

CHRISTINE STIX-HACKL  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2004. március 18.<sup>1</sup>

Tartalomjegyzék

I —	Bevezetés .....	I - 9612
II —	Jogi háttér .....	I - 9613
	A — Közösségi jog .....	I - 9613
	B — Nemzeti jog .....	I - 9613
III —	A tényállás és az eljárás .....	I - 9613
IV —	Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés .....	I - 9617
	A — Elfogadhatóság .....	I - 9617
	1. A rendészeti hatóság álláspontja .....	I - 9617
	2. Álláspont .....	I - 9617
	B — Álláspont .....	I - 9618
	1. Az érintett alapvető szabadság .....	I - 9618
	a) A felek érvelése .....	I - 9618
	b) Álláspont .....	I - 9619
	2. A korlátozás igazolása .....	I - 9621
	a) A felek érvelése .....	I - 9621
	b) Álláspont .....	I - 9622
	i) Előzetes észrevételek .....	I - 9622
	ii) Az alapjogok védelme a közösségi jogban .....	I - 9623
	— Az alapjogok helye a közösségi jogi alapelvek sorában .....	I - 9623

<sup>1</sup> — Eredeti nyelv: német.

— Az alapjogok szerepe a közösségi jogrendben .....	I - 9625
— A tagállami és a közösségi jogi alapvédelem viszonyára vonatkozó következtetések .....	I - 9629
iii) Az emberi méltóság és a közösségi jog .....	I - 9630
— Az emberi méltóság, mint jogi fogalom körvonalai .....	I - 9630
— Az emberi méltóság, mint jogi norma és a közösségi jogban biztosított védelme .....	I - 9632
— Következmények a jelen ügyre vonatkozóan .....	I - 9635
iv) A közrend fogalmának értelmezése az emberi méltóság jelentőségének és terjedelmének figyelembevételével .....	I - 9636
— A közrend fogalma .....	I - 9636
— A jelen esetben kellően súlyos veszély fennállása .....	I - 9637
V — Véggkövetkeztetések .....	I - 9640

## I — Bevezetés

1. A Bíróságnak ebben az ügyben azt kell tisztáznia, mennyiben támaszkodhatnak a nemzeti bíróságok a nemzeti alkotmányukban elismert alapvető értékekre, amikor az adott állam közrendjének védelmét elősegítő, ám egyúttal alapvető szabadságokat korlátozó intézkedéseket hoznak.

2. A szóban forgó ügyben egy nemzeti rendészeti hatóság betiltotta emberölési cselekmények szimulálását egy játékban. A tiltó határozatot az emberi méltóság védelmére is kiterjedő közrend veszélyeztetésével indokolta.

3. Abból kiindulva, hogy az egyes tagállamokban máshol húzódik az alapjogok védelmének határa, felvetődik a kérdés, hogy az alapvető jogok közösségi jogon belüli alkalmazásának megfelelő figyelembevételével kihatnak-e ezek a különbségek az ilyenfajta nemzeti intézkedés közösségi jogi megengedhetőségére, és ha igen, miként.

## II — Jogi háttér

### A — Közösségi jog

4. Az EU 6. cikk (1) bekezdése szerint az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban. A (2) bekezdés szerint az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból erednek.

5. Az EK 30. cikk szerint megengedhető az áruk szabad mozgásának korlátozása, ha többek között a közrend védelme indokolja.

6. A szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban azt kell felidézni, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatában a megkülönböztetés nélkül alkalmazandó nemzeti elő-

írások esetében megengedi a korlátozásoknál az ún. közérdekre — vagyis az elsődleges jogban tételesen fel nem sorolt indokokra — történő hivatkozást.

### B — Nemzeti jog

7. Az Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen (az észak-rajna-vesztfáliai rendészeti hatóságra vonatkozó törvény, a továbbiakban: OBG NW) 14. §-ának (1) bekezdése szerint: „A rendészeti hatóságok adott esetben megtehetik a közbiztonságot vagy a közrendet fenyegető veszély elhárításához szükséges intézkedéseket.”

## III — A tényállás és az eljárás

8. Az Omega Spielhallen- und Automaten-aufstellungs-GmbH (a továbbiakban: Omega) német jog szerint alapított társaság, amely Bonnban egy „laserdrome”-nak nevezett berendezést működtetett. Ez a berendezés az úgynevezett „lézersport” szabadidős tevékenység üzésére szolgál, a „Csillagok háborúja” c. film ihlette, és a modern lézertechnikát használja fel.

