

31/2021. (XII. 1.) AB HATÁROZAT

a kábítószer fogalmának a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 459. § (1) bekezdés 18. pont a)–b) alpontjaiban való szabályozásával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Handó Tünde, dr. Márki Zoltán és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 459. § (1) bekezdés 18. pont a)–b) alpontjaiban nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a kábítószer fogalmát. Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. szeptember hó 30. napjáig tegyen eleget.
2. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 459. § (1) bekezdés 18. pont a)–b) alpontjai alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint alkalmazási tilalmának a kimondására irányuló indítványt elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 459. § (1) bekezdés 33. pontja, továbbá az 1979. évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben, az 1971. évi február hó 21. napján aláírt egyezmény módosításának kihirdetéséről és az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény módosításáról szóló 2020. évi CLIV. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte 8.B.13/2020. számon folyamatban lévő büntetőeljárást felfüggesztette, és egyidejűleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 459. § (1) bekezdés 18. pont a)–b) alpontjai, valamint 33. pontja, továbbá az 1979. évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben, az 1971. évi február hó 21. napján aláírt egyezmény módosításának kihirdetéséről és az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény módosításáról szóló 2020. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Mód. tv.) alaptörvény-ellenességének a megállapítása és megsemmisítése iránt. Az indítványozó az alaptörvény-ellenességet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján tartotta megállapíthatónak. Kérte egyúttal, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezzen a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazásának a tilalmáról is.
- [2] Az indítványozó előadta, hogy az alapul fekvő büntetőeljárás egyéb bűncselekmények mellett a Btk. 176. § (1) bekezdésébe ütköző kábítószer-kereskedelem büntette, továbbá Btk. 178. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés b) pontja szerint minősülő kábítószer birtoklása büntett miatt van folyamatban. A vádirati tényállás releváns része értelmében a vádlottak egyike kábítószer vásárlása céljából találkozott a másik vádlottal. Az eladó ADB-FUBINACA nevű szert ajánlott fel megvásárlása. Az ügylet nem jött létre, a vevő azonban

az eladó beleegyezése nélkül magával vitt 33,73 gramm ADB-FUBINACA tartalmú fehér port egy korábbi tartozás fejében.

- [3] Az indítványozó tájékoztatása szerint az ADB-FUBINACA egy szintetikus kannabinoid, amelyet 2009-ben szintetizáltak először. Rekreációs célú fogyasztása 2013-tól kezdett terjedni, Magyarországon 2015-ben jelent meg a lefoglalásokban. Ahogy az ilyen ún. dizájnernedrogokra általában jellemző, az ADB-FUBINACA először új pszichoaktív anyagnak minősült. Az új pszichoaktív anyaggá minősített anyagokról vagy vegyületsoportokról szóló 55/2014. (XII. 30.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet) 2015. július 11-én hatályba lépett módosítása folytán az 1. melléklet 1. pontjában írt vegyületsoportba tartozott. 2016. július 17-től 2020. december 31-ig az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 2. számú melléklet A) Jegyzék 77. sora alá besorolt kábítószernek minősült. A hatályos szabályozást a Mód. tv. 1. melléklete rögzíti. Annak értelmében a Kábítószer Bizottság 2019. március 19-én megtartott 9. ülésén 45 igen, 0 nem szavazat mellett, tartózkodás nélkül úgy határozott, hogy az ADB-FUBINACA-t a Pszichotróp anyagokról szóló 1971. évi egyezmény (a továbbiakban: Pszichotróp Egyezmény) II. jegyzékébe felveszi.
- [4] A jogbiztonságból fakadó követelményekkel összefüggő aggályait az indítványozó az Alkotmánybíróság gyakorlatát összefoglalva, abból különösen a 3284/2017. (XI. 14.) AB határozat, a 8/2003. (III. 14.) AB határozat és az 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) megállapításait kiemelve adta elő. Rámutatott, hogy a korábban hatályos szabályozást vizsgálva az Alkotmánybíróság azt kifogásolta, hogy a kábítószerlisták kihirdetése nem a megfelelő szintű jogszabályban és nem a nemzeti szintű lajstromoktól elkülönítve történt meg, az egyezmények változásai törvényben nem, egyéb jogszabályokban pedig csak részlegesen és utalásszerűen jelentek meg. Az indítványozó szerint a felhívott alkotmánybírósági határozatokból, különösen az Abh.-ből egyértelműen kiolvashatók a kábítószer – és ebből következően az új pszichoaktív anyag – fogalmával kapcsolatos büntetőjogi szabályozásra irányadó alapvető alkotmányos követelmények.
- [5] Az új pszichoaktív anyag büntetőjogi fogalmának meghatározására irányuló szabályozás alaptörvény-ellenességét az indítványozó a következőkkel indokolta. A Btk. 459. § (1) bekezdés 33. pontja szerint az új pszichoaktív anyag a Gytv.-ben meghatározott anyag, az utalt definíciót a Gytv. 1. § 37. pontja rögzíti. Kiemelte az indítványozó, hogy a Gytv. azonban nem tartalmazza az új pszichoaktív anyagok jegyzékét. A Btk.-ban rögzített utalást követve ugyanis kizárólag egy általános definíció ismerhető meg, továbbá az a tény, hogy az irányadó listát egy miniszteri rendelet tartalmazza. Sem a Btk.-ból, sem a Gytv.-ből nem derül ki, hogy konkrétan melyik jogszabály tartalmazza az új pszichoaktív anyagok listáját.
- [6] A hatályos szabályozási megoldást az indítványozó hasonlónak tartja azzal a korábbi szabályozással, amelynek alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság megállapította. Sőt úgy véli, hogy a hatályos szabályozás a korábbiaknál is több bizonytalanságot hordoz magában. Korábban ugyanis a büntető anyagi jogi norma legalább azt tartalmazta, hogy nem az utalásban felhívott jogszabályokban, hanem az azok végrehajtására kiadott jogszabályokban kell keresni az irányadó listákat. A hatályos szabályozásból azonban még az sem derül ki, hogy a Btk. értelmező rendelkezésében felhívott norma önmagában is utaló szabályt tartalmaz.
- [7] Az indítványozó szerint ezért az új pszichoaktív anyag fogalmát értelmező büntető anyagi jogi szabály sérti az Abh.-ből kiolvasható azon követelményt, amely szerint egy adott bűncselekmény elkövetési tárgyával kapcsolatos keretkitöltő rendelkezéseket közvetlenül a Btk. rendszerébe illeszthető normáknak kell egyértelműen tartalmazniuk. Sérti továbbá azt a követelményt, amely szerint a büntetőeljárás megindításának és lefolytatásának alapjául csak azon további jogi rendelkezések szolgálhatnak, amelyek a büntető anyagi jogi normában írt elkövetési tárgy általános meghatározását konkretizálják. Adott esetben ugyanis nem a Btk. utaló szabályában szereplő Gytv., hanem egy EMMI rendelet végzi el ezt a konkretizálást. Ebből következően a szabályozás nem felel meg a normavilágosság és a jogbiztonság követelményrendszerének, ezáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelméhez vezet.
- [8] A kábítószer büntetőjogi fogalmának meghatározására irányuló szabályozás alaptörvény-ellenességét az indítványozó az alábbiakkal indokolta. A Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pontja a kábítószer fogalmát az a)–c) alpontokban három további dokumentumra utalva határozza meg, ezek: az 1988. évi 17. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egységes Kábítószer Egyezmény módosításáról és kiegészítéséről szóló, Genfben, 1972. március 25-én kelt Jegyzőkönyvvel módosított és kiegészített, az 1965. évi 4. törvényerejű rendelettel (a továbbiakban: 1965. évi 4. tvr.) kihirdetett, a New-Yorkban, 1961. március 30-án kelt egyezmény (a továbbiakban: Egységes Kábítószer Egyezmény); az 1979. évi 25. törvényerejű rendelettel (a továbbiakban: 1979. évi 25. tvr.) kihirdetett Pszichotróp Egyezmény; valamint a Gytv. Az indítványozó szerint annak következtében, hogy a szabályozás utaló normá-

kon keresztül bevonja a kábítószer fogalma alá az Egységes Kábítószer Egyezmény és a Pszichotróp Egyezmény listáin található szereket, a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények elkövetési tárgyát közvetlenül nemzetközi jogi normák határozzák meg. A Gytv. 2. számú melléklete azokat a szereket sorolja fel, amelyek esetében – élve a Pszichotróp Egyezmény felhatalmazásával – a jogalkotó úgy foglalt állást, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségekből fakadónál szigorúbb ellenőrzésre van szükség. A Gytv. A) jegyzékén a Pszichotróp Egyezmény I. jegyzékén, míg B) jegyzékén a Pszichotróp Egyezmény II. jegyzékén szereplő szerekekkel egy tekintet alá eső szerekek szerepelnek.

