ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/ 0 4 0 65 - 0 / 2021
Érkezett:	2021 NOV 1 1.
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 8 db	

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Budapest

Pf. 773.

1535

Tisztelt Alkotmánybíróság !

Alulírott [redacted] (rövidített név: [redacted]) az Alkotmánybíróságról szóló 2011.évi CLI. törvény (továbbjakban: Abtv.) 27.§-a alapján

alkotmányjogi panasz-t

terjesztek elő.

Indítványozom, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) állapítsa meg Győri Ítélőtábla Pf.II.20.140/2020/9/I. számú - a Veszprémi Törvényszék 14.P.20.251/2020/7/I.. számú ítéletét jóváhagyó – jogerős ítéletének, melyet felülvizsgálati kérelem alapján a Kúria Pfv.III.20.372/2021/2. számú döntésével jóváhagyott, alaptörvény-ellenességét, s azt az Abtv. 43.§-a alapján semmisítse meg.

Indítványozom továbbá, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg az Abtv. 46.§ (2) bekezdés c.) pontjában foglaltak alapján, a jogalkotó Magyar Állam azon mulasztását, hogy az AB 26/2013.(X.4.) AB határozatában, valamint az EUB C-98/14. számú előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletében megfogalmazott kártalanítási/kártérítési kötelezettséget nem teljesítette, nem alkotott erre vonatkozó jogszabályt.

Indítványaim egymással szoros ok-okozati összefüggésben állnak, mert az AB 26/2013.(X.4.) AB határozatában - annak indokolásában - megállapította, hogy jogállami követelmény egy tevékenység megszűntetése során a kártalanítás/kártérítés iránti jogalkotói intézkedés - a nemzetbiztonsági kockázatának vizsgálatát követően. Erre a jogalkotó a mai napig nem tett intézkedést, s ennek következtében az eljáró bíróságok sem hoztak olyan döntést, mely az ügyben érintett vállalkozás kárait kompenzálták volna. Bár az AB határozatának indokolásában ítéli szükségesnek a kártalanítást, mégis úgy ítélem meg, hogy az AB határozat indokolását a jogalkotónak (és más szerveknek, hatóságoknak is) figyelembe kell vennie, azaz rá mintegy kötelezettséget is hárít.
Az AB határozat vonatkozó megállapítása: *„[168] Ugyanakkor megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a jelen ügyben a kártalanítás biztosítása a jogállamiságból eredő elvárás, amelynek a jogalkotó a nemzetbiztonsági kockázattal kapcsolatos eljárás lezárása után eleget tehet.".*
Az EUB C-98/14. számú ítéletének döntése még egyértelműbben megállapította a módosító törvények uniós joggal való ellentétét:
„1) Az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak előírása nélkül megötszöröz a játéktermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő tételes adó összegét, ezenfelül pedig az ugyanezen tevékenységet terhelő százalékos mértékű adót is bevezet, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül, amennyiben akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi a pénznyerő automaták játéktermekben való üzemeltetésében álló szolgáltatás szabad nyújtását, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.
2) Az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak biztosítása és

[redacted] [redacted]

a játékterem-üzemeltetők kártalanításának előírása nélkül megtiltja a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetését, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül.".
A fentiekre tekintettel a jogalkotónak kötelezettsége lett volna, hogy jogszabályban rendelkezzen a kártalanítást illetően.

1.) TÖRTÉNETI TÉNYÁLLÁS

A [redacted] 1996. óta szerencsejáték szervezésre jogosító engedély alapján pénznyerő automatákat (továbbiakban: PA) üzemeltetett. Tevékenysége során átlagosan 12-14 db. II. kategóriába sorolt PA-t működtetett II. kategóriájú játéktermekben, konkrétan vendéglátó egységekben. Működése során sem a felügyeleti ellenőrzést végző Szerencsejáték Felügyelet (továbbiakban: SZF) sem más ellenőrzést végző hatóság (rendőrség, önkormányzat, adóhatóság stb.) nem állapított meg hiányosságot.

Az Országgyűlés a 2011. november 1-től hatályos, az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról szóló, 2011. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Módtv.1.) életbe léptetésével – egyéni képviselői indítvány alapján – a PA-k tételes játékadóját megötszörözte, 100.000.-Ft.-ról 500.000.-Ft.-ra emelte, valamint 900.000,-Ft összegű tiszta játékbevétel (továbbiakban: TJB) felett százalékos mértékű adó megfizetésére is kötelezte a PA-üzemeltető vállalkozásokat. Mivel a TJB nem fedezte az ötszörösére megemelt tételes játékadó megfizetését a [redacted] kénytelen volt jelentősen csökkenteni a működésben tartott PA-k és játéktermek számát.
A Módtv.1. az adóemelés mellett meghatározta egy új – szerver alapú – működési rendszer alapvető szabályait. Az új rendszer kedvezőbb adózási feltételeket határozott meg, forgalomarányos 33 %-os adómértékben. A Módtv.1. hatálybalépése után további négy törvény (2011.évi CLVI. tv., 2011. évi CLXVI. tv., 2011. évi CXCIII. tv. és a 2012. évi LXIX. tv.) pontosította/részletezte a szerver alapú rendszer szabályait.
Az új rendszer szabályozása nem érintette az engedélyezés feltételeit, sem a PA-k műszaki előírásait, hitelesítésük feltételeit, így a PA-üzemeltető vállalkozások (köztük a [redacted]) megalapozottan bízhattak abban, hogy az új rendszerben a korábbi nagyságrendben tudják folytatni a PA-k üzemeltetését.

A vállalkozás ügyvezetőjét/tulajdonosait a gyártókkal, hitelesítőkkel, a központi szerver leendő működtetőivel folytatott tárgyalások során megnyugtatták, hogy PA-i alkalmasak lesznek a szerver alapú rendszerben történő üzemeltetésre, s lehetősége lesz a központi szerverhez történő csatlakozásra is. A [redacted]-nek egy kötelezettsége lesz, a PA-kba egy adatátviteli egység beépítése, mely a központi szerverrel való állandó kapcsolatot biztosítja. A központi szerver közvetlen kapcsolatban lesz az SZF-el, így az ellenőrző hatóság pillanatnyi szinten rendelkezik adatokkal az egyes PA-k működését illetően. Az adatátviteli egység beépítése a vállalkozásnak 80-100.000.-Ft. beruházását jelentett volna PA-ként. Az adatátviteli egység a PA-k jogszabályban meghatározott működését nem befolyásolta volna, kizárólag adat-továbbításra szolgált volna.
Az Szjtv. végrehajtására kiadott 32/2005.(X.21.) PM rendelet (továbbiakban: Vhr.) módosítása 2012. június 29.-től hatályba lépett, de ez sem érintette a PA-k műszaki feltételeit, a hitelesítési és engedélyezési eljárást.

A folyamatos jogszabály-módosítások miatt sem a gyártók, sem a hitelesítők írásbeli elköteleződést nem akartak vállalni, így a tárgyalások szóban folytak. A központi szerver leendő üzemeltetői azért nem vállaltak írásbeli elköteleződést, mert a szerver auditálása még folyamatban volt (megjegyzem az auditálásra a tiltás időpontjáig nem került sor). Éppen a folyamatosan változó jogi feltételek, az auditálás hiánya következtében a gyártók az adatátviteli egység beépítésének munkálatainak ütemezését sem kezdték el, beépítésre egyetlen esetben sem került sor.

A megalapozott várakozásokkal szemben az alperes Magyar Állam 2012. október 9.-én kihirdette a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvényt (továbbiakban: Módtv.2.), mely 2012. október 10.-től megtiltotta a PA-k játéktermi üzemeltetését. A játékterem és PA engedélyeket vissza kellett szolgáltatni az SZF-nek. A PA-kat a hatályos hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. tv. végrehajtására kiadott, az elektromos és elektronikai berendezések hulladékainak visszavételéről szóló, 264/2004.(IX.23.) Korm. rendelet alapján meg kellett semmisíteni.

A tiltást elrendelő Módtv.2. alkotmányosságának vizsgálata végett az MSZSZ az Alapvető Jogok Biztosához (továbbiakban: AJB) fordult, aki alkotmányos-visszásságot állapított meg az azonnali betiltás miatt, s az AB-hoz fordult. Az MSZSZ koordinálásával a tagok egy része is az AB-hoz fordult alkotmányjogi panasz beadvánnyal. Az AB 26/2013.(X.4.) AB határozatával megállapította, hogy az azonnali betiltás alkotmányos, mert a Kormány a PA-k működésével kapcsolatosan nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg. Az AB határozata a nemzetbiztonsági kockázat vizsgálatának befejezése után kártalanításra látott lehetőséget, de ennek módjára vonatkozóan, egyértelmű iránymutatást nem adott, feltehetően a jogalkotó általi megoldást látta lehetségesnek, de ez nem zárja ki, hogy egyedi bírósági döntés állapítsa meg a kár tényét, elemeit, összegszerűségét. Két különvélemény egyértelműen megfogalmazta az azonnali tiltás alaptörvény-ellenességét, valamint – a nemzetbiztonsági kockázat vizsgálatára tekintet nélkül – a kártalanítási kötelezettséget. Sem az panasz beadványban, sem az AJB nak indítványában a jogalkotással kapcsolatos hiányosságok nem kerültek megfogalmazásra, így azokat az AB nem is vizsgálhatta.
Az AB döntését követően az MSZSZ 7 tagja (8 vállalkozás) jogorvoslatért fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához (továbbiakban: EJEB), de az EJEB a hazai jogorvoslat kimerítésének hiánya miatt a kérelmeket elutasította.

A Fővárosi Törvényszék – hasonló jogalapú kártérítési ügyben – az Európai Unió Bíróságához (továbbiakban: EUB) fordult előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezve. Az EUB C-98/14. számú ítéletében a következő döntést hozta:
„1) Az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak előírása nélkül megötszörözi a játéktermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő tételes adó összegét, ezenfelül pedig az ugyanezen tevékenységet terhelő százalékos mértékű adót is bevezet, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül, amennyiben akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi a pénznyerő automaták játéktermekben való üzemeltetésében álló szolgáltatás szabad nyújtását, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.
2) Az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak biztosítása és a játékterem- üzemeltetők kártalanításának előírása nélkül megtiltja a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetését, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül.”.
Az EUB ítélete sem tartalmaz utalást arra, hogy az érintettek kártalanítása végett feltétlen jogszabályt kell alkotni, következésképpen az eljáró polgári bíróság – az EUB döntésének iránymutatás alapján – dönthet a kár elemeiről, összegszerűségéről.

2.) ÁLLAMI IMMUNITÁS, JOGALKOTÁSI ELJÁRÁS, DISZFUNKCIONÁLIS JOGALKOTÁS, ÁLLAMI KÁRFELELŐSSÉG

A Módtv.1. és Módtv.2. alaptörvény-ellenességéhez szorosan kapcsolódik jogállamiság-jogbiztonság, az állami immunitás, a jogalkotási eljárás problémaköre és az állam kárfelelősségének megállapíthatósága. Ezzel kapcsolatosan – az eljárás során részletesen kifejtett – álláspontunkat a következőkben összegzem.

[redacted]

[redacted]

2/a.) Jogállamiság, jogbiztonság

A jogállamiság jelenti a formális jogállamiságot, mely az alábbi követelményeket foglalja magába:
- a jog által kötött államot, tehát az állam (azaz a jogalkotó) is joghoz kötött, a jogi normák a jogalkotóra (azaz az államra) is vonatkoznak,
- a jogbiztonságot, melynek tartalma:
  - a törvényeknek nyilvánosan kihirdetetteknek, időben megismerhetőknek kell lenniük,
  - a törvények a címzettek számára egyértelműek, világosak legyenek,
  - nem változzanak gyorsan (a változás követhető legyen),
  - nem történjen visszaható hatályú jogalkotás,
  - a változásra a jogalkotó kellő felkészülési időt biztosítson,
  - a szerzett jogok védelmét biztosítani kell,
  - érvényesülnie kell a bizalomvédelem elvének.

A materiális jogállamiság magába foglalja:
- a formális jogállam fenti követelményeit,
- bármely jog megsértésének - független, pártatlan, elfogulatlan, csak a törvényeknek alávetett bírák általi - elbírálását,
- az emberi jogok védelmét,
- a hatalommegosztás elvének érvényesülését,
- a demokráciát (a demokratikus legtimációt), azaz alapvető döntéseket a nép többsége (egésze) által választott törvényhozó testület alkossa, s más közhatalmi döntések is visszavezethetők legyenek ezen többségi akarat által hozott döntésekre.

Mindezen követelmények a Módtv.1. és Módtv.2. megalkotása során nem érvényesült, mert
- a Módtv.1. által elrendelt tételes játékadó összegének ötszörösére emelése egyéni képviselői indítványra, a zárószavazás előtt épült be a Módtv.1. szabályai közé, s mivel az adott hónap első napján működtetett PA után ezen adót meg kellett fizetni, így a vállalkozások számára rövid idő állt rendelkezésre, hogy megalapozott döntést tudjanak hozni abban a kérdésben, hogy milyen mértékben csökkentsék az üzemelésben tartott PA-k számát,
- a Módtv.2. esetében a jogszabály megismerésére 24 órán belüli időtartam állt rendelkezésre, tehát felkészülési időről egyáltalán nem beszélhetünk, de a jogállamiság-jogbiztonság többi eleme sem érvényesült, sem formális, sem materiális szempontból.

2/b.) Állami immunitás

Az állam abszolút immunitását a „par in parem non habet iurisdictionem" kánonjogi elv alapozta meg. Ezen elvnek az áttörésére az 1950-60-as években került sor a nyugati államok felsőbíróságainak ítélkezési gyakorlatában. A relatív immunitás elve a nemzetközi kapcsolatok szélesedésével, nemzetközi egyezmények elfogadásával általánossá vált. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban: EJEE) kimondja, hogy az Egyezményben foglaltak megsértése esetén igazságos elégtétel jár a sértett félnek. Az EJEB ítélkezési gyakorlata szerint az Egyezményben foglaltakat nemzeti jogszabályok elfogadásával is meg lehet sérteni, s az állam ilyen esetben sem hivatkozhat immunitására.

A hazai jog is az abszolút immunitás elvét követte, melynek tovább élését a szocialista jog is biztosította. A rendszerváltást követő Ptk.-módosításokat az elv áttörése jellemzi, de a bírói gyakorlatban továbbra is érvényesül az abszolút immunitás elve. Hazánk az uniós tagsággal, a „hűség klauza" alapján, kötelezettséget vállalt arra, hogy
- meghoz minden olyan egyedi és általános intézkedést, mely biztosítja a szerződésekből eredő kötelezettségek teljesítését és megakadályozza, hogy ezen intézkedések megvalósulását bármely más tevékenység akadályozza,
- a közösségi jogot az EUB értelmezésének (ítélkezési gyakorlatának) megfelelően fogja alkalmazni.

A bírói gyakorlat azonban ennek a követelménynek nem minden esetben felel meg.

2/c.) Jogalkotási eljárás

A jogalkotási eljárás egy olyan folyamat, mely azzal indul, hogy politikai, társadalmi, gazdasági stb. igény merül fel annak érdekében, hogy egy újonnan felmerült problémát szabályozni szükséges., vagy egy korábbi szabályozást módosítani kell. Ekkor a jogalkotó szerv megvizsgálja a felmerült problémát, az igényt, s meghatározza a jogalkotás szintjét. Ezt követi az előzetes hatásvizsgálat, amikor a jogalkotó megvizsgálja a készítendő jogszabály társadalmi, gazdasági, stb. hatásait. A vizsgálat eredményeként ki kell derülnie annak, hogy a megalkotandó jogszabály milyen társadalmi réteget, milyen mértékben fog érinteni, milyen gazdasági eredményt (pl. költségvetési bevételt/kiadást) eredményezhet, illetve a társadalom tagjaira milyen pozitív/negatív hatást gyakorolhat. Az előzetes hatásvizsgálat során összegyűjti a korábbi jogi szabályozás alkalmazása során felmerült problémákat, megvizsgálja azok megoldásának lehetőségeit. Lényeges annak vizsgálata, hogy a nemzetközi és európai jogrendbe hogyan illeszthető a megalkotandó jogszabály.

A jogalkotó az előzetes hatásvizsgálat tapasztalatait írásban összegezve a társadalmi egyeztetésben résztvevők és az érintett kormányzati szereplők rendelkezésére bocsátja. Az előzetes hatásvizsgálat, valamint a társadalmi egyeztetés megállapításait, észrevételeit egybe szerkesztve tárja törvényjavaslat esetén a Kormány elé. A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010.(VII.7.) kormányhatározat alapján (9-12. és 23. pontok) megtárgyalja az előterjesztést és dönt annak Parlament elé terjesztéséről (megjegyzem az ügyrend szabályozása nagy azonosságot mutat a jogalkotási szabályokkal)

Nem csupán azért indokolt ezen intézkedések betartása, mert a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.) és a végrehajtásához kapcsolódó jogszabályok előírják, hanem azért is, mert az AB számos határozatában megfogalmazta, hogy csak az e szabályozásnak megfelelő jogalkotási eljárás garantálhatja a jogbiztonság, jogállamiság érvényesülését. A jogalkotási szabályok betartása jelenti egyik garanciáját annak, hogy a megalkotandó jogszabály megfeleljen az Alaptv. rendelkezéseinek, az abban megfogalmazott követelményeknek, azaz a megalkotandó jogszabály nem legyen ellentétes az Alaptv.-el.

Az Országgyűlés honlapja (http://www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/torvenyalkotas.htm) a törvényalkotás címszó alatt a törvényalkotási eljárással kapcsolatosan a következőket rögzíti: „. . . *A törvényalkotás parlamenti folyamatát, az ezzel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket az Alaptörvény, a jogalkotásról szóló törvény és legrészletesebben a* ***határozati házszabályi rendelkezések*** rögzítik: „. . . *Lényeges eleme a bizottságok előkészítő szerepe, az általános és részletes vitára elkülönülő plenáris tárgyalási mód, a bizottságokat és a képviselőket megillető módosító javaslattételi jog, továbbá a "kétfordulós" szavazás (előbb a módosító javaslatokról, majd a törvényjavaslat egészéről), amely lehetővé teszi a törvényalkotás során elkövetett és észlelt hibák kijavítását. . . .*".
A parlamenti jogalkotási tájékoztató is azt erősíti meg, hogy az Alaptv., a Jat., valamint a jogalkotásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartása alapvetően meghatározzák az alkotandó jogszabály tartalmát, s nem utolsó sorban azt, hogy az állampolgárok az abban foglaltakat időben meg tudják ismerni, hogy azt a hatálybalépést követően maradéktalanul követni tudják.
A törvényalkotási eljárás fontosságát bizonyítja az is, hogy 2014. óta az Országgyűlés törvényalkotásért felelős alelnököt is választ [OGYtv. 3.§ (5) bek.], valamint köteles létrehozni törvényalkotási bizottságot (7/A. alcím, 21/A.§.).
Az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatát tartalmazó 7/2014.(XI.14. IM utasítás részletesen szabályozza a jogalkotás rendjét, s melléklete ábra-formában is „bemutatja" a jogalkotási eljárásban részt vevő szerveket. A jogalkotási eljárás rendjének fontosságát mutatja a 4/2010.(X.9.) NGM. utasítás ábra-melléklete (Hivatalos Értesítő 2010/85. szám).

Az Állami Számvevőszék (továbbiakban: ÁSZ) 2004-2007. közötti időszakot illetően vizsgálta a költségvetést megillető játékadó beszedési rendszerét. Ennek során – többek között – jogalkotási problémákat állapított meg:
- az Szjtv. 2005-ben több módosítását, számítások, elemzések nem támasztották alá (tehát nem volt

[redacted] [redacted]

előzetes hatásvizsgálat),
- a változtatások esetenként figyelmen kívül hagyták a költségvetési szempontokat;
- a Pénzügyminisztérium két esetben a megfelelő előkészítés (nyilván az előzetes hatásvizsgálatról van szó) és a szakmai érdekképviseletekkel történő egyeztetés nélkül kezdeményezett a gyakorlatban végre nem hajtható (pl.a kaszinók működésének sajátosságai miatt) törvénymódosításokat, ami visszavonást és ismételt módosítást eredményezett.
Az ÁSZ vizsgálata megerősíti, hogy az alperes Magyar Állam a jogalkotási eljárás során korábban sem fordított kellő figyelmet az előzetes hatásvizsgálatra, az érdekképviseletekkel történő egyeztetésre. Az ÁSZ vizsgálat azt is megállapítja, hogy ez a mulasztás kihatással lehet a költségvetésre, indokolatlan kiadást eredményezhet.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tanulmánya szerint a hatásbecslés (hatásvizsgálat) fogalma a következő: „A hatásbecslés egy információkon alapuló, elemző megközelítése a becsült költségeknek, következményeknek és a szabályozó eszközök „mellékhatásainak", egyedi, váratlan következményeinek. Arra is alkalmas, hogy mérje a hatályos jogszabályok tényleges költségvonzatait és következményeit.".

A jogalkotás problémáival kapcsolatosan álljon itt egy autentikus, független vélemény. A Professzorok Batthyány Körének (http://www.bla.hu/) az 2016. évről e területtel kapcsolatosan megfogalmazott értékelése: *„A törvényhozatalt megelőző hatástanulmányok néha nem készülnek el, és ez megfontolatlan jogalkotást eredményez. Egyes viharos sebességgel elfogadott jogszabályok azt a gyanút ébresztik, hogy nem az egész közösség, hanem csupán egy szűk csoport érdekeit juttatják érvényre. Sok jogszabály nem megy át az előírt társadalmi előkészítési eljáráson, a parlamenti vitára pedig mindössze néhány óra marad, vagy nem is kerül rá sor. Zavaros helyzetet teremt a túl sok kormánypárti egyéni képviselői indítvány és a sok bújtatott rendelkezéseket tartalmazó jogszabály és módosítás. A szabályok, törvények, rendeletek sokszor áttekinthetetlenek, ellentmondások vannak bennük, így később helyesbítésre szorulnak."* .

Drinóczi Timea-Petrétei József: Jogalkotástan című tankönyvében (Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2004.) a jogszabályok tartalmát illetően a következő megfogalmazás található: ". . . biztosítsák a jogállam érvényesülését (elsősorban az igazságosságot és a jogbiztonságot), a jövő szempontjából kívánt állapot elérése érdekében arányos és célszerű szabályozással alakítsák, fejlesszék a társadalmi együttélést, ezáltal biztosítva a társadalmi békét és a szabadság megőrzését.".
Az igazságosság megköveteli, hogy a ". . . szabályozásnak a társadalomban általánosan elfogadott igazságossági elképzelésekkel adekvátnak kell lennie.". Ha szükséges (társadalmi, szociális egyenlőtlenség miatt) érvényesíteni kell előnyben részesítés elvét, de a „szempontválasztás" nem lehet önkényes, azt tényeszerűen és szakadekvát módon indokolni kell.
A jogbiztonság érvényesülése végett ". . . a szabályok legyenek világosak, érthetőek, egyértelműek . . . felismerhető normatartalmat hordozók, hatásukat tekintve pedig kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak és áttekinthetőek.".
Az arányosság és a célszerűség ". . . azt juttatja kifejezésre, hogy a jogi szabályozásban alkalmazott eszközök az elérendő szabályozási céllal arányban álljanak.". Ennek feltétele:
- az eszközök alkalmasak legyenek a cél elérésére,
- a cél és az eszköz ésszerű arányban álljon egymással.
Tehát fel kell mérni, mérlegelni kell a szabályozás várható hatásait, azaz el kell végezni az előzetes hatásviszgálatot.

A jogalkotási eljárás tudományos elemzését végzi el Gajduschek György: Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat című munkájában [MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont: A magyar jogrendszer állapota című tanulmánykötet (2016.)].
A jogszabály előkészítési folyamat – viszonylag állandó – elemeit a következőképpen foglalja össze:
- jogalkotási terv,

- a minisztérium kidolgozza a tervezetet,
- belső (tárcák) közötti egyeztetés,
- külső (érdekeltekkel) történő egyeztetés,
- közigazgatási államtitkári értekezlet (KÁT),
- kormányülés.

Az előzetes hatásvizsgálattal kapcsolatosan a szerző véleménye szerint az alapvető kérdés – hogyan, milyen logikai láncolaton keresztül vezet el a jogszabály a kívánt cél megvalósulásához – végig gondolása gyakran hiányzik.

A szerző elemzése összegezve megállapítja, hogy az előzetes és utólagos hatásvizsgálat elvégzését közel három évtizede törvény írja elő, de ezek elvégzésére nem kerül sor. Elmélyült elemzésre sosem áll rendelkezésre megfelelő idő, mert a jogalkotás kapkodó, nagyrészt tervezetlen, így a jogalkotásra rövid idő áll rendelkezésre. Emellett hiányzik a megfelelő, magasan képzett szakemberállomány is. Több évtizedes gyakorlat, hogy a jogszabályokat a várható hatások valós ismerete nélkül hozzák, így nem lehet szó tényeken, elemzéseken alapuló kormányzati döntéshozatalról. Sőt számos jel mutat arra, hogy a jogalkotás társadalmi célja (mit kívánunk elérni a jogszabállyal) kérdésként fel sem vetődik, nemhogy a célok realitásának elemzése. Olyan esetről is hallani, hogy a jogszabály-változtatás előkészítéséért felelős kormányzati szerv tiltakozott az ellen, hogy a döntést jobban megalapozó – pénzébe sem kerülő – kutatás szülessen. 2010. után pedig azt is lehet tudni, hogy azokban az esetekben, amikor magas szintű (kormányfői) döntés született, az annak esetlegesen ellentmondó információ hozója komoly szankciókra számíthat, legyen az bármilyen megalapozott tényadat.

Mindennek egyik lehetséges magyarázata, hogy a politikai döntéshozók kizárólag rövid távon és egydimenziós hatásokban gondolkodnak, amelyekről úgy vélik, hogy nyilvánvalóak, nem igényelnek különösebb elemzést. A közvetlen és rövid távú következmények mellett az egyéb társadalmi hatások lényegtelenek.

Az AB gyakorlata szerint sincs korlátlan hatalom, tehát az állam a jogalkotás során köteles figyelembe venni a demokratikus jogállam korlátait. Ezt fogalmazza meg a következő határozatokban:

- 2/2015. (II.2.) AB határozat

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye:

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye:

Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleménye:

A hatalmi ágak elválasztásának elvét fogalmazzák meg a következő határozatok:

- 28/1995. (V.19.) AB határozat

- 42/2005. (XI.14.) AB határozat

Az EUB C-3/17. számú ítéletének 65. pontja az előzetes hatásvizsgálat fontosságára utal: *„A fenti megfontolások összességére tekintettel a tizennegyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 56. cikket úgy kell értelmezni, hogy nem állapítható meg, hogy valamely tagállam nem tett eleget a korlátozó intézkedés igazolására irányuló kötelezettségének, ha ezen intézkedésnek a nemzeti szabályozásba való beiktatása időpontjában vagy a nemzeti bíróság általi vizsgálatának időpontjában nem készíti el az említett intézkedés hatásvizsgálatát.”.*

Ezen többoldalú elméleti alátámasztás után le lehet azt a következtetést vonni, hogy amennyiben a jogalkotó a Módtv.1. és Módtv.2. esetében végzett volna előzetes hatásvizsgálatot, akkor megállapíthatta volna, hogy

a.) az ötszörösére emelt tételes játékadó meghaladja a PA-üzemeltető iparág TJB-átlagának a kétszeresét,

b.) a tiltás következtében

- mintegy 1.200 vállalkozás megszűnik,
- kb. 30-40 ezer ember rövidebb-hosszabb időre munkanélküli segélyre szorul,
- a PA-k forgalomképtelen dolgokká „válnak”,
- a költségvetés játékadó, az önkormányzatok helyi adókból származó bevétele, stb. is csökkeni fog,

[redacted] [redacted]

és
- egyéb kedvezőtlen hatások is bekövetkeznek.

Az egyéni képviselői indítványokkal kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy a jogalkotási szabályok e téren nem a fenti módon érvényesülnek, mert pl. előzetes hatásvizsgálat nem történik – bár az érintett minisztérium nyilván adatokkal támasztott véleménnyel támogatja/utasítja el a képviselői indítványt. Jelen esetben az ötszörös adóemelést előterjesztő képviselőnek többéves TJB adatok álltak rendelkezésére, amiből számára nyilvánvalónak kellett volna lenni, hogy annak a TJB iparági átlaga az ötszörös összegű tételes játékadónak mintegy 50 %-át fogja fedezni. Azt is látnia kellett volna, hogy az üzemeltetett PA-k száma csökkeni fog. Az Alkotmányügyi Bizottságban a Kormány képviselője sem támogatta a drasztikus mértékű adóemelést – de ezen kijelentését minden indokolás nélkül tette meg.

A jogalkotással és a jogszabályok hatályba lépésével kapcsolatosa felvetődik az a kérdés, hogy – a károkozás szempontjából – mi okozza a kárt, a jogalkotásra vonatkozó jogszabályok be nem tartása, vagy az így elkészült jogszabály hatályba lépése. A jogalkotásra vonatkozó szabályok azért fogalmazzák meg annak rendjét, hogy azok
- hatályba lépésük előtt megfelelő időben megismerhetők legyenek,
- hatályba lépésük után követhetők legyenek a jogalanyok számára,
- figyelembe vegyék a társadalmi, gazdasági stb. viszonyokat, körülményeket, elkerüljék, hogy egyes jogalanyoknak indokolatlanul kárt okozzanak,
- figyelembe vegyék, hogy a jogszabályok ne kerüljenek ellentétbe az Alaptv. rendelkezéseivel,
- megfeleljenek a nemzetközi és uniós jogi szabályoknak, jogi elveknek.

Tehát a helyes válasz az, hogy a kár a jogszabály előkészítése időpontjában keletkezik („elméleti kár"), mert a jogalkotó nem tartja be a jogalkotásra vonatkozó szabályokat eljárásra vonatkozó szabályokat, konkréttá („tényleges kár") akkor válik, amikor az így megalkotott jogszabály hatályba lép. E megállapítás alapját az a tény képezi, hogy a jogalkotási eljárás egységes egészet (folyamatot) képez, a jogalkotás szükségességének felmerülésétől annak hatályba léptetéséig tart.

Jelen esetben a jogalkotó a Módtv.1. megalkotása során nem vette figyelembe, hogy felperes (de más PA-üzemeltető) PA-inak TJB-e nem éri el az ötszörösére emelt játékadó mértékét, tehát
- jeeln ügy felperese jelentősen csökkentette a működésben tartott PA-k számát,
- sérült felperes Alaptv.-ben védelemben részesítendő tulajdonjoga (de a Chartában deklarált tulajdonjog is), mert azt nem tudta hasznosítani,
- az uniós szabállyal is ellentétbe került, mert korlátozta a szolgáltatásnyújtás szabadságát.
A Módtv.2. megalkotásának felperesre vonatkozó jogkövetkezményei:
- tulajdonjogát teljes egészében elenyésztette és egyéb kárai is keletkeztek,
- az uniós jog által megfogalmazott szolgáltatás felperes általi nyújtásának lehetősége megszűnt.

A módosító törvények jogalkotási szabályokkal ellentétes megalkotása, elfogadása az iparágban tevékenységet végző vállalkozásoknak (így felperesi vállalkozásnak is) jelentős károkat eredményezett, valamint negatív gazdasági hatások (költségvetési játékadó bevétel csökkent, stb.) is érvényesültek.Ezen negatívumoknak a jogalkotó számára nyilvánvalónak kellett volna lennie abban az esetben, ha elvégzi a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott, szabályozott előzetes hatásvizsgálatot, melynek legfontosabb célja, hogy felmérje egy megalkotandó jogszabálynak a pozitív és negatív hatásait. A Magyar Állam alperes a Jat. utólagos hatásvizsgálatára vonatkozó előírásának sem tett eleget, azaz utólag sem mérte fel a módosító törvények hatását - s azóta minegy 9 év telt el.

c.) Diszfunkcionális jogalkotás
A keresetben, nyilatkozatunkban és fentebb felhozott indokok mellett utalni kívánunk az AB 5/2007.(II.27.) AB határozatában foglaltakra, miszerint normatív aktusban is lehet egyedi döntést

hozni: *„Az Alkotmánybíróság a fenti megállapításra hivatkozással a most vizsgált rendelkezéssel összefüggésben a következőkre mutat rá: a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben (s kétségkívül ilyennek minősül a Hivatal elnöke és elnökhelyettese megbízatási jogviszonyának tartalma) egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpeni eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik. A konkrét jogviszonyokat ezzel a módszerrel megszüntető jogszabályi rendelkezés [itt: a GET. 85. § (10) bekezdése] tartalmában jogalkalmazói (munkáltatói egyoldalú jognyilatkozatot helyettesítő) aktus, amely ellen viszont (tekintettel a jogszabályi formára) az érintettek jogorvoslattal nem élhetnek.".*
A határozatban megfogalmazott tényt állapította meg a Fővárosi Főügyészség - a Legfőbb Ügyészség által megerősített - álláspontja, melyet az MSZSZ Elnökének írt válaszlevelében kifejtett. Megállapította, hogy mivel a PA-k működésére vonatkozó engedélyek ex lege szűntek meg, az engedélyező hatóságnak nem kellett érdemi döntést hoznia. Tehát a jogalkotó a Módtv.1. és Módtv.2. megalkotása során törvényben egyedi döntést hozott, mert kizárólag a játékteremben működtetett PA-kra vonatkoztak e törvények rendelkezései. Mindezt alátámasztja az is, hogy a Módtv.2. esetében a törvény tartalmazta az engedélyek leadásának rendjét. Mindezzel szemben nem rendelkezett a befizetett adók, közterhek, stb. megfizetésével, visszatérítésével kapcsolatosan, holott ez egy tevékenység megszüntetése esetén alapvető követelmény.

A PK 42. sz. állásfoglalással kapcsolatosan felmerül, hogy a Módtv.2. milyen döntést hozott, mivel a szerencsejáték szervezői engedélyeket kiállító hatóság sem hozott az ügyben döntést, tehát a Módtv.2. mintegy jogalkalmazói döntésként funkcionált. Ezt alátámasztja az ÍH 2013/1/20. eseti döntése:
„I. Annak megítélésekor, hogy az Országgyűlés a közhatalom gyakorlása során szervező-intézkedő tevékenységet fejt-e ki, nem annak van jelentősége, hogy jogszerűen milyen feladatokat láthat el, hanem annak, hogy adott esetben ténylegesen milyen tevékenységet végzett.
II. A közjognak a jogalkotó számára immunitást biztosító szabályai az általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló jogalkotási tevékenységre és a hozzá kapcsolódó felelősségre vonatkoznak. Ha azonban az Országgyűlés egyedi ügyben jogszabályi formába öltöztetett, de tartalmilag jogalkalmazói döntést hoz, és e tény kimondásával az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezést határozatával megsemmisíti, akkor a diszfunkcionális működés polgári jogilag is jogellenessé teszi a jogalkotó magatartását.
III. Az Országgyűlés nem jogi személy, ezért perbeli jogképessége hiányában a diszfunkcionális működésével okozott károkért a Magyar Államnak van helytállási kötelezettsége a károsult felé; az államszervezet jogi személyiséggel nem rendelkező szervének tevékenységét az államnak kell betudni.".

Amennyiben úgy tekintjük, hogy a PA-üzemeltetésre vonatkozó engedélyek ex lege vesztették hatályukat, akkor nem szükséges közigazgatási döntést (határozat, végzés) hozni, de ebben az esetben a fentiekben írt jogviszony jön létre, mégpedig oly módon, hogy a Módtv.2. törvény tiltó rendelkezése és a PA-kat üzemeltetők között egyedi jogviszony jön létre, ami pedig megalapozza a Ptk. 349.§-ra alapított felperesi kárigényt. Tehát az érintett vállalkozók (köztük jeeln ügy felperese is) megalapozottan érvényesítheti kárigényét.

A diszfunkcionális jogalkotás azt is eredményezi, hogy a megalkotott jogszabály által érintett természetes és jogi személyek nem tudnak élni jogorvoslati jogukkal. Jelen esetben ez történt, felperes sem tudott a tiltás ellen jogorvoslattal élni.

2/d.) Állami kárfelelősség
A nemzetközi egyezmények, szabályok, az EUB és az EJEB ítélkezési gyakorlata szerint az állam felelőssége nem kizárt abban az esetben, ha tevékenységével (pl. jogalkotással) polgárainak kárt okoz.

[redacted] [redacted]

Az 1993. évi XXXI. törvény kihirdette az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyvet (továbbiakban: Egyezmény). Az Egyezmény 41. cikkéből (Igazságos elégtétel) következik a kárfelelősség megállapításának lehetősége: *„Ha a Bíróság az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg és az érdekelt Magas Szerződő Fél belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, a Bíróság – szükség esetén – igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek.".* Az Egyezmény 17. és 18. cikkéből következik, hogy a jogalkotással okozott kár esetén a sértett fél jogosult kárigénnyel fellépni az adott állammal szemben. A 17. cikk (Joggal való visszaélés) szerint: *„Az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.".* A 18. cikk (Jogkorlátozás alkalmazásának megszorítása) szerint: *„A jelen Egyezményben említett jogok és szabadságok korlátozásait nem lehet más célra alkalmazni, mint amelyre elő vannak írva.".* Az Egyezmény 13. cikke megfogalmazza a hatékony jogorvoslathoz való jogot: *„Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.".*
Hasonlóan rendelkezik Alaptörvényünk I. cikk (1) bekezdése: *„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.".* A (3) bekezdés szerint: *„Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.".* A jogok védelme csak úgy értelmezhető, hogy ez a kötelezettség mindhárom hatalmi ágat terheli, s a végső védelmet a bírósági eljárás jelentheti, mint azt az Alaptörvény 28. cikke megfogalmazza: *„A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.".*
Az Alaptörvény jogállamisági klauzulájából [*B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.*] következik a közhatalom diszfunkcionális működésével okozott kárért való felelőssége, függetlenül attól, hogy azt a jogalkalmazás vagy jogalkotás eredményezte.

Az Európai Unió (továbbiakban: EU) hasonló álláspontot képvisel. Az Európa Tanács 1984. évi Ajánlása (továbbiakban: Ajánlás) az állam kárfelelősségét kiterjesztette az állam normatív (jogalkotói) tevékenységére is.

Bár maga az Ajánlás – jogi jellegéből következően – nem kötelező, azonban nem hagyható figyelmen kívül annak tartalma, ugyanis kifejezetten a jogszabály megalkotása körében, az alperestől elvárható magatartás tanúsításának miként jére is utal. Az I. elv megfogalmazza az állam kárfelelősségét, melynek alapja az objektív súlyú felróhatóság, melyet jogellenesség esetén vélelmezni kell. Ha az I. elv feltételei nem teljesülnek, akkor a II. elv alapján részleges reparációt kell biztosítani abban az esetben, ha „nyilvánvalóan igazságtalan" lenne, hogy a károsult maga viselje a kárát. Ezt akkor kell alkalmazni, ha a köz érdekében alkotott állami aktus meghatározott számú károsultnak okoz kárt. A IV. elv egyértelműen megfogalmazza, hogy az állam, mint jogalany felelős a hatóságai ("ügynökei") által okozott kárért.

A II. elvben meghatározott helyzet teljes mértékben ráilleszthető jelen esetre (legalábbis a Módtv.2. írásbeli indokolásában megfogalmazott várakozások alapján), mert a jogalkotó a köz érdekében rendelte el a tiltást, az adóemelés pedig – az egyéni képviselői indítvány indokai szerint – az arányos

közteherviselést szolgálta. A döntés mindkét esetben (Módtv.1. és Módtv.2.) meghatározott számú vállalkozást érintett.
A jogalkotással okozott kár problémájának létezését jelenti, hogy az napi szinten jelenik meg, mert az Európa Tanácsnak ki kellett adnia a jelzett Ajánlást, mely vonatkozik jelen per alperesére is, mint részes tagállamra.
Az Ajánlásban foglaltak azt is tartalmazzák, hogy az alperes Magyar Állam mulasztásos magatartását nem lehet megítélni az okkiválasztó elmélet alapján – mely elmélet büntetőjogi eredetű, s ott alkalmazandó –, azonban az objektív felelősség megítélésének kérdésében ez a kényszerű gyakorlat alakult ki, azaz a büntetőjog betüremkedett a polgári jogba. Ennek oka pontosan az, hogy a conditio sine qua non, tehát a feltételek egyenértékűségének tana – vagyis, hogy ok minden olyan előzmény, amely nélkül nem következett volna be az eredmény, továbbá ezen okok egyenértékűsége – alkalmazásában értelmezhető az alperes mulasztása, mivel maga a jogalkotás egy folyamat.[1] Azonban a felelősséget pontosan azért lehet és kell megállapítani az alperes oldalán, mivel neki a teljes törvényhozói és végrehajtói hatalom igazgatási apparátusa rendelkezésére állt a jogszabály megalkotása során. Tehát több százezer embert tudott volna bevonni abba, hogy az előzetes hatásvizsgálatot lefolytassa, hiszen nem került volna semmibe neki az, hogy a statisztikai adatok figyelembevételével a közigazgatási szint legalsóbb szerveit (pl. a helyi önkormányzatokat) bevonva feltárja a valós tényeket, tehát lefolytassa az előzetes hatásvizsgálatot.

Az Ajánlás hazai jogrendbe történő átültetése elmaradt, holott ez elvárható követelmény lett volna az Európa Tanács Alapszabályát kihirdető 1991. évi LXXI. törvény alapján.

Az Ajánlásban megfogalmazott elveket érvényesíti az EUB ítélkezési gyakorlatában. Ennek megfelelően a tagállamoknak felelniük kell az állampolgáraikkal szemben az uniós jog megsértését eredményező jogalkotási anomáliákért. Az EUB első ilyen tartalmú ítélete a Francovich-ügyben (C-6/90 és C-9/90. sz. egyesített ügy) született, majd a Brasserie-ügyben pontosította a jogalkotói felelősség feltételeit:
- a tagállamok akkor is kötelesek megtéríteni a magánszemélyeknek okozott károkat, ha a felrótt kötelezettségszegés a nemzeti jogalkotónak tudható be,
- ha a széles mérlegelési jogkörrel rendelkező nemzeti jogalkotó sérti meg a közösségi jogot a magánszemély jogosult lesz kártérítésre, amennyiben a megsértett közösségi szabály célja, hogy őket jogokkal ruházza fel, a jogsértés kellően súlyos, és fennáll a közvetlen okozati összefüggés a jogsértés és a magánszemélyek által elszenvedett kár között,
- a kártérítéshez való jog nem függhet a kötelezettségszegést elkövető állami szerv szándékosságból vagy gondatlanságból eredő vétkességétől,
- a közösségi jog megsértésével a magánszemélyeknek okozott károk vonatkozásában a tagállamokat terhelő kártérítésnek arányosnak kell lennie az elszenvedett kárral.
- a tagállamok kötelezettsége a magánszemélyeknek okozott azon károk megtérítésére, amelyek a közösségi jog nekik betudható megsértéséből származnak, nem korlátozható a Bíróságnak a felrótt kötelezettségszegést megállapító ítélete kihirdetését követően elszenvedett károkra.

Az EUB a C-6/90 és C-9/90. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletének érvelése szerint a közösségi norma tagállami érvényesítése a Szerződés rendszerének és alapelveinek figyelembe vételével lehetséges: *„[...] a közösségi normák teljes érvényesülése kérdésessé válna, és az általuk biztosított jogok védelme gyengülne, ha a magánszemélyek nem juthatnának kártérítéshez abban az esetben, ha a közösségi jog tagállamnak betudható megsértése következtében jogsérelem éri őket."* (33. pont). Tehát a közösségi jogrend hatékony érvényesülése csak akkor lehetséges, ha az egyének élni tudnak kártérítési jogukkal. Ezt fogalmazza meg az ítélet 34. pontja: *„A tagállamot terhelő kártérítési kötelezettség lehetősége különösképpen fontos akkor, amikor – mint a jelen esetben – a közösségi normák teljes körű hatályosulása az állam valamely jogi aktusától függ, és ennek következtében a magánszemélyek az adott aktus hiányában nem érvényesíthetik a nemzeti bíróságok előtt a közösségi jog által elismert*

[1] Jogi Lexikon – okozatossági elméletek, Complex, 2015.

jogaikat.". Fentiek alapján – a Szerződésre utalva – szögezte le a Bíróság: *„Ebből következik, hogy az elv, mely szerint az állam felelős a közösségi jog neki betudható megsértésével a magánszemélyeknek okozott károkért, szerves része a Szerződés rendszerének."* (35. pont). A Bíróság utal a lojális együttműködés elvére, s a kár orvoslásának megoldását a nemzeti kártérítési szabályok körébe utalja: *„A tagállamoknak azt a kötelezettségét, hogy ezeket a károkat megtérítsék, a Szerződés 5. cikke is megalapozza, amely szerint a tagállamok kötelesek minden általános vagy különös intézkedést megtenni annak érdekében, hogy biztosítsák a közösségi jog által előírt kötelezettségeik végrehajtását. Márpedig e kötelezettségek közé tartozik az is, hogy megszüntessék a közösségi jog megsértésének jogellenes következményeit (lásd az ESZAK-Szerződés 86. cikkének hasonló rendelkezésével kapcsolatban a 6/60. sz. Humblet-ügyben 1960. december 16-án hozott ítéletet [EBHT 1960., 1125. o.])."* (36. pont). és *„E fenntartással, az államnak a nemzeti jog felelősségi szabályainak keretei között kell az okozott kár következményeit orvosolnia. Közösségi jogszabályok hiányában ugyanis minden tagállam belső jogrendszerének feladata kijelölni a hatáskörrel rendelkező bíróságot, és meghatározni a bírósághoz fordulás azon eljárási szabályait, amelyek célja, hogy biztosítsák azoknak a jogoknak a teljes körű védelmét, amelyeket a közösségi jog szabályai a jogalanyoknak biztosítanak (lásd az alábbi ítéleteket: a 60/75. sz. Russo-ügyben 1976. január 22-én hozott ítélet [EBHT 1976., 45. o.], a 33/76. sz. Rewe-ügyben 1976. február 16-án hozott ítélet [EBHT 1976., 1989. o.] és a 158/80. sz. Rewe-ügyben 1981. július 7-én hozott ítélet [EBHT 1981., 1805. o.])."*(42. pont).

A felelősségi kérdéseket tovább pontosította a C-46/93. és C-48/93. egyesített ügyekben (ún. Brasserie-ügy) hozott ítélet, mely meghatározta, hogy milyen feltételek együttes fennállása esetén áll fenn a tagállami kártérítési felelőssége: *„[...] a közösségi jog három feltétel együttes fennállásakor biztosítja a kártérítéshez való jogot, nevezetesen, ha a megsértett jogszabály célja, hogy a magánszemélyeket jogokkal ruházza fel, a jogsértés kellően súlyos, és fennáll a közvetlen okozati összefüggés a kötelezettség állam általi megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között."* (51. pont). A Bíróság elsősorban a jogsértés kellően súlyos voltát vizsgálta további ítéleteiben.

A Bíróság azt is megállapította, hogy egy közvetlen hatályú közösségi jogszabállyal ellentétes belső jogszabály esetében is megállapítható az állami kárfelelősség: *„ A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis a magánszemélyek részére biztosított azon lehetőség, hogy a nemzeti bíróságok előtt közvetlenül hivatkozhatnak a Szerződés közvetlenül alkalmazandó rendelkezéseire, csak minimális védelmet jelent, és önmaga nem biztosítja a Szerződés teljes és maradéktalan alkalmazását (lásd különösen az 168/85. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1986. október 15-én hozott ítélet [EBHT 1986., 2945. o.] 11. pontját, a C-120/88. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1991. február 26-án hozott ítélet [EBHT 1991., I-621. o.] 10. pontját, a C-119/89. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1991. február 26-án hozott ítélet [EBHT 1991., I-641. o.] 9. pontját). Ez a lehetőség, melynek célja a közösségi jog rendelkezéseinek elsőbbségét biztosítani a nemzeti rendelkezésekkel szemben, nem minden esetben alkalmas a közösségi jog által a magánszemélyekre ruházott jogok jelentette előnyök biztosítására, és különösen annak megakadályozására, hogy őket kár érje e jog egy tagállamnak betudható megsértéséből. Márpedig, amint az a Francovich és társai ügyben hozott ítélet 33. pontjából következik, a közösségi jog teljes érvényesülése kérdésessé válna, ha a magánszemélyek nem juthatnának kártérítéshez abban az esetben, ha a közösségi jog megsértése következtében jogsérelem éri őket."*(20. pont). és *„A jelen esetben nyilvánvaló, hogy a kérdéses közösségi rendelkezések, nevezetesen a Szerződés 30. cikke a C-46/93. sz. ügyben és az 52. cikk a C-48/93. sz. ügyben közvetlen hatállyal rendelkeznek, abban az értelemben, hogy olyan jogokat ruháznak a magánszemélyekre, amelyekre azok közvetlenül hivatkozhatnak a nemzeti bíróságok előtt. E rendelkezések megsértése esetében helye lehet kártérítésnek."*(23. pont).

Az EUB a Brasserie-ügyben a következő döntést hozta:

„2) Ha a közösségi jog egy tagállam általi megsértése a nemzeti jogalkotónak tudható be, amely olyan területen jár el, ahol jogalkotási döntései vonatkozásában széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik, a jogsérelmet szenvedő magánszemélyeknek joguk van a kártérítésre, amennyiben a

megsértett közösségi szabály célja, hogy őket jogokkal ruházza fel, a jogsértés kellően súlyos, és fennáll a közvetlen okozati összefüggés a jogsértés és a magánszemélyek által elszenvedett kár között. E fenntartással, az államnak a nemzeti jog felelősségi szabályainak keretei között kell a közösségi jog neki betudható megsértésével okozott kár következményeit orvosolnia azzal a feltétellel, hogy az alkalmazandó nemzeti jogszabályok által meghatározott feltételek nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló jellegű, nemzeti jogon alapuló igényekre vonatkoznak, vagy nem lehetnek olyanok, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé tegyék a kártérítés elérését.".
Ez azt a tagállami kötelezettséget is megfogalmazza, hogy a jogalanyok abban az esetben is jogosan igénylik káruk kompenzálását, ha a tagállamnak az adott tárgykörben széles jogalkotói mérlegelési jogköre van.

Az egyes tagállamok a nemzetközi – az EU vonatkozásában az uniós – egyezmények ratifikálásával alávetik magukat az azokban megfogalmazott követelményeknek.
A csatlakozási szerződéssel – az abban foglalt „hűség-klauza" alapján – hazánk nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy a közösségi jogot az EUB értelmezésének (ítélkezési gyakorlatának) megfelelően fogja alkalmazni.

Bár a nemzetközi és uniós joggyakorlatban a relatív immunitás elve általánosan érvényesül, a hazai bírói gyakorlat hosszú ideig és következetesen elzárkózott az állam kárfelelősségének megállapításától, Szinte kizártnak tekintette a jogalkotással okozott károk megállapítását, arra hivatkozással, hogy a jogalkotóra a közjog szabályai az irányadók. Ennek megfelelően a polgári bíróság nem állapította meg, hogy a jogalkotó a szabályozás elmulasztásával, vagy annak tartalmilag jogellenes volta miatt jogellenességet valósított meg, kárt okozott valamely (vagy több) jogalanynak.
Azt is meg kell állapítani, hogy az állami közhatalom gyakorlása során végzett államigazgatási jogkörben végzett szervező-intézkedő tevékenységbe beletartozik a jogalkotás s, melynek során be kell tartani az arra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit. Amennyiben e szabályok betartása sérül, akkor az alkotott jogszabály Alaptv.-nek történő megfelelősége is megkérdőjeleződik.

Az általános bírói gyakorlatot egyedi döntések törték át, mint pl. a
BDT 2017.3737.
I. A jogalkotással okozott kár megtérítésére irányuló igényt a szerződésen kívül okozott károkért való felelősségre irányadó általános szabályok alapján kell elbírálni.
II. Ha a kárt a károsult saját döntése okozta, a károkozás az államnak nem tudható be, és így a jogalkotás miatti kárfelelőssége megállapítása is kizárt.
E döntés [13] pontja szerint: *„A perben tehát az alperesi jogalkotás jogellenességéről kellett állást foglalni. Ebben a körben az ítélőtábla nem osztotta az elsőfokú bíróságnak az állami immunitásra vonatkozó álláspontját, mert azt az EUB gyakorlata a felek által is hivatkozott „Francovich", „Brasserie" és „Berlington" ítéletekben kifejtett indokok mentén áttörte. Az EUB ítéletei mellett az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési kötelezettségre is figyelemmel a kártérítési jogban nem lehet olyan diszkriminatív álláspontot elfogadni, míg uniós jogot érintő ügyekben az EUB döntések alapján lehetséges az állam kártérítési felelősségének megállapítása, addig belső jogalkotást érintő ügyekben ez kizárt.".*

Azonos tárgyú ügyekben a Fővárosi Törvényszék, a Fővárosi Ítélőtábla ítéleteiben és a Győri Ítélőtábla végzésében kimondta, hogy az állami immunitására hivatkozás már egy meghaladott álláspont (ezen döntéseket korábbi beadványainkban felsoroltuk).

Azt, hogy az állami immunitás alperes általi abszolutizálása meghaladott elméleti és gyakorlati probléma, bizonyítja a Kúria „Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai" elnevezésű joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye is (http://kuria-birosag.hu), mely a következő megállapításokat tartalmazza:

[redacted] [redacted]

„Ezzel szemben, a magyar jogalkotó által okozott károk megtérítése iránti per alperese már közvetlenül a Magyar Állam lesz, de nem mint a nemzetközi közjog alanya, hanem mint a Ptk. 28. § (1) bekezdése szerinti polgári jogi személy. A Ptk. 28. § (1) bek. értelmében az államot – mint a vagyoni jogviszony jogi személy alanyát – a polgári jogviszonyokban az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter képviseli. A Magyar Köztársaság minisztériumainak a felsorolásáról szóló 2010. évi LXII. törvény 2. § (1) bek. jb) pontja szerint az állami vagyon felügyeletéért való felelősséggel kapcsolatos feladatok tekintetében a nemzeti fejlesztési miniszter a kompetens." (69.oldal).

A jogalkotással okozott kár megállapítását megalapozza az a tény, hogy a jogalkotóra is vonatkoznak az Alaptv. rendelkezései, s az annak alapján megfogalmazott jogalkotási eljárásra vonatkozó jogszabályok. Tehát a törvényhozó (jogalkotói) hatalom is csak a jog keretei között gyakorolhatja hatalmát, végezheti jogalkotói tevékenységét.

Számos elméleti tanulmány is arra az álláspontra helyezkedik – különböző aspektusokból kiindulva –, hogy az állam felelőssége a jogalkotással okozott kár esetén is megállapítható.

a.) Az állami kárfelelősség és állami immunitás körében Dr. Lehotay Veronika: Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez című tanulmányában (2010. Sectio Juridica et Politica Miskolc Tomus XXVIII. 395-413. oldal) megfogalmazza, hogy már az 1848-as törvények is olyan állammodell létrehozását célozták, mely a montesquieu-i elveket tükrözték, de a modell nem valósult meg. Ellenben a bírói gyakorlat érvényesítette a jogalkotással okozott kárfelelősséget. A szocialista időszakra az állami immunitás érvényesülése volt a jellemző. A Ptk. 1977-es módosítása azonban az „államigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség" jogintézményével hozott némi áttörést. Az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének feltételei:
- a jogellenes magatartás,
- az államigazgatási tevékenységgel összefüggő kár,
- az okozati összefüggés,
- a vétkesség,
- a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, valamint
- akár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőséget a károsult igénybe vette.

A Ptk. 1991. évi módosítása során a jogalkotó rögzítette, hogy a polgári jogviszonyokban az állam nem közhatalomként, nem szuverénként vesz részt. Az állam a polgári jogviszony más alanyaival egyenrangú, tehát felelősségre vonható, mint bármely más jogi személy, de a jogalkotással okozott kárért való állami felelősségre vonatkozóan nem született szabályozás (1991. évi XIV. tv.).

b.) Dr. Lajer Zsolt: A jogalkotó kárfelelőssége című tanulmányában (Magyar Jog 1995/3. szám 171.-172. o.) kifejti azt is, hogy közjogi jogviszony alapján is lehet polgári jogviszony a károkozó és károsult között: *„Az, hogy a jogalkotás menetét és korlátait közjogi szabályok jelölik ki és, hogy a jogszabály alapján adott esetben közjogi jogviszonyok jönnek létre, nem változtat azon, hogy károkozás esetén a károkozó és a károsult között polgári jogi jogviszony jön létre. Abból a tényből, hogy a jogszabályok általános érvényű és elvont magatartásszabályokat állapítanak meg, nem következik, hogy a hozzájuk kötődő kártérítési felelősséget is (de lege lata nem létező) közjogi szabályok alapján kellene elbírálni. A jogszabályokért való polgári felelősség nem a sérelmezett jogszabályhoz, hanem az ennek elfogadása során kifejtett, és a Ptk. 349.§a szempontjából jogellenesnek, felróhatónak és okozatosnak minősülő magatartáshoz kapcsolódik. Ezen kívül semmi mást nem kíván meg a törvény a kárfelelősség beállásához."*.

c.) Dr. Lajer Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és egyes tagállamai jogában (Jogtudományi Közlöny 2001/3. szám 122.-131.o.) című tanulmányában az immunitással kapcsolatosan a következőket fogalmazza meg: *„...a közösségi jog sem az EU, sem a tagállamok jogalkotói esetében nem ismeri az immunitást, mint a kártérítési felelősségre vonást kizáró intézményt. Amennyiben a többször módosított Római Szerződés, vagy az Európai Bíróság által formált bírói jog által követelt tényállási elemek fennállták a károsult bizonyítja, attól függetlenül teljes*

kártérítés jár neki, hogy a kárt tevékenység, mulasztás, illetve egyedi vagy normatív aktus okozta.".
A szerző a jövőre nézve a következő megállapítást teszi: *„A jogalkotó kárfelelősségére vonatkozó mai magyar joggyakorlat nem felel meg a külföldi tendenciáknak sem. Az EU-hoz való csatlakozásunk után azonban már nem lehet a jogalkotókat kártérítési értelemben felelőtlennek tekinteni, és így a bíróságok legkésőbb akkor kénytelenek lesznek a felszín mögé nézni és a tényállási elemek meglétét is érdemben vizsgálni.".*
Ezt követően a szerző elemzi EUB ezzel kapcsolatos joggyakorlatát, a felelősség beálltához szükséges együttes feltételeket a következőképpen összegzi, határozza meg:
a.) A kár (vagyoni és nem vagyoni).
b.) A jogellenesség.
c.) Közvetlen okségi láncolat.
A szerző azt is megállapítja, hogy a magyar joggyakorlat nem felel meg sem a magánjogi hagyományoknak, sem a hatályos jognak. Ez a gyakorlat sérti az igazságosság és méltányosság elvét, mert még jogellenes és felróható magatartás esetén is lehetőséget biztosít a jogalkotó számára az okozott kár megtérítésének kötelezettsége alól – az immunitásra hivatkozva.
Az EU-hoz való csatlakozással hazánk kötelezettséget vállalt arra, hogy a „hűség-klauzulának" megfelelően alkalmazza a közösségi jogot. Ez azt jelenti, hogy jogharmonizációs kötelezettség elmulasztásáért az állam felelősséggel tartozik – tehát az abszolút immunitás elvén változtatni kell.

d.) Dr. Kecskés László professzor EU-JOG és jogharmonizáció (HVG-ORAC, 2011., Budapest) című könyvében (706-717. oldal) a következőket írja az állam immunitásával, kárfelelősségével kapcsolatosan: *„ Az állami kárfelelősség joganyagának alakulásában az 1970-es évek elejétől fontos fejlemény az, hogy abban egyre több figyelmet kapnak a jogalkotásért való felelősség, illetve ... a jogharmonizációért való felelősség kérdései.. ... A jogalkotás masszív immunitásának ideológiailag az az alapja, hogy a jogalkotás az államnak szuverén megnyilvánulása. Gyakorlati oldalról ezt az érvet egészítik ki azzal is, hogy a jogszabályok túlságosan általánosak ahhoz, hogy a következtükben beállott károkat individualizáltan meg lehetne ítélni. A téma felelősségi előjellel voltaképpen csak az 1938 évi La Fleurette eset óta él. ... A modern francia elmélet szerint a jogalkotási tevékenységgel összefüggésben keletkezett károkért akkor visel az állam felelősséget, ha azok jelentős mértékűek, meghatározott személyt, vagy személyeknek konkrétan meghatározható csoportját érik és az adott jogalkotási aktus maga nem zárta ki a felelősséget. Ezen feltételeknek együttesen kell fennállniuk ahhoz, hogy az állami kárfelelősség megállapítható legyen. Kivételt képez ..., ha a „károkozó" jogalkotás rendkívül fontos közérdeket szolgált (pl. közegészségügy, árellenőrzés), illetve a jogalkotás által sértett érdek nem legitim. . . .*
„Az állami felelősség témája az Európa Tanács jogalkotását és az Európai Közösség/Unió jogi gondolkodását is erősen foglalkoztatta az elmúlt évtizedekben. ... 1964-ben Dublinban az Európai Igazságügyminiszterek Konferenciája határozta el az immunitás kérdésének nemzetközi egyezményi rendezését. ... 1972. május 16-án Bázelben az Európai igazságügy-miniszterek VII. konferenciáján írták alá az Európai Immunitás Egyezményt, mely az immunitás alóli hosszú kiv telek sorával lényegében a funkcionalizmus felé hajló megoldást realizál. ... Ezt követően ismét az Európa Tanács vált aktívvá az állami felelősség témájának jogi szabályozása terén. Az Európa Tanács 1984. szeptember 18-án ajánlást fogadott el az állami felelősségről. Ebben két dolgot javasolt az Európa Tanács. Egyrészt azt, hogy tagállamai kövessék az ajánlásban lefektetett elveket az állami felelősség nemzeti jogi szabályozásaiban. Másrészt pedig azt, hogy a tagállamok vizsgálják meg vajon nem kell-e „megfelelő mechanizmust" kialakítani annak érdekében, hogy pénzügyi eszközök, alapok hiánya ne veszélyeztesse az állami jogalanyoknak az állami kárfelelősségből eredő kötelezettségeik teljesítését. Az Európa Tanács 1984. évi állami kárfelelősség ajánlásának újszerű vonása, hogy a felelősségileg szabályozott állami aktusok körét ... az állam normatív szabályozó tevékenységeire is kiterjeszti.".

A jogalkotási eljárásra vonatkozó elméleti és hazai jogi szabályozásával kapcsolatos álláspontunkat megerősíti az EUB ítélkezési gyakorlata is:

[redacted]

[redacted]

Az EUB már 1960. decemberében – a közösségi hűségre utalva – kimondta: *„ha a Bíróság úgy találja, hogy a tagállamok által tett törvényhozási vagy adminisztratív intézkedések a közösségi joggal ellentétesek, azok [...] kötelesek a kérdéses intézkedést visszavonni és a jogellenes következményekért reparációt nyújtani."*(C-6/60. ítélet 7. pont).

3.) AZ AB 26/2013.(X.4.) AB HATÁROZATA ÉS A NEMZETBIZTONSÁGI KOCKÁZAT

Az AB elutasító döntése két alapvető tényezőre (célra) épült:
- a játékfüggőség csökkentésére, mint célra,
- a nemzetbiztonsági kockázat fennállására, mint az azonnali tiltást megalapozó tényezőre.

Mindkettő – az AB határozata szerint – indokolttá tette az azonnali (24 órán belüli) tiltást. Ezzel kapcsolatosan több ellentmondás merül fel:
- a játékfüggőség nagyságrendje – mint a Szerencsejáték Zrt. által készíttetett felmérés bizonyítja – nem csökkent,
- a nemzetbiztonsági kockázattal kaocsolatos vizsgálat az eltelt 9 év alatt sem zárult le, arról semmilyen tény nem került nyilvánosságra,
- szintén 9 éve nincsenek játéktermek, csak kaszinókban működnek PA-k,
- a belügyminiszter 2013. szeptemberében nyilvánosan kijelentette, hogy a tiltással megszűnt a nemzetbiztonsági kockázat.

Elsődlegesen a nemzetbiztonsági kockázat fogalmát szükséges tisztázni.

a.) A nemzetbiztonsági kockázat tárgykörét célszerű a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995.évi CXXV. törvény 4-8/A §§-aiban megfogalmazott – egyes szolgálati ágak feladatait meghatározó – törvényi előírásokból levezetni.

Ebből okszerűen következik: a nemzetbiztonsági kockázat általános fogalma alá esik minden tevékenység, vagy mulasztás, amely:
- a fenti §-ban körülírt szolgálatok hatáskörébe, és illetékességébe utalt feladatok elvégzését akadályozza, vagy annak teljesítését veszélyezteti,
- a természetes, vagy jogi személy személyében – helyzeténél fogva –, titokhordozóként, kapcsolat rendszerében közvetlenül kapcsolódik a fenti feladatok teljesítéséhez, beleértve ezek struktúráját is, valamint
- mindazon tényezők, amelyek a kiemelt állami feladatokhoz sorolt nemzetgazdasági, tudományos kutatást, haditechnikai fejlesztést, védelmi stratégiai célokat, nemzetközi kapcsolatot, vagy nemzetközi szerződésben vállalt feladatok rendszerét, azok teljesíthetőségét hátrányosan befolyásolják.

A fogalom különös meghatározását a hivatkozott törvényhely, valamint a végrehajtására kiadott jogszabályok adják, de a törvény 74. §-ában előírtak is meghatározzák, amelyek egy-egy adott időszakban változóak, és az adott helyzet, körülmény gondos elemzéséből kell levezetni. Ennek módszereit a kombinatorika, a valószínűség számítás, és az alkalmazott tudományágak együttesét képező kockázat elemzés adja, amely nem nélkülözheti a makro, és mikro gazdaság tényadatait, a rendelkezésre álló dologi, és humán erőforrásokat, de a széleskörű nemzetközi együttműködést sem.

A perbeli üggyel összefüggésben bizonyosan állítható, hogy a szerencsejáték, mint gazdasági tevékenység nem jelent nemzetbiztonsági kockázatot.

b.) A „A nemzetbiztonság elmélete a közszolgálatban" című könyv [Dialóg Campus Kiadó 2018.(187-195.oldal)] a nemzetbiztonsági kockázattal, nemzetbiztonsági ellenőrzéssel, cég- és objektum ellenőrzéssel-védelemmel kapcsolatosan a következő elméleti kérdéseket fogalmazza meg.

8. Az elhárítás egyéb feladatai.

8.1. Az objektumvédelem

Az objektumvédelem az elhárító tevékenység olyan speciális formája, amely minden olyan cselekmény felderítését, megelőzését és elhárítását célozza, amely zavarja, korlátozza vagy teljes mértékben

megbénítja az állami szerv szolgálatellátását, illetve rendeltetésszerű működését. Az objektumvédelem egy adott, jól meghatározható védendő intézményhez, létesítményhez kötődik, mely objektumok kijelölését általában az állam végzi. Az objektumvédelem fő feladatai és területei – többek között – a következőkben határozhatók meg:

- az állami szervezet létesítményének rendeltetésszerű működését befolyásoló, illetve a védendő létesítmény rendeltetésszerű működését befolyásoló leplezett tevékenységek felderítése, elhárítása (idegen titkosszolgálat, szélsőséges csoport, bűnszervezet);
- az objektum elleni erőszakos cselekmények megelőzése, felderítése;
- az objektumban koncentrálódó, az állam által kijelölt védendő, gyakran minősített információk védelmének biztosítása;
- az objektumok külső környezetében nemzetbiztonsági védelmi jelzőrendszer kiépítése;
- a kiemelt rendezvények, illetve szállítások biztosítása.

Az objektumvédelmi feladatok nyilván nem köthetők sem a PA-üzemetetők vállalkozások székhelyéhez, telephelyéhez,de játéktermeihez sem, mert ezen objektumok nem állnak védelem alatt.

8.2. A belső biztonsági és bűnmegelőzési feladatok

A belső biztonsági feladatok végrehajtása alapvetően elhárító jellegű funkció. Idetartozik minden olyan cselekmény felfedése, amelyek veszélyeztetik a szolgálatok jogszerű működését, zavarják vagy akadályozzák a nemzetbiztonsági feladatok ellátását, azok működését.

E tevékenységek elsősorban az alábbiak:

- az állam- és szolgálati titok megőrzésére vonatkozó szabályok megsértésének felfedése, a minősített és egyéb védett adatok, információk kiszivárgásának megakadályozása;
- az állomány tagjaihoz méltatlan, kirívóan negatív magatartás felfedése;
- a súlyos fegyelemsértésre utaló információk vizsgálata és ellenőrzése.

E tevékenység a nemzetbiztonsági szolgálatok személyzetéhez kapcsolódó (védelmüket szolgáló) munka, mely végképp nem köthető a PA-működtető vállalkozásokhoz, illetve az azokat alkotó természetes személyekhez.

8.3. A nemzetbiztonsági védelem

A nemzetbiztonsági védelem – a tartalmát tekintve – az adott állam jogi rendelkezéseiben meghatározott tisztséget betöltő személyek ellen irányuló, valamint az azokhoz kötődő védett információk jogellenes megszerzését célzó, a nemzetbiztonsági érdeket sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felderítését és elhárítását jelenti.

A nemzetbiztonsági védelem feladatai az alábbiak szerint összegezhetők:

- A leplezett, támadó szándékú szervezetek, csoportok vagy személyek által kifejtett törekvések, tevékenységek felderítése.
- Idesorolható az állami élet rendeltetésszerű működése szempontjából, illetve a kormányzati tevékenység szemszögéből fontosnak tartott intézmények és objektumok védelme.
- E kategóriába tartozik a nemzetbiztonsági védelem alá eső tisztségeket betöltő személyek nemzetbiztonsági védelme.
- A nemzetbiztonsági védelem sajátos formája a belső biztonsági és a bűnmegelőzési tevékenység.

A PA-működtetéssel kapcsolatos tevékenység nem kíván meg nemzetbiztonsági védelmet, mert e tevékenységet a vonatkozó jogszabály nem sorolja e körbe.

8.4. A nemzetbiztonsági ellenőrzés

A jogállamiság alapvető kritériumai közé sorolható, hogy a fontos közhatalmat gyakorló, munkájuk során az állami döntéshozatal szempontjából kiemelt információkat birtokló és a magas pozícióban lévő személyek munkájuk során külső befolyástól mentesen, törvényesen láthassák el tevékenységüket. Az ellenőrzés egyfelől olyan kockázati tényezők felderítését célozza, amelyek felhasználásával

[redacted] [redacted]

az érintett személy jogellenes módon befolyásolhatóvá válhat. A direkt kockázati tényezők többek között a vesztegetés, a zsarolás. Az indirekt kockázati tényezők közé sorolható a fecsegés vagy a jólértesültség.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés körébe nem sorolhatók a PA-üzemeltető vállalkozások, valamint az azokat alkotó természetes személyek sem, mert tevékenységük, illetve döntéshozatali pozíciójuk nem teszi szükségessé, hogy tevékenységük befolyásolástól mentességét a nemzetbiztonsági szolgálatok folyamatos ellenőrző tevékenysége biztosítsa.

A nemzetbiztonsági kockázati tényezők az alábbiakban foglalhatók össze:
1. A személynek az állam alkotmányos rendje iránti hűségéhez és részéről az állami szuverenitás tiszteletének a hiányához köthető kockázat
2. A külföldi befolyás kockázata
3. Az idegen állam preferálásának kockázata
4. A személyes viselkedésben rejlő kockázatok
5. A pénzügyi, egzisztenciális helyzetben rejlő kockázat
6. A szexuális magatartáshoz kapcsolódó kockázat
7. Az alkoholfogyasztási szokásokkal összefüggő kockázat
8. A drogérintettség kockázata
9. A személyiségjegyekben mutatkozó negatívumok kockázatai
10. A munkahelyen kívüli tevékenység, más kereső foglalkozásból adódó kockázatok
11. A bűncselekmény vagy más jogsértő magatartás elkövetésének kockázata

A fenti elméleti okfejtések alapján leegyszerűsítve és röviden összefoglalva a nemzetbiztonsági kockázat alatt olyan körülmények és tények összességét értjük, amelyek felhasználásával a fontos és bizalmas munkakört betöltők tevékenysége jogellenes céllal befolyásolhatóvá, támadhatóvá válhat. Más tekintetben a kiemelt objektumok védelme a cél, illetéktelen, ellenséges „behatolás" megelőzése, megszakítása.

Biztonsági kockázatnak tekinthetjük a Magyar Köztársaság szuverenitásával, és alkotmányos rendjével kapcsolatos lojalitás hiányát, a jogsértő magatartásokat, a jelentős jellembeli hibákat és torzulásokat, a szenvedélybetegségeket, a túlzott eladósodást, az anyagi és pénzügyi instabilitást, a szexuális magatartás „torzulásait", a súlyos lelki zavarokat és a nem kívánatos külföldi kapcsolatokat.

A biztonsági kockázatot bizonyos tényezők növelhetik, illetve csökkenthetik.
a) A biztonsági kockázatot növelő tényezőként értékelhető – többek között – az egyszeri súlyos bűntett vagy többszöri kisebb vétség elkövetése, gyakori, hanyagúl vagy szándékosan elkövetett szabálytalanságok, a biztonsági szabályok – figyelmeztetés ellenére – ismétlődő megsértése, stb.
b) A biztonsági kockázatot csökkentő tényezőt jelenthet – többek között –, ha a biztonsági szabály megsértése egyedi eset volt, és nem súlyos fokú figyelmetlenségből adódott, a magatartás akaratlan volt, vagy figyelmetlenségből eredt, a visszaélést egy azonnali, a szituáció kijavítását célzó jó szándékú erőfeszítés követte, amely eredménnyel járt, stb.

E körben szintén nem lehetnek érintettek a PA-kat működtető vállalkozások, mert sem tulajdonosa/i/, sem vezető tisztségviselői, sem munkatársai a fenti körbe nem tartozhatnak. Tevékenységük, de személyzetük sem tartozott nemzetgazdasági szempontból olyan körbe, mely az állam szuverenitásával, alkotmányos rendjével bármely módon összekapcsolható.

9. A cégellenőrzés
A személyek nemzetbiztonsági ellenőrzéséhez hasonló, speciálisnak tekinthető rendszerként értelmezhető a cégellenőrzés, amely lehetőséget biztosít az állami élet védendő területein megjelenő és

ott gazdasági tevékenységet végző szervezetek szükséges mértékű kontrolljára. A gazdálkodó szervezetek ellenőrzésének lényegi elemét annak vizsgálata képezi, hogy az állam a védett információkat is tartalmazó szerződéses jogviszonyainak létesítése során hogyan tudja érvényesíteni saját nemzetbiztonsági, továbbá az érintett szövetség (NATO, EU) biztonsági érdekeit oly módon, hogy a gazdasági tevékenységet végző szervezet jövőbeni bevonása azokat ne sértse.

A cégellenőrzés kapcsán felmerülő kockázatok:
- A külföldi befolyásolás kockázata
- A szervezett bűnözés tevékenységének kockázata
- Offshore, illetve valótlan gazdasági tevékenységre utaló kockázatok
- Financiális kockázatok
- Humán kockázat
- Az üzleti titok megtartásával kapcsolatos kockázat
- A földrajzi elhelyezkedés kockázata

Ebben az esetben is lehetnek kockázatot növelő, illetve csökkentő tényezők.
a) A biztonsági kockázatot növelő tényezőként értékelhető, ha
• az adott földrajzi térségben háború, konfliktus stb. van;
• az adott földrajzi térség időszakosan vagy egyáltalán nem közelíthető meg; stb.
b) A biztonsági kockázatot csökkentő tényezőt jelenthet, ha:
• a térségben fennálló hatalmi tényezők biztosítják a biztonsági garanciák érvényesítését;
• a feltárt kockázatok a térségben már nem aktuálisak, és egyértelműen bizonyított a konszolidáció;
stb.

A cégellenőrzés sem kapcsolódik a PA-üzemeltető vállalkozásokhoz, mert nemzetgazdasági szempontból nem olyan gazdálkodó szervezetek, melyek tevékenysége népgazdasági szempontból meghatározó lenne, így rájuk nem terjed ki a nemzetbiztonsági szolgálatok cégellenőrző tevékenysége. Közvetetten arról lehet szó, hogy a cégellenőrzés arra terjedjen ki, hogy a PA-üzemeltető vállalkozások ne végezzenek olyan szerencsejáték tevékenységet, melyet a Szerencsejáték Zrt. végez. Erről a vonatkozó jogi rendelkezések következtében szó sem lehetett.

Összegezve azt kell megállapítani, hogy nemzetbiztonsági fogalom körébe tartozó tevékenységekhez a PA-üzemeltető vállalkozások, azok természetes személyi köre bármely módon nem kapcsolódhatnak, s így felmerül a nemzetbiztonsági kockázatra történő hivatkozás megalapozottsága. Erre utalnak az alábbi szakemeberek írásban rögzített álláspontjai is.

Dr. Laufer Balázs nb. alezredes (egyetemi tanársegéd, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetbiztonsági Intézet Terrorelhárítási Tanszékének oktatója) a Terror & Elhárítás folyóirat 2017/3. számában a „Migrációs státuszkérelmezők esetében felmerülő lehetséges nemzetbiztonsági és terror kockázatok" című tanulmányában a nemzetbiztonsági kockázatról a következőket fogalmazza meg.
„ A nemzetbiztonsági kockázatok körének meghatározása olykor még a szakmai diskurzusban is jelentős vitákat vált ki. Ismert, hogy az elmúlt évtizedekben a világon mindenütt alkalmazták a nemzetbiztonsági kockázat lehetőségét, mint hivatkozási alapot, amikor a kormányok valamit – sokszor indokolatlanul – el kívántak titkolni a közvélemény elől. Számos alkalommal éri vád az államigazgatást, hogy a nemzetbiztonsági kockázat érve mögé bújik, kerülve az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot. Ettől a jelenségtől függetlenül ugyanakkor valóban nehéz definiálni a nemzetbiztonsági kockázatok körét. Könnyebb néhány esetet felsorolva – példálózó jelleggel – rávilágítani, mi számít annak. A nyilvánvaló körülmények (pl. kémkedés vagy egy terrortámadás) mellett kétségkívül széles tárháza van azon tényezőknek, amelyeket többféleképpen nevezhetünk (kihívások, veszélyeztető tényezők, kockázatok), de közös bennük, hogy valahol a távolban (helyben és/vagy időben) egy olyan esemény/cselekmény/szituáció kialakulását valószínűsíti, amely ellen az arra hivatott szerveknek le-

hetőség szerint megelőző jelleggel fel kell lépnie. Ebből adódóan a nemzetbiztonsági kockázat könnyedén parttalan fogalommá válhat. A kérdés az, hol húzzuk meg a határokat, mekkora valószínűség mentén válik egy múltbeli vagy jövőbeli esemény nemzetbiztonsági kockázattá. . . .

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (továbbiakban Nbtv.) sem mondja ki egyértelműen, mi minősül nemzetbiztonsági kockázatnak, és erre vonatkozó egyértelmű felsorolás nem létezik (nem is létezhet). A lehetséges biztonsági kockázatokat minden esetben kontextusukban kell értelmezni, majd értékelni, az ún. nemzetbiztonsági helyzetelemzés során. Az elhárító és hírszerző szervek (jelen helyzetben elsősorban az Alkotmányvédelmi Hivatal (AH), az Információs Hivatal (IH), és a Terrorelhárítási Központ (TEK), valamint a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KNBSZ) és részben a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ)) sajátos eszközrendszerük és felhatalmazásuk alapján egy ellenőrző mechanizmus keretében, folyamatosan végzik a nemzetbiztonsági helyzet felülvizsgálatát, értékelését. Ennek célja az államot és a társadalmat, a nemzetet fenyegető veszélyek, fenyegetések, kihívások azonosítása (felderítése), illetve azok aktív intézkedésekkel történő megszüntetése, vagy legalább a negatív hatások csökkentése. Felmerül a kérdés, miként határozható meg legegyszerűbben általánosságban a nemzetbiztonsági kockázatok köre. Álláspontom szerint az Nbtv-ben a nemzetbiztonsági szolgálatok által felderíteni rendelt, illetve információgyűjtés körébe sorolt tevékenységek tekinthetők olyanoknak, amelyek potenciálisan veszélyt jelenthetnek a nemzetbiztonságra. Természetesen ez a definíció nem pontos, de a törvényi pontok leíró jellege kellően széles ahhoz, hogy az élet számos területét lefedje, így alkalmas körülírni a potenciális kihívások körét, amelyekből a kockázatok kialakulhatnak.

Az Információs Hivatal feladat- és hatásköréből kiindulva a nemzetbiztonsági kockázatok körébe tartozik többek között a kül- és biztonságpolitika terén a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztető tényezők megjelenése, a hazánkat és a szövetségesi rendszert veszélyeztető külföldi politikai törekvések, a külföldi titkosszolgálatok Magyarország függetlenségét, politikai, gazdasági vagy más fontos érdekét sértő vagy veszélyeztető tevékenysége, a transznacionális (határokon átnyúló) fenyegetések, mint a terrorizmus, a nemzetközi szervezett bűnözés, a tömegpusztító fegyverek elterjedése, a migrációs folyamatok kockázatai, az ország pénzügyi helyzetének veszélyeztetése.

A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat feladat- és hatásköréből kiindulva a nemzetbiztonsági kockázatok körébe tartozik az ország és a szövetségi rendszer elleni katonai fenyegetés, a támadó szándékra utaló törekvések, a kialakuló vagy létező válságövezetek és válságok, azok katonai hatásai, de akár a haditechnikai eszközök jogellenes forgalma is.

Az Alkotmányvédelmi Hivatal feladat- és hatásköréből levezethetően nemzetbiztonsági kockázat az idegen titkosszolgálatok magyarországi tevékenysége, a Magyarország függetlenségét, politikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekét sértő vagy veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvések és tevékenységek. Az alkotmányvédelmi tevékenység körébe sorolt jelenségek, mint kockázati tényezők, az alábbiak lehetnek: leplezett törekvések az alkotmányos rend (a törvényes rend), a demokratikus politikai berendezkedés, és a regnáló, választásokon nyugvó legitimitással bíró parlament és az annak felelős kormány ellen, ezen törvényes állapot erőszakkal, vagy azzal fenyegetve történő megváltoztatására, a hatalom ilyen módon történő megszerzése, gyakorlása, kizárólagos birtoklása. Ilyen kockázat továbbá a fentieket célzó, de ezen célokat tagadó, nyíltan és legálisan működő csoportok és szervezetek léte. Szintén kockázat lehet a demokratikus értékeket tagadó, egyéb célú szervezetek (pl. destruktív szekták) társadalmi rendet és nyugalmat megzavaró tevékenysége.
A gazdaságbiztonsági jellegű kockázatok (pl. a magyar gazdasági érdekek elleni törekvések, a nemzeti vagyon megkárosítása, a pénzügyi közvetítő rendszer gyengítése) mellett figyelmet érdemel a korrupciós kockázatok azon szintje, amely már képes befolyásolni az állami élet normál működését. A szervezett bűnözés egy adott ponton már nemzetbiztonsági kockázatként merül fel. A migrációhoz hasonlóan – és talán még nyilvánvalóbban – az informatikai biztonság és a kapcsolódó témakörök

(kibertér-kibervédelem) jelentik korunk feltörekvő, új, nehezen elhárítható kihívását. Az utóbbi években bizonyossá vált, hogy a kibertérből kiinduló támadások az államok biztonságán túl gazdaságbiztonsági és infrastruktúrákat megbénító hatásaival súlyos kockázattá váltak.".

Hasonlóan fogalmaz Prof. Dr. Finszter Géza az NKE professzor emirátusa az NKE tudományos konferenciáján: *„Egy olyan időszakban, amikor még egyáltalán nem beszélhetünk jogállamról. Ez a történelmi háttér mind a mai napig érezteti hatását a nemzetbiztonság működésében, amely idegenkedik a jogállami keretektől.".* (megjelent az NKE Bonum Publicum 2018/3. számának 2. oldalán).

Dr. Vincze Attila az eljárás során csatolt JeMa folyóiratbeli tanulmányában a fentiekkel egyező álláspontot képviseli:
„Nemzetbiztonsági kockázat. A nemzetbiztonsági kockázat tekintetében a határozat finom csúsztatásokból és féligazságokból építkezik. Abból az egyébként elfogadható megállapításból indul ki, hogy a nemzetbiztonsági kockázatok elvben alkalmasak az alapjogok korlátozására. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy bármilyen kockázat bármilyen alapjog-korlátozást igazolhatna, hanem egy erőteljes jogkorlátozás csak és kizárólag komoly, valós és bizonyított nemzetbiztonsági kockázattal igazolható. Ennek hiányában az erre való hivatkozás nem lehet megalapozott. Ehhez képest az Alkotmánybíróság megelégedett azzal, hogy egy nem nevesített, sőt állítólag nem is nevesíthető[13], és az Alkotmánybíróság által – saját bevallása szerint – semmilyen formában nem ismert, de a Kormány állítása szerint „valós" és „reális" nemzetbiztonsági kockázat indokolhatja az azonnali és kártalanítás nélküli
13 Hiszen, ahogy az az AB határozatából kiderül, a kockázat vizsgálata még folyamatban
jogkorlátozást.
Ha a Kormány a konkrét cél megjelölése nélkül, bizonyítékok hiányában hivatkozhat egy bíróság előtt nemzetbiztonsági kockázatra, amit a bíróság kétkedés nélkül elfogad, az nem igazán kelt bizalmat e bíróság iránt (mivel az Alkotmánybíróság az első és egyetlen fok ebben az ügyben, így lényegében bíróságként kellene működnie). Bizonyítékként ugyanis nem fogadható el a közigazgatási miniszter azon állítása, hogy az állam annak ellenére döntött a pénznyerő automaták játékkaszinókon kívüli betiltásáról, hogy ez 3,2 milliárd forint játékadó- bevétel kiesését okozta az államnak. Az Alkotmánybíróság a határozat meghozatalakor nyilván nem tudhatta, hogy a 2013. évi CXXVI. törvény jelentősen kibővíti majd a lehetséges koncessziós szerződések számát és nagymértékben egyszerűsíti azok megkötését. Ha azonban a koncessziók száma bővíthető, akkor a nemzetbiztonsági kockázat fennállása legalábbis megkérdőjelezhető. Ez utóbbi pedig valószínűleg kiviláglott volna, ha az Alkotmánybíróság tényleges bizonyítékok benyújtását követeli meg.

Az idézetek arra utalnak, hogy a nemzetbiztonsági kockázat indokként minden olyan esetben felhozható, amikor
- a döntést hozó nem akarja a köz számára megismerhetővé tenni az adott döntés indokát, illetve
- az semmi tényszerűséget nem tartalmaz.

Dr. Laufer Balázs anyagából történt idézés azt is alátámasztja, hogy a PA-üzemeltetőkkel kapcsolatosan nem valószínű, hogy olyan tények merültek fel, melyek vizsgálata a nemzetbiztonsági szolgálatok hatáskörébe tartozik.

A Módtv.2. törvényjavaslata (8597/T.) még utalásként sem tartalmazza a nemzetbiztonsági kockázat tényét. A törvényjavaslat parlamenti előterjesztése (jegyzőkönyv 214. felszólalás) során előfordulnak utalások arra, hogy a PA-üzemeltetéshez nemzetbiztonsági kockázati tények kapcsolhatók, de utal arra, hogy a viszgálat folyamatban van. Az elfogadott Módtv.2. indokolása szintén nem tartalmaz a nemzetbiztonsági kockázatra utalást.

Az eljárás során csatolt belügyminiszteri levél olyan vizsgálatokra utalt, melyeknek *„célja annak megállapítása, hogy a keletkezett információk megalapoznak-e a nemzetbiztonsági szervekén túl további, más szerv hatáskörébe tartozó (nyomozati) eljárásokat.".* E megfogalmazás összemossa a

[redacted] [redacted]

nemzetbiztonsági kockáhzatot a bűnfelderítési tevékenységgel. Az utóbbi esetben - ha fennállt bűncselekmény alapos gyanúja - a nyilvánosság tájékoztatást kaphatott volna. Jelen ügy felperese, de az MSZSZ sem tud arról, hogy bármely PA-üzemeltetővel szemben bűntetőeljárás folyt volna.

Jelen eljárásnak nem tárgya az AB döntésének elemzése, de azt meg kell fogalmazni, hogy az elutasítás alapvető indoka a nemzetbiztosnági kockázat fennállása volt, de annak tartalmára még utalást sem tesz az AB határozata (pl. a PA-kban, a működtető vállalkozásokban, a működtető személyi körben, stb. található meg a nemzetbiztonsági kockázat).

A helyzet autentikus megítélését segíti, ha a tiltással összefüggő intézkedések, nyilatkozatok, okfejtések, stb. időrendi sorrendjét figyelembe vesszük. E körbe kell sorolni a kapcsolódó jogszabályok hatályosságát, változásait is.

Az időrendi sorrend a következő:

a.) A nemzetbiztonsági védelem alá eső szervek és létesítmények köréről szóló 1232/2009.(XII.30.) Kormányhatározat (hatályos **2010.01.01**-től) 2. cím alatt *„A központi államigazgatási és kormányzati tevékenység szempontjából fontos gazdálkodó szervek és létesítményeik"* 2.32. sorszám alatt tartalmazza a Szerencsejáték Zrt.-t mint védelem alatt álló szervezetet.

b.) A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012.(II.21.) Kormányhatározat (hatályos **2012. 02. 21.**-től) nem tartalmaz még utalást sem arra, hogy a szerencsejáték szervezése bármilyen kockázati tényezőt jelentene az ország biztonságára. A nemzetbiztonsági szó a határozatban kétszer szerepel, a 37. pont „Migráció" címszóhoz kapcsolódóan. Tehát itt sem lehet a szerencsejáték szervezés (konkrétabban a PA-üzemeltetés) és a nemzetbiztonsági kockázat/védelem között összefüggést felfedezni.

c.) A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium **2012.10.01.**-én nyújtotta be a tiltást elrendelő Módtv.2. javaslatát. Ennek írásbeli indokolásában a nemzetbiztonsági kockázatra – mint a tiltás egyik indokára – még utalás sincs. Ez azért különös, mert a későbbiekben felmerül a nemzetbiztonsági kockázat fennállása, sőt az AB is erre és a szenvedélybetegség csökkentésére alapítja elutasító döntését.
Ezzel szemben a nemzeti felsőoktatásról szóló törvényjavaslat írásbeli indokolása tesz ilyen utalást a külföldi tanulókkal kapcsolatosan. A T/ 14.686.sz. tv.-javaslat általános indokolása szerint: *„az Nftv. **vonatkozó rendelkezéseinek biztosítania kell a nemzetközi felsőoktatási együttműködés irányát, területét meghatározó, támogató magyar kormányzati szándék, a külpolitikai célkitűzések, valamint a nemzetközi kapcsolatok működtetésével járó hallgatói, oktatói mozgás, beutazás során az időszerű nemzetbiztonsági szempontok érvényesülését.".***
Ebből az a következtetés vonható le, hogy amennyiben a jogalkotás során felmerül a nemzetbiztonsági szempontok (esetleg kockázatok) figyelembevétele, akkor azok a törvény-javaslatban (illetve annak indokolásában) is megfogalmazást nyernek – s ez a titoktartási követelményeket sem sérti (ugyanis nincs semmi konkrétum meghatározva).

d.) A Módtv.2. törvény-javaslatának parlamenti szóbeli előterjesztésében, **2012.10.01.**-én, Dr. Lázár János államtitkár a következőket fogalmazta meg:
„Biztosíthatom önöket arról, hogy a kormány ma reggeli ülésén jól megfontolta, hogy kivételes sürgős eljárást kérjen a Háztól, tekintettel arra, hogy olyan gazdasági, társadalompolitikai és nem utolsó sorban nemzetbiztonsági jelentést hallgatott meg az illetékes miniszterektől, amelyek egyértelművé tették, hogy itt sürgős intézkedésre van szükség. . . .
Felmerül persze az is, hogy a dolognak vannak-e nemzetbiztonsági leágazásai. A nemzetbizottsági bizottság a parlamenti viszonyokra jellemző módon – föltételezem, akár vitáktól és botrányoktól sem

mentes módon – folytatta vagy folytatja most az ülését annak tisztázása céljából, hogy a nemzetbiztonsági kockázat fogalma mit jelent. Erre úgy gondolom a Belügyminisztérium titkos adat- és információkezelés törvényben szabályozott keretei között részletes és alapos adatokat és információkat tud az önök rendelkezésére bocsátani. Egy dologra szeretném fölhívni a figyelmüket. Nyilván a kormányülésen volt alkalmam, hogy megismerjem ezeket a jelentéseket, akár a gazdaságpolitikai, társadalompolitikai vonatkozásokat. . . .

Akik megpróbálták a mai ülésnapon – ezt szerencsére kevesen tették – bagatellizálni ennek az ügynek a nemzetbiztonsági kockázatát, helytelenül teszik. Ha előveszik a magyar parlament elmúlt 22 éves történetét, és néhány pártnak tanulmányozzák a sorsát, tanulmányozzák a parlamenti kezdeményezéseit és a kezdeményezések sorsát, akkor tanulságos történeteket látnak, amikor egy-egy parlamenti párt felvetette a szerencsejáték-piac újraszabályozását, milyen hirtelen lett vége a kezdeményezésnek, vagy milyen hirtelen csökkent az illető politikus párton belüli vagy párton kívüli politikai támogatottsága. Láttunk már ezzel kapcsolatos történeteket; mi akik régen járunk a parlamentbe, tapasztalatokat szerezhettünk. Tehát óvakodnék attól, hogy ennek az ügynek a nemzetbiztonsági kockázatát, jelentőségét és leágazásait elbagatellizáljam. Képviselőtársaim a Belügyminisztériumtól, mint a nemzetbiztonsággal foglalkozó szervezetek felügyeletétől reményeim szerint érdemi információt kaphattak, vagy kaphatnak a jövőben ezzel a kérdéssel kapcsolatban... ".

A képviselők hozzászólása ehhez kapcsolódóan a következő volt:

DR. KISS SÁNDOR (Jobbik) hozzászólása: „ *Köszönöm a szót, elnök úr. Arra szeretnék kitárni, hogy úgy érzem, hogy az igazság nincs teljesen kibontva ezen törvényjavaslat tárgyalása során, és itt utalnék az előterjesztő azon kitételére, amikor nemzetbiztonsági okokat emlegetett. Ezt elfogadom a kormányzat részéről, mert olyan nemzetbiztonsági okok lehetnek, amiket én nem tudok, amit esetleg nem is kell tudjak, mert olyan titkos nemzetbiztonsági okok lehetnek. Én ezt nem is firtatom, de azért ne legyünk álságosak, és úgy előadni ezt a törvényjavaslatot, mintha itt csak a szegényekről lenne szó. ... ".*

DR. APÁTI ISTVÁN (Jobbik): „ *... Egyébként egy óriási lehetőséget elszalasztottak, azon kívül, hogy természetesen a nemzetbiztonsági kockázatokra, sok mindenre kíváncsiak lennénk. ... ".* (Országgyűlési jkv. – 2012. 10. 01.).

Mindebből az a következtetés vonható le, hogy PA-k üzemeltetéséhez kapcsolódó nemzetbiztonsági kockázat semmi konkrétummal nem volt alátámasztva, nem világos, hogy a nemzetbiztonsági kockázat mihez kapcsolódik, a PA-khoz, az üzemeltető vállalkozókhoz, vagy az üzemeltetés folytatásához. Az sem világos, hogy a kormányülésen elhangzottak már tények voltak, vagy az ott felmerült kockázati tényezőket a parlamenti ülés időpontjában ülésező Nemzetbiztonsági Bizottság még vizsgálja, tehát ezt követően lehet a megállapításokat tényként kezelni. Mindezt egyébként cáfolják a Nemzetbiztonsági Bizottság elnöknek, tagjainak nyilvánosan tett nyilatkozatai (ld. f.) pont). Az államtitkár arra is utal, hogy a kivételes, sürgős eljárásban történő tárgyalás indoka az volt, hogy felmerült az a veszély, hogy „rendes" tárgyalási rend esetén egyes személyek/csoportok esetleg megpróbálják „felpuhítani a törvény-javaslatot, vagy elfogadását megakadályozni. Ezt a magatartást a hazai és a nemzetközi jogrend is „lobbizásként" szabályozza, melynek semmi köze nincs a nemzetbiztonsági kockázathoz, de az előterjesztő államtitkár azzal igyekezett összefüggésbe hozni. Amennyiben ezek a személyek/csoportok országgyűlési képviselőket szándékoztak pénzzel támogatni annak érdekében, hogy a törvény-javaslat tartalma megváltozzon, vagy elfogadása ne történjen meg, akkor ezt ki kellett volna vizsgálni, s ha bizonyítható, a szükséges intézkedést megtenni. Azonban ez sem nemzetbiztonsági kockázati tényező, hanem a büntetőjog területére tartozó bűncselekmény.

e.) 2012.10.01. a Nemzetbiztonsági Bizottság az államtitkár parlamenti szóbeli előterjesztése szerint ülésezik.

f.) Az ATV-hu kérdésére **2012.10.04. 13.49.** órakor (http://www.atv.hu/belfold) Gulyás Gergely az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának tagja a következő nyilatkozatot tette: „*A kaszinókon kívül működő nyerő automaták betiltását az ezek által okozott társadalmi károk mérséklése indo-*

[redacted] [redacted]

kolja. ... Szinte minden falusi kocsmában megtalálható nyerőgépek számtalan család életét nehezítették meg sőt, több esetben tették tönkre.". Szerinte: *„...a Nemzetbiztonsági Bizottság arról kapott tájékoztatást a zárt ülésen, hogy e gépek működtetésében milyen körök játszanak szerepet.".* Kérdésre azt válaszolta, hogy az online szerencsejáték működése *„... az adózás szempontjából jobban ellenőrizhető.".* Arra a kérdésre, hogy az állítólagos nemzetbiztonsági szempontok egy éve léteztek-e, azt válaszolta, hogy *„A Nemzetbiztonsági Bizottság most kapott tájékoztatást.".*
Vadai Ágnes a Nemzetbiztonsági Bizottság volt elnöke kérdésre a következőket közölte: *„Nekem még nem tudtak az egész iparágra vonatkozó nemzetbiztonsági okot mondani.".* Hozzátette: nem tudja, hogy az online szerencsejáték mitől lenne nemzetbiztonsági szempontból kevésbé kockázatos a hagyományosnál.
Molnár Zsolt a Nemzetbiztonsági Bizottság elnöke kérdésre azt válaszolta, hogy a bizottság ülésén nem hangzott el egyetlen olyan tény sem, ami indokolta volna a törvénymódosítást.

g.) **2012.10.10.** hatályba lépett, a tiltást elrendelő 2012.évi CXLIV. tv., melynek indokolásában még utalás sincs a nemzetbiztonsági kockázat tényére, mint a tiltás egyik alapvető indokára.

h.) **2013. 05. 24.** a Nemzetbiztonsági Bizottság ülése, az AB 26/2013.(X.4.) AB határozatának 140. pontja szerint: *„A nemzetbiztonsági kockázatról legutóbb a Nemzetbiztonsági Bizottság 2013. május 24-én megtartott ülésén (annak jegyzőkönyve szerint) a belügyminiszter meghallgatása során kérdésekre válaszolva bejelentette, hogy a nyilvánosság még nem tájékoztatható, mert a vizsgálat jelenleg is tart, de ha a Bizottság hoz erre vonatkozó döntést, tagjai az Alkotmányvédelmi Hivatalnál megnézhetik az erre vonatkozó keletkezett anyagot. A belügyminiszter külön kiemelte, hogy a kormány és a parlament időben lépett és jó döntést hozott.".*
Felmerül a kérdés, hogy miről adott tájékoztatást a Nemzetbiztonsági Bizottság ülésén a belügyminiszter, mikor már mintegy 7 hónapja (226 napja) nem üzemelnek PA-k játékteremben. A tájékoztatás azért is aggályos, mert mintegy négy hónap múlva nyilvánosan kijelenti, hogy a nemzetbiztonsági kockázat a PA-k betiltásával elhárult.

i.) A belügyminiszter – újságírói kérdésre – **2013. 09.25.-én 16.25 órakor** az alábbi nyilatkozatot tette (a nyilatkozat a Kormány honlapján fellelhető):
Az újságíró kérdése:
- Tavaly viharos gyorsasággal felszámolták a nem állami koncesszióban működő nyerőgépek és játéktermek piacát, közelebbről meg nem határozott nemzetbiztonsági kockázatra tekintettel. Azóta sem hallani, hogy eljárás indult volna az államhatalmat meg nem engedett eszközökkel befolyásolni akarókkal, vagy azokkal a köztisztviselőkkel, politikusokkal szemben, akik esetleg gyengének bizonyultak a rájuk nehezedő korrupciós nyomással szemben. Soha nem tudjuk meg, hogy kik fenyegették a nemzet biztonságát?
A belügyminiszter válasza:
– A nemzetbiztonsági kockázat a pénznyerő automaták betiltásával elhárult. Egyébként társadalmi és szociális okokból sem kívánatos, hogy minden kocsmában félkarú rablók működjenek. A Nemzetbiztonsági Hivatal évek óta kongatta a vészharangot, minden éves jelentésében felhívta a döntéshozók figyelmét az iparágban rejlő veszélyekre. Ezt tette tavaly az Alkotmányvédelmi Hivatal is, csak most az ő jelzésük értő és nyitott fülekre talált. Mást az anyagok titkossága miatt nem mondhatok.

j.) **2013.10.04.** az AB 26/2013.(X.4.) AB határozat szintén olyan megállapításokat tesz, melyek nem alapozzák meg egyértelműen és kategorikusan a nemzetbiztonsági kockázat fennállását vagy fenn nem állását. Ezt alátámasztja az alábbi megfogalmazás, mely jövő időben utal arra, hogy vizsgálat folyik akkor, amikor a betiltás már 41 napja hatályos (ld. 139. pont), s az engedélyeket a szerencsejáték szervezők már 25 napja leadták. A Nemzetbiztonsági Bizottság 2013-ban ezzel a kérdéssel foglalkozik, mikor a tiltás már 226 napja hatályos volt, kérdés ekkor mit vizsgáltak, milyen vizsgálat volt folyamatban (ld. 140.pont). Az AB határozat megállapításai:

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

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

[141] A fentiekből tehát egyértelműen következik, hogy Módtv. meghozatalát nemzetbiztonsági kockázatok kivédése is szükségessé tette, ezek nyilvános megjelölését a jelenleg még tartó vizsgálat nem teszi lehetővé.

[142] Következésképpen az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia arról, hogy a jogalkotás során a konkrétan meg nem jelölt nemzetbiztonsági kockázatra való hivatkozás figyelembe vehető-e az alkotmányossági vizsgálat során.".

Egyértelmű bizonyíték az alábbi megállapítás arra, hogy az AB lényegében a nemzetbiztonsági kockázat fennállása szempontjából vizsgálta a Módtv.2. alaptörvény-ellenességét: *„A jelen ügyben a nemzetbiztonsági kockázat fennállása értelemszerűen nemzetbiztonsági érdekeket veszélyeztet, amelyek megvédése alkotmányos alapjogok korlátozásával járhat".* (AB-határozat 145. pont). Ugyanakkor megállapította a kártalanítás szükségességét a vizsgálat lezárását követően. A két külön vélemény megállapította a Módtv.2. alaptörvény-ellenességet és a kártalanítás szükségességét.

k.) Az MSZSZ ügyvezetőjének írásbeli kérdésére a belügyminiszter írásbeli válasza (**2013.12.16.**) szerint a Szerencsejáték Zrt. nemzetbiztonsági védelem alatt áll, minek következtében a tevékenységével kapcsolatos információk elemzése folyamatos tevékenység a nemzetbiztonsági védelem fennállta alatti időszakban. A nemzetbiztonsági kockázatra vonatkozott a kérdés, ezzel szemben a válasz a nemzetbiztonsági védelemre hivatkozik. Ezen túl olyan vizsgálatokra utalt, melyeknek *„célja annak megállapítása, hogy a keletkezett információk megalapoznak-e a nemzetbiztonsági szervekén túl további, más szerv hatáskörébe tartozó (nyomozati) eljárásokat.".* A nyomozati szervek tevékenysége nyilvános, tehát arról minimum az érintettek tájékoztathatók. Ilyen tájékoztatást a felperesi társaság nem kapott.

A válasz azért is különös, mert a PA-k betiltása ekkor már 14 hónapja megtörtént, tehát a Szerencsejáték Zrt. tevékenységét nem érintheti (más kérdés, hogy a PA-k működése csak nagyon közvetetetten kapcsolódhat az állami szerencsejáték szervező vállalat tevékenységéhez).

l.) A Szerencsejáték Zrt. a 2009/2015.(XII.29.) Korm. határozat alapján **2015. 12. 30.** óta nem áll nemzetbiztonsági védelem alatt.

m.) A **2020.04.23**-tól hatályos Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020.(IV.21.) Kormányhatározatban a nemzetbiztonsági kockázat szó egyszer szerepel a IX. Átfogó feladatok és eszközök c. fejezet 146. pontjában a legális és illegális migráció során az ilyen kockázatot jelentő személyek kiszűrésével kapcsolatosan. A szerencsejáték vagy PA szavak a határozatban nem szerepelnek.

A nyilvános nyilatkozatok, a jogszabályi előírások, valamint az események idő-sorrendje alapján kérdések merülnek fel, miben manifesztálódott, mire alapozódott a nemzetbiztonsági kockázat, stb. E kérdéseket megfogalmazta Dr. Vincze Attila *„Az Alkotmánybíróság határozata a pénznyerő gépek betiltásáról „* [JeMa 2014/1 (12. oldal)] című tanulmányában:

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

[redacted] [redacted]

kockázat lehet, amelyik a játéktermek esetén megállapítható, a játékkaszinók esetében azonban nem. Mivel a nyerőgépek üzemeltetése – bár csupán nagyon szűk kör számára, de – továbbra is lehetséges, ezért a játékszenvedélyt nem lehet kockázatnak tekinteni, mert az ugyanúgy fennáll, függetlenül a játék helyszínétől....
A másik lehetséges kockázati forrást a játéktermek üzemeltetői jelenthetik, ami a különböző maffia-filmekből ismert képzettársítást eleveníti fel: hogy a játéktermekben pénzt mosnak és bűnbandákat pénzelnek. Ha ez igaz, akkor kérdés, hogy ez vajon tényleg minden játéktermet érint-e és minden játékterem különböző bűnbandákhoz tartozik-e? És ha igen, akkor mi az a különleges tulajdonság, amely miatt a játékkaszinókat nem éri el a szervezett bűnözés? Nyilván elképzelhető, hogy a kaszinók jobb biztonsági feltételekkel rendelkeznek, ez azonban még nem jelenti, hogy minden játékterem egyben bűnbandák tanyája, vagy ha igen, akkor erre legalábbis valamilyen bizonyíték kellene.
Továbbá, ha a játéktermek ténylegesen a bűnözéssel összefüggő nemzetbiztonsági kockázatot jelentenek, akkor hogyan lehetséges, hogy az elmúlt években nem történt eredményes rendőri, nemzetbiztonsági felderítés? Ha ugyanis minden játékterem érintett, hiszen más indok nem lehetett volna az összes játékterem bezárására, akkor elvben ebből intenzív rendőri felderítési tevékenységnek kellett volna következnie, és játéktermek tucatjait kellett volna bezárni azon az alapon, hogy ott bűncselekményeket követnek el.".

A feltett kérdésekhez további tisztázandó kérdések kapcsolódnak:
- Az MSZSZ ügyvezetőjének belügyminiszterhez intézett kérdése a nemzetbiztonsági kockázat vizsgálatára (várható befejezési időpontjára) vonatkozott. A belügyminisztei válasz a Szerencsejáték Zrt, nemzetbiztonsági védelmét taglalja, az ahhoz kapcsolódó kockázat-elemzésre utal. Tehát felmerül a kérdés, miről van szó, a Szerencsejáték Zrt. nemzetbiztonsági védelméről, vagy a nemzetbiztonsági kockázatról, avagy a kettő összekapcsolódik. Utóbbiról megalapozottan nem lehet szó, mert a Szerencsejáték Zrt. nem üzemeltet PA-kat, tehát tevékenységét a PA-t működtető vállalkozások alapvetően nem tudják érdemben befolyásolni.
- Ehhez kapcsolódik az is, hogy a fenti válasz előtt mintegy 3 hónappal a belügyminiszter kijelentette, hogy a nemzetbiztonsági kockázat a PA-k játéktermi megtiltásával megszűnt, kérdés, hogy akkor milyen kockázati információk elemzése folyik.
- Kérdés, hogy miben rejlett a nemzetbiztonsági kockázat, a PA-kban, a játéktermekben vagy az üzemeltető vállalkozásokban (azok tulajdonosaiban, ügyvezetőjében, alkalmazottaiban):
    - a PA-k tekintetében az a probléma, hogy kaszinókban jelenleg is üzemelnek PA-k (azokban miért nem rejlik nemzetbiztonsági kockázat), melyek szintén az azonnali nyerés/vesztés tényére épülnek;
    - a játéktermek tekintetében az a probléma, hogy jelentős számban vendéglátó egységek voltak, melyek a korábbi időszakban is működtek, s egy részük a vendéglátó tevékenységet a tiltás után is folytatta, s folytatja jelenleg is,
    - ha a PA-kat üzemeltető vállalkozásokban, akkor a vizsgálatnak már le kellett zárulnia, mert 2012.10.10. óta nincs PA-kat üzemeltető vállalkozás.

Ennek a kérdésnek a másik dimenziója, hogy - ha a belügyminisztériumi választ fogadjuk el ténynek - a több milliárdos forgalmú Szerencsejáték Zrt. tevékenységére milyen befolyással lehetett az ezen bevételi összeget meg sem közelítő PA-kat működtető [redacted] holott a Szerencsejáték Zrt PA-kat nem is üzemeltet.
- Végül felmerül - az időrendi sorrendbe szedett nyilatkozatok alapján - egy nagyon komoly kérdés, volt-e egyáltalán nemzetbiztonsági kockázat, annak voltak-e konkrét igazolható tényei, vagy csak arra épült, hogy valakik, valahol valakiknek mondtak valamit, mely „eszmecsere" tartalma eljutott a nemzetbiztonsági szolgálatokhoz.
- Ehhez kapcsolódik az a kérdés, hogy az AB miért nem vizsgálta meg a nemzetbiztonsági kockázat tartalmát, miért elégedett meg egy belügyminiszteri tájékoztatással, holott a tiltás alkotmányosságának vizsgálata ezt megkövetelte volna, mivel az elutasító döntés ezen alapult.

A nemzetbiztonsági kockázat problémája az eljárás során visszatérő kérdés volt beadványainkban,

aminek tisztázására - indítványaink ellenére - a bíróságok érdemben nem reagáltak.

Az eljárás során az eljáró bíróságok sem az AB határozatok, sen az ÁSZ-jelentés megállapításait, de az elméleti tanulmányok jogi érvelését nem vették figyelembe. Az ezekben kifejtett jogalkotással kapcsolatos követelményeket nem vetették össze a jelen ügyben tanúsított jogalkotói magatartással. Nem voltak figyelemmel az EUB ítélkezési gyakorlatára sem. Indítványainkat, mely a jogalkotási eljárás során alperes Magyar Állam általi mulasztások indokainak, valamint a nemzetbiztonsági kockázat lényegének megismerését (az illetékes szolgálat vezetőjének meghallgatása alapján) célozták, figyelmen kívül hagyták, annak elutasítását sem indokolták. Alapvetően arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a polgári bíróság nem állapíthatja meg, hogy a jogalkotó jogellenességet valósított meg (akár a szabályozás elmulasztásával, akár azzal, hogy a jogalkotási szabályok figyelmen kívül hagyásával alkotta meg a jogszabályt) és ezáltal kárt okozott egy (vagy több) jogalanynak.

A.)
BÍRÓSÁGI ÍTÉLETEK ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉGE

A Ptk. alapelvei – a konkrét jogszabály helyek mellett – megalapozzák kárigényünket. A Ptk. 2.§. (1) bekezdése szerint: *A törvény védi a személyek vagyoni és személyhez fűződő jogait...* ". A (2) bekezdés szerint: *„A törvény biztosítja a személyeknek az őket megillető jogok szabad gyakorlását, e jogok társadalmi rendeltetésének megfelelően.* ". A két módosító törvény megalkotása során a törvényalkotó (a Módtv.1. esetén konkrétan az egyéni képviselői indítvány előterjesztése, a Módtv.2. esetén a törvény-javaslat előkészítője) ezen általános alapelvi követelményeket nem vette figyelembe, sőt – a védelemben részesítés helyett – felperes vagyoni és személyhez fűződő jogait mintegy „megsemmisítette". Hasonlóan lehetetlenné tette a foglalkozás szabad megválasztásához, gyakorlásához való jogot, mert a [redacted] a tiltásig kizárólag a szerencsejáték szervező tevékenységet végezhette, ezt követően új tevékenységhez kellett kezdenie, A tulajdon vonatkozásában a Ptk. 3.§ (1) bekezdése tovább konkretizál: *„A törvény védi a tulajdonnak valamennyi formáját.* ". Ezzel szemben – a Módtv.1. korlátozása után – a Módtv.2. felperes tulajdonát lenullázta.

Mindezek alapján kereseti kérelmünk a hazai jogot illetően:
- elsődlegesen a káresemény bekövetkezésekor hatályos Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.) 339.§ (1) bekezdésére (általános kárfelelősség),
- másodlagosan a Ptk.349.§ (1) bekezdésére (államigazgatási jogkörben okozott kár),
- harmadlagosan az eljárás során kiterjesztett - a Ptk. 6.§-a szerinti - biztatási károkozásra

alapult, összefüggésben a Ptk. 1-3.§-aiban foglaltakkal.
Bármelyik kereseti kérelemhez kapcsolódóan nem vagyoni kárigénnyel is éltünk a Ptk. 75.§ (1) bekezdése, 76.§-a és 78.§-a alapján, összefüggésben a 84.§ (1) bekezdése e) pontjában foglaltakkal.

Tekintettel arra, hogy az EUB fenti ítélete megállapította, hogy mind a Módtv.1., mind a Módtv.2. megvalósította a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását – s ezzel összefüggésben a tulajdon sérelmét is –, kereseti kérelmünk az uniós jogot illetően:
- a szolgáltatásnyújtás korlátozásának az uniós jognak nem megfelelő módjának, indokoltságának, valamint
- az Európai Unió Alapjogi Chartájának (továbbiakban: Charta) a tulajdonjogra vonatkozó 17. cikkének sérelmére épült.

Felmerült az eljárás során az a kérdés, hogy a polgári bíróság hatáskörébe tartozik-e annak megállapítása, hogy egy adott jogszabály ellentétes-e az Alaptv.-nyel. Megítélésünk szerint a polgári bíróság hatásköre erre adott, s az Alaptv. szerint ennek vizsgálata kötelezettsége is. Mivel több vonatkozásban bizonyítottuk, hogy a módosító törvények megalkotás során az alperes Magyar Állam nem tartotta meg a jogalkotási szabályokat s így az Alaptv.-nyel ellentétben álló jogszabályokat alkotott, az eljáró bíróságoknak kötelessége lett volna az AB-hoz fordulni. Ezt meg kellett volna tennie annak ellenére,

[redacted] [redacted]

hogy hogy az AB vizsgálta a Módtv.2. alaptörvény-ellenességét, mert a 26/2013.(X.4.) AB határozat AJB általi indítványa, és az MSZSZ tagjainak alkotmányjogi panasza nem a jogalkotási szabályok be nem tartása tényének tisztázására épült. Fontos kiemelni, hogy a nemzetbiztonsági kockázat a módosító törvények szövegében, indokolásában meg sem jelenik, először a Módtv.2. parlamenti előterjesztésében vannak erre vonatkozó utalások.

Az eljárás során egyértelműen bizonyítottuk, hogy

- a Magyar Állam alperes a jogalkotási szabályokat figyelmen kívül hagyva alkotta meg a módosító törvényeket,
- a nemzetbiztonsági kockázat ténye a belügyminiszternek az AB felé adott tájékoztatásán alapult, mely tény fennálltát a Nemzetbiztonsági Bizottság elnöke és tagja sem ítélte tényszerűen alátámasztottnak.

E tények az AB ismételt vizsgálatának szükségességét indokolták. Tehát az eljáró bíróságoknak az AB-hoz kellett volna fordulniuk, alátámasztva azzal, hogy az EUB C-98/14. számú ítéletében megállapította, sem a Módtv.1., sem a Módtv.2. szabályozása nem felelt meg az uniós jognak, jogelveknek. Ezt alátámasztják a következő AB határozatok is.

Az AB 3120/2012.(VII.26.) AB határozatában utal arra, hogy az AB a bírói döntések alaptörvény-ellenességét megvizsgálja:

„[21] A Kúria támadott határozata a Pp. értelmezésének eredményeként született. A jogszabályok önálló, a konkrét tényállásra vonatkoztatott értelmezése a rendes bíróságok (iura novit curia), adott esetben a Kúria feladata. [A "jogot" végülis a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg. 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 265, 262.] A vizsgált ügyben a Pp. rendelkezéseit értelmezve a Kúria a felülvizsgálati kérelmet vagyonjogi ügynek tekintette, és a Pp. 271. § (2) bekezdésében meghatározott értékhatárra tekintettel azt hivatalból elutasította. (Egyébiránt a jogirodalom, így a kommentárok is vagyonjogi ügynek tekintik mindazokat az ügyeket, amelyekben a per tárgya, az érvényesített igény pénzkövetelés.) Mindezek alapján az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott ügyben is követett gyakorlat, azaz a felülvizsgálati kérelem hivatalbóli elutasítása sérti-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jogot.".

Ezt az álláspontot megerősíti az AB 28/2013.(X.9.) AB határoztában:

„[27] 2.1. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az indítvány elbírálásával összefüggésben az Alkotmánybíróság megvizsgálta a bírói kezdeményezésnek az Alaptörvényi és törvényi (elő)feltételeit.

[28] Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése szerint a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak. Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek [R) cikk (2) bekezdés], azokat a bíráknak ítélkezési tevékenységük során tiszteletben kell tartani. A bírói függetlenség alapján a bíró maga dönti el, hogy a törvényt (jogszabályt) egyedi ügyben hogyan értelmezi és alkalmazza. Meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – jogszabályi rendezését a bírósági eljárás során jogszabály-értelmezéssel kell feloldani, mert – a bevett jogértelmezési módszerek alapján – a jogalkalmazás hivatott eldönteni, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétet (látszólagos ellentétet) hordozó rendelkezések közül melyik jogszabályi rendelkezés alkalmazásával kell eljárni.

[29] Speciális helyzet áll elő, ha a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály és az Alaptörvény tartalmaz az adott tényállásra vonatkozó ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – normát. Az Alaptörvény ugyanis Magyarország jogrendszerének alapja, jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel [R) cikk (1) és (3) bekezdés]. Ezért a bíróságnak az Alaptörvényben foglalt norma és más jogszabályi norma kollíziója esetén az ellentétet az Alaptörvény javára kell feloldania, amely a benne meghatározott többi jogszabály formai és tartalmi érvényességének alapját képezi. Ez a szabály minden írott alkotmány alapvető elve. Az Alaptörvény 28. cikke a bírósági jogalkalmazással kapcsolatban rögzíti, hogy annak során a jogszabályok szövegét az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. A 28. cikk szerint a jogszabály Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezése a bíró

számára nem csak jog, hanem kifejezett kötelesség: amennyiben a bíró a jogszabály szövegét az értelmezés segítségével az Alaptörvénnyel összhangban tudja alkalmazni, annyiban ennek megfelelően köteles eljárni.

[30] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja a fentiekből következően – 28. cikkel összhangban – úgy értelmezendő, hogy az egyedi ügyben eljáró bíró elsősorban köteles az alkalmazandó jogszabály normatartalmát értelmezés útján az Alaptörvénnyel összhangba hozni, és csak ennek hiányában, másodsorban, tehát ha a jogszabály Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezése kizárt, akkor jogosult – és egyben köteles – az Alkotmánybíróságnál a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását (illetve, ha az Alkotmánybíróság a jogszabály alaptörvény-ellenességét már megállapította, alkalmazásának kizárását) kezdeményezni.

[31] A fenti alaptörvény-értelmezésnek megfelelően rendelkezik az Abtv. 25. §-a is, amely abban az esetben jogosítja fel a bírót az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésére (illetve írja azt elő), ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kellene alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.".

Tehát a bíróságoknak kötelességük lett volna az AB-hoz fordulniuk, mert

- az alperes Magyar Állam jogi képviselője nem bizonyította, hogy a Módtv.1. és Módtv.2. megalkotása során a jogalkotási szabályokat betartotta volna,
- az alperes Magyar Állam jogi képviselője nem bizonyította a nemzetbiztonsági kockázat tényét, annak kapcsolatát a pénznyerő automatákkal, avagy azok üzemeltetőivel,
- a korábbi AB határozat kizárólag a tiltás azonnaliságának alaptörvény-ellenességét vizsgálta (mert arra vonatkoztak az indítványok), s nem vizsgálta a jogalkotónak a módosító törvények során tanúsított jogszabály-ellenes magatartását (pl. nem végzett előzetes hatásvizsgálatot).

A [redacted] **2017. október 9.-én** kártérítési keresetet nyújtott be a Magyar Állam alperessel szemben a vállalkozásnak okozott károk megtérítését indítványozva.

1.) Elsődleges kereseti kérelem

A polgári jog alapelvi szinten rögzíti a károkozás tilalmát. A káresemény bekövetkezése esetére egy reparációs jellegű, az in integrum restitutiot legalább részben elérő megtérítési kötelezettséget ír elő. A Ptk. 339.§ (1) bekezdése szerint: *„Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.".*

A Ptk. 1.§ (1) bekezdése a norma személyi hatálya tekintetében kimondja, hogy az kiterjed mind a természetes, mind a jogi személyekre, utóbbi pedig kiterjed a közjogi jogi személyekre is. Tehát az állam sem mentesülhet, ha annak valamely szervezetének, hatóságának tevékenysége/mulasztása okozta a kárt. A Ptk. 28.§ (1) bekezdésének első mondata ezt egyértelműen kimondja: *„Az állam - mint a vagyoni jogviszonyok alanya - jogi személy".* A 28.§ (2) bekezdése meg is fogalmazza az állam kártérítési kötelezettségét (még az éves költségvetés kereteit is meghaladóan): *„A kártérítési, megtérítési és kártalanítási kötelezettség, valamint a jóhiszemű személyek irányában vállalt szerződéses kötelezettség az államot költségvetési fedezet hiányában vagy az e célra biztosított költségvetési fedezetet meghaladó mértékben is terheli.".*

A Magyar Állam alperes jogalkotása azért volt jogellenes, mert a Módtv.1. és a Módtv.2. hatályba léptetésével a [redacted]-t a tiltással teljes egészében megfosztotta tulajdona értékétől. Felróhatóság azért terheli a jogalkotó alperest, mert a Jat. 2.§-ában foglaltakkal ellentétben jogot vont el és korlátozott. A Ptk. 1.§ (1) bekezdésében és a 3.§ (1) bekezdésében foglaltakkal ellentétben – összefüggésben a 7.§ (1) bekezdésével – a vállalkozás tulajdonjogát, vagyoni helyzetét – annak megvédésével, garantálásával szemben – minden ellentételezés nélkül kiüresítette. Ezen túl a tulajdonjog

[redacted] [redacted]

triászának egyik részjogosítványát, az ingó dolog (jelen esetben a PA) használati jogát először jelentősen korlátozta, majd megszűntette. A PA-k más célra nem használhatók, legfeljebb a PA-k doboza kis háziállatok tartására.

2.) Másodlagos kereseti kérelem

Közigazgatási (államigazgatási) jogkörben azzal is kárt lehet okozni, ha valamely élethelyzetre vonatkozóan a jogalkotó elmulasztja a szabályozást, vagy a szabályozásra (jogalkotásra) vonatkozó rendelkezésekben foglalt szabályokat nem tartja be.

A jogalkotás alapvető szabályait

- a jogalkotásról szóló 2010.évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.), valamint
- a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételéről szóló a 2010. évi CXXXI. törvény (továbbiakban: Társtv.)

határozzák meg.

A végrehajtási rendelkezések az alábbiak:

- a 301/2010.(XII.23.) Korm.r. a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepció közzétételéről és véleményezéséről,
- 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (2011-01-01 -) az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről
- 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (2010-03-01 -) a jogszabályszerkesztésről
- 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet (2011-08-10 - 2016-04-30) az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról.

Ezen jogszabályok meghatározzák a jogalkotás rendjét, annak tartalmi követelményeit. Ezek közül ki kell emelni, hogy a megalkotandó jogszabálynak meg kell felelnie az Alaptv. rendelkezéseinek, s be kell tartani a szakmai-tartalmi követelményeket (érvényesülniük kell a Jat., a Társtv. és a végrehajtási jogszabályok rendelkezéseinek). A hivatkozott szabályokat az alperes Magyar Állam nem tartotta be, így többek között nem végzett előzetes hatásvizsgálatot sem a Módtv.1., sem Módtv.2. megalkotása során. A jogalkotó az adóemelés, valamint a tiltás esetében – mint a C-98/14. sz. ítélet (17. és 19. pontok) is megállapítja – nem tartotta be az uniós szabályozásban meghatározott moratóriumot sem.

A módosító törvények megalkotásával a jogalkotó megsértette az Alaptv..ben foglalt alábbi alapjogokat:

- a tulajdonhoz való jogot,
- a vállalkozás szabadságához való jogot,
- a társadalom és saját jólétének fenntartásához fűződő kötelességet,
- a foglalkozás szabad megválasztásának jogát.

A jogellenes magatartás tanúsításával az alperes Magyar Állam alaptörvény-ellenesen tiltotta meg – egyik napról a másikra – a PA-k kaszinón kívüli működtetésének lehetőségét és annulálta ezzel a [redacted] tulajdonát, megszűntette a vállalkozás kizárólagosan végezhető tevékenységét (szerencsejáték szervezés, konkrétan PA-üzemeltetés).

3.) Harmadlagos kereseti kérelem

A biztatási kár tényét támassza alá, hogy az alperes a Módtv.1. 24.§-a alapján azt foglalta törvénybe, hogy a [redacted]s természetesen más PA-üzemeltető vállalkozások is) egy év múlva szerver alapú rendszerben működtetheti tovább a PA-it – tehát a jogalkotó megfelelő felkészülési időt is biztosított az átállásra.

Az ezt követő módosítások megerősítették az új rendszer életbe lépésének realitását:

a.) Az alperes 2011.12.01-én hatályba léptette az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény (továbbiakban: Módtv.3.) 393.§-át, melynek (1)

bekezdésében megerősítette, hogy a helyhez kötött szerver alapú PA üzemeltetés is szerencsejátéknak minősül, majd rendelkezett a (4) bekezdésben arról, hogy a mérésügyi szervnek kell a helyhez kötött szerver alapú PA-k hitelesítését elvégezni.

b.) Ezután az alperes a Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvényben (továbbiakban: Módtv.4.) a 2.§-ában rögzítette, hogy a szervező elektronikusan nem tarthat kapcsolatot a hatósággal, a 30.§-ban pedig kiegészítette a helyhez kötött szerver alapú üzemelés szabályait, tovább részletezte a működés feltételeit az alábbiak szerint:
(2) bekezdés: auditálni kell a központi szervert biztonsági és zártsági szempontból, mely auditálásra kizárólag a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság adatbázisába bejegyzett szervezet jogosult. Ezen túlmenően szabályozza azt is, hogy a játékszervezői tevékenységből származó adatokat ezen biztonságos rendszer alapján lehet csak nyújtani a hatóság felé. Majd szabályozza azt is részletesen, hogy ezeket az adatokat 10 évig meg kell őrizni, mint fokozott biztonsági adatot, és hogy a hardvernek és a szoftvernek is fokozott biztonsági rendszerben kell működnie.

(3) bekezdés: ez tovább szigorítja a szerencsejáték szervezés engedélyének megadási feltételeit.

(4)-(5) bekezdés: szigorítja a játékadó megfizetésének szabályait, lényegében rögzíti, hogy a játékadó késedelmes megfizetése esetén a felügyelő hatóság 3 évre felfüggesztheti a szervezői engedélyt, sőt, ha a mulasztás eléri az 5 millió forintot, akkor el is kell tiltani 5 évre a szervezőt a tevékenység végzésétől.

A Módtv.4. további rendelkezései – többek között – a PA-üzemeltető vállalkozások ellenőrzésének szabályait szigorították.

c.) Ezután az alperes 2012. január 1-én hatályba léptette a befektetési alapkezelőkről és a kollektív befektetési formákról szóló 2011. évi CXCIII. törvény 170.-172.§§-ait, melyek az Szjtv. 13.§-át követően egy egész címmel egészítette a helyhez kötött és a nem helyhez kötött szerver alapú pénznyerő rendszerek üzemeltetésének feltételeiről, ezen speciális rendszerek működésének és működtetésének feltételeiről, hatósági felügyeletéről.
Minderre tekintettel a felperesi társaság folytatta – ha mérsékelt számban is – a PA- üzemeltetését, s az új rendszerre történő megfelelés érdekében a már részletezett intézkedéseket tette meg (pl. tárgyalások a gyártókkal).

d.) A 2012. évi LXIX. törvény (hatályba lépett 2012.06.20-án) 7-9.§-ban a jogalkotó a központi szerver üzemeltetőjével szembeni követelményeket, annak auditálási feltételeit, valamint a központi szerverhez csatlakozó PA-üzemeltetők ezzel összefüggő kötelezettségeit határozta meg.

A Ptk. 6.§-a az alábbi módon rendelkezik a biztatási kárról: *„A bíróság a kárnak egészben vagy részben való megtérítésére kötelezheti azt, akinek szándékos magatartása más jóhiszemű személyt alapos okkal olyan magatartásra indított, amelyből őt önhibáján kívül károsodás érte."* A szándékos magatartás itt azt jelenti, hogy a felperesi társaságot a további módosítások arra indították, hogy tevékenységét ne szüntesse meg, bízva e törvények jogerejében – tekintettel az Alaptv. R) cikk (1)-(2) bekezdéseire – végezheti tovább a vállalkozási tevékenységét, és a felperesi társaság továbbra is tudja tulajdonának tárgyát hasznosítani, használni.
Az önhiba a felperesi társaság esetében fel sem merül, hiszen ráhatása a jogalkotás folyamatára egyáltalán nem volt, azonban alapos okot jelentett számukra ezen további módosító törvények megalkotása és hatálybaléptetése. A Módtv.2. megalkotásáig és hatályba léptetéséig alperes olyan intézkedéseket tett – konkrétan egyre részletesebben szabályozta az alperes a szerver alapú üzemelés feltételeit, meghatározta a tevékenység szereplőit, feladatukat, egymáshoz és az alperehez való jogviszonyaikat, kötelességeiket és jogaikat –, melyeket nem lehetett kétségbe vonni, hiszen törvényi szinten rendelkezett erről.

[redacted] [redacted]

A Ptk. 6.§-ának tényállási elemei, azaz megállapíthatóságának feltételei:
- az előidéző magatartás szándékossága: a magatartás ellenben nem irányulhat a másik fél károsodásának előidézésére,
- a károsodott személy konkrét tevékenysége: a károkozó biztatásának megfelelő indokolt tevékenység, vagy annak megfelelő nemtevés,
- a károsodott személy jóhiszeműsége: nem tudja, és ne is kelljen tudnia, hogy a másik fél szándékos magatartása csak látszat,
- alapos ok: erős indítékra, megalapozott feltevésre van szükség, mely indokolja a magatartás jogos elvárhatóságát,
- a károsodás bekövetkezése: a kárnak vagyoni jellegűnek kell lennie, s okozati kapcsolat szükséges az utaló magatartással,
- az önhiba hiánya: a kárt szenvedett úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható,
- okozati összefüggés a károsodást előidéző személy magatartása és a kár bekövetkezése között: a kárt okozó magatartásának a károsultnál valamilyen tevést/nem tevést kell indukálnia.
E feltételeknek együttesen kell fennállniuk és azt a károsultnak kell bizonyítania.

A felsorolt feltételek fennálltára jelen ügyben a következő „válaszok" adhatók:
- a jogalkotás csak tevékenység lehet, tehát az alperes által megalkotott törvények „szándékosan" készültek el,
- felperes bízhatott a törvényekben, ennek megfelelően folytatott tárgyalásokat annak érdekében, hogy megfeleljen az új rendszer előírásainak,
- a felperes nem feltételezhette, hogy alperes rosszhiszeműen alkot jogszabályokat, bízott azok realitásában,
- felperes nyilván jóhiszemű volt, jogszabályt azért nem alkotnak, hogy félrevezessenek jogalanyokat,
- a jogszabályok hatálybalépése nyilván alapos ok volt arra, hogy felperes bizakodása reális legyen,
- a károk vagyoni jellegűek, azért nem szüntette meg felperes a tevékenységét, hogy az új rendszerben részt tudjon venni, amit a jelzett törvény-módosítások megalapoztak – így ráfizetéssel is fenntartotta tevékenységét,
- felperes annak megfelelő járt el, ahogy a törvények folyamatosan az új rendszer szabályozást foglalták magukba, tárgyalt a hitelesítőkkel, gyártókkal, a központi szervert majd üzemeltetni szándékozókkal,
- a folyamatos jogszabály-módosítások megerősítették felperest, hogy az új rendszert létrejön, s abban ismét működtetni tudja PA-it., ezért tevékenységét - még ráfizetéssel is - fenntartotta. A tiltás alapján döntési kompetenciája nem volt, kötelezettsége a PA-k és játéktermek engedélyeinek leadása és a játéktermekből a PA-k elszállítására terjedt ki.

Ezen túlmenően alátámasztja az is a biztatási kár okozásának tényét, hogy maga az alperes a Módtv.2 törvényjavaslat előterjesztésekor.[2] elismerte, hogy voltak ilyen várakozások, de ezek most megszűntek. Dr. Lázár János ezt a következőképpen fogalmazta meg: *„Fölmerült a bizottsági ülésen az az érdekes kérdés, hogy akik azt remélték, hogy majd itt húszezrek fognak újra játékgépezési lehetőséghez jutni akár játékgépszervezőként vagy az úgynevezett szerver üzemeltetőjeként, azok hogyan élik meg ezt a napot és a holnapit különösképpen, amikor meg fogjuk szavazni az egész piacnak vagy az egész lehetőségnek a megszüntetését. Lóversenynyelven szólva - ha már szerencsejáték -, akkor a tétek törölve, ahogy a klasszikus is mondja egy bizonyos filmben, hogy idézzünk is."....*
„Tehát szó sincs arról, hogy itt a befektetni szándékozókat, az üzemeltetési szándékkal fellépőket valódi, érdemi anyagi kár érné. Egy biztatási kár éri őket, de azt kell mondjam, hogy aki szerencsejátékiparra adja a fejét, az vállalja az extrahaszon extrakockázatát is. Magyarán a szíven nem szakad meg azokért a vállalkozókért, akik a szegények vámszedéséből szerették volna egzisztenciájukat erősíteni vagy megalapozni a jövőre nézve. Úgy gondolom, aki ilyen útra téved, annak vállalnia kell, hogy

[2] 8597/T. számú törvényjavaslat általános és részletes vita szó szerinti jegyzőkönyve 223. ülésnap 214. felszólalás, a törvényjavaslat előterjesztése

egyszer csak a törvényhozás vagy a kormány úgy dönt, hogy no ennek az üzletnek vége lesz. Tehát aki kockázatos üzletbe vágja a fejszéjét, annak vállalnia és viselnie kell ennek az extrakockázatát is.".

4.) Nem vagyoni kártérítési igény

Dr. Lázár János miniszterelnökhöz intézett kérdése magában hordozta azt a feltételezést, hogy a PA-üzemeltető vállalkozások nem a tényleges jövedelmük alapján fizetnek adót. A Nemzetgazdasági Minisztérium válasza cáfolta a feltételezést, de a közvéleményben a feltételezés megmaradt (a PA-üzemeltetők adót titkolnak el, manipulálják az automaták működését stb.). A Módtv.2. általános indokolása – minden tény/adat nélkül – utalt arra is, hogy a PA-működtetés bűnözői csoportokhoz kapcsolódhat. Ezek a feltételezések minden esetben általában PA-üzemeltetőket említenek, amely körbe a [redacted] tulajdonosa, családtagjai, munkatársai, azok családja is beletartozik. Konkrét vállalkozások/személyek sosem kerültek említésre. Mindez sérti az érintett személyek (akik kapcsolatba hozhatók a PA-működtetéssel) Alaptv. II. cikkében foglalt emberi méltóságot.

A károk bekövetkezését eredményező konkrét jogszabályhelyek:
- az adóemeléssel kapcsolatosan a Módtv.1. törvény 27.§-a, mely a játékadó mértékét az ötszörösére emelte, illetve forgalomarányos százalékos mértékű adót is bevezetett,
- a kaszinón kívüli PA-működtetés betiltása a Módtv.2. törvény 5.§-a alapján.

Kereseti kérelmünket a Veszprémi Törvényszék 14.P.21.137/2017/38. számú ítéletével elutasított, amely elsőfokú döntést a Győri Ítélőtábla Pf.III.20.296/2018/7/I. számú végzésével hatályon kívül helyezett és az elsőfokú bíróság a per újabb tárgyalására, újabb határozat hozatalára utasított.

Kereseti kérelmünket módosítottuk, a végleges keresetben a PA-k üzemeltetésből történő kivonása következtében bekövetkezett kára, 3.373.900,- Ft, a [redacted] számú PA-k üzemeltetésből kivonása folytán elmaradt haszna, 2.104.362,- Ft, az említett két PA után kifizetett igazgatási szolgáltatási díj időarányos összege, 137.665,- Ft, mindösszesen 5.615.927,- Ft, valamint ennek késedelmi kamata megfizetésére kértük az alperes kötelezését.
A Veszprémi Törvényszék 14.P.20.251/2000/7/I. számú ítéletével a kereseti kérelmet elutasította. Észrevételeink az ítéletben foglaltakkal kapcsolatosan a következők:
a.) Egyetértünk a Törvényszék elévüléssel kapcsolatos megállapításával, mert a keresetlevelet elektronikusan 2017. október 9-én felperes benyújtotta. A hiánypótlási felhívásnak az előírt határidőben eleget tett október 29.-én.
b.) Nem értünk egyet az ítélet azon megállapításával (8-9. oldalak), hogy a Módtv.1. csak költségesebbé tette a PA-k működtetését, mert a működtetett PA-k mintegy 75 %-át a vállalkozások kivonták az üzemeltetésből (megszűntették vagy szüneteltették a további üzemeltetést). Jelen ügy felperese is hasonló csökkentést hajtott végre. Ilyen mértékű csökkentés - a költségesebbé tétel mellett - egyértelműen a szolgáltatásnyújtás korlátozásának minősíthető.
c.) A PA-k értékvesztése egyértelműen a módosító törvények hatályba lépésének következménye, mert a Módtv.1. a drasztikus játékadó-emeléssel korlátozta a PA-k üzemetetését, a Módtv.2. pedig egyik napról a másikra megtiltotta a játéktermi működtetésük lehetőségét. A Módtv.1. hatályosulása után az üzemetetésből kivont PA-k amortizált értéke mintegy „elvi kárként" jelentkezik (van remény az új rendszerben történő ismételt működtetésre), de tényleges kárrá vált, amikor a Módtv.2. a tiltás mellett az új rendszer szabályait is hatályon kívül helyezte, tehát a további működtetés lehetőségének váromány is megszűnt.
d.) Az AB 26/2013.(X.4.) AB határozatának alapját képező indítvány és panasz a Módtv.2. alkotmányosságának vizsgálatára irányult, megjelölve a tulajdon sérelmét, valamint a kellő felkészülési idő hiányát. Egyik kezdeményezés sem indtványozta a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályok betartása elmulasztásának vizsgálatát. Ennek következtében jelen ügyben egyértelműen nem lehet irányadónak tekinteni az AB határozatában foglaltakat. A másik szempont az AB határozat tekintetében, hogy az elutasítás döntően, a mai napig nem tisztázott, nemzetbiztonsági kockázatra épült. E kérdésben számos ellentmondás fellelhető, amit az alábbiakban részletesen elemzek.

[redacted] [redacted]

e.) Az EUB C-98/14. sz. ítélete megállapítja (64. pont), hogy a korlátozás, tiltás csak akkor alkalmas a kitűzött cél elérésére, ha azt szisztematikusan és koherensen követik az egyes intézkedések. A Magyar Állam alperes a tiltás egyik indokakánt a szerencsejáték káros hatásainak mérséklését, a szerencsejáték hozzáférés helyszínei számának csökkentését határozta meg. Ezzel szemben - mint azt korábbi beadványainkban is bizonyítottuk - e célok nem valósultak meg, a szenvedélybetegek száma, a játék-lehetőségek helyszíneinek száma nem csökkent. Ebben a vonatkozásban nincs jelentősége a monopóliumnak. Az ellenőrzés hatékonysága nem függ attól, hogy hány helyszínt kell ellenőrízni, hanem attól, hogy az ellenőrző apparátus létszáma a feladathoz arányos-e, illetve megfelelő-e a felkészültségük. A célok elérését a monopólium nem segítette (AB határozat 164 pont), mert a szerencsejáték iránti érdeklődés nem csökkent.

f.) Az ítélet 10. oldalának utolsó mondatához hozzá kell tenni, hogy az AB határozat 150 pontjának megállapítása akkor megalapozott. ha a határozat 149. pontjában foglaltakkal együtt értelmezzük, azaz a felkészülési idő hiányának jogszerűségét a nemzetbiztonsági kockázat fennállása alapozza meg.

g.) A kártalanítással kapcsolatos ítéleti megállapítással egyetértünk, mert e tekintetben a jogalkotó mulasztást követett el.

h.) Az elmaradt haszon számítási időtartamának megállapítása az ítéletben téves, mert 2013. 01.01. után az Szjtv. engedélyezési feltételei változatlanok, a PA-k műszaki előírásai sem módosultak, tehát felperes megalapozottan kéri elmaradt hasznának megtérítését az adott PA OMH-hitelesítésének időpontjáig, mert ezen időpontig az SZF-nek mérlegelés nélkül kellett megadnia a PA működésére vonatkozó engedélyt.

i.) Az elmaradt bevétel/haszon nagyságrendje nem annak függvénye, hogy felperes játéktermeiben melyen arányban játszottak uniós polgárok, mert egyrészt nem kellett a játékosok állampolgárságát nyilvántartani, így minden ezzel kapcsolatos becslés bizonytalan, másrészt a magyar állampolgárok szintén uniós polgárnak számítanak.

j.) A bevételt csökkentő tényezők között a tételes játékadó nagyságrendje az ítéletben helytelenül van megállapítva, mert a Kormány előterjesztésében meghatározott 125.000.-Ft. összeg megfelelő elemzés, egyeztetés alapján lett megállapítva, s az ötszörösére emelt összeg az EUB C-98/14. sz, ítélete szerint a szolgáltatásnyújtás korlátozásának minősül.

k.) A PA-k értékvesztése egyértelmű - így nem osztjuk az ítélet ezzel kapcsolatos megállapítását -, mert a Módtv.1. azt a kényszerű döntést hozatta meg felperessel, hogy a ráfizetés mérséklése végett csökkentse a működtetett PA-k számát, a Módtv.2. pedig megtiltotta a további működést. Az adóemelés miatt kivont PA-k érték-csökkenése azzal vált kárrá, hogy a Módtv.2. megtiltotta a PA-k további játéktermi működtetését, így a kivont PA-k új rendszerben történő további működtetésének várománya is megszűnt. Az ötszörös mértékű adóemelés nem felel meg az uniós jognak, jogelveknek, mert annak mértékét semmi ésszerű indok nem támasztja alá.

l.) A PA-k értékesítése - szemben az ítélet megállapításával - nem volt lehetséges, mert a hazai kaszinókban, valamint a külföldi országokban más rendszerű PA-k működnek. Az értékesítés lehetetlenségét az is indokolja, hogy a működésből kivont PA-kat a jogszabályi rendelkezések alapján elektronikus hulladékként meg kellett semmisíteni,

m.) Az igazgatási szolgáltatási díj időarányos visszatérítésével kapcsolatos ítéleti álláspont jogszabály-ellenes, mert az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. tv., valamint az Szjtv. szabályozása lehetővé teszi ennek végrehajtását. Az ítélet egyébként tartalmazza azt a két esetet, amikor nincs lehetőség a visszatérítésre, ez ellentmond az előbbi ítéleti álláspontnak.

n.) Ehhez kapcsolódóan az ítélet 14. oldal 4. bekezdése megalapozott álláspontot fogalmaz meg. Nincs jogszabály, mely egy fizetési kötelezettség időarányos visszatérítését megtiltaná, következésképpen ezt egy polgári bíróság is megállapíthatja, mivel az előbb említett jogszabályok azt lehetővé is teszik szabályozásukkal. Ehhez AB döntés nem szükséges. Az EUB C-98/14. sz. ítéletében e kérdést nem vizsgálta, mivel az előzetes döntéshozatali kérelem erre nem vonatkozott.

A Veszprémi Törvényszék ítélete ellen benyújtott fellebbezésünket a Győri Ítélőtábla Pf.II. 20.140/2018/9/I. számú ítéletével elutasította. Az ítélet megállapításaival kapcsolatosan a következő észrevételeket tesszük:

a.) A károkozás folyamat-jellegét cáfoló ítéleti megállapítással nem értünk egyet. A Módtv.1. a tételes játékadó összegét ötszörösére emelte, ami meghaladta mind az iparág, mind felperes egy JH-re eső TJB-ének összegét, annak mintegy kétszeresét jelentette. Így logikus döntés lett volna felperes és más PA-üzemeltetők részéről a tevékenység megszűntetése. Tekintettel azonban arra, hogy a Módtv.1. egyidejűleg egy új - kedvezőbb adózású - rendszer legalapvetőbb szabályait is lefektette, így felperes a tevékenység folyamatos szűkítése mellett döntött, annak érdekében, hogy az új rendszerben az egész engedélyezési eljárást ne kelljen újra kezdenie, ugyanis az előírt adatátviteli egység beépítése után az SZF engedély kiadásának nem lett volna akadálya. Ezt a megalapozott döntést írta felül a Módtv.2. a tiltás elrendelésével. Ebből pedig az következett, hogy a Módtv.1. kapcsán keletkezett „elvi károk" a tiltással tényleges kárrá minősültek, mert a működésből kivont PA-k ismételt üzembe helyezésére nem volt lehetőség. Ennek alapján csak azt lehet megállapítani, hogy a károkozás egy folyamatot képezett, a Módtv.1 kapcsán működéséből kivont PA-k értéke a tiltással annulálódott, azaz felperes tulajdona nulla forint értékűvé vált.

b.) A Módtv.2. hatálybalépését indokolttá tevő célok koherens és szisztematikus követése a tiltás után nem valósult meg. Ennek elemeit a jelen helyzetet bemutató pontban részletesen bemutatjuk, most csak annyit emelünk ki, hogy a Szerencsejáték Zrt. tevékenysége szélesedett, több kaszinó nyílt, a szenvedélybetegek száma emelkedett, a költségvetés játékadóból származó bevétele csökkent. Tehát mind az ítélet megállapítása, mind a Magyar Állam alperes jogi képviselőjének eljárás során tett hasonló tartamú nyilatkozatai megalapozatlanok.

Ebből következően - szemben az ítélei megállapítással (17.o. 2. bek. 3.- jelölés) - a Módtv.2. nem felelt meg az uniós elveknek, a jogbiztonság, bizalomvédelem elvének, s egyidejűleg a tulajdonhoz való jogot is sértette, mint azt az EUB a C-98/14. sz. ítéletében is megállapította.

c.) Keresetünk a hazai és uniós jogon is alapul, mert a játéktermekben hazai és uniós áőllampolgárok is játszottak. Tehát a károsodást nem lehet a játékosok állampolgárságsa alapján elkülöníteni. Ezt egyébként az is indokolja, hogy a játékosok állampolgárságát nem kellett nyilvántartani, s az a tény, hogy egy játékos magyarul beszél, nem jelenti, hogy magyar állampolgár, a kettős állampolgárok „besosorlásáról" ne is beszéljünk.

d.) Nem megalapozott az ítélet hivatkozása a Kúria Pfv.IV.20.211/2017/13. sz. ítéletében foglaltakra, mert a döntés a kereset tartalmának is függvénye, azaz csak akkor irányadó, amennyiben nem hivatkozott a felperes arra, hogy milyen mértékben csökkent az adóemelés miatt a működtetett PA-k és játéktermek száma. Az SZF kimutatása szerint 2012. május hónapra a PA-k 26 %-a üzemelt.. Ez a nagyságrend egyértelműen alátámasztja a zavarás, akadályozás, kevésbé vonzóva tétel tényét, azaz a korlátozás megvalósulását.

e.) Az adóemelés miatt kivont PA-k (7324436, MD-1082, 444032, 90863 gysz.) vonatkozásában megítélésünk szerint kárigényünk megalapozott az a.) pontban írtakra figyelemmel . szemben az ítélet elsőfokú döntést jóváhagyó döntésével szemben.

f.) Az ítélet 18. oldal utolsó bekezdésében foglaltak nem egyértelműek, mert a betiltott PA-k értékesítése lehetetlen volt, mivel

- külföldön más típusú rendszerű PA-k működtek és működnek,
- a kaszinókban szintén más szoftverrel rendelkező PA-k üzemeltek és üzemelnek,
- a hazai értékesítés a tételes játékadó, illetve a tiltása miatt kizárt volt.

g.) Az igazgatási szolgáltatási díj, mint kárelem nem választható el a tiltással bekövetkezett károktól, így annak megítélésére a polgári bíróság is rendelkezik hatáskörrel.

h.) Az alperesi perköltséget továbbra is túlzott mértékűnek tartjuk, mert az ugyanilyen jogalapú ügyekben - kb. 30-40 ügy - benyújtott alperesi iratok tartalma 40-60 %-ban szószerinti azonosságú. Annyi eltérés tapasztalható, amennyiben a károkozás időpontja, egyes elemei eltérést mutatnak (pl. bérbeadásról van szó).

A jogerős ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtottunk be a Kúriához. A Kúria Pfv.III.20.372/2021/2. végzésével (**kézbesítve: 2021. augusztus 31.**) hatályban tartotta a jogerős ítéletet.

[redacted] [redacted]

A Kúria döntésével kapcsolatos észrevételünk, hogy egyértelműen megjelöltük a megsértett jogszabályhelyet, azaz azt a tényt, hogy az Szjtv. módosításával - a tételes játékadó ötszörösére emelésével és ezzel együtt egy új rendszer alapvető szabályainak megjelölésével - azt a várakozást alapozta meg a jogalkotó, hogy mintegy egy év múlva a tevékenységet kedvező adófeltételek mellett folytatni lehet a tevékenységet, tehát jelen ügy vállalkozása még ráfizetéssel is fenntartotta tevékenységét.
E várakozással szemben a pénznyerő automaták játéktermi működésének megtiltása ezt a várakozást semmissé tette. Mindkét jogszabály módosítás a vállalkozásnak kárt okozott, melynek megfizetésése a jogalkotó Magyar Állam kötelezettsége.
Mindezt egyértelműen kifejtettük felülvizsgálati kérelmünkben, megjelöltük a jogszabályhelyeket, s megjelöltük az ezekhez kapcsolódó - az azokkal ok-okozati összefüggésben lévő - károkat is. Így nem világos a Kúria érvelése.

Az ítéletekkel kapcsolatos általános észrevételek
A bíróságok megítélésünk szerint nem kellő alapossággal vizsgálták azt a kérdést, hogy a mind a Módtv.1., mind a Módtv.2. hatálybalépéséhez kapcsolódóan is keletkeztek károk felperes tulajdonában. A két károkozás nem választható el egymástól. Az adóemelés nemcsak költségesebbé tette a tevékenységet, hanem azt gátolta, akadályozta, amit bizonyít, hogy iparági szinten közel egynegyedére esett vissza az üzemelésben tartott PA-k száma, felperes is folyamatosan 1/3-ára csükkentette a működtetett PA-i számát. A C-98/14. sz. ítélet az akadályozás, gátolás szavakat tartalmazza. Ezek értelmező kéziszótár szerinti jelentése nem azt tartalmazza, hogy korlátozás csak akkor következik be, amikor már az adott tevékenység megszűnt, hanem akkor, amikor egy tevékenység volumene jelentős nagyságrenddel szűkül, de nem szűnik meg.

A Kúria döntése után további jogorvoslati jogosultság nem áll rendelkezésünkre.

II.
AZ INDÍTVÁNYOZÓ ÉRINTETTSÉGE

A PA-üzemeltetést végző szerencsejáték szervező vállalkozásoknak – köztük a [redacted]-nek is – három engedéllyel kellett rendelkezniük:
- a szerencsejáték szervezésére (PA-üzemeltetésre) vonatkozó engedély, melynek alapvető feltétele a büntetlen előélet, a jogszabályszerű adózás volt,
- a játékteremre vonatkozó engedély, melyre a szerencsejáték szervezésre vonatkozó engedély birtokában a kérelmező akkor volt jogosult, ha igazolta a helyiség jogszerű használatát, valamint bizonyította egy PA feletti rendelkezési jogát (bérlet, tulajdon, az OMH-hitelesítés igazolása), valamint megkapta a játékterem létesítésére az illetékes önkormányzat hozzájárulását,
- a PA működtetésére vonatkozó engedély, melyet a kérelmező akkor kaphatott meg – az előbbi két engedély birtokában –, ha igazolta a PA jogszerű birtoklásának jogát, és az OMH a PA műszaki követelményeknek történő megfeleltségét hitelesítési bizonyítvánnyal alátámasztotta.

Az engedélyezés ezen feltételeit az Szjtv. és Vhr. határozta meg. Amennyiben a jogszabályi feltételeknek a kérelem megfelelt (a szükséges iratokat/okiratokat csatolta), az SZF-nek az engedélyeket ki kellett adni, tehát e vonatkozásban mérlegelési joggal nem rendelkezett.

A [redacted] tevékenységét a Módtv.1. és Módtv.2. rendelkezései közvetlenül érintették, mert
- a tételes játékadó drasztikus mértékű emelését (Módtv.1.) követően kénytelen volt a működő játéktermek és PA-k üzemeltetési nagyságrendjét jelentős mértékben csökkenteni,
- a PA-k játéktermi működésének megtiltását (Módtv.2.) követően 24 órán belül valamennyi játékterem működését meg kellett szüntetni a még működésben lévő PA-kat ki kellett vonni az üzemeltetésből.

Tehát a Módtv.1. és Módtv.2. hatályba lépése a [redacted] egyetlen, kizárólagosan végezhető tevékenységét érintették, így a módosító törvények hatályba lépése következtében keletkezett károk is közvetlenül érintették a vállalkozást. Mivel a PA működtetésen túl más tevékenységet nem végezhetett, így a vállalkozás maga is megszűnt, illetve új tevékenység végzésére kellett áttérnie.

A károkozás összefüggő folyamatot képezett az alábbiak szerint:
- A Módtv.1. 27.§-a a tételes játékadó mértékét ötszörösére emelte, így a [redacted] érvényes SZF-engedéllyel és OMH-hitelesítéssel rendelkező PA-kat volt kénytelen kivonni a működésből. Ezt azért volt kénytelen megtenni, hogy a ráfizetése csökkenjen, mert a tételes játékadó mértékét a TJB nem fedezte, azt saját vagyonából kellett kipótolnia. A kivont PA-k raktározásra kerültek. E PA-kra a teljes engedélyezési időre be lett fizetve az igazgatási szolgáltatási díj.
Ezek a károk lényegében „elvi kárként" is minősíthetők, mert a szerver alapú rendszer biztosította volna a további üzemeltetés lehetőségét.
- A Módtv.2. a tiltáson (5.§) túl hatályon kívül helyezte a szerver alapú rendszerre vonatkozó szabályokat is, így az „elvi károk" tényleges kárrá minősültek át, mert lehetetlenné vált a további üzemeltetés lehetősége. A Módtv.1. hatályba lépése miatt bekövetkezett károk növekedtek, mert a tiltás miatt kivont PA-k értéke is nulla forint lett. A kitiltott PA-k esetén be volt fizetve az engedélyezési időre előírt igazgatási szolgáltatási díj, valamint 2012. október egész hónapra a játékadó, holott mindössze 10 napi üzemeltetésre volt lehetőség. Kárként minősül az adóemelés után üzemeltetett PA-k esetén a Kormány által előirányzott és az egyéni képviselői indítvány alapján bevezetett tételes játékadó-összeg közötti különbözet is. Az ötszörösére emelt tételes játékadót az EUB ítélete a szolgáltatásnyújtás korlátozásának minősítette.

Felmerül az a kérdés, hogy konkrétan a [redacted]. esetén milyen realitása volt a szerver alapú rendszerben történő további működés lehetőségének az említett jogszabályi rendelkezésekben történő bizakodás mellett. Ezt az alábbi tények támasztják alá:
- az Szjtv. és Vhr. szabályai nem változtatták meg a szerencsejáték szervezésére, a játéktermek és PA-k üzemeltetésére vonatkozó engedélyezési feltételeket,
- az Szjtv. és Vhr. szabályai a PA-kra vonatkozó műszaki előírásokat sem módosították,
- a PA-k OMH-hitelesítési feltételei is változatlanok maradtak,
- a gyártók, hitelesítők és a központi szerver leendő üzemeltetői biztosították a vállalkozás vezetését, hogy PA-ik alkalmasak lesznek az új rendszerben történő üzemeltetésre, s lehetőségük lesz a központi szerverhez való csatlakozásra is,
- bár az adatátviteli egység beépítésének anyagi fedezete rendelkezésre állt, de a gyártók ezen munkák ütemezését nem kezdték el, így a beépítésekre nem került sor.

Nem kívánjuk bizonytalan tényezőre alapítani az adóemelés, illetve tiltás utáni működés folyamatosságát, de azt ellenben állítjuk – s ezt a módosított Szjtv. és Vhr. szabályozása alá is támasztja –, hogy az érvényes hatósági engedély és OMH-hitelesítés lejárati időtartamáig az üzemeltetésnek nem lett volna akadálya.

Összegezve azt kell megállapítani, hogy a [redacted].
- minden feltételnek megfelelt annak érdekében, hogy a szerver alapú rendszerben tovább folytathassa tevékenységét,
- a Módtv.1. egyértelműen befolyásolta (érintette) tevékenységét, azt kénytelen volt jelentős mértékben korlátozni,
- a Módtv.2. szintén kétséget kizáróan érintette tevékenységét, mert a tiltás következtében a még működésben tartott PA-kat is ki kellett vonni a működtetésből.

Mindennek következtében a [redacted]-nek kárai keletkeztek, melyek egyértelműen ok-okozati kapcsolatban vannak a Módtv.1. és Módtv.2. rendelkezéseivel. Megítélésem szerint ez nem független (sőt okozati összefüggésbe hozható), hogy a Magyar Állam alperes jogalkotása során nem tartotta meg az arra vonatkozó szabályokat, azaz nem végzett előzetes hatásvizsgálatot, de utólag sem végezte el a hatásvizsgálatot. Ez utóbbi azért lett volna lényeges, mert megállapítható lett volna,

[redacted] [redacted]

hogy mind az adóemelés, mind a tiltás az iparágban résztvevőknek jelentős károkat okozott, melyek elhárítására semmilyen eszköze nem volt, nem is lehetett, mivel mind az adóemelés, mind a tiltás jogszabályban nyert megfogalmazást.

1.) A pénznyerő automaták értékvesztése

A Módtv.1. drasztikus adóemelését követően a [redacted]. nem szüntette meg a tevékenységét, de a működtetett játéktermek és PA-k számát jelentősen csökkentette. A tevékenység ezen korlátozott fenntartásával biztosítani szándékozott az új rendszerbe történő részvételének zavartalan engedélyeztetési eljárását, valamint néhány játékterem használatának/birtoklásának „fennállását".

A PA-k selejtezésére konkrétan csak 2012. október 10. után került sor, mert addig arra számított felperes (és más üzemeltetők is), hogy a szerver alapú működési rendszer megvalósul. A megsemmisítésen túl más hasznosításra nem kerülhetett sor, mert
- az adóemelés után minden PA-működtető vállalkozás csökkentette a PA-k számát, tehát számukra az értékesítés lehetetlen volt,
- a tiltás után a PA-üzemeltetők részére történő értékesítés lehetősége nyilván kizárt volt,
- a kaszinókban és külföldi országokban más szoftverrel működő PA-k üzemeltek, tehát az értékesítés ez irányban sem volt lehetséges.

Ennek következtében a PA-kat más célra nem lehetett hasznosítani, legfeljebb fadobozaikat kis háziállat tartására.

A szünetelést kérelmező SZF nyomtatványon nem volt olyan rovat, melybe bármi mást be lehetett volna vezetni, mint, hogy a PA üzemképtelen, illetve azt nem kívánja a szerencsejáték szervező felperes tovább üzemeltetni. Olyan rovat a nyomtatványon nem volt, hogy az adóemelés vagy tiltás miatt akarja felperes kérelmezni a szünetelést. Következésképpen sem a [redacted], sem más üzemeltetők nem tudják okirattal igazolni, hogy az adóemelés és tiltás miatt vonta ki a PA-kat a működésből. Azt is meg kell jegyezni, hogy a tiltás után az engedélyek leadását bizonyító okiratot az SZF ritkán állított ki.

2.) Elmaradt bevétel/haszon

Az üzemeltetésből kivont, de érvényes SZF-engedéllyel és OMH-bizonyítvánnyal rendelkező PA-k nem biztosítottak bevételt/hasznot felperesnek, tehát elmaradt bevétele/haszna is keletkezett. Ebben az esetben azt kell irányadónak tekinteni, hogy az OMH-bizonyítvány érvényességi idejéig lehet elmaradt bevételt/hasznot érvényesíteni, mert az Szjtv. és Vhr. módosításai kizárólag a PA-k új rendszerű működtetésére vonatkoztak, de nem érintették a PA-k műszaki előírásait, a hitelesítés feltételeit. A vállalkozás részére kiadott szerencsejáték szervezésre szóló engedélyt, a Módtv.2. nem hatálytalanította. A játékterem engedélyezési feltételei nem változtak. A PA-k hitelesítési feltételei sem változtak, tehát amennyiben az OMH hitelesítette a PA-t, az SZF-nek mérlegelés nélkül ki kellett adnia a működési engedélyt (az adatátviteli egység beépítése a hitelesítés feltételeit, eljárását nem érintette, a beépítés tényét kellett dokumentálni).

Az említett szóbeli tárgyalások alapján a [redacted] megalapozottan számíthatott arra, hogy semmi akadálya nem lesz annak, hogy a szerver alapú rendszerben tevékenységét tovább tudja folytatni. Ehhez külön engedélyezési eljárásra nem lett volna szükség, tehát az OMH-hitelesítés lejárati napjáig felperes joggal számíthatott bevételre/haszonra. Mivel az OMH-hitelesítés megléte volt az SZF-engedély mérlegelés nélküli kiadásának feltétele, erre az időre számítottuk ki az elmaradt bevételt/hasznot.

A bírósági eljárás során elmaradt haszonra vonatkozó kereseti kérelmünkben az összeget illetően a TJB-t jelöltük meg. Nyilván ebből kellett megfizetni a tételes játékadót, a PA-k szervizelését, javítását, az ellenőrzési díjat, stb.. Ezen összegek levonása után lehet pontosan megállapítani a kárként jelentkező tényleges elmaradt haszon összegét.

3.) Igazgatási szolgáltatási díj

Az igazgatási szolgáltatási díjat az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (továbbiakban: Itv.) 67.§-a határozza meg. Az igazgatási szolgáltatási díjnak a hatóságnak az eljárással kapcsolatos költségeinek fedezetét kell biztosítania. Ennek megfelelően rendelkezik az Szjtv. 11.§ (1) bekezdésének első mondata: *„A szerencsejáték szervezésének engedélyezéséért, ellenőrzéséért, az állami adóhatóság által végzett egyes igazgatási szolgáltatások igénybevételéért igazgatási-szolgáltatási díjat kell fizetni.".*

Az Itv. 67.§ (5) bekezdése alapján az igazgatási szolgáltatási díjat megállapító jogszabályban rendelkezni kell annak visszatérítési szabályairól. Ennek megfelelően az Szjtv. 11.§ (1) bekezdésének második mondata meghatározza azt a két esetet, amikor a befizetett díj nem jár vissza, a két eset: az eljárás megszüntetése, vagy az engedélyköteles tevékenységre vonatkozó kérelem elutasítása: *„Az engedély iránti kérelemre indult eljárásokban az eljárás megszüntetése vagy a kérelem elutasítása esetén az igazgatási-szolgáltatási díjat nem kell visszatéríteni.".* Ez a jogszabályi hely nem vonatkozik a PA üzemeltetése során a szüneteltetés esetére, de arra az esetre sem, amikor a törvény erejénél fogva szűnik meg az engedély érvényessége és hatálya. Jelen esetben az engedélyezési eljárás nem lett megszüntetve és az engedély iránti kérelem sem lett elutasítva – következésképpen a díj időarányos része visszajár.

A hazai szabályozáson túl a 97/13/EK Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv 11.§ (1) bekezdése is a következőképpen határozza meg az igazgatási szolgáltatási díj megállapításával kapcsolatos követelményeket: *„(1) A tagállamok ügyelnek arra, hogy az engedélyezési eljárások során a vállalkozásokra kivetett igazgatási díjak kizárólagosan azt a célt szolgálják, hogy fedezzék az egyedi engedélyek kibocsátásával, intézésével, ellenőrzésével és végrehajtásával kapcsolatos igazgatási költségeket. Az egyedi engedélyeket terhelő igazgatási díjaknak arányosnak kell lenniük a szükséges munka mennyiségével, és azokat megfelelően és kellően részletes formában nyilvánosságra kell hozni annak érdekében, hogy az információk könnyen hozzáférhetők legyenek.".*

A hazai és uniós szabályozással összhangban áll az EUB ítélkezési gyakorlata is, a C-392/04 és C-422/04. egyesített ügyekben hozott előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélete értelmében az igazgatási szolgáltatási díjnak a hatósági munkával arányosnak kell lennie:
„28 A C-292/01. és C-293/01. sz., Albacom és Infostrada ügyben 2003. szeptember 18-án hozott ítélet 25. pontjában (EBHT 2003., I-9449. o.) arra emlékeztetett a Bíróság, hogy a 97/13 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy az egyedi engedélyes vállalkozásokra a tagállamok által kivetett igazgatási díjak kizárólagosan azt a célt szolgálják, hogy fedezzék azokat az igazgatási költségeket, amelyek az említett engedélyezéssel járó munkához kapcsolódnak.
29 Amint azt a Bíróság a fent hivatkozott Albacom és Infostrada ügyben hozott ítélet 25. pontjában is értelmezte, e rendelkezés szövegéből az következik, hogy az említett munka kizárólag négy tevékenységre vonatkozhat, azaz az egyedi engedélyek kibocsátására, intézésére, ellenőrzésére és végrehajtására. Ráadásul az igazgatási díjnak arányosnak kell lennie a szükséges munka mennyiségével, és azt megfelelően és kellően részletes formában nyilvánosságra kell hozni annak érdekében, hogy az információk könnyen hozzáférhetők legyenek.".

Végkövetkeztetés: a hazai szabályozás, az Irányelv és az EUB ítélkezési gyakorlata – éppen a fenti idézett Irányelvben foglaltakra figyelemmel – alapján egyértelmű következtetés vonható le, azaz amennyiben az adott engedéllyel rendelkező jogalany tevékenysége döntési kompetenciáján kívül álló okból megszűnik, akkor a teljes engedélyezési időre befizetett igazgatási szolgáltatási díj időarányosan visszajár. Ebből – összefüggésben az Itv. 67.§ (5) bekezdésével – argumentum a contrarioval következik, hogy az igazgatási szolgáltatási díjat a felperes köteles lett volna időarányosan visszatéríteni.

[redacted]

[redacted]

Az igazgatási szolgáltatási díj esetén az időarányosságot az engedélyező határozatok adatai alapján határoztuk meg, figyelemmel az engedély lejárati napjára és az engedély hatósághoz történő leadási dátumára.

4.) Adókülönbözet, a 2012. október havi befizetett adó arányossága

A Kormány – a jogalkotási jogszabályok szerinti előzetes hatásvizsgálat, társadalmi egyeztetés alapján – a korábbi tételes játékadó mértékét 125.000.-Ft-ra javasolta emelni a Módtv.1. eredeti előterjesztése szerint. Ezen összeggel szemben az érdekképviselet sem emelt kifogást. Zárószavazás előtti egyéni képviselői indítványra az összeg 500.000.-Ft-ra változott, s ezen mértékkel az Alkotmányügyi Bizottság ülésén a Kormány képviselője sem értett egyet. Egyébként az előterjesztő képviselő birtokában volt több év TJB-adata, amit nem vett figyelembe. Az EUB C-98/14. számú ítéletében megállapította, hogy az ötszörösére emelt adó mérték egyik napról a másikra történő bevezetése nem felel meg az uniós követelményeknek, s jelentősen akadályozza, gátolja a PA-k játékteremben történő működtetését, azaz korlátozza a szolgáltatás nyújtás szabadságát. Ezt bizonyítja, hogy felperes jelentősen csökkentette az üzemeltetésben tartott PA-k számát, de ezt bizonyítja az is, hogy a teljes iparágban folyamatosan csökkentették az üzemelő PA-k számát; a tételes játékadó emelését követően az engedéllyel rendelkező PA-k közül 76 %-uk nem üzemelt.

A vállalkozások azért nem szüntették meg tevékenységüket, mert részt kívántak venni az szerver alapú rendszerben, s nem akarták az egész engedélyezési eljárást újra kezdeni, valamint néhány játékterem feletti rendelkezési jogukat biztosítani akarták, ezért azok engedélyeit is szünetelésre adták le az engedélyező hatóságnál.

E körülmények alapján egyértelmű, hogy a Módtv.1. hatályba lépése után még működésben tartott PA-k esetén a két adóösszeg közötti különbözet (375.000.-Ft.) kárként jelentkezik a vállalkozásoknál, így a [redacted] esetében is, mert az új rendszer bevezetésének realitásával kapcsolatos jogalkotói biztatás késztette arra a vállalkozásokat, hogy ráfizetéssel, de fenntartsák működésüket.

2012. október hónapban a PA-k csak 10 napig működhettek a Módtv.2. tiltása miatt, de az adó befizetése az egész hónapnak megfelelően történt. Ez a megoldás az adózásra vonatkozó törvényekkel, de az Szjtv. rendelkezéseivel is ellentétes. Adófizetési kötelezettség a természetes és jogi személyt is csak akkor terheli, ha értékteremtő tevékenységet végez. Az Szjtv. 33.§ (5) bekezdés b.) pontja szerint: *„(5) A pénznyerő automata üzemeltetése után nem kell az (1)-(3) bekezdésben meghatározott játékadót fizetni, ha az állami adóhatóság megállapította, hogy . . .*
b) a jogszabály szerinti üzemeltetés nem lehetséges.".
Tehát a hatóságnak döntést kellett volna hoznia ebben a kérdésben, megállapítani, hogy az adó mértéke a 10 napnak megfelelő arányos összeg. E döntés hiányában felperes úgy fizetett tételes játékadót, hogy az annak fedezetét biztosító tevékenységét a jogalkotó megtiltotta.

5.) Nem vagyoni kár

A nem vagyoni kártérítés esetén Dr. Lázár János országgyűlési képviselő 2010. november 22.-én a miniszterelnökhöz intézett kérdéséből kell kiindulni, mely így szólt: *„Miért nem érdekli az államot a pénznyerő automatákból származó bevétel, illetve hová tűntek és kinél landoltak a pénznyerő automatákból származó milliárdok?"*. A beadványban szereplő egyik kérdés arra irányult, hogy a PA-kat manipulálják, s így adócsalással és megtévesztéssel ezen érdekcsoportok milliárdos haszonhoz jutnak. E kérdésben megfogalmazódott, hogy a forgalom 5 %-át teszi ki a befizetett adó, a fennmaradó rész a manipulációk, csalások következtében adómentes jövedelemként az üzemeltetőknél marad.

A kérdésre a nemzetgazdasági miniszter adott választ, amely a Nemzetgazdasági Minisztérium által lefolytatott vizsgálatra alapozva megállapította, hogy a kérdésben megfogalmazott gyanú nem megalapozott: *„Képviselő úr által hivatkozott számok forrása számomra ismeretlen, nem derül ki a számítás módja, így azok ellenőrzésére sincs mód. Az érvelés nemcsak számszerűségében problematikus, hanem tárgyi tévedéseket is tartalmaz, pl. a játékautomaták nincsenek kategóriába sorolva. A pénznyerő automaták kapcsán a forgalom a tétek összege, de figyelembe kell venni azt a tényt is, hogy az*

automaták nyereményt is kifizetnek. Ezért a forgalom helyett a tiszta játékbevétel (a tétek és nyeremény különbözete) a megfelelő mérőszám."

Bár a vizsgálat az adócsalás és manipulálás tényét nem alapozta meg, a közvéleményben elsősorban a képviselői kérdésben megfogalmazott gyanú tényként maradt meg, azaz ezek az emberek (mármint a PA-k üzemeltetői) adót csalnak, manipulálják az automatákat, tehát még a nyerés esélyétől is megfosztják a játékost. Ez az általános vélekedés odáig jutott, hogy TV-műsorban folyt vita arról, hogy a PA-k működését lehet-e manipulálni. Ez a vita ekkor sem dőlt el, mivel sem az állítást, sem a cáfolatot nem tudták tényekkel igazolni. Ám ez az esemény is alkalmas volt arra, hogy azt az általános közvélekedést alakítsa ki, hogy aki szerencsejáték szervező, az csalókkal, bűnözőkkel állhat mindenképpen kapcsolatban, és maga is olyan ember, mint ők.
A betiltást követő munkahely-keresés során negatívan hatott, ha kiderült, hogy korábban mivel foglalkozott az érintett (ha nem alkalmazták az adott munkahelyen, nem ez volt az elutasítás oka, hanem „már betöltötték a munkakört").

A Módtv.2. elfogadása előtti és utáni napokban számos kormányzati szereplő az írott és elektronikus médiában olyan tartalmú nyilatkozatot tett, hogy a PA-k üzemeltetőinek személyében nemzetbiztonsági kockázat rejlik, felvetették azt is, hogy ezek a személyek bűnözői csoportokkal is kapcsolatban lehetnek. A nyilatkozatok konkrétumot nem tartalmaztak, arra tekintettel, hogy ezek titkos anyagok.
A Módtv.2. elfogadása utáni sajtótájékoztatón Dr. Lázár János államtitkár a betiltás gyorsaságát firtató újságírói kérdésre a gyorsaságot azzal indokolta, hogy az iparág irányítói *„...nagyon jómódú, politikai befolyást érvényesíteni akaró körök."*. Ehhez kapcsolódva azt is kijelentette, hogy azért kellett soron kívüli kormányülést tartani, majdsürgős eljárásban beterjeszteni a törvényjavaslatot, s szavazást kezdeményezni, mert nem akartak a PA-üzemeltetők lobbierejének időt hagyni arra, hogy az eredeti elképzelést (tiltást) „felpuhítsák".

Ezen, semmilyen ténnyel alá nem támasztott (mondhatni homályos, utaló stb.) kijelentések a közvéleményben azt a képzetet hozták létre (vagy erősítették meg), hogy a PA-üzemeltetés terén jelentős az eltitkolt jövedelmek aránya, ott adót csalnak, valamint a PA-k „manipulálásával" a játék tisztaságát is veszélyeztetik (az sem nyer, akinek a PA szabályszerű működése során erre esélye lenne). Így a [redacted] környezetében is az a „vélekedés" alakult ki, hogy az ő vállalkozásuk is kapcsolatba hozható bűnözői csoportokkal, s ez természetesen kihatott a család tagjaira, munkatársaikra (azok családtagjaira) is. Összességében ezen kijelentések/vélemények a[redacted] – a társaságot alkotó természetes személy, alkalmazottai, valamint a családtagok – jó hírnevének sérelmét eredményezték.
Sem az MSZSZ, sem felperes nem tud olyan esetről, amikor PA-üzemeltetővel szemben e tevékenységével összefüggésben rendőrségi vagy más eljárás indult volna. Ilyen hír/közlemény az elektronikus és írott médiában sem jelent meg.

Azt már nem is említeném meg, hogy a PA-kat a közvélemény „félkarú rablóként" nevezi, azt hiszem ebben a kijelentésben minden benne foglaltatik.

A Ptk. 84.§ (1) bekezdés e.) pontja vonatkozásában – tekintettel a 78.§-ban foglaltakra – kialakult bírói gyakorlat szerint a jogi személy hírnevét sérti az olyan, vele összefüggésben hozható közlés, amely nemcsak nyíltan, hanem célzással, vagy utalással valótlan tény állít.[3] A hírnevet rontja az a körülmény is, amely alkalmas a személy hátrányos megítélésére, illetve annak negatív megítélését váltja ki, legyen az tényként vagy akár burkoltan közölve.[4]

[3] LB Pfv.IV.22.623/1999. – BH 2001/6. sz. 221.
[4] LB Pfv.21.757/2000. – BH 2002/4..sz. 135.

[redacted]

[redacted]

Az ember személyiségének megnyilvánulása a munka, így, ha őt a munkájával kapcsolatos emberi magatartását értékeli bárki, az alkalmas lehet a jóhírnév sérelmére, így akár a munkavállalásában is akadályozhatja, s ekként személyiségi jogainak érvényesítése is hátrányt szenved.[5]
A felperesek úgy is előterjeszthetik egyébként kérelmüket, hogy nem jelölik meg a kifogásolt írást, s annak sérelmesnek tartott állítását, ugyanis a bíróság a kérelmeket és nyilatkozatokat nem alakszerű megjelölésük, hanem a tartalmuk szerint köteles figyelembe venni. Így már megvalósítja az is a személyiségi jogsértést, ha cikkek, sajtóközlemények a maguk egészében hamis tényállításokat tartalmaznak, és hamis színben tüntetik fel a valóságot.[6]
Ezen túl az is megvalósítja a jóhírnév sérelmét, ha az alperes a felperesről úgy alkot véleményt, hogy azt általános jelleggel közli, mely hamis, indokolatlanul bántó, és ebből eredően okoz sérelmet.[7]

Az emberi méltósághoz való jognak nem csak a [redacted]t. jogi személyiségi vonatkozásában van jelentősége, hanem a jogi személy mögött álló természetes személyek vonatkozásában is, akiknek van emberi méltósága. Tehát a fenti homályos kijelentések a PA-kat működtető társaságokra azt jelentik, hogy az azokat „alkotó" – s egyúttal a mindennapi konkrét tevékenységet is végző – természetes személyek emberi méltósága sérült, mert az adócsalást, manipulálást csak ők tudják elkövetni, s nem a jogi személy.
A jó hírnév megsértése mind a [redacted]re, mind az azt megtestesítő természetes személyek vonatkozásában megvalósult, mert a „manipuláció, adócsalás gyanújába került jogi személylyel nem szívesen kerülnek polgári jogi kapcsolatba más személyek. Az már csak „pluszként" értékelhető, hogy a felperesi társaság munkavállalóira is kihatnak ezek a kijelentések.
Mindkét vonatkozásban a kijelentések az iparágban tevékenykedő valamennyi vállalkozót érintették, mindegyikükre kihatott éppen azért, mert nem voltak konkrét vállalkozás/ok/ vagy személyek megjelölve.

A fenti negatív tartalmú kijelentésekkel, értékítéletekkel szemben még csak említés szintjén sem jelent meg a médiumokban, így a közvélekedésbe/köztudatba sem került be az a tény, hogy a játékszervező vállalkozás tevékenységének minden egyes mozzanata az Szjtv-ben, a Vhr-ben, és a többi vonatkozó, rendkívül szerteágazó és részletes közjogi normába foglaltan szabályozva volt, és szigorú nyilvántartásokat kellett vezetni a tevékenység minden egyes mozzanatáról, amelyet az SZF folyamatosan kontrollált. Továbbá soha nem került szóba az sem, hogy az ebben a gazdasági ágazatban dolgozó vállalkozások a betiltásig évente csak a tételes játékadó befizetésével több, mint 35 milliárd forinttal járultak hozzá a központi költségvetéshez, s akkor még nem néztük az iparágban dolgozó közel 40.000 ember foglalkoztatását, akik után a szervezői vállalkozások fizették az egyéb közterheket is. Ez „kicsiben" a felperes esetében is így volt, hiszen mint vállalkozás több embert is foglalkoztattak, utánuk járulékokat, adókat fizettek, és megélhetés biztosítottak több család számára is.

Dr. Lázár János nem illeti meg mentelmi jog az általa leírt feltételezések, kijelentések vonatkozásában, mivel az országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv. (továbbiakban: Ogytv.) 73.§ (2) bekezdése kifejezetten arról rendelkezik, hogy a polgári jogi felelősségre nem terjed ki a mentelmi jog. Ezt támasztja alá továbbá az Ogytv. 73.§ (1) bekezdésére tekintettel született ítélet is, melyben az országgyűlési képviselőt és annak pártját is elmarasztalta a bíróság amiatt, hogy egy másik képviselő jóhírnevét sértette meg azzal, hogy valótlan tényt állítottak róla, s megállapította mindkettő felelősségét.[8]
Dr. Lázár János ez időben a Kormány tagja volt államtitkárként (ő terjesztette elő a Parlamentben a Módtv.2. törvényjavaslatát), tehát kijelentéseiért az alperes Magyar Állam felelősséggel tartozik.

[5] BH 1979/6. sz. 204.
[6] BH 1995/3. sz. 151.
[7] BH 1999/6. sz. 251.
[8] Fővárosi Törvényszék P. 25.377/2014/7. sz. ítélet

6.) A károk elkülönítése a Módtv.1.-hez és Módtv.2.-höz kapcsolódóan

A károkozás egy folyamat volt, így ez az elkülönítés mesterséges. A drasztikus játékadó-emelés miatti károk a Módtv.2. tiltásával váltak tényleges kárrá, mert a tiltással egyidejűleg a szerver alapú rendszer szabályai is hatályon kívül helyezésre kerültek.

A Módtv.1. ötszörös játékadó emelése miatt érvényes SZF-engedéllyel és OMH-hitelesítéssel rendelkező PA-kat kellett az üzemeltetésből kivonni, melyek így bevételt nem tudtak biztosítani a [redacted] számára, tehát forgalmi értékük „megsemmisült", raktározásra kerültek. Ezen PA-kra előre be volt fizetve az igazgatási szolgáltatási díj, valamint egy hónapra a tételes játékadó. A károk az alábbiak:

- ezen időpontban a működésből kivont PA-k amortizált értéke (az amortizáció 14,5 %/év),
- az elmaradt bevétel/haszon, amit ezen PA-k addig biztosítottak volna, amíg az OMH-hitelesítésük érvényes volt,
- az egy évre előre befizetett igazgatási szolgáltatási díj időarányos visszatérítésének elmaradása,
- a működésből kivont PA-k JH-ire befizetett havi tételes játékadó időarányos részének visszatérítése.

A Módtv.2. tiltó rendelkezése következtében szintén érvényes SZF-engedéllyel, OMH-hitelesítéssel rendelkező PA-k további működését tiltotta meg, melyek szintén nem tudtak további bevételt/hasznot biztosítani a vállalkozásnak. Az igazgatási szolgáltatási díj ez esetekben is egy évre előre be volt fizetve. A [redacted] 2012. október egész hónapra befizette a tételes játékadót, holott a PA-k mindössze 10 napig üzemelhettek. A Módtv.2. hatályba lépéséhez kapcsolódó károk a következők:

- a még működésben lévő, de „betiltott" PA-k amortizált értéke (14,5 %),
- az elmaradt bevétel/haszon az OMH hitelesítésig (amennyiben a [redacted] megfelelteti a PA-t a szerver alapú működésnek, akkor legalább addig érvényes lett volna az OMH-hitelesítés, amit korábban az OMH meghatározott),
- az előre befizetett igazgatási szolgáltatási díj időarányos visszatérítésének elmaradása,
- a működésben tartott PA-k esetében a tervezett 125.000.-Ft. és a zárószavazás előtt benyújtott 500.000.-Ft. adó közötti különbözet,
- 2012. október hónap egészére befizetett tételes játékadó 21 napra számított összege.

A Módtv.1-hez és Módtv.2. kapcsolódó károk együttesen alkotják a [redacted]t ért károk összegét.

III.
A BÍRÓI ÍTÉLETEK ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉGE ÉS EZEK ÖSSZEFÜGGÉSE AZ ALAPJOGOKKAL

Az eljáró bíróságok az elutasításokat a jogalkotás és a kárigény közvetlen ok-okozati összefüggésének hiányára alapították. Nem vizsgálták azt a körülményt, hogy a Módtv.1. és Módtv.2. megalkotása során a jogalkotó semmilyen körülményt – többek között a rendelkezésére álló tényeket/adatokat – nem vett figyelembe, amikor döntést hozott a tételes játékadó ötszörösére emelése és a tiltás egyik napról a másikra történő elrendelése során.

Nem vizsgálták, figyelembe sem vették, az eljáró bíróságok azt a tényt, hogy a jogalkotó Magyar Állam alperes a jogalkotási szabályokat nem tartotta be, elsősorban nem végzett előzetes hatásvizsgálatot, azaz nem becsülte meg:

- a tételes játékadó ötszörösére emelésének hatását, azt a következményt, hogy jelentősen csökken az üzemeltetésben tartott PA-k száma (az emelést követően tovább működtette a PA-k tételes játékadójának összegét a vállalkozások csak korábbi megtakarításaikból tudták befizetni),

[redacted] [redacted]

- a tiltás azon következményét, hogy mintegy 1.200 vállalkozás tevékenysége szűnik meg, csökken a helyi adóbevétel, a központi költségvetés játékadó bevétele, több ezer ember rövidebb-hosszabb időre munkanélküli lesz, gyakoribbá válik az illegális tevékenység stb.

A Módtv.1. drasztikus adóemelését követően a [redacted] kénytelen volt a tevékenységét jelentős szűkíteni, de bízott abban, hogy a szerver alapú rendszerben majd folytathatja tevékenységét. A Módtv.2. ezt a bizakodást „felülírta", megtiltotta a vállalkozás PA-üzemeltető tevékenységét.

Nem vizsgálták a bíróságok az AB 26/2013.(X.4.) AB határozatában foglalt – az elutasítás alapvető indokaként meghatározott – nemzetbiztonsági kockázat miben létét, kapcsolódását a jelen vállalkozás tevékenységéhez. A nemzetbiztonságot veszélyeztető tényezők fennállását a PA-működtető vállalkozások esetén nehezen lehet elképzelni (főleg megállapítani), mert tevékenységük szabályozása rendkívül zárt és tételesen szabályozott rendszert alkotott, s ellenőrzésük mind az SZF, mind más hatóságok részéről folyamatos volt. A nemzetbiztonsági kockázati tényezők e vállalkozásoknál nem merülhettek fel, mert tevékenységük nem igényli a nemzetbiztonsági szervek ellenőrző tevékenységét (munkájuk folyamatos figyelemmel kisérését, védelmét illetéktelen beavatkozásoktól), ugyanis nincsenek döntéshozatali pozícióban, tehát ilyen irányú befolyásolásuk fel sem merülhet. Beadványainkban az ezzel kapcsolatos – elméleti anyagokkal és szakemberek véleményével alátámasztott – álláspontunkat részletesen kifejtettük. A nemzetbiztonsági kockázat miben létének tisztására vonatkozó indítványainkra az eljáró bíróságok egyik szinten sem reagáltak.

Az eljáró bíróságok nem vették figyelembe az EUB C-98/14. számú ítéletében foglaltakat. Az ítélet egyértelműen megállapította, hogy a Módtv.1. és Módtv.2. nem az uniós jogelveknek megfelelően korlátozta, majd tiltotta meg a PA-k játéktermi működését, azaz korlátozta (majd megtiltotta) a szolgáltatás nyújtását; ezzel összefüggésben megállapította a Charta 17. cikkében foglalt tulajdon védelmére vonatkozó követelmény megsértését is. Az ítélet megállapította, hogy a Módtv.1. és Módtv.2. szabályai nem felelnek meg a jogbiztonság és bizalomvédelem uniós elveinek, mert

- a tételes játékadó ötszörösére emelését elrendelő Módtv.1. nem biztosított az érintett vállalkozásoknak (így a [redacted]-nek sem) megfelelő felkészülési időt az ahhoz történő alkalmazkodásra (több éves TJB adatokat kellett volna elemezni a megalapozott döntéshez), amit az is bizonyít, hogy néhány PA-kat működtető vállalkozás a működésből történt kivonás után egy-két PA-t ismét működésbe állított),
- a tevékenység 24 órán belüli megtiltásakor a Magyar Állam alperes nem biztosított az érintett vállalkozások számára megfelelő kompenzációt (itt ugyanis a kellő felkészülési idő értelmezhetetlen).

Az EUB C-98/14. számú ítélete a tételes játékadó ötszörösére emelésének, valamint a tiltásnak az uniós joggal való összeegyeztethetetlenségét megállapította, mint azt megfogalmazza a döntés 1-2. pontjai:

„1) Az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak előírása nélkül megötszörözi a játéktermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő tételes adó összegét, ezenfelül pedig az ugyanezen tevékenységet terhelő százalékos mértékű adót is bevezet, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül, amennyiben akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi a pénznyerő automaták játéktermekben való üzemeltetésében álló szolgáltatás szabad nyújtását, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.

2) Az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak biztosítása és a játékterem-üzemeltetők kártalanításának előírása nélkül megtiltja a pénznyerő automaták kaszinókon kívüli üzemeltetését, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül.".

A döntés „alapját" részletesebben kifejtik az ítélet 42., 88. és 92. pontjai. Ezen ítélet iránymutatása alapján a hazai bíróságoknak gyakorlatilag a károk elemeit, nagyságrendjét kellett volna vizsgálniuk.

A bíróságok vizsgálata nem terjedt ki arra a tényre sem, hogy a Módtv.2. elvonta a jogalkalmazói hatalom hatáskörét, mert a Módtv.2. megállapította a játéktermek és PA-k engedélyének megszűnését, sőt meghatározta az engedélyek leadásának rendjét is – tehát jogszabályi formában történt hatósági döntés, mely így kizárta az érintettek közigazgatási úton történő jogorvoslati jogosultságának gyakorlását. Az engedélyeket kiadó SZF döntésének elmaradását hiányolta az MSZSZ ügyvezetője, de a Fővárosi Főügyészség álláspontja szerint – amit a Legfőbb Ügyészség jóváhagyott – erre nem is volt szükség, mivel az engedélyek további érvényességét a Módtv.2 szabályai megszűntették. Tehát az ügyészségi álláspontok megerősítik azt a tényt, hogy a Módtv.2. jogalkalmazói döntésnek minősül.

Nem terjedt ki a bírósági eljárás arra a körülményre sem, hogy a Módtv.2. általános megfogalmazásokat tartalmazott a tiltás indokoltságát illetően, melyek bármely hasonló (tiltó) tartalmú jogszabály indokolásául szolgálhatna – nem tartalmazott az ügyhöz kapcsolódó egyetlen tényt/adatot sem, mely az azonnali tiltás szükségességét alátámasztotta volna. Mindezzel szemben meg kell állapítani, hogy a jogalkotó rendelkezésére álltak:

- az SZF-nél mintegy 20 évre visszamenőleg a PA-k üzemeltetésével kapcsolatos adatok (pl. TJB nagyságrendje, aránya a játékadóhoz, stb.), valamint
- a Központi Statisztikai Hivatal (továbbiakban: KSH) szenvedélybetegséggel kapcsolatos adatai, melyek azt mutatják, hogy a játékszenvedélyben szenvedő betegek számát a KSH nem gyűjti, mert az nem éri el a statisztikai értékhatárt.

Az indokoláshoz hasonlóan az alperesi képviselő beadványai is általános várakozásokat fogalmaztak meg azzal az indokkal, hogy egy jogszabály előterjesztésének, elfogadásának, hatályba léptetésének elegendő indoka az, ha az előterjesztő várakozásokat fogalmaz meg. Az eljárás során a Módtv.2. indokolásában megfogalmazott „várakozások" elmaradását tényszerű, konkrét adatokkal cáfoltuk, de az ellentmondást a bíróságok nem is próbálták tisztázni.

Összegezve azt lehet megállapítani, hogy az eljáró bíróságok meg sem kísérelték tisztázni azt a körülményt, hogy a módosító törvények sértették-e felperesek alapvető jogait, azok ellentétesek-e az Alaptv. rendelkezéseivel. Emellett arra sem fordítottak figyelmet, hogy tisztázzák a jogalkotási eljárás során tanúsított alperesi mulasztásokat, azok összefüggését a bekövetkezett károkozással.

IV.
AZ ALAPJOGOK SÉRELME

Az eljáró bíróságok nem derítették fel a károk bekövetkezéséhez vezető okok megállapításához szükséges tényállást, így elmaradt a károk bekövetkezéséhez vezető jogalkotói mulasztások vizsgálata is. Az ezzel kapcsolatos részletes, tényekre alapuló indokainkat (jogalkotási szabályok, elméleti indokok) nem vetették össze a jogalkotó Magyar Állam alperes általános megfogalmazásaival, megfogalmazott várakozásaival, gyakorlatilag magukévá tették az alperes Magyar Állam jogi képviselőjének álláspontját - azaz a Módtv.2. várakozásokat megfogalmazó indokolása megalapozza a PA-k játékteremben történő működtetésének megtiltását.

A tényállás teljes körű felderítésének elmaradása oda vezetett, hogy a bíróság nem vizsgálta azt sem, hogy a módosító törvények sértették a [redacted] Alaptv.-ben meghatározott és védelemben részesítendő alapjogait, de sértették az Alaptv.-ben meghatározott jogállamisággal szembeni követelményeket is.

Egy-egy alapjog korlátozásának tilalmát konkrétan megfogalmazza az Alaptv. (pl. tulajdon-korlátozás), de általánosan is megfogalmazza a korlátozás tartalmára vonatkozó jogállami követelményeket:

- a korlátozást törvényben kell meghatározni,
- az alapjog lényeges tartalmát azonban nem sértheti.

A második követelményt mindig az adott eset körülményeit figyelembe véve kell megvizsgálni, konkrétan a szükségesség-arányosság tesztjét kell elvégezni, melyet az AB alakított ki.

[redacted] [redacted]

Ennek tartalmi követelményeit az AB 30/1992.(V.26.) AB határozatában a következőképpen határozta meg: *„Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”*. Más megfogalmazásban tartalmazza a követelményt a 39/2007. (VI.20.) AB határozat: *„az alapjogot korlátozó szabályozás akkor alkotmányos, ha alkalmas valamely legitim jogalkotói cél elérésére, továbbá megfelel a szükségesség és arányosság követelményeinek. Az emberek egyes alapvető jogainak korlátozásához legitim cél lehet mások alapvető jogainak védelme [először: 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18, 20.], továbbá az állam intézményes (objektív) alapjog-biztosítási kötelezettsége [először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.], valamint egyes alkotmányos közcélok érvényesítése [például: 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.].*

Az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitim célok védelme más módon nem érhető el. "Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. " (Összefoglalóan: 879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 401.)".

Más megfogalmazásban tartalmazza a követelményt a 39/2007. (VI.20.) AB határozat: *„az alapjogot korlátozó szabályozás akkor alkotmányos, ha alkalmas valamely legitim jogalkotói cél elérésére, továbbá megfelel a szükségesség és arányosság követelményeinek. Az emberek egyes alapvető jogainak korlátozásához legitim cél lehet mások alapvető jogainak védelme [először: 2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18, 20.], továbbá az állam intézményes (objektív) alapjog-biztosítási kötelezettsége [először: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.], valamint egyes alkotmányos közcélok érvényesítése [például: 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.].*

Az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitim célok védelme más módon nem érhető el. "Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. " (Összefoglalóan: 879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 401.)".

E körülmények vizsgálatára a bírósági eljárások során nem került sor, holott ennek vizsgálat szintén felvette volna az AB-hoz fordulás szükségességét (megismétlem a 26/2013.(X.4.) AB határozat alapját képező indítvány e probléma vizsgálatára nem tartalmazott utalást.

Az alapjogok sérelme két vonatkozásban valósult meg, mert egyrészt érintette a [redacted] -t, mint jogi személyt, illetve – ezzel szoros összefüggésben – a vállalkozás ügyvezető/tulajdonosát [redacted] és családját.

A [redacted] -t, mint jogi személyt ért alapjogi sérelmek:

1.) A jogorvoslathoz való jog sérelme [Alaptv. XXVIII. cikk (7) bekezdése]
Jelen ügyben a Módtv.2. által az Szjtv.-be beiktatott 40/A.§. meghatározta a PA-k és játéktermek engedélyei érvényességének megszűnését, azoknak az SZF-hez történő leadási kötelezettségét. Az

MSZSZ ügyvezetője írásban fordult a Fővárosi Főügyészséghez, mert megítélése szerint az SZF mulasztást követett el azzal, hogy a tiltáskor nem hozott határozatot/végzést. A Fővárosi Főügyészség a következő álláspontra helyezkedett: *„...nem a Ket. alapján lefolytatott eljárást követően meghozott egyedi hatósági döntés következtében, hanem a törvény erejénél fogva vesztik hatályukat. ... Azzal, hogy a jogalkotó jogszabályban kimondta, hogy a törvény erejénél fogva, azaz ex lege valamennyi egyedi engedély hatályát vesztette, minden további hatósági döntés nélkül szűnt meg az engedélyesek joga a pénznyerő automaták további üzemeltetésére.".* A Legfőbb Ügyészség – az MSZSZ ügyvezetőjének felülvizsgálati kérelmére – megerősítette a Fővárosi Főügyészség válaszában foglaltakat: *„Erre figyelemmel a NAV nem rendelkezik jogalappal a szóbanforgó engedélyek hatályvesztésének tárgyában egyedi határozat meghozatalára, ezt a hatáskörét a törvényalkotó <magához vonta>. A NAV akkor járt volna el törvényellenesen, ha a Módtv. szóban forgó rendelkezését figyelmen kívül hagyva, hatáskör hiányában hozott volna e tárgykörben egyedi hatósági döntéseket. Ebben az esetben a NAV eljárása az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésébe is ütközött volna, amely rögzíti, hogy Magyarország jogállam. Ez a definíció ugyanis összetett követelményrendszernek való megfelelést jelent, amelynek nélkülözhetetlen eleme, hogy a közhatalmat gyakorló szervek csak jogszabályban megállapított feladat- és hatáskörükben járhatnak el.".*
Tehát az ügyészségi álláspontok megerősítik, hogy az Szjtv.-be beiktatott 40/A. § jogalkalmazói döntést tartalmaz, mert megállapítja a játéktermek és PA-k engedélyeinek megszűnését és meghatározza azok hatósághoz történő leadásának rendjét.

A jogalkotó által gyakorolt jogalkalmazói döntés azt eredményezte, hogy az SZF az engedélyesekkel „nem számolt el", mely egy adott tevékenység megszűnése/megtiltása esetében a közigazgatási szerv alapvető kötelezettsége. Így a hatóság (konkrétan az SZF) nem döntött arról, hogy az engedélyeseknek van-e fizetési kötelezettsége, avagy valamely befizetésükből (pl. igazgatási szolgáltatási díj) visszatérítésre jogosultak-e. Indokolt lett volna az adófizetéssel kapcsolatosan rendelkeznie az SZF-nek, mert 10 napi működéssel (ami bevételt biztosított a vállalkozásnak) szemben 21 napra úgy fizetett a [redacted] adót, hogy az annak alapját biztosító tevékenységének végzését a jogalkotó megtiltotta.

A jogorvoslati jogosultság gyakorlásának ilyen módon történő kizárása szemben áll az Alaptv. XXVIII. cikk (7) bekezdésében megfogalmazott alapvető jogaként deklarált jogorvoslati jogosultság gyakorlásának lehetőségével: *„(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.".*

2.) A tisztességes eljárás elvének sérelme [Alaptv. XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései]
E tekintetben az EEJE 6. cikkében foglaltakkal azonos tartalommal rendelkezik az Alaptv. XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.".*
Megítélésem szerint a bíróságok nem törekedtek a történeti tényállás kellő mélységű tisztázására. Nem ítélték a jogalkotási eljárás során elkövetett mulasztásokat a károkozással összefüggő tényeknek. Indítványoztuk alperes jogi képviselőjének felhívását arra, bizonyítsa az előzetes hatásvizsgálat elvégzését. Indokoltnak tartottuk a nemzetbiztonsági kockázat miben létének tisztázását, a hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat vezetőjének meghallgatása útján. A bíróságok egyik indítványunkra sem reagáltak érdemben.

Gyakorlatilag megelégedtek a bíróságok azzal a ténnyel, hogy az AB a 26/2013.(X.4.) AB határozatában a tiltást elrendelő Módtv.2. szabályozását nem ítélte alaptörvény-ellenesnek. Nem vették figyelembe, hogy az AB vizsgálatát kezdeményező AJB indítványa, valamint az MSZSZ tagjainak alkotmányjogi panasza nem kezdeményezte a módosító törvények megalkotása során a jogalkotó által elkövetett mulasztások vizsgálatát, melyek az alaptörvény-ellenes módosító törvények megalkotásá-

[redacted] [redacted]

hoz vezetett. Arra sem fordítottak figyelmet, hogy a tiltás indokául felhozott általános megfogalmazásokban meghatározott célok nem valósultak meg, mert a tiltás óta nőtt a szenvedélybetegek aránya, a szerencsejáték helyek száma gyakorlatilag nem változott, stb. – tehát az emberek vagyonának megőrzése érdekében elrendelt tiltás nem vezetett eredményre, legfeljebb más szerencsejátékok irányába fordult a játszani szándékozók érdeklődése.

Ezen elv sérelmét az is megalapozza, hogy mivel a Módtv.2. jogszabályi formába öntött jogalkalmazói döntés volt, ezzel megfosztotta a felperesi vállalkozást a jogorvoslati jogának gyakorlásától. Ezzel sérült az Alaptv. XXVIII. cikk (7) bekezdésében meghatározott felperesi jog: *„(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti."*.

Mindebből azt a következtetést kell levonni, hogy az eljáró bíróságok nem tartották tiszteletben a [redacted] felperes tisztességes eljáráshoz fűződő jogát, mert bár részben tisztázták a tényállást, de abból nem megalapozott következtetéseket vontak le.

Az Egyezmény 6. cikke értelmében a tisztességes eljáráshoz való jog akkor érvényesül egy adott polgári peres eljárásban, ha az adott ügyben érvényesítendő jogot a tárgyaló bíró pártatlanul és függetlenül tudja megítélni. Meglátásunk szerint a magyar bíróságok eljárása nem volt sem pártatlan, sem független, ugyanis a Magyar Államot az akkori igazságügyi miniszter, Dr. Trócsányi László által is tulajdonolt ügyvédi iroda képviselte az eljárás folyamán. A hazai jogszabályok értelmében - amint azt a beadványainkban pontosan megjelöltük - a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Perképviseleti Főosztályának [33/2014. (X.10) NMF utasítás 2. függelék 4.1.1.3. pontja] kellett volna a Magyar Állam részéről a perképviselet ellátnia, azonban a Magyar Állam a Magyar Kormány igazságügyi minisztere által tulajdonolt ügyvédi irodát bízta meg ezen feladat ellátásával. A Magyar Állam azzal, hogy a perbeli képviseletére a Kormány, mint a végrehajtó hatalmi ág igazságügyi minisztere által tulajdonolt ügyvédi irodát bízta meg, lehetetlenné tette, hogy pártatlanul és függetlenül ítélkezzenek az ezen ügyben eljáró bírók, hiszen a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI.6.) Kormányrendelet 81.§ (2) bekezdés h) pontja alapján az igazságügyi miniszter az igazságügyért való felelőssége körében - többek között - előkészíti a bírák jogállására és szolgálati jogviszonyára vonatkozó jogszabályokat. Ezzel a Magyar Állam Kormánya, mint a végrehajtói hatalom megszemélyesítője befolyást gyakorolt a bírói hatalomra, hasonlóan a Beaumartin v. Franciaország (no. 15287/89.) ügyben történtekhez.
A Magyar Állam egyúttal megsértette a fegyverek egyenlősége elvét, és az amúgy is meglévő, a kérelmező vállalkozással szembeni végrehajtói és jogalkotói hatalmi erőfölényét még tovább fokozta azzal, hogy a Kormány egyik tagja tulajdonában lévő ügyvédi irodát bízott meg az eljárásban, s a hazai bírókra nyomást gyakorolt.
A Magyar Állam alperest képviselő Nagy és Trócsányi Ügyvédi Irodában a Kormány Igazságügyminisztere – Dr. Trócsányi László – 2018. júniusáig tulajdoni résszel rendelkezett. E tény önmagában befolyással bírhat az eljáró bíróságok tevékenységére, tekintettel arra, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló a bírósági eljárások kezdeményezésekor hatályos 152/2014. (VI.6.) Korm.r. 81.§ (2) bek. h) pontja szerint az igazságügyi miniszter feladata . . . *„a bírósági szervezetre, a bírák és az igazságügyi alkalmazottak jogállására, szolgálati jogviszonyára, a bírósági igazgatásra és ügyvitelre, a választottbíráskodásra, a bírósági végrehajtásra és a bírósági végrehajtói szervezetre, a közjegyzőkre, az ügyvédekre, a jogtanácsosokra, az igazságügyi szakértőkre és a jogi szakvizsgára, . . . vonatkozó jogszabályokat*". Ugyanígy határozza meg a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 94/2018.(V.22.) Korm.r. 111.§ (2) bek. h) pontja is.
A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 33/2014. (X.10.) NFM Utasítás 80.§ (9) bekezdése szerint: *„A Polgári Törvénykönyvről szóló törvény (a továbbiakban: Ptk.) alapján a Magyar Állam nevében eljáró, az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter képviseletét a Jogtanácsosi Főosztály vezetője látja el. A Magyar Állam mint peres fél polgári peres eljárásaiban felmerülő nyilatkozattételi kötelezettség és jogosultság, valamint a bírósági beadványok*

kiadmányozása a Jogtanácsosi Főosztály vezetőjét illetik. A Jogtanácsosi Főosztály vezetője képviseleti jogosultságát az adott perben eljáró, a vonatkozó jogszabályok alapján perbeli képviseletre jogosult kormánytisztviselőkre átruházhatja. A Jogtanácsosi Főosztály vezetője peren kívüli és perbeli egyezséget csak a miniszter előzetes, írásbeli engedélye alapján köthet.".
A kormányzati szerkezet átalakítása miatt a Magyar Állam képviseletét a vagyonjogi ügyekben az állami vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter látja el, aki a Miniszterelnöki Kormányiroda szervezeti egységéhez tartozik. A Kormányiroda szervezeti és működési szabályzatáról szóló 3/2018. (VI.11.) ME Utasítás 82.§ (1) bekezdése a következőképpen határozza meg a Magyar Állam képviseletét: *„A Ptk. alapján a Magyar Állam nevében eljáró, az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter képviseletét az Állami Perképviseleti Főosztály vezetője látja el. A Magyar Állam mint peres fél polgári peres eljárásaiban felmerülő nyilatkozattételi kötelezettség és jogosultság, valamint a bírósági beadványok kiadmányozása az Állami Perképviseleti Főosztály vezetőjét illetik.".*

A Heti Világgazdaság nevű országos hetilap 2018. június 21-i lapszáma 11. oldalán lévő rövid hírben értesültünk róla, hogy Dr. Trócsányi László igazságügyi miniszter eladta az utolsó, 12,6%-os részesedését is az ő nevét is viselő ügyvédi irodából, és ezzel ott megszűnt a tulajdonosi jogviszonya.

Tehát az eljárások során a tisztességes eljárás követelményei nem érvényesültek.

Tekintettel arra, hogy a rendes és rendkívüli jogorvoslati lehetőségeket kimerítettük, de megítélésünk szerint az alapjog-sérelmek a Módtv. és Módtv.2. hatályba lépésével megvalósultak, más lehetőségünk nem volt, mint a Tisztelt Alkotmánybírósághoz forduljunk.

3.) A megkülönböztetés tilalma [Alaptv. XV. cikk (1) bek., XXX. cikk (1) bek.]
Az Alaptv. XV. cikke az egyenlőségről a következőket mondja ki: *„(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja."*
A XXX. cikk (1) bekezdése pedig a szükségletek fedezetéről szól: *„Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.".*

Az AB 61/1992.(XI.20.) AB határozatában megállapította, hogy a diszkrimináció tilalma *„. . . nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem a tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.".*
A megkülönböztetés alkotmányosságát az alapjogok tekintetében az AB a szükségességi-arányossági teszt alapján vizsgálja. Egyéb jogok korlátozása esetén az ún. észszerűségi tesztet alkalmazza, melynek során elsőként a szabályozáshoz kapcsolódó homogén csoportokat hoz létre. Különbségtétel akkor következik be, ha azonos homogén csoportba tartozó személyeket eltérően, avagy különböző csoportokba tartozókat azonosan kezelnek, ítélnek meg. Ha a megkülönböztetés önkényes, indokolatlan, azaz tárgyilagos mérlegelés alapján nincs ésszerű oka, akkor az sérti az emberi méltósághoz való jogot. Tehát a nem alapvető jogok tekintetében is alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha annak nincs ésszerű indoka. Az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv. szerint nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, tehát egy jog korlátozása megengedett, ha
- a korlátozás a cél elérésére alkalmas, és azzal arányos,
- tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.

Jelen ügyben e feltételek egyértelműen nem valósultak m[redacted]

- a szerencsejáték iránti érdeklődés nem csökkent,
- nem volt arányos sem, mert a szerencsejáték játéklehetőségeinek helyszíneinek száma gyakorlatilag nem változott,
- tárgyilagos mérlegelésről nem lehet szó, mert a tételes játékadó emelésénél a rendelkezésre álló adatok kétséget kizáróan bizonyították a TJB és 500.000.-Ft. tételes játékadó-összeg közötti aránytalanságot, tehát nem lehetett arányos közteherviselésről szó,
- a Módtv.2. esetén a tiltást a jogalkotó semmilyen ténnyel nem támasztotta alá, lényegében általánosan megfogalmazott várakozásokkal „indokolta" a tiltás elrendelését (holott ez esetben is számtalan tény, adat állt a jogalkotó rendelkezésére az SZF-nél, vagy a KSH adatbázisaiban).

A megkülönböztetés a módosító törvények vonatkozásában jelen ügyben megvalósult:
- a Módtv.1. kizárólag a játéktermekben és elektronikus kaszinókban (melyek lényegében ekluzív kivitelezésű I. kategóriás játéktermek)üzemeltetett PA-k tételes játékadóját ötszörözte meg és írt elő százalékos mértékű adófizetést,
- a Módtv.2. kizárólag a játékteremben (elektronikus kaszinóban) működő PA-k további üzemeltetését tiltotta meg egyik napról a másikra.

Sem a Módtv.1., sem a Módtv.2. szabályozása nem vonatkozott a kaszinókban működő PA-kra. Bár ezek típusa, kivitelezése eltér a játéktermekben működtetett PA-khoz képest, de ugyanúgy az azonnali nyerés/vesztés lehetőségét „kínálják" fel a játékosnak. Tehát a játékfüggőség kialakulásának veszélyességét illetően a két helyszínen (játékterem, illetve kaszinó) működtetett PA-k között ebből a szempontból nem lehet különbséget tenni.

[redacted] **mint természetes személyt ért alapjogsérelem**

1.) Az emberi méltóság (Alaptv. II. és VI. cikkek)
Az emberi méltósághoz való jogot az AB 64/1991.(XII.17.) AB határozatában a következőképpen fogalmazta meg: *„Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva - a klasszikus megfogalmazás szerint - az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs "érinthetetlen" lényegük. A méltóság az emberi élettel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Egyetlen ember élethez való jogáról sem beszélhetünk úgy, hogy ne értenénk bele az élethez és méltósághoz való alanyi jogát."*
Az AB álláspontja szerint a „anyajogból" levezetett egyes részjogok korlátozásának alkotmányossága (pl. jóhírnév) a szükségességi-arányossági teszt alapján ítélhető meg.

A jóhírnévhez való jog – a magánszféra más aspektusaival összefüggésben – együtt jelenik meg a nemzetközi egyezményekben, így
- az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 12. cikkében,
- a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezményének (továbbiakban: PPJE) 17. cikkében,
- Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (továbbiakban: EEJE) 8. cikkében.

Az Alaptv. II. cikke szerint: *„Az emberi méltóság sérthetetlen."*. A VI. cikk szerint: *„(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy . . . jó hírnevét tiszteletben tartsák."*.

Az alapvető jog sérelme Dr. Lázár János miniszterelnökhöz intézett kérdésében megfogalmazott „gyanúval" kezdődött, azaz annak megfogalmazásával, hogy a PA-üzemeltetők nem a tényleges jö-

vedelmük alapján fizetnek adót. Bár ezt a feltételezést a nemzetgazdasági miniszter írásbeli válaszában cáfolta, a közvéleményben azonban „megmaradt" a kérdésben megfogalmazott gyanú. A Módtv.2. általános indokolása – tények, adatok nélkül – szerint a tiltás egyik célja a családok vagyonának megőrzése, a bűncselekmények megelőzése. A Módtv.2. parlamenti előterjesztése során Dr. Lázár János államtitkár a soron kívüli tárgyalás indokaként kijelenti, hogy így szándékoztak megakadályozni azt, hogy egyes érdekcsoportok az előterjesztést fellazítsák, elfogadását megakadályozzák. Utal a nemzetbiztonsági kockázatra azzal, hogy a Nemzetbiztonsági Bizottság az ülés időpontjában is tanácskozik. Mindez a közvélemény számára azt az üzenetet „közvetítette", hogy a PA-üzemeltető társaságok adót csalnak, bűnözői csoportokkal állnak kapcsolatban. Az így kialakult negatív megítélés nehezítette új tevékenység, foglalkozás, munkahely választását, bár a korábbi tevékenységre az elutasító indok nem terjedt ki (az elutasítási indok: „már betöltötték a meghirdetett állást"). Sajnos olyan negatív következményei is voltak a tiltásnak, hogy néhány üzemeltető mai napig pszichiátriai kezelés alatt áll, de volt aki öngyilkosságot követett el és meghalt.

2.) A tulajdon sérelme (Alaptv. XIII. cikk.)
Az Alaptv. XIII. cikke szerint: *„(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. (2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.".*
Az AB 64/1993.(XII.22.) AB határozatában kimondta, hogy az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem követi a polgári jogi fogalmat, az utóbbi részjogosítványai (birtoklás, használat, rendelkezés) nem azonosíthatók a tulajdon alkotmány-védelmet élvező lényeges tartalmával. A tulajdon állami korlátozásának feltételei:

- a tulajdon kisajátítására csak kivételesen, közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor,
- a korlátozást közérdeknek kell indokolttá tenni, az AB azonban nem tekinti elégségesnek a közérdekre történő általános hivatkozást, azt úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből történő korlátozás szükségessége kérdésében az eljáró bíróság (jogi norma esetén az AB) állást tudjon foglalni,
- az arányosság fennállása, azaz a korlátozással elérni kívánt célnak és az okozott tulajdon-sérelemnek összhangban kell állnia.

A módosító törvényekkel kapcsolatosan azt kell megállapítani, hogy

- a Módtv.1.-hez a zárószavazás előtt benyújtott egyéni képviselői indítvány a drasztikus adóemelést az arányos közteherviseléssel indokolta, holott rendelkezésére álltak a Nemzetgazdasági Minisztérium válasz-iratában több év TJB-nek összegére vonatkozó adatok, melynek alapján egyértelmű lehetett volna számára, hogy annak összege nem fedezi az ötszörösére emelt tételes játékadó megfizetését (következésképpen PA-kat fognak kivonni a működésből, ami a tulajdon hasznosításának korlátozását eredményezi),
- a tiltás általános indokokkal volt alátámasztva, azok semmi konkrétumot nem tartalmaztak arra vonatkozóan, hogy a tiltást mi teszi szükségessé, főként egyik napról a másikra,
- a közérdek nem volt semmilyen konkrétummal alátámasztva (pl. szerencsejáték-szenvedély betegek nagyságrendje, az e tevékenységhez kapcsolódó bűncselekmények száma), kizárólag általános, hangzatos megfogalmazásokkal törekedett a jogalkotó alátámasztani a közérdek védelmét, azaz a tiltás indokoltságát.
- az arányosság a Módtv.2. esetében egyértelműen nem valósult meg, mert a szerencsejáték iránti igény, a játék lehetőségek helyeinek száma nem csökkent, de ezzel szemben mintegy 1.200 vállalkozás megszűnt és káruk is keletkezett, a helyi adóbevétel és a költségvetés játékadó bevétele is csökkent, stb. – tehát a tiltással elérni kívánt (általánosan megfogalmazott) célok nem valósultak meg, ezzel szemben több területen károk következtek be.

Az eljárások során a tulajdon sérelmét – pontos számításokkal alátámasztva – részletesen kifejtettük. A Módtv.1. hatályba lépése arra késztette a [redacted]-t, hogy érvényes OMH-bizonyítvánnyal és SZF-engedéllyel rendelkező PA-kat vonjon ki a működtetésből, mert az ötszörösére emelt

[redacted] [redacted]

tételes játékadó összegét a TJB mértéke nem fedezte. A tulajdon már elvileg ekkor sérelmet szenvedett, de várható volt egy új rendszer bevezetése, melyben a [redacted] is részt vehetett volna, tehát a tulajdona ismét hasznosításra kerül. A Módtv.2. a tiltással gyakorlatilag megszüntette a PA-k hasznosítási lehetőségét, tehát a [redacted] tulajdonának sérelme (pontosabban: megsemmisülése) egyértelművé és vitathatatlanná vált.

Az eljárás során az alperes Magyar Állam képviselője rendszeresen arra hivatkozott, hogy felperesnek intézkednie kellett volna a PA-k hasznosítására (megjegyzem erre az általam képviselt valamennyi ügyben hivatkoztak). A PA-k hasznosítása lehetetlen volt, mert

- a Módtv.1. hatályba lépése után más PA-üzemeltetők is korlátozták az üzemeltetésben tartott PA-k számát,
- a Módtv.2. hatályba lépését követően csak a kaszinókban működhetnek PA-k, melyek más szoftverrel működnek, mint a játékteremben üzemelő PA-k voltak,
- - a külföldi országokban is eltérő működési elvű PA-k üzemelnek.

A hasznosítás lehetőségét egyébként is csak elvi síkon vizsgálhatjuk, mert a működésből végleg kivont PA-kat a hatályos hulladékgazdálkodási jogszabályok alapján elektronikus hulladékként meg kellett semmisíteni, s ennek tényét az SZF részére dokumentálni kellett.

Az eljárás során arra sem voltak figyelemmel a bíróságok, hogy a tulajdon védelmével kapcsolatosan számos nemzetközi és uniós szabályozás van hatályban, melyekhez hazánk is csatlakozott.
Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikke szerint: *„Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit nem 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 ítélnek ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.".
Hazánk az EU tagja, így vonatkoznak rá az uniós általános jogelvek, egyes uniós előírások így többek között – a lisszaboni szerződés alapján kötelezően alkalmazandó – az Európai Unió Alapjogi Chartájának (továbbiakban: Charta) rendelkezései. A Charta 17. cikk (1) bekezdése szerint: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.".*
A tulajdonra vonatkozó alapjog, valamint más alapjogok korlátozásának általános feltételeit a Charta 52. cikke határozza meg: *„(1) Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja. (2) A Charta által elismert, a Szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók.".*

A jogállami tulajdon-korlátozás megköveteli a korlátozás és az elérendő cél közötti összhangot, arányosságot. Az EUB ezzel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát a jogalkotó nem vette figyelembe, mert

- a tételes játékadó emelését az „arányos közteherviselés" formulájára építette, melynek konkrét tartalma nincs meghatározva, s jelen ügyben a TJB és a tételes játékadó ötszörös összege egyáltalán nem állt arányban,

- a tiltás általános megfogalmazásokat tartalmazott – melyeket más hasonló tiltás esetén is fel lehet hozni megalapozó okként –, de azokat a jogalkotó egyetlen konkrét adattal/ténnyel nem támasztotta alá.

Az arányosságot a következő tények is cáfolják:

- a játékszenvedélyben szenvedők aránya nem csökkent, sőt növekedett,
- a szerencsejáték helyszínek száma lényegesen nem változott, s ezen belül is jelentős számú helyszínen (pl. dohánybolt, posta) lehet kaparós sorsjegyet vásárolni, amelynél a nyerés/vesztés ténye - a kaparó személy gyorsaságától függően - gyorsan (1 percen belül) a játékos tudomására jut,
- az előbbihez kapcsolódik, hogy továbbra is legnépszerűbbek a gyors nyerést/vesztést mutató játékok iránti érdeklődés.

Dr. Sólyom Péter (Debreceni Egyetem Állam és Jogtudományi Kar docense) „Az igazolás kultúrája és a közjó – megjegyzések az Alkotmánybíróság tulajdonjog-korlátozási gyakorlatához" című tanulmányában az alapjogok korlátozásának arányosságával kapcsolatosan a következőket fogalmazza meg: *Önmagában az az indok, hogy a törvény egyébként legitim célját csak valamelyik alapjog korlátozásával lehet elérni, még nem igazolja az alapjog-korlátozást. Nem mindegy ugyanis, hogy a törvény milyen mértékben korlátozza az alapvető jogot. A korlátozás mértéke csak akkor elfogadható, ha igazolható, hogy a törvény által választott szabályozási megoldás a kitűzött célok elérése érdekében a lehető legkisebb mértékben korlátozza az alapvető jogokat. Tehát nincs másik olyan szabályozási alternatíva, amely ugyanazt a célt kevesebb jogkorlátozással tudná megoldani. Az alapjog-korlátozás mértékének az igazolását nevezzük arányossági vizsgálatnak.*".

A Módtv.2. alkotmánybírósági arányossági vizsgálatával kapcsolatosan a következőket állapítja meg: *„Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a pénznyerő automatákra vonatkozó állami monopólium létrehozásához, a játéklehetőségek szűk keretek közé korlátozásához nyomós közérdek fűződik, amelyet szociális, egészségügyi és gazdasági okok igazolnak, mint például a játékszenvedély elfogadható szintre való redukálása és a kísérő összetett negatív hatásainak – beleértve a bűnözést, pl. a pénzmosást és a sikkasztást – az erőteljes csökkentése. A bíróság az ítéletében hangsúlyozta, hogy a jogalkotó széleskörű mérlegelési lehetőségekkel rendelkezik annak meghatározására, hogy milyen veszélyektől kell megóvni a társadalmat, és az indítványozók által támadott jogalkotói beavatkozás könnyebb és közvetlenebb ellenőrzést tesz lehetővé az állam számára a jogalkotó által kitűzött célok elérése érdekében. Majd pedig jön a számunkra legfontosabb fordulat a döntésben: „A fenti megállapítások igazolják a jogalkotói beavatkozás arányosságát". A bíróság állítása azért meglepő, mert az érvelés alapján az arányossági vizsgálat el sem kezdődött, a bíróság érvelése csupán az alapjog korlátozás szükségességét ismerte el, és a közérdekre hivatkozást legitim célként fogadta el. [...] Végülis egy közelebbről meg nem nevezett nemzetbiztonsági kockázatra hivatkozás a bíróság számára elegendőnek bizonyult az arányossági vizsgálat mellőzésére, a korlátozás szükségességének az igazolásában felolvadtak az arányossági szempontok. Az alapjog-korlátozás mértékének igazolhatóságát így viszont érdemben nem végezték el. Ebből fakad a döntés alapvető legitimációs problémája, ezért lehet inkább önkényesnek, mint megalapozottnak értékelni.".*

A tulajdon elvonása esetén jogállami követelmény a megfelelő mértékű kompenzáció az elvonással érintettek részére. Az AB 26/2013.(X.4.) AB határozat is erre az álláspontra helyezkedett azzal a megszorítással, hogy a kártalanításra a nemzetbiztonsági kockázat vizsgálatát követően kerülhet sor. A határozathoz fűzött két különvélemény nem látta indokoltnak a kártalanítás feltételhez kötését. A belügyminiszter 2013.09.25-én újságírói kérdésre kijelentette, hogy a nemzetbiztonsági kockázat a tiltás időpontjában (2012.10.10.) megszűnt, tehát annak vizsgálata is nyilván befejeződött. Tehát a kártalanítás ezen időponttól egyértelműen aktuálissá vált.

[redacted]

[redacted]

Jelen ügyben felperesnek különböző kárelemekből összetevődő kára keletkezett, vállalkozása egyik napról a másikra megszűnt, kártalanításra ezt követően, de legkésőbb a belügyminiszter nemzetbiztonsági kockázat megszűnésére vonatkozó nyilatkozata óta eltelt 8 év alatt sem történt a kártalanításra intézkedés.

Az alapjogi sérelmeken túl a Módtv.1. és Módtv.2. sértette az Alaptv.-ben meghatározott további alkotmányos elveket, melyek szoros kapcsolatot mutatnak az alapvető jogok sérelmével. Ezek a következők:

1.) A hatalommegosztás elvének sérelme [C) cikk (1) bek.]
Montesquieu hatalmi ágakról szóló „triásza" (törvényhozó, végrehajtó hatalom, igazságszolgáltatás) azt jelenti, hogy mindegyik hatalmi ág feladata jogilag (elsősorban az ország alapvető törvényében) meghatározott, mely biztosítja egymástól történő elválasztásukat, valamint a közöttük lévő egyensúlyt. Ezen elvet fogalmazza meg az Alaptörvény „C" cikk (1) bekezdése is: *„A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapul."*.
A hatalmi ágak elválasztása és egyensúlya következtében egyik sem vonhatja el a másik jogosítványait, korlátlan hatalom nincs, mindegyik hatalmi ág a jog keretei között köteles hatalmát gyakorolni, tevékenységét végezni.
Jelen ügyben ez az alaptörvényi kötelezettség nem valósult meg, mert
- a jogalkotó a módosító törvények megalkotása során a jogalkotási szabályokban meghatározott kötelezettségeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyta (pl. nem végzett előzetes hatásvizsgálatot, stb.),
- a Módtv.2. esetén a jogalkotó jogalkalmazói döntést hozott, azaz elvonta a másik hatalmi ág jogosítványát,

Ez utóbbi döntés azt eredményezte, hogy a jogalkalmazó (konkrétan az SZF) a tevékenység megtiltásakor nem állapította meg, hogy a jogalanyoknak van-e valamilyen fizetési kötelezettsége, vagy korábbi befizetéseiből jogosultak-e visszatérítésre (pl. az egy, illetve két évre befizetett igazgatási szolgáltatási díjból).
Ez a jogalkotói formában megalkotott jogalkalmazói aktus azt is lehetetlenné tette a [redacted] számára, hogy közigazgatási úton élni tudjon jogorvoslati jogosultságával.

Megjegyzem, a Módtv.2. kizárólag a PA-k és játéktermek engedélyeit hatálytalanította, de a szerencsejáték szervezésre kiadott engedélyt nem vonta vissza, s ezt az SZF sem tette meg (kétségtelen, hogy legkésőbb egy év múlva hatályát vesztette), de addig ezzel az engedéllyel vissza lehetett élni.

2.) Az Európai Unió jogának végrehajtása [E) cikk (2) és (3) bek.]
Az Alaptv. E) cikk (2) és (3) bekezdése szerint:
„(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.
(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.".

Az uniós jog alapelveiből következően az uniós szabályozásnak a nemzeti joggal szemben elsőbbsége van. A nemzeti szabályoknak tehát összhangban kell lenniük az uniós joggal.
Alapvetőek a csatlakozási szerződésben meghatározott követelmények, az EUMSZ rendelkezései, a Charta szabályai, s nem utolsó sorban az EU alapvető alkotmányos elvei. Ezzel kapcsolatosan Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró az „Uniós szakpolitikák" című tankönyvében (Szent István Társulat Budapest 2012. 8-9. oldal) a következőket írja: *„Az Európai Unió esetében kialakultak olyan állandó tagállam feletti struktúrák, amelyek a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmi ág működésének tipikus jellegzetességeit vonultatják fel. Ezek az intézmények azonban nem képesek arra, hogy akaratukat*

a tagállami szint alatt közvetlenül kikényszerítsék, hanem csak az Európai Bíróságon keresztül, peres úton kényszerítik a tagállamot az Európai Unió intézményei és szervei által kiadott rendelkezések végrehajtására.". Ezt megerősítik az EUB vonatkozó ítéletei is.
Bár a szerencsejáték szabályozás tagállami hatáskör, de a szabályozás (vagy annak módosítása) érintheti az EU alkotmányos szabályait (Dr. Szabó Marcel fenti könyvében használt kifejezés szerint: „*az Európai Unió quasi >történeti alkotmányát <*).

A nemzeti szabályozásnak figyelembe kell vennie az EUB uniós jog értelmezésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: Pp.) 229.§ (1) bekezdéséből az is következik, hogy a nemzeti bíróságnak figyelembe kell vennie az EUB azonos tárgyú, jogalapú ügyben hozott ítéletének megállapításait. Ezzel szemben a jelen ügyben eljáró bíróságok az azonos tárgyú, jogalapú előzetes döntéshozatali eljárásban hozott C-98/14. számú ítéletben foglaltakat nem vették figyelembe, holott ebben az EUB megállapította:
- a jogalkotó a Módtv.1. és Módtv.2. megalkotása során nem biztosított kellő felkészülési időt, nem rendelkezett kompenzációról,
- a jogalkotó a korlátozással és a tiltással megsértette a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó uniós alapelvet,
- a szolgáltatásnyújtás korlátozásával összefüggésben megsértette a tulajdon védelmét előíró rendelkezésben foglaltakat (Charta 17. cikk),
- sérült a jogbiztonság és bizalomvédelem uniós elve is.

Az EUB ezen ítéletének megállapításait az eljáró bíróságok nem vették figyelembe, a károkozás jogalapját nem ítélték megalapozottnak, holott azt az EUB ítéletében már rögzítette. A hazai bíróságok a jogalap hiányára hivatkozva a károkozás körülményeit, elemeit nem is vizsgálták.

Az eljáró bíróságok azt sem vették figyelembe, hogy az EUB a C-106/77. számú ügyben (Simmenthal-ügy) megállapította, hogy a közösségi jog alkalmazásának kötelezettsége azonnali és közvetlen. Így a közösségi joggal ellentétes nemzeti jogszabály alkalmazhatatlansága nem függhet attól, hogy azt a nemzeti jogalkotó hatályon kívül helyezi, vagy az AB megsemmisíti. Ebből egyértelműen következik, hogy bár az AB 26/2013.(X.4.) AB határozata nem semmisítette meg a Módtv.1. és a Módtv.2. indítványban, panaszban hivatkozott rendelkezéseit, azok kötelező erővel nem bírnak, így a nemzeti bíróság dönthet a kártalanítást illetően. Azt sem vették figyelembe, hogy sem az AJB indítványa, sem az MSZSZ tagjainak alkotmányjogi panasza nem hivatkozott arra, hogy a Magyar Állam alperes nem tartotta be a jogalkotási szabályokat.

Az uniós jog közvetlen hatályának elve szerint az uniós jog rendelkezéseire a magánszemélyek (természetes és jogi személyek) közvetlenül jogot alapíthatnak. Ebből következően a magánszemélyek az EUB által meghatározott feltételeknek megfelelő uniós normákra közvetlenül hivatkozhatnak a nemzeti bíróságok előtt és kérhetik, hogy a tagállami bíróság ítéletét az uniós jogra alapítsa. Az uniós jogra alapuló kárigényünket sem vizsgálták az eljáró bíróságok, mert nem látták megalapozottnak erre vonatkozó érvelésünket.

Varju Márton: „A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tíz év tapasztalatai" című munkájában (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont 2016. A magyar jogrendszer állapota című tanulmánykötet) vizsgálta a két jogrendszer kapcsolatát. Tanulmányában megállapítja, hogy a hűség elve mellett az uniós jog hatékony kikényszerítésének elvét az EUB ítélkezési gyakorlata alakította ki azon területeken, ahol a tagállamok jogi szabályozási autonómiát élveznek. Az uniós jog elvárja, hogy a hatálya alá eső tagállami jogszabályok és jogalkalmazási aktusok megfeleljenek az unió
- az egyenlő bánásmód és
- a jogbiztonság követelményének, valamint
- a szerzett jogok védelmét rögzítő és
- az arányosság elvének.

[redacted]

[redacted]

Ezen elvek érvényesülési kötelezettségét fogalmazza meg az EUB C-367/98. számú ítéletének 40-41. pontok) és a C-463/00. számú ítéletei (62-63. pontok).

Összefoglalóan: tény, hogy az eljáró bíróságok alapvetően szembe mentek az uniós joggal, jogelvekkel, valamint az EUB azonos jogalapú ügyben előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletében foglaltakkal.

3.) A közteherviselés elvének sérelme (Alaptv. XXX. cikk)
A közteherviselés arányosságát sértette meg a jogalkotó azzal, hogy a 2012. hónapban működő PA-k esetén a tételes játékadó befizettette, de a jogalkotó mindössze 10 napig adott lehetőséget a üzemeltetésükre. Ez szemben áll az Alaptv. XXX. cikkében foglaltakkal, valamint az adózásra vonatkozó törvényekben foglaltakkal.

Az Alaptv. XXX. cikke szerint: *„(1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. (2) A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani."*
A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1.§ (1) (2) bekezdései szerint:
„1. § (1)[2] Magyarországon a magánszemélyek a jövedelmükből a közterhekhez való hozzájárulás alkotmányos kötelezettségének e törvény rendelkezései szerint tesznek eleget, figyelemmel az adóigazgatási jogszabályokban foglaltakra is.
(2) E törvény célja az arányosság és a méltányosság elvének érvényesítésével az állami feladatok ellátásához szükséges adóbevétel biztosítása, kivételesen egyes társadalmi, gazdasági célok megvalósulásának elősegítése.".
A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI törvény 1.§-a ezen adó fizetéséről a következőket írja elő:
„1. § (1)[3] Magyarországon a jövedelem- és vagyonszerzésre irányuló, vagy azt eredményező gazdasági tevékenység (a továbbiakban: vállalkozási tevékenység) alapján e törvényben meghatározott társasági adó kötelezettségnek – a közkiadásokhoz való hozzájárulás alkotmányos előírására tekintettel – e törvény rendelkezései szerint kell eleget tenni, figyelemmel az adózás rendjéről szóló törvényben foglaltakra is.".
Tehát a jogalkotó úgy írt elő adófizetési kötelezettséget, hogy az alapul szolgáló tevékenységet megtiltotta.

A [redacted] korábban az adófizetés (és más közterhek megfizetése) útján vett részt a közteherviselésben. Az Alaptv. a közteherviselés feltételeként határozza meg a gazdaságban való részvételt, ahhoz köti a közteherviselést. Ezzel az alaptörvényi rendelkezéssel szemben a jogalkotó alperes megtiltotta a [redacted] korábban kizárólagosan végezhető tevékenységét, ezzel lehetetlenné tette, hogy értékteremtő munkájával hozzájáruljon az állam, a társadalom fenntartásához, a közös szükségletek fedezéséhez. Tehát a jogalkotó szembe ment az Alaptv. ezen cikkében foglaltakkal, amikor olyan mértékű adókötelezettséget határozott meg, melyet a tevékenység jövedelmezősége nem tudott biztosítani, majd – minden konkrét indok nélkül – magát a tevékenységet is megtiltotta.

4.) Értékteremtő munka, a vállalkozás szabadsága [M) cikk]
Az M) cikk szerint: *„(1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit.".* Az O) cikk szerint: *„Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.".*
A PA-működtető iparág jelentős költségvetési bevételt biztosított, ez az összeg a 2012. évi befizetés mértékét a mai napig nem érte el. Tehát az értékteremtés e téren a tiltás óta jelentősen csökkent.

A PA-kat üzemeltető vállalkozások (így a [redacted]s) kénytelenek voltak hosszabb idő óta (10 -15 éve) végzett egyetlen tevékenységük helyett új tevékenység végzését választani. Alkalmazottaiknak is új megélhetési foglalkozást kellett választaniuk, sok közülük rövidebb-hosszabb ideig munkanélküli volt. Mindkét területen nehéz volt a váltás, mert korábbi tevékenységük nem volt „jó ajánlólevél".

5.) A munka és a foglalkozás szabad megválasztása [XII. cikk, M) cikk, O) cikk]
Az Alaptv. M) cikke megfogalmazza, hogy hazánk gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik – szoros összefüggésben az Alaptv. XXX. cikkében foglaltakkal (ld. 3.) pont alatt).
Az Alaptv. M) cikk (1) bekezdése szerint: *„Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik."*.
Az Alaptv. O) cikke értelmében: *„Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni."*.
Az Alaptv. XII. cikke a foglalkozás és a munka szabad megválasztásának lehetőségét fogalmazza meg: *„(1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson."*.

A módosító törvények éppen ezen alaptörvényi célokat annulálták, mert
- a Módtv.1. jelentősen nehezítette, akadályozta a tevékenység végzését,
- a Módtv.2. pedig lehetetlenné tette, megtiltotta az értékteremtő tevékenység végzését.

A vállalkozás tulajdonosa, munkatársai új tevékenységet, foglalkozást voltak kénytelenek választani, mert korábbi tevékenységüket a jogalkotó 24 órán belül megszűntette. Többen rövidebb-hosszabb időre munkanélküli segélyre szorultak. Az elhelyezkedést megnehezítette, hogy korábban a PA-üzemeltetési tevékenységben vettek részt.

VI.
UNIÓS JOG MEGSÉRTÉSE A JOGALKOTÁSSAL

1.) Dogmatikai alapvetés
Megítélésünk szerint tényként kell leszögezni, hogy a Modtv.1. és Módtv.2. szabályozása nem komform az EU szolgáltatásnyújtásra vonatkozó szabályozásával, az uniós jog általános jogelveivel. Erre a jogalkotónak a Jat. alapján figyelemmel kellett volna lennie. Ezen túl arra is tekintettel kellett volna lennie, hogy a magyar és uniós jog egységben értelmezendő, amit az is szükségszerűvé tesz, hogy pl. a Charta 17. cikke és az Alaptv. szabályozása a tulajdonjog vonatkozásában azonos tartalmú.

Az EU jogrendszere egyszerre önálló és származékos, mert a tagállamok jogalkotási szuverenitásuk egy részét a Szerződésben az EU-ra ruházták, s felhatalmazták az uniós intézményeket, hogy az uniós jogban szabályozott döntéshozatali eljárásban a tagállami jogrendszer felett álló (szupranacionális) közös jogot (ius commune Europeát) hozzanak létre.
Ez az uniós jog bár különbözik a nemzeti jogtól, de illeszkedik is a tagállami belső jogba és egyaránt kötelező a tagállamokra és magánszemélyekre, a tagállami jogalkalmazókra és a nemzeti bíróságokra.

A tagállamok saját jogalkotói, jogalkalmazói hatáskörükbe tartozó esetekben is kötelesek tiszteletben tartani az uniós jog, különösen az Európa Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EUSZ) által biztosított alapvető szabadságokat. Ezt megfogalmazza a C-98/14. ítélet 34. és 112. pontjai:
„34 Ezzel kapcsolatban elöljáróban ki kell emelni, hogy a közvetlen adók ugyan a tagállamok hatáskörébe tartoznak, ez utóbbiak azonban e hatáskörüket az uniós jog és különösen a Szerződés

[redacted] [redacted]

által biztosított alapvető szabadságok tiszteletben tartásával kötelesek gyakorolni (lásd ebben az értelemben: Blanco és Fabretti ítélet, C-344/13 és C-367/13, EU:C:2014:2311, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). . . .
112 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy – amint az a 34. pontban kiemelésre került – a tagállamok hatásköreiket az uniós jog és különösen a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok tiszteletben tartásával kötelesek gyakorolni, amelyek érvényesülnek az alapügyben szereplőhöz hasonló, az uniós jog alkalmazási körébe tartozó tényállások keretében."

Az uniós jogrendszer sui generis jellegét az EUB a C-6/64 számú ügyben (Haminio Costa ügy) hozott ítéletében értelmezte. Az EUB ítélete szerint az EGK-Szerződés önálló jogrendszert hozott létre, amely a Szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és amely a nemzeti bíróságokra nézve kötelező. A Szerződés szövege és szelleme szükségszerűen kizárja, hogy a tagállamok az általuk viszonossági alapon elfogadott jogrendszerrel szemben utólagos, egyoldalú intézkedést érvényesítsenek.

A Lisszaboni Szerződéssel a korábban csak a közösségi pillérben létező koherens, közösségi jog helyébe egy egységes, uniós jog lépett, amely a kül- és biztonságpolitikai együttműködés kivételével valamennyi integrációs területen általánossá tette a szupranacionális modellt és a szupranacionális uniós jogot.

Az EU jogrendszerét egy többszintű, egymással hierarchikus kapcsolatban álló jogforrási rendszer alkotja:
- elsődleges (primer) jog forrásai: alapító szerződések és módosításaik, csatlakozási szerződések, a tagállamok egymás között kötött – alapszerződést kiegészítő – nemzetközi szerződések, valamint az általános jogelvek;
- azok a jogi aktusok, amelyeket az EU hatásköreinek gyakorlása érdekében az EU intézményei fogadnak el (EUMSZ 288. cikk). Ezek közül kötelező erővel rendelkezik a rendelet, az irányelv és a határozat.

Főszabályként nincs kötelező ereje, hanem ún. puha jogként (soft law) érvényesülnek az ajánlások és vélemények. Az ajánlások általában azokon a területeken születnek, ahol a Szerződések értelmében nincs uniós hatáskör kötelező erejű normák meghozatalára, vagy az EU nem kívánja az adott területet kötelező jogi aktussal szabályozni. Általában politikai, társadalmi elvárásokat fogalmaznak meg. Bár az uniós intézmények véleményei és ajánlásai nem bírnak kötelező jogi erővel, de mégis kiválthatnak joghatást. A puha jogforrás gyakran tagállami hatáskörbe tartozó területeken fogalmaz meg előírásokat. A tagállam ilyenkor értelemszerűen nem veszíti el szabályozási jogosultságát az adott területen, de előfordulhat, hogy a jogforrás átvétele esetén a lojalitás elv értelmében a nemzeti bíróságoknak úgy kell értelmeznie a nemzeti jogot, hogy az a puha uniós jogforrásnak (konkrétan az adott ajánlásban foglaltaknak) is megfeleljen.
Az EUMSZ 292. cikke általános jogkörrel feljogosítja a Tanácsot arra, hogy az EU hatáskörébe tartozó ügyekben ajánlásokat bocsásson ki.

2.) Az uniós jog alapelvei
Az uniós jog alkotmányos alapjait jelentő elveket az EUB az uniós jog értelmezésére irányuló ítélkezési gyakorlatában fejlesztette ki. Az EUB által kialakított jogelvek az uniós jogi aktusok alkalmazásának és értelmezésének olyan alapvető követelményeit határozzák meg, amelyeket a tagállami bíróságoknak és hatóságoknak a jogalkalmazás során követniük kell.

a.) Az uniós jog elsőbbsége, autonómiája
Ennek lényege, hogy a Szerződések és az azok alapján az EU által elfogadott jogi aktusok, az EUB ítélkezési gyakorlata által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek. Ez a tagállami

- jogalkotót arra kötelezi, hogy ne alkosson az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályokat,
- a jogalkalmazó szerveket (bíróság, közigazgatási szervek) pedig hivatalból arra kötelezi, hogy félretegyék az uniós jogba ütköző nemzeti jogot és azzal szemben az uniós jogot alkalmazzák, vegyék figyelembe az EUB ítélkezési gyakorlatát.

Az uniós jog elsőbbsége alapján az EUB a C-106/77. számú ügyben kimondta, hogy az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályt az eljáró bíróság akkor sem alkalmazhatja, ha azt a nemzeti jogalkotó még nem helyezte hatályon kívül, illetve az adott állam alkotmányos eljárás során még nem semmisítette meg:

„18 Annak elismerése ugyanis, hogy azok a nemzeti jogalkotási aktusok, amelyek jogtalanul behatolnak a Közösség jogalkotói hatásköre alá tartozó területre vagy más módon összeegyeztethetetlenek a közösségi jog rendelkezéseivel, bármiféle jogi hatással rendelkeznének, a tagállamok által a Szerződés értelmében feltétel nélkül és visszavonhatatlanul vállalt kötelezettségek tényleges jellegének tagadását jelentené, és ezáltal a Közösség alapjait kérdőjelezné meg. . . .

24 Az első kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy a közösségi jogi rendelkezéseket – hatáskörének keretei között – alkalmazni hivatott nemzeti bíróság köteles biztosítani e normák teljes érvényesülését, szükség esetén – saját hatáskörénél fogva – anélkül eltekintve a nemzeti jogszabályok közösségi joggal ellentétes, akár azt követő rendelkezéseinek alkalmazásától, hogy kezdeményeznie kellene, vagy meg kellene várnia, hogy a nemzeti jogszabályt előzetesen, jogalkotási vagy bármely más alkotmányos eljárás útján megsemmisítsék.".

A jelen ügyben eljáró bíróságok éppen ellenkező álláspontot foglaltak el, elsődleges tényként a határon átnyúló elem bizonyítását kívánták meg, másodsorban arra hivatkoztak, hogy az AB 26/2013.(X.4.) AB határozatában a Módtv.2. rendelkezéseit nem ítélte alaptörvény-ellenesnek.

b.) Az uniós jog közvetlen hatályának elve

Ezen elv szerint az uniós jog rendelkezéseire a magánszemélyek (természetes és jogi személyek) közvetlenül jogot alapíthatnak. Ebből következően a magánszemélyek az EUB által meghatározott feltételeknek megfelelő uniós normákra közvetlenül hivatkozhatnak a nemzeti bíróságok előtt és kérhetik, hogy a tagállami bíróság ítéletét az uniós jogra alapítsa. Annak ellenére, hogy keresetünket az uniós jog megsértésére is alapítottuk, ennek vizsgálata során a bíróságok:

- kizárólag a határon átnyúló elem fennállását/fenn nem állását, valamint azt vizsgálták, hogy
- a uniós polgárok milyen arányban vették igénybe a PA-kon történő játéklehetőséget.

A közvetlen hatály elve az eljárások során fel sem merült.

c.) A közvetlen alkalmazhatóság elve

Az uniós jog bizonyos elemei (szerződések, rendeletek, határozatok) külön tagállami jogi aktus meghozatala nélkül közvetlenül a tagállami (belső) jog részévé válnak. Alkalmazhatóságuknak nincsenek, nem lehetnek nemzeti jog által meghatározott feltételei, nem igényelnek végrehajtási intézkedéseket.

d.) A közvetett hatály – értelmezési kötelezettség elve

Ez az alapelv azt a kötelezettséget rója a jogalkalmazó tagállami bíróságokra, hogy a nemzeti jogot lehetőség szerint akként értelmezzék, hogy az biztosítsa az irányelvek hatékony érvényesülését, azaz a nemzeti jogot úgy kell értelmezni, hogy az összhangban legyen az uniós irányelvekkel. A bíróságok ezen értelmezést meg sem kísérelték, figyelembe sem vették, hogy mind a Módtv.1., mind a Módtv.2. sértette a szolgáltatásnyújtás szabadságának érvényesülését.

e.) A kölcsönös elismerés elve

Az elv azt jelenti, hogy a tagállamok – egységes uniós jog hiányában, vagyis az ún. nem harmonizált területeken – kötelesek elismerni és tiszteletben tartani egymás nemzeti jogát, szabványait és nem akadályozhatják, illetve nem korlátozhatják az uniós szabadságok érvényesülését az eltérő tagállami szabályokra hivatkozással.

[redacted] [redacted]

f.) Az alapvető jogok

Az EUB ítélkezési gyakorlata az uniós jog jogszerűségének zsinórmértékeként a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból, illetve az EJEE által meghatározott általános jogelveknek, az alapvető jogoknak való megfelelést tekinti. Az alapvető jogelvek körébe egyrészt az alapvető emberi jogok, másrészt a jogalkotás és jogalkalmazás jogállami elveit sorolhatjuk. Ez utóbbi körbe tartoznak pl. a jogbiztonság, jogos várakozások, arányosság, egyenlőség, szubszidiaritás elvei.

Az alapvető jogok az uniós jogrend immanens részei, amelyek általános elvekként mind az uniós jogalkotásban, mind az uniós jog értelmezése, mind alkalmazása során érvényesülniük kell. Forrásai az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény, valamint a tagállamok közös alkotmányos hagyományai. Az unió által védett alapvető jogokat a Charta foglalja össze. A Charta az uniós polgárokat megillető politikai, polgári, gazdasági és szociális jogokat, szabadságokat és elveket tartalmazza. Ezeket hat címben foglalja össze. Jelen ügy szempontjából a II. cím alatt szereplő „Szabadságok" közül a 17. cikkben szereplő tulajdonhoz való jog is az alapvető jogok között szerepel.

A Charta címzettjei az uniós intézmények, szervek és hivatalok, valamint a tagállamok, ha az uniós jog végrehajtásához kapcsolódóan intézkednek (Charta 51. cikk).

Az alapvető jogokat a jogalkotó Magyar Állam alperes a módosító törvények megalkotása során teljes mértékben figyelmen kívül hagyta:

- gyakorlatilag 24 óra alatt felperes tulajdonát (a PA-kat) annulálta, szemben a Charta 17. cikkében foglalt tulajdonvédelmi kötelezettséggel,
- a jogbiztonságot nem tartotta szem előtt, mert nem biztosított kellő felkészülési időt az alapvetően megváltozott jogszabályi környezethez történő alkalmazkodásra,
- az arányosságra sem volt figyelemmel, mert a tiltást alátámasztó legfőbb indokok (játékfüggők számának csökkentése, az emberek vagyonának megőrzése) nem valósultak meg (a játékfüggők száma nőtt, a szerencsejátékra fordított összeg szintén emelkedett), s ezzel szemben mintegy 1.200 vállalkozás megszűnt, a tulajdonosok/ügyvezetők/munkatársak rövidebb-hosszabb időre munkanélküliek lettek, a vállalkozás tulajdona „megsemmisült", a vállalkozásoknak elmaradt bevétele/haszna is keletkezett,
- az egyenlőség elve is sérült, mert a Módtv.2. kizárólag a játéktermekben üzemeltetett PA-k további működtetését tiltotta meg, de a kaszinókban jelenleg is egyre nagyobb számban üzemelnek PA-k.

Az uniós jogforrási rendszerét az alábbi jogelvek hatják át:

- A diszkrimináció tilalma (jogegyenlőség elve), mely szerint az összemérhető helyzetekben azonos, az eltérő helyzetekben eltérő elbírálásra van szükség. Ettől csak objektív okokkal indokolható esetben lehet eltérni.
- A jogbiztonság elve, mely azt jelenti, hogy
  - a jogszabály hatályba lépési időpontját úgy kell meghatározni, hogy addigra azt az érintettek megismerhessék,
  - a jogszabály egyértelmű, világos, pontos fogalmakat, szövegezést tartalmazzon,
  - csak kivételesen lehet a jogszabály visszaható hatályú, de az érintettek elvárásait tiszteletben kell tartani,
  - a jóhiszeműen szerzett jogokat tiszteletben kell tartani.
- A jogos elvárás elve akkor alkalmazható, ha a jogalany kellő körültekintéssel, ésszerű előrelátással nem számíthat arra, hogy egy adott helyzet jogi szabályozása átmeneti intézkedés nélkül, hirtelen előnytelenül megváltozik és az eljárása nem volt jogszerűtlen vagy spekulatív jellegű.

Ezeket a jogelveket a jogalkotó Magyar Állam alperes nem érvényesítette a jogalkotási eljárás során, mert

- kizárólag a játéktermekben üzemeltetett PA-k működését tiltotta meg a Módtv.2. hatálybalépésével (diszkrimináció), de ugyanilyen megkülönböztető módon rendelkezett a Módtv.1. is,

- a Módtv.2. 24 óra alatt lépett hatályba, megismerésére nem volt idő, de a Módtv.1. esetén sem volt kellő idő egy megalapozott, hosszabb távra kiható döntés meghozatalára,
- a pontos megfogalmazás is csorbát szenvedett, mert a Módtv.2. a szerencsejáték szervezői engedélyt nem hatálytalanította,holott ez magában hordozta a visszaélés lehetőségétm
- a PA-üzemeltetők jogos várakozása volt a szerver alapú rendszerben történő további működési lehetőség megvalósulása, az erre vonatkozó rendelkezések hatálytanítása a korábban jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogaikat sértette,
- a jogos elvárás megalapozott volt, mert jogszabályok alapozták meg az új rendszer bevezetésének realitását.

Összegezve: a PA-üzemeltetők (így a [redacted] is) megalapozottan bíztak tevékenységük további folytatásának reális lehetőségében, kellő körültekintés, előrelátás mellett sem következtethettek arra, hogy tevékenységüket a jogalkotó egyik napról a másikra meg fogja tiltani - hisz az új rendszer szabályait több törvény is megfogalmazta.

3.) A tagállamok kötelezettségei az uniós jog érvényesülése érdekében (lojalitás elve)
A tagállamokat az EUSZ 4. cikke alapján terhelő lojális együttműködési kötelezettség az uniós jog hatékony érvényesítésének kötelezettségét rója általában a tagállamokra, illetve a tagállamok jogalkotó, jogalkalmazó szerveire. A lojalitás elvének fogalmából következően a kötelezettségek tartalmuk szerint a tagállamokat aktív cselekvésre, intézkedésre vagy valamilyen cselekvéstől tartózkodásra kötelezik. A 4. cikk (3) bekezdése a tagállami kötelezettséget akként határozza meg, hogy
- a tagállamok a Szerződésből, illetve az EU intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket,
- a tartózkodási kötelezettség alapján a tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyezteti az EU célkitűzéseinek megvalósítását,
- a harmadik elem a segítési kötelezettség, amelynek következtében a tagállamok segítik az EU-t feladatainak teljesítésében.

Az általános kötelezettség teljesítésének alanyai:
- A tagállami jogalkotó szervek. Az uniós jog végrehajtásában meghatározó szerepük van, mely elsősorban az uniós jog átültetése érdekében történő jogalkotásban bír jelentőséggel.
- A tagállami közigazgatási szervek. Az uniós jog végrehajtói, tevékenységük során az uniós jogot kötelesek alkalmazni, és érvényesülésüket biztosítani.
- A tagállam igazságszolgáltató rendszere. A tagállami bíróságok az uniós jogi elemet tartalmazó jogvitákban az uniós jogot kötelesek alkalmazni. Ilyen esetben a tagállami bíró a nemzeti eljárásjogi törvény(ek) alapján jár el, de az ítéletet az uniós anyagi jogra kell alapítania.

A hazai jogalkotási szabályok betartásának elmulasztása magában hordozta az uniós szabályok figyelmen kívül hagyását is. A jogalkotó minisztérium az egyéni képviselői indítvány előterjesztésekor – bár tételes adatok álltak rendelkezésére – nem vizsgálta az indítvány várható hatásait, bár a Kormány képviselője az Alkotmányügyi Bizottság ülésén nem támogatta a tételes játékadó ötszörösére emelését, de azt nem indokolta meg. A Módtv.2. esetén a jogalkotó nem volt figyelemmel sem a tulajdon szentségére, védelmére, sem a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó uniós szabályozásra, de a 98/34/EK Irányelv moratóriumra vonatkozó rendelkezését sem tartotta be.

A bíróságok az eljárás során az uniós jogra alapított kárigényünket lényegében nem vizsgálták, kizárólag a határon átnyúló elem bizonyítására koncentráltak, s arra, hogy milyen számban fordultak meg a játéktermekben uniós polgárok. Nem voltak arra sem figyelemmel, hogy az AB a 26/2013.(X.4.) AB határozatában a kártalanítást, mint jogállami követelményt fogalmazta meg.

[redacted]

4.) A magyar jogrendszer és uniós jog kapcsolata

Varju Márton: „A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tíz év tapasztalatai" című munkájában (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont 2016. A magyar jogrendszer állapota című tanulmánykötet) vizsgálta a két jogrendszer kapcsolatát. Ennek során számos megállapítást tett, melyet konkrét példákkal támasztott alá. Jelen per szempontjából a megállapítások abból a szempontból lényegesek, hogy milyen mértékben kell figyelembe venni az uniós joganyagot a hazai jogalkotás/jogalkalmazás során. Az anyag főbb megállapításait a következőkben lehet összegezni (nem szószerinti formában). Az uniós jog tagállami jogrendszerekkel való kapcsolatát a megfelelés és meg nem felelés kettőssége jellemzi. Ez következik az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott hűség elvéből, mely érdemi és eljárási kötelezettségekkel szorítja keretek közé a tagállamok magatartását, az akaratnyilvánításuk formáját adó jogrendszereiket is.

A hűség elve
- igazodást,
- önmegtartóztatást, valamint
- együttműködést

vár a tagállamoktól. A jogrendszerek szintjén ez
- az uniós jogi kötelezettségeknek való folyamatos és aktív megfelelést,
- azok hatékony érvényesítését és kikényszerítését, valamint
- érvényesülésük megakadályozásától való tartózkodást

jelenti.

A hűség elve mellett párhuzamosan érvényesül az uniós jog hatékony kikényszerítésének elve az EUB ítélkezési gyakorlatában, mely a nemzeti jogrendszerek olyan területein érvényesíti a megfelelés kötelezettségét, amelyekben a tagállamok jogi szabályozási autonómiát élveznek.

Az arányosság elvéből következik az az általános elvárás is, hogy a jogosultság gyakorlását feltételhez kötő tagállami szabályozásnak:
- kellően pontos, világos és objektíve meghatározott tartalmának kell lennie,
- kellő módon keretek közé kell szorítaniuk az alkalmazásuk során megengedett mérlegelési jogkörből eredő választási lehetőségeket,
- a kapcsolódó hatósági döntésekkel szemben lehetővé kell tenniük a bírói felülvizsgálat lehetőségét.

Az arányosság e feltételeinek sérelmét állapította meg az EUB az alábbi ítéletekben: C-483/99. számú ügyben (50-52. pontok), C-463/00. számú ügyben (74-76. pontok).

A tagállami szabályozásnak:
- alaposan előkészítettnek,
- hatásukat illetően megfelelően célzottnak,
- pontosan szabályozottnak

kell lenniük.

Ezt fogalmazta meg az EUB az alábbi ítéleteiben: a C-483/99. számú ügyben (48. pont) és a C-463/00. számú ügyben (72. pont).

Ismét Varju Márton korábban megjelölt tanulmányának megállapításaira hivatkozunk.

Az uniós jogból eredő megfelelési kötelezettség formális és érdemi alkalmazkodást kíván meg a magyar jogrendszertől, de ezt a megfelelési kötelezettséget az uniós jog kiterjesztően értelmezi.

A megfelelési kötelezettség a hazai jogalkotó és jogalkalmazó szervektől kiemelt körültekintést vár el minden olyan esetben, amikor a tagállami magatartás az uniós jog hatálya alá esik.

A jogalkotási, jogszabály módosítási, valamint deregulációs kötelezettségek terén hazánk kiemelt gondosságot tanúsított. A megfeleltetés kiemelt kormányzati feladatot jelentett a csatlakozás előtt és után is.

A jogalkalmazási (ítélkezési) gyakorlat, különösen a Kúria (korábban LB) elvi döntései megteremtették az uniós jog hazai bírói alkalmazásának feltételeit. Ismertek a főbb jogalkalmazási elvek:
- az uniós jog elsőbbsége és közvetlen hatálya,

- uniós rendeletek közvetlen alkalmazhatósága,
- az előzetes döntéshozatal kérésével kapcsolatos jogok és kötelezettségek,
- az uniós jog alapján a nemzeti bíróságokat terhelő jogértelmezési kötelezettségek.

Összegzésként a szerző – a rendelkezésére álló információk alapján – megállapítja, hogy a magyar jogrendszer az uniós megfelelési kötelezettség fényében megfelelő, megbízható teljesítményt nyújt. E megállapítást két jelentősnek ítélt hiányosság árnyalja:
- sok esetben, bár megtörténik a megfelelési kényszer észlelése, azt próbálják is teljesíteni, de ennek nem sikerül maradéktalanul eleget tenni, illetve az uniós kötelezettség hazai jogrendbe történő illesztése nem valósul meg maradéktalanul,
- elsősorban a gazdaságszabályozás terén megállapítható, hogy a magyar jogalkotó szándékosan megszegte az uniós kötelezettségeit, illetve nem állt tőle távol az uniós kötelezettségek szempontjából opportunistának vagy rosszhiszeműnek minősíthető szabályozási gyakorlatok követése.
A példák azt igazolják, hogy rendszeres gyakorlatról, magatartási trendekről beszélhetünk, melyek a magyar jogrendszer egészét érintő problémaként is értékelhetők.

Az eljáró bíróságok ebből a szempontból sem vizsgálták a jogalkotói magatartást, kizárólag annak bizonyítására helyeztek hangsúlyt, hogy ténylegesen megvalósult-e a határon átnyúló elem, azaz milyen nagyságrendben játszottak uniós polgárok a [redacted] játéktermeiben.

5.) Az állami kárfelelősség uniós szinten
A Római Egyezmény alapján a természetes és jogi személyek a Bizottsághoz – majd 1988. 11. 01-től az EJEB-hez – fordulhatnak az Egyezményben és kiegészítő jegyzőkönyveiben biztosított alapvető jogaik megsértése miatt.
Az EU-hoz csatlakozást követően a közösségi jog elsőbbsége nem pusztán a tagállamok jogharmonizációs kötelezettségét jelenti, hanem azt is, hogy a két jogrend ütközése esetén az adott nemzeti bíróság köteles a közösségi joggal ellentétes nemzeti jogot (normát) figyelmen kívül hagyni, mintha nem is létezne. Ezt fogalmazta meg az EUB a C-106/77. ügyben hozott ítéletében:
„A közösségi jogi rendelkezéseket – hatáskörének keretei között – alkalmazni hivatott nemzeti bíróság köteles biztosítani e normák teljes érvényesülését, szükség esetén – saját hatáskörénél fogva – anélkül eltekintve a nemzeti jogszabályok közösségi joggal ellentétes, akár azt követő rendelkezéseinek alkalmazásától, hogy kezdeményeznie kellene vagy meg kellene várnia, hogy a nemzeti jogszabályt előzetesen, jogalkotási vagy bármely más alkotmányos eljárás útján megsemmisítsék.".
Tehát amennyiben a bíróság eljárása során a közösségi joggal ellentétes nemzeti szabályozást állapít meg, akkor azt nem kell alkalmaznia - függetlenül attól, hogy a jogalkotó vagy az AB hatályon kívül helyezte, vagy nem. Jelen ügyben nyilvánvaló volt, hogy a Módtv.1. és Módtv.2. nem felel meg az uniós jognak, jogelveknek, mint azt az EUB C-98/14. számú ítéletében megállapította, ennek ellenére a bíróságok ennek figyelembe vétele nélkül hozták meg döntésüket.

Mindez szorosan összefügg a közösségi normák közvetlen hatályával. Ha a közösségi jogszabály elegendően pontos és feltétlen érvényű, akkor az alkalmazható és közvetlen jogviszonyt hoz létre az állam és a közösségi jog más alanyai (természetes személyek, gazdasági vállalkozások stb.) között.
Az EUSZ 2. és 3. cikkei alapján az a következtetés vonható le, hogy a közösségi jog nemcsak a szerződést kötő államok kötelezettségeit teremtette meg, hanem saját és önálló jogrenddel rendelkező olyan államok társulását, ahol a jognak az államokon kívül a polgárok (társaságok, jogi személyek) is jogalanyai.
Az EUB a C-26/62. számú ügyben kifejtette, hogy az állami szuverenitást korlátozó olyan jogrend jött létre, amelynek jogalanyai az egyének is. Az elsődleges jog közvetlen hatályú rendelkezéseire a magánszemélyek is közvetlenül hivatkozhatnak. Az Irányelv vonatkozásában a Bíróság arra az álláspontra helyezkedett (Van Duyn-ügy, C-41/74.), hogy a rendeletek közvetlen hatályából nem lehet arra következtetni, hogy az irányelvnek nem lehet ilyen hatása (hatálya), ez gyengítené az ilyen intézkedés hasznos hatását (effet utile): „*11 Az Egyesült Királyság úgy érvelt, hogy a Szerződés 189.*

[redacted] [redacted]

cikke különbséget tesz a rendelet, az irányelv és a határozat hatálya között, ezért tehát azt kell vélelmezni, hogy a Tanács, mivel irányelvet, és nem rendeletet fogadott el, azt akarta, hogy ez a jogi aktus hatályában különbözzön a rendelettől, s következésképpen ne legyen közvetlenül alkalmazandó.
12 Ugyanakkor, bár a 189. cikk rendelkezései alapján a rendeletek közvetlenül alkalmazandók, és természetükből adódóan közvetlen hatállyal bírnak, ebből nem következik az, hogy az e cikkben felsorolt egyéb jogi aktusok soha nem rendelkezhetnek hasonló hatállyal.
Az irányelv 189. cikk által elismert kötelező jellegével összeegyeztethetetlen lenne annak elvi kizárása, hogy az érintett személyek hivatkozhassanak az abban meghatározott kötelezettségre.
Különösképpen azokban az esetekben, amikor a Közösség hatóságai irányelvekben kötelezték a tagállamokat arra, hogy meghatározott magatartást kövessenek, egy ilyen jogi aktus hatékony érvényesülése sérülne, ha a jogalanyok nem hivatkozhatnának rá a bíróságok előtt, és a nemzeti bíróságok a közösségi jog elemeként nem vehetnék azt figyelembe.
A 177. cikk, amely lehetővé teszi a nemzeti bíróságoknak, hogy az intézmények kivétel nélkül valamennyi jogi aktusának értelmezését és érvényességét illetően a Bírósághoz forduljanak, magában foglalja azt is, hogy a jogalanyok hivatkozhatnak ezekre a jogi aktusokra e bíróságok előtt.
Minden egyes esetben meg kell vizsgálni, hogy a szóban forgó rendelkezés természete, rendszere és kifejezései alapján alkalmas-e közvetlen hatály kiváltására a tagállamok és a magánszemélyek közötti jogviszonyokban.".
Az EUB a C-8/81.számú ügyben érvelését tovább fejlesztette, s lényegében kimondta, hogy az Irányelv is rendelkezik adott ügyben kötelező hatállyal (21-23. pontok).

Összegezve: az EUB joggyakorlata folytán minden uniós polgár (jogi személy is) alanyi jogosultsággal hivatkozhat az elsődleges vagy másodlagos közösségi jogi normára, ha az feltétlen, elég pontos (egyértelmű) – Irányelv esetén a honosítási idő is letelt –, és a norma az egyénre jogokat és kötelezettségeket keletkeztet.
Ezt az alapvető követelményt az eljáró bíróságok nem vették figyelembe, kizárólag a tevékenység határon átnyúló ténylegességét vizsgálták, s azt, hogy a [redacted] hazai játéktermeiben milyen arányban vették igénybe a PA-kon történő játéklehetőséget uniós polgárok.

6.) A tagállamok kártérítési felelőssége az uniós jog megsértése esetén
a.) A tagállami kárfelelősség kialakítása
A tagállamok kártérítési felelősséggel tartoznak a magánszemélyeknek azokért a károkért, amelyek az uniós jogból eredő kötelezettségeik megsértése következtében keletkeztek.
Az elvet az EUB a C-6/90. és C-9/90 sz. (Andrea Francovich és Danila Bonifaci) egyesített ügyekben fejtette ki.
Az EUB C-46/93. és C-48/93. sz. [(Brasserie du Pecheur Deutschland Bundesrepublik SA és a C-48/93. sz. The Queen kontra Secretary for Transport, ex parte Factortame Ltd. és társai (továbbiakban: Brasserie-ügy)] egyesített ügyekben a fentieket kiterjesztve általános érvénnyel leszögezte, hogy a tagállamok kártérítési felelősségének alapja lehet a közösségi jogból eredő bármilyen kötelezettség tagállami vagy tagállami szervek általi megsértése is. Az EUB úgy ítélte meg, hogy *„. . .az elv érvényes a közösségi jog tagállam általi megsértésére, függetlenül attól, hogy az állam melyik szerve felelős a cselekményért vagy mulasztásért.".* Ez az állami szerv lehet a jogalkotó hatóság is, mint jelen ügyben történt.
Az EUB tovább ment a C-224/01. sz. (Gerhard Köbler) ügyben, amikor kimondta, hogy a tagállam kártérítési felelősséggel tartozik akkor is, ha az uniós jog megsértése egy olyan tagállami bíróságnak tudható be, amelynek a határozata ellen már nincs lehetőség rendes jogorvoslattal élni.

b.) A tagállamnak az uniós jog megsértéséért fennálló kártérítési felelősségének feltételei
Az EUB a Brasserie-ügyben általános érvénnyel meghatározta a tagállami kártérítési felelősség megállapításának feltételeit (ez az ún. Brasserie-teszt). Kifejtette, hogy *„a közösségi jog három feltétel együttes fennállásakor biztosítja a kártérítéshez való jogot, nevezetesen a megsértett jogi aktus célja, hogy az egyéneket jogokkal ruházza fel, továbbá a jogsértés kellően súlyos, és fennáll a közvetlen*

okozati összefüggés a kötelezettség állam általi megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között.".

Az EUB szerint e hármas konjunktív feltételrendszer fennállása szükséges ahhoz, hogy az állam felelősségét meg lehessen állapítani az uniós jog megsértésével okozott károkozás miatt (tehát a magánszemélyek kártérítést követelhessenek): *„A három feltétel szükséges és elégséges ahhoz, hogy egyének számára kártérítéshez való jogot keletkeztessen, ugyanakkor nem lehet kizárni, hogy az állami felelősség kevésbé szigorú feltételek mellett is megállapítható legyen a nemzeti jog alapján.".*

Az EUB hivatkozva az effet utile elvre rámutatott, hogy *„. . . ezek a feltételek egyrészről kielégítik a közösségi normák teljes érvényesülésének, és az általuk biztosított jogok tényleges védelmének követelményét.".* A feltételek tehát a következők:

- az első feltétel az uniós jog jogkeletkeztető tartalmából kiindulva megállapítja, hogy a Szerződésnek az ügyekben hivatkozott cikkei – EGK-Szerződés 30. és 52. cikk – az egyének számára jogokat is keletkeztetnek, amelyeket a nemzeti bíróságoknak védelemben kell részesíteni, tehát nyilvánvaló, hogy az első feltétel teljesül.
- a második feltétel tekintetében rámutatott: *„. . . a döntő tényező annak megállapításához, hogy egy tagállami jogsértés kellően súlyos-e az, hogy az érintett tagállam mérlegelési jogkörének korlátait nyilvánvalóan és súlyosan megsértette-e.".* E tekintetben az EUB hangsúlyozta, hogy a tagállamok felelősségének megállapítására vonatkozó feltételek lényegében megfelelnek a Közösség azon felelősségének, amely akkor áll fenn, ha a Közösség intézményei az általuk elfogadott jogellenes normatív aktusokkal az egyénnek kárt okoznak, amelyet az EUB a Szerződés 215. cikkére (EUMSZ 340.cikk) vonatkozó ítélkezési gyakorlatában fejtett ki.
- a harmadik feltételt illeően a jogsértés és a kár közötti összefüggés vonatkozásában az EUB rámutatott, hogy *„. . . a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik annak ellenőrzése, hogy fennáll-e közvetlen okozati összefüggés a kötelezettség állam általi megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között.".*

Összegezve: azok a magánszemélyek, akiknek az állam az uniós jog megsértésével kárt okoz, a nemzeti bíróság előtt – a tagállami peres eljárás szabályai szerint – érvényesíthetnek kártérítési igényt az állammal szemben. Az állam kártérítési felelősségének megállapításához a hármas feltételrendszer valamennyi feltételének fennállását bizonyítani szükséges.

Jelen ügyben a három feltétel fennáll:

- az Szjtv. és a Vhr. – a Módtv.2. hatályba lépése előtt – az ezen jogszabályokban előírt feltételeknek megfelelő vállalkozásokat azzal a joggal ruházta fel, hogy játéktermeikben PA-kat üzemeltethetnek – ezzel a jogosultsággal a [redacted]ft. 1995. óta rendelkezett,
- a jogsértés kellően súlyos, mert a S[redacted] tulajdona (a PA-k) megsemmisült és egyéb kárai is keletkeztek,
- az ok-okozati összefüggés nyilvánvaló, mert a kár azért következett be a vállalkozás vagyonában, mivel engedélyezett tevékenységének végzését a jogalkotó Magyar Állam alperes a Módtv1. hatályba léptetésével jelentősen korlátozta, majd a Módtv.2. tiltó rendelkezésével egyik napról a másikra megszüntette.

7.) A szolgáltatásnyújtás szabadsága és korlátozásának feltételei

A szolgáltatás nyújtás jogalanya egyrészt a szolgáltatás nyújtója, másrészt a szolgáltatást igénybe vevő jogalany, tehát kétpólusú jogviszony. A szolgáltatás nyújtójának kötelessége, hogy a szolgáltatást meghatározott feltételek mellett és időtartamban nyújtsa az azt igénybe venni szándékozók számára (ez a gyakorlatban meghatározott engedélyhez, bejelentéshez kötöttséget jelent, s általában – a hatóság vagy a szolgáltató által meghatározott – nyitvatartási időt jelent). A szolgáltatást igénybe vevőnek szuverén döntése a tényleges igénybevétel. Tehát a szolgáltatást nyújtójának kötelezettsége, hogy rendelkezésre álljon, biztosítsa, hogy az igénybe vevőnek lehetősége legyen a szolgáltatás igénybevételére. Tehát a szolgáltatásnyújtás tényének (azaz a rendelkezésre állásnak) akkor is fenn kell állnia, ha azt senki ténylegesen nem veszi igénybe. Ezt állapította meg az EUB az alábbi ítéleteiben: C-151/13. sz. ítélet (36. pont), C-463/14. sz. ítélet (38. pont).

[redacted]

A szolgáltatás nyújtása és a személyek szabad áramlása szorosan összefüggő szabadságjogok. A szolgáltatásnyújtás azzal lesz uniós-szintű, hogy az igénybe vevők bármelyik tagállamba utazva igénybe vehetik a másik tagállamban nyújtott szolgáltatást.

Az EUMSZ 57. cikke szerint szolgáltatás a rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás. Ebből következően a szerencsejáték lehetőségének biztosítása is szolgáltatás, mint az megállapítja sz EUB C-409/06. számú ügyben hozott ítéletének 43. pontja: *„E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy – amint az az állandó ítélkezési gyakorlatból következik – az olyan tevékenységek, amelyek fizetés ellenében lehetővé teszik valamely szerencsejátékban való részvételt, az EK 49. cikk értelmében vett szolgáltatási tevékenységeknek minősülnek (lásd többek között a C-275/92. sz. Schindler-ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-1039. o.] 25. pontját, valamint a C-67/98. sz. Zenatti-ügyben 1999. október 21-án hozott ítélet [EBHT 1999., I-7289. o.] 24. pontját). Ugyanez érvényes a szerencsejátékok reklámjára és lebonyolítására, amely tevékenységek csak konkrét formái azon játékok szervezésének és működésének, amelyekhez e tevékenységek kapcsolódnak (lásd többek között a fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítélet 22. és 23. pontját).".*

Jelen ügyben a szolgáltatásnyújtás lehetősége biztosított volt, mert felperes az általa meghatározott (az SZF-nek bejelentett) időtartamban köteles volt nyitva tartani az által üzemeltetett játéktermeket, vagy annak változását bejelenteni az SZF-nek (ennek elmaradását bírsággal is szankcionálták). A játéktermekben a PA-kon történő játékot igénybe vevők azonosítása nem történt meg, mert erre jogszabályi rendelkezés nem volt, mely hiányosságot nem lehet felperes mulasztásaként értékelni. E kérdésben bármilyen szóbeli bizonyítás (pl. tanú meghallgatás) csak valószínűségét alapozza meg annak, hogy felperes játéktermeiben uniós polgárok is játszottak. Egyetlen tárgyi bizonyíték lehetséges, amennyiben az uniós polgár valamilyen okból panaszt tett, vagy részére nagyobb összegű nyeremény-kifizetés történt, s ezekről jegyzőkönyv készült. A bizonyításra egyébként sincs szükség, mert az EUB ítélkezési gyakorlata szerint a szolgáltatás nyújtása megvalósul a rendelkezésre állással (ld. fenti két ítéletet). Ugyanezt megállapítja az EUB az azonos jogalapú/tényállású C-98/14. sz. ügyben hozott ítéletének 26. pontjában: *„ Márpedig az olyan szolgáltatások, amelyeket valamely tagállamban letelepedett szolgáltató e tagállam elhagyása nélkül nyújt valamelyik másik tagállamban letelepedett címzett számára, az EUMSZ 56. cikk értelmében vett határon átnyúló szolgáltatásnyújtást képeznek (lásd ebben az értelemben: Alpine Investments ítélet, C-384/93, EU:C:1995:126, 21. és 22. pont; Gambelli és társai ítélet, C-243/01, EU:C:2003:597, 53. pont; Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-211/08, EU:C:2010:340, 48. pont).".*
Mindezek mellett azt is tényként kell megállapítani, hogy a személyek szabad áramlásának elve következtében indifferens a játékteremben a szolgáltatást igénybe vevők állampolgársága, mert a határokon a személyek indokolás nélkül átléphetnek, s az „uniós állampolgár" megnevezés végső soron a hazai állampolgárt is megilleti.

Az EUB mindhárom szabadságjog vonatkozásában megállapította, hogy az EUMSZ vonatkozó rendelkezései közvetlen hatállyal bírnak. A szolgáltatás nyújtásával kapcsolatosan ezt először a C-33/74. sz. (Van Binsberger ügy) ügyben állapította meg.

Az európai jog és joggyakorlat mindhárom szabadság kapcsán azonos logikát követ: tilos az adott szabadság tagállamok általi indokolatlan korlátozása az adott tagállam határán átnyúló szituációkban. Az alapszerződési szint szabályozásának célja elsősorban – negatív oldalról – a diszkrimináció tilalma, illetve – pozitív oldalról – az a követelmény, hogy a tagállamok azonos feltételek mellett biztosítsák a saját piacaikhoz való hozzáférést a más tagállamból származó gazdasági szereplők, vagy természetes személyek számára.

8.) A szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása

A három szabadság tekintetében a tagállamok jogosultak lehetnek arra, hogy a magánszemélyeket megillető szabadságok gyakorlását korlátozzák, feltéve, hogy ennek során betartják az EUMSZ, illetve az EUB ítélkezési gyakorlatában meghatározott feltételeket, az uniós jogelveket.

Az EUMSZ kimondja (52.,62. és 65. cikkek), hogy a szabadságok nem érintik azoknak a tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek az alkalmazhatóságát, amelyek közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból különleges elbánást írnak elő a külföldi állampolgárokra, társaságokra, szolgáltatókra nézve.

Valamely alapvető szabadság korlátozásának igazolásakor a közrend fogalmát szigorúan kell értelmezni, oly módon, hogy annak tartalmát az egyes tagállamok ne határozhassák meg egyoldalúan a közösségi intézmények ellenőrzése nélkül; ugyanakkor azok a sajátos körülmények, amelyek igazolhatják a közrend fogalmára történő hivatkozást, országonként és koronként változhatnak. Ezért e tekintetben a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörét – az EUMSZ-ben rögzített korlátok között – el kell ismerni.

A közérdeken alapuló kényszerítő indokok fogalmát az EUB az EUMSZ 49. és 56. cikkével kapcsolatos joggyakorlatában fokozatosan dolgozta ki, s folyamatosan alakulhat. A kényszerítő indokok az EUB joggyakorlata alapján a következők szerint összegezhetők:

- közrend, közbiztonság és közegészségügy az EUMSZ 52. és 62. cikke értelmében,
- a rendfenntartás a társadalomban,
- szociálpolitikai célok,
- a szolgáltatások igénybe vevőinek védelme,
- a fogyasztóvédelem,
- a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzése,
- a csalások megakadályozása,
- a tisztességtelen verseny megakadályozása, a környezet és a városi környezet védelme, beleértve a város- és vidéktervezést,
- a hatékony és eredményes igazságszolgáltatás megóvása.

A korlátozások alkalmazhatósága azonban nem lehet korlátlan. A tagállamok élhetnek az EUMSZ által biztosított korlátozási lehetőséggel, de azt csak a rendeltetésszerű joggyakorlás keretei között tehetik, és a tagállam köteles bizonyítani, hogy az általa alkalmazott korlátozás megengedhető, összeegyeztethető az európai joggal. Az EUB a C-55/94. sz. (Gebhard-ügy) ügyben fogalmazta meg a korlátozás rendeltetésszerű joggyakorlásának európai jog szerinti konjunktív feltételeit:

- megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni a belföldi és külföldi személyekre,
- közérdeken alapuló kényszerítő indokoknak kell alátámasztaniuk,
- alkalmasnak kell lennie az elérni kívánt cél megvalósítására és
- nem haladhatja meg a szükséges mértéket.

Lényegében ezt fogalmazza meg a hivatkozott C-55/94. számú ítélet 6. pontja: *„A Szerződés által garantált alapvető szabadságok gyakorlását akadályozó vagy kevésbé vonzóvá tévő nemzeti intézkedéseknek négy feltételnek kell megfelelniük: azokat megkülönböztetéstől mentesen kell alkalmazni; azokat a közérdeken alapuló kényszerítő követelményekkel kell igazolni; alkalmasnak kell lenniük a kitűzött cél elérésének biztosítására; és nem léphetik túl az eléréséhez szükséges mértéket.".*

Ha a korlátozó szabályozás akár egy feltételnek nem felel meg, akkor a korlátozás sérti az európai jogot, és nem lehet alkalmazni a közvetlenül alkalmazandó európai jogi rendelkezés alapján.

A teszt alkalmazására a konkrét ügyben a nemzeti bíró jogosult, akinek az EUB – előzetes döntéshozatali eljárás keretében – támogatást adhat: ebben az EUB megjelölheti, hogy a korlátozás igazolhatósága kapcsán mely tényállási elemek relevánsak (azaz a bírónak mit kell vizsgálnia). Mindezek alapján a nemzeti bírónak kell megítélnie, hogy a tagállami intézkedés korlátozásnak minősül-e, s ha igen, az igazolható-e, s hogy az előzetes döntéshozatali ítélet számára milyen mozgásteret biztosított.

[redacted] [redacted]

A C-243/01. sz. (Gambelli-ügy – szerencsejáték - fogadás) az EUB megállapította, hogy a szerencsejátékok, fogadások a társadalomra és az egyénre nézve erkölcsi, anyagi szempontból káros következményei igazolható okai lehetnek a korlátozásnak (ezt a nemzeti bíróságnak kell vizsgálnia). Ezen célok megvalósításához a korlátozásnak következetesen és szisztematikusan hozzá kell járulnia, hogy a fogadások csökkenjenek. Ugyanakkor az adott ügyben az EUB megállapította, hogy az állam a fogadások területén terjeszkedik, azt ösztönzi, támogatja – az államkincstár bevételének növelése végett. A nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a diszkrimináció nem áll-e fenn, valamint azt is, hogy a korlátozás nem lépte-e túl a cél eléréséhez szükséges mértéket.

A Módtv.2. hatályba lépése után a szerencsejáték szabályozásával kapcsolatos jogalkotói döntések – az idézett ügyben foglaltakhoz hasonlóan – nem feleltek meg a következetes és szisztematikus jogkövetés feltételeinek, mert

- szélesedett a játéklehetőségek helyszíneinek száma,
- újabb szerencsejátékfajták szabályozása történt meg,
- a szerencsejáték tevékenységhez kapcsolódó adózási feltételekben könnyítések léptek hatályba.

Mindez kétségessé teszi a Módtv.2. indokolásában, parlamenti előterjesztésében megfogalmazott nemes célok jogalkotó általi megvalósulásának realitását, inkább arra utalnak, hogy a tiltás célja a szerencsejáték iparág alanyainak „átrendezése" volt.

Megítélésünk szerint világosan, adatokkal, iratokkal bizonyítottuk, hogy

a.) felperes kárt szenvedett

b.) az alperes megsértette az uniós jogot; és ezen belül

- felperes szolgáltatás nyújtási lehetőségét korlátozta,
- ez a korlátozás jogellenes volt; azaz
  - nem szolgált legitim célt,
  - nem volt alkalmas a kívánt cél elérésére,
  - a kívánt célhoz képest aránytalan volt,
- a tulajdonhoz való jogot korlátozta, majd „megsemmisítette",

c.) az uniós jog biztosította felperes számára a szolgáltatásnyújtás lehetőségét (PA-üzemeltetés),

d.) a jogsértés kellően súlyos volt (felperes tulajdona megsemmisült). valamint

e.) az alperes kárt okozó magatartása és felperes kára között közvetlen az okozati összefüggés, a tételes játékadó ötszörösére emelése már korlátozta, tiltás pedig megtiltotta tulajdona hasznosítását.

Az EUB C-3/17. sz. ítéletének 62. pontja előírja, hogy a szolgáltatásnyújtás akadályozásával, indokoltságával, arányosságával kapcsolatos minden információt alperes köteles a bíróság rendelkezésére bocsátani, amely igazolja ezen követelmények teljesülését: *„E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága akadályozásának igazolására alkalmas célra hivatkozni szándékozó tagállam feladata, hogy a nemzeti bíróság rendelkezésére bocsásson minden olyan információt, amelyek alapján e bíróság megbizonyosodhat arról, hogy az említett intézkedés valóban megfelel az arányosság elvéből eredő követelményeknek (2014. április 30-i Pfleger és társai ítélet, EU:C:2014:281, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).".*

Az ítéletben megfogalmazott követelmények jelen ügyben nem teljesültek:

- az egyéni képviselői indítvány az arányos közteherviseléssel indokolta a tételes játékadó ötszörösére emelését, holott a rendelkezésére álló adatok alapján tudatában kellett lennie abban, hogy a TJB nem fedezi a drasztikusan megemelt tételes játékadó összegét
- a TJB több éves adatát alperes nem bocsátotta a bíróság rendelkezésére (bár azok az SZF-nél rendelkezésére álltak), melynek alapján a bíróság megalapozottan tudott volna döntést hoznia abban a kérdésben, hogy a tételes játékadó ötszörösére emelése megfelelt-e az arányos közteherviselés követelményének,
- a Módtv.2. törvény-javaslat írásbeli és szóbeli indokolása is általános megfogalmazásokat tartalmazott a tiltást illetően, de konkrét tényt/adatot nem jelölt meg, az alperes Magyar Állam jogi

képviselője az eljárás során ezt várakozások megfogalmazásával indokolta, de azt sem támasztotta alá egyetlen ténnyel/adattal sem,

- az arányosság tényét sem a Módtv.2., sem az alperes Magyar Állam jogi képviselője nem támasztotta alá egyetlen adattal, ténnyel sem, korábbi években készült tanulmányokat, riportokat csatolásával szándékozott igazolni a tiltás és a következmények arányosságát.

Az eljárás során a Magyar Állam alperes jogi képviselője a tiltás indokoltságát alátámasztó egyetlen adatot/tényt/információt nem bocsátott a bíróság rendelkezésére, csupán „várakozásokat" fogalmazott meg. Ezzel szemben konkrét adatokkal/tényekkel igazoltuk a várakozások megvalósulásának elmaradását. A bíróságok az ellentmondásokat nem próbálták tisztázni, tudomásul vették alperes érvelését, hogy szükségtelen a kitűzött cél tényleges elérése, megvalósulása, elegendő a várakozás megfogalmazása. Akkor felmerül a kérdés, hogy olyan célból is lehet jogszabályt alkotni, hogy a cél egy várakozás megfogalmazása, s annak már nincs jelentősége, hogy a várakozás ténylegesen, a gyakorlatban is megvalósul, avagy nem (ez lenne az ún. l'art pour l'art jogalkotás).

9.) Jogsértés súlyossága

A jogsértés súlyossága nem vitatható. Mint a károknál is megjelöltük a Módtv.1. hatályba lépése után jelentős mértékben csökkent a működtetett PA-k száma. Ezt éppen az alperes Magyar Állam jogi képviselője által más ügyekben is benyújtott – az SZF által készített – statisztikai kimutatás bizonyítja. Felperes ¼-ére csökkentette az általa működtetett PA-k számát. Ekkor a kára lényegében „elvi kár" volt, mert joggal bízott abban, hogy a szerver alapú rendszerben majd ismét működtetheti a PA-it. A Módtv.2. hatályba lépése az „elvi kárt" megvalósult, tényleges kárrá minősítette, mert felperes új rendszer megvalósulásával kapcsolatos várakozása elvesztette realitását. Ennek eredményeként a PA-k értéke annulálódott, a betiltott, de érvényes engedéllyel rendelkező PA-k bevételt/hasznot nem biztosítottak a tulajdonosnak – így elmaradt bevétele/haszna is keletkezett a vállalkozásnak. A PA-kat értékesíteni nem lehetett. A kár súlyossága abból a szempontból sem vitatható, hogy a tiltás következtében felperes egyetlen, kizárólag végezhető tevékenysége, mint megélhetési forrás, megszűnt. A [redacted]-nek új megélhetési forrást (foglalkozás, munkahely) kellett választania, de ez vonatkozott munkatársaira is.

Más szempontból a jogsértés súlyosságát az is bizonyítja, hogy a jogalkotó Magyar Állam alperes az általa alkotott jogalkotási szabályokat nem tartotta be, a tiltás esetén nem végzett előzetes hatásvizsgálatot, nem is mérlegelt semmi körülményt, de társadalmi egyeztetést sem végzett. Az Alkotmányügyi Bizottság ülésén a Kormány képviselője nem támogatta az ötszörös mértékű játékadó-emelést mértéket, de nem indokolta meg. Az előterjesztő Dr. Lázár János képviselőnek rendelkezésére álltak több éves TJB-adatok, minek alapján nyilvánvaló volt, hogy a TJB az ötszörösére emelt adó mértékének mintegy 50 %-át fedezi. Az alperes Magyar Állam döntéselőkészítő jogosultsággal rendelkező szerve semmit nem tett annak érdekében, hogy a döntést hozó Országgyűlés (konkrétan a képviselők) számára megfelelő – tényeket/adatokat tartalmazó – törvény-javaslat kerüljön előterjesztésre. A törvény-javaslat szóbeli előterjesztésekor sem hangzottak el tények/adatok, holott ezek éppen az előterjesztő államtitkár birtokában voltak.

10.) Közvetlen ok-okozati összefüggés

A PA-k üzemeltetése az 1991. augusztus 16.-án hatályba lépett Szjtv. alapján vált szabályozott piaccá. Ezt követően több módosítás szigorításokat vezetett be, valamint emelte a tételes játékadó összegét is. Az illegális PA-működtetést gyakorlatilag megszűntette az a módosítás (1995.), mely lehetővé tette vendéglátó egységekben a PA-működtetést.

A módosításokat minden esetben megelőzte az érdekképviselettel (MSZSZ) történő egyeztetés, valamint előzetes hatásvizsgálat, mely az adott időszak eljárási tapasztalatait és a tevékenység pénzügyi adatait (TJB és adó arányossága, befizetés teljesítése stb.) vizsgálta. Ennek alapján a döntések minden esetben meggyőzően hatottak az e területen működő vállalkozásokra, amit az is igazol, hogy a PA-

[redacted] [redacted]

kat működtető szerencsejáték szervezők, a játéktermek, a PA-k száma az évek során minimális mértékben változott. Ehhez az is hozzájárult, hogy a módosítások megismerésére megfelelő idő állt rendelkezésre (így a jogszabály-módosításhoz történő alkalmazkodásra is). Az engedélyező hatóság minden esetben részletes tájékoztatást adott szóban (esetenként írásban is) az érdekképviseletnek, annak tagjai számára.

A folyamatos szigorítások ugyanakkor mégis megnyugtatták a szerencsejáték szervező vállalkozásokat abban, hogy az Szjtv. módosításai a reális tények (azok szakszerű elemzése) alapján fognak bekövetkezni, azokat minden esetben időben megismerik, s lesz lehetőségük, hogy a változásokra felkészüljenek, ahhoz alkalmazkodjanak. Ez lényegében a bizalomvédelem elvét a gyakorlatban működtette. A bizalomvédelem elve egyébként sem azt jelenti, hogy egy tevékenység sohasem fog megszűnni, hanem azt, hogy amennyiben az mégis bekövetkezik, akkor arra a jogalkotó kellő felkészülési időt fog az érintettek számára biztosítani.

Ilyen előzmények után következett be a 2011. évi módosítás, amikor a Módtv.1. a tételes adó megötszörözése mellett meghatározta a szerver alapon – 2013. január 1-től – történő PA működtetés lehetőségét, mégpedig kedvezőbb – forgalomarányos 33 %-os – adózással. A szerver-rendszer lényege az volt, hogy az SZF-nek közvetlen „rálátása" lesz – a központi szerveren keresztül – az egyes PA-k napi forgalmára. Felperes készült az új rendszerben történő részvételre, tárgyalásokat folytatott az érintettekkel, az adatátviteli egység beépítésének finanszírozására megfelelő anyagi tartalékot tett félre.

Összességében minden körülmény arra utalt, hogy lesz egy új rendszer, amelyben a működtetés tovább folytatható, bár szigorúbb (pontosabban közvetlenebb) ellenőrzés mellett, de kedvezőbb adózási feltételekkel. Erősítette a várakozásba vetett bizalmat, hogy a szervezői személyi megfelelőséget (azaz a szerencsejáték szervezői engedély), valamint a játékterem létesítési feltételeket (játékteremengedély) a módosítások nem érintették, sőt a PA-kal szembeni műszaki követelmények sem változtak (PA-engedély), pusztán a PA közvetlen kapcsolatát kellett biztosítani a központi szerverrel. Tehát minden körülmény arra utalt, hogy felperes 2013. január 1-én visszaléphet a PA-működtetés piacára. Ez a várakozás a szokásos vállalkozói kockázat körébe sorolható, abban az esetben, ha a szerver-alapú rendszer ténylegesen megvalósul.

Mindezen megalapozott várakozással szemben 2012. 10. 10-én a jogalkotó hatályba léptette a Módtv.2.-t, melynek alapján 24 órán belül megtiltotta a PA-k kaszinón kívüli működtetését. Ezzel a döntéssel a jogalkotó annulálta a vállalkozási kockázat tényét, azaz olyan károkat eredményezett, melyre az előzmények ismeretében sem felperes, sem más vállalkozások nem számíthattak. Tehát a közvetlen ok-okozati kapcsolat mindkét módosító törvény esetében megállapítható. A közvetlen ok-okozati kapcsolatot megerősíti Dr. Lázár János Módtv.2. parlamenti előterjesztésekor tett nyilatkozata, melyben az adóemelés után a PA-üzemeltetők részéről tett intézkedéseket (pl. beruházás, PA-csere, stb.) biztatásnak minősítette, így megítélése szerint a PA-üzemeltetőket biztatási kár érte.

Ha nincs ötszörös adóemelés:
- felperesnek nem kell kivonnia a működésből PA-k ¾ részét,
- nem keletkezik felperesnek az érvényes SZF-engedéllyel rendelkező PA-k vonatkozásában elmaradt bevétele/haszna, mert folytathatja a szerver-alapú rendszerben az üzemeltetést, a kivonásra vonatkozó döntés a vállalkozói kockázat körébe tartozik.
A tiltás következtében:
- a korábbi vállalkozói kockázat körébe tartozó döntések már irrelevánsak lettek, mert az új üzemeltetési módra már nem lehetett áttérni, tehát a korábbi döntés következményei (kivont PA-k értéke, elmaradt bevétel stb.) már kárként jelentkeznek,
- a még üzemelő PA-k értéke is nulla forint lett, s az érvényes SZF-engedéllyel, OMH-hitelesítéssel rendelkező PA-nál elmaradt bevétel/haszon, stb. keletkezett.

Tehát a Módtv.1. és Módtv.2.hatályba léptetésével a jogalkotó közvetlenül beavatkozott a felperes gazdasági tevékenységébe, mellyel kárt okozott, de ezzel egyidejűleg a maga a vállalkozás is kvázi megszűnt, mert más tevékenységet nem végezhetett.
Mindez egyértelműen bizonyítja a Módtv.1. és Módtv.2. valamint felperes kárai közötti közvetlen ok-okozati összefüggést.

Összefoglalva: az adóemelés hatására a PA-üzemeltető társaságok (így a [redacted] is) jelentős mértékben kénytelen volt a működésben lévő PA-k számát csökkenteni. A tiltáskor más lehetősége nem volt az üzemeltetőknek, mint kivonni a PA-t a játéktermekből, s leadni még érvényes engedélyeiket. Az adóemelés utáni üzemeltetés fenntartása (beruházások eszközlése nélkül is) a [redacted] (de mások számára is) tekintetében csak ráfizetést eredményezett, de bízva egy új rendszer megvalósulásában vállalta eazt. A tiltás esetén a károkozást vitatni nem lehet, mert az üzemeltetés megtiltásán túl, mintegy „megsemmisültek" a vállalkozások is, mert ezeket kizárólag csak a szerencsejáték szervező tevékenység végzésére lehetett alapítani.

11.) Tulajdon sérelme (Charta 17. cikk)
A tulajdon a társadalom legalapvetőbb intézménye, mely az egyes emberek életében, a társadalomban, a gazdaságban jelentős szerepet játszott a történelem során, s jelentős tényező ma is. A tulajdon
- meghatározza a társadalmi, gazdasági berendezkedés leglényegesebb elemeit,
- biztosítja az ember (egyén vagy csoport) uralmát az anyagi javak és természeti erőforrások felett,
- a tulajdon formái meghatározzák a társadalmi, gazdasági viszonyokat, változásukat, fejlődésüket.

E jelentős szerepe szükségessé teszi védelmét is. Ennek eszközei, formái a jogos önhatalomtól a büntetőjogi (szabálysértési jogi) védelemig széles skálán fejlődtek ki. Csekélyebb károknál a kárigény polgári jogi úton érvényesíthető.

A tulajdont az államtól is védeni kell, ezt leginkább a történelmi események (fasiszta, kommunista uralmak) indokolták, amikor az állam önkényesen elvonta az egyén tulajdonát. A védelem kiinduló pontja 1789-ben az Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozata volt. Innen hosszú út vezetett a jelenlegi tulajdonvédelmi eszközök kialakulásáig, s azok jogi szabályozásához, elsősorban nemzetközi egyezmények formájában. Az első az ENSZ Közgyűlése által 1948. 12. 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata volt. Ennek 17. cikke a tulajdonhoz való jogot, valamint annak önkényes elvétele elleni védelmet deklarálja. Európai szinten az 1950. 11.04-én Rómában aláírt Emberi Jogok Európai Egyezménye jelentette az első lépést, de a tulajdon védelmét az – 1952. 03.20-án aláírt – I. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke fogalmazza meg: *„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 EUB ítélkezési gyakorlata szerint a nemzetközi jog általános elveinek a tulajdonelvonás akkor felel meg, ha
- a tulajdonos felmerült kárát megtérítették,
- a kártalanítás arányban áll az elvont tulajdon értékével.

Az EUSZ 6. cikke alapján a Charta a Szerződésekkel azonos kötőerővel bír, tehát rá jogot lehet alapítani. A Charta 17. cikke kimondja a tulajdonjog védelmének állami kötelezettségét. A 17. cikk (1) bekezdés második mondata kimondja, hogy csak abban az esetben lehet valakit a tulajdonától megfosztani, ha a tulajdonelvonás *„.... az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik."*. Az állami immunitásról és a tulajdon állami elvonásáról, annak megengedettségéről, alkotott mai vélemény John Locke elméletére épül. Locke szerint a törvényhozó azért nem lehet immunis, mert hatalmát azoktól kapta, akikre most törvényt alkot. Hatalma nem lehet több, mint azoké, akiktől kapta. Ebből következően nem hivatkozhat kivételes helyzetére.

Hazánkban az 1848-as törvényekkel kezdődött a tulajdon szerepének jelentősége a társadalmi, gazdasági életben. Ugyanekkorra datálódik a tulajdon védelme is. Az 1919. évi XVIII. tc. (földreform

[redacted] [redacted]

törvény) hozta létre a föld egyéni tulajdonát. A szocialista időszakban a tulajdon szerepe, jelentősége visszaszorult, az állami tulajdon dominanciája következtében, amit az Alkotmány, mint társadalmi tulajdont abszolút védelemben részesített. A rendszerváltás eredményeként ismét jelentős szerepet kapott a tulajdon. Védelmét a módosított Alkotmány, majd az Alaptörvény biztosította, melynek XIII. cikke a következőképpen rendelkezik: *„(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. (2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.".*

A határon átnyúló szolgáltatásnyújtás megvalósult. Ennek következtében az EUMSZ. 56. cikke alkalmazandó az ügy elbírálása során. Az EUB C-98/14. sz. ítélete kimondta, hogy ezzel összefüggésben vizsgálandó a Charta 17. cikkének megsértése is (ítélet 74. pontja).
A szolgáltatásnyújtás korlátozásának indokai a Módtv.1. és Módtv.2. megalkotása során sem lettek megfogalmazva, így a korlátozások nem feleltek meg sem a hazai, sem az uniós jogi rendelkezéseknek.

Jelen ügyben a tulajdonelvonás a nemzetközi és uniós jog általános elveinek nem felelt meg, mert a felperes tevékenységének megtiltásakor a jogalkotó kísérletet sem tett arra, hogy a bekövetkezett károkat megtérítse (tehát a kártalanítás arányossága fel sem merül).

12.) Jogbiztonság, bizalomvédelem
A jogbiztonság és bizalomvédelem elve magába foglalja a jogalanynak azt a „várakozását", hogy a jogszabályok megfelelő előkészítés után lépnek hatályba, valamint a jogalkotó megfelelő időt biztosít azok megismerésére, szükség esetén tevékenységének „módosítására" – s ez a várakozás fokozottan érvényesül olyan esetben, amikor a jogalanynak tevékenységét véglegesen meg kell szüntetnie. Jelen esetben az utóbbi helyzetről volt szó, mert felperesnek a szerencsejáték szervezésen túl más tevékenységet nem lehetett végeznie, tehát a vállalkozás „profilját" is módosítani kellett.

A bizalomvédelem és jogbiztonság elvei azért sérültek a drasztikus adóemelés következtében, mert az adóemelés mértékének megállapítása során a törvényalkotó minden mérlegelést figyelmen kívül hagyott, nem volt tekintettel arra, hogy az ilyen tevékenységet (PA-működtetés) folytató vállalkozások (köztük felperes is) e kötelezettségüknek (megemelt adófizetés) csak korábbi tartalékaik, vagy hitel igénybevételével tudnak eleget tenni.
A mérlegelés elmulasztása a jogalkotó súlyos mulasztása, mert az általa irányított hatóságnál (SZF) minden adat (TJB, befizetett adó, ellenőrzési díj, stb.) rendelkezésére állt, hogy annak mértékét ne az egyéni képviselői indítvány szerinti összegben javasolja a Parlamentnek elfogadni. Ezen adatok alapján a tiltáskor is pontosan megbecsülhette volna, hogy annak milyen konkrét következményei lesznek (adóbevételek csökkenése, illegális üzemeltetés „feléledése", stb.).

A jogbiztonság azzal is sérült, hogy az Szjtv. korábbi módosításai – bár általában szigorítást tartalmaztak – a változó szabályok megismerésére az azokhoz történő alkalmazkodásra megfelelő időt biztosítottak, s egyetlen módosítás sem mutatott abba az irányba, hogy a tevékenységet a jogalkotó meg szándékozik szüntetni.

Jelen esetben a Módtv1. esetén 33 nap alatt kellett meghozni a vállalkozás jövőjét alapjaiban meghatározó döntést, ugyanis a játékadó fizetési kötelezettség minden PA esetén fennállt, mely az adott hónap első napján, érvényes engedéllyel rendelkezve működött, tehát el kellett dönteni, hogy a vállalkozás 2011. november 1.-én hány PA-t fog működtetni. Ebbe a döntésbe az is beletartozott, hogy hány PA esetén vállalja a megemelt tételes játékadó többlet-költségét. A döntés sokoldalúságát, összetettségét bizonyítja az is, hogy több vállalkozó a működésből történő kivonást folyamatosan eszközölte, sőt arra is volt példa, hogy a szünetelő PA-k közül egyet-kettőt ismét működtetni kezdtek.

A felkészülési idő rövidsége evidensen sérti a jogbiztonságot, ezt maga az alperes által alkotott Jat. is kimondja [2.§ (3) bek.]. A felkészülési idő arra szolgál, hogy a jogalanyok megismerjék az új/módosító jogszabályt, fel tudjanak az abban foglaltakhoz történő alkalmazkodásra, annak betartására. A felkészülési idő kérdését nem lehet elbagatellizálni, mert a jogállamiság egyik fontos eleme, hogy a jogalanyok megismerjék az új/módosító jogszabályt, ahhoz tudjanak alkalmazkodni, az abban foglaltakat kövessék.

Külön ki kell emelni a bizalomvédelem elvének sérelmével kapcsolatosan, hogy a Módtv1. egy új működési rendszer alapjait lefektette, s megvalósulásának realitását további törvény-módosítások, miniszteri nyilatkozatok megerősítették – tehát felperes (s más szervezők is) megalapozottan bíztak az új rendszer megvalósulásában, tevékenységük kedvezőbb adózás melletti folytatásában.

A jogbiztonság tartalmát az AB több határozatában is értelmezte, meghatározta elemeit.
Az egyik lényeges elem, a kiszámíthatóság, előreláthatóság, vonatkozásában a 9/1992.(I.30.) AB határozatban az AB megállapította: „. . .*A jogbiztonság az állam - s elsősorban a jogalkotó - kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.*".
A jogbiztonság követelményét a 14/1993.(III.9.) AB határozatában a következőképpen határozta meg:
„*A jogbiztonság követelménye – többek között – azt is jelenti, hogy*
- az állampolgárok jogait és kötelezettségeit törvényben meghatározott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák,
- a jogalanyoknak legyen lehetőségük arra, hogy elhatározásaikat a jog előírásaihoz tudják igazítani. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a jogállamban senkit sem érhet hátrány amiatt, mert valamely jogszabályt a jogalkotó hibájából – akár azért, mert későn tették közzé, akár azért mert visszamenőleges hatályú alkalmazását rendelték el – előzetesen nem ismerhette meg.".
Ezzel párhuzamosan azt is megállapította az AB, hogy nem kizárt – fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdekből – a kihirdetés napján történő hatályba léptetés. A 29/1997.(IV.29.) AB határozatban kimondta, hogy az olyan törvény, melynél a megalkotására vonatkozó szabályokat nem tartják be: „ *...formai okból alkotmánysértő (érvénytelen). Az ilyen formai hibás törvényhozási eljárás - megfelelő indítvány alapján - a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő*
visszamenőleges hatályú megsemmisítésére. A megsemmisítés alapja a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata.".
A 39/1999. (XII.21.) AB határozat leszögezte: „ *... a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye. Ezért az Alkotmánybíróság megsemmisíti a jogszabályt, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg, amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével [3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33, 39-40.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997. 122, 128., 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 332, 345.]*".
Az AB 43/1995.(VI.30.).AB határozata a szerzett jogokról, azok korlátozásáról a következőket állapította meg:
„*A szerzett jogok védelme a jogállamban szabályként érvényesül, de nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály. A kivételek elbírálása azonban csak esetenként lehetséges. Azt, hogy a kivételes beavatkozás feltételei fennállanak-e, végső fórumként az Alkotmánybíróságnak kell eldöntenie [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146., 154.].*".
Figyelemre méltó Dr. Zlinszky János alkotmánybíró különvéleménye:

[redacted] [redacted]

„Az Alkotmánybíróság nem kívánja megkötni a törvényalkotó kezét a helyes megoldások keresésében, de fel kell hívnia, a határozatban foglaltnál kifejezettebb formában, a jogalkotót arra, hogy csak az alkotmányos, a társadalom erkölcsi és szociális igazságossági érzékének megfelelő megszorító megoldások kiválasztása, megkövetelése esetén számíthat arra a társadalmi egyetértésre és együttműködésre, ami a reformok sikerének nélkülözhetetlen előfeltétele.".

Az EUB C-98/14. számú ítéletének 77-79. pontjai egyértelműen megfogalmazzák a jogbiztonság és bizalomvédelem érvényesülésének feltételeit, ami a Módtv.1. és Módtv.2. megalkotása és hatályba lépése során nem valósultak meg, mert

- a módosítások során a jogalkotó semmilyen körülményt nem mérlegelt,
- nem vette figyelembe azt a tényt, hogy a szerencsejáték szervező vállalkozások kizárólag ezt a tevékenységet végezhetik,
- a módosító törvények szabályozásának megismerésére, az azokhoz történő alkalmazkodáshoz a jogalkotó nem biztosított megfelelő felkészülési időt.

A bizalomvédelem és jogbiztonság elveivel szoros kapcsolatban van az üzleti kockázat problémája. Az üzleti kockázat azt jelenti, hogy a vállalkozást folytató természetes/jogi személy felméri tevékenysége körülményein túl a gazdasági, társadalmi, jogi környezetet. A Módtv.1. drasztikus adóemelése következtében tett felperesi intézkedések önmagukban minősíthetők az üzleti kockázat körébe tartozó döntéseknek, ugyanis a felperesnek arról kellett döntenie, hogy milyen nagyságrendben tart működésben PA-kat (milyen mértékű ráfizetést bír el a vállalkozás), hisz megalapozottan bízhatott abban, hogy a szerver alapú rendszerben a korábbihoz hasonló nagyságrendben folytathatja tevékenységét. Az üzleti kockázat tényét azonban a Módtv2. „felülírta", mert megtiltotta a PA-k kaszinón kívüli működtetését – utólag azt is meg lehetne állapítani, hogy a Módtv.1. hatályba lépése után egyetlen döntés lett volna megalapozott, azaz felperes valamennyi PA-jának üzemeltetését megszűnteti. Ehhez azonban előre kellett volna látnia a jövőt, azt, hogy a PA kaszinón kívüli működtetését a jogalkotó megszűnteti. Ezzel szemben a tények (törvény-módosítások, médiában elhangzott nyilatkozatok stb.) azt alapozták meg felperes számára, hogy készülnie kell – amit meg is tett – az új rendszerhez való alkalmazkodásra. Tehát döntése a rendelkezésére álló információk alapján abból a „kényszerből" született, hogy ez a tevékenység biztosította a család, munkatársai és azok családjának megélhetését.

A jogbiztonság és bizalomvédelem elvénél is vissza kell utalni a szerencsejáték szervezés kezdeteire, az Szjtv. hatályba lépésének idejére. A mintegy két évtized alatt történt módosítások egyike sem utalt arra, hogy a tevékenységet egyszer, egyik napról a másikra megszüntetik, illetve olyan mértékű tételes játékadót állapítanak meg, melynek összegének legfeljebb a felét fedezi a TJB.

13.) A 98/34. EK Irányelv által előírt bejelentési kötelezettség elmulasztása

A 98/34. EK irányelv átültetése a hazai jogba megtörtént a 102/2009. (V. 11.) Korm. rendelettel, melynek 4. § (1) bekezdése értelmében: *„A tervezetet be kell jelenteni a Bizottságnak. A bejelentésben meg kell jelölni a szabályozás szükségességének indokait.".* Az Szjtv. 41.§-a szerint: *„Az e törvény 1. § (3) bekezdés e) és f) pontja, 1. § (5b) bekezdése, 1. § (7) bekezdése, 2. § (1) bekezdése, 26. § (1a) és (1b) bekezdése, 26. § (22)–(25) bekezdése, 29/C. § (4)–(8) bekezdése, 37. § 23. pontja tervezetének a műszaki szabványok és szabályok, valamint az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályok terén információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló, – a 98/48/96/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított – 1998. június 22-i 98/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 8–10. cikke szerinti előzetes bejelentése megtörtént.".*

Ezzel szemben a C-98/14. EUB ítélet szerint (17.és 19. pontok) a magyar jogalkotó (a Kormány van az ítéletben nevesítve) nem tartotta be az irányelv rendelkezéseit, illetve azokat nem megfelelően alkalmazta/minősítette. Az ítélet szerint:

„17 A magyar kormány 2011. szeptember 30-án, azaz a 2011. évi módosító törvény kihirdetését követő napon, közölte e törvény szövegét az Európai Bizottsággal, anélkül azonban, hogy jelezte volna,

hogy az említett törvénnyel végrehajtott adóemelés a 98/34 irányelv hatálya alá tartozott. Ezzel az ezen irányelv 9. cikkének (1) bekezdésében előírt moratóriumot nem tartották tiszteletben.
19 2012. október 1-jén a magyar kormány közölte a Bizottsággal a 2012. évi módosító törvény tervezetét, pénzügyi intézkedésnek minősítve azt a 98/34 irányelv 1. cikkének 11. pontja alapján. Ezen irányelv 10. cikkének (4) bekezdése alapján semmiféle moratórium alkalmazására nem került sor. 2012. október 15-én a Bizottság tájékoztatta a magyar kormányt, hogy nem ért egyet e minősítéssel. Az említett kormány ekkor az említett irányelv 9. cikkének (7) bekezdése szerinti sürgős okokra hivatkozott.".

A C-98/14. EUB ítélet határozatának 4) pontja az adó drasztikus adóemelését nem tartotta a „műszaki szabály" körébe tartozónak:
*„4) **A 2006. november 20-i 2006/96/EK tanácsi irányelvvel módosított, a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 1998. június 22-i 98/34/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikkének 11. pontját úgy kell értelmezni, hogy:***
– ***valamely nemzeti jogszabály azon rendelkezései, amelyek megötszöröznek a játéktermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő tételes adó összegét, ezenfelül pedig az ugyanezen tevékenységet terhelő százalékos mértékű adót is bevezetnek, nem minősülnek az e rendelkezés értelmében vett „műszaki szabálynak", és...".***

Az Irányelv nem a felperesi kárigény jogi feltétele, kizárólag azt bizonyítja, hogy a Magyar Állam alperes e téren sem tartotta magára nézve kötelezőnek a jogalkotási szabályokat.

14.) A hazai szerencsejáték tevékenység szabályozásához kapcsolódó EUB döntésekből levonható általános következtetések

A következő hazai szerencsejáték ügyekben hozott az EUB előzetes döntéshozatali eljárásban ítéletet:
- C-98/14. számú ügy (a PA-k működésének megtiltása),
- C-49/16. számú ügy (távszerencsejátékok),
- C-3/17. számú ügy (távszerencsejátékok).

Ezen ítéletekből a következő általános megállapítások vonhatók le:
- az alperes jogalkotó egyik esetben sem végzett előzetes hatásvizsgálatot, azaz az alkotandó jogszabályok/módosítások következményeit nem becsülte meg, de nem vizsgálta azt sem, hogy azok megfelelnek-e az uniós normáknak, elsősorban a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó szabályoknak,
- a szolgáltatásnyújtás korlátozásának szükségességét általános formulákra (közegészségügy, közrend, stb.) alapozta, minden konkrét tény/adat hiányában, melyek egyébként a jogalkotónak rendelkezésére álltak,
- a távszerencsejátékok szabályozása során a szolgáltatásnyújtás korlátozás diszkriminatív volta mellett a koncessziós és engedélyezési eljárás átláthatóságát sem biztosította.

Tehát a jogalkotó Magyar Állam alperes minden esetben figyelmen kívül hagyta a jogalkotásra vonatkozó -általa alkotott – szabályokat, de nem volt tekintettel az uniós jogra, jogelvekre sem.

Összegezve tehát azt kell megállapítani, hogy a fenti mulasztásokkal a Magyar Állam alperes megsértette az Alaptv., az EUMSZ 56. cikkében, a Charta 17. cikkében foglaltakat, a 98/34/EK Irányelvben foglalt moratórium biztosítását, s ennek következtében a jogalanyoknak károkat okozott.

[redacted]

[redacted]

VI.
AZ ADÓEMELÉS ÉS TILTÁS UTÁN A SZERENCSEJÁTÉK ÁGAZAT HELYZETE, JELLEMZŐI

A jelenlegi helyzet részletes elemzése előtt indokolt a tiltás után Szjtv.t módosító törvények áttekintése annak érdekében, hogy azokból levonható-e olyan következtetés, hogy a jogalkotó koherensen és szisztematikusan követte a Módtv.2. megalkotását indokolttá tevő hangzatos célok megvalósítását.
- a 2012. évi CLXXVIII. törvény (egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról) a koncessziós díjjal kapcsolatosan, a kaszinók játékadójáról (30 %), a felügyeleti díjról, az elkobzásról rendelkezett, valamint pontosításokat tartalmazott, pl. az igazgatási szolgáltatási díjról;
- a 2012. évi CCXXIII. törvény (a Büntető Törvénykönyvről szóló 2013. évi C. törvény hatályba lépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról) azokat a büntető tényállásokat fogalmazza meg, melyek fennállása esetén nem adható szerencsejáték szervezői engedély;
- a 2013. évi XXXVII. törvény (az adó- és egyéb közterhekkel kapcsolatos nemzetközi közigazgatási együttműködés egyes szabályairól) a fogadásokkal, a nemzetközi együttműködés keretében szervezett szerencsejátékokkal kapcsolatosan alkot szabályokat, a kaszinók játékadóját csökkenti (10 milliárd Ft.-ig 30%, fölötte lévő rész 10%-a);
- a 2013. évi LXXXIV. törvény (egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról) alapján a játékautomatákról, engedélyesekről a hatóság (SZF) közhiteles nyilvántartást vezet;
- a 2013. évi CXXVI. törvény (egyes törvények távszerencsejáték-szervezéssel összefüggő módosításáról) a távszerencsejátékot szabályozza;
- a 2013. évi CXXXIII. törvény (a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról) pontosítja azon tilalmazott helyeket, melyek közelében szerencsejáték nem játszható;
- a 2013. évi CLXXXV. törvény (a szerencsejáték szervezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról) bevezeti a megbízható szerencsejáték szervező fogalmát (Egyéni képviselői indítvány);
- a 2013. évi CCXV. törvény (a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény és a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény módosításáról) a kaszinók területi elhelyezkedését, valamint az azokban elhelyezhető PA-k számát határozza meg (Egyéni képviselői indítvány);
- a 2014. évi XVI. törvény (a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról) könnyíti a megbízható szerencsejáték szervező státuszának feltételeit;
- a 2014. évi XXXII. törvény (egyes törvényeknek a sportfogadással összefüggő módosításáról) a megbízható szerencsejáték szervezői státusz feltételeit könnyíti, és meghatározza a távszerencsejáték esetén ennek státusz feltételeit (Egyéni képviselői indítvány);
- a 2014. évi XXXIX. törvény (egyes törvényeknek a költségvetési tervezéssel, valamint a pénzpiaci és a közüzemi szolgáltatások hatékonyabb nyújtásával összefüggő módosításáról) a nemzetközi együttműködés keretében szervezett szerencsejáték ellenőrzéséről szóló 36.§ (5) bekezdését helyezi hatályon kívül;
- a 2014. évi LXXIV. törvény (az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításától) a távszerencsejáték szervezője sportfogadás esetén csak a Szerencsejáték Zrt. lehet, kaszinót csak koncesszió jogosult üzemeltethet, valamint a megbízható szerencsejáték szervezőre vonatkozó feltételeket e módosításokhoz igazítja;
- a 2014. évi XCII. törvény (egyes törvényeknek a közpénzek szabályozásával összefüggő módosításáról) a kaszinó üzemeltető a Sporttv. alapján levonhat a játékadóból, a távszerencsejáték esetén megadja a tiszta játékbevétel fogalmát;
- a 2015.évi LXXII. törvény (Magyarország 2016.évi központi költségvetésének megalapozásáról) a nemzetközi együttműködés keretében szervezetet lóverseny fogadásával kapcsolatosan rendelkezik;

- a 2015. évi CXXXIX. törvény (a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról) a felelős játékszervezésről, a távszerencsejátékról, az online kaszinójátékról rendelkezik (Egyéni képviselői indítvány);
- a 2015. évi CXCII. törvény (az adó- és egyéb közterhekkel kapcsolatos nemzetközi közigazgatási együttműködés egyes szabályairól szóló 2013. évi XXXVII. törvény és egyes törvények módosításáról) a játékosok önkorlátozásáról, a játékosvédelmi nyilvántartásról, a kaszinó és online kaszinójáték játékadójával kapcsolatosan rendelkezik, a játékadóból levonható a koncessziós díj időarányos része;
- a 2015. évi CCXIII. törvény (a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény, a társasági és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény, valamint a sportról szóló 2004.évi I. törvény módosításáról) a játékadó megállapításával kapcsolatosan rendelkezik;
- a 2016. évi X. törvény (az ebtenyésztést érintő egyes törvények módosításáról) a ló- és agárversenyek szabályozására az agrárminiszter kap felhatalmazást;
- a 2016. évi XCVII. törvény (egyes törvényeknek a tiltott szerencsejáték megakadályozásával összefüggő módosításáról) az ügyfél-átvilágítás és játékos védelemmel kapcsolatos intézkedéseket szabályozza;
törvények módosításáról) a Kr. szabályaitól történő eltérést szabályozza;
-a 2016. évi CXXI. törvény (az egységes elektronikus ügyintézési rendszer kialakításához szükséges egyes törvények módosításáról) az elektronikus ügyintézés szabályai a szerencsejáték ügyekben;
- a 2016. évi CXXV. törvény (egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról) az SZF jogait, a nemzetközi közigazgatási együttműködés szabályait fekteti le;
- a 2017. évi L. tv. (az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról) az igazgatási szolgáltatási díjjal kapcsolatos szabályokat pontosítja;
- 2017. évi LIII. tv. (a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról) a törvény tárgyával kapcsolatos felügyeleti intézkedések végrehajtása az SZF-nél;
- 2017. évi LXXII. tv. (Magyarország 2018. évi költségvetésének megalapozásáról) a SZF önálló hatóságkénti működésével kapcsolatos módosítások;
- 2017. évi CLIX. tv. (az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő törvények és egyes egyéb törvények módosításáról) adatkezelés, engedélyezési feltételek, a SZF-nél foglalkoztatottak státusza, stb. – jelentős módosítás;
- 2017. évi CXCVII. tv. (a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról) elektronikus adatkezelésről;
- 2018. évi XLI. tv. (az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról) a szerencsejáték állami felügyeletének változása, a tárca nélküli miniszter felhatalmazása;
- a 2019. évi CX. törvény (a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról) szerencsejáték reklámozásáról;
- 2019. évi CXIV. tv. (egyes vagyongazdálkodási tárgyú törvények módosításáról, valamint egyes vagyongazdálkodást érintő rendelkezésekről) az elkobzás végrehajtásáról;
- 2019. évi CXIX. tv. (a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról) az engedélyezés feltételeit módosítja a törvény tárgyának megfelelően, személyes adatok kezelése;
- 2019. évi CXXVII. tv. (az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról) jogerőre emelkedés, véglegessé válás szavak módosítása;
- 2020. évi LXIX. tv. (egyes törvényeknek Csongrád megye névváltoztatásával összefüggő módosításáról) a megye névváltoztatásáról rendelkezik;
- 2020. évi LXXVI. tv. (Magyarország 2021. évi központi költségvetésének megalapozásáról) az engedélyezés feltételeiről, a koncessziós szerződésről és a tombolajátékról;
- 2020. évi CIV. tv. (a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes szabályok megállapításáról és a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos törvények módosításáról) a koncesszióval kapcsolatos módosítás.

A módosítások tartalma nem tükrözi a kitűzött célok koherens és szisztematikus követését:

[redacted] [redacted]

- meghatározza a korábbihoz képest több kaszinók létesítési lehetőségét, azok elhelyezkedését az országban,
- kedvezővé alakítja a kaszinók játékadózását,
- új fogalom lesz a megbízható szerencsejáték-szervező,
- részletezi a távszerencsejáték szabályozását, stb. .

A módosítások nem azt a célt szolgálták, hogy a szerencsejátékban történő részvétel lehetőségét korlátozzák, csökkentsék a játékfüggők számát, megőrizzék az emberek vagyonát. Tehát a tiltáskor megfogalmazott, a parlamenti előterjesztésben előadott hangzatos célok megvalósulását ezek a módosítások nem szolgálták. Így a szolgáltatásnyújtás korlátozását a jogalkotó e módosításokkal nem követte szisztematikusan, holott az uniós joggyakorlat ezt követelményként támassza, ahogy azt az EUB a C-98/14. sz. ítéletében megfogalmazta: *„64 A tagállamok által előírt korlátozásoknak ugyanakkor az arányosságuk vonatkozásában meg kell felelniük a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következő feltételeknek, azaz alkalmasnak kell lenniük az elérni kívánt cél megvalósítására, és nem léphetik túl az annak megvalósításához szükséges mértéket. Ezenkívül emlékeztetni kell arra, hogy a nemzeti jogszabály csak akkor alkalmas az említett cél megvalósítására, ha azt ténylegesen koherens és szisztematikus módon kívánja elérni (lásd: HIT és HIT LARIX ítélet, C-176/11, EU:C:2012:454, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).".*

A **jelenlegi helyzet**et – utólagos hatásvizsgálat hiányában – a nyilvánosan megjelent tények/adatok, információk alapján lehet jellemezni, bemutatni. A legfontosabb jellemzők a következők:
- a Szerencsejáték Zrt. (továbbiakban: Zrt.) kizárólagosan jogosult a számsorsjátékok, sportfogadások, sorsjegyek forgalmazására,
- újabb kaszinók nyíltak, ahol a PA-kon is lehet játszani,
- kártyatermek működnek az országban, általában legfeljebb 5-10 nagyságrendben,
- on-line kaszinók működnek, távszerencsejátékok játszhatók, valamint egyes játékokhoz a bankautomaták útján is hozzá lehet férni.

Mindezen túl az interneten számos szerencsejátékhoz hozzájuthat bárki, s e körben a korábbi PA-kon „futó" játékok is megtalálhatók, hozzáférhetők.

1.) Szerencsejáték Zrt. tevékenysége éves beszámolói alapján

Az alperes Magyar Állam kizárólagos tulajdonában áll a Zrt. mely a jelzett szerencsejátékok kizárólagos forgalmazója az ország egész területén. A Zrt. két hazai kaszinóban – [redacted] ban – is gyakorol tulajdonosi jogokat. A Zrt. a teljes országot lefedő online értékesítési technológiát és kiskereskedelmi hálózatot működtet.

Az alperes tulajdonában álló szerencsejáték-vállalkozás 2012. 01. 01. óta a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (továbbiakban: Nvtv.) 4.§ (2) bekezdése alapján, az Nvtv. 2. számú melléklete szerint továbbra is nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű társaság. Ez azt jelenti, hogy ezen vállalat profitorientált tevékenységét az alperes támogatja, és adott helyzetben akár védelmet is ad számára a konkurens vállalkozásokkal szemben.

A Zrt. tevékenységének jellemző adatai:
- a Zrt nettó árbevétele 2010. évhez képest több. mint háromszorosára emelkedett, 168 milliárd forintról 541 milliárd forintra,
- az árbevétel emelkedésében kiemelt szerepe volt a kaparós sorsjegyeknek, az ebből származó bevétel a 2010. évi 34 milliárd forintról közel 112 milliárd forintra nőtt,
- a számsorsjátékok és fogadások tekintetében a bevétel emelkedés az azonnali nyerést/vesztést eredményező játékoknál mutatható ki,
    - a Puttó esetén a 2012. évi 13 milliárd forint összegű bevétel 2019. évben már 29 milliárdra emelkedett,
    - a Tippmixből származó bevétel a 2012. évi 51 milliárd forinthoz képest háromszorosára

növekedett, a 2019. évi bevétel 179 milliárd forint volt,
  - a Tippmixpro – a 2013. évi bevezetése után – a 2014. évi 18 milliárd forintról 2019. évre74 milliárd forintra növelte az ebből származó bevételt,
- növekedett a kaparós sorsjegyek ára, az átlagár a 2010. évi 325 forintról 734,6 forintra emelkedett;
- a számsorsjátékok (Ötös- Hatos, és Skandináv Lottó, Totó) esetében a bevétel nagyságrendje jelentősen nem változott,
- a Eurojackpotból származó bevétel tovább emelkedett, 2019-ben meghaladta a 20 milliárd forintot.

A bevételek alapján még egy fontos következtetés vonható le. A Zrt. becslése szerint 5 millió polgár játszik szerencsejátékot. Ez azt jelenti, hogy évente egy polgár 100 ezer forintnál (pontosan: 108.319,6 Ft.) többet költ szerencsejátékra. Ha ezt napi szintre elosztjuk azt jelenti, hogy 2011-ben egy személy 98,8 forintot, 2019.ben 296,7 forintot költött szerencsejátékra, azaz kilenc év alatt háromszoros a költés nagyságrendje.

Ezen adatokból az alábbi legfontosabb következtések vonhatók le:
- az azonnali nyerést/vesztést eredményező játékok iránt változatlan az érdeklődés (ezt elsősorban a kaparós sorsjegyek forgalmi nagysága bizonyítja),
- a Zrt. játékhelyszíneinek száma csaknem kétszeresére emelkedett (2011-ben 4.354, 2019-ben 7.679),
- a Zrt. által kínált játékokhoz, de legalább a kaparós sorsjegyekhez, ezen túl mintegy 2.600 postahivatalban, kb. 5.000 dohányüzletben, valamint pontosan nem regisztrált 4-500 benzinkútnál is hozzá lehet férni,
- a Zrt. online értékesítő helyszíneinek száma a 2014 évi 4.442-ről 4.502-re emelkedett,
- kb. 3.500 bankjegy-kiadó automatán legalább lottó-játékot lehet játszani.

Mindezen túl mobil-telefonon, interneten is lehet szerencsejátékot játszani, tehát a játék-helyszínek száma gyakorlatilag megbecsülhetetlen. Az online, bankjegykiadó automatán, interneten történő játék esetén a másik oldalon egy gép van, mely nem tudja megállapítani a játékos életkorát - tehát ezek a játékmódok a 18 éven alauliak játéklehetőségét sem zárják ki.

A Zrt. reklám-tevékenysége folyamatosan szélesedett:
- a Magyar Posta honlapján hirdeti a postahivatalokban játszható szerencsejátékokat, melyen fel vannak tüntetve a kaparós sorsjegyek formátuma, a nyerhető összegek, a főnyeremény nagyságának megjelölésével, a posta alkalmazottak kötelessége a postai ügyet intéző ügyfél figyelmét felhívni a szerencsejáték-lehetőségre (pl. kaparós sorsjegyet kínálnak),
- több hónapon át a Kossuth rádió egész órakor elhangzó hírműsorai előtt a „Világjáró" kaparós sorsjegy reklámja hangzott el (a nyertes üzen a főnöknek, hogy nem jön egy ideig dolgozni), az M3 metró alauljáróinak padozatára is fel volt festve a sorsjegy reklámja, valamint a 4-es, 6-os villamos megállójában lévő reklám is a sorsjegy vásárlására hívta fel az emberek figyelmét,
- a Blikk napinap címoldalán a heti lottónyeremény összege van feltüntetve, vásárlásra inspirálva az olvasót,
- a Zrt. által kiadott ingyenes - hetente kedden és pénteken megjelenő, s lottózókban ingyenesen a játékosok rendelkezésére álló - kiadványában:
  - valamennyi Zrt. által forgalmazott játék heti főnyeremény-összege fel tüntetve,
  - részletes leírás a TippMix-ről, annak fogadási ajánlatairól,
  - több földrész labdarúgó bajnokságának helyezési sorrendjéről,
  - az adott hónap szerencsenapjainak részletes nyeremény-felsorolása, megjelölve az adott települést, ahol lehet játszani,
- a Lokál újság megjelenésének időszakában a címoldalon hétköznap az Eurojackpot főnyeremény, pénteken a lottó várható főnyereményének összege volt a reklám tárgya,
- az utóbbi időben (2021. március) az időseknek (nyugdíjasoknak friss és hasznos információt nyújtó JóKor című időszakos lapban a Zrt. Okoslottót reklámoz, azaz inspirálja a nyúgdíjasokat az otthonról

[redacted] [redacted]

történő lottózásra,
- esetenként heti lapokban is megjelenik hírdetés, elsősorban a lottó népszerűsítée végett, pl. a Kiskegyed, a megszünt Pesti Műsor, illetve a Képmás című havi lapokban is,
- a Tippmix oldalán 4, a www.youtube.com honlapra is feltöltött video tanít meg arra, hogy miként kell sporteseményre fogadni, s a Zrt. szelvényeit helyesen kitölteni,
- az utcai, útmenti óriás plakátok szintén felhívják a figyelmet a játék-lehetőségre, általában az aktuálisan legmagasabb nyereményt biztosító játékra,
- a Tvr-hét műsorújság szombati TV-műsor ismertetőjében piros színnel be van karikázva a Luxor-, Joker-, Ötöslotó-sorsolás időpontja,
- meghatározott időközönként a Zrt. külön sorsolásokat szervez a 6-10 db. nyeretlen kaparós sorsjegyet beküldő játékosok számára,
- havonta külön sorsolások vannak meghatározott összegű tét esetén lottóból, puttóból,
- a járványveszély karantén rendelkezését követően a Zrt. óriásplakátokon hírdette az otthonról történő lottózás lehetőségét,
a Praktiker üzlet vásárlási blokkjainak hátoldalán a PÉNZKERÉK kaparós sorsjegy reklámja található, tehát aki ott vásárol, annak felkelti az érdeklődését, hogy miról van szó.
A reklám nem eredménytelen, mert pl [redacted] község lakossága együtt lottózik.

Ezen adatok azt bizonyítják, hogy az azonnali nyerést/vesztést biztosító játékok iránti érdeklődés nem csökkent a PA-k betiltása után sem – lényegében onnan más játékokra terelődött át. Tehát egyértelműen megállapítható, hogy a jogalkotó célját nem érte el, amit még inkább alátámaszt az a tény, hogy a kaszinókban is egyre növekvő számban vannak PA-k.
A Zrt. bevételei dinamikusan nőni fognak, hiszen a Tippmix oldalán 4, a www.youtube.com honlapra is feltöltött videó tanít meg bárkit arra, hogy miként kell sporteseményekre fogadni, és a Zrt. szelvényeit helyesen kitölteni. 2015 augusztusától megújították a fogadásos játékokat, és azóta már nem csak jövőbeli, hanem a játék közbeni élő játékokra is lehet fogadni, akár úgy is, hogy a korábban megtett fogadást pótszelvény kitöltésével a sportesemény közben is lehet módosítani. A legfontosabb újítás – a videóban elhangzottak szerint –, hogy a nyereményeket azonnal, a játék befejezése után kifizetik. Ezen felül a korábbi 14 esemény helyett már 20 eseményre is lehet fogadni, s mivel az egységnyi fogadás tétet 10 forintra csökkentették, ezért egyre többen kezdtek el fogadni. Mindezeken túl bevezették a nemzetközileg ismert fogadási kombinációkat is, így jelentősen megnövelték a játékkombinációk lehetőségét, és egyúttal kibővítették azon sportágak körét, amelyekre fogadni lehet.[9] Az interneten történő játék-lehetőség a helyszínek számát szinte korlátlanná tette.

A másik lényeges körülmény az értékesítő helyek számának alakulása, mert számos alperesi vélemény jelentős eredménynek ítélte azt, hogy a játéklehetőségek száma a tiltással számottevően csökkent. Ezt az „eredményt" annulálja az a tény, hogy a Zrt. értékesítő helyeinek száma csaknem kétszeresére emelkedett (7.612), de ehhez hozzá kell számítani a csak kaparós sorsjegyeket árusító helyeit (3.135), a mintegy 1.700 postahivatali elárusító helyet, a benzinkutakon létesített értékesítő helyeket (számuk pontosan nem ismert, 100-200 benzinkútnál lehet legalább kaparós sorsjegyet vásárolni), valamint mintegy 5.000 dohányboltot, ahol legalább szintén kaparós sorsjegyet lehet vásárolni (néhány dohányüzletben a teljes szerencsejáték paletta rendelkezésre áll). Ha ezeket összeadjuk, akkor megállapítható, hogy hazánk településeinek számához (3.155 helység) viszonyítva minden településen 3 értékesítő hely található (nyilván a nagyobb településen több van, kisebb településen esetleg egy, s elvétve előfordul, hogy egy sincs (nagyon kis lélekszámú település, ahol sem posta, sem dohánybolt nincs). Nem ismert hány üzletben vannak megváltozott munkaképességű személyek, akik az üzletek előterében szintén kaparós sorsjegyet árusítanak (itt azok is vásárolnak kaparós sorsjegyet, aki sosem játszanak szerencsejátékot). Az pedig egy abszurd helyzet, hogy szenvedélybeteget is kezelő kórházban – a betegek és a látogatók számára is – rendelkezésre áll a szerencsejátékok teljes skálája.

[9] http://www.tippmix.hu/utmutato 2019. 03. 26.11:58

Mindehhez hozzá kell számolnunk a mintegy 4.500 online értékesítő helyet, az OTP bankjegykiadó automatái (mintegy 3.500) által biztosított játéklehetőséget. Ezek abból a szempontból külön veszélyt jelentenek, hogy ezen tranzakcióknál a másik fél (a gép) nem tudja azonosítani, hogy a játszani szándékozó 18 év feletti/alatti személy.

A Zrt. reklámtevékenysége az utcai, útmenti óriás plakátok, a lottózók papír-alapú hirdetései mellett mindenkihez eljut, aki a Kossuth rádió híradói, hírműsorai után meghallgathatja a heti várható lottónyeremény összegét, illetve az Eurojackpot nyeremény összegét. Hasonlóan a fővárosi utazóközönséghez eljut az ingyenes napilap (Lokál) első oldalán a hirdetés szintén a heti várható lottó, Eurojackpot nyereményét illetően. Hasonló hirdetés jelenik meg a Blikk napilap címoldalán. A heti rádió- és TV-műsort közlő Tvr-hét című műsorújságban a Duna-TV szombati műsorában piros színnel bekarikázva jelenik meg a Luxor-, Joker- Ötöslottó-sorsolás időpontja (a 47. hét ezen oldalának másolatát csatoljuk). Havonta külön sorsolások vannak meghatározott összegű tét esetén lottókból, puttóból. [redacted] község lakossága együtt lottózik. A kaparós sorsjegyek egyes sorozatából 6-10 nem nyertes sorsjegy beküldése alapján meghatározott időszakonként külön sorsolást rendeznek.

Mivel a Zrt. adatai szerint kb. 5 millió ember (ez a felnőtt lakosság 2/3-a) játszik valamilyen szerencsejátékot még nagyobb felelősség terheli a jogalkotó alperest, hogy a módosító törvények megalkotása előtt nem végzett előzetes hatásvizsgálatot, holott erre törvényi kötelezettsége is volt. Alperesnek a végrehajtó hatalom felett közvetlen irányítási joga van, a Zrt. kizárólagos tulajdonosa, így még súlyosabban esik terhére, hogy felelősséggel tartozik a jogalkotással okozott károkért; hiszen az eljárás során benyújtott NAV éves jelentések, a Zrt. éves beszámolói alapján különösebb erőfeszítés nélkül megállapíthatta volna, hogy a PA-k betiltásának egyetlen „eredménye" lesz, a játszani szándékozókat áttereli a szintén azonnali nyerést/vesztést biztosító játékokra.

2.) Kaszinók, kártyatermek

A kaszinók száma jelentősen megemelkedett, ahol továbbra is lehet PA-kon játszani. A kaszinók bevétele a fővárosban jelentős emelkedést mutat, vidéken a növekedés közel sem ilyen mértékű. A kaszinók bevételében nincs elkülönítve a PA-kon történő játékból származó bevétel, de helyszíni tapasztalat szerint a PA-kon folyamatos a játék.
A kártyatermek száma csekély, az irántuk való érdeklődés nem meghatározó, elsősorban a plázákban kialakított kártyatermek forgalma érdemel említést.

3.) Játékszenvedély, szenvedélybetegség

A következő statisztikai adatok azt bizonyítják, hogy a játékszenvedély mellett számos más szenvedély sokkal nagyobb nagyságrendet képvisel.
A regisztrált kábítószer-fogyasztók száma 2000 és 2012 között 4.701 főről 5.781 főre emelkedett annak ellenére, hogy a vizsgált időszakban egy jelentős növekedés után csökkent vissza erre a szintre számuk.[10] Az alkoholisták száma ugyanezen időszakban 829.000 főről 434.000 főre csökkent, azonban évente így is 3.000 fő és 5.000 fő között mozog azok száma, akik alkoholos májbetegségben halnak meg.[11]

Az alkohol és a kábítószer hatása alatt elkövetett bűncselekmények az alábbiak szerint alakultak 2000-2012 között: csak alkoholos befolyásoltsággal 22.690 bűnelkövetőt regisztráltak az időszak kezdetén, amely 2012-ben csupán 16.561 főre redukálódott. Kábítószer hatása alatt viszont ellenkező irányú volt a tendencia, ugyanis 1.207 személy helyett 2012-ben már 2.857-en követtek el bűncselekményt drog hatására. Figyelemre méltó továbbá, hogy a drog- és alkohol együttesen fennálló hatása alatt a 2011-es évet követő 1.173 fővel szemben egy évvel később 794-en követtek el így bűncselekményt. A cselekmények megoszlását is érdemes szemügyre venni egy kicsit: a személy elleni bűncselekmények száma alkoholos befolyásoltsággal ebben a körben 2012-ben 15,1%-ot tett ki, míg

[10] Nagy Statisztikai Évkönyv 2012, 110.o. (2017. 02. 10.) https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2012.pdf
[11] Nagy Statisztikai Évkönyv 2012, 111.o. (2017. 02. 10.) https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2012.pdf

[redacted] [redacted]

kábítószer és alkohol együttes hatása alatt 3,1%.-ot mutat. A közlekedés ellen bűncselekmények száma már jelentősebb, itt az elkövetők 40%-a volt ittas állapotban, míg 28,4%-a az ittas személy közrend elleni cselekményt valósított meg. Mérhető adatként jelenik meg a család, házasság és ifjúság sérelmére elkövetett bűncselekmények száma, itt azonban nem olyan jelentős a mérték, csupán az alkoholos állapotú elkövetők 1,1%-a követte így el bűntettét. Ami még figyelemreméltó adat, hogy drog hatása alatt az elkövetők 94,5%-a közrend elleni bűncselekményt valósított meg, illetve az alkohol és drog együttes hatása alatt álló elkövetők 84%-a ugyanezen cselekmény miatt felelt.[12]

A pszichiátriai gondozóban gondozottak száma 1970-2013 között 16.305 főről 34.295-re emelkedett. A 2013-ban alkoholfüggőség miatt ezeken a helyeken 3.024 főt láttak el, drogfüggőség miatt pedig 176 főt. Ezzel együtt ugyanebben az évben 5.728 embert kezeltek zárt pszichiátriai osztályon alkohol-, és 1.381 embert drog okozta addikció miatt.[13] Az addiktológiai gondozókban 9.702 főt tartottak nyilván a vizsgált évben, ami azért furcsa, mivel az évezred elején még 43.319 alkoholfüggőt láttak el. Érdekes adat továbbá, hogy alkoholos pszichózis miatt az évezred eleje óta 342-ről 415 főre nőtt ezen súlyos betegek száma.[14] (Ez a drasztikus csökkenés nyilvánvalóan nem azzal van összefüggésben, hogy ennyien meggyógyultak volna a betegségükből.) Érdemes megnézni az alkoholfüggők korcsoport szerinti megoszlását is, ugyanis e körben a 20-34 évesek, valamin a 35-54 éves korosztály a legveszélyeztetettebb.[15]

Érdemes egy pillantást vetni a drogfüggők számára is, mivel 2006 és 2012 között évente 15.000-16.000 fő jelentkezett kezelésre, tehát kért orvosi segítséget.[16] Aztán folytatódik a statisztika a korcsoportok, nemek, első alkalommal kezelésre jelentkezők, a folyamatos kezelésen részvevők szerinti megoszlással mégpedig úgy, hogy az egyes addikciót okozó szerek szerint is feltüntetik az adatokat.[17] 2013-ban 213-an haltak meg túladagolásban.[18]

Ugyanilyen statisztikai adatok érhetőek el a Központi Statisztikai Hivatal Honlapján a 2014-es és a 2015-ös év vonatkozásában, amelyben jelentős csökkenése nem mutatkozik az alkohol és drogfüggőségnek, valamint az ezek hatása alatt elkövetett bűncselekményeknek.[19] Fontos, hogy ezek az adatok ingyenesen, korlátlanul, bárki számára teljes mértékben hozzáférhetőek a nap 24 órájában a Központi Statisztikai Hivatal honlapján.

Az adatok sorolását végeláthatatlan módon lehetne folytatni. Jelentőségük az, hogy azon függőségekről, amelyek valóban jelentősek, amelyek valóban betegséget okoznak, hatásukra bűncselekményeket követnek el, és több tízezer ember és azok hozzátartozóinak életét keseríti meg, vagy ne adja Isten éppen kioltja, azokról valós, köztudomású tényadatokkal rendelkezünk. A statisztikában azért jelennek meg ezek a tények, mivel valóban súlyos társadalmi problémát, és egyúttal személyes élettragédiákat tudnak okozni. Ezzel szemben szerencsejáték-függőségről nincs ilyen statisztika, még az Egészségügyi Statisztikai Évkönyv sem tartalmaz ilyen adatot. Ennek oka egyértelműen az, hogy olyannyira elenyésző számú embert érint, hogy még a szakstatisztikában sem jelenik meg. Ha valóban

---

[12] Nagy Statisztikai Évkönyv 2012, 191.o. (2017. 02. 10.) https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2012.pdf
[13] Egészségügyi Statisztikai Évkönyv 2013, 172.-173. o. (2017.02.10.)
https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/evkonyv/egeszsegugyi_evkonyv_2013.pdf
[14] Egészségügyi Statisztikai Évkönyv 2013, 174.-175. o. (2017.02.06.)
https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/evkonyv/egeszsegugyi_evkonyv_2013.pdf
[15] Egészségügyi Statisztikai Évkönyv 2013, 176. o. (2017.02.06.)
https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/evkonyv/egeszsegugyi_evkonyv_2013.pdf
[16] Egészségügyi Statisztikai Évkönyv 2013, 177. o. (2017.02.06.)
https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/evkonyv/egeszsegugyi_evkonyv_2013.pdf
[17] Egészségügyi Statisztikai Évkönyv 2013, 178.-183. o. (2017.02.06.)
https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/evkonyv/egeszsegugyi_evkonyv_2013.pdf
[18] Egészségügyi Statisztikai Évkönyv 2013, 184. o. (2017.02.06.)
https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/evkonyv/egeszsegugyi_evkonyv_2013.pdf
[19] Vö.:Magyar Statisztikai Évkönyv 2014., https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/evkonyv/evkonyv_2014.pdf
(Pdf dokumentum szerinti oldalszámok: 89.,117., 181.o.,201.,203., 343., 431.,

jelentős problémát jelentene a játékfüggőség, és a „pénznyerőzés", akkor arról adatokról kellene rendelkeznie az alperesnek.

Ezen túlmenően ha csak egy kicsit is körültekintőbb lett volna az alperes, vagy ha léteznek erre vonatkozó adatok, információk akkor ezeket miért nem tűntette fel a Módtv.1. és Módtv.2 indokolásában, illetve miért nem hivatkozott rá tényszerűen? Nos, egyértelműen látszik ebből is az alperes farizeusi hozzáállása a probléma kezeléséhez, és a jogalkotáshoz, továbbá az is, hogy minden jogalapot, ésszerűséget, társadalmi és költségvetési hatást és indokot nélkülöznek a módosító törvények megalkotása.

Az alperes tehát semmilyen tényszerű adatot nem hozott fel arra vonatkozóan, hogy a PA-kon történő játék, mely lakossági csoportot, milyen mértékben, mely területeken veszélyeztet, mekkora nagyságrendet képvisel az e körből kikerülő játékszenvedélyes beteg.

Ezzel szemben az alperes Magyar Állam képviselője az alábbi kutatási anyagokat csatolta annak igazolására, hogy a PA-kon történő játéklehetőség számos veszélyt hordoz magában a szenvedélybetegség kialakulását illetően. Ezen kutatási anyagok a következők:

- Szonda-Ipsos 2009. évi felmérése,
- pszichiátriai-pszichológiai szakvélemény,
- bűnözők körében végzett szerencsejáték-függőséggel kapcsolatos felmérés,
- a Duna TV. Kék Fény műsorában bűncselekménnyel kapcsolatos szerencsejátékról szóló riport anyaga, valamint
- szenvedélybetegek kezeléséről szóló riport anyaga,

mint a tiltás indokoltságát bizonyító tudományos tényeket.
Ezek az anyagok általában foglalkoznak a szerencsejátékhoz kapcsolódóan a szenvedélybetegség kialakulásával, a PA-kon történő játék ilyen irányú hatását érintőlegesen elemzik. A Szonda-Ipsos kutatása 2009 évi felmérés adatait tartalmazza, tehát jelen ügy szempontjából nem releváns adatokat tartalmaz. A szakvélemény nem hazai kutatásokon alapul, tehát ismét az a kérdés, mennyire irányadók megállapításai jelen ügyben. A bűnözéssel kapcsolatos játékfüggőség, a bűnözőkkel készült riport anyaga szintén problémás, mert az anyagok nem általános társadalmi közegben, hanem pl. börtönben készültek, ami a válaszok tartalmát befolyásolhatja. A szenvedélybetegség kezeléséről szóló riport nem kapcsolódik jelen ügyhöz.
Tehát ezek anyagok nem támasztják alá a tiltás indokoltságát, de azt sem, hogy a tiltás a szenvedélybetegség kialakulásának problémájának ezúton történő megoldását.
Nem csatolta a Magyar Állam alperes jogi képviselője a Zrt. által készített - a lottózókban ingyenesen is hozzáférhető - „Tudjon meg többet és tesztelje önmagát" című kiadványát, mely a túlzásba vitt szerencsejáték veszélyeiről kb. 35 sorban (A/4 lapra vetítve) tartalmaz anyagot. Ezen túl öntesztet biztosít, a segítség módját, helyszíneit, az alérhetőségét is tartalmazza. A segítő helyeket (Budapest, Debrecen, Miskolc, Kaposvár, Orosháza, Sopronm Szolnok) a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet működteti.

Ezzel szemben csatoltuk Dr. Topál József (MTA TTK. biológus, etológus): „A játékfüggőség: egy megszaladási jelenség" 2017. 03.18-án ELTE TTK-n, az Agykutatás hete konferenciasorozaton (Agykutatás Napjai Budapesten) elhangzott előadásából készült feljegyzést, melyben előadásban kiemelten foglalkozott az internetes játékok veszélyeivel.
Az eljáró bíróságok a Magyar Állam alperes képviselője által benyújtott anyagok tartalmát nem vetették össze az általunk előadott konkrét tényekkel.

A Módtv.2. parlamenti előterjesztése is az általánosság szintjén mozgott, semmi tényt/adatot nem tartalmazott, holott hosszú évtizedek szakmai kutatásaira hivatkozott. Érdekes ellentmondás, hogy Dr. Demetrovics Zsolt – a téma egyik kutatója – szerint hazánkban nem alakult ki a szerencsejáték-szenvedély betegség kutatási tevékenysége. A parlamenti jegyzőkönyvben a Módtv.2. előterjesztése során a következők kerültek rögzítésre:

[redacted] [redacted]

„Mi azt gondoljuk, hogy általában a szerencsejáték tiltandó. Nekünk az a politikai meggyőződésünk és az a személyes meggyőződésünk, hogy az emberi életnek egy olyan speciális hajtása, amelyet inkább korlátozni kell, mint támogatni. Az egészen furcsa dolog, hogy a magyar állam valakinek a függő státusából, a személyes kiszolgáltatottságából, netán a személyes függőségéből próbál anyagi előnyt kovácsolni, személyes szenvedélybetegségéből adott esetben annak megadóztatásával anyagi előnyhöz szeretne jutni. Nem beszélve arról, hogy ez egy furcsa paradoxon, hogy adófizetői forintok kerülnek emberekhez, akik ezeket az adófizetői forintokat minden gond nélkül játékgépekbe dobálják vagy a szerencsejáték más típusaira költik."[20] Érdekes, hogy ezt a meggyőződését az alperes a dohánytermékek, az alkoholtermékek és a chips vonatkozásában már nem tartja relevánsnak, és nem érzékeli benne a „furcsa paradoxont". Hogyan lehetséges ez?

„Mindannyian tudjuk, hogy egyre nagyobb körben terjed a szerencsejáték-függőség, amely következményes pszichés, mentális zavarokat okozhat mind a társadalom egyes csoportjai, mind az egyes személyek tekintetében, súlyosan aláásva az emberi méltóságot. Embertársaiért felelősséget érző politikusokként kötelességünknek tartjuk az ok és okozat összefüggésében az okot kiiktatni, azaz a pénznyerő automaták társadalom általi hozzáférhetőségének szignifikáns szűkítését."[21]

„A pénzügyi kiadások, a magyar családok számára káros gazdasági hatások mellett azonban további egyéb járulékos egészségügyi, valamint pszichés, mentális zavarokat, károkat okoz mind a társadalom egyes csoportjai, mind az egyes személyek tekintetében, melyek jelentős költségvetési többletkiadásként jelennek meg az egészségügyi és a szociális ellátórendszerben.

A pszichés és mentális zavarok mellett az érintett csoportok körében gyakoribb előfordulásúak egyes bűncselekménytípusok, melyek negatív hatásokat okoznak más, a problémával egyébként közvetlenül nem érintett polgárok számára. Hosszú évtizedek szakmai kutatásai támasztják alá a játékszenvedély, valamint a függő személyek esetében meglévő egyes személyiségzavarok, pszichiátriai rendellenességek, mentális problémák, a függőséget okozó addiktív szerek használata és az alkoholbetegségek közti összefüggéseket. A pszichés és mentális zavarok mellett a függőség járulékos tényezőiként a társadalom számottevő részében a szerencsejáték következtében gyakoribb előfordulásúak az egyes köznyugalom elleni, gazdasági, pénzügyi, élet, és testi épség elleni, valamint a vagyon elleni bűncselekmények, melyek egyaránt károkat okoznak más, a problémával egyébként közvetlenül nem érintett polgárok számára."[22].

Ezek az „indokok" szintén az általánosság szintjén mozognak, bármely szenvedélybetegséget indukáló tevékenység megtiltása, korlátozása esetén elmondhatók/leírhatók. Ismét azt kell megfogalmazni, hogy a tiltást az alperes Magyar Állam semmilyen ténnyel/adattal nem támasztotta alá, tehát felmerül a kérdés, egyáltalán rendelkezésre álltak-e ilyen tények („. . . *évtizedek szakmai kutatásai. . .*), vagy elegendőnek látszott a semmivel nem bizonyított, de nyilvánosságra nem hozható nemzetbiztonsági kockázat – aminek tartalma titokként kezelendő –, mint indok megfogalmazása.

A tiltás után előforduló, nyilvánosságot kapott, néhány eset és kutatási anyag azt bizonyítja, hogy a szenvedélybetegség nagyságrendjét illetően nem következett be a várt csökkenés.

- Az interneten elérhető, de a Kossuth rádió hírműsorában egy alkalommal elhangzott, hogy egy takarékszövetkezeti vezető mintegy 100 millió forintot lottózott el (https://www.origo.hu/itthon/20190313-szerencsejatek-miatt-kerulhet-bortonbe-egy-volttakarekszovetkezeti-vezeto.html).
- Szintén az interneten elérhető, hogy egy román származású vállalkozó a dolgozói fizetését csaknem teljes egészében szerencsejátékra költötte (https://hvg.hu/itthon/20181210_sikkasztas_szerencsejatek_fizetes_vademeles) Felmerül a kérdés: ez lett a tiltás eredménye?

---

[20] 8597/T. számú törvényjavaslat általános és részletes vita szó szerinti jegyzőkönyve 223. ülésnap 214. felszólalás
[21] 8597/T. számú törvényjavaslat általános és részletes vita szó szerinti jegyzőkönyve 223. ülésnap 222. felszólalás
[22] Módtv.2. általános indokolása részlet

- Érdi gyilkosság: a két román férfi úgy összeveszett egy kaparós sorsjegyen, hogy halálos késelés lett a vége (https://168.hu/itthon/kaparos-sorsjegy-gyilkossag-erd-romanok-veszekedes-182751) 2020. március 9., 15:21

A Budakörnyéki Járásbíróság nyomozási bírója elrendelte annak a férfinak a letartóztatását, akit a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság emberölés bűntettével gyanúsít.

B. B. és a román állampolgárságú sértett ismerősök és munkatársak voltak, együtt végeztek felújítási munkálatokat egy érdi házban, ahova később be is költöztek. A gyanúsított és a sértett március 7-ére virradó éjjel egy kaparós sorsjegy miatt összevesztek, amire a gyanúsított egy késsel többször mellkason és háton szúrta a sértettet.

A szúrások következtében kialakult vérzéses sokk miatt a férfi a helyszínen meghalt. A gyanúsított terhére rótt kiemelkedő tárgyi súlyú bűncselekmény büntetési tétele 5 évtől 10 évig terjedő szabadságvesztés, így fennáll a szökés, elrejtőzés veszélye.

Továbbá figyelemmel a bűncselekmény jellegére, a nyomozás érdekeire, valamint arra, hogy a gyanúsítottnak Magyarországon nincs bejelentett lakása, jelenlétének biztosítása érdekében a legsúlyosabb kényszerintézkedés elrendelése indokolt. A Budakörnyéki Járásbíróság az ügyészi indítványt megalapozottnak találta, ezért elrendelte a gyanúsított letartóztatását az elsőfokú bíróságnak a tárgyalás előkészítése során hozandó határozatáig, legfeljebb azonban 2020. április 9. napjáig. A végzés végleges és végrehajtható.

Felmerül a kérdés: ez lett a tiltás eredménye?

- A Világgazdaságban „Százezrek nem tudják abbahagyni a játékot" című cikk (https://www.vg.hu/hirfolyam/) és (https://www.vg.hu/kozelet/tarsadalom/szazezrek-nemtudjak-abbahagyni-a-jatekot-1429309/) a következőket tartalmazza a Szerencsejáték Zrt. legfrissebb felmérésének adatai alapján (nem szószerinti idézés):

A kutatás során 4.000 15 év feletti személyt kerestek meg. A 2018 nyarán felvett adatok szerint a felnőtt lakosság:

- 4 %-a tekinthető szerencsejáték-függőnek,
- 10 %-a mérsékelt rizikófaktorú,
- 17 %-a alacsony rizikófaktorú csoportba tartozik.

A fiataloknál (15-17 évesek) a függők aránya azonos a felnőttekével, 25 % veszélyeztetett, 14 %-uk mérsékelt, 11 %-uk az alacsony rizikófaktorú csoportba tartozik. A 2015. évi felmérés szerint a 15 évesnél idősebbek 1,34 %-ánál volt kimutatható függőség, ami a korábbi 100-120 ezer fő helyett 300-360 ezer játékfüggő embert jelent. A függők negyede adósságba veri magát szenvedélye kielégítése végett, sokaknak az egészsége kerül veszélybe (depresszió, stressz, stb.). A házastársi, élettársi kapcsolat romlásáról 17 %, a közeli hozzátartozókkal való viszony megromlásáról 14 % számolt be. Állását elvesztette 8 %-uk.

A Szerencsejáték Zrt. külön weboldalt működtet a játékfüggőség témájában, segélytelefont is működtet. A Magyar Ökumenikus Segélyszervezetekkel közösen az ország 7 pontján Információs Pontokat működtetnek a szenvedélybetegek és hozzátartozóik számára a terápiás lehetőségekről. „Korlátozzák" a játéklehetőséget, egy adott játékban alkalmanként legfeljebb 1 millió forint összegben lehet részételi jogosultságot szerezni. Ezen túl 18 éven aluliaknak nem értékesíthetnek szerencsejátékot, de a plakátokon, tévében, interneten megjelenő hirdetések őket is elérik. Felmerül a kérdés, a tiltás eredménye ez lett, vagy amit az alperes képviselője beadványaiban folyamatosan hangoztat, minden tényszerű adat megjelölése nélkül?

4.) A vendéglátó egységek helyzete

A vendéglátó egységek forgalmára kedvezően hatott, hogy 1995-től e helyeken is működhetett 2 db. PA (megjegyzem addig is gyakran illegálisan működtek a PA-k a vendéglátásban). A két szolgáltatás egymást kedvezően befolyásoló/kiegészítő tevékenység volt.

Ez utóbbi tényt bizonyítja, hogy a tiltás után a vendéglátóhelyeken „monitorok" jelentek meg. A rajtuk „futó" programokat az egység dolgozója távirányítóval működteti. Ha ismeretlen személyek is

[redacted] [redacted]

megjelennek az egységben, akkor a monitorokon csak internet elérés volt lehetséges, más esetekben szerencsejáték (főleg PA) programok „futottak". A játéklehetőséget az egység dolgozójánál kellett kifizetni, ugyanígy ő fizette ki a nyereményt, A „lebukás" esélyét a vendéglátó egység előtt sétálgató „lánc-dohányos" személy akadályozza meg, ismeretlen személy megjelenésekor „riaszt".
Ezt bizonyítja, hogy a Szerencsejáték Felügyelet ellenőrzése számos esetben ért tetten ilyen illegális tevékenységet. Ezen ügyekben a vendéglátó egység tulajdonosa (vagy az ott dolgozó személy) ellen indított a hatóság szerencsejáték szervezéséhez lehetőséget biztosító tevékenység miatt eljárást. Ezen ügyek egy része az AB döntéséig is eljutott. Az AB a panaszokat visszautasította, tekintettel arra, hogy az AB nem lehet negyedfokú bíróság, s az ügyekben az Alaptv.-ben bizotsított alapvető jogok sérelme nem bizonyított. Ilyen tartalmú döntések voltak - többek között: 3092/2015.(V.19.) AB végzés, 3093/2015.(V.19.) AB végzés, 3094/2015.(V.19.) AB végzés, 3095/2015.(V.19.) AB végzés, 3096/2015.(V.19.) AB végzés, 3134/2015.(VII.9.) AB végzés, 3135/2015.(VII.9.) AB végzés, 3136/2015.(VII.9.) AB végzés, 3138/2015.(VII.9.) AB végzés, 3139/2015.(VII.9.) AB végzés, 3140/2015.(VII.9.) AB végzés, 3152/2015.(VII.24.) AB végzés, 3153/2015.(VII.24.) AB végzés, 3154/2015.(VII.24.) AB végzés, 3155/2015.(VII.24.) AB végzés, 3156/2015.(VII.24.) AB végzés, 3157/2015.(VII.24.) AB végzés, 3158/2015.(VII.24.) AB végzés, 3161/2015.(VII.24.) AB végzés, 3162/2015.(VII.24.) AB végzés, 3163/2015.(VII.24.) AB végzés, 3319/2017.(XI.30.) AB végzés, 3034/2018.(II.13.) AB végzés, 3035/2018.(II.13.) AB végzés, 3036/2018.(II.13.) AB végzés, 3037/2018.(II.13.) AB végzés, 3038/2018.(II.13.) AB végzés, 3039/2018.(II.13.) AB végzés.

5.) Kívülállók véleménye, megítélése és elemzések a tiltásról

A tiltást követen több tanulmány is foglalkozott a módosító törvények alkotmányosságának kérdésével, azok mennyiben összeegyeztethetők a jogállami jogalkotás követelményeivel, az uniós joggal.

5/a.) Dr. Mihályi Péter: „Diszkriminatív piac és versenyellenes állami gazdaságpolitikai Magyarországon 2010-2015" című tanulmányában [Kiadó: MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet 2016. február (www.mtakti.hu/file/download/mtdp/MTDP1607.pdf)] a következőket fogalmazza meg a „18. Állami monopólium lett a pénznyerő automata szerencsejátékok üzemeltetése." cím alatt (szószerinti idézés): *„2009- ben közel 27 ezer játékgép működött. 2011-ben jelentős adóemelés történt, aminek hatására a nem-kaszinóként működő vendéglátóhelyeken elhelyezett gépek száma 1/3-ára csökkent, majd kötelezővé tették a gépek szerver-alapú, vagyis központilag ellenőrizhető üzemeltetését. Miután az ezzel foglalkozó vállalkozások százmilliókat fektettek az átalakításba, 2012. október első napjaiban az Országgyűlés sürgős eljárásban, nemzetbiztonsági érdekekre hivatkozva, pár napos határidővel megtiltotta a szerencsejáték automaták üzemeltetését. Ezt követően az ország egész területén mindössze három játékkaszinó maradt, ahol ilyen automaták továbbra is üzemelhetnek. A kárvallott cégek szerint 24 ezer játékgép tűnt el a piacról és 30-40 ezer munkahely szűnt meg egyik napról a másikra. A megmaradt játszóhelyek mind állami érdekeltségű cégek voltak.*
A károsultak 2013 nyarán az Alkotmánybírósághoz, illetve a Strasbourgi EJEB-hez fordultak. Az utóbbi fórumon 8 Mrd Ft-nyi kártérítést követeltek [Népszabadság, 2013. jún. 25., HVG, 2015. jan. 17.]. A strasbourgi fórum érdemben nem foglalkozott a keresettel, mert 2015 őszén úgy látták, hogy nem merültek ki a magyar jogszolgáltatás lehetőségei. A Fővárosi Törvényszék kérésére foglalkozott az üggyel a luxembourgi Európai Bíróság is, amely viszont kimondta, hogy a pénznyerő automaták kaszinón kívüli üzemeltetését tiltó jogszabály ellentétes lehet a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvével [www.hvg.hu, 2015. jún. 11.].".

5/b.)Dr. Demetrovics Zsolt az ELTE klinikai pszichológiai és addiktológiai tanszékének vezetője a Vasárnapi Hírek c. hetilap 2012. október 7-i számában (https://vasarnapihirek.hu) cáfolta, hogy az ország leszakadt régióinak kocsmáiban „tombolna" a játékgépőrület. Ilyen személyek (szenvedélyes játékosok) nagyobb arányban a fővárosban és a 10 ezer lakosnál nagyobb településeken fordulnak elő. Véleménye szerint a férfiak körében négy-ötszörös a játékszenvedély előfordulása. Szerinte nem jogszabály-módosítással kell a problémát megoldani, s a módosítás az érintettek segítéséről nem szól,

holott *„Aki játékfüggő, az beteg és komoly kezelésre szorulna, amiről viszont egy szó sem esik az elképzelésekben."*. – mondta a szakember.
A szerencsejáték függőség kialakulását illetően a tiltás semmilyen érdemi változást nem hozott nyilatkozta a tiltást követő időszakban Dr. Demetrovics Zsolt (www.origo.hu 2012.10.28.): *„A kulcsgondolat az, hogy a szerencsejáték-függés betegség, a betegséget pedig nem lehet jogszabályokkal gyógyítani."*. Szerinte, ha a függők nem juthatnak hozzá a játékgépekhez, más függőséget fognak keresni: erősödhet az alkoholizmus, teret nyerhetnek az online szerencsejátékok vagy a legális szerencsejátékok, mint a totó, a lottó vagy a sorsjegyek. *„Ez egy rossz szokás, nem a gép csinálja a betegséget."*. E nyilatkozat cáfolja az alperes által csatolt évtizedes kutatásokban megfogalmazottakat.

5/c.) Majoros Márta addiktológus is (www.origo.hu. 2012. 10.28.) megerősíti a Dr. Demetrovics Zsolt nyilatkozatában foglaltakat. Szerinte a játéktermek bezárása főleg az idősebb, vidéken élő szenvedélybetegeket érinti, a fiatalok körében az online szerencsejátékok egy inkább teret nyertek. Az, hogy tavaly novemberben 100 ezer forintról 500 ezerre emelték a gépek után fizetendő adót, már számos társadalmi változást előre vetített, ugyanis 30 ezer játékgépből csak 2.500 maradt. *„Az addikciójukat nem szüntette meg, mert többet kezdtek inni, cigizni, és az elvonási tünetek miatt jóval elviselhetetlenebbek lesznek, amig nem találnak mást."*. – mondta saját és szakmabeli ismerőseinek tapasztalatairól. Azt mondta november óta egyre több hozzátartozói panasz érkezett be hozzájuk agresszív viselkedés miatt, nőtt a családon belüli erőszak is. Jellemző tényezőnek tartja, hogy a szenvedélybetegeknek egyre több függőségük van, az alkoholizmus gyakori kísérőjelenség. *„Az alkoholizmus és a szerencsejáték-függőség erősíti egymást."* – mondta. Komoly problémának tartja, hogy egyre magasabb a szerencsejátékot játszó nők aránya, az utánpótlást már erre alapozzák.

5/d.) Bass László szociológus szintén a fenti hetilapban a problémát illetően a következő nyilatkozatot tette: *„Azt senki nem vitathatja, hogy a család pénzét eldorbézoló – szegény és nem szegény – szülőkkel szemben minden lehetséges eszközzel fel kell lépni. Egy alkoholista vagy szerencsejáték-függő apa nemcsak a társadalom, hanem a saját családja szemében is átok, akár a családi pótlékot, akár saját munkájával megkeresett pénzét vonja el gyermekeitől. De vajon akik szegények, akik segélyből élnek, azoknak a többsége szenvedélybeteg lenne?"*- teszi fel a provokatív kérdést Bass László szociológus, aki kisebb elemzést készített a kérdésről. *„Adatokról nincs tudomásom, amelyek alapján megbecsülhetnénk, hogy a családi kasszák mekkora részét nyelik el a félkarú rablók. Azt azonban tudjuk, hogy 2009-ben a „pénznyerő ágazatban" a tiszta játékbevételt (azaz a játékosok összes vesztesége) évi 81 milliárd forint volt, ugyanebben az évben családi támogatásokra és szociális juttatásokra a költségvetés 641 milliárd forintot fordított. Ha minden szerencsejátékos csak segélyekből játszana – ami messzemenően nem igaz – akkor a segélyek 12 százalékát költenék erre a célra. Ez nyilván az abszurditásig húzott felső határ. Ezekből a sarokszámokból, és a háztartási kiadások adataiból 2-3 ezer forintra becsülhetjük a havonta átlagosan szerencsejátékra költött összeget. Az átlag azonban itt félrevezető, aki játszik az nem áll meg kétezer forintnál, aki viszonyt nem játszik, az egy fillért sem költ erre a családi kasszából. És – a rendelkezésre álló adatok alapján – ők vannak többségben."* – von konklúziót a szakember, feltéve a kérdést: *„igazságos-e a szegény családok tisztességes többségét büntetni a legfeljebb 5-10 százaléknyi felelőtlen ember miatt?"*.

5/e.) Varjú Márton elemzése a szerencsejáték piac átrendezéséről.
A szerző a fenti idézett anyagában elemzi a szerencsejáték-piac átalakítását is.
Megállapítja, hogy a szerencsejáték-piac átalakítása ellentmondásosan valósult meg, A piaci szereplők kirostálását, illetve a piac bizonyos piaci szereplők irányítása alá helyezését az indította el, hogy a jogalkotó a játéktermekben felállított PA-k játékadóját – átmeneti időszak biztosítása nélkül – ötszörösére emelte, valamint százalékos mértékű adót is bevezetett. Ezt követte az a jogszabály, mely átmeneti időszak és kártalanítás nélkül megtiltotta a PA-k kaszinón kívüli üzemeltetését. Az AB 3121/2013.(VI.24.) AB végzése az arányosságot nem vizsgálta, illetve tekintettel arra, hogy a kormány e területen széles körű gazdasági döntési szabadsággal rendelkezik, ez utóbbi törvényt illetően nem talált kifogást.

[redacted] [redacted]

Az Szjtv. ezt követő módosításai:
- megnyitották a távszerencsejáték-piacot,
- a szerencsejáték-koncessziós szerződések kapcsán bevezették az ún. „megbízható szerencsejáték-szervezőkre" vonatkozó könnyített szabályokat.

Ez utóbbi szélesre nyitja a jogokat gyakorló miniszter mérlegelési jogkörét, mely az uniós jog megítélése szerint lehetőséget ad visszaélésekre, diszkriminatív megoldások alkalmazására.

Az EUB C-98/14. számú döntése – bár megerősíteni látszik a kormány által követett szakpolitikai irányvonalat – meglehetősen egyértelmű kritikáját adja annak, ahogyan a kormány a gazdaságszabályozás jogi eszközeit alkalmazza egyes piacok radikális átalakítása érdekében. Az adóterhek kapcsán az EUB akkor látja megállapíthatónak a szolgáltatások szabad áramlásának korlátozását, ha a PA-k üzemeltetése ennek következtében a kaszinókra korlátozódik.

Az arányosság kapcsán az EUB annak a vizsgálatát tartotta fontosnak, hogy a magyar szabályozás a benne foglalt célokat „ténylegesen koherens és szisztematikus módon kívánja elérni". Ez azon előnnyel járt a kormány számára, hogy a vizsgálat nem az arányosság szigorúan értelmezett követelménye alapján fog megtörténni. Ennek kapcsán kapott nyilvánosságot a magyar állam szándékait jól láttató körülmény, hogy a tiltással párhuzamosan a kaszinó-piac „megbízható" szereplői a magyar állam szabályozási beavatkozása következtében új piaci lehetőségekhez jutottak.

Az igazolhatóság kérdéshez kapcsolódó alapjogi problémák vizsgálata még világosabbá tette, hogy a magyar állam a piac újraszabályozása körében (is) követett gyakorlata mennyire aggályos. Az EUB és az EJEB által a hazai dohánypiac kapcsán hozott ítéleteire hivatkozva állapította meg a jogbiztonság és bizalomvédelem elveinek megsértését. Az EUB szerint az olyan engedélyek visszavonása esetén, melyek valamely gazdasági tevékenység folytatására jogosítják fel az érintetteket, a jogalkotó köteles megfelelő átmeneti időszakot, vagy ésszerű kompenzációs rendszert előírni. Rögzítette azt is, hogy a gazdasági szereplők érdekeit még inkább sértheti az olyan módon történő megszűntetés, ha a korábban elfogadott rendszernek való megfelelés érdekében költséges beruházásokat eszközölnek.

Az EUB az uniós kötelezettségeiről megfeledkezni látszó magyar államnak azt is felrótta, hogy a PA-k üzemeltetésének kaszinókra való korlátozása „műszaki szabványnak minősül, amit a 98/34/EK irányelv alapján a Bizottságnak be kellett volna jelenteni.

5/f.) A FortunaWEB (www.fortunaweb.hu) „A szerencsejátékok piac alakulása Magyarországon 2010-2017" című összegzésében a következő megállapításokat teszi (nem szószerinti idézés). Az egy JH-re eső TJB az I. kategóriás PA-k esetén 130.191.-Ft. és 332.897.-Ft., a II. kategóriás PA-k esetén 79.458.-Ft. és 178.291.-Ft. között mozgott. A tételes játékadó mértéke a TJB-hez képest az I. kategóriás PA-k esetén 30-35 %-ot, a II. kategóriás PA-k esetén 51-57 %-ot tett ki. A drasztikus adóemelés következtében a költségvetés bevétele a játékadó tekintetében csökkent. A szerver alapú rendszerben a központi szerver üzemeltetője lett volna az új üzemeltetési mód „nyertese", mert a központi szerverhez csatlakozó PA-k után havonta 30.000.-Ft (+ÁFA) összeget kellett volna megfizetni. Ezen túl biztosítani kellett volna az internet-kapcsolatot, a helyiséggel kapcsolatos közüzemi, rezsi költségeket, valamint a PA működéséhez szükséges költségeket (pl. szervizelés) is. A játékadó mértéke ellenben forgalomarányos 33 % lett volna. Ez ellenben azt jelentette volna, hogy a fent említett, TJB-hez viszonyított, adómérték emelkedett volna:
- az I. kategóriájú PA-k esetén a korábbi 31-35 %-ról 45 %-ra,
- a II. kategóriájú PA-k esetén 51-55 %-ról 55 %-ra.

A törvénymódosítás lehetővé tette az online szerencsejátékok bevezetését, mely a PA-knál veszélyesebb, mivel minden helyről játszható, ahol internet-kapcsolat van kiépítve (azaz szinte valamennyi háztartásból, de akár minden közforgalom számára megnyitott helyről is).

Az anyag összegzi a tiltás hatását is:
- a piac addigi szereplőinek (így a [redacted]. tulajdonosának is) egzisztenciája egyik napról a másikra megszűnt,
- az új rendszer érdekében tett beruházások feleslegessé váltak (a [redacted] beruházásokat nem eszközölt),
- az üzemeltetőknek új tevékenységet kellett keresniük, más területen munkavégzést vállalni,

- az alkalmazottak rövidebb-hosszabb időre munkanélkülivé váltak,
- az I. kategóriájú játéktermek kiürültek, a vendéglátó egységek (II. kategóriájú játékterem) forgalma jelentősen visszaesett, egy részük rövidebb-hosszabb idő után véglegesen bezárt,
- a kaszinók forgalma jelentősen emelkedett, pl. a [redacted]. bevétele 2012-ben 35 %-ban származott a PA-üzemeltetésből, s ez az arány 2013-ban 73 %-ra, majd 2014-ben 78 %-ra emelkedett.

Az anyag ezen túl foglalkozik a PA-működtetés korábbi helyzetével, az AB-döntésével, a nemzetbiztonsági kockázat kérdésével, s érinti az EUB és EJEB döntését is.

5/g.) Az MSZSZ által készített hatástanulmány megállapításai

A hatástanulmány az extra adó bevezetése előtti (2011. november 1.) iparági adatokkal számol, amikor 22.000 automata működött a piacon.

130,5 milliárd forintra tehető az azonnali egyszeri kár, a 10 év alatt keletkező veszteség pedig 1.500 milliárd forint, amit a nyerőgép iparág betiltásával elkönyvelhet az állam és a vállalkozások.

AZONNALI VESZTESÉGEK

Gazdasági károk az államnál a tiltás napjától:

- Játékadó bevétel kiesés november és december hónapban – 5 milliárd forint
- Munkanélküli segély az I-es kategória volt munkavállalói esetében – 1,5 milliárd forint
- Munkanélküli segély az II-es kategória volt munkavállalói esetében – 4 milliárd forint
- Munkanélküli segély a vállalkozásoknál – 2 milliárd forint

Gazdasági károk a vállalkozóknál a tiltás napjától: (2011. október havi piaci adatokat figyelembe véve) - Gazdasági károk a szerencsejáték szervező cégek értékében – 44 milliárd forint

- Termelőeszközök értékvesztése – 16,5 milliárd forint
- Beruházások értékvesztése az I-es kategóriájú termeknél – 8 milliárd forint
- Beruházások értékvesztése a II-es kategóriájú termeknél – 2 milliárd forint
- Beruházások elvesztése a vállalkozásoknál – 12 milliárd forint
- Ingatlanok értékvesztése az I-es kategória esetében – 2,5 milliárd forint
- Ingatlanok értékvesztése a II-es kategória esetében – 30 milliárd forint
- Szerverüzemeltető aspiránsok (6-8 cég) azonnali vesztesége – 3 milliárd forint

HOSSZÚ TÁVÚ VESZTESÉGEK

Gazdasági károk hosszú távon az állam esetében: évente 70 milliárd

- Játékadó kiesés évente – 40 milliárd forint
- Iparűzési adó kiesés évente – 2 milliárd forint
- Személyi jövedelemadó és járulékok kiesése évente – 24 milliárd forint
- Társasági adó kiesése évente – 1,5 milliárd forint
- MKEH és Kormányhivatalok vesztesége évente – 0,5 milliárd forint
- A A NAV SZEF vesztesége – évente 1 milliárd forint
- Gazdasági károk a beszállító vállalkozók esetében – 80 milliárd forint évente

Társadalmi hatások

- Felvirágzik a fekete piac

A játékszenvedély betegek

6.) A tiltás „eredményessége"

Mivel a magyar felnőttkorú lakosság kétharmada játszik valamilyen szerencsejátékot, ezért még súlyosabb felelősség terheli az alperest abban, hogy a Módtv.1 és a Módtv.2. korábban már többször hivatkozott szakaszainak megalkotását és hatálybaléptetését úgy tette meg, hogy semmilyen hatásvizsgálatot előzetesen nem végzett el, holott erre törvényi kötelezettsége is van. S bár az alperesnek a végrehajtói hatalom feletti közvetlen irányítási jogai vannak, s úgyszintén az általa kizárólagosan tulajdonolt szerencsejáték vállalkozás felett, így még súlyosabban esik terhére, hogy felelősséggel tartozik a jogalkotással okozott károkért: hiszen mint a NAV éves beszámolóinak adataiból, valamint a Zrt. éves beszámolóiból is kitűnik, különösebb erőfeszítés nélkül, a rendelkezésre álló adatok összegyűjtésével megállapíthatta volna azt a tényt, hogy a PA-k kaszinón kívüli működtetése tiltásának

[redacted] [redacted]

csak egyetlen következménye lesz: áttereli a játékosokat más típusú, de az azonnali nyeremény lehetőségét fenntartó szerencsejátékokra. A tiltást követően további kaszinók nyíltak, ma már az országban 10 kaszinó működik, és már 2 online-kaszinó webes felülete is rendelkezésére áll korlátlanul a nap 24 órájában az ország teljes lakosságának; így amikor a lottózók, posták, benzinkutak, hírlapot árusító üzletek, és egyéb szerencsejáték értékesítő helyek bezárnak, akkor is lehetősége van az ország több mint 7 millió felnőtt lakosának – köztük a Zrt. 5 millió játékosának – arra, hogy szenvedélybetegségét az online-kaszinókban élje meg. Ezzel pedig az alperes tehát azt érte el, hogy még jobban és még több helyen tegye elérhetővé a játékosok számára a szenvedélybetegségük megélésének lehetőségét, és az alperestől kapott segélyek szerencsejátékra fordítását.
Emellett a tiltás utáni években jelentősen nőtt a vendéglátó egységekben működtetett internetes terminálokon a pénznyerő automata programok működtetése (ld. 4. pontban részletesen).

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a tiltás azokat az eredményeket, melyeket a jogalkotó tiltástól várt nem teljesültek, a játékosok legfeljebb más szerencsejátékot játszanak. Tehát kérdés, hogy milyen indok volt, amiért a tiltást el kellett rendelni. Ismét felmerül a nemzetbiztonsági kockázat kérdése, lehet, hogy mégis a PA-kat működtetők személyében rejlett a kockázat?

7.) Más megoldások
Más országokban is történtek a Módtv.2-ben elrendelt tiltásnak megfelelő döntések. Az orosz parlament néhány éve betiltotta a pénznyerő-automata üzemeltetést, de két és fél év éves türelmi időt hagyott az ágazat szereplőinek. Ausztriában 4 éves átmeneti időszakot követően koncessziós pályázatokkal és a települések lakosságszámának függvényében szabályozták újra a piacot. Államosítási példát mutat Kanada, ahol állami monopólium lett a pénznyerő-automata üzemeltetés, de az állam a vállalkozások befektetését megtérítette.
Három ország, három különböző megoldás, de mindhárom esetben a piac résztvevőinek kiszámítható és átlátható irányt vázolt a törvényhozó.

Megítélésünk szerint a megfogalmazott célok realitása – más szempontból is – megkérdőjelezhető, mert egy teljes tiltás állandó, folyamatos és minden területre kiterjedő ellenőrzést kívánna meg. Ez nyilván kivitelezhetetlen, mert végső soron magántulajdonú házakban (azok melléképületeiben) is lehet szerencsejátékot játszani. Így volt ez az 1991-95. közötti években, amikor csak kizárólag játékteremnek kialakított helyiségekben PA-kat működtetni. Ekkor a vendéglátó egységekben engedély nélkül üzemeltettek PA-kat, melynek felszámolás szinte lehetetlen volt. Más megoldás volt az, hogy a magánlakások garázsában, tároló-helyiségeiben működtettek hitelesítéssel nem rendelkező PA-kat.

A fenti példákat tanulmányozva megállapítható, hogy a magyar törvényhozásnak bőven volt alternatívája a gyakorlatban is működő újraszabályozásra, mely a tiltással egyenértékű. Magyarország viszont egy másik utat választott, amely mindenfajta hatástanulmány elvégzése nélkül került kidolgozásra, figyelmen kívül hagyva a piac működését és a tiltás által okozott károk nagyságát, melyeket az MSZSZ tiltás utáni időben készített becslése tartalmaz. Az anyag nem új bizonyítékokat tartalmaz, pusztán számszakilag összegzi – a tiltás közvetlen kárain túli – az egyéb kedvezőtlen hatásokat, pl. csökkent a költségvetés játékadó bevétele, jelentős volt a munkanélküli segélyekre kifizetett költségvetési kiadás, nem csökkent a szenvedélybetegek aránya, stb..

Korábban az MSZSZ jogtanácsosa szabályozási változást – két alternatívában – dolgozott ki a működtetés megváltoztatására, melyet a felügyeletet ellátó minisztériumnak megküldött, de arra válasz a mai napig nem érkezett. Ez jogszabály-tervezet szigorúbb előírásokkal és komolyabb szankciókkal továbbra is működőképes piacot biztosított volna a PA-üzemeltetőknek, de növelte volna a költségvetés bevételét is.

Mindezekkel szemben a jogalkotó alperes Magyar Állam egy más megoldást választott, mely figyelmen kívül hagyta a piac korábbi működését, meg sem próbálta megbecsülni a tiltás várható hatásait,

melyek – mint az eljárás során csatolt MSZSZ által készített hatástanulmány tartalmazza – az egyes vállalkozásokat ért károkon messze túl mutatnak,

A tiltás után a vendéglátó egységekben megjelentek a „monitorok", melyeken PA-programok érhetők el. Ezen túl megtalálhatók az SZF által játékgépnek minősített eszközök, melyeken a játéklehetőség az egységben történő fogyasztáshoz kötött.

Mindezen túl az interneten számos hirdetés inspirálja a felhasználókat a PA-kon történő játéklehetőségre. A bankautomatákon is lehet lottózni. Megítélésünk szerint e két megoldási lehetőség különös veszélyforrást rejt magában. Ezen esetben ugyanis a játékossal szemben egy „gép" áll, mely nem tudja ellenőrizni a játékos életkorát vagy egyéb veszélyeztetettségét (tehát ily módon 18 éven alaluli vagy kezelés alatt álló szenvedélybeteg is játszhat szerencsejátékot).

Tény tehát, hogy az alperes azon jogalkotási célja, miszerint a játéklehetőséget kívánta csökkenteni a PA-k betiltásával, nem valósult meg: csupán annyi történt, hogy a PA-k helyett sorjegyekre és fogadásokra költik a játékosok a pénzüket, azaz a játékszenvedély megélése más típusú szerencsejátékokra tevődött át. Még nagyobb veszélyforrás az illegális játék-lehetőség visszatérése, s az interneten történő, ellenőrzés nélküli játéklehetőség.

Végül ismét az Alaptv.-re kell hivatkozni, melynek *XXIV. cikke* (2) bekezdése szerint: *„Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére."*. Tehát felperes is jogosult kárai megtérítésére, mert a jogalkotó alperes nem az általa alkotott szabályok szerint járt el a Módtv.1. és Módtv.2. megalkotása során.

Mindezekre tekintettel indítványozom, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság a Kúria Pfv..... számú – a Győri Ítélőtábla Pf.II.20.140/2020/9/I. számú, a Veszprémi Törvényszék 14.P.20.251/2020/7/I. számú ítéletét jóváhagyó – ítéletének alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, s azt az Abtv. 43.§-a alapján semmisítse meg.

B)
KÁRTALANÍTÁSI KÖTELEZETTSÉG

A kártalanítási kötelezettség jogállami követelményét egymástól függetlenül, sőt eltérő időpontban, két bíróság is megállapította:
1.) Az AB 26/2013.(X.4.) AB határozata a következő álláspontot fogalmazta meg az indokolásban: *„[168] Ugyanakkor megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a jelen ügyben a kártalanítás biztosítása a jogállamiságból eredő elvárás, amelynek a jogalkotó a nemzetbiztonsági kockázattal kapcsolatos eljárás lezárása után eleget tehet."*. Figyelemmel a belügyminiszter 2013. 09.25.-én nyilvánosan tett kijelentésére (*„A nemzetbiztonsági kockázat a pénznyerő automaták betiltásával elhárult. ..."*), semmi akadálya nem látszik annak, hogy a jogalkotó a kártalanításra intézkedjen.

2.) Az EUB C-98/14. számú ítéletében e kérdést illetően a közvetkezőképpen foglalt állást: *„106 Következésképpen az ötödik és tizenkettedik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 56. cikk jogokat keletkeztet a magánszemélyek számára oly módon, hogy annak a tagállamok által való megsértése, ideértve a tagállami jogalkotással történő megsértését is, azt vonja maga után, hogy a magánszemélyek jogosulttá válnak az e jogsértés miatt elszenvedett káruknak az e tagállam részéről való megtérítésére, amennyiben az említett jogsértés kellően súlyos, és közvetlen okozati összefüggés áll fenn a tagállamot terhelő kötelezettség megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata."*.

A Módtv.2. hatályba lépése óta mintegy 9 év, a belügyminiszteri nyilatkozat óta csaknem 8 év telt el, így nem látom akadályát a kártalanítás végrehajtásának. Megítélésem szerint a kártalanításnak az

[redacted] [redacted]

alábbi területeket kell érintenie:

- egyrészt a működésből a tételes adóemelés, majd tiltás miatt kivont PA-k értékét illetően,
- az elmaradt haszon tekintetében, mely azért merül fel, mert a kivont PA-k még érvényes SZF-engedéllyel rendelkeztek és OMH-hitelesítésük is érvényes volt, azaz a vállalkozás számára továbbra is biztosítottak volna bevételt,
- a tételes játékadó emelése után is működésben tartott PA-k esetében a játékhelyenként befizetett (semmilyen ténnyel nem indokolt) 500.000.-Ft. és a Kormány által megalapozott (érdekképviselettel is egyeztetett) 125.000.-Ft. közötti különbözet (375.000.-Ft.) visszatérítésére, mert az EUB C-98/14. számú ítélete a drasztikus mértékű tételes játékadó emelést a szolgáltatásnyújtás korlátozására alkalmas intézkedésnek tekintette (még ha ezt feltételes módban is fogalmazta, de a tények igazolják a korlátozás szinte tiltást elérő mértékét),
- a befizetett igazgatási szolgáltatási díj időarányos visszatérítése, mert a PA-k üzemeltetésből történő kivonását követően az SZF-nek már nem kellett e PA-k tekintetében hatósági tevékenységet folytatnia,
- a 2012. 10. hónapra befizetett egész havi adó 21 napra számított összegének időarányos visszatérítését.

Az elmaradt bevétel/haszon vonatkozásában az OMH-hitelesítés lejárati napja az irányadó, mert az Szjtv. és Vhr. az SZF számára – a szerencsejáték szervezői engedély és érvényes játékterem engedély megléte esetén – nem biztosított mérlegelési lehetőséget a PA működésére vonatkozó engedély kiadása során, ha a PA használati joga (tulajdon, bérlet, stb.) igazolt volt és az OMH-hitelesítés időpontja is érvényes volt. Ezen feltételek a szerver alapú rendszer szabályozása során sem változtak, tehát ekkor sem volt mérlegelési lehetősége az SZF-nek, amennyiben a fenti feltételek megvalósultak, s a központi szerverrel történő folyamatos kapcsolatot biztosító adatátviteli egységet a PA-ba beépítették (ennek hiányában egyébként a hitelesítés sem történt volna meg). A beépítésre egyetlen esetben sem került sor, mert a Módtv.2. a szerver rendszerre vonatkozó szabályokat is hatálytalanította. Ez azonban nem zárja ki a 2012. 12.31. utáni OMH-hitelesítési időpontig állapítsuk meg az elmaradt bevétel/haszon összegét.

A kártalanítás elmaradása miatt indokoltnak látom a károk összegéhez kapcsolódó késedelmi kamat megállapítását a kár bekövetkezésének időpontjától (2011.11.01.) a kárösszeg kifizetésének napjáig.

Az AB jogalkotó általi kártalanítási kötelezettségére hivatkozása nem zárja ki a polgári bíróságnak azt a hatáskörét, hogy megállapítsa egy jogszabály károkozását. A jogalkotói kártalanítás valamennyi PA-üzemeltető társaságra vonatkozik, egy bírói ítélet pedig kizárólag arra a vállalkozásra, mely a kártalanítási eljárást kezdeményezte.

A fenti indokok alapján **indítványozom**, hogy az Alkotmánybíróság hozzon döntést abban a kérdésben, hogy az érintett vállalkozók – tulajdonuk megfosztása, valamint egyéb káraik kompenzálására – megfelelő kártalanításban részesüljenek, azaz állapítsa meg a Magyar Állam, mint jogalkotó kártérítési kötelezettségét, függetlenül attól, hogy a Módtv.1. és Módtv.2. alaptörvény-ellenessége megállapítható-e.

Veszprém, 2021. október 22.

[redacted]

[redacted]

Melléklet:

1.sz. adatvédelmi nyilatkozat 2 példányban
2. sz. cégkivonat
3. sz. ügyvezető aláírás-minta