

Magyar **Mj** Jog

Főszerkesztő:

Dr. Németh János

Szerkesztők:

Dr. Kovács László

Dr. Burián László

A MAGYAR JOGÁSZ EGYLET FOLYÓIRATA

TARTALOM

CIKKEK, TANULMÁNYOK

Dr. Vékás Lajos: Az ingatlan-nyilvántartás közhitelességének megerősítéséért / 129

Dr. Laczi Beáta: A számítógép és a büntetőjog / 137

FÓRUM

Dr. Juhász László: A hitelezői választmányokról / 153

Dr. Nizalowski Attila: „Unokáink sem fogják látni” – avagy Városvédő Pallasz Athéné fölül időnként ellopják az eget / 158

Süliné dr. Tózsér Erzsébet: A visszterhes vagyónátruházási illetekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések értelmezése lakástulajdon vásárlása esetén / 163

Dr. Somfai Balázs: A nemek egyenjogúsága a családi kapcsolatokban / 165

KÜLFÖLDI JOGI SZEMLE

Dr. Bárczy Zoltán: Dohányreklám és nemzeti szuverenitás az Európai Unióban: sajátos árukapcsolás megfontolásra érdemes tanulságokkal / 172

Dr. Molnár Gábor Lajos: A korlátozott felelősség áttörése az angol társasági jogban / 179

KÖNYVISMERTETÉS

Dr. Szabó István: Kajtár István: Egyetemes állam- és jogtörténet I–II. / 189

Dr. Kajtár István: A magyar országgyűlés történetének képeskönyve / 191

3

Negyvennyolcadik
évfolyam
2001. MÁRCIUS

129–192 oldal

KÜLFÖLDI JOGI SZEMLE

Dr. Bárczy Zoltán
ÜGYVÉD (BRÜSSZEL)

Dohányreklám és nemzeti szuverenitás az Európai Unióban: sajátos árukapcsolás megfontolásra érdemes tanulságokkal

1. Bevezetés

Az Európai Bíróság közelmúltban meghozott ítélete¹, amellyel a dohánytermékek reklámozásáról rendelkező irányelvet² hatályon kívül helyezte, nem csupán az Európai Unióban vert fel nagy hullámokat, hanem Magyarországon is komoly visszhangot kapott. A reklámtörvénynek a dohánytermékek reklámozásának tilalmát érintő módosítása kapcsán gyakran történtek hivatkozások (mind a tilalom támogatói, mind annak ellenzői részéről) az Irányelvre, illetve a Bíróság ítéletére. Mivel ezzel kapcsolatban számos, részben félreértésre is okot adó nyilatkozat látott napvilágot, talán a magyar olvasó számára sem érdektelen az ítélet által felvetett kérdések ismertetése.

Az ítélet több szempontból is érdekes, és az ezen tanulmány keretei között lehetségesnél bővebb elemzést is megérdemelne.³ A felszínes olvasó számára az ítélet lényege valószínűleg az, hogy a Bíróság a dohányipar pártjára állt, és az egészségvédelem ellen foglalt állást. Az ilyen felszínes értelmezés annál is inkább sajnálatos, mivel könnyen a hazai euroszeptikusok, a nemzetet a brüsszeli gyarmatosítástól féltők számára szolgálhat érvekkel.

Mélyebb értelmezésben azonban az ítélet tulajdonképpen nem a dohánytermékekről, hanem a tagállamok és a Közösség közötti hatáskör-elhatárolásról szól, és lényegében az Európai Közösséget Létrehozó Szerződés (a továbbiakban: „EKSz”) 3b [jelenleg 5.]⁴ cikkében kifejtett azon alapelvnek a megerősítése, hogy a Közösség csak abban az esetben jogosult alacsonyabb rendű (közösségi terminológiával: másodlagos) jogszabályok elfogadására, amennyiben az elsődleges jogban, az EKSz-ben erre kifejezett felhatalmazást kap (*compétence d'attribution*).⁵ Minden olyan terület, amelyet az EKSz nem utalt kifejezetten az EK hatáskörébe, a tagállamok kompetenciájába tartozik. Ez a látásmód egyszerű alapelv a szövetségi államok alkotmányában is megjelenik⁶, gyakorlati alkalmazása azonban, mint azt példánk is bizonyítja, korántsem problémamentes.

Az Irányelv nem az első példa volt a kereskedelmi hirdetésekkel kapcsolatos közösségi szintű jogalkotásra.⁷ Mindazonáltal, tudomásom szerint első ízben született olyan közösségi jogszabály, amely egy jogszerűen előállított és forgalmazott, továbbá a tagállamok többségében széles körben hirdetett termék reklámját *de facto* be kívánta tiltani, miközben a termék előállítás és értékesítése továbbra is engedélyezett maradt. Az Irányelv deklarált célja kettős volt: egyfelől a belső piaci harmonizációt, másfelől az egészségvédelem magas szintjének fenntartását kívánta szolgálni. Jogalapként az EKSz 100a (jelenleg 95.) cikke szolgált,⁸ ami a Tanácsban minősített többséggel történő döntéshozatalt ír elő.⁹ Németország a javaslat ellen szavazott, és a 173. (jelenleg 226.) cikk alapján keresetet indított a Bíróság előtt az Irányelv semmissé nyilvánítása iránt.¹⁰

A 100a cikk értelmezése nem először képezte vita tárgyát, sőt ez a jogszabályhely azzal „dicsekedhet”, hogy úgyszólván születése másnapján a Bíróság előtt találta magát.¹¹ Mielőtt az Irányelvvvel kapcsolatban felmerült problémák taglalására rátérnénk, célszerűnek mutatkozik a 100a cikk rövid bemutatása és a legfontosabb korábbi jogesetek érintőleges elemzése.