- [9] Az így kialakított, összetett szabályozási rendszerben az indítványozó szerint komoly problémákat okoz a dizájnertdrogok megjelenése és minősítése, mivel a nemzetközi szerződések módosítása időigényes és összetett folyamat. A kábítószerpiac változásait az ENSZ Kábítószer Bizottsága (*United Nations Commission on Narcotic Drugs*, a továbbiakban: CND) monitorozza. A CND évente egyszer tartja meg azt az ülést, amelyen áttekinti az elmúlt időszak fejleményeit, és dönt arról, mely szerekek listára vétele szükséges. Ezeket a döntéseket a CND határozati formában hozza meg arról, ha egy adott anyagot felvesznek az Egységes Kábítószer Egyezmény vagy a Pszichotróp Egyezmény valamelyik jegyzékére. A jegyzékek módosítása pedig azt eredményezi, hogy az adott anyag hazánkban is kábítószernek kell, hogy minősüljön.
- [10] Utalt rá az indítványozó, hogy a jogalkotó a CND határozatait érintően évek óta azt a szabályozási technikát követi, hogy a változtatásokat – viszonylagos rendszerességgel – törvényben kihirdeti. Ezen megoldás eredményeként a kábítószernek minősülő anyagok teljes listája számos törvény áttekintésével határozható meg. (Az indítványozó ezeket a törvényeket indítványában táblázatban foglalta össze.) Rámutatott az indítványozó a hivatkozott törvények közös jellemzőjeként arra, hogy az azokban kihirdetett CND-határozatokkal listára vett anyagok nem jelennek meg az Egységes Kábítószer Egyezményt, illetve a Pszichotróp Egyezményt kihirdető törvényerejű rendeletekben szereplő jegyzékeken. Ebből következően az, aki a Btk. értelmező rendelkezéseiben utalt normákból kívánja megismerni a kábítószernek minősülő szerekek jegyzékét, hiányos ismeretekre tesz szert. Azokban ugyanis az újabb, külön törvényekkel kihirdetett anyagokat nem fogja megtalálni.
- [11] Nem egységes ugyanakkor a jogalkotó eljárása valamennyi, a nemzetközi jogi dokumentumok listájára újonnan felvett anyag esetében sem. A CND 2001. március 20-án határozott a 4-MTA nevű anyag felvételéről a Pszichotróp Egyezmény I. jegyzékére, amely határozatot hazánkban semmilyen belső jogi norma nem hirdette ki, ennek ellenére az Egyezményt kihirdető törvényerejű rendelet szövegén a jogalkotó a változást átvezette. Hasonló eredményt ért el a jogalkotó az indítványozó szerint az egyes nemzetközi szerződések kihirdetéséről rendelkező jogszabályok, valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 2005. évi XXX. törvénnyel (a továbbiakban: régi Btk. Mód. tv.). Abban ugyanis az Abh.-ban írt követelményeknek megfelelően úgy hirdette ki a nemzetközi egyezmények kábítószerlistáit, hogy módosította a nemzetközi egyezményeket kihirdető törvényerejű rendeleteket, és kiegészítette őket a jegyzékekkel. Ekkor a jegyzékek az akkor aktuális állapotot tükrözték. Mindehhez képest a CND 2015. március 13-i ülésén listára vett anyagok átvezetése a belső jogban nem történt meg. Az ekkor listára vett anyagok egy része már korábban is szerepelt a Gytv. kábítószerlistáján, egy másik része pedig új pszichoaktív anyagnak minősül.
- [12] További problémákat generált az indítványozó szerint a Mód. tv.-ben a jogalkotó által alkalmazott szabályozási technika. A jogszabály 20. §-a 2021. január 1-jével hatályon kívül helyezte a Gytv. 2. számú mellékletének egyes sorait. Ezek a sorok azoknak a szerekeknek egy része volt megtalálható, amelyeket a CND 2019. és 2020. évi határozataival vett fel a Pszichotróp Egyezmény listájára. A Pszichotróp Egyezményt kihirdető törvényerejű rendeletet ezzel együtt ugyanakkor a jogalkotó nem módosította, így a hatályon kívül helyezett sorokban korábban szereplő anyagok jelenleg egyik hazai kábítószerlistán sem szerepelnek, büntetőjogi tilalmazottságuk kizárólag a Mód. tv.-ből derül ki.
- [13] Ebben a körbe tartozik a konkrét ügyben a vádlottak terhére rótt bűncselekmény elkövetési tárgyaként szereplő ADB-FUBINACA is. Ez az anyag 2020. december 31-ig a Gytv. 2. számú melléklet A) jegyzék 77. sorában szerepelt. Ez a sor a hatályos szövegállapot szerint üres. A Mód. tv. 2. §-a értelmében ugyanakkor az Országgyűlés kihirdette a CND 2019. március 19-én elfogadott 62/5-62/9. számú határozatait, valamint 2020. március 4-én elfogadott 63/4-63/13. számú határozatait. A Mód. tv. 3. § (1) bekezdése szerint a CND 2019. március 19-én elfogadott 62/5. számú határozatában foglalt módosítás hivatalos magyar nyelvű fordítását az 1. melléklet tartalmazza. Ennek értelmében a CND 2019. március 19-én megtartott 9. ülésén 45 igen, 0 nem szavazat mellett, tartózkodás nélkül úgy határozott, hogy az ADB-FUBINACA-t a Pszichotróp anyagokról szóló 1971. évi egyezmény II. jegyzékébe felveszi.

- [14] Az indítványozó kifogása szerint mindennek ellenére az ADB-FUBINACA jelenleg nem található meg a házánkban kihirdetett és a Btk. értelmező rendelkezésében utalt Pszichotróp Egyezmény II. jegyzékén, és azt nem tartalmazza más, a Btk. értelmező rendelkezései által felhívott jogi norma sem.
- [15] A fent vázolt jogalkotói megoldás az indítvány értelmében azt eredményezi, hogy a büntetőjogi kábítószer-fogalmat tartalommal kitöltő kábítószerlisták teljes tartalma nem ismerhető meg a Btk. értelmező rendelkezéseiben felhívott, összesen hat jegyzékből. Ahhoz szükséges további hét törvény és az ENSZ kábítószerrel kapcsolatos döntéshozatali mechanizmusának az ismerete. Tudni kell továbbá a CND éves üléseiről, és arról, hogy azon rendszeresen döntést hoznak újabb szerek listára vételéről, valamint arról is, hogy az egyes határozatokat melyik törvény milyen hatállyal hirdette ki Magyarországon.
- [16] Az indítványozó utalt arra is, hogy jelenleg a Nemzeti Szakértői és Kutató Központ által vezetett adatbázis van a jogalkalmazók segítségére. Ez tartalmaz egy „A Magyarországon megjelent, a Kábítószer és Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelő Központjának Korai Jelzőrendszerébe (EMCDDA EWS) 2005 óta bejelentett ellenőrzött anyagok büntetőjogi vonatkozású besorolása” elnevezésű táblázatot. Ez az adatbázis nyilvánvalóan nem tekinthető irányadónak az anyagok büntetőjogi minősítésében, azonban az indítványozó szerint jól mutatja a jog megismerhetőségének problémás jellegét, hogy tapasztalatai szerint a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények miatt indult büntetőügyekben rendszeresen eljáró gyakorlati szakemberek is csupán ebből a forrásból tudják feltárni az adott ügyben alkalmazandó jogot.
- [17] A fentiekre tekintettel az indítványozó úgy véli, hogy a kábítószerlisták módosítása és a módosítások hatályba léptetése nem észszerű rendben történik, a módosítások nem egyértelműek és a legkevésbé sem áttekinthetők. A kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények törvényi tényállásával összefüggő, az elkövetési tárgyat meghatározó jogszabályok a jogrendszerben szétszórva lelhetők csak fel. A büntetőjogi kábítószer-fogalom mint anyagi jogi norma tartalmának megállapítása a jogrendszert kezelni tudók számára is bonyolult, mindenki más számára pedig gyakorlatilag lehetetlen. Az indítványozó szerint a hatályos szabályozás ezért – figyelemmel az Abh.-ban foglalt alkotmányértelmezésre is – sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból fakadó jogbiztonságot, és abból következően a norma tartalmával szemben támasztható követelményeket. Az alaptörvény-ellenességet pedig a Btk. értelmező rendelkezései és a Mód. tv. szabályozása együttesen idézik elő.
- [18] Az indítványozó okfejtése szerint a szabályozás alkotmányossági szempontból akkor nem lenne kifogásolható, ha a CND-határozatokat kihirdető törvények módosítanák a nemzetközi szerződéseket kihirdető törvényerejű rendeleteket, vagy ha a Btk. a CND-határozatokat kihirdető törvényekre is utalna a kábítószer fogalmának értelmezése során. Megjegyezte az indítványozó, hogy az alaptörvény-ellenesség valamennyi, általa táblázatba foglalt törvény esetben fennáll, azonban a konkrét ügyben kizárólag a Mód. tv.-t kell alkalmaznia a bíróságnak. Ezért az indítványozó az Alkotmánybíróságtól a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pont *a)* és *b)* alpontjai, illetve ugyanezen törvényhely 33. pontja, valamint a Mód. tv. alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérte, valamint azt, hogy rendelkezzen a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazásának a tilalmáról.
- [19] 2. Az indítvánnyal kapcsolatos jogi álláspontjáról az igazságügyi miniszter *amicus curiae* beadványban tájékoztatta az Alkotmánybíróságot. A beadványban foglaltak az Alkotmánybíróság az eljárása során figyelembe vette.

II.

- [20] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

- [21] 2. A Btk. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„459. § (1) E törvény alkalmazásában

[...]

18. *kábítószer*:

a) az 1988. évi 17. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egységes Kábítószer Egyezmény módosításáról és kiegészítéséről szóló, Genfben, 1972. március 25-én kelt Jegyzőkönyvvel módosított és kiegészített, az 1965. évi

4. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a New-Yorkban, 1961. március 30-án kelt Egységes Kábítószer Egyezmény mellékletének I. és II. Jegyzékében meghatározott anyag,
- b) az 1979. évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben, az 1971. évi február hó 21. napján aláírt egyezmény mellékletének I. és II. Jegyzékében meghatározott veszélyes pszichotróp anyag és
- c) az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény 2. számú mellékletében meghatározott pszichotróp anyag;
- [...]
33. új *pszichoaktív anyag*: az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló törvényben meghatározott anyag.”

III.