9. Az iratok tanúsága szerint az Omega laserdrome-jában használt felszerelést eredetileg a kereskedelmi forgalomban — többek között bonni üzletekben — kapható „Laser Hit” nevű gyermekjátékból fejlesztették ki. Mivel ez a felszerelés műszakilag nem volt megfelelő, egy közelebről meg nem határozott, de 1994. december 2. utáni időponttól kezdve az Omega egy másik felszerelést kezdett használni, amelyet a Pulsar International Limited brit társaság (jelenleg Pulsar Advanced Games System Ltd, a továbbiakban: Pulsar) szállított részére. Ugyanakkor a Pulsarral franchise-szerződés megkötésére csak 1997. május 29-én került sor.

10. 1993. szeptember 7-én megadták az építési engedélyt a helyszín kialakítására. A lakosság egy része még a laserdrome üzembe helyezését megelőzően tiltakozását fejezte ki a tervvel kapcsolatban. 1994. február 22-i levelében az Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn (a továbbiakban: rendészeti hatóság) kötelezte az Omegát, hogy bocsássa rendelkezésére a helyszín pontos leírását, és hatósági intézkedést helyezett kilátásba arra az esetre, amennyiben ott emberekre irányuló „öldöklős játékot” folytatnak. Az Omega 1994. március 18-án azt válaszolta, hogy a játék kizárólag a lófolyosókon elhelyezett rögzített tárgyak eltalálásából áll. A laserdrome-ot 1994. augusztus 1-jén megnyitották.

11. A rendészeti hatóság adatai szerint egy támaszfalakkal felépített, kiterjedt labirintusról van szó, amelyben a csarnokban elhelyezett tíz rögzített érzékelő mellett emberekre is lönek. A játékosok felszerelésüül géppisztolyszerű lézeres célzókészülékek és a

mell- és hátrészen érzékelővel ellátott szövetmellények szolgáltak. A „lövések” optikai megjelenítésére infravörös sugárral egyidejűleg lézersugarat vetítettek ki. A találatokat hanggal és optikai módon jelezték. A verseny célja a 15 perces játékidőn belül a lehető legmagasabb pontszám elérése volt. A játékosok a rögzített érzékelők eltalálásáért pontot kaptak. Az eltalált játékosoktól pontot vontak le. Annak a játékosnak, akit ötször eltaláltak, a töltőállomáson újból fel kellett töltenie célzókészülékét.

12. 1994. szeptember 14-én a rendészeti hatóság határozatot hozott az Omegával szemben, amelyben megtiltotta az Omegának, hogy „[...] létesítményeiben megengedjen vagy eltűrjön olyan játékokat, amelyek célja emberi célpontok lézersugárral vagy más (például infravörös) műszaki berendezéssel történő lövése, vagyis amelyek a célba talált lövések érzékelésével emberekre irányuló »öldöklős játékot« valósítanak meg”. A határozatot többek között a közrend veszélyeztetésével indokolták, mivel a szimulált emberölési cselekmények és így az erőszak megszokottá tétele ellentétesek a közvélemény által elfogadott alapvető értékekkel. A határozat megsértése esetére minden egyes játék után 10 000 DEM bírságot állapítottak meg.

13. Az Omega panaszt terjesztett elő a határozat ellen, amelyet a Bezirksregierung

Köln (a kölni helyi közigazgatási hatóság) 1995. november 6-án elutasította. 1998. szeptember 3-i ítéletével a Verwaltungsgericht Köln a határozattal szemben benyújtott keresetet elutasította. Az Omega által előterjesztett fellebbezést, amelyet a feltett kérdés elvi jelentőségére tekintettel a bíróság elfogadhatónak nyilvánított, az Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen 2000. szeptember 27-én elutasította. Ezt követően az Omega felülvizsgálati kérelemmel fordult a Bundesverwaltungsgericht-hez (a szövetségi közigazgatási bírósághoz).

