolgáló területen még a december 28. 18 óra és a következő naptári év január 1-jén 6 óra közötti időtartamban sem használja fel, amely rendelkezés nyilvánvalóan kihatott volna azon vásárlói körre, amely az ideiglenes tárolóhelyen forgalmazott 1. és 2. pirotechnikai terméket megvásárolni igyekszik.

A Pr. 108. § (3) bekezdése értelmében a fel nem használt 3. pirotechnikai osztályba tartozó tűzijáték terméket január 5-ig a vevő köteles a forgalmazónak visszaszállítani, aki ezt köteles térítésmentesen és költség felszámítása nélkül visszavenni. Azaz hiába értékesített volna bármely 3. pirotechnikai osztályba tartozó terméket az ideiglenes tárolóhelyen bármely engedélyes, az értékesített ilyen termékeket – a Korm. rendelet 1. § c) pontja értelmében – jogszerűen felhasználni nem lehetett, azaz visszavételi kötelezettség terhelte volna az értékesítőt.

2.4. A Korm. rendelet hatálybalépésével kapcsolatosan megállapítható, hogy a járványügyi korlátozások fenntartásának szükségessége, valamint a további szigorítások bevezetésének indokoltsága előre nem volt látható, azokat a járványügyi adatok alakulásának megfelelően, a járvány terjedésére vonatkozó adatokat folyamatosan értékelve és mérlegelve vezette be a Kormány.

3. A korlátozás bevezetésével keletkezett kár kompenzációjával kapcsolatos, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítvánnyal kapcsolatos álláspont

A panaszban a korlátozás bevezetésével keletkezett kár kompenzációjával összefüggésben analógiaként hivatkozik *az elektronikus cigaretta kiskereskedelmének korlátozása során a vállalkozáshoz való jog korlátozásával érintettek kompenzációjával kapcsolatos mulasztás*

megállapításáról szóló 3/2020. (I. 3.) AB határozatra (a továbbiakban: 3/2020. AB határozat).

A 3/2020. AB határozatban szereplő tevékenység – az elektronikus cigaretta és a kapcsolódó termékek kiskereskedelmének koncesszióköteles dohányboltokra történő korlátozása – esetén a jogszabályváltozás miatt a vállalkozási tevékenység annak termszajátosságaiból fakadóan megszűnt, az érintett termékek további értékesítése ellehetetlenült.

A panasszal érintett ügyben ugyanakkor a pirotechnikai termékek forgalmazását a Korm. rendelet csupán kivételesen, egyszeri alkalommal korlátozta. A vállalkozások által forgalmazott termékek egyrészt a Korm. rendelet hatályon kívül helyezését követően minden további korlátozás nélkül, másrészt továbbá a Pr. által meghatározott további értékesítési módok keretei között az aktuális járványügyi helyzetre tekintettel bevezetett rendkívüli intézkedések hatályban léte alatt is folyamatosan, változatlanul értékesíthetőek maradtak.

A Korm. rendelettel bevezetett rendkívüli intézkedések következtében el nem adott termékek a Pr. rendelkezéseinek betartásával jelenleg is árusíthatók, akár több éves felhasználhatósággal rendelkeznek, továbbá a magánszemélyek által az 1. és 2. pirotechnikai osztályba tartozó tűzijáték termékek a jogszabályi előírások betartásával továbbra is folyamatosan megvásárolhatók.

A Pr. 94. § (5) bekezdése alapján az év végi ideiglenes tárolóhelyre vonatkozó forgalmazásra egyébként is csak olyan vállalkozás kaphatott engedélyt, amely egész éves forgalmazási engedéllyel már rendelkezett. Összességében a 2020. év végi forgalmazás korlátozása nem eredményezte azt, hogy általánosságban megszűnt volna a vállalkozások lehetősége a pirotechnikai termékek további értékesítésére, így a 3/2020. AB határozatra analógiaként történő hivatkozás nem megalapozott.

Ennélfogva megállapítható, hogy a Korm. rendelet 1. § a) pontja által bevezetett korlátozások nem eredményezték a forgalmazni kívánt termékeken fennálló tulajdonjog bármiféle korlátozását vagy sérelmét, hiszen a kereskedői készletben meglévő eszközök tulajdonjoga a különleges jogrendi szabályozás eredményeként nem került elvonásra az eredeti jogosultaktól.

A kereskedői részről értékesítési céllal beszerzett árucikkek forgalmazásából származó üzleti bevételre és nyereségre irányuló várakozás, illetve az ehhez fűződő vagyoni jogi érdek álláspontom szerint nem tartozik az alaptörvényi védelmet élvező, jogvédte érdekek körébe.

A vállalkozásnak az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében és XII. cikk (1) bekezdésében deklarált szabadsága, valamint a jogalanyok tulajdonát az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés második mondata szerint övező társadalmi felelősségvállalás a vállalkozói tevékenységgel együttjáró üzleti és gazdasági kockázatok viselésére vonatkozó kötelezettséget is természetesen magában foglalja (ilyen kockázat jelentkezik például az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően kihirdetett veszélyhelyzet elhárítása érdekében az 53. cikk (2) bekezdése alapján szükségessé váló rendkívüli intézkedések következményeképpen).

Mindebből márpedig aligha vonható le más következtetés, mint az, hogy az indítványban hiányolt kompenzációs mechanizmus kidolgozására vonatkozó alkotmányos kötelezettség a Korm. rendeletben foglalt szabályozással összefüggésben nem terhelte a jogalkotót, aki ezért e körben sem valósíthatott meg az Alaptörvénybe ütköző mulasztást.

Álláspontom szerint a fentiekre tekintettel az indítványban megjelölt alaptörvényellenesség nem áll fenn.