- [22] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy a hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a)–g) pontjai sorolják fel. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]]. Ennek során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját köteles vizsgálni, de nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskényszernek, továbbá a törvényi feltételeknek. [3058/2015. (III. 1.) AB végzés, Indokolás [9]]
- [23] Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. §-ában, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjában, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdésében foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek.
- [24] 2. Az adott eljárásban az indítványozó az Abtv. 25. § (1) bekezdésére alapította a kérelmét, amely a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pont a)–b) alpontjai, valamint 33. pontja, továbbá a Mód. tv. alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult. Az Alkotmánybíróság erre is figyelemmel vizsgálta, hogy az indítvány a határozott kérelem feltételeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pont] megfelel-e.
- [25] Az indítványozó megjelölte azt a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [B] cikk (1) bekezdés] [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont].
- [26] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Ennek a feltételnek az indítvány csak részben felel meg. Alkotmányjogilag értékelhető indokolást ugyanis a kifogásolt jogszabályi rendelkezések közül csak a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pont a)–b) alpontjai, valamint 33. pontja vonatkozásában tartalmaz. Nem adott elő ugyanakkor az indítványozó önállóan értékelhető indokolást a Mód. tv. alaptörvény-ellenességére nézve. Az indítványozó ugyanis a Mód. tv.-hez kapcsolódó kifogásaival is voltképpen a Btk. felhívott rendelkezéseinek az alaptörvény-ellenességét támasztotta alá. Így az indítványozói indokolás a sérülni vélt jogszabályi rendelkezések köréből a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pont a)–b) alpontjai, valamint 33. pontja Alaptörvénnyel való összhangjának a vizsgálatára alkalmas. Ezért a Mód. tv. alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálta [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont].
- [27] Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont]. Az indítvány az Abtv. 41. § (1) bekezdésében a kifogásolt jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányul.
- [28] 3. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia [3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]]. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ugyanis 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 az adott ügyben valóban szükséges alkalmaznia a támadott jogi normát. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontrolljellege.

- [29] Jelen ügyben az indítványozó kifejtette, hogy az alapul fekvő büntetőeljárásban a vádlottak terhére rótt bűncselekmény elkövetési tárgyaként az ADB-FUBINACA szerepel. A Mód. tv. 3. § (1) bekezdése és 1. melléklete értelmében a CND 2019. március 19-én úgy határozott, hogy az ADB-FUBINACA-t a Pszichotróp Egyezmény II. jegyzékébe felveszi. Így ez az anyag Magyarországon is kábítószernek minősül. Ennek ellenére az ADB-FUBINACA az indítványozó kifogása szerint jelenleg nem található meg a hazánkban kihirdetett, és a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pont *b*) alpontjában foglalt értelmező rendelkezésében utalt Pszichotróp Egyezmény II. jegyzékén, és azt nem tartalmazza más, a Btk. értelmező rendelkezései által felhívott jogi norma sem.
- [30] Mindezek után az indítványozó bíróságnak az előtte folyamatban lévő eljárásban azt kell vizsgálnia, hogy az ADB-FUBINACA a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pontja értelmében kábítószernek minősül-e. Ehhez ugyanakkor nem kell alkalmaznia a Btk. 459. § (1) bekezdés 33. pontját és nem kell értelmeznie az új pszichoaktív anyag fogalmát.
- [31] A fentiek alapján megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a támadott rendelkezések közül az indítványozó előtt folyamatban lévő konkrét eljárásban a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pontja alkalmazandó norma, így helye van az érdemi alkotmányossági vizsgálatának. Ezzel szemben az indítványozó bíróságnak a Btk. 459. § (1) bekezdés 33. pontja szerinti értelmező rendelkezést nem kell alkalmaznia, amely okból annak kapcsán érdemi alkotmányossági vizsgálat sem folytatható a jelen ügyben.
- [32] 4. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pont *a*) és *b*) alpontja alkotmányossági vizsgálatát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tekintetében folytathatta le.

IV.

- [33] 1. Az indítványozó szerint a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pont *a*) és *b*) alpontjaiban foglalt értelmező rendelkezés nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból fakadó és a jogbiztonsággal összefüggő követelményeknek.
- [34] Az indítvány vizsgálata keretében az Alkotmánybíróság áttekintette az indítvány tartalmával összefüggő hazai jogi szabályozást és annak elméleti hátterét.
- [35] A Btk. 459. §-ához kapcsolódó jogalkotói indokolás értelmében a törvény továbbra is az ún. listás szabályozást követi: kábítószernek a nemzetközi egyezményekben és a külön törvényben meghatározott kábítószereket és pszichotróp anyagokat kell tekinteni. A Btk. kodifikálásakor tehát a jogalkotó a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) hatálya alatt kidolgozott szabályozási megoldás alkalmazása mellett döntött.
- [36] Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy már a régi Btk. indokolása is rámutatott: a kóros élvezetre alkalmas kábítószeres köré változó. „Ennek oka egyrészt a fogyasztói réteg szokásainak, igényeinek a változása (bizonyos kábítószeres és élvezeti módok divatja), másrészt a kémia és kémiai technológia fejlődése, mely egyre újabb vegyületeket produkál, illetőleg tesz kóros élvezetre is alkalmassá. A büntető törvényben ezért sem lenne helyes meghatározni a kábítószer fogalmát. Büntetőjogi szempontból is ugyanaz tekintendő kábítószernek, amit külön jogszabály kábítószernek nyilvánít.” (Indokolás a 282. §-hoz) A régi Btk. ezen eredeti szabályozása nem is tartalmazott a kábítószer fogalmát meghatározó értelmező rendelkezést, illetve a Btk. 286/A. § (2) bekezdésének az 1993. május 15-től hatályos szövege annyit rögzített, hogy a 282. és a 282/A. § alkalmazásában kábítószeren a visszaélés szempontjából veszélyes pszichotróp anyagot is érteni kell.
- [37] Ezt a szabályozást bővítette ki a kábítószer fogalmának a meghatározásával a büntető jogszabályok és a hozzájuk kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi II. törvény (a továbbiakban: 2003. évi II. törvény). A normaszöveg-javaslatához fűződő jogalkotói indokolás értelmében az új szabály a Btk. 286/A. § (2) bekezdésének módosításával, meghatározott jogszabályra történő utalással pontosabban határozza meg, hogy a Btk. 282–283. §-ainak alkalmazásában mit kell kábítószeren érteni. „Ezeket az anyagokat a kábítószeres tekintetében [a (2) bekezdés új *a*) pontja] az 1/1968. (V. 12.) BM–EüM együttes rendelet 1–2. melléklete, míg a pszichotróp anyagok tekintetében [a (2) bekezdés *b*) pontja] a 4/1980. (VI. 24.) EüM–BM együttes rendelet mellékletének 1. és 2. jegyzéke határozza meg.”

- [38] A szabályozás ezt követően az egyes nemzetközi szerződések kihirdetéséről rendelkező jogszabályok, valamint a régi Btk. Mód. tv. eredményeként alakult át jelentős mértékben. A módosítás indokál –, ahogyan arra a módosító törvény normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolás kifejezetten utal – az Alkotmánybíróság Abh.-ban tett megállapításai szolgáltak, amelyek jelentős mértékben átalakították a Btk. 2003. évi II. törvénnyel megállapított, kábítószerrel való visszaéléssel kapcsolatos rendelkezéseit.
- [39] A módosítás jelen ügy szempontjából releváns előzménye, hogy az Abh. 2005. május 31-i hatállyal a Btk. 286/A. §-ában foglalt kábítószer-fogalmat is megsemmisítette. Nem tartotta ugyanis a jogbiztonsággal összeegyeztethetőnek, hogy az Egységes Kábítószer Egyezmény, illetve a Pszichotróp Egyezmény I–IV. listáinak eredeti és mindenkor hatályos (módosított) szövegét az Országgyűlés törvényben nem hirdette ki. A megsemmisítés következtében szükségessé vált, hogy a jogalkotó az értelmező rendelkezés helyébe új, a jogbiztonságot az Abh. rendelkezésének megfelelően biztosító értelmező rendelkezést illesszen. Ezt a jogalkotó a módosító törvénnyel végezte el.
- [40] A módosító törvénnyel megalkotott értelmező rendelkezés szolgált mintául a Btk. jelen ügyben kifogásolt 459. § (1) bekezdés 18. pontjának a meghatározásakor. Utóbbi jogszabályhely *a)* és *b)* pontja a régi Btk. 286/A. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontjaival szó szerint azonos, míg a *c)* pontok tartalmilag egyeznek.
- [41] 2. A Btk. kifogásolt értelmező rendelkezésében felhívott 1965. évi 4. tvr.-t a jogalkotó legutóbb az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi CLIV. törvény 123. §-ával módosította. Annak értelmében az 1965. évi 4. tvr. „Melléklet az Egységes Kábítószer Egyezményhez” című része a módosító törvény 2. számú melléklete szerint a következő sorral egészül ki: „Oripavine (oripavin) (Magyarországon 2010. január 1-jétől minősül kábítószernek.)”
- [42] A módosító jogszabályhely normaszöveg-javaslatához fűződő jogalkotói indokolás kifejezetten utal arra, hogy a CND 2007. március 14-én hozta meg az 50/1. számú határozatát, mely szerint a korábban nemzetközileg nem ellenőrzött oripavin nevű anyagot az Egységes Kábítószer Egyezmény mellékletének I. jegyzékére kell felvenniük az egyezményt aláíró országoknak. Ezen nemzetközi kötelezettség alapján a CND határozat 2007. júniusi bécsi kihirdetését követően hazánknak az oripavint haladéktalanul fel kellett vennie az 1965. évi 4. törvényerejű rendelet I. mellékletének I. kábítószer jegyzékére. „A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy hazánk mulasztásos jogsértést követ el mindaddig, amíg nem tesz eleget a Kábítószer Egyezmény aláírásakor vállalt kötelezettségének (az Európai Unió többi tagállamában ez már megtörtént). Az oripavin kábítószer listára való felvétele azért is fontos, mert a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény [...] visszaélés kábítószerrel tényállása vonatkozásában, ha az újonnan megjelenő kábítószer vagy pszichotróp anyag nem szerepel ezen a jegyzéken, akkor az ezzel az anyaggal visszaélő elkövető nem büntethető.” Az indokolás rámutat arra is, hogy „az Alkotmánybíróság 2005. évi döntése alapján a kábítószernek vagy pszichotróp anyagnak minősülő anyagok listára helyezése törvényi szinten (jelen esetben tvr. szinten) kell, hogy megtörténjen. Ez képezhet alapot a Btk. számára a kábítószerrel való visszaélés tényállásának megállapításakor.”
- [43] Az 1965. évi 4. tvr.-ben az utóbb jegyzékbe vett anyagok mellett szerepel az a dátum, amelytől fogva az adott anyag Magyarországon kábítószernek minősül. Az I. és II. jegyzéket érintően a legutóbbi ezen dátumok közül: 2010. január 1. A jegyzékek azt követő módosításait tehát a törvényerejű rendelet bizonyosan nem tartalmazza.
- [44] A Pszichotróp Egyezményt kihirdető 1979. évi 25. tvr. listákat tartalmazó szövegrészét a jogalkotó az Abh. nyomán, a régi Btk. Mód. tv.-vel illesztette be a törvényerejű rendeletbe, az azon szereplő anyagok felsorolását azóta nem módosította.
- [45] Az 1979. évi 25. tvr.-ben az utóbb jegyzékbe vett anyagok mellett szintén szerepel az a dátum, amelytől fogva az adott anyag Magyarországon kábítószernek minősül. Az I. és II. jegyzéket érintően a legutóbbi ezen dátumok közül a fentieknek megfelelően: 2004. május 1. A jegyzékek azt követő módosításait tehát a törvényerejű rendelet bizonyosan nem tartalmazza.
- [46] 3. A kapcsolódó jogszabályi környezet áttekintésével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Egységes Kábítószer Egyezmény mellékletében szereplő jegyzékek egyes módosításait a jogalkotó az alábbi hazai jogszabályokban hirdette ki:
– az 1965. évi 4. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a New-Yorkban, 1961. március 30-án kelt Egységes Kábítószer Egyezmény módosításának kihirdetéséről szóló 2017. évi LXXI. törvény (Egyesült Nemzetek Kábítószer Bizottsága 2016. március 18-án elfogadott 59/1. számú határozatban foglalt módosítás – acetyl-fentanyl)