14. Felülvizsgálati kérelme alátámasztására az Omega számos eljárásjogi érvet terjesztett elő. Előadja, hogy a tiltó határozat korlátozza alapjogait, különösen a gazdasági tevékenység gyakorlásához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogát. Az Omega kifogásolja, hogy a határozat sérti az egyenlő bánásmód elvét, mivel hátrányosan különbözteti meg őt más németországi laserdrome-üzemeltetőkkel szemben, valamint más játékok (pl. „paintball” vagy „gotcha”) szolgáltatóival szemben is. A határozat továbbá nem egyértelmű, és nem rendelkezik érvényes felhatalmazási alappal, mivel túlságosan határozatlan a közrend OBG NW 14. §-ában szereplő fogalma. A tiltó határozat sérti a közösségi jogot is, különösen a szolgáltatásnyújtás EK 49. cikkben biztosított szabadságát, tekintettel arra, hogy a laserdrome-ban a brit Pulsar társaság által szállított felszerelést és technikát kell használni.

15. Az Omega kéri a megelőző bírósági ítéletek és az ellene kibocsátott közigazgatási határozat hatályon kívül helyezését, illetve másodlagosan az ügy előzetes döntéshozatalra utalását az Európai Közösségek Bíróságához. Az alperes rendészeti hatóság a felülvizsgálati kérelem elutasítását kéri.

16. A kérdést előterjesztő bíróság nézete szerint a nemzeti jog alapján el kell utasítani az Omega felülvizsgálati kérelmét. Felmerült ugyanakkor, hogy vajon ez a megoldás összeegyeztethető-e a közösségi joggal, különösen a szolgáltatásnyújtás szabadságáról szóló EK 49–55., valamint az áruk szabad mozgásáról szóló EK 28–30. cikkel.

17. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy az Oberverwaltungsgericht a szövetségi jogot, elsősorban a szövetségi alkotmány rendelkezéseit alkalmazta a tartományi jog által adott, az OBG NW 14. §-ának (1) bekezdésében foglalt általános felhatalmazás értelmezésekor. A kérdést előterjesztő bíróság szerint helyesen járt el az Oberverwaltungsgericht, amikor megállapította, hogy az „öldöklős játék”-nak az Omega „laserdrome”-jában történt kereskedelmi hasznosítása sértette az emberi méltóságot, amelynek fogalmát a német alaptörvény 1. cikke (1) bekezdésének első mondata határozza meg.

18. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy az emberi méltóság alkotmányos elv, amelyet sérthet mind az ellenféllel szembeni megalázó bánásmód, ami adott esetben nem állapítható meg, mind a játékosban minden ember elismeréshez és tisztelethez való alapját tagadó beállítódás kialakítása vagy megerősítése, ahogy ez jelen esetben a játék céljából végzett fiktív erőszakos cselekmények bemutatásával történt. Egy olyan legmagasabb szintű alkotmányos érték, mint az emberi méltóság, nem tehető félre egy szórakoztató játék során. Az Omega által felhívott alapvető jogok — a nemzeti jog szempontjából — nem változtathatnak ezen az értelmezésen.

19. Ami a közösségi jog alkalmazását illeti, a kérdést előterjesztő bíróság azon az állásponton van, hogy a szóban forgó határozat sérti a szolgáltatásnyújtás EK 49. cikkben szereplő szabadságát. A megtámadott határozat közösségi joggal való összeegyeztethetősége a kérdést előterjesztő bíróság megítélése szerint döntően attól függ, hogy indokolható-e ez a beavatkozás a közrend védelmével, és ha igen, milyen mértékben.

20. A fő kérdés, amely a kérdést előterjesztő bíróság számára tisztázatlannak tűnik, hogy a Szerződésben biztosított alapvető szabadságok — jelen esetben a szolgáltatásnyújtás és az áruk mozgásának szabadsága — nyomós közérdekkel indokolt korlátozására irányuló tagállami hatáskörnek feltétele-e valamennyi tagállam erre vonatkozó közös jogi felfogása. Ennek a feltételnek a megléte olvasható ki a

kérdést előterjesztő bíróság szerint a Bíróságnak a C-275/92. sz. Schindler-ügyhöz fűzött magyarázatából, valamint a német jogi szakirodalomban fellelhető egyes véleményekből. Amennyiben ez valóban így lenne, a kérdést előterjesztő bíróság szerint helyt kellene adni a szóban forgó keresetnek, mivel a laserdrome-játékot jogszerűen üzik, legalábbis Nagy-Britanniában. Ha nincs így, a kérdést előterjesztő bíróság következtetése szerint a keresetet el kell utasítani, és a sértett jogtárgy, az emberi méltóság alapvető jelentősége miatt szükségtelen az arányosságra, különösen az intézkedés megfelelőségére vonatkozó vizsgálat.

