

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti utca 35-45.
1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	III/351-3/2017
Érkezett:	2017 FEBR 22. Szendrői Fntay
Példány:	1 Kezelőiroda:
Melléklet:	db

III/00351/2017.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott **Lázár János** (Miniszterelnökség, 1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 1-3.), mint a tisztelt Alkotmánybíróság előtt III/00351/2017. ügyszámon – bírói kezdeményezésre indult egyedi normakontroll eljárás tárgyában – folyamatban levő eljárásban támadott, a *fiatalkorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről* szóló 2012. évi CXXXIV. törvény („*Trafiktörvény*” vagy „*Dohánytörvény*”) előterjesztője (a 2010-14-es országgyűlési ciklusban a vonatkozó T/5281. sz. törvényjavaslat első helyi kezdeményezője), és úgyis, mint a kormányzati koordinációért felelős miniszter, hivatkozással az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: „*Abtv.*”) 57. § (1b) bekezdésére és a fenti ügyszámon tárgyalt egyedi normakontroll eljárásra, ezúton az alábbi

v é l e m é n y t

terjesztem elő.

Elsődleges és hangsúlyos álláspontom szerint a III/00351/2017. ügyszámon előterjesztett bírói indítványt a tisztelt Alkotmánybíróságnak vissza kell utasítania, figyelemmel arra, hogy a bírói normakontroll indítvány nem felel meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében írt, illetve – többek között – a határozottság és indokoltság az Abtv. 52. § (1b) bekezdése e) pontjába foglalt feltételeinek; továbbá az Abtv. 31. § (1) bekezdésbe is ütközik.

Másodlagos álláspontom szerint a bírói indítvány érdemét tekintve is megalapozatlan, ezért azt el kell utasítani.

*

I. Előzmények és bevezető gondolatok

1. A Fővárosi Törvényszék előtt 28.P.21.331/2016. számon folyó polgári peres eljárásban a felperesek a Magyar Államtól **kártérítést kértek** a *Polgári Törvénykönyvről* szóló 1959. évi IV. tv. („*régi Ptk.*”) 339. § (1) bekezdése alapján, mivel szerintük a Trafiktörvény megalkotása folytán a felperesek dohánytermékek árusításával folytatott kiskereskedelmi tevékenysége – koncesszió elnyerésének hiányában – úgy lehetetlenült el, hogy emiatt kártalanításban sem részesültek.
2. A Fővárosi Törvényszék előtt fenti számon folyamatban lévő perben a Magyar Állam alperes képviselőjében a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium jár el. Ugyanakkor, mivel a T/5281. sz., a Trafiktörvény megalkotásához vezető törvényjavaslatot én terjesztettem elő (más országgyűlési képviselőkkel együtt), így az Abtv. 57. § (1b) bek. szerint engem is megillető jogosítványokkal élve – a rendelkezésemre álló adatok alapján – ki kívánom fejteni az álláspontomat.
3. Már a legelső állítások között fontos rögzíteni: ismereteim szerint a felperesek (tehát a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium perbeli ellenfelei) a *polgári perrendtartásról* szóló 1952. évi III. törvény („*Pp.*”) szabályainak megfelelően határozott kereseti kérelmet terjesztettek elő, amelyben egyértelműen megjelölték keresetük jogalapját: méghozzá a régi Ptk. 339. §-át (azaz a deliktuális felelősség általános kártérítési klauzuláját). **Tudomásom szerint sem a keresetben, sem a peres iratokban fel sem merül – egyszer sem – a Fővárosi Törvényszék által alaptörvény-ellenesnek hivatkozott, a Trafiktörvény 2. §-a, vagy éppen a 24. § (7)**

bekezdése. Sőt, ezzel szemben a felperesi oldal a peres iratokban kifejezetten megerősíti: „a felperesek előrebocsátják (sic!), hogy a jelen perben a perbíróságnak nem kell alkalmazni a [Trafiktörvényt]. A felperesi igény alapja a Ptk. A [Trafiktörvény] és a különböző módosításai csak tényállási elemei a pernek és nem az alkalmazandó jogot jelentik.”

4. A felperesek keresete – tartalmát tekintve – jogalkotói mulasztással okozott kár megtérítése iránti igényt jelent, amelyet a régi Ptk. ebben a formában nem ismert; továbbá a magyar bírói gyakorlat korábban következetesen elutasította a jogalkotással, illetve annak elmulasztásával állítólagosan okozott kártérítési igényeket. Felperesek álláspontjuk alátámasztására a *Polgári Törvénykönyvről* szóló 2013. évi V. törvény („*új Ptk.*”) jogi kötelező erővel nem rendelkező indoklására hivatkoznak, amely – álláspontjuk szerint – megalapozhatja, hogy a (rég) Ptk. alapján joguk van a jogalkotással, pontosabban – annak hiányos volta miatt – a jogalkotás elmulasztásával összefüggésben kártérítési keresetet előterjeszteni.
5. A Fővárosi Törvényszék eljáró bírója 2017. január 17-én végzésével felfüggesztette a Magyar Állam alperes ellen kártérítés iránt fenti számon indított pert, és egyúttal eljuttatta a tisztelt Alkotmánybírósághoz a Trafiktörvény 2. §-a, valamint 24. § (7) bekezdése rendelkezéseinek megsemmisítését célzó egyedi normakontroll indítványát (a III/00351/2017. ügyszámon nyilvántartott bírói indítvány a továbbiakban: „*Indítvány*”). Az eljáró bíró szerint ezek a rendelkezések az Alaptörvény M) cikkének (1) bekezdésébe, XII. cikkének (1) bekezdésébe, XIII. cikkének (1) bekezdésébe, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkébe ütköznek. Az Indítvány kéri továbbá annak megállapítását, hogy a Trafiktörvény hivatkozott rendelkezései a folyamatban lévő polgári perben ne legyenek alkalmazhatóak.
6. Szintén már az első gondolatok között utalni kell arra, hogy bár formálisan úgy tűnik, hogy az Indítvány határozott kérelmet tartalmaz a hivatkozott jogszabályhelyek megsemmisítésére, **az Indítvány IV. fejezete – mintegy összefoglaló jelleggel – önmaga vonja kétségbe mindezt.** Az eljáró bíró szerint ugyanis „nem hagyható figyelmen kívül (...) az a körülmény, hogy **a [Trafiktörvény] által generált változtatás önmagában nem lenne alaptörvény-ellenes, ha aggálytalan lett volna a megvalósítása,** így pl. kártalanították volna a koncessziót el nem nyert dohány-kiskereskedőket. A változások megtörténtek, hosszabb ideje működnek, **ennyi idő elteltével a koncessziót elnyert vállalkozások jogait sértené a jogszabályi rendelkezés ex tunc hatályú megsemmisítése, így e jogkövetkezmény alkalmazásának nincs számottevő realitása.**”
7. Mindezeket előre bocsájtva fejtem ki jogi álláspontomat a releváns kérdésekben.

*

II. A bírói indítvány visszautasításának szükségességéről

8. Elsődleges álláspontom szerint a tisztelt Alkotmánybíróságnak legelőbb azt kell megvizsgálnia, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Abtv. 25. §-ában, valamint 51-52. §-ában foglalt feltételeknek.
9. A 3146/2016. (VII. 22.) AB határozat [17] bekezdése szerint az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a beadvány megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint erre a bírói kezdeményezésre is vonatkoznak a bírói kezdeményezésekkel szemben az Abtv. 25. §-ával kapcsolatban támasztott követelmények {összefoglalóan a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben, Indokolás [8]–[23]}.

10. Meglátásom szerint az Indítvány nem felel meg a bírói egyedi normakontrollal szemben támasztott jogszabályi követelményeknek a következő okokból:
- (i) Egyrészt az Indítvány **egy tipikus *actio popularis* kezdeményezésnek** tekinthető, mivel olyan rendelkezés megsemmisítésére irányuló kezdeményezésről van szó, amelyik nem alkalmazandó az alapul fekvő peres ügyben.
 - (ii) Másrészt az Indítvány – tartalmát tekintve – **mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló kérelemnek** tekinthető, illet pedig az eljáró bíró nem terjeszthet elő.
 - (iii) Harmadrészt – érdemét tekintve – az Indítvány **nem tartalmaz határozott, értelmezhető kérelmet adott jogszabályhely megsemmisítésére.**
11. A formai észrevételek körében végezetül (negyedrészt) úgy látom: **a körülmények alapvető megváltozásának hiányában a bírói kezdeményezés már ítélt dologra irányul**, így ezért is helye van a bírói indítvány visszautasításának.

*II.1. Az Indítvány nem más, mint tiltott *actio popularis**

12. Meglátásom szerint a bírói Indítvány a klasszikus példája az Abtv. és az Alkotmánybíróság vonatkozó joggyakorlata alapján tiltott ún. *actio popularis*-nak.
13. Mint arra az Alkotmánybíróság több határozatában, így például a 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés [5] bekezdésében is rámutatott: **„az Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem *actio popularis*, hanem az egyedi – konkrét – normakontroll eljárás egyik fajtája, mellyel a bíró akkor élhet, ha „az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli (...). Az eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye. A bírói kezdeményezéseket ugyanis az különbözteti meg az utólagos absztrakt normakontroll eljárástól, hogy ebben az esetben a támadott jogszabályt egy konkrét ügyben alkalmazni kell(ene).”**
14. Mint azt az Alkotmánybíróság más határozatában kifejtette: **„amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye [...] A bírói kezdeményezés mint normakontroll „egyedi vagy konkrét” jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell-e azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege”** {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]}.

15. Teljesen nyilvánvaló, hogy az **Indítvány nem tartalmazza annak a részletes indokolását**, hogy a perben, az adott ügyben valóban és miért kell alkalmazni a Trafiktörvény rendelkezéseit – pláne a támadott 2. § és 24. § (7) bekezdését. **Nem véletlen, hogy az Indítvány mélyen hallgat ezen alapvető alaki feltétel meglétéről, hiszen:**
- a. mint arra fentebb utaltam, ismereteim szerint **a periratok között** – a felfüggesztő végzést leszámítva – **egyetlen helyen sem jelenik meg semmilyen módon** a Trafiktörvény 2. § és 24. § (7) bekezdése;
 - b. a felperesek a keresetüket **mindvégig és kifejezetten a Ptk. 339. §-ának megsértésére alapítják** [lásd pl. a 2016. január 18-i felperesi előkészítő iratot, vagy a 2017. január 4-i felperesi beadványt];
 - c. a felperesek a per tárgyalásán kijelentették, hogy *„nem egyezményesértésre hivatkoznak, nem erre alapítják jogukat, hanem a strasbourgi bíróság ítéleteivel azt kívánják alátámasztani, hogy az alperesi jogalkotás felróható volt”* [lásd e körben a Fővárosi Törvényszék 28.P.21.331/2016/8. sz. jegyzőkönyvét]; továbbá
 - d. mint arra fentebb szintén utaltam: a felperesi oldal a 2016. november 4-én kelt perbeli előkészítő iratának 21. pontjában kifejezetten megerősíti: **„a felperesek előrebocsátják, hogy a jelen perben a perbíróságnak nem kell alkalmazni a [Trafiktörvényt]. A felperesi igény alapja a Ptk. A [Trafiktörvény] és a különböző módosításai csak tényállási elemei a pernek és nem az alkalmazandó jogot jelentik.”**
16. A jelen ügyben **a felperesek és az alperes (a Magyar Állam képviselőjében eljáró NFM) egyetértett abban, hogy a kereset elbírálása körében a Trafiktörvény rendelkezéseit nem kell alkalmazni** – az valójában egy kártérítési kereset, melynek megalapozottsága megállapításához szükséges feltételeket a régi Ptk. és az ahhoz kapcsolódó joggyakorlat kimerítően tartalmazza.
17. Mint azt az Alkotmánybíróság a 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés [6] bekezdésében megállapította: bár az az alkalmazandó jog megállapítása általában a rendes bíróság feladata és hatásköre, *ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó kötelessége, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, s azok nyilvánvaló hiánya esetében a kezdeményezést visszautasítsa (...).*
18. Álláspontom szerint az Indítványban az eljáró bíró – miközben hosszas és részletes fejtegetésével teljes egészében újra kívánja értelmezni az Alkotmánybíróság 3194/2014 (VII.15.) AB határozatában az Alkotmánybíróság által a Trafiktörvény alaptörvény-ellenessége kapcsán absztrakt módon kimondott jogelveket – **nyilvánvalóan alaptalanul, önkényesen és mindenféle indokolás nélkül hivatkozik a peres iratokban nem is szereplő, de főleg a perbeli jogkérdés (kárigeny) elbírálásához semmilyen módon nem alkalmazandó jogszabályhelyekre**. E körben szükséges rámutatni arra is, hogy a 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés [8] bekezdésében foglaltak szerint *az Abtv. 52. § (4) bekezdése szerint az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Ebből következően, ha a kezdeményező bíró nem is állítja, hogy a támadott normát az ügyben alkalmazni kellene, vagy nem mutat rá az alkotmányellenesnek vélt norma és az egyedi ügy kapcsolatára oly módon, hogy az összefüggés az Alkotmánybíróság számára az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható legyen, az alkotmánybírósági eljárás lefolytatásának nincs helye.*
19. Az Indítvány fejtegetése – amelyik tehát elmulaszt indokolt választ adni arra a kérdésre, hogy a konkrét ügyben milyen konkrét jogszabályhely, vagy jogszabály konkrét alkalmazása kapcsán merülhet fel alaptörvény-ellenesség – **a 3194/2014 (VII.15.) AB határozat érdemi cáfolatát igyekszik adni** arra hivatkozással, hogy az Alkotmánybíróság inkriminált döntését követően a

Vékony kontra Magyarország ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága elmarasztalta Magyarországot. Az eljáró bíró tulajdonképpen *kioktatja* az Alkotmánybíróságot arról, hogy miként kellett volna, illetve miként kellene (szerinte helyesen) értelmezni „a tulajdonhoz való jog, vagy a vállalkozáshoz való jog” alkotmányos alapelveit – csak éppen azzal marad adós, hogy ezek milyen összefüggésben vannak a konkrét kártérítési ügygel, *nota bene* a Trafiktörvény „kiválasztott” 2. §-ának, illetve 24. § (7) bekezdésének rendelkezéseivel. Az indítványozó fejtegetése **azonban már valójában absztrakt jogértelmezés, amelyre a fent hivatkozott jogszabályhelyek és joggyakorlat alapján az eljáró bíróságnak nincs jogilag releváns lehetősége – az ugyanis kizárólag az Alkotmánybíróság privilégiuma.**

20. Meg kívánom jegyezni egyébként, hogy az Indítvány által támadott két rendelkezésből még állítólagos alaptörvény-ellenességük megállapítása esetén sem következne közvetlenül és feltétlenül a felperesi kárigény jogalapjának fennállása. Emiatt tehát a per elbírálásához a bíróság indítványa nem szükséges (elégséges). Különösen igaz ez a Trafiktörvény 24. §-ának (7) bekezdésére, amelynek a hatályba lépésére az első pályázati felhívás megjelenését követően, tehát a felperes kereset szerinti állítólagos károsodásának bekövetkeztét követően került sor. **Valójában úgy tűnik tehát, hogy a fenti két §-t mindössze azért választotta ki az eljáró bíró a Trafiktörvény egyéb rendelkezései közül, hogy legyen módja valamilyen hivatkozási alapot teremteni egy egyedi normakontroll eljáráshoz, és ezáltal kifejtse a saját elképzelését az Alkotmánybíróság előtt arról, hogy hogyan is kellett volna dönteni a 3194/2014 (VII.15.) AB határozatban, vagy hogyan lehetne azt most „korrigálni”.** Ez azonban legfeljebb a bíró írói munkásságának része lehet – a bíró által kezdeményezett egyedi normakontroll eljárásban csak a konkrét ügy konkrét jogalkalmazása kapcsán hivatkozhat alaptörvény-ellenességre. Mint ezt bemutattam, az Indítvány adós maradt ezen alapvető alaki feltétel teljesítésével.
21. Végezetül szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra – amit a tisztelt Alkotmánybíróság is könnyen észlelhet –, hogy rögtön az első fent hivatkozott eset (az 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés) egy olyan eset, **amelyet pont ugyanezen eljáró bírónak a jelen ügghöz tökéletesen hasonlatos eljárása kapcsán volt kénytelen az AB megfogalmazni.** Az eljáró bíró – mint arra akkor a sajtó is felhívta a figyelmet¹ – az akkori ügyben **alapvetően politikai érveket felhasználva nem az egyedi ügyben egyedi módon alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességét állította, hanem de facto az egész vonatkozó szövetkezeti integrációs törvény megsemmisítését kívánta.** Miként arra dr. Pokol Béla alkotmánybíró a 3193/2014. (VII. 15.) AB végzéshez fűzött párhuzamos indokolásában felhívta a figyelmet: *„Az elmúlt években többször megfigyelhető volt, hogy a majd háromezer hazai bíróból néhány tucat arra használta fel az előtte folyó eljárást, hogy nem a ténylegesen alkalmazott jogszabályi rendelkezést vagy rendelkezéseket támadta meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében adott felhatalmazásra hivatkozva az alkotmánybírói testület előtt, hanem az országgyűlési politikai küzdelmek érveit is hangoztatva a jogszabály egészét. Ezzel pedig a politikai demokráciákban bevett politikai küzdelmek bírói szférára áttevődése jön létre, mely rövid idő alatt átpolitizálhatja a bírói kart, és eltorzíthatja az igazságszolgáltatást. (...) A politikai aktivista bírák e megfogalmazásra támaszkodva továbbra is feljogosítva érezhetik majd magukat, hogy egész jogszabályokat támadjanak meg, és ezzel mintegy a mindenkori ellenzék szerepébe kerüljenek. Ami nem megy az országgyűlési erőviszonyok miatt a parlamentben, az így a bíró tárgyalótermekbe kerül át, mintegy „perlési politizálást” megvalósítva a valódi igazságszolgáltatás helyett”* [lásd a 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés 16-17. pontjait].
22. Sajnos meg kell állapítani, hogy – miként arra a jelen ügy is kiváló példa – az eljáró bíró **nem volt hajlandó tudomásul venni a saját korábbi ügyében az Alkotmánybíróság által az egyedi normakontroll eljárás alapvető követelményeiről szóló AB határozatot,** és újra ugyanazon formai és tartalmi hiányosságokkal nyújtotta be indítványát – most a Trafiktörvény kapcsán, amely közismert módon a politikai viták középpontjában állt 2013-2014-ben, máig ható hatállyal. Ezért aztán teljesen nyilvánvaló, hogy a bíró eljárása **nem figyelmetlenségre, vagy szakmai mulasztásra vezethető vissza, hanem szándékosan a vele szemben korábban**

¹ http://mno.hu/magyar_nemzet_belfoldi_hirei/elfogult-lehet-a-takarekbank-perenek-biraja-1223164

megfogalmazott AB végzést figyelmen kívül hagyva terjesztette elő a jelen beadványát is. Számomra nyilvánvaló az is, hogy egy ennyire rendeltetésellenes joggyakorlás esetén nincs mód, illetve szükség az Indítvány kapcsán a hiánypótlás megfogalmazására sem.

II.2. Az Indítvány – érdemét tekintve – mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló kérelemnek minősül

23. Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy az Indítvány – érdemét tekintve – inkább mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló kérelemnek tekintendő.
24. Mint ez az Indítványból több helyen is egyértelmű, az eljáró bíró nem vonja kétségbe azt a tényt, hogy a jogalkotó a Trafiktörvény által „kivételesen, közérdekből” – a fiatalkorúak dohányzásának visszaszorítása érdekében – avatkozott be a felperesek „tulajdonhoz vagy vállalkozáshoz való jogaiba”, „az azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás azonban elmaradt.” (lásd: Indítvány 6. oldal 3. bek.) Azt is részletesen kifejti, hogy az állami intézkedés akár a „rendes üzleti kockázat keretén belül maradhatott volna”, ha egyrészt a pályázati eljárásban „nem lettek volna túlsúlyban a szubjektív szempontok”; lett volna jogorvoslatra lehetőség a pályázati eljárás során; nyilvános lett volna a pályázati eljárás minden részlete – azaz a pályázati eljárásnak megfelelő keretet szabott volna a jogalkotó. Másrészt arra is utal az Indítvány, hogy a jogalkotó egyébként is elmulasztott kellő felkészülési időt adni azoknak, akik nem nyernek a pályázati eljárásban (lásd: Indítvány 6. oldal 1-3. bek.), ezáltal sérült minden érintettnek (nemcsak a felpereseknek) a „vállalkozáshoz való joga”, hiszen nem tudtak esetlegesen profilt váltani, vagy más módon felkészülni a kieső forgalomra.
25. Mintegy összefoglaló jelleggel az Indítvány IV. fejezetében az eljáró bíró végezetül kifejti, hogy **„a [Trafiktörvény] által generált változtatás önmagában nem lenne alaptörvény-ellenes, ha aggálytalan lett volna a megvalósítása,** így pl. kártalanították volna a koncessziót el nem nyert dohány-kiskereskedőket. A változások megtörténtek, hosszabb ideje működnek, **ennyi idő elteltével a koncessziót elnyert vállalkozások jogait sértené a jogszabályi rendelkezés ex tunc hatályú megsemmisítése, így e jogkövetkezmény alkalmazásának nincs számottevő realitása.**
26. A fentiekből – álláspontom szerint – az állapítható meg, hogy a bíróság alapvetően nem a Trafiktörvény 2. §-ának, vagy éppen a 24. § (7) bekezdésének alaptörvény-ellenességét vélelmezi – sokkal inkább felhasználja ezeket a §-okat hivatkozási alapként arra, hogy rávilágítson: **a pályázati eljárás során** nem voltak megfelelő garanciák a szabályos és aggálytalan döntéshozatalra, továbbá **nem volt megfelelően szabályozva az átmeneti idő** a „régifutkosok” gazdálkodásának esetleges átállítására. Másképpen fogalmazva: ha a jogalkotó (mint ezt implicit módon ki is mondja az Indítvány) a jogszabályban gondoskodott volna a kártalanításról (és a megfelelő átmeneti időről), akkor a Trafiktörvény rendelkezéseinek alaptörvény-ellenessége fel sem merült volna – **következésképpen a jogalkotó mulasztott.**
27. Az **Indítvány – álláspontom szerint – tartalmát tekintve tehát nem olvasható másként,** mint úgy, hogy **az eljáró bíró szerint a jogalkotó elmulasztott a Trafiktörvényben gondoskodni a pályázati eljárás garanciális elemeinek megerősítéséről** (pl. jogorvoslati jog kimondása, pontrendszer kereteinek megállapítása stb.), **illetve elmulasztott gondoskodni azokról, akik egy szabályszerű eljárás vesztes pályázóiként esznek a korábbi megélhetésüktől, vagy annak egy részétől** (pl. kártalanítási rendelkezés beiktatásával vagy megfelelő átmeneti idő biztosításával).
28. Nem megismételve a fenti II.1 pontban írtakat, először is utalni kell arra, hogy a fenti összefoglalásból jól érzékelhető, hogy az Indítványnak mennyire nincs köze a perbeli kártérítési (egyedi) ügyhöz – azaz valóban egy *actio popularis*-ról van szó.
29. Ezen túlmenően azonban hangsúlyosan utalni kell arra is, hogy az Alkotmánybíróság a 3230/2013 (XII.21.) AB végzésében egyértelműen megállapította, hogy nemcsak *expressis*

verbis, de akként sincs mód arra, hogy egy bíró mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló kérelmet terjesszen elő, ha ez akár csak a beadvány tartalmából (a tartalom szerinti elbírálás alapelve alapján) következne. Márpedig (mint ezt az előző pontokban bemutattam) a fentiek alapján az Indítvány érdemben kifejezetten mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló tartalommal bír.

30. A 3230/2013 (XII.21.) AB végzés 2. pontjában az Alkotmánybíróság – egy a jelen ügyhöz hasonló bírói indítvány kapcsán – kifejtette: „*az Abtv. 25. §-ában foglalt törvényi rendelkezés és az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az egyedi normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés csak az indítvánnyal támadott jogszabály alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányulhat; bíró a folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes mulasztás megállapítását nem indítványozhatja {lásd legutóbb: 3135/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [19]–[20]}.* Az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdése a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását nem önálló eljárásként, hanem az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményként szabályozza. Ebből következik, hogy külön mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére – az Abtv. hatálybalépése, 2012. január 1-je óta – nincs jogszabályi lehetőség {lásd: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [62]}. **A jelen ügyben az Alkotmánybíróság az indítvány tartalma alapján azt állapította meg, hogy a bírói kezdeményezés nem a támadott törvényi szabályozás tartalmi alaptörvény-ellenességét állította, hanem azt kifogásolta, hogy a törvényalkotó a foglalkoztatást helyettesítő támogatás évenkénti felülvizsgálatánál a szociális hatáskört gyakorló szerv számára törvényi feltételként nem írta elő az önhiba megvizsgálását.** Az indítványban foglalt indokolás szerint ez a szabályozási hiány vezet arra, hogy a szociális hatáskört gyakorló szerv az említett támogatás éves felülvizsgálata során a Szoc. tv. 36. § (2) bekezdésének e) pontjában szabályozott törvényi feltételek vizsgálatánál a támogatásban részesülő személy oldalán az önhiba fenn álltát vagy annak hiányát nem vizsgálhatja. **Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést az indítványozó jogosultságának hiánya miatt, az Abtv. 64. § b) pontja és az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 65. § (1) bekezdése alapján visszautasította.**”
31. Hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság egészen a közelmúltban is akkor, amikor a 24/2016. (XII. 12.) AB határozatában megállapította, hogy **bár az eljáró bíróság formálisan nem mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló kérelmet terjesztett elő, tartalmát tekintve mégis erről volt szó, amely nem lehetséges.** Az eljáró bíró ebben a hivatkozott ügyben a földpályázatok kapcsán azt kifogásolta, hogy a jogalkotó a jogszabályban nem határozott meg *egy objektív, átlátható, a pályázatok értékelésekor irányadó, mindenki számára előzetesen megismerhető, utólag is ellenőrizhető követelményrendszert*”; továbbá sérelmezte, hogy *„jogszabályi keretek hiányában viszont eljárásjogilag ténylegesen kizárt a nem nyertes pályázó keresete alapján a pályázatokkal, pályázatok elbírálásával összefüggő alperesi eljárás érdemi felülbírlata* {Indokolás [45]-[46]}. **Ezen – a jelen ügyben az Indítványban hangoztatott évekhez kísértetiesen hasonló – érvek kapcsán is azt mondta ki tehát az Alkotmánybíróság, hogy tartalmát tekintve az eljáró bíró mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló kérelmet terjesztett elő, amelyet ezért visszautasított.**
32. A jelen ügyhöz a 3230/2013 (XII. 21.) AB végzés, vagy éppen a 24/2016. (XII. 12.) AB határozat **analóg módon maradéktalanul alkalmazható döntést tartalmaz**, hiszen
- a. az Indítványban az eljáró bíró – tartalmát tekintve – nem konkrétan a Trafiktörvény 2. §-át, vagy éppen a 24. § (7) bekezdését, vagy az ezek által előidézett dohány-koncessziós rendszer kialakítását támadja, hanem annak **„megvalósítása”** kapcsán felfedezni vélt hiányosságokat (pl. jogorvoslati rendszer előírásának hiánya, kártalanítási metódus előírásának hiánya);
 - b. az Indítvány IV. fejezete kifejezetten rögzíti, **hogy tulajdonképpen nem kívánná a Trafiktörvény megsemmisítését, mert önmagában az azzal előidézett változás**

nem lenne alaptörvény-ellenes – de mivel a jogalkotó elmulasztott kártalanítást (vagy éppen megfelelő átmeneti időt) biztosítani, ezért nem tud más indítványt előterjeszteni;

- c. az Indítvány IV. fejezete azt is rögzíti, hogy azért sem kívánná a Trafiktörvény megsemmisítését, mivel egy ilyen döntéssel újabb bizonytalan helyzetet idézne elő – mégpedig a jelenlegi koncessziós jogosultak számára;
- d. a fentiekből összességében ugyanaz a következtetés vonható le az előttünk fekvő Indítvány kapcsán, mint a 3230/2013. (XII. 21.) AB végzésben meghatározott ügyben: az Indítvánnyal formálisan ugyan támad az eljáró bíró két §-t a Trafiktörvényből, de valójában **nem a támadott törvényi szabályozás tartalmi alaptörvény-ellenességét állította, hanem azt kifogásolta, hogy a törvényalkotó elmulasztott bizonyos rendelkezéseket beiktatni a Trafiktörvénybe (kártalanítás, jogorvoslat, megfelelő átmeneti idő), amelyekkel a perbeli tényállásban ismertetett helyzet megelőzhető lett volna. Ez pedig tartalma szerint – ugyanúgy, mint a hivatkozott ügyekben – jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló kezdeményezés, amely tilos.**

II.3. Az Indítvány nem tartalmaz határozott, értelmezhető kérelmet adott jogszabályhely megsemmisítésére

- 33. Bár az előbbi két alaki érveléssel talán szorosan összefügg, mégis külön ki kell emelni azt, hogy az eljáró bíró Indítványa – álláspontom szerint – nem tartalmaz határozott, értelmezhető kérelmet adott jogszabályhely megsemmisítésére.
- 34. E körben először is utalok a 24/2016. (XII. 12.) AB határozattal is a közelmúltban megerősített azon alkotmánybírói gyakorlatra, miszerint ***nem alkalmas az indítvány érdemi elbírálásra, ha nem tartalmaz világos kérelmet (petitum) az alkalmazandó jogkövetkezmenyre, vagy olyan jogkövetkezmény alkalmazását kéri – mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítása – amelynek kezdeményezésére nem jogosult, mivel a mulasztás megállapítása az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapuló lehetséges jogkövetkezmény. A határozottság követelményének továbbá minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell, mivel az Abtv. 52. §-ának (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat – a törvényben taxatív felsorolt kivételekkel – kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik*** {24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [42]}
- 35. A hivatkozott AB határozat további két követelményt is támaszt e körben: ***„az egyedi normakontroll eljárásnak további két feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, a kezdeményezésnek pedig az ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia. A bírói kezdeményezés, mint normakontroll „egyedi vagy konkrét” jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró (bírói tanács) csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.***” {24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [43]}
- (i) Nincs világos kérelem
- 36. A fentieknek az előttünk fekvő Indítványra történő vonatkoztatása kapcsán először is rögzíteni kell azt, hogy (i) az Indítvány rendelkező része, (iii) az indokolás érdemi része, végezetül (iii) a már hivatkozott IV. rész szövegezéséből egyáltalán **nem világos, hogy tulajdonképpen kéri-e egyáltalán az indítványozó a Trafiktörvény bármely rendelkezésének megsemmisítését, és ha igen, akkor melyiket.** Miközben ugyanis (i) az Indítvány rendelkező része formálisan megnevezi a Trafiktörvény 2. §-át, valamint a 24. § (7) bekezdését, mint támadott

jogszabályhelyeket, addig az (ii) **indokolásban sem ezek a rendelkezések, se más, a Trafiktörvényben feltalálható rendelkezések egyáltalán nem szerepelnek** – a Trafiktörvény 10/A. §-a által felhívott a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény kivételével –, és az egész indoklás inkább általában a Trafiktörvény végrehajtásából következő eljárási kérdéseket tárgyalja; majd (iii) mindezt megkérdőjelezi azzal, hogy a IV. fejezetben tulajdonképpen azt mondja ki, **hogy nem is tartja indokoltnak a Trafiktörvény (ezen rendelkezéseinek) megsemmisítését**, mert az még nagyobb jogsérelmet okozna a jelenlegi koncesszió-jogosultaknak.

(ii) Nincs részletes indoklás és egyedi ügynek való megfeleltetés

37. Meggyőződésem szerint – még az Indítvány IV. részében foglaltakat figyelembe sem véve is – **nem lehet határozott és egyértelmű az az indítvány, amelyik minden érdemi indoklás nélkül megjelöl két rendelkezést a Trafiktörvényből; nem mutatja be, hogy ezek az adott perbeli ügyben miért relevánsak, és ezek a konkrét rendelkezések miért nem állnak összhangban az Alaptörvénnyel – sőt, valójában arról szó esik az Indítványban, hogy (részben a 2. §-sal létrehozott) állami dohánykiskereskedelmi monopólium önmagában nem lenne alaptörvény-ellenes, ha aggálytalan lett volna annak megvalósítása.** A közel hét oldalas indoklásban egyetlen szó sem esik arról, hogy az adott peres ügyben ezeket a támadott konkrét rendelkezéseket miért szükséges egyáltalán alkalmazni (vagy éppen arról, hogy a Trafiktörvény, vagy más kapcsolódó törvények egyébként releváns rendelkezéseit miért nem kellene alkalmazni); **miként lesz a két rendelkezés megsemmisítése esetén konkrétan eldönthető a felperesi kártérítési igény.** Nem is csoda, hiszen – ahogy erre korábban hivatkoztam – maga a felperes is arra figyelmeztette az eljáró bíróságot, hogy a Trafiktörvény nem szolgál a keresete jogalapjául; azt kizárólag a régi Ptk. 339. §-ára alapítja.

(iii) Nincs külön-külön megfelelés a támadott rendelkezések tekintetében

38. Utalnom kell továbbá az Alkotmánybíróság azon – fent hivatkozott – megállapítására is, hogy a határozottság követelményének minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell.
39. A formálisan támadott rendelkezések kapcsán először is azonnal felmerül a kérdés, hogy önmagában a Trafiktörvény 24. § (7) bekezdése – amelyik egy átmeneti szabályt tartalmaz a korábbi kiskereskedők számára a termékeik 15 napos további értékesíthetősége tekintetében – alkalmazásának mellőzése esetén miért lehetne a kártérítési kereset felől dönteni? Másképpen: mennyiben akadályozza ezen – már gyakorlati értelemben hatálytalan – rendelkezés megléte azt, hogy a bíróság a kártérítési kereset felől döntsön (különösen úgy egyébként, hogy maga a felperes sem hivatkozik erre egyáltalán)?
40. Természetesen ugyanez az elvi kérdés felmerül a Trafiktörvény 2. §-a kapcsán is, amely kapcsán ugyanakkor még egy további súlyos körülményre is fel kell hívni a figyelmet. Az eljáró bíró a Trafiktörvény teljes – egyébként sarkalatos – 2. §-ának megsemmisítését kívánja, miközben e törvényhely nemcsak a dohánytermék-kiskereskedelem állami monopóliumát állapítja meg az (1) bekezdésben, de a (3) bekezdésben az üggyel semmilyen összefüggésbe nem hozható dohánykiskereskedelem-ellátási monopóliumot is. Ebből is látható, hogy mennyire nem kimunkált az Indítvány abban a tekintetben, hogy a konkrét 2. § rendelkezései mennyiben akadályozzák az eljáró bíróságot a kereseti kérelem felől való döntésben. Ismét felhívom a figyelmet arra, hogy nem is a Magyar Állam, hanem a perbeli felperesek maguk állították, hogy nem szükséges a kereseti kérelmük elbírálásához a Trafiktörvény egyetlen rendelkezését sem figyelembe venni, illetve az AB korábbi döntése ellenére is módja lenne az eljáró bíróságnak önmagában a felperesi kártérítési kereset felől dönteni.
41. Összefoglalóan megállapítható, hogy az Indítvány nem tartalmaz (egyáltalán) érvelést – pláne világos érvelést – arra, hogy a Trafiktörvény teljes 2. §-a, valamint 24. § (7) bekezdése közül melyek azok, amelyeket alkalmazni kell a perben, és amelyeknek az *ex tunc* hatályú hatályvesztése a kártérítési követelésre hatással lehetne (ez utóbbiról az alábbi III.5. fejezetben

külön is szót ejtek). Márpedig – mint az az Alkotmánybíróság 24/2016. (XII. 12.) AB határozatának 44. pontjából kiolvasható – a szubsztantív (tartalmi) alaptörvény-ellenesség kérdéseinek vizsgálatához a bíróság által alkalmazandó szabály pontos megjelölése is szükséges lett volna.

II.4. A körülmények alapvető megváltozásának hiányában a bírói kezdeményezés már ítélt dologra irányul

42. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése kimondja, hogy „*Ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással - ha a körülmények alapvetően nem változtak meg - nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.*”
43. A fentiekkel összefüggésben az Abtv. 64. § f) pontja pedig rögzíti, hogy „*Az Alkotmánybíróság végzésben utasítja vissza az indítványt, ha érdemi vizsgálata során megállapítja (...) f) a 24. § (3) bekezdésében vagy a 31. §-ban foglaltak fennállását.*”
44. Az Alkotmánybíróság a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatban már egyértelműen megállapította, hogy a Trafiktörvény és a dohánykiskereskedelmi monopólium bevezetése nem alaptörvény-ellenes. (Megjegyzendő, hogy önmagában az állami dohánymonopólium bevezetésének alaptörvény-ellenességét még e határozathoz fűzött három különvéleményből kettő sem tartotta volna megállapíthatónak.)
45. Az Indítvány tehát az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály/jogszabályi rendelkezések vizsgálatára irányul, sőt, az indítványozó az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésére, illetve elvére (értékére), és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alaptörvény-ellenességet megállapítani, nem hozva fel új alkotmányossági összefüggést.
46. Az Indítványban foglaltak ítélt dologként történő minősítésén az sem változtat, hogy a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat nem vizsgálta külön a Trafiktörvény 24. §-ának (7) bekezdését, mivel e rendelkezés csak a 2. §-sal együtt értékelendő az alaptörvény-ellenesség vizsgálata során, s a korábbiakhoz képest új alkotmányossági összefüggések e rendelkezéssel kapcsolatban nem azonosíthatók.
47. A *res iudicata* a jogbiztonság alapvető eleme; véleményem szerint a magyar jogrendszer egészében érvényesülő – már alapjogi szinten megfogalmazott – olyan elv, ami kiemelt hangsúllyal biztosítandó. Különösen igaz ez egy olyan komplex gazdasági rendszerről való döntés kapcsán, amelynek feltételrendszere az Alkotmánybíróság korábbi határozatához képest – a kiskereskedelem alapvető feltételeit tekintve – nem változott. (Miként arra az eljáró bíró az Indítvány IV. fejezetében is utal – valójában azért nem kívánná a támadott §-ok eltörlését (és ezzel az állami dohánymonopóliumot megállapító egyik szabály megsemmisítését), mert az már – lassan négy év távlatából – nagyobb társadalmi/gazdasági kárral járna. Ettől még persze – mint azt a Vékony kontra Magyarország ügy is bebizonyította – az egyéni károsultak most sincsenek elzárva esetleges jogos igényük bírósági úton történő érvényesítésétől.)
48. A *res iudicata*ra vonatkozó rendelkezésekből az következik, hogy a Trafiktörvénynek az Indítványban hivatkozott 2. §-a és 24. § (7) bekezdése alaptörvény-ellenessége ismételt vizsgálatának az Indítvány alapján – az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében – **kizárólag abban az esetben lehet helye, ha a körülmények alapvetően megváltoztak.**
49. Az Indítvány a körülmények alapvető megváltozásának a következő két okot tekinti:

- (i) egyrészt, hogy a koncessziót el nem nyert pályázók számára a dohánytermék-kiskereskedelmi pályázatok lezárultával elveszett a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység tovább folytatásának elvi lehetősége;
- (ii) másrészt, hogy a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat meghozatalát követően az Emberi Jogok Európai Bírósága („EJEB”) a Vékony kontra Magyarország ügyben megállapította az Emberi Jogok Európai Egyezménye („EJEE”) Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét.

(i) A dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység folytatásának lehetősége

50. Az indítványozó megalapozatlanul állítja, hogy a koncessziót el nem nyert pályázók számára elveszett a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység tovább folytatásának elvi lehetősége. **Nem szűnt meg a pályázati lehetőség**, így például a felperes pályázatának elbírálását követően is került meghirdetésre és értékelésre újabb koncessziós pályázat. Mindjárt 2013-ban három alkalommal, de még 2014-ben és 2015-ben is voltak új pályázati kiírások, méghozzá tömegesnek mondható mértékben.
51. Ez azt eredményezi, hogy az indítványozó által kifogásolt szabályozást illetően nem változott annak alkotmányos összefüggése: nemcsak, hogy nem sérült a vállalkozás alkotmányos joga [tehát az, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást, 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat], de még az a lehetőség sem veszett el, hogy az adott személyek egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozást valósítsanak meg.

(ii) A Vékony kontra Magyarország ügyben hozott EJEB ítélet

52. Az EJEB-nek a Vékony kontra Magyarország ügyben meghozott ítélete ugyancsak nem tekinthető a körülmények alapvető változásának. Amint azt az Alkotmánybíróság megállapította, az EJEB ítélete deklaratív, azaz nem jelenti közvetlenül a jogkérdések megváltozását, gyakorlata azonban segítséget nyújthat az alkotmányos alapjogok értelmezéséhez, tartalmuk és kiterjedésük meghatározásához, azzal, hogy a strasbourgi gyakorlat, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye az alapjogvédelemnek azt a minimum szintjét határozza meg, amelyet minden részes államnak biztosítania kell, továbbá a nemzeti jog ettől eltérő, magasabb követelményrendszert is kialakíthat az emberi jogok védelmére {4/2013. (II. 21.) AB határozat Indokolás [19]}.
53. Ez azonban nem jelenti azt, hogy
- (i) az EJEB bármely ítélete automatikusan a körülmények alapvető megváltozásának minősülne az Alkotmánybíróság minden, az EJEB ítéletével bármilyen vonatkozásban kapcsolatban lévő korábbi döntését illetően,
 - (ii) még ha az EJEB ítélete a körülmények megváltozásának is minősülne, az EJEB és az Alkotmánybíróság döntése közötti eltérés nem teszi automatikusan szükségessé az Alkotmánybíróság korábbi álláspontjának módosítását.
54. Véleményem szerint az EJEB ítélete nem indokolja az Alkotmánybíróság által a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatban követett megközelítésének a módosítását, figyelemmel arra, hogy az EJEB ítéletében nem jutott olyan következtetésre, hogy
- (i) ne lenne jogszerű a dohánytermékek-kiskereskedelmébe történő állami szabályozó intézkedés, sőt, elismeri, hogy „**nem vonja kétségbe a Kormány álláspontját, miszerint az intézkedés a fiatalok dohányzásának visszaszorítását célozza, ami a közérdekkel összhangban áll**” [Vékony kontra Magyarország 31. bekezdés],
 - (ii) a Magyar Állam ne hozhatta volna meg a Trafiktörvényt,
 - (iii) a Magyar Állam ne írhatta volna elő, hogy a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység csak egy koncessziós pályázaton való sikeres részvételt követően lehet végezni,
 - (iv) a dohánytermék-kiskereskedelemmel korábban foglalkozó vállalkozásoknak alanyi joguk lenne a tevékenység folytatására.

55. Az EJEB tehát nem önmagában a Trafiktörvény elfogadása és hatálybalépése, és különösen nem a támadott 2. §, valamint 24. § (7) bekezdésének rendelkezése, hanem a beavatkozásnak a kérelmezőre vonatkozó arányossága és az ügy körülményei körében jutott arra a következtetésre, hogy a kérelmező a szabályozó intézkedés okán túlzott egyéni terhet volt kénytelen viselni, amely az EJEB megítélése szerint az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét eredményezte [Vékony kontra Magyarország 37. bekezdés]. Márpedig az, hogy valamely intézkedés az érintett személyre túlzott terhet ró, nem absztrakt módon, hanem csak a konkrét eset körülményeit feltárva ítéltető meg. Az EJEB ítéletében annak megítélése során, hogy az intézkedés túlzott terhet rótt-e a kérelmezőre, figyelembe vette, hogy a kérelmező az engedély elvesztése a vállalkozás bevételeit egyharmadával csökkentette (33. bekezdés), régóta (majdnem húsz éven keresztül) végzett dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet (34. bekezdés).
56. Az előzőekből következően automatikusan nem állapítható meg minden, korábban dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet végző vállalkozás vonatkozásában az, hogy az intézkedés rájuk túlzott terhet rótt volna. **Ez azt is jelenti, hogy az EJEB megállapításai a szabályozás egészének alkotmánybírósági értékelésére nincsenek kihatással, s így önmagában az EJEB ítélet nem értékelhető a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat vonatkozásában a körülmények alapvető változásának.**
57. A tisztelt Alkotmánybíróság joggyakorlatában már előfordult olyan eset, amikor az Alkotmánybíróság az EJEB ítéletére tekintettel a korábbi döntéseivel ellentétes új döntést hozott. Az Alkotmánybíróság a 14/2000. (V. 12.) AB határozatában már vizsgálta a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény („*Btk.*”) 269/B. §-ának alkotmányosságát, és a megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Ezt követően az EJEB a Vajnai vs. Magyarország ügyben (33629/06. sz. kérelem) megállapította, hogy a vöröscsillag nyilvános használatának tiltása és szankcionálása – azaz a Btk. 269/B. § (1) bekezdése – sérti az EJE 10. cikkét². Ezt követően Vajnai Attila alkotmányjogi panasz útján indítványozta az Alkotmánybíróságnál a Btk. 269/B. § alaptörvény-ellenességének ismételt vizsgálatát és megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság – az ezen indítvány alapján meghozott – 4/2013. (II. 21.) AB határozatában megállapította azt, **hogy az EJEB ítélete olyan jelentős új körülményt jelent, amely szükségessé teszi az ismételt alkotmányossági vizsgálat lefolytatását, és ezáltal az újabb indítvány nem tekinthető „ítélt dolognak”**. A 4/2013. (II. 21.) AB határozat egyúttal a Btk. 269/B. §-át már alaptörvény-ellenesnek minősítette és megsemmisítette.
58. Fontos körülmény a 4/2013. (II. 21.) AB határozat kapcsán, hogy az EJEB a nemzetiszocialista és kommunista rendszerekkel összefüggő bűncselekmények Egyezményvel való összeegyeztethetőségét az Egyezmény 10. cikkével, tehát **a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő joggal összefüggésben vizsgálta**. Ehhez képest (ezzel tulajdonképpen szemben) az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető követelmények, **a büntető törvény tényállásaival szemben megkövetelt határozottság, pontosság és egyértelműség szempontjából megítélve** megállapítható, hogy az önkényuralmi jelképek használatát tényállásszerűen megvalósító magatartások esetén a büntetőjogi felelősség eldöntésénél a jogalkalmazónak az

² Vajnai kontra Magyarország ügyben hozott ítélet: „54. A Bíróság ezért úgy véli, hogy a vöröscsillag többértelműségére figyelemmel a szóban forgó tiltás túlságosan széles körű. Olyan tevékenységekre és eszmékre is kiterjed, amelyek egyértelműen a 10. cikk védelme alá esnek, s az inkriminált szimbólum különböző jelentéseinek a szétválasztására nincs kielégítő mód. Valójában a releváns magyar jog kísérletet sem tesz a különbségtételre. (...) 56. A vöröscsillag tiltása, valamint a vöröscsillag mögött meghúzódó támadó jellegű, önkényuralmi ideológia közötti kapcsolatot illetően a Bíróság hangsúlyozza, hogy ezen ideológia potenciális propagálása, bármilyen visszataszító is, önmagában nem indokolhatja büntetőjogi szankcióval való korlátozását. Egy olyan jelkép, amelynek a jelen ügy kontextusában – ahol egy önkényuralmi törekvésekkel köztudomás szerint nem rendelkező, bejegyzett politikai párt vezetője viselte – többféle jelentése is lehet, nem azonosítható veszélyes propagandával. A magyar büntető törvénykönyv 269/B.§-a azonban nem kívánja meg annak bizonyítását, hogy a tényleges használat önkényuralmi propagandának minősül. Ehelyett a pusztán használatot is cáfolhatatlanul önkényuralmi propagandának tekinti, kivéve, ha a használatra tudományos, művészeti, tájékoztatási vagy oktatási célból kerül sor (ld. fenti 41. bek. in fine). A Bíróság számára a tiltás ezen különbségtételt nem ismerő vonása megerősíti azt a megállapítást, hogy elfogadhatatlanul széles körű.”

alkotmányosság szempontjából megengedhetetlenül nagyszámú, egymásnak ellentmondó körülményre – a törvény indokolása, ellentétes eseti döntések, kommentárok – kell figyelemmel lennie. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Btk. 269/B. § (1) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sérti, és ezzel összefüggésben valósul meg a IX. cikk (1) bekezdés sérelme {Indokolás [71]-[73]}.

59. Felhívom a figyelmet ugyanakkor arra, hogy a jelen ügyben a fentiekől is eltérő a helyzet. A Vékony kontra Magyarország ügyben hozott **EJEB ítélet ugyanis nem azt állapította meg, hogy a Trafiktörvény, vagy annak valamely konkrét törvényi rendelkezése sértene az EJEE valamely rendelkezését** (ezzel szemben a Vajnai kontra Magyarország ügyben az EJEB ítélete 56. pontjában konkrétan nevesíti, hogy a Btk. 269/B. §-a nem fér össze az EJEE-vel). A Vékony kontra Magyarország ügyben hozott EJEB ítélet pusztán azt állapította meg, hogy **a beavatkozás mértéke és az ügy körülményei** – például a pályázati eljárás feltételrendszere, a kártalanítás hiánya, a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység megszüntetésére szabott határidő rövidege – ütköznek az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkébe és okoztak jogsérelmet a kérelmezőnek.³ A Vékony kontra Magyarország ügyben hozott EJEB ítélet tehát sem a dohánykiskereskedelmi monopólium létrehozásának, sem a Trafiktörvénynek vagy annak valamely konkrét (támadott) rendelkezésének jogszerűségét nem vonta kétségbe (sőt, az intézkedést önmagában a közérdekkel összhangban lévőknek fogadta el).
60. **Tekintettel arra, hogy továbbra sincs tehát olyan EJEB ítélet, amely a Trafiktörvénynek az Indítványban hivatkozott 2. §-át vagy 24. § (7) bekezdését az EJEE valamely rendelkezésével ellentétesnek találta volna, az Abtv. 31. § (1) bekezdés szerinti alapvető körülményváltozás nem állhat fenn. Alapvető körülményváltozás hiányában pedig az Abtv. 31. § (1) bekezdése alapján nincs helye a Trafiktörvény alaptörvény-ellenessége ismételt vizsgálatának, mivel a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozattal már elbírált, ítélt dologról („res iudicata”) van szó.**
61. Megjegyzendő továbbá, hogy a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatot az Alkotmánybíróság természetesen szintén nemcsak a Trafiktörvény, hanem az ügy összes körülménye (a pályázati eljárás feltételei, az „automatikus” kártalanítás hiánya stb.) ismeretében hozta meg. Az ügy körülményeinek ismerete és vizsgálata – amelyeken az EJEB ítélete is alapult – tehát semmi esetre sem tekinthető a körülmények alapvető megváltozásának a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozathoz képest az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében.
62. **Figyelemmel a fent kifejtettekre, álláspontom szerint a tisztelt Alkotmánybíróságnak az indítványt az Abtv. 31. § (1) bekezdés és 64. § f) pontja alapján – mivel ítélt dologra irányul – vissza kell utasítania.**

*

III. Az indítvány érdemi elutasításának szükségességéről

63. Arra az esetre, ha a tisztelt Alkotmánybíróság érdemben is vizsgálná az Indítványban foglaltakat, álláspontom szerint azt szükséges megállapítani, hogy a megalapozatlan Indítvány elutasításának van helye, mivel a peres eljárásban eljáró bíróság által hivatkozott jogszabályi rendelkezések nem ellentétesek sem az Alaptörvény, sem a hivatkozott nemzetközi szerződés rendelkezéseivel. Végezetül rá kívánok mutatni arra is, hogy a Vékony kontra Magyarország ügy jelentős ellentmondásai önmagukban is kérdésessé teszik, hogy az valóban – legalábbis

³ Vékony kontra Magyarország EJEB ítélet: „31. A Bíróság figyelemmel van a felek részben eltérő álláspontjára a beavatkozás jogszerűségét és célját illetően. A maga részéről nem vonja kétségbe a Kormány álláspontját, miszerint az intézkedés a fiatalok dohányzásának visszaszorítását célozza, ami a közérdekkel összhangban áll. Ugyanakkor úgy tartja, hogy nem szükséges az intézkedés jogszerűségének mélyebb vizsgálatába bocsátkozni, mivel még abban az esetben is, ha a beavatkozás „törvényességét” feltételezzük, az ügy körülményei az alábbiakban – az arányosság kérdését taglaló bekezdésekben (ld. lenti 32-36. bekezdések) – felsorolt indokok miatt a kérelmező Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke szerinti jogainak sérelmét eredményezik.”

ebben a formájában maradéktalanul – irányadónak tekinthető-e abban a tekintetben, hogy ennek tartalmával töltsse meg az Alkotmánybíróság a hazai joggyakorlatot.

III.1. A Trafiktörvény 2. § és 24. § (7) bekezdés nem alaptörvény-ellenes, illetve nem ütközik az EJEE rendelkezéseibe sem

64. A Trafiktörvény megalkotása a dohányzás elleni küzdelem egyik jogpolitikai eszköze, amely jogpolitikai cél egyébként az EU jogalkotásban is markánsan megjelenik. A Trafiktörvény az alkotmányos alapelvek tiszteletben tartása mellett, a jogalkotásra előírt rendben került megalkotásra. Magyarországon az EU más államaihoz (Franciaország, Ausztria, Spanyolország, Olaszország) hasonlóan dohányboltok kiskereskedelmi hálózata jött létre, amelynek következtében a speciális dohánytermék árusító boltokba tilos kiskorú személyeknek a belépés, a dohánytermékek kikerültek az általános kiskereskedelmi forgalomból, s ez a dohányzással kapcsolatos tiltó rendelkezések betartatását megkönnyíti. A dohánytermék kiskereskedelem folytatására jogosító koncessziós szerződések megkötésére kiírt, nyílt pályázatokon bárki indulhat, aki az alapvető minimális követelményeknek megfelel.
65. Az Indítványban megsemmisíteni javasolt Trafiktörvény 2. § és 24. § (7) bekezdései a Magyarországon a dohánytermék-kiskereskedelmi koncessziós rendszer, e kereskedelmi tevékenység engedélyhez kötése, és a dohánytermékek beszerzési forrásai, valamint a korábban ilyen tevékenységet végzők tekintetében tartalmaznak alapvető rendelkezéseket.
66. Kiemelendő, hogy a Trafiktörvény, illetve az dohánykiskereskedelmi monopólium bevezetése az Európai Unió által lefolytatott több vizsgálat során is jogszerűnek bizonyult, **és az ezzel összefüggésben indult eljárás ún. EU Pilot szakaszban lezárult.**
- (i) A Trafiktörvény 2. §-a és 24. § (7) bekezdése nem alaptörvény-ellenes
67. A 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat a Trafiktörvény 2. §-a vonatkozásában már egyértelműen megállapította, hogy az nem alaptörvény-ellenes, mivel nem sérti az Alaptörvény XIII. cikkét (tulajdonhoz való jog), XII. cikk (1) bekezdését (vállalkozáshoz való jog), és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését (az alapjogok alkotmányos korlátozásának feltételeit rögzítő alaptörvényi rendelkezések) sem.
68. Az Alkotmánybíróság a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatában egyértelműen rögzítette a következőket:
- [Tulajdonhoz való jog]*
- A dohánykiskereskedelmi-tevékenység, mint gazdasági tevékenység nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének az oltalma alatt. Önmagában az, hogy a panaszosok hosszabb időn át, határozatlan időtartamra szóló működési engedély alapján – az abban megjelölt üzlethelyiségben és üzletkörben – dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet folytattak, amelyből rendszeres jövedelemre tettek szert, **nem jelenti azt, hogy az említett gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak lenne tekinthető, és mint ilyen az Alaptörvény XIII. cikk oltalma alatt állna** {Indokolás [20]}.
69. Az Alkotmánybíróság megerősítette azt, hogy az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való alapjog nem garantálja a vállalkozások/vállalkozók által a vállalkozási tevékenység végzéséhez szükséges és annak megkezdésekor eszközölt beruházások és beszerzett eszközök piaci értékállóságát {Indokolás [23]}.
70. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint **a vizsgált esetben megszerzett tulajdon, illetve alkotmányosan védett tulajdoni váromány elvonására, kisajátítására nem került sor**, így nem áll fenn az állam Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kártalanítási kötelezettsége sem. A panaszosok által a Trafiktörvény hatályba lépése előtt hatósági engedély

birtokában végzett dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység, mint gazdasági tevékenység nem tartozik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjog védelmi körébe. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy **a támadott törvényi rendelkezések ex lege nem szüntették meg a panaszosok által korábban gyakorolt dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység folytatásának a lehetőségét**; a trafiktörvény számukra is lehetőséget ad koncessziós pályázat benyújtására, és eredményes pályázás esetén a dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság és engedély megszerzésére. (...) A támadott törvényi rendelkezések nem vonják el a panaszosok korábban eszközölt szükséges beruházásai, és a vállalkozási tevékenység érdekében beszerzett eszközei fölött fennálló tulajdonjogát, és – a fentebb már kifejtettek szerint – vagyoni értékű jogtól sem fosztják meg a panaszosokat. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint **a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének a reménye, az ebből eredő várható profit nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak** {Indokolás [24]}.

[Vállalkozáshoz való jog]

71. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében a vállalkozáshoz való jog alapjog, amely azt jelenti, hogy bárkinek az Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, másként megfogalmazva a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. **A vállalkozás joga nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy 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 {54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [155]}. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának a meghatározása során arra is rámutatott, hogy „[a] **vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne**” {282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [161]}.
72. **Meg kívánom jegyezni, hogy a 3024/2015. (II.9.) AB határozatban – amely egyébként a Vékony kontra Magyarország ügyben hozott ítéletet követően keletkezett – az Alkotmánybíróság szó szerint megerősítette a fenti gyakorlatot, köztük éppen a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatban foglaltakat.**⁴

[Az alapjogok alkotmányos korlátozásának feltételeit rögzítő alaptörvényi rendelkezéseknek való megfelelés]

73. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében, valamint XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjogok, továbbá az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében foglalt, az államot terhelő alkotmányos kötelezettség teljesítése megfelelő súlyú alkotmányos indokát adják a vállalkozáshoz való alapjog korlátozásának, ezért az Alaptörvény I. cikk (3)

⁴ „Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a vállalkozáshoz való jog alapjog, amely azt jelenti, hogy bárkinek az Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, másként megfogalmazva a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy 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. {54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítette a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [153]–[154]}. (...) Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának a sérelmét akkor állapította meg, amikor a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta {71/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 699, 709.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat [40]}.” {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, [28]–[29]}”

bekezdésében foglalt, az alapjogi korlátozás alkotmányosságának a feltételét képező szükségesség a vizsgált esetben fennáll. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt arányosság alaptörvényi feltételét vizsgálva az Alkotmánybíróság szerint a támadott törvényi rendelkezések nemcsak szükséges, de arányos korlátozásnak is tekinthetők. A dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység állami monopóliumba vétele és ezen keresztül a panaszosok e tevékenység vállalkozás keretében történő gyakorlásához való jogának a korlátozása alkotmányos alapjogok védelmét, illetve az ezt biztosító, az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség teljesítését szolgálja. Ezen kívül a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység a kereskedelemről szóló törvény hatálya alatt is engedélyhez kötött tevékenységként került szabályozásra, azaz állami korlátozás alatt állt; az állami monopólium bevezetése (amely az európai államokban nem példa nélküli) a korlátozás szigorítását jelenti, de ezt a közérdek, és a fent megjelölt alkotmányos alapjogok védelme kellő alkotmányos súllyal támasztja alá [lásd a határozat indokolásának 30-31. pontját].

74. **Álláspontom szerint a tisztelt Alkotmánybíróság fenti megállapításai változatlanul irányadók az Indítvány elbírálása során is, hiszen az Indítvány a Trafiktörvény 2. § és 24. § (7) bekezdését ugyanazon alkotmányjogi összefüggésekben támadja, mint amelyeket a tisztelt Alkotmánybíróság a korábbi határozatában már elbírált. Ebből következően az Indítvány alapján a Trafiktörvény 2. § és 24. § (7) bekezdés alaptörvény-ellenessége megállapításának nincs helye.**

(ii) A Trafiktörvény 2. §-a és 24. § (7) bekezdése nem ütközik az EJEB rendelkezéseibe sem

75. Arra az esetre, ha a tisztelt Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Vékony kontra Magyarország ügyben hozott EJEB ítéletet a körülmények jelentős megváltozásának kellene tekinteni az Abtv. 31. § (3) bekezdése értelmében, és az Indítvány alapján vizsgálni kell azt, hogy a Trafiktörvény 2. § és 24. § (7) bekezdés az EJEB Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkébe ütközik-e, a következő észrevételeket kívánom tenni.

76. Az EJEB a Vékony kontra Magyarország ítéletben nem önmagában a Trafiktörvény elfogadása és hatálybalépése, hanem a beavatkozásnak a kérelmezőre vonatkozó arányossága és az ügy körülményei körében jutott arra a következtetésre, hogy a kérelmező a szabályozó intézkedés okán túlzott egyéni terhet volt kénytelen viselni, amely az EJEB megítélése szerint az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét eredményezte [Vékony kontra Magyarország ítélet 37. pont]. Márpedig az, hogy valamely intézkedés az érintett személyre túlzott terhet ró, **nem absztrakt módon, hanem csak a konkrét eset körülményeit feltárva ítéltető meg.** Az EJEB ítéletében annak megítélése során, hogy az intézkedés túlzott terhet rótt-e a kérelmezőre, figyelembe vette, hogy a kérelmező engedélyének elvesztése a vállalkozás bevételeit egyharmadával csökkentette [33. pont], régóta (majdnem húsz éven keresztül) végzett dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet [34. Pont].

77. Ebből következően automatikusan nem állapítható meg minden, korábban dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet végző vállalkozás vonatkozásában az, hogy az intézkedés rájuk túlzott terhet rótt volna. Ez azt is jelenti, hogy **az EJEB megállapításai a szabályozás egészének alkotmánybírósági értékelésére nincsenek kihatással, és az EJEB ítéletéből nem vonható le az a következtetés, hogy akár a szabályozás egésze, akár csak a Trafiktörvény 2. § és 24. § (7) bekezdése az EJEB Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkébe ütközne.**

78. Amint arra már utaltam, a Vékony kontra Magyarország ügyben hozott EJEB ítélet nem azt állapította meg, hogy a Trafiktörvény, vagy annak valamely konkrét rendelkezése sértené az EJEB valamely rendelkezését. A Vékony kontra Magyarország ügyben hozott EJEB ítélet pusztán azt állapította meg, hogy a beavatkozás mértéke és az ügy körülményei – **például a pályázati eljárás feltételrendszere, a kártalanítás hiánya, a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység megszüntetésére szabott határidő rövidege** – ütköznek az EJEB Első

Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkébe és okoztak jogsérelmet a kérelmezőknek.⁵ A Vékony kontra Magyarország ügyben hozott EJEB ítélet tehát sem a dohánykiskereskedelmi monopólium létrehozásának, sem a Trafiktörvénynek vagy annak valamely konkrét rendelkezésének jogszerűségét nem vonta kétségbe – sőt az intézkedés törvényes jellegét és közérdekű célját el is fogadta. A Vékony kontra Magyarország ügyben hozott ítélet a beavatkozás arányossága és az ügy körülményei – például jogorvoslati jog és kártalanítás hiánya – körében állapította meg a jogsértést, amely megállapítás – jellegét tekintve, és hangsúlyosan csak elvileg – legfeljebb mulasztásos alaptörvény-ellenesség megállapítására szolgáltatathatna okot, de a Trafiktörvény 2. § és 24. § (7) bekezdés megsemmisítését nem eredményezheti.

79. Meg kívánom jegyezni, hogy álláspontom szerint az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkébe a Trafiktörvény 2. § és 24. § (7) bek. egyébként sem ütközik. Az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikke a következőket mondja ki:
80. *„Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”*
81. A dohánykiskereskedelmi monopólium bevezetése, illetve az Indítványban hivatkozott Trafiktörvény 2. § – ahogy azt egyébként a 3194/2014 (VII.15.) AB határozat is részletesen kifejti – a köz érdekében, méghozzá közegészségügyi célból történő korlátozásnak tekintendő, amelyre az államoknak jogosultságuk van az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikk második bekezdése szerint.
82. **Ennek megfelelően nem állapítható meg a Trafiktörvény 2. § és 24. § (7) bekezdés vonatkozásában az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének megsértése sem.**

III.3. A Trafiktörvény 2. § és 24. § (7) bekezdés indítványozott megsemmisítésének várható jogkövetkezései

83. Szükséges figyelembe venni azt, hogy abban az esetben, ha a tisztelt Alkotmánybíróság az Indítványnak megfelelően megsemmisítené a Trafiktörvény 2. § és 24. § (7) bek. rendelkezéseit, az milyen jogkövetkezményeket vonna maga után.
84. Ahogyan azt a felperesek maguk is kifejtették, az Indítvány szerinti jogszabályi rendelkezések megsemmisítéséből nem következne a felperesek – és a többi dohánykiskereskedelmi jogosultságot elvesztett vállalkozó – kárainak és jogsérelmének orvoslása, sőt, a megsemmisítés a több ezer dohánykiskereskedő vonatkozásában új és jelentős károkat okozna.
85. Amennyiben tehát a tisztelt Alkotmánybíróság mégis úgy látná, hogy alapjog-sérelem következett be a dohánykiskereskedelmi monopólium bevezetésével, illetve a Trafiktörvény 2. § útján, úgy ezen alapjogsérelmet a Trafiktörvény 2. § és 24. § (7) bekezdésének megsemmisítése nem tudná orvosolni. Orvoslást ez esetben álláspontom szerint legfeljebb az jelenthetne, ha a felperesek, illetve az érintett korábbi dohánykiskereskedő vállalkozók részére az őket igazoltan

⁵ Vékony kontra Magyarország EJEB ítélet: „31. A Bíróság figyelemmel van a felek részben eltérő álláspontjára a beavatkozás jogszerűségét és célját illetően. A maga részéről nem vonja kétségbe a Kormány álláspontját, miszerint az intézkedés a fiatalok dohányzásának visszaszorítását célozza, ami a közérdekkel összhangban áll. Ugyanakkor úgy tartja, hogy nem szükséges az intézkedés jogszerűségének mélyebb vizsgálatába bocsátkozni, mivel még abban az esetben is, ha a beavatkozás „törvényességét” feltételezzük, az ügy körülményei az alábbiakban – az arányosság kérdését taglaló bekezdésekben (ld. lenti 32-36. bekezdések) – felsorolt indokok miatt a kérelmező Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke szerinti jogainak sérelmét eredményezik.”

ért károk megtérítésre kerülnének, illetve – a jövőre nézve – ha a jogalkotó további garanciális szabályokat fogadna el a koncessziós pályázati eljáráshoz kapcsolódóan (például jogorvoslatihoz való jog biztosítása, pontozási szabályok egyértelműsítése stb.).

86. De éppen a **legfontosabb jogkövetkezmény, azaz a kártérítés tekintetében** – miként azt a felperes határozottan, jogi szakvéleményekkel alátámasztva állítja – **korábban is rendelkezésre állt, és most is rendelkezésre áll a bírói út lehetősége; éppen ezért zajlik jelenleg is a Fővárosi Törvényszék előtti per.** Ehhez semmilyen intézkedésre, így a támadott jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére nincs szükség, és egy esetleges ilyen döntés nem segítené semmiben sem a kártérítési kereset elbírálását.

III.4. Vékony kontra Magyarország ítéletről

87. A Vékony kontra Magyarország ítélet („*Ítélet*”) kapcsán fel kell hívni a figyelmet arra a számos ellentmondásra, valamint az Ítélet erősen átpolitizált jellegére, amely eleve kétséges teszi, hogy az ítélet önmagában alapul szolgálhatna arra, hogy az Alkotmánybíróság a 3194/2014 (VII.15.) AB határozatban foglaltakat felülvizsgálja.

88. Először is rá kell mutatni arra, hogy az Ítélet a Vékony úr által előterjesztett kérelem befogadhatóságáról döntött; következőképpen úgy ítélte meg, hogy Magyarországon egy esetlegesen benyújtott kártérítési kereset – figyelemmel a korábbi hazai joggyakorlatra, amelyik csak nagyon szűk körben (*ad hominem*, vagy diszfunkcionális jogalkotás esetén) engedte meg a jogalkotással okozott kárigény érvényesítését – nem minősül hatékony jogorvoslatnak [lásd az Ítélet 24. pontját]. Ehhez képest érdekes körülmény, hogy

- a. a jelen ügyben éppen egy, a felperesek által hatékonynak tekintett, Magyarországon, magyar bíróság előtt indított kártérítési keresetben kéri marasztalni a Magyar Államot; és semmilyen konkrét bizonyíték nem volt arra – mivel Magyarországon nincs precedensjog – hogy ez az út nem minősülhetett volna (legalább részben) már 2013-2014-ben is kellő hatékonyságú jogorvoslatnak;
- b. ráadásul, néhány hónappal később már maga az EJEB is meghaladta a korábbi gyakorlatát a Laurus Invest Kft. és társai kontra Magyarország ügyben (23265/13), kimondva, hogy a hazai bíróság előtti kártérítési per megindítása igenis hatékony jogorvoslati eszköz lehet, és az ún. „nyerőgépek” üzemeltetőit arra kötelezte, hogy folytassák le Magyarországon a kártérítési pereket. (Megjegyzendő, hogy mindezt a következtetésre azért jutott az EJEB, mert „elmozdulásnak” értékelte azt a tényt, hogy az egyik ügyben eljáró magyar bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő az Európai Unió Bíróságánál („*EUB*”) a szerencsejáték-szabályozás egyes elemeinek az uniós jogba való ütközésének kimondása végett. Mivel az EUB alapvetően helyt adott a bíróság kérelmének, ezért az EJEB szerint megnyílt a reális lehetősége annak, hogy a felperesek a káraikat érvényesíthetik (lásd a vonatkozó ítélet 38-44 pontjait)). Ugyanakkor, mivel precedensjog ezekben az ügyekben sincs, **továbbá a jogalkotással okozott kár tilalmának korábbi hazai joggyakorlatát semmiben sem érinti az, hogy egy jogszabályról az EUB kimondta, hogy az az uniós joggal ellentétes (ettől még nem változik meg önmagában a jogalkotással okozott kár megtérítésének bírósági joggyakorlata), ezért kimondható, hogy – egy alapvetően irreleváns, az EUB döntésére való hivatkozással – (alig pár hónapon belül) érdemben haladta már meg az EJEB a saját, a Vékony-ügyben felállított álláspontját arról, hogy be kell-e fogadnia a jelen ügy alapjául szolgáló pereket;**
- c. ha tehát már 2015 elején is ugyanazokat a jogelveket vallotta volna az EJEB az egyébként teljesen hasonló ügyekben, mint pár hónappal később, akkor nem fogadhatta volna be a Vékony-ügyet, és ma nem is vitatkozhatnánk annak tartalmáról. E körben nem tudok szó nélkül elmenni azon körülmény mellett, hogy a hazai

intézkedés – a nemzetközi dohánylobbinak köszönhetően – nemzetközi hullámokat vetett, amely (megítélésem szerint) kihatással lehetett az EJEB eljárására is.

89. Bízom abban, hogy a fentiek bemutatásával legalább kételyt ébreszthettem abban a tekintetben, hogy a Vékony-ügy megszületése eleve kifogástalan lett volna. Ugyanakkor tartalmi kifogásaim is voltak, illetve vannak az Ítélettel kapcsolatban.
90. Az Ítélet arra hivatkozik, hogy az a tény, hogy Vékony úr többé nem árulhatott a vegyesboltjában dohányt, az Egyezmény Első jegyzőkönyvének 1. cikkébe ütközik. A cikkely – érdemét tekintve – az 1. bekezdésében azt mondja ki, hogy a tulajdonától senkit sem lehet önkényesen megfosztani **kivéve**, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Ugyanakkor az 1. cikk 2. bekezdése azonban azt is kimondja, hogy **„az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák”**.
91. Az EJEB maga is úgy látja [lásd Ítélet, 35. pont], hogy ebben az ügyben nem a tulajdonjog elvonásáról (tehát önkényes kisajátításról) kell beszélni – összhangban egyébként az Alkotmánybíróság 3194/2014 (VII.15.) AB határozatával –, **hanem a dohányvárusítási jogosultság elvesztése legfeljebb a panaszos javainak a köz érdekében való korlátozását jelenti, ezért az Első jegyzőkönyv 1. cikk 2. bekezdése alapján kell értelmezni az egész ügyet**. Mivel az 1. cikk 2. bekezdésének **szövegéből önmagában az EJEB szerint sem következne az, hogy az egyéni érdekek sérelmét, illetve annak mértékét az államoknak a köz érdekében hozott bármely intézkedésével szemben vizsgálni kellene, ezért az EJEB a joggyakorlattal terjesztette ki az egész rendelkezésre (így a 2. bekezdésre) is azt a követelményt, hogy nemcsak a tulajdonjog konkrét elvonása, de a javak használatának korlátozása esetén is „arányossági korlátot” kell felállítani**. Ezt lényegében egy 1986-ban hozott eseti döntéssel alapozta meg [lásd: *James and Others v. the United Kingdom*].
92. Azt pedig, hogy az egyéni érdek sérelme – ti. esetünkben a javak korlátozása – mikor nem áll arányban a közérdekű céllal (amely cél egyébként mindvégig elismert maradt az eljárásban) a Bíróság szintén eseti döntésekkel (pl. Rosenzweig-ügy) támasztotta alá. **Eszerint akkor minősül aránytalannak a javak állam által történő korlátozása, ha ez egyéni és túlzott terhet jelent a panaszos számára** (*individual and excessive burden*).
93. Álláspontom szerint – és ezt a Vékony-ügyhöz csatolt különvélemények is kiválóan alátámasztják – ma már nem tekinthető automatikusnak az 1986-os eseti döntés alkalmazásának kényszere. Álláspontom szerint ugyanis – **az EJEB contra legem joggyakorlatán túl – semmi sem támasztja alá azt, hogy az Első jegyzőkönyv 1. cikk 2. bekezdését az 1. bekezdés fényében kell értelmezni, hiszen nem véletlen, hogy az egyik a tulajdonjog elvonásáról, és annak feltételeiről beszél, a másik „csak” a javak használatának korlátozásáról – feltételek nélkül**. Ha ez utóbbi közérdekből történik, ráadásul törvény alapján, az abban foglalt feltételekkel (mint esetünkben), akkor nincs helye egyéb szempontok vizsgálatának, legfeljebb annak, hogy valóban van-e, de legalább vélelmezhető-e közérdek az állam intézkedése mögött.
94. Nem tartható szerintem az a joggyakorlat sem – de az Alkotmánybíróság előtt, amelyik absztrakt módon vizsgálja a kérdést biztosan nem –, hogy ha már vizsgáljuk az egyéni érdeket a javak korlátozásának szempontjából, akkor azt főleg abból a szempontból vizsgáljuk, hogy egyénileg túlzottan nagy terhet jelent-e az intézkedés. Mivel közérdekről van szó, álláspontom szerint **legfeljebb azt lehetne vizsgálni, hogy a közérdekkel összefér-e az egyén jogainak korlátozása általában, ha valóban van olyan társadalmi érdek, amelyet az állam az intézkedéssel céloz**. Azaz, általában érvelhető-e az, hogy csak dohány-szaboltokban lehessen kapni ilyen terméket, még ha az az egyén sérelmével jár is. Ez pedig – álláspontom szerint – nem vitatható. **Nem lehet csak a panaszos – egyoldalú és súlyos – egyéni érdekét önmagában az arányosság mércéjévé tenni: valóban össze kell mérni a közérdekkel elérni kívánt céllal és annak megalapozottságával**. Felmerül e körben ugyanis a kérdés: miközben

az EJEB csak a panaszos egyéni érdekei sérelmének súlyossága alapján már önmagában megítéli a jogsértést, vajon hol értékelte, hol vette figyelembe például az egyéni érdek sérelmével szemben azt, hogy a panaszos maga is haszonélvezője volt egy káros termék értékesítésének, amely társadalmi szinten kimutatható károkat okozott, és ezzel szemben az állam teljes joggal cselekedni kíván (az értékesítési csatornák és a volumen fokozatos szűkítésével)?

95. Esetünkben egyébként álláspontom szerint azt sem lehet mondani, hogy az EJEB helyesen értelmezte az *excessive burden*-t (azaz az egyéni és túlzott teher fogalmát). Ezt ugyanis érdemben nem vizsgálta meg – márpedig nem lehet feltételezésekre alapítani azt, hogy valóban lényeges a bekövetkezett jogsértés. Magyarország az egész panaszosi érvelést vitatta, s teljesen más jogalapon, így az EJEB-nek meg kellett volna vizsgálnia azt is, hogy valóban a panaszos által írtak szerint zárt-e be a bolt, s nincs-e esetleg más oka (is) ennek (pl. az online pénztárgépek bevezetése). Annál is inkább indokolt ez, mert – ismereteim szerint – a boltok döntő többsége nem zárt be az intézkedés miatt. Erről az Ítélet természetesen mélyen hallgat.
96. Mivel a koncessziós eljárás maga érdemben nem volt tárgya az EJEB előtti eljárásnak (ezt a Bíróság maga mondta ki) az ügyet csak a törvényi rendelkezésekkel összefüggésben lehetett volna értelmezni. Mivel – saját bevallásuk szerint – nem is vizsgálták az eljárást, mindent, ami spekulatív, „politikai” megállapítás az Ítéletben (különösen a tényállásnál, illetve a 34. és 36. pontokban) figyelmen kívül kellene hagyni egyébként is.
97. Az Ítélet 36. pontjának tarthatatlansága (durván átpolitizált jellege miatt) önmagában is elvi jelentőségű kérdés – mint erre a párhuzamos indokolások rámutattak. Nem lehet dolga az EJEB-nek ugyanis, hogy megmondja, hogy miként kell egy pályázati eljárást lebonyolítani.
98. A 36. pontban írtakat egyébként – álláspontom szerint – pontról-pontra cáfolni lehet. Először is, felmerül a kérdés, hogy ha konkrét jogsértést vizsgáltak, s a pályázatra is kiterjedően tettek megállapításokat, akkor miért nem nézték például azt is, hogy a panaszos (mint ez abban a perben kiderült) igen gyenge pályázatot adott be – esélye sem volt nyerni, minden objektív mérce szerint. Ráadásul, olyan érveket rónak fel a 36. pontban, amelyeket Magyarország nem is teljesíthetett volna: az Európai Unió Bizottsága már azt is kifogásolta a törvény megalkotásának folyamatában, hogy a GYES-ről visszatérő anyukákat előnyben lehessen részesíteni a pályázati eljárásban (ki is kellett venni az eredeti törvényjavaslatból); így bármely olyan előny, amely az új piacon a régi szereplők versenyelőnyét jelentette volna, azonnal az EUMSz rendelkezéseibe ütközött volna. Továbbá, az EJEB azért sem mondhatja meg, hogy mindenki, aki „régifutkos” volt, annak a jogait meg kellett volna hagyni, mert – azon túl, hogy erre nincs felhatalmazása – beleavatkozna a Kormány azon szabad döntésébe, hogy az elárúsító helyek számát is csökkentse.
99. Az is erősen vitatható, hogy valóban kevés lett volna az idő arra, hogy a futkosok a helyzetre felkészülhessenek. Emlékeztetni kívánok arra, hogy (i) a vonatkozó törvényjavaslat 2011 (!) őszén került betervezésre; (ii) azonnal és mindvégig kiemelt sajtónyilvánosságot kapott; (iii) a végszavazást a 98/34/EK Irányelv szerinti notifikációs eljárás miatt elhalasztották 2012 tavaszáról az év őszére; és (iv) a hatályba lépés is csúszott több, mint fél évet. Mindeközben az EU Bizottsága folyamatosan górcső alatt tartotta a folyamatokat; a változtatások döntő részét éppen a különböző EU-s és szakmai kifogások miatt kellett eszközölni, amelyeket mindvégig élénk társadalmi vita és komoly hírverés követett. A sarokszámok ugyanakkor – miszerint maximum 6.000 elárúsítóhely maradhat – már 2011. novembere óta ismertek voltak, ezért mindenki számára világos volt, hogy lesznek olyanok, akik nem jutnak a dohányárúsítás jogához annak ellenére, hogy korábban ezzel foglalkoztak. Nem lehet, hogy a felkészülési időt szűken értelmezzük, hiszen a törvényjavaslat vitája és elfogadása a teljes nyilvánosság előtt több, mint egy éven át zajlott, és csak az elfogadást követő újabb szűk év elteltével kellett mindazoknak felhagyni a tevékenységgel, akik többé dohányárúsításra nem voltak jogosultak. Önmagában ez is elég idő arra, hogy gondos és ésszerű magatartással a panaszos is felkészülhetett volna arra, hogy kiszorul a koncessziót nyerők köréből; a döntő többség fel is készült erre, illetve ma is működik.

III.5. Egyéb megjegyzések

100. Az indítványozó a támadott jogszabályi rendelkezéseket *ex tunc* hatállyal kéri megsemmisíteni a tisztelt Alkotmánybíróságtól. Amellett, hogy a fentiek alapján álláspontom szerint teljességgel megalapozatlan az Indítvány, és a jelenleg működő rendszer egyik napról a másikra történő megváltoztatása beláthatatlan piaci következményekkel járna; számomra teljességgel érthetetlen az *ex tunc* hatállyal történő megsemmisítés iránti kérelem is. Utalok arra, hogy Abtv. 45. § (3) bekezdése szerint „*a jogszabály megsemmisítése - a (6) bekezdésben foglalt eset kivételével - nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.*”

*

IV. Összegzés

101. A fentiekben leírtakkal részletesen bemutattam, hogy az Indítvány számos alaki hibában szenved. Elsősorban abban, hogy **az alapul fekvő perben a perbíróságnak nem kell alkalmazni a Trafiktörvényt, amely csak tényállási eleme a pernek és nem az alkalmazandó jogot jelenti.** Következésképpen a bírói normakontroll indítvány nem szabályszerű; **sőt tartalmát tekintve inkább – tiltott módon - mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló kérelemnek minősül.**
102. Ugyancsak a visszautasításra ad indokot meglátásom szerint, hogy **a körülmények alapvető megváltozásának hiányában a bírói kezdeményezés már ítélt dologra irányul,** így ezért is helye van a bírói indítvány visszautasításának.
103. Érdemét tekintve pedig úgy látom, hogy a Vékony kontra Magyarország ügy nem elég indok arra, hogy az Alkotmánybíróság a 3194/2014 (VII.15.) AB határozatával szembe helyezkedjen. A támadott jogszabályhelyek nem sértik az Alaptörvénynek a tulajdonvédelemre, vagy a vállalkozás szabadságára és az alapjogi korlátozásokra vonatkozó alapelveit; így pedig nem ellentétesek az Alaptörvénnyel, de még az Emberi Jogok Európai Egyezményébe, vagy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésbe sem ütköznek.
104. **Mindezek okán elsődleges azt kérem, hogy a III/00351/2017. ügyszámon előterjesztett bírói indítványt a tisztelt Alkotmánybíróság utasítsa vissza, figyelemmel arra, hogy a bírói normakontroll indítvány nem felel meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében írt, illetve – többek között – a határozottság és indokoltság az Abtv. 52. § (1b) bekezdésébe foglalt feltételeinek; továbbá az Abtv. 31. § (1) bekezdésbe is ütközik.**
105. **Másodlagos álláspontom szerint a bírói indítvány érdemét tekintve is megalapozatlan, ezért azt el kell utasítani.**

Budapest, 2017. február 21.

Tisztelettel:

László János
országgyűlési képviselő, a törvényjavaslat előterjesztője,
Miniszterelnökséget vezető miniszter