- az 1965. évi 4. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a New-Yorkban, 1961. március 30-án kelt Egységes Kábítószer Egyezmény módosításának kihirdetéséről szóló 2017. évi CLXXI. törvény (az Egyesült Nemzetek Kábítószer Bizottsága 2017. március 16-án elfogadott 60/2. és 60/3. számú határozatban foglalt módosítás – U-47700, butyrfentanyl)
 - az 1965. évi 4. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a New-Yorkban, 1961. március 30-án kelt Egységes Kábítószer Egyezmény módosításának kihirdetéséről szóló 2018. évi LXX. törvény [az Egyesült Nemzetek Kábítószer Bizottsága 2018. március 14-én elfogadott 61/1–6. számú határozatban foglalt módosítás – carfentanil, ocfentanil, furanylfentanyl, acryloylfentanyl (acrylfentanyl), 4-fluoroisobutyrfentanyl, tetrahydrofuranylfentanyl]
 - az 1965. évi 4. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a New-Yorkban, 1961. március 30-án kelt Egységes Kábítószer Egyezmény módosításának kihirdetéséről szóló 2020. évi CLIII. törvény (az Egyesült Nemzetek Kábítószer Bizottsága 2019. március 19-én elfogadott 62/1–62/4. számú határozatában, valamint 2020. március 4-én elfogadott 63/2. és 63/3. számú határozatában foglalt módosítás – parafluorobutyrylfentanyl, ortho-fluorofentanyl, methoxyacetylfentanyl, cyclopropylylfentanyl, crotonylylfentanyl, valerylylfentanyl)
- [47] Megállapította továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a Pszichotróp Egyezmény mellékletében szereplő jegyzékek egyes módosításait a jogalkotó az alábbi hazai jogszabályokban hirdette ki:
- az 1979. évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben az 1971. évi február hó 21. napján aláírt egyezmény módosításának kihirdetéséről szóló 2013. évi CCXIX. törvény [az Egyesült Nemzetek Kábítószer Bizottsága 2013. március 13-án elfogadott, 56/1. számú határozatban foglalt módosítás – gamma-hidroxi-vajsav (GHB)]
 - az 1979. évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben az 1971. évi február hó 21. napján aláírt egyezmény módosításának kihirdetéséről szóló 2017. évi CLXXII. törvény [az Egyesült Nemzetek Kábítószer Bizottsága 2017. március 16-án elfogadott, 60/4–60/11. számú határozataiban foglalt módosítás – 4-MEC (4-methylethcathinone), ethylone, pentedrone, ethylphenidate, MPA (methiopropamine), MDMB-CHMICA, 5F-APINACA (5F-AKB-48), XLR-11]
 - az 1979. évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben, az 1971. évi február hó 21. napján aláírt egyezmény módosításának kihirdetéséről szóló 2018. évi LXXII. törvény (az Egyesült Nemzetek Kábítószer Bizottsága 2018. március 14-én elfogadott, 61/7–61/12. számú határozataiban foglalt módosítás – AB-CHMINACA, 5F-MDMB-PINACA, AB-PINACA, UR-144, 5F-PB-22, 4-fluoroamphetamine)
 - Mód. tv. [az Egyesült Nemzetek Kábítószer Bizottsága 2019. március 19-én elfogadott 62/5–62/9., valamint 2020. március 4-én elfogadott 63/4–63/13. számú határozataiban foglalt módosítás – ADB-FUBINACA, FUB-AMB (MMB-FUBINACA, AMB-FUBINACA), CUMYL-4CN-BINACA, ADB-CHMINACA (MAB-CHMINACA), N-ethylnorpentylone (ephylone), DOC, AB-FUBINACA, 5F-AMB-PINACA (5F-AMB, 5F-MMB-PINACA), 5F-MDMB-PICA (5F-MDMB-2201), 4F-MDMB-BINACA, 4-CMC (4-chloromethcathinone, clephedrone), N-ethylhexedrone, alpha-PHP, flualprazolam, etizolam].
- [48] Mind az Egységes Kábítószer Egyezmény, mind a Pszichotróp Egyezmény jegyzékeit érintő, külön törvényben kihirdetett, fent felsorolt módosítások kapcsán megállapítható, hogy azok az egyes egyezményeket kihirdető magyar törvényerejű rendeletekben nem jelennek meg.
- [49] 4. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az 1965. évi 4. tvr.-ben és az 1979. évi 25. tvr.-ben szereplő jegyzékek tartalmát, továbbá a fentiekben hivatkozott egyéb, a CND határozatait kihirdető jogszabályok tartalmát vetette össze az Egységes Kábítószer Egyezmény és a Pszichotróp Egyezmény hatályos I. és II. jegyzékeivel, továbbá a CND-nek az egyezményeket módosító döntéseivel.
- [50] Annak eredményeként megállapította az Alkotmánybíróság, hogy mindkét egyezmény hatályos jegyzékein szerepelnek olyan anyagok, amelyeket sem az utalt törvényerejű rendeletek jegyzékei, sem az egyéb, a CND határozatait kihirdető hazai – fent felsorolt – törvények nem tartalmaznak. Így azok a hazai jogi szabályozás értelmében nem minősülnek az Egységes Kábítószer Egyezmény vagy a Pszichotróp Egyezmény valamely jegyzékébe sorolt és hazánk nemzetközi kötelezettségvállalásának eredményeként büntetőjogi szankcionálás alapjául szolgáló anyagoknak.
- [51] Az irányadó jogszabályi környezet áttekintésével az Alkotmánybíróság ugyanakkor emellett azt is megállapította, hogy ezek az – egyezményeket kihirdető törvényerejű rendeletek és egyéb, fent felsorolt külön jogszabályok rendelkezései közül hiányzó – anyagok majdnem teljeskörűen – mindössze két kivétellel – szerepelnek a Gytv. 2. számú mellékletében, így azok a Gytv. 1. § 5. pontja szerinti értelmező rendelkezés szerint egységesen pszichotróp anyagnak minősülnek.

- [52] A hazai jogalkotó által választott ezen szabályozási megoldás az alábbi anomáliát eredményezi.
- [53] A Pszichotróp Egyezmény hatályos jegyzékében szereplő egyes anyagok nem szerepelnek sem az 1979. évi 25. tvr.-ben, sem pedig a Pszichotróp Egyezmény jegyzékeinek egyes módosításait kihirdető hazai jogszabályokban, azonban a Gytv. értelmében Magyarországon pszichotróp anyagként alapoznak meg büntetőjogi felelősséget. [Például: CND 58/1. számú határozata és Gytv. 2. számú melléklet A) jegyzék 20. sor: Mephedrone (Mefedron); CND 58/8. számú határozata és Gytv. 2. számú melléklet A) jegyzék 67. sor: 25I-NBOME; CND 59/3. számú határozata és Gytv. 2. számú melléklet A) jegyzék 24. sor: paramethoxymethylamphetamine (PMMA).]
- [54] Az Egységes Kábítószer Egyezmény hatályos jegyzékében szereplő egyes anyagok nem szerepelnek sem az 1965. évi 4. tvr.-ben, sem pedig az Egységes Kábítószer Egyezmény jegyzékeinek egyes módosításait kihirdető hazai jogszabályokban, szerepelnek azonban a Gytv. 2. számú mellékletében. Így a nemzetközi követelményekkel szemben Magyarországon nem kábítószerként, hanem pszichotróp anyagként alapoznak meg büntetőjogi felelősséget. [Ezek: a CND 58/3. számú határozata és a Gytv. 2. számú melléklet A) jegyzék 66. sora szerinti AH-7921; és a CND 59/2. számú határozata és a Gytv. 2. számú melléklet A) jegyzék 78. sora szerinti MT-45.]
- [55] Végül – a fent utaltak szerint – két anyag nem szerepel sem a törvényerejű rendeletek jegyzékeiben, sem az egyéb, fent felsorolt jogszabályok által nem említett anyagok között, sem pedig a Gytv. 2. számú mellékletében, miközben a CND felvette azokat a Pszichotróp Egyezmény listájára (lásd: a CND 58/6. számú és 58/7. számú, 2015. március 13-án kelt határozatait). Így Magyarországon a nemzetközi követelmények ellenére nem minősülnek sem pszichotróp anyagnak, sem kábítószernek, és nem alapoznak meg büntetőjogi felelősséget.
- [56] 5. Említést érdemel, hogy a Btk. 461. §-ában foglalt értelmező rendelkezés az (1) bekezdés d) pontjában, a kábítószer csekély mennyiségének a meghatározása körében kifejezetten nevesíti a jelen indítványban releváns ADB-FUBINACA nevű anyagot, rögzítve a csekély mennyiség mértékét.
- [57] 6. Az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróságnak megküldött tájékoztatásában rámutatott, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás szempontjából releváns anyagok teljes listáját a kábítószerekkel és pszichotróp anyagokkal, valamint az új pszichoaktív anyagokkal végezhető tevékenységekről, valamint ezen anyagok jegyzékre vételéről és jegyzékeinek módosításáról szóló 66/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 66/2012. Korm. rend.) 1. melléklete tartalmazza. Ezért az Alkotmánybíróság áttekintette a 66/2012. Korm. rend. megalkotására vonatkozó szabályokat, valamint a joganyag tartalmát. Annak során megállapította, hogy a 66/2012. Korm. rend. megalkotására a Gytv. 32. § (4) bekezdés a), b) és e) pontjaiban adott felhatalmazást a jogalkotó a Kormánynak. Ezen felhatalmazás tartalma alapján nem foglalja magában annak lehetőségét, hogy a 66/2012. Korm. rend. rögzítse azon, kábítószernek és pszichotróp anyagok teljes és hatályos listáját, amelyekkel összefüggő magatartásokhoz a jogalkotó büntetőjogi jogkövetkezményt kapcsol. A Btk. kábítószerrel összefüggő szabályai, köztük a jelen ügyben kifogásolt értelmező rendelkezés alkalmazása szempontjából ezért a 66/2012. Korm. rend. rendelkezései nem irányadók és nem relevánsak.

V.

- [58] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [59] 1. Az indítványozó bíróság okfejtése szerint a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pontja a)–b) alpontjaiban foglalt szabályozás nem áll összhangban az Alapörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményekkel. A kifogásolt jogszabályhelyek ugyanis az Egységes Kábítószer Egyezmény és a Pszichotróp Egyezmény listáin található anyagokra utalnak, de olyan módon, hogy közvetlenül az említett egyezményeket kihirdető hazai törvényerejű rendeletekre hivatkoznak. Az eredeti listákat a CND rendszeres időközönként módosítja. A jegyzékek módosítása eredményeként az azokra újonnan felvett anyagokat hazánkban is kábítószernek kellene minősíteni. A listák módosításait azonban a hazai jogalkotó nem a törvényerejű rendeletekben szereplő jegyzékeken vezeti át. Ehelyett a változtatásokat – viszonylagos rendszerességgel – törvényben kihirdeti. Az így kihirdetett CND-határozatokkal listára vett anyagok nem jelennek meg a Btk. értelmező rendelkezésében felhívott, az Egységes Kábítószer Egyezményt, illetve a Pszichotróp Egyezményt kihirdető törvényerejű rendeletekben szereplő jegyzékeken. A kábítószernek és a pszichotróp anyagnak minősülő anyagok teljes listája így a Btk. értelmező ren-

delkezése alkalmazásával nem határozható meg, ahhoz a jogszabályi környezet áttekintésére van szükség. A Btk. értelmező rendelkezése azonban ezen, további jogforrásokra nem hivatkozik, a támadott a) és b) pontok csak az egyezményeket kihirdető törvényerejű rendeleteket jelölik meg, mint olyan normákat, amelyekből a kábítószernek és a pszichotróp anyagnak minősülő szerek jegyzéke megismerhető. Ezért az indítványozó szerint ez a szabályozási megoldás alaptörvény-ellenes.

- [60] Az indítvány értelmében a jogalkotó által alkalmazott nem megfelelő szabályozási technika eredményeként állt elő az a helyzet is, hogy az alapul fekvő büntetőeljárásban releváns ADB-FUBINACA-t ugyan a CND felvette a Pszichotróp Egyezmény II. jegyzékébe, az azonban jelenleg nem szerepel a hazánkban kihirdetett és a Btk. értelmező rendelkezésében utalt 1979. évi 25. tvr.-ben elhelyezett jegyzékeken. Büntetőjogi tilalmazottsága kizárólag egy, a kifogásolt értelmező rendelkezésben nem megjelölt jogszabályból, a Mód. tv.-ből derül ki.
- [61] A fentiekre tekintettel az indítványozó úgy véli, hogy a büntetőjogi kábítószer-fogalom mint anyagi jogi norma tartalmának megállapítása a Btk. értelmező rendelkezése alapján nem lehetséges. Ez pedig ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból fakadó követelményekkel.
- [62] 2. Egyéb büntetőjogi tárgyú döntéseihez hasonlóan az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy „nincs jogosítványa a büntetőpolitika által megfogalmazott szükségletek, követelmények és célok helyességéről és indokairól, így különösen azok célszerűségéről és hatékonyságáról határozattal dönteni. Az Alkotmánybíróság csak a normában testet öltött politikai döntés alkotmányosságáról vagy alkotmányellenességéről határozhat. [...] Az Alkotmánybíróságnak tehát arra van jogosítványa, hogy a büntetőpolitika alkotmányos korlátait állapítsa meg, de ne a politika tartalmáról döntsön, ennek során pedig különös tekintettel legyen az alapjogok védelmének alkotmányos büntetőjogi garanciáira.” {1214/B/1990. AB határozat, ABH 1995, 571, 573, 574; lásd még: 23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [33]; 10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [42]}
- [63] A büntetőjogi felelősségre vonás folyamatában releváns kábítószer-fogalom meghatározása az állami büntetőpolitika körébe eső, a jogalkotó döntési kompetenciájába tartozó kérdés. Alkotmányjogilag az nem kérdőjelezhető meg, hogy a jogalkotó által megalkotott definíció alkalmas-e a kitűzött büntetőpolitikai célok elérésére. Vizsgálatában ezért az Alkotmánybíróság ez alkalommal sem a szabályozás helyességét, célszerűségét vagy hatékonyságát értékelte.
- [64] A kábítószer fogalmát meghatározó anyagi jogi rendelkezéseknek is összhangban kell állniuk ugyanakkor az Alaptörvény rendelkezéseivel. Így alkotmányossági megítélés tárgya lehet, hogy a Btk. értelmező rendelkezését a jogalkotó a jogbiztonságból fakadó követelményeket tiszteletben tartva alkotta-e meg.
- [65] Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványozó alkotmányos aggályainak az érdemi vizsgálata keretében értékelte a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pontja szerinti kábítószer-fogalom és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése közötti alkotmányjogi összefüggést.
- [66] Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a jelen eljárásban nem vizsgálta az alapul fekvő probléma nemzetközi jogi vetületét, vagyis azt, hogy Magyarország mennyiben és miként tesz eleget az Egységes Kábítószer Egyezményből és a Pszichotróp Egyezményből fakadó nemzetközi jogi kötelezettségeinek. Így nem értékelte az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel, hogy a nemzetközi jog és a magyar jog összhangja a kábítószer büntetőjogi fogalmát érintően biztosított-e.
- [67] 3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonság pedig az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetőek és követhetőek legyenek {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [116], [120]}. A jogalkotóval szemben nem csupán elvárás a mondatfűzés grammatikai hibátlansága, a norma logikai egységének és közérthetőségének a biztosítása – mivel az alkalmazhatóságnak ez az alapja –, a normavilágosság alkotmányos követelmény is {3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13], [16]}. A jogalanyoknak tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132]. Ehhez pedig az szükséges, hogy a jogszabály szövege a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142]. Nem felel meg a normatartalommal szemben fennálló követelményeknek az a szabály, „amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható” [42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301].

- [68] Kialakult gyakorlatát összefoglalva állapította meg továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a jogbiztonság meglétének vagy hiányának a vizsgálatakor differenciáltan kell eljárni. „Annak megállapítása során, hogy a szabályozás módja, a normatartalom sérti-e a jogbiztonságot, minden esetben figyelembe kell venni a szabályozás célját és a címzettek körét is.” (125/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1127, 1137) Más a normavilágosság és jogbiztonság alkotmányossági mércéje akkor, ha a címzettektől elvárható valamilyen speciális, az értelmezéshez szükséges szakértelem és más, ha az általánosságban érinti a jogalanyokat (395/D/2010. AB határozat, ABH 2011, 2090, 2096).
- [69] Az Alkotmánybíróság szerint a normavilágosság követelménye a büntetőjogi – mint eleve alapjog-korlátozó – normák tekintetében különösen fontos. A normatartalommal szemben fennálló követelmények fontossága a büntető normák esetében a büntetőjognak a jogrendszerben elfoglalt helyéből is fakad. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság számos döntésében kifejtette: a büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az *ultima ratio*. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen, vagyis akkor alkalmazandó, ha más jogági eszközök már nem elegendők {lásd például: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176; 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [57]}.
- [70] A büntetőjogi tárgyú normák tartalmával szembeni alkotmányos követelményekre vonatkozó alkotmánybírósi gyakorlat értelmében a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről {az alkotmánybírósi gyakorlatból ld. ehhez: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106, 110–111; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 786; 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [59]}.
- [71] A konkrét ügyben különös jelentőséget tulajdonított továbbá az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a régi Btk. kábítószerrel összefüggő egyes tényállásait érintően folytatott alkotmánybírósi eljárás keretében tett megállapításainak.
- [72] Az adott jogterületen megvalósult szabályozási megoldások kapcsán már az Abh. is kiemelte, hogy „az egyezmények jegyzékein történő eseti szabályozásnak, mint jogi megoldásnak történelmi gyökerei vannak. A nemzetközi összefogás kezdetén az ismert, valamennyi állam által elfogadhatatlannak ítélt – bódulatkeltésre alkalmas – anyagok korlátozott számban fordultak elő és az esetinek tekinthető szabályozási megoldás az együttműködő felek számára nem jelentett nehézséget. A későbbiek során azonban egyrészt a nemzetközi kábítószer kereskedelem hatott ösztönzőleg az új anyagok »feltalálására«, másrészt a szerves kémia fejlődése tette lehetővé a bódulatkeltő szerek választékának szélesedését. Mindez mára az egységes fogalom meghatározásnak is gátját képezi. Jelenleg nem lehet tudományos megalapozottsággal olyan egészségügyi, még kevésbé jogi kategóriákat vagy definíciókat felállítani, amelyek ellentmondásmentes rendszerként képesek lennének befogadni mindazokat a természetes, félszintetikus és szintetikus anyagokat, amelyek már ismertek, vagy a piacon újonnan feltűnnek. Így az elfogadott nemzetközi megoldás az, hogy az újabb szerek megjelenésekor a jogalkotás ezekre eseti módosítással egyenként terjeszti ki hatókörét. [...] Az egységes és önálló kábítószer, valamint pszichotróp anyag fogalom hiánya és az egyezményekhez fűzött listák kodifikációs alapként kezelése büntetőjogi, rendészeti tekintetben igen körültekintő jogalkotást és jogalkalmazást feltételez.” (ABH 2004, 690, 718)
- [73] Az Abh.-ban felhívott 47/2000. (XII. 14.) AB határozatban mutatott rá az Alkotmánybíróság, hogy a Btk. rendszerében megengedhetetlen az olyan bizonytalan fogalmak használata, amelyek a büntetőjogi felelősséget úgy alapozzák meg, hogy a fogalom értelmezése során számításba jöhető jogszabályok köre túlságosan tág (ABH 2000, 377, 380–381). Az 1214/B/1990. AB határozatban az Alkotmánybíróság továbbá azt is kifejtette, hogy a büntetőpolitika alkotmányos korlátainak megállapítása során a testület egyaránt figyelemmel van az Alkotmány és a Btk. „normatív és intézményes összefüggéseire”. Az alkotmányossági vizsgálat eredményét pedig a büntetőjogi felelősséget, a büntetőjogi felelősségre vonást, valamint az elkövetők személyéhez kapcsolódó, a büntethetőséget és a büntetés mértékét befolyásoló körülményeket koherens egésznek tekintve állapítja meg (részletesen: ABH 1995, 571, 574–576).
- [74] Az Abh. hangsúlyozta, hogy „[a]z Egységes Kábítószer Egyezményben, a Pszichotróp Egyezményben és az ENSZ Egyezményben a szerződő felek nem pusztán általános értékítéletet mondtak a nemzetek közösségének együttes fellépésével üldözendő magatartásformákról. Az együttműködés kimagasló szintjét megvalósítva kivételt nem tűrő módon nevesítették azon »tiltott« anyagok, szerek, készítmények körét, amelyeknek még az Egyezményekben meghatározott célokból történő legális felhasználását is szigorú feltételek mellett lehet