21. Ilyen körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság eljárását felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„Összeegyeztethető-e az Európai Közösséget létrehozó szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságára és az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseivel, hogy a nemzeti jog egy meghatározott gazdasági tevékenységre — jelen esetben egy »laserdrome« működtetésére, ahol emberölési cselekményeket szimulálnak — nézve tilalmat állít fel, mert az ellentétes az alkotmányban elismert alapvető értékekkel?”

## IV — Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések 2. Álláspont

### A — Elfogadhatóság

#### 1. A rendészeti hatóság álláspontja

22. A *rendészeti hatóság* elfogadhatatlannak tartja az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést, mivel annak nincsen határokon átnyúló jellege. Erdemben azzal érvel, hogy a Pulsarral csak a vitatott, 1994. szeptember 28-i határozatot követően jött létre üzleti kapcsolat, így addig teljes mértékben hiányzott a határokon átnyúló jelleg. Még az üzleti kapcsolat felvételét követően is kétséges a határokon átnyúló jelleg megléte, mivel a határozat nem a Pulsar által szállított berendezés felszerelését vagy használatát tiltotta meg, hanem csupán a játék egyik változatát. Bár az Omega és a Pulsar a játék tilalommal érintett változatára hivatkozással franchise-szerződést kötött, erre azonban csak 1997. május 27-én, és így jóval a vitatott határozatot követően került sor.

23. A szóbeli tárgyaláson a *német kormány* lényegében csatlakozott ehhez az előterjesztéshez.

24. A rendészeti hatóság által kifejtett érvek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elfogadhatóságáról nem győztek meg. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint „kizárólag a jogvitában eljáró és a meghozandó bírói döntésért felelősséget vállaló nemzeti bíróságokra tartozik, hogy az egyes ügyek sajátos körülményeire figyelemmel mérlegeljék úgy az előzetes döntésnek az ítélethozatalhoz való szükségességét, mint a Bíróság elé terjesztett kérdések relevanciáját”<sup>2</sup>.

25. A Bíróság ebből azt az alapelvet vonja le, hogy „amennyiben a feltett kérdések a közösségi jog értelmezését vetik fel, a Bíróság főszabályként köteles határozatot hozni”<sup>3</sup>. A Bíróság ezért „egy nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéstről történő határozathozatalt [...] csak

2 — A C-134/94. sz., Esso Española-ügyben 1995. november 30-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-4223. o.) 9. pontja. Lásd még korábban a 180/83. sz. Moser-ügyben 1984. június 28-án hozott ítélet (EBHT 1984., 2539. o.) 6. pontját, a 247/86. sz. Alsatel-ügyben 1988. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1988., 5987. o.) 8. pontját, a C-127/92. sz. Enderby-ügyben 1993. október 27-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-5535. o.) 10. pontját, a C-30/93. sz., AC ATTL Electronics-ügyben 1994. június 2-án hozott ítélet (EBHT 1994., I-2305. o.) 19. pontját, valamint a C-415/93. sz. Bosman-ügyben 1995. december 15-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4921. o.) 59. pontját. Lásd továbbá a C-7/97. sz. Bronner-ügyben 1998. november 26-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-7791. o.) 16. pontját és a C-200/97. sz. Fottrade-ügyben 1998. december 1-jén hozott ítélet (EBHT 1998., I-7907. o.) 25. pontját.

3 — Lásd különösen a C-297/88. és C-197/87. sz. Dzodzi egyesített ügyekben 1990. október 18-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-3763. o.) 34. és 35. pontját, a C-231/89. sz. Gimurzynska-Bscher-ügyben 1990. november 8-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4003. o.) 19. és 20. pontját és a fenti 2. ítbjegyzetben idézett Bronner-ügyben hozott ítélet 16. pontját.

akkor utasíthat el, ha nyilvánvalóan kitűnik, hogy a közösségi jog kért értelmezése vagy egy közösségi jogi rendelkezés érvényességének vizsgálata semmilyen kapcsolatban sem áll az alapjogvita tényeivel vagy tárgyával”.<sup>4</sup>

28. Következésképpen tartalmilag vizsgálni kell az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést.

## B — Álláspont

26. Ebben az összefüggésben a Bíróság hangsúlyozza, hogy „nem a Bíróság, hanem a kérdést előterjesztő bíróság feladata a jogvita alapjául szolgáló tények megállapítása és ebből a határozatára vonatkozó következmények levonása”<sup>5</sup>.