2. Az ítélet előzményei

Az Európai Közösség Janus-arcú intézmény. Bár „klasszikus” nemzetközi szerződés hozta létre és kezdetben csupán egy regionális nemzetközi tömörülésnek számított, fokozatosan (nem kis részben a Bíróság tevékenységének eredményeképp) mind több „nemzetek feletti”, sőt egy szövetségi államra jellemző „föderatív” sajátosságot vett fel. Ez a folyamat a közösségi jogharmonizáció jellegének megváltozásában is érezte hatását.

A 100a cikket az Egységes Európai Okmány iktatta be az EKSz-be, a belső piac előmozdításának céljából. A „veterán”, az EKSz-ben a kezdetektől fogva megtalálható jogharmonizációs rendelkezéstől, a 100. (jelenleg 94.) cikktől a 100a cikk abban különbözik, hogy sokkal inkább „szövetségi” jellegű, jóval szélesebb lehetőséget ad a Közösségnek az akár az egyes tagállamok nemtetszését kiváltó jogharmonizációra is. Két alapvető eltérés alapoza meg ezt a következtetést.¹²

Először is a 100. cikk a Tanácsban hozott egyhangú döntéshez köti a harmonizációt. Itt tehát valamennyi tagállam egyetértése szükséges egy harmonizációs jogszabály elfogadásához. A tagállamok szuverenitását messzemenően tiszteletben tartja ez az eljárás, míg a képvisleti demokrácia elve (a Parlamenttel való puszta konzultálás révén) csak formálisan érvényesül. Ezzel szemben a 100a cikk esetében a 189b (jelenleg 251.) cikk szerinti eljárással (vagyis a „nemzetek feletti” Parlament bekapcsolásával és a Tanácsban minősített többséggel) történik a döntéshozatal. Tehát itt a tagállamok lakossága képviselői útján érdemi beleszólást

kap a jogalkotási folyamatba, viszont a harmonizációs javaslattal egyet nem értő tagállam(ok) leszavazható(k), mint ahogy ez például az Irányelv esetében is történt.

Másodszor, a 100. cikk alapján a harmonizációt előíró közösségi jogszabály csak irányelv lehet, mely nem hatályosul közvetlenül, hanem csak a tagállamoknak a nemzeti jogba átültető belső jogalkotása révén.¹³ Ezzel szemben a 100a cikk nem „irányelvekről”, hanem „intézkedésekről” (*measures*) szól, így átültetés nélkül, közvetlenül és azonnal hatályosuló normatív szabályok, vagyis rendeletek útján történő jogharmonizációra is lehetőséget ad, átnyúlva ily módon nem csupán a Tanácsban képviselt tagállami végrehajtó hatalom, hanem a törvényhozó hatalom feje felett is.¹⁴ A 100a cikk tehát a tagállami szuverenitás igen jelentős korlátozását és a közösségi jogalkotás megerősítését, a Közösség „föderatív” „nemzetek feletti” jellegének kihangsúlyozását jelentette elfogadásakor.¹⁵ Ennek ellentételezésére került be, egyebek között, a (3) bekezdés, amely előírta, hogy a harmonizáció során az egészség-, a környezet- és a fogyasztóvédelem, továbbá a közbiztonság terén a védelem magas szintjét kell a közösségnek biztosítania.¹⁶

A 100a cikk először a más okból elhíresült, ún. Csernobil-ügy kapcsán került a Bíróság elé.¹⁷ Ebben az ügyben a Parlament felperesként azt indítványozta, hogy a Bíróság a Tanács által a csernobili katasztrófa után elfogadott, az élelmiszerek legmagasabb megengedett radioaktivitását meghatározó rendeletet nyilvánítsa semmisnek. A Parlamentnek természetesen nem alapvető, elvi jellegű kifogása volt a rendelettel szemben, hanem csupán azt nehezményezte, hogy azt az Euratom Szerződés 31. cikke alapján fogadta el a Tanács és nem a 100a cikk alapján, mely a Parlamentnek is érdemi beleszólási jogot adott volna. A Bíróság azonban elutasította a Parlament keresetét, megállapítva, hogy a kérdéses rendelet csupán érintőlegesen hat az áruk szabad áramlására és ezen keresztül a belső piacra.¹⁸

Több szerencséjével járt a 100a cikk a Titándioxid ügyben.¹⁹ Itt a kérdéses jogszabályt a környezetvédelemmel kapcsolatos 130s (jelenleg 175.) cikk alapján fogadta el a Tanács, míg a Bizottság szerint a 100a cikket kellett volna alkalmaznia. Kézenfekvő megoldás lett volna a kérdéses jogszabálynak *mindkét* cikk alapján, a mindkettőben előírt eljárási rendelkezéseket figyelembe véve történő elfogadása. A Bíróság korábban, hasonló esetekben így is járt el, és előírta, hogy amennyiben egy jogszabály több, az EK Sz-ben megfogalmazott célt is követ, az illető jogalapok közül valamennyit figyelembe kell venni, és így, értelemszerűen, az általuk előírt eljárási követelményeket is.²⁰ A Titándioxid ügyben ez a módszer nem volt alkalmazható, mivel a kétféle eljárás együttes alkalmazása, a kétféle feltételrendszer „kumulálása” egymásnak ellentmondó követelményeket támasztott volna.²¹ Így a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a két „konkurens” jog-

alap közül az egyiket, mégpedig a 100a-t kell alkalmazni. Mint arra számos szerző rámutatott, a Bíróság érvelése a 100a cikk alkalmazása mellett nem volt igazán meggyőző.²² A Bíróság egyebek között felhozta érvként, hogy a kérdéses irányelv hatással van a versenyfeltételekre, mivel az általa előírt környezetvédelmi szabályoknak költségkihatásuk van, ami befolyásolja az érintett cégek piaci helyzetét.²³ Csakhogy ez újszólván minden környezetvédelmi célú jogszabályról elmondható, így ennek a logikának alapján a 130s, mint *lex specialis* alkalmazásának alig maradna tere. Hasonló eredményre vezet a Bíróságnak az az érve, mely szerint az a tény, hogy a környezetvédelem a közösségi politikák szerves részét képezi, szükségtelenné teszi a 130s cikk alkalmazását, ha a kérdéses jogszabály csak részben követ környezetvédelmi célokat.²⁴ Végezetül a Bíróság a 100a (3) cikkekre hivatkozott, mely előírja, hogy a belső piaci harmonizáció során a környezetvédelem magas szintjét kell biztosítani. A Bíróság megállapítása szerint ez a rendelkezés lehetővé teszi, hogy környezetvédelmi jogszabályokat, amennyiben a belső piacra kihatásuk van, a 100a (3) cikk alapján fogadjanak el.

Mindez természetesen a 100a cikk alkalmazásának rendkívül széles körű értelmezését jelentette, hiszen a környezetvédelmi jogszabályok szinte minden esetben hatnak (még ha csekély mértékben is) a gazdaság szereplőire és rajtuk keresztül a belső piac működésére.²⁵ A Bíróság döntését tehát akár úgy is lehetett értelmezni, hogy az zöld utat adott a közösségnek a 100a cikk alapján történő harmonizációra minden olyan területen, ahol az nincs *expressis verbis* megtiltva, azzal a feltétellel, hogy a harmonizációval érintett kérdésnek hatással kell lennie a belső piac működésére. Azaz, némileg sarkítottan és leegyszerűsítetten fogalmazva, ha egy jogszabály 99%-ban egy olyan területet érint, ahol a közösség csak a tagállamok egyetértésével, egyhangú szavazással fogadhat el jogszabályokat, vagy *horribile dictu* nem is kompetens eljárni, de a tervezett jogszabály 1%-ban hozzájárul a belső piac működéséhez, a Közösség máris szabad utat kap a tagállami jogszabályok „betonba döngölésére”? Nem vezethet ez a megközelítés a közösségi kompetencia (éspedig „föderatív módon” gyakorolt kompetencia) fokozatos, „kúszó” kiterjesztéséhez („*competence creep*”) a tagállamok részére fenntartott hatáskörök rovására?

A Bíróság, talán megjéjvedve döntésének következményeitől, később némileg visszatáncolt, és a „konkurens” jogalapok esetében nagyobb teret adott az úgynevezett súlypontelmélet alkalmazásának (*centre of gravity test, Schwerpunkttheorie*),²⁶ melynek lényege, hogy a 100a cikk alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha a kérdéses jogszabály elsődleges célja, „súlypontja” a belső piaci harmonizáció és az egyéb célok másodlagosak ehhez képest.²⁷

Mindez – ezt talán nem árt újra elismételni – nem pusztán szórszálhasogató jogászkodás. A megfelelő

jogalap kiválasztása meghatározza a jogszabály elfogadásánál követendő eljárást, az pedig döntő módon kihat arra, hogy a tagállamok szuverenitása mennyire korlátozott, illetve a népképviselőt elve mennyire érvényesül a jogszabály elfogadása során. A 100a cikk szerinti jogalkotás a Közösség *nemzetek feletti*, „szövetségi” (így a tagállami szuverenitást csorbító, viszont azok polgárait a képviselői demokrácia útján a döntéshozatalba bekapcsoló) jellegét erősíti, míg a „klasszikus” jogharmonizációs 100. cikk vagy a „hiánypótló” 235. (jelenleg 308.) cikk alkalmazása a Közösség *nemzetközi* jellegét emeli ki (a tagállami szuverenitást messzemenően tiszteletben tartó, egyhangú döntéshozattal és a Parlammal való teljesen formális konzultációval).

3. Az Irányelv által felvetett probléma és a Bíróság döntése

Az Irányelv kapcsán ugyanakkor a fentiekől eltérő helyzet állt elő. Itt ugyanis nem az volt a kérdés, hogy a konkurens jogalapok közül melyiket kell alkalmazni. A közösségi jogalkotónak itt nem volt más választása, mint a 100a cikk alkalmazása. Mint azt már említettük az Irányelv célja egyfelől a belső piac harmonizálása, másfelől az egészségvédelem volt. A közegészségügy a közösségi politikák egyike²⁸, azonban a Közösség szerepe itt csupán a tagállamok nemzeti egészségügyi politikájának támogatása és koordinálása, mivel a jogharmonizáció lehetőségét az EKSz *expressis verbis* kizárja.²⁹

A súlypontelmélet ebben az esetben nem volt használható, hiszen annak csak a „konkurens” jogalapok elhatárolásánál van értelme.³⁰ Itt viszont a 100a cikk nem „konkurens”, hanem kizárólagos jogalap volt, mivel a közösségi jogalkotó specifikus, ágazati jellegű felhatalmazás hiányában csak a 100a cikkre, mint *lex generalis*-ra és különösen annak az egészségüggyel is kapcsolatos (3) bekezdésére támaszkodhatott.

Mint azt már említettük, a (3) bekezdés beiktatásának célja tulajdonképpen a 100a cikk nemzetek feletti, a tagállami szuverenitást korlátozó jellegének bizonyos fokú tompítása volt. A (3) bekezdés kötelezi a Közösséget, hogy a belső piaci szabályozásnál az egészségvédelem magas szintjét biztosítsa, és ezáltal garanciát jelent a tagállamoknak, hogy a saját, belső joguk által biztosított magas szintű védelem nem esik áldozatul egy, esetleg a legalacsonyabb védelmi szintet biztosító tagállam szintjét alapul vevő, „negatív” jogharmonizációnak. Vagyis a 100a (3) cikk nem a közösségi kompetencia kiterjesztését, hanem éppen a 100a (1) cikk által előírt döntéshozatali eljárás által „föderalizált” közösségi jogharmonizáció korlátját és a tagállami szuverenitás bizonyos fokú védelmét jelenti. Az Irányelv igen ügyesen a talpáról a fejére állította ezt a logikát és a 100a (3) cikket használta fel arra, hogy a Közösség egy olyan területen kezdjen harmonizálni, ahol arra nem volt hatásköre.

Mi is történt tulajdonképpen? Az Irányelv célja a dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó tagállami jogszabályok harmonizálása volt (1. cikk). A „harmonizálás” azonban, sajátos módon, a reklámozás és szponzorálás úgyszólván teljes körű tilalmát³¹ jelentette [3 (1) cikk]. Az Irányelv tehát a belső piac megteremtésének útjában álló akadályokat oly módon kívánta felszámolni, hogy az eltérő (részben tiltó jellegű) nemzeti szabályok helyébe egységes tilalmat helyezett.³² Ezen felül azon kevés reklámforma tekintetében, melyeket nem tiltott, az Irányelv semmiféle kísérletet nem tett a harmonizációra, sőt annak 5. cikke lehetővé tette a tagállamok számára az Irányelvtől eltérő, az abban előírtnál szigorúbb szabályok alkalmazását is.³³

Az Irányelv szempontjából tehát a belső piac működésének elősegítése mellékes volt, és az egészségvédelem szerepelt tényleges célként. Ez utóbbi területen azonban, mint azt már láttuk, a Közösségnek nincs hatásköre a harmonizációra.

A Bíróság ezzel igen kényes helyzetbe került. Nyilvánvaló volt, hogy az Irányelv, amennyiben hatályban marad, precedenst teremt a közösségi hatáskör igen széles körű kiterjesztésére az EKSz-ben a tagállamoknak fenntartott hatáskör rovására. A dohányzás visszaszorítása, mint „politikailag korrekt”, népszerű, és a média által támogatott célkitűzés mintegy trójai falóként szolgált a közösségi hatáskör kiterjesztésére a 100a (3) cikk „visszajára fordítása” révén.

A Bíróság, amely az előtt a kevéssé irigylésre méltó választás előtt állt, hogy vagy vállalja a politikailag népszerű céllal való szembehelyezkedést, vagy feláldozza a jogszerűséget a populizmus oltárán, elismerést érdemel, amiért nem az utóbbi utat választotta.

Az ítélet egyértelművé tette, hogy a Közösség nem rendelkezik „általános” harmonizációs hatáskörrel a belső piacon fennálló verseny előmozdítására.³⁴ A 100a cikk általa közösségi jogalkotónak juttatott hatáskör csak két feltétel teljesülése esetén gyakorolható. Először is, a jogszabálynak *ténylegesen* (*genuinely, tatsächlichlich*) a belső piac működése javításának célját kell szolgálnia³⁵ – tehát a (3) bekezdés nem fordítható a visszajára és nem használható „trójai falóként”. Másodszer, a piaci verseny korlátainak, vagy torzulásainak (amelyeknek elhárítására a jogszabály törekszik) *érzékenyítő* (*appreciable, spürbar*) kell lenniük³⁶ – tehát (jóllehet a súlypontelmélet itt nem alkalmazható) nem elegendő alap a harmonizációra, ha a versenyfeltételek pusztán egyenlőtlenek az egyes tagállamokban és a jogszabály ezeknek az egyenlőtlenéseknek (*disparities of competition, Ungleichheiten in den Wettbewerbsbedingungen*) a felszámolására törekszik.

A Bíróság mindazonáltal, talán az ügy politikai érzékenységére tekintettel, tett néhány engedelményt. Így elismerte, hogy a sajtótermékek szabad áramlásának elősegítése indokolhatja az illető termékek útján történő reklámozás tilalmát³⁷ és, hogy a szponzorálás bizonyos

formái tekintetében is legitim lehet hasonló tilalom alkalmazása.³⁸

Ennek, a Bíróság ítélkezési gyakorlatát ismerők számára nem meglepő kompromisszumnak következtében az ítélet megválaszolatlanul hagy bizonyos kérdéseket. Így, példának okáért, a sajtótermékek terén Németország felhozta (és az alperesek nem cáfolták), hogy az egyes tagállamokban előállított sajtótermékeknek átlagosan kevesebb, mint 5%-át exportálják más tagállamokba.³⁹ Ezen felül tény, hogy azok a tagállamok⁴⁰, amelyekben szélesebb, vagy szűkebb körű reklámtilalom van érvényben, nem korlátozzák a reklámtartalmazó külföldi sajtótermékek behozatalát. Lehet itt érzékelhető versenykorlátozásról beszélni? Amennyiben nem, hogyan egyeztethető össze a Bíróságnak a sajtóreklámmal kapcsolatos megállapítása az „érezkelhető” versenykorlátozással, mint jogharmonizációs feltétel-lel? Erre talán válasz a Bíróságnak az a megállapítása, hogy a 100a cikk felhasználható a tagállamok jövőbeni heterogén jogfejlődéséből származó kereskedelmi akadályok kialakulásának megelőzésére⁴¹ („to prevent the emergence of future obstacles to trade resulting from multifarious development of national laws”). Kérdés azonban, hogy a 100a cikk ilyen „profilaktikus” jellegű alkalmazása – bár azt a Bíróság bizonyos, meglehetősen általánosan megfogalmazott feltételekhez kötötte – nem fog-e további „kúszó hatáskör-kiterjesztéshez” vezetni és ezzel újabb Pandora szelencéjét megnyitni. Nem ad egyértelmű választ az ítélet arra az alapkérdésre sem, hogy elfogadható-e egyáltalán a 100a cikk alapján olyan szabályozás, amelynek lényege egy bizonyos gazdasági tevékenység tilalma, lehet-e egyáltalán, akár csak elméleti jelleggel is, ilyen helyzetben az illető tevékenység tekintetében a belső piac működésének útjában álló akadályok felszámolásáról beszélni.⁴²

4. Az ítélet jelentősége

Mindazonáltal, a fenti fenntartások ellenére, az ítéletet az EU „alkotmányjoga” szempontjából egyértelműen pozitívnak kell minősíteni. Az ítélet üzenete, hogy a Közösség hatásköre a belső piac működésének előmozdítását szolgáló jogharmonizációra nem korlátlan. Alig képzelhető el olyan helyzet, amikor egy valamilyen gazdasági tevékenységet érintő jogszabály egyáltalán ne lenne hatással a négy alapszabadság egyikére, illetve amikor az illető jogszabályról ne lehetne azt állítani, hogy valamilyen módon hozzájárul a közösségen belüli versenyt fenyegető valós vagy potenciális akadályok felszámolását. Ennek következtében a 100a cikknek az Irányelv által sugalmazott kiterjesztő értelmezése a Közösség belső piaci harmonizációs hatáskörét gyakorlatilag korlátlanná tenné.⁴³ Az ítélet határozottan szembe helyezkedett ezzel az állásponttal és hitet tett a Közösség jogharmonizációs hatásköre és a tagállamok részére fenntartott hatáskörök elhatárolása mellett.

A szövetségi szint és a szövetségi állam alkotóegységei (tagállamok, tartományok stb.) közötti világos hatáskör-elhatárolás minden szövetségi berendezkedésű államalakulat működőképessége szempontjából alapvető fontosságú, még a letisztult és stabil struktúrával rendelkező államok esetében is. Különösen nagy azonban ennek az alapelvnek a jelentősége egy olyan, képlékeny, és folyamatosan, lépésről-lépésre formálódó „kvázi-föderációban” mint az EU. Figyelembe véve a nyugat-európai közvéleménynek a (gyakran persze csak képzelt, illetve a politikai demagógok által rémképként hangoztatott) „brüsszeli centralizációval” kapcsolatos ellenérzéseit, politikai szempontból sem lebecsülendő, hogy a Bíróság ismét elkötelezte magát a fenti alapelv következetes alkalmazása mellett.

Ezen felül az ítélet „üzenete” a tagjelöltek, így Magyarország részére sem elhanyagolható.⁴⁴ Kívülről nézve egy, a csatlakozás előtti stádiumban levő ország számára az Európai Közösség (Unió) talán egyfajta monolit gránittömbre, vagy inkább „úthengerre” emlékeztet, mely kíméletlenül érvényesíti akaratát a tagjelöltekkel szemben. Belülről azonban a Közösség számtalan különböző érdek összehangolásán alapuló, bonyolult mechanizmus, ahol még a viszonylag kis és szegény tagállamoknak (mint amilyen Magyarország lesz) is lehetőségük nyílik érdekeik és jogaik elsődlegesen természetesen politikai, de emellett jogi eszközökkel is történő védelmére. A kvázi-szövetségi közösségi jogrend egyik legfontosabb alappillére (különösen a kis tagállamok számára és különösen a nizzai szerződésben is megmutatkozó, a „nagyok” pozícióját erősítő tendencia fényében), a „szövetségi” szint (a Közösség) és a tagállamok közötti világos hatáskör-elhatárolás és a tagállamok kompetenciájának védelme.⁴⁵

E felett (is) öröködik a Bíróság, mely az Irányelv kapcsán határozottan visszautasította, hogy a közösségi jogrend ezen alapelvét feláldozza a „politikai korrektség” oltárán és ezzel a majdani tagállamok irányába is figyelemreméltó (és nézetem szerint, igen megnyugtató) jelzést küldött. Magyarország történelme során gyakran szenvedhette el annak az alapelvnek a következményeit, amely a jogot a politika szolgálóleányának tekintette és a dicséretesnek tekintett cél elérése érdekében minden eszközt megengedhetőnek tartott. A Bíróság ítéletében határozottan szembe helyezkedett ezzel az állásponttal. Ez, úgy vélem, azokat is meglelégedéssel kell, hogy eltöltse, akik egyébként az Irányelvben megfogalmazott tilalom által képviselt gazdaság- és jogpolitikai credo hívei.⁴⁶

JEGYZETEK

- 1 C-376/98, *Németország c. Parlament és Tanács* (az ítéletet 2000. október 5-én hirdette ki a Bíróság. Hozzáférhető a Bíróság honlapján: europa.eu.int/cj/index.htm)

- 2 Az Európai Parlament és a Tanács 98/43/EK sz. irányelve a tagállamoknak a dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó jogszabályainak, rendeleteinek és igazgatási szabályainak harmonizálásáról [OJ 1998 L 213/9], a továbbiakban: „Irányelv.”
- 3 Már itt jelezni szeretném, hogy ezen tanulmány célja csupán az, hogy az ítéletnek az EU „alkotmányjoga” szempontjából jelentős aspektusaira világítson rá, nem pedig az Irányelv és az ítélet háttérét képező jogpolitikai és gazdasági kérdések elemzése. Az utóbbi problémakör részletes taglalása lényegesen meghaladná e tanulmány kereteit. Nem érdektelen azonban talán röviden megemlíteni, hogy a reklámtilalom gazdasági hatásai nem egyértelműek, így, mint az a törvény vitája kapcsán Magyarországon is felmerült, a reklámnak a dohánytermékek fogyasztóira gyakorolt hatása legalábbis megkérdőjelezhető (ld. például a Népszabadság 2000. december 14-i számát). Ugyancsak bővebb elemzést érdemelnének az EK-nak a dohányiparral kapcsolatos politikájában rejlő következetlenségek, sőt ellentmondások. Az EK politikájában a klasszikus három T (tűr, tilt, támogat) egyszerre van jelen: egyfelől korlátozni igyekszik a dohányipart [ld. ezzel kapcsolatban még a dohánytermékek előállítására, kiszerezésére és árusítására vonatkozó irányelv-tervezetet, amellyel kapcsolatban egyébként ugyanaz a jogi probléma fenyeget, mint a reklámirányelv kapcsán – COM (1999) 594, módosított változatban COM (2000) 428], másfelől, elismerve a dohányipar gazdasági jelentőségét, és különösen az EK elmaradottabb régióiban, a foglalkoztatásban játszott szerepét, igen jelentős mértékben, évi 1 milliárd euróval támogatja a dohánytermesztést [ld. a Parlament által a fent említett irányelv-tervezet preambulumaiba javasolt 23a pontot – 1999/0244 (COD)].
- 4 Az EK Sz-nek az Amszterdami Szerződés révén történt újraszámozása állandó fejfájást jelent a közösségi joggal foglalkozóknak. Különösen problematikus a helyzet olyankor, amikor az Amszterdami Szerződés hatályba lépését megelőzően, vagyis a „rég” számozás alapján elfogadott jogszabályokról van szó, mint a jelen esetben is. Minthogy a Bíróság ilyen esetekben következetesen a „rég” vagyis a jogszabályban is használt számozást alkalmazza, ésszerűnek tűnik, hogy ezt a gyakorlatot kövessük. Mindazonáltal a Szerződés egyes cikkeinek első előfordulásakor zárójelben jelzem a jelenlegi számozást.
- 5 Ld. az ítélet 83. és Fennelly főügyész következtetéseinek 60. pontját.
- 6 Ld. pl. a német Alaptörvény (Grundgesetz) 70. cikkét. Az érem másik oldala természetesen az, hogy a szövetségi szintnek joga van kifejezett alkotmányos felhatalmazás hiányában is olyan jogszabályok megalkotására, amelyek az alkotmány által *expressis verbis* hatáskörébe utalt területeken történő hatalomgyakorláshoz szükségesek. Ez az alapelv jelenik meg az USA jogrendjében az ún. „enumerated and implied powers” doktrínájában [vö. USA Alkotmány 1. Cikk, 8. rész 13. bekezdés (az ún. „necessary and proper clause”) és a Legfelsőbb Bíróság ítélete a *McCulloch v. Maryland* ügyben 17 U.S. 4 L. Ed. 579 (1819)], de az EK Sz-ben is, a „necessary and proper clause” megfelelőjében, a „hiánypótló” közösségi jogalkotásra széles körű felhatalmazást adó 235. (jelenleg 308.) cikkben.
- 7 Vö. pl. a 97/55/EK sz. Irányelv által módosított 84/540/EGK sz. Irányelv a félrevezető és összehasonlító reklámokról és a 92/28/EGK sz. Irányelv az emberi használatra szánt gyógyszerek reklámjáról.
- 8 Ezenfelül, az Irányelv preambulumaiban hivatkozik az 57 (2) [jelenleg: 47 (2)] cikke és a 66. (jelenleg: 55.) cikke is, melyek a letelepedési joghoz kapcsolódnak. Tekintve, hogy a letelepedési jognak, mint a négy alapszabadság egyikének, előmozdítása is lényegében a belső piaci harmonizáció része, továbbá, hogy a 100a cikk és az 57. cikk szerinti eljárásjogi követelmények is lényegében megegyeznek (ld. bővebben Fennelly 63. pont), az alábbiakban csupán a 100a cikk vonatkozásában felmerült problémákat elemezzük, követve ezzel a főügyész és a Bíróság megközelítését.
- 9 Az Irányelvet több mint egy évtizeden át tartó „vajdás” eredményeképp (ld. Fennelly 14–22. pontok) és többek között a Tanács Jogi Szolgálatának a jogalappal kapcsolatos aggályait figyelmen kívül hagyva sikerült csak elfogadtatni.
- 10 Ezzel egyidejűleg dohányipari cégek az Egyesült Királyságban is keresetet nyújtottak be az Irányelvvel szemben, mely előzetes véleménykérés [177. (jelenleg 234.) cikk] útján került a Bíróság elé (C-74/99). A Bíróság érdemben csak a német keresetet bírálta el, és miután annak helyt adott, a másik ügy okafogyottá vált.
- 11 Konkrétan az ún. Csernobil ügyben, ahol a Parlament a keresetet 1988. március 4-én, vagyis a 100a cikket beiktató Egységes Európai Akta hatályba lépését mindössze nyolc hónappal és néhány nappal követően terjesztette elő.
- 12 Ezeknek a különbségeknek az igai súlyát persze akkor lehet felmérni, ha tudjuk, hogy a 100a cikk hatályba lépését követően a „klasszikus” 100. cikk teljesen háttérbe szorult és egyes szerzők szerint jelentősége már csak a 100a cikk hatálya alól kizárt területeket (az adókról, a személyek szabad mozgásáról, továbbá a munkavállalók jogairól és érdekeiről szóló rendelkezéseket) érintő jogharmonizációra korlátozódik [ld. pl. J. G. Kapteyn és P. VerLoren Van Themat, *Introduction to the Law onf the European Communities* (Kluwer Law International, London, 1999, 780–781. oldal)]

- 13 Abban az esetben, ha a tagállam az átültetésre vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, ezen felül bizonyos további feltételek is teljesülnek, természetesen az irányelvek is rendelkezhetnek közvetlen hatállyal (ennek feltételeivel kapcsolatban ld. egyebek között 41/74 *Van Duyn* [1974] ECR 1337, 148/78 *Ratti* [1979] ECR 1629, 152/84 *Marshall* [1986] ECR 723, C-6/90 és C-9/90 *Francovich*, [1991] ECR I-5357) ám ez a szituáció nem tekinthető tipikusnak.
- 14 Rendeletek elfogadására a Közösségnek általános, horizontális hatáskört a „hiánypótló” 235. cikk is biztosít (ld. a fenti 7. számú lábjegyzetet), ám itt a döntéshozatal egyhangúan történik, vagyis a tagállamok „leszavazására” nincs lehetőség). A témáról bővebben ld. C. D. Ehlermann: *The Internal Market following the Single European Act* (1987) [24 CMLRev. 361], 382. o. és S. Crosby: *The Single Market and the Rule of Law* (1991) [76 ELRev 451].
- 15 Természetesen a minősített többséggel történő döntéshozatal ágazati jelleggel igen sok területen érvényesül és esetleges kiterjesztése újabb területekre minden egyes kormányközi konferencián, így legutóbb Nizzában is, élénk vita tárgyát képezte, illetve képezi, pontosan ezen döntéshozatali eljárás szuverenitáskorlátozó jellegénél fogva. A 100a cikk azonban alapvetően eltér a fentiektől annyiban, hogy nem ágazati, hanem horizontális jellegű (ld. Fennelly, 62. pont), tehát alkalmazása a hatálya alól kizárt néhány területet kivéve minden ágazatra kiterjed.
- 16 Így a tagállamoknak kevésbé kell attól tartaniuk, hogy magas színvonalú belső szabályait a közösségi jogalkotás „felhígítja.” Hasonló célokat szolgál a (4) és az (5) bekezdés is, melyek egyes területeken és bizonyos eljárásjogi garanciákkal, lehetővé teszik a tagállamok számára nem harmonizált jogszabályaik hatályban tartását és további alkalmazását, illetőleg új, a közösséginél magasabb védelmi szintet biztosító jogszabályok elfogadását (bővebben ld. Ehlermann).
- 17 C-70/88, *Parlament c. Tanács* [1991] ECR I-4529. Ebben az ügyben ismerte el a Bíróság a Parlamentnek a 173. cikk szerinti aktív perképességét, vagyis azt, hogy joga van semmisségi keresetet indítani előjogainak védelme érdekében. Miután a maastrichti szerződés azonos értelemben módosította a 173. cikk szövegét, az ítéletnek ez a jelentősége ma már csak jogtörténeti jellegű.
- 18 Ld. Az ítélet 17. pontját.
- 19 C-300/89, *Bizottság c. Tanács* [1991] ECR I-2867. Az ügy röviddel a Csernobil-ügy után került a Bíróság elé, de előbb született benne ítélet.
- 20 Ld. pl. 165/87, *Bizottság c. Tanács* [1988] ECR 5545, az ítélet 11. pontja.
- 21 Ld. az ítélet 17–21. pontjait.
- 22 Ld. pl. Prof. Dr. H. D. Jarass: „*Binnenmarkttrichtlinien und Umweltschutzrichtlinien – zur Abgrenzung des Anwendungsfeldes und zu den Möglichkeiten nationalen Abweichens*” EuZW 17/1991, 530. o. ugyancsak: H. Somsen, (1991) [29 CMLRev 140].
- 23 Az ítélet 12. pontja.
- 24 Az ítélet 22. pontja.
- 25 Ld. Jarass.
- 26 Az elméletet, mind a Bizottság, mind a Tanács már a Titándioxid ügyben felvetették (természetesen elmentéses végkövetkeztetésre jutva az érintett irányelv „súlypontjának” tekintetében), de a Bíróság itt még nem szentelt figyelmet neki (ld. az ítélet 7–11. pontjait, és Tesauro főügyész végkövetkeztetéseinek 4. pontját).
- 27 Így pl. a két „Hulladékügyben” (C-155/91, *Bizottság c. Tanács* [1993] ECR I-0939 és C-187/93, *Parlament c. Tanács* [1994] ECR I-2857) a 130s cikket részesítette előnyben a 100a rovására és a munkaidővel kapcsolatos egyes kérdésekről szóló irányelv kapcsán is a 118a (jelenleg 138.) cikk mint *lex specialis* javára döntött (C-84/94, *Egyesült Királyság c. Tanács* [1996] ECR I-5755).
- 28 EKSz III. rész X. (jelenleg XIII.) cím.
- 29 EKSz 129 (4) [jelenleg 152 (4)] cikk.
- 30 Ld. Fennelly 67–69. pont.
- 31 Vö. Fennelly 38. pont.
- 32 Ráadásul, a reklámhordozók tagállamok közötti forgalmának alacsony szintje miatt ezen potenciális akadályoknak a belső piac működésére való tényleges kihatása is rendkívül csekély (ld. az ítélet 15–17. pontjait).
- 33 Ld. Fennelly 111. pont.
- 34 Ld. az ítélet 83. és 107. pontjait.
- 35 Ld. az ítélet 84. pontját.
- 36 Ld. az ítélet 106. pontját. Itt a Bíróság a Titándioxid ügyben hozott ítéletére hivatkozik, bár e sorok írója szerint nem elképzelhetetlen, hogy éppen az „adott lovat” az Irányelv megfogalmazói alá (ld. ezzel kapcsolatban még az alábbi 42. sz. lábjegyzetet).
- 37 Ld. az ítélet 98. pontját.
- 38 Ld. az ítélet 111. pontját.
- 39 Ld. az ítélet 16. pontját.
- 40 Pl. Olaszország.
- 41 Ld. az ítélet 86. pontját, továbbá vö. C-350/92 *Spanyolország c. Tanács* [1995] ECR I-1985, 35. pont.
- 42 Fennelly ezt határozottan tagadja (ld. a 113. pontot), az Egyesült Királyság, mint perbeavatkozó viszont, a Titándioxid ügyre hivatkozva, úgy véli, hogy lehetséges az ilyen jellegű harmonizáció (ld. az ítélet 67. pontját).
- 43 Ld. az ítélet 83. és 107. pontjait.
- 44 Kérdés persze, hogy az „üzenetet” annak tulajdonképpeni címzettje, a közösségi jogalkotó, megszívleli-e. Mint arról már korábban említés történt (ld.

a 3. sz. jegyzetet), a dohánytermékek előállítására, kiszerezésére és forgalmazására vonatkozó irányelv-tervezet kapcsán is hasonló probléma merült fel. Itt a Parlament Jogi és Belső Piaci Bizottsága már 2000. május 16-án (vagyis az ítéletet, sőt Fennelly végkövetkeztetéseit megelőzve) a 95. cikk, mint jogalap használata ellen foglalt állást, ezt azonban a tervezetnek a plénum elé terjesztéséért felelős Környezetvédelmi, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Bizottság lényegében figyelmen kívül hagyta, és a szerző tudomása szerint álláspontján azóta sem változtatott.

- 45 Igaz ugyan, hogy a konkrét ügyben a felperes a Közösség legnagyobb népességű és gazdaságilag legerősebb tagállama volt, de a Bíróság ítélete nyilvánvalóan akkor sem lehetett volna más, ha nem egy szupernehézsúlyú, hanem egy Magyarországgal egy súlycsoportba tartozó, mondhatni, kisközépsúlyú tagállam lépett volna fel.
- 46 Annál is inkább, mivel magától értetődően, a Bíróság ítélete egyáltalán nem érinti a tagállamok jogát, hogy az érintett problémát belső jogalkotásukkal szabályozzák.