engedélyezni. A ratifikációval a szerződésekben megjelölt anyagok illegális felhasználását pedig az államok a nemzeti büntetőjog által is üldözendő cselekmények elkövetési tárgyaiként ismerték el. [...]

Az állam számára mindez azt a feladatot szabja, hogy a nemzetközi jog és a belső jog szabályait a jogalanyok számára összetartozó, ellentmondásmentes egységgé kovácsolja. Ebbe a rendszerbe a nemzetközi szerződés szelektív kihirdetése nem illeszthető be. Amennyiben a nemzetközi szerződések teljes tartalma nem válik hozzáférhetővé és kihirdetés folytán kötelező érvényűvé, a jogalkotás és a jogalkalmazás során nincs is mihez mérni a harmónia meglétét. Az összhangra vonatkozó alkotmányi követelményt mindenekelőtt a belső jogalkotás számára előírásokat és korlátokat állító megismerhetőség teszi élővé, az állampolgárok számára pedig ez teszi lehetővé a jogkövető magatartás kialakítását, azaz végső soron ez garantálja a jogbiztonság követelményének megvalósulását.

A listák az Egyezmények szövege szerint is azok szerves részét képezik. Hiányuk az Egyezmények mindazon konkrét cikkeit kiüresítik vagy vonatkoztatási alap híján értelmezhetetlenné teszik, amelyek a jegyzékekre hivatkoznak. Csak e lajstromokból ismerhető meg, hogy az Egyezmények mely anyagokat tekintik kábítószernek, vagy pszichotróp anyagnak, konkrétan milyen szerek, készítmények esetében mely rendelkezéseiket kell alkalmazni. Mellőzésük ezért – függetlenül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésétől – közvetlenül sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének részét képező normavilágosság követelményét.”

- [75] Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság kiemelte továbbá, hogy a Btk.-nak a kábítószerrel visszaélést meghatározó tényállásai szempontjából mindazon külön jogszabályok, amelyek egyes anyagokat kábítószernek vagy pszichotróp anyagnak minősítenek, a tényállások tartalmát adó rendelkezések. Egységes (büntetőjogi) definíció hiányában az eljárás megindításának és lefolytatásának alapjául csak azon további jogi rendelkezések szolgálhatnak, amelyek az általános kábítószer- és pszichotrópanyag-meghatározást konkretizálják. Mivel ezeket elsődlegesen a két nemzetközi egyezmény tartalmazza, elsődleges jogbiztonsági kérdés, hogy a hozzájuk kapcsolt listák mind a jogalkalmazók, mind pedig bárki más által megismerhetők legyenek.
- [76] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott: „a nemzetközi egyezmények nem megfelelő kihirdetése közvetlenül is negatív következményekkel járhat a magyar állampolgárok számára. Függetlenül ugyanis a hazai jogban meglévő mulasztástól, a szerződő államok az ezekben tilalmazott magatartások és anyagok vonatkozásában a magyar állampolgárokkal szemben is jogosultak saját jogrendjük szerint a nemzetközi szerződésben elismert módon büntetőjogi igényt érvényesíteni. Az előzőekben kifejtettek szerint ennek támogatására ugyanezen egyezmények a magyar államot kötelezik is. A jogbiztonság jogállami értelmezésébe a jog megismerhetőségének pedig az a szintje is beletartozik, hogy az állampolgárok a nemzetközi közösség által elismert jogi kötelezettségek, tilalmak tartalmával a jogkövető magatartásnak az állam határain túl megkövetelt minőségével is tisztában legyenek. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt ezen követelmény érvényesülése a polgárok büntetőjogi felelősségének megállapítását közvetlenül is megalapozó szabályok esetében [...] csak a szerződések teljes körű hozzáférhetővé tétele útján lehetséges.” (ABH 2004, 690, 762–764)
- [77] 4. Úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy a fentiekben taglalt követelményeknek az indítványozó által kifogásolt jogszabályi rendelkezések nem felelnek meg maradéktalanul.
- [78] A támadott jogszabályhelyek szövegéből egyértelműen megállapítható, hogy a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pont a) és b) alpontjai nem az Egységes Kábítószer egyezmény, valamint a Pszichotróp Egyezmény nemzetközi szerződésekben foglalt, hatályos szabályaira és nem az azokhoz mellékelte hatályos és aktuális jegyzékekre tartalmaznak utalást. Nem is tehetnék már csak azon egyszerű oknál fogva sem, hogy az egyezményeknek nincs hatályos hivatalos magyar nyelvű szövegváltozatuk. Ehelyett az egyezményeket kihirdető 1965. évi 4. tvr.-re és 1979. évi 25. tvr.-re, valamint az azokban szereplő jegyzékekre hivatkoznak. Az egyezmények ezen, törvényerejű rendeletekben kihirdetett magyar nyelvű szövege része ugyanis a hazai jogrendnek, méghozzá attól a naptól fogva, hogy az egyes törvényerejű rendeletek hatályba léptek és a rendelkezéseik alkalmazandóvá váltak.
- [79] A releváns szabályozási környezet áttekintésével az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az egyezményekhez mellékelte jegyzékeket a CND határozataival rendszeresen módosítja. Az adott szabályozási terület ezen jellegzetességére már az Alkotmánybíróság is rámutatott: „a jogalkotás konstans lépéskényszerben van és kénytelen folyamatosan kiegészíteni, módosítani a kábítószerek felsorolását tartalmazó jogforrásokat.” {3284/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [29]} Az egyezmények hatálybalépése óta számos ilyen módosító határozat született, amelynek eredményeként az egyezmények mellékletei ma már több ponton is eltérnek az eredeti és Magyarországon kihirdetett jegyzékektől.

- [80] Hazánknak az egyezményekben vállalt kötelezettsége, hogy mindazon anyagok büntetőjogi tilalmáról, azaz üldözéséről és szankcionálásáról gondoskodjon, amelyek az egyezményekhez csatolt jegyzékekre felkerülnek. Már az Abh. is hangsúlyozta, hogy ez az állam számára azt a feladatot szabja, hogy a nemzetközi jog és a belső jog szabályait a jogalanyok számára összetartozó, ellentmondásmentes egységgé kovácsolja. Az Alkotmánybíróság rámutatott továbbá, hogy a szabályozás összetett jellege az államok szintjén igen körültekintő jogalkotást és jogalkalmazást feltételez.
- [81] Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben jelentőséget tulajdonított azon jogalkotói megoldásnak, amellyel az egyezmények jegyzékeinek a módosításait a hazai jogi szabályozásban az elmúlt időszakban átvezette. Ezáltal hozta ugyanis összhangba a kábítószer hazai büntetőjogi fogalmát a nemzetközi egyezményekben és azok mellékleteiben foglaltakkal. Ezen megoldás kapcsán az Alkotmánybíróság fentebb, a releváns jogszabályi környezet áttekintésekor megállapította, hogy a jogalkotó a CND egyes határozatait – jellemzően – több külön törvényben hirdette ki, mind az Egységes Kábítószer Egyezményvel, mind pedig a Pszichotróp Egyezményvel összefüggésben. A kihirdetés következtében a megjelölt CND-határozatokban foglalt anyagok hazánkban is kábítószernek minősülnek és az azokkal összefüggő egyes magatartások büntetőjogi felelősségre vonást tesznek lehetővé. Ezek az anyagok ugyanakkor az egyezményeket kihirdető törvényerejű rendeletek jegyzékeiben nem jelennek meg, mivel azok módosítását a jogalkotó nem végezte el. Így a CND-határozatokkal listára vett anyagok a kihirdető törvényekből ismerhetők meg.
- [82] A jelen alkotmánybírósági vizsgálat és a jogbiztonság követelményeinek érvényesülése szempontjából ennek a szabályozási megoldásnak azért van különös jelentősége, mert a Btk. kifogásolt értelmező rendelkezése a kábítószer fogalmának a meghatározásakor ezen törvényekre nem, csupán az egyezményeket kihirdető törvényerejű rendeletekre tartalmaz utalást. A fentiek alapján pedig nyilvánvaló, hogy a törvényerejű rendeletek nem a hatályos jegyzékeket tartalmazzák, azokból az aktuálisan kábítószernek minősülő anyagok listája nem ismerhető meg teljeskörűen.
- [83] A szabályozás értékelésekor az Alkotmánybíróság – gyakorlatával összhangban – jelen esetben is figyelembe vette a szabályozás célját és a címzettek körét. Jelentőséget tulajdonított ezért annak, hogy a vizsgált értelmező rendelkezés nem csupán büntetőjogi ismeretekkel rendelkező szakemberek, hanem valamennyi állampolgár számára tartalmaz iránymutatást arra vonatkozóan, hogy mely anyagok minősülnek kábítószernek, és alapoznak meg ennek következtében büntetőjogi szankcionálást. Ezért a szabályozással szemben követelmény, hogy az az általános ismeretekkel rendelkező állampolgár számára is egyértelmű, felismerhető üzenetet hordozzon: a szakmai ismeretekkel nem rendelkező állampolgár is meg tudja állapítani, aktuálisan mely anyagok minősülnek hazánkban kábítószernek.
- [84] A szabályozással szemben a jogbiztonságból fakadóan elsősorban az az igény támasztható, hogy egyértelmű üzenetet tartalmazzon arra vonatkozóan, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Az Alkotmánybíróság szerint ez a követelmény különös jelentőséggel bír az értelmező rendelkezések esetében, vagyis akkor, ha a szabály funkciója éppen abban áll, hogy a jogalkalmazók számára a jogellenes magatartás kereteit felismerhetővé tegye.
- [85] A konkrét esetben vizsgált értelmező szabály az Alkotmánybíróság szerint ezen követelményt nem elégíti ki. A Btk. kifogásolt 459. § (1) bekezdés 18. pont a) és b) alpontjai ugyanis nem alkalmasak arra, hogy kellő iránymutatást nyújtsanak a jogalkalmazóknak, mely anyagokkal összefüggésben tekinthető a magatartásuk jogellenesnek és büntetőjogi eszközökkel szankcionálhatónak. A kifogásolt értelmező rendelkezés ugyanis nem ad teljes körű iránymutatást arról, mely anyagok minősülnek a hatályos hazai szabályozásban kábítószernek. Valamennyi ilyen anyag feltárásához ugyanis a jogalkalmazóknak a Btk. értelmező szabályában hivatkozott törvényerejű rendeletek szövegén túl ismerniük kell a CND határozatait kihirdető további – a fentiekben ismertetett – nyolc jogszabály rendelkezéseit.
- [86] A hazai jogrendszerben kábítószernek minősülő anyagok teljes köre tehát a Btk. kifogásolt értelmező rendelkezése és több további törvény együttes alkalmazásával határozható meg. Ezen törvényekre azonban a Btk. értelmező rendelkezése nem tartalmaz utalást, azok a Btk. értelmező rendelkezése segítségével nem azonosíthatók be, nem ismerhetők meg.
- [87] Emlékeztet rá az Alkotmánybíróság, hogy – gyakorlata értelmében – megengedhetetlen az olyan bizonytalan fogalmak használata, amelyek a büntetőjogi felelősséget úgy alapozzák meg, hogy a fogalom értelmezése során számításba jöhető jogszabályok köre túlságosan tág. „A jog megismerhetőségét kizárja, ha az egyes törvényi tényállásokkal összefüggő szabályok a jogrendszerben szétszórva, más magatartásokra vonatkozó szabályozási területekkel oly mértékig keveredve lelhetőek csak fel, hogy a normatartalom megállapítása a jogi rendszert

kezelni tudó szűk kisebbség részére is a végletekig bonyolulttá, mindenki más számára pedig elérhetetlenné válik.” (ABH 2004, 690, 769)

- [88] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pont *a)* és *b)* alpontjai nem felelnek meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonságból fakadó normavilágosság követelményének.
- [89] A jogalkotó által választott, az Egységes Kábítószer Egyezmény és a Pszichotróp Egyezmény jegyzékeit módosító CND-határozatokat a hazai jogrendszerbe átültető megoldás kapcsán rámutat az Alkotmánybíróság, hogy már az Abh.-ban és a 8/2003. (III. 14.) AB határozatában is hangsúlyozta: „A jogalkotás alkotmányos jogállami követelménye többet jelent [...], mint a jogalkotással kapcsolatos formális eljárási szabályok betartását. Jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. [Ez] megköveteli, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, hatályba léptetése ésszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetőek és áttekinthetőek legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára. [...] A jogszabályok áttekinthetetlen, követhetetlen változtatása mind a jogalkalmazókat, mind a jogalanyokat jogbizonytalanságban tartja, s ez összeegyeztethetetlen a jogbiztonság alkotmányos elvének lényegi tartalmával [...]” (ABH 2003, 74, 86) A vizsgált esetben ez azt jelenti, hogy az állam által elfogadott nemzetközi egyezmények által megszabott követelmények a belső jog szabályaival összhangban a normavilágosság igényeit is kielégítő koherens rendszerként határolják körül azt a területet, amelyet az állam büntető hatalma érinthet (ABH 2004, 690, 770).
- [90] Az Alkotmánybíróság a kapcsolódó jogszabályi környezet áttekintésével megállapította, hogy az egyezmények jegyzékeit módosító CND-határozatok hazai jogrendszerbe történő átültetését és ezen határozatok kihirdetését a jogalkotó nem végezte el maradéktalanul. Ennek következtében a törvényerejű rendeletek és a CND-határozatokat kihirdető törvények együttesen sem mutatják a nemzetközi követelményeknek megfelelő állapotot. Ennek feltárásához valamely jogalkalmazónak magukat a CND-határozatokat vagy az egyezmények eredeti szövegét is ismernie kell.
- [91] Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy jelen eljárásban nem vizsgálta, hazánk mennyiben és miként tett eleget az Egységes Kábítószer Egyezmény és a Pszichotróp Egyezmény rendelkezéseiből fakadó nemzetközi jogi kötelezettségeinek. Nem vizsgálta továbbá azt sem, milyen a belső jogi előírások vonatkozásban az egyezmények módosításainak a hazai jogrendszerbe történő átültetésére.
- [92] 5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pont *a)* és *b)* alpontjaiban foglalt szabályozás sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonságot. Úgy ítélte meg ugyanakkor, hogy a Btk. támadott értelmező rendelkezése és a jogbiztonság összhangja a kifogásolt jogszabályhely megsemmisítése nélkül, az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló egyéb jogkövetkezmény alkalmazásával is orvosolható. A jogbiztonság sérelme ugyanis nem a szabályozásból, hanem éppen annak hiányosságából fakad.
- [93] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdésének *c)* pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [94] Az Alkotmánybíróság szerint a jelen eljárásban vizsgált büntető jogi rendelkezés esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján, a hatályos jog kíméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanis, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége arra vezethető vissza, hogy a jogalkotó nem kellő körültekintéssel határozta meg, a kábítószer hazai fogalmát mely forrásokból lehet teljeskörűen megállapítani. Nem gondoskodott arról, hogy a Btk. kifogásolt értelmező szabálya olyan konkrét rendelkezéseket hívjon fel, amelyekből maradéktalanul és közvetlenül megismerhető a hazánkban kábítószernek minősülő és ilyenként büntetőjogi felelősségre vonást megalapozó anyagok köre.
- [95] Ezért úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a vitatott rendelkezés megsemmisítését, sokkal inkább a hatályos szöveg pontosítását, kiegészítését teszi szükségessé. Ilyen módon biztosíthatóvá válik a kábítószer-fogalom és a kábítószernek minősülő anyagok megismerhetősége.
- [96] Emlékeztet rá az Alkotmánybíróság, hogy jogállami körülmények között a jogalkotó kötelezettsége a jogállamiság alapvető kritériumát jelentő jogbiztonság garantálása [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65; 37/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 238, 248]. Elvi érveléssel mondta ki több ízben azt is: a jogbiztonság többek között megkívánja, hogy az állampolgárok jogait és kötelezettségeit megfelelően kihirdetett és hozzá-

férhető jogszabályok tartalmazzák, emellett a jogalanyoknak tényleges lehetősége legyen magatartásukat a jog előírásaihoz igazítani [pl. 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 87]. Az emberek életébe, jogaiába és szabadságába minden esetben közvetlen és igen súlyos beavatkozást jelentő állami büntetőhatalom gyakorlásával kapcsolatban mindez fokozottan érvényesülő követelmény.

- [97] 6. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azért, hogy a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pont a)–b) alpontjaiban nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonságból fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a kábítószer fogalmát. Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. szeptember hó 30. napjáig tegyen eleget.
- [98] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással megteremthető az összhang az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pont a)–b) alpontjai között. Ezért az Alkotmánybíróság a törvényhely megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.
- [99] 7. Az indítványozó beadványában azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezzen a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazásának a tilalmáról.
- [100] Úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy az indítvány alapjául szolgáló, konkrét ügyben fennálló és a szabályozás hiányosságából fakadó alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére – a megsemmisítéshez hasonlóan – nem megfelelő eszköz az alkalmazási tilalom kimondása. Az indítványozó problémáját, amely abból fakad, hogy a konkrét ügyben a vádlottak terhére rótt bűncselekmény elkövetési tárgyaként szereplő ADB-FUBINACA nem minősül kábítószernek a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pont a)–b) alpontjai alapján, ezen rendelkezések alkalmazásának a kizárása nem oldaná meg.
- [101] Ezért az Alkotmánybíróság az indítvány alkalmazási kérelem kimondására irányuló elemét is elutasította.
- [102] 8. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2021. november 15.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [103] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjában hivatalból megállapított jogalkotói mulasztással; ezért a többségi határozathoz az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom.
- [104] A többségi határozat rendelkező részének 2. pontjában található elutasítást és a 3. pontban lévő visszautasítást maximálisan támogattam, ugyanakkor az 1. pontban foglalt mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség hivatalból történő megállapítását és annak indokolását is több okból aggályosnak és problémásnak tartom.
- [105] 1. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerinti jogalkotói mulasztás megállapítását csupán az Alaptörvény 24. cikk (2) pontjában meghatározott indítványozók kezdeményezhetik.
- [106] Az Alkotmánybíróság már több döntésében leszögezte, hogy a bírói kezdeményezés csak jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányulhat, bíró a folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes mulasztás kimondását nem indítványozhatja {lásd például 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [62]; 3135/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [19]–[20]; 3238/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [10]; 3076/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [12]}.
- [107] Ennek ellenére az indítvány tartalmából egyértelműen kitűnik, hogy az indítványozó bíró jogalkotói mulasztás megállapítását kéri. Kvázi felsorolja – az álláspontja alapján – lehetséges jogalkotói megoldásokat beadványában. Ez véleményem szerint a többségi határozatból is kiolvasható, például az indokolás 3. és 6. oldalán. Ebből a szempontból nézve tehát az indítványt, az Abtv. 64. § *b)* pontja alapján, mint nem jogosulttól származót, vissza kellett volna utasítani.
- [108] 2. Fontosnak tartom kiemelni a mulasztás megállapításával kapcsolatosan, hogy a Btk. különös részének az egészséget veszélyeztető bűncselekmények című XVII. fejezetében a törvényi tényállások jó része keretdiszpozíciós, tehát nem a Btk.-n belül utal más rendelkezésekre, hanem más jogág vonatkozó szabályai töltik meg azokat tartalommal. E körben példaként hozhatók a Btk. XXII. fejezetében található közlekedési bűncselekmények is, ahol a keretjogszabály a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet, amely a vonatkozó fogalmakat és részletszabályokat tartalmazza a törvényi tényállás teljes körű ismeretéhez.
- [109] Ahogy a többségi határozat is utal rá, és idézi a korábbi alkotmánybírói gyakorlatból, „a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie” (Indokolás [70]).
- [110] Mindez azonban nem jelenti és jelentheti azt, hogy túlszabályozottnak kell lennie a Btk.-nak. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogállamiság alkotmányos elvéből nem következik, hogy kizárólag a részletekre kiterjedő szabályozási mód felel meg az egyértelműség követelményének {847/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 644, 645; utoljára megerősítette például: 3104/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [41]}.
- [111] A hosszú idő óta töretlen bírói gyakorlat is azt igazolja, hogy a szabályozás jelen formában maradéktalanul értelmezhető, alkalmas a büntetőpolitikai célok elérésére, valamint a jogalkotói akarat érvényesítésére. Az indítvánnyal támadott Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pont *a)* és *b)* alpontja ebben a formájában 8 éve hatályban van, nincs adat arra, hogy ez a jogalkalmazó számára bármilyen értelmezési problémát vetett volna fel. Mindezt a többségi határozat is idézi a korábbi alkotmánybírói gyakorlatból, és utal rá, hogy ez a szabályozás és megoldás történelmi gyökerekre vezethető vissza.
- [112] A vonatkozó keretjogszabályok egyértelműen leírják, hol és miként találhatóak meg a legújabb módosítások, és miként utalnak az alsóbb jogforrási szintű szabályozásokra, amely(ek)ből megállapítható, hogy adott esetben kábítószerrel vagy pszichotróp, illetve pszichoaktív anyagról van szó az alapul fekvő tényállásban.
- [113] A részben hasonló alapokon fekvő 3284/2017. (XI. 14.) AB határozat is utal rá, hogy megfigyelhető nemzetközi tendencia ugyanis, hogy nagyon könnyen és gyorsan előállíthatóak olyan kábító hatású anyagok, amelyek a már kábítószernek minősülő anyagok kémiai összetételének megváltoztatása okán jogilag nem osztják az adott kábítószer sorsát, mégis hatásukban az eredeti szerhez nagyon hasonló hatást váltanak ki. Ezzel a kábítószer-előállításban érdekelt szereplők időt nyernek, hiszen addig az időpontig, amíg a megváltozott összetételű szert a jogalkotó nem minősíti kábítószerre (vagy legalább új pszichoaktív anyaggá), addig büntetőjogilag egyáltalán nem {vagy csak jóval szűkebb körben [lásd a Btk. 181. § (1) és (2) bekezdéseiben szabályozott kóros szenvedélykeltés bűncselekményét]} értékelhető az új összetételű anyagokkal kapcsolatos tevékenység.

- Ennek következtében a jogalkotás konstans lépéskényszerben van, és kénytelen folyamatosan kiegészíteni, módosítani a kábítószeres felsorolását tartalmazó jogforrásokat {3284/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [114] Erre vonatkozóan a többségi határozatban is található hasonló utalások. Ennek üzenetét és lényegét viszont figyelmen kívül hagyva, a jogértelmezés beszűkítésével a rendelkező rész 1. pontja olyan feladatra hívja fel az Országgyűlést, amellyel – álláspontom szerint – feleslegesen túlszabályozna egy hosszú ideje jól működő rendszert, mindezzel hatalmas terhet róva a jogalkotóra. A Btk. 459. §-ában található értelmező rendelkezéseket nem lehet rendszeresen módosítani, tekintettel a vonatkozó kábító hatású anyagok és egyéb szerek rohamos terjedésére, azok összetételének gyors változására, amely lépéselőnybe hozza az azokkal visszaélőket.
- [115] Megjegyezni kívánom azt is, hogy a jogalkalmazás megkönnyítése érdekében a teljes és hatályos lista egy helyen, a kábítószerekkel és pszichotróp anyagokkal, valamint az új pszichoaktív anyagokkal végezhető tevékenységekről, valamint ezen anyagok jegyzékre vételéről és jegyzékeinek módosításáról szóló 66/2012. Korm. rend. 1. mellékletében megtalálható. A jegyzékekben külön megjegyzésekben még az is feltüntetésre került, hogy azok aktuális tartalma melyik egyezmény aktualizált jegyzékeinek felel meg.
- [116] Az indítványozó, majd a többségi határozat azon érvelése, hogy nehezen értelmezhető a szabályozás, véleményem szerint nem adhat alapot a mulasztás megállapítására. A többségi határozat leírja, hogy: „A kábítószernek és a pszichotróp anyagnak minősülő anyagok teljes listája így a Btk. értelmező rendelkezése alkalmazásával nem határozható meg, ahhoz a jogszabályi környezet áttekintésére van szükség.” (Indokolás [59])
- [117] Véleményem szerint ez egy általános igazság, számtalan Btk.-beli tényállás maradéktalan ismeretéhez a jogszabályi környezet áttekintésére van szükség.
- [118] A Btk. időbeli hatályára vonatkozó 2. § meghatározza, hogy a bűncselekményt, illetve bűncselekményeket az elkövetés idején hatályban lévő büntető törvény szerint kell elbírálni. Ez alapján az elkövetéskor a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pontjában szereplő, utaló jogszabályokat, valamint az állandóan frissülő melléklet(ek)ben foglaltakat kell figyelembe venni. Amennyiben ezen listákon és jogszabályhelyeken az adott anyag nem szerepel, azt nem lehet a terhelt terhére róni.
- [119] A Btk. utaló szabályokkal határozza meg, mi minősül kábítószernek, valamint azt, hogy mi tartozik ezen kategória alá. A dogmatika a kábítószer fogalmának meghatározásakor abból indul ki, hogy az milyen hatást vált ki, a kémiai vegyületekkel és azzal, hogy pontosan milyen anyagok sorolhatók ebbe a körbe, a jogszabályi mellékletek foglalkoznak. A kábítószer fogalmát ilyen formában tehát nem lehet a Btk.-ba beleírni.
- [120] Amennyiben ilyen tárgyú eljárás indul a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 188. § (1) bekezdése alapján, és amennyiben a bizonyítandó tény megítéléséhez vagy megállapításához különös szakértelem szükséges, szakértőt kell alkalmazni. Tehát annak eldöntése, valamint megállapítása, hogy a szóban forgó anyag kábítószernek, pszichotróp vagy pszichoaktív anyagnak minősül-e, a szakértő kompetenciájába tartozik, nem az eljáró bíróságra. A szakértő a szakvéleményében leírja a minősítés alapját meghatározó jogszabályhelyet, az anyagot azonosítja kémiailag, valamint amennyiben van, annak hétköznapi nevén is.
- [121] Jól látszik mindebből tehát, hogy a mulasztás megállapítása nem eredményez olyan helyzetet, amely előre viszi a jogalkalmazó, valamint a jogalkotó munkáját, ugyanis ettől függetlenül is szakértőt kell igénybe venni az eljárás során, aki kompetens a vonatkozó témában.
- [122] Azt az érvelést továbbá, hogy az elkövető nincs tisztában azzal, hogy kábító hatású anyag van a birtokában, és ezzel a szabályozás bizonytalanságot okoz, hipotetikus megállapításnak tartom. Megjegyzem, hogy a jogszabály szövege vagy esetleges utaló részének „nehezebb” értelmezése nem ment fel az alól az örök érvényű igazság alól, hogy „a jog nem tudása nem mentesít”. A kulcs a megismerhetőségben van, és – álláspontom szerint – a jelenlegi szabályozás ennek a kritériumnak eleget tesz. Természetesen vannak „könnyebben” és „nehezebben” értelmezhető szabályozások, ez azonban nem adhat alapot azok megváltoztatására egyik irányba sem, és az Alkotmánybíróságnak ez egyébként sem feladata.
- [123] 3. A fenti indokok alapján a mulasztás hivatalbóli megállapítását nem tudtam támogatni.

Budapest, 2021. november 15.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

[124] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. november 15.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

[125] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. november 15.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/2502/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2021. évi 218. számában.