### 1. Az érintett alapvető szabadság

#### a) A felek érvelése

27. A rendészeti hatóság előterjesztésével kapcsolatban következképpen meg kell állapítani, hogy a Bíróságnak nem feladata, hogy az Omega és a Pulsar közötti szerződések tartalmát megállapítsa vagy a szerződéses kapcsolat keletkezésének időpontját a közigazgatási határozatával összehasonlítsa. Egyebekben meg kell jegyezni, hogy a bíróság kilátásba helyezése rendszerint hosszabb időre vonatkozik, így a közösségi jogi vonatkozást nem lehetne kizárni azon az alapon, hogy a szerződéses kapcsolat csak a közigazgatási határozat meghozatalát követően jött létre.

29. Mind a *rendészeti hatóság*, mind a *Bizottság* hangsúlyozza, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedés eltérően érinti — ha egyáltalában érinti — az áruk szabad mozgását és a szolgáltatásnyújtás szabadságát.

30. A rendészeti hatóság és — a szóbeli tárgyaláson — a német kormány az elfogadhatóságra vonatkozó előterjesztésüknek megfelelően vitatják, hogy érintve lenne az áruk szabad mozgása és a szolgáltatásnyújtás szabadsága, és ezzel kapcsolatban hangsúlyozzák, hogy ha feltételezzük is azok érintettségét, ezt akkor is különbözően kell a két alapvető szabadság esetében értékelni. Az áruk szabad mozgása tekintetében ugyanis megállapítandó, hogy a vitatott közigazgatási határozat csak annyiban tiltja meg a tárgyak

4 — A C-446/93. sz. SEIM-ügyben 1996. január 18-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-73. o.) 28. pontja és a fenti 2. lábjegyzetben idézett Bronner-ügyben hozott ítélet 17. pontja.

5 — A 17/81. sz., Pabst & Richarz ügyben 1982. április 29-én hozott ítélet (EBHT 1982., 1331. o.) 12. pontja, a fenti 2. lábjegyzetben idézett AC-ATEL Electronics ügyben hozott ítélet 17. pontja; a C-326/96. sz. Levez-ügyben 1998. december 1-jén hozott ítélet (EBHT 1998., I-7835. o.) 26. pontja és a C-435/97. sz., WWF és társai ügyben 1999. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-5613. o.) 32. pontja.



behozatalát, amennyiben „laserdrome”-ban tilalmazza a használatukat. A Schindler-ítélet<sup>6</sup> értelmében leszögezhető, hogy a jelen ügyben sem „önmagában a tárgyak behozatala és terjesztése a cél”, hanem az a játékban való részvételt teszi lehetővé, így a vitatott közigazgatási határozattal együtt járó korlátozást elsősorban a szolgáltatásnyújtás szabadsága mércéjével kell vizsgálni, amennyiben kell egyáltalán.

31. A Bizottság véleménye is az, hogy az alapügyben a franchise-szerződésből eredő szolgáltatások állnak az előtérben, mivel az áruk Egyesült Királyságból történő behozatala végső soron csak a játék üzemeltetését szolgálja.

## b) Álláspont

32. A Bíróság ítélkezési gyakorlatára tekintettel, amely szerint szükségtelen egy alapvető szabadság szerinti vizsgálat, ha ennek az alapvető szabadságnak a sérelme egy másik, elsőbbséget élvező alapvető szabadságot

érintő helyzet elkerülhetetlen következménye<sup>7</sup>, a szóban forgó ügyben elmaradhat az EK 28. és azt követő cikkek szerinti önálló vizsgálat. A Bizottság és a rendészeti hatóság ugyanis helyesen állítják, hogy a vitatott közigazgatási határozat csak annyiban korlátozza a tárgyak behozatalát, amennyiben ez lehetővé tenné a szóban forgó játékban való részvételt, így az alapügyben az áruk szabad mozgásának csak másodlagosan van jelentősége.

33. Nem nehéz megállapítani, hogy az alapügy érinti a szolgáltatásnyújtás szabadságát. A vitatott közigazgatási határozat a játék egy olyan változatát tiltja meg, amely a Németországban letelepedett játékküzemeltető, az Omega és az e játékhoz fűződő szellemi tulajdon jogosultja, az Egyesült Királyságban letelepedett Pulsar közötti szerződéses megállapodások lényeges alkotóeleme. Valóban joggal állítja ebben az összefüggésben a rendészeti hatóság, hogy a vitatott közigazgatási határozat nem tiltja meg alapvetően a laserdrome-ötlet megvalósítását; a Pulsar cég által nyújtott szolgáltatások szabadságát illetően abban mutatkozik meg a hátrányos érintettség, hogy a Pulsar a Német Szövetségi Köztársaságban csak szigorúbb feltételekkel — azaz egyes lényeges részek feladásával — nyújthatja szolgáltatását, ez pedig csorbítja a szolgáltatás címzettjének ahhoz való jogát, hogy a külföldi ajánlattevő szolgáltatását igénybe vegye.

34. A rendészeti hatóság nézete szerint azonban nem sérül a szolgáltatásnyújtás

6 — A C-275/92. sz. Schindler ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-1039. o.) 22. pontja.

7 — A fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott Schindler-ítélet mellett a Bizottság ebben az összefüggésben a Bíróságnak a C-108/96. sz., Mac Quen és társai ügyben 2001. február 1-jén hozott ítélet (EBHT 2001., I-837. o.) 21. pontjára utal.

szabadsága. A Keck & Mithouard-ügy<sup>8</sup> ugyanis úgy lenne értelemszerűen alkalmazható a szóban forgó ügyben, hogy sem önmagában a laserdrome üzemeltetése, sem összességében a Pulsar szolgáltatásainak igénybevétele, hanem csupán a játék egyik változatának használati módja lenne megtiltva. Tehát abból kell kiindulni, hogy a szóban forgó intézkedés a szolgáltatás teljesítését szabályozza, amely nem tartozik az EK 49. cikk hatálya alá.

35. E tekintetben megállapítandó, hogy a Bíróság az Alpine Investments-ügyben<sup>9</sup> már foglalkozott hasonló előterjesztéssel: a Bíróság ebben az ügyben kifejtette, hogy a szolgáltatás nyújtójának tagállamában meghozott ajánlati módokra vonatkozó szabályozás közvetlenül befolyásolja a hozzáférést a szolgáltatás piacához, mivel nemcsak az adott tagállamban, hanem a más tagállamban kínált szolgáltatásokat is érinti, míg az értékesítés módjainak kivétele az EK 28. cikk alkalmazási köréből azon alapszik, hogy az értékesítés módjaira vonatkozó szabályozás alkalmazása nem akadályozza ezeknek a termékeknek a piacra jutását az importáló tagállamban, illetve nem korlátozza lényegesen, mint ahogy a belföldi termékek esetében.

8 — A C-267/91. sz. és C-268/91. sz. egyesített ügyekben 1993. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-6097. o.).

9 — A C-384/93. sz. ügyben 1995. május 10-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-1141. o.) 36. és azt követő pontjai. Lásd a C-6/98. sz. ARD-ügyben 1999. október 28-án hozott ítéletet (EBHT 1999., I-7599. o.), amelyben a Bíróság egy reklámkorlátozást egyaránt az EK 30. cikkre vonatkozó fent hivatkozott Keck és Mithouard ügyben hozott ítélet értelmében értékesítési módnak és az EK 49. cikk szerinti korlátozásnak minősített.

36. A rendészeti hatóság azonban megjegyzi ebben az összefüggésben, hogy a Bíróság az Alpine Investments-ítéletben a szolgáltatás nyújtójának tagállama által hozott szabályozással foglalkozott, míg az alapügyben a szolgáltatást igénybe vevő személy tagállama által hozott szabályozásról van szó, így a Bíróság érvelése itt nem alkalmazható. Ez az önmagában helytálló ellenvetés azt azonban nem veszi figyelembe, hogy már csak azért sem lehet meggyőző a fent hivatkozott Keck és Mithouard ügyben hozott ítélet szerinti különbségtétel alkalmazása a szolgáltatásokra, mert elegendő külföldi vonatkozás megléte mellett egy szolgáltatás nyújtásának módjára vonatkozó szabályozás — a szolgáltatásnyújtás helyétől függetlenül — éppen azért, mivel a szolgáltatás nem anyagiásul, közösségi jogilag releváns korlátozást jelent anélkül, hogy egyáltalán különbséget lehetne tenni a szolgáltatás nyújtására vonatkozó és a közvetlenül a szolgáltatásra vonatkozó szabályozás között.

37. A fent hivatkozott Keck és Mithouard ügyben hozott ítélet analóg alkalmazása a szolgáltatást igénybe vevő személy államában hatályban lévő szabályozásra az EK 49. cikkben benne rejlő származási ország elvére tekintettel sem lehetséges. Ez azt is megmagyarázza, miért feltételezi a Bíróság ítélkezési gyakorlata — az említett ítélet szerinti különbségtétel nélkül — azt, hogy

az EK 49. cikk vonatkozik az ilyen szabályozásra.<sup>10</sup> Az ítélkezési gyakorlat értelmében ugyanis „az EK 49. cikkben meghatározott alapelv tiszteletbentartása szükségessé teszi az állampolgársági alapon történő megkülönböztetés kizárása mellett minden olyan korlátozás megszüntetését, amely alkalmas arra, hogy egy másik tagállamban letelepedett, ott az adott szolgáltatást jogszerűen végző szolgáltatásnyújtó személy tevékenységét meggátolja vagy más módon akadályozza”<sup>11</sup> (kiemelés tőlem).

38. Le kell szögezni ezért, hogy a szóban forgó közigazgatási határozat a szolgáltatásnyújtás EK 49. cikkben biztosított szabadságának korlátozását eredményezi.

## 2. A korlátozás igazolása

### a) A felek érvelése

39. A rendészeti hatóság, a Bizottság és a német kormány is igazolhatónak tartják a

szolgáltatásnyújtás szabadsága szóban forgó korlátozását az alapügyben vitatott közigazgatási határozat alapján. E vonatkozásban a felek az EK 55. cikkkel összefüggésben értelmezett EK 46. cikkben meghatározott okokra, valamint a Bíróság által elismert nyomós közérdekre hivatkoznak.

10 – A C-58/98. sz. Corsten-ügyben 2000. október 3-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-7919. o.) Lásd még Cosmas főtanácsnok megállapításait az 1999. november 30-i indítványában (22. lábjegyzet). Lásd még ehhez a problémakörhöz a C-215/01. sz. Schnitzer-ügyben a közelmúltban, 2003. december 11-én hozott ítéletet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

11 – A C-478/01. sz. Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2003. március 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-2351. o.) 19. pontja. Lásd még a C-131/01. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2003. február 13-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-1659. o.) 26. pontját; a C-294/00. sz. Gröbner-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6515. o.) 38. pontját; a fenti 10. lábjegyzetben idézett Corsten-ügyben hozott ítélet 33. pontját; a C-272/94. sz. Guiot-ügyben 1996. március 28-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-1905. o.) 10. pontját; a C-43/93. sz., Vander Elst ügyben 1994. augusztus 9-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-3803. o.) 14. pontját és a C-76/90. sz. Säger-ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-4221. o.) 12. pontját.

40. Az Omega azonban — miként már a nemzeti bíróság előtti eljárásban is — úgy véli, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedés két tekintetben is vitatható: egyfelől nem rendelkezik elegendően konkrét és pontos, nemzeti jog szerinti jogalappal, amely sérti a bizalomvédelem közösségi jogi elvét; másfelől nem igazolható közrendi, közbiztonsági és közegészségi okokkal az alapvető közösségi jogi szabadságoknak a vitatott közigazgatási határozattal együtt járó korlátozása. Az Omega hangsúlyozza, hogy az ölés és az erőszak eljátszása elterjedt és társadalmilag elfogadott úgy a filmekben, az ábrázoló művészetekben vagy a harcművészetekben, akárcsak a gyermekjátékokban; a „lézersport” nem különbözik az ilyen tevékenységektől. Az Omega kiemeli továbbá, hogy a „lézersport” esetében semmi esetre sincsen szó szimulált ölésről.

## b) Álláspont

## i) Előzetes észrevételek

41. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy a Szerződésben biztosított alapvető szabadságok nyomós közérdekkel — itt különösen a közbiztonsággal és a közrenddel — indokolt korlátozására irányuló tagállami hatáskörnek feltétele-e az, hogy ez a korlátozás valamennyi tagállam erre vonatkozó közös jogi felfogásán alapuljon.

42. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben kifejti, hogy az alapügyben a közrend veszélyeztetésére vonatkozó feltevést az emberi méltóság tagállami alkotmányos védelméből vezették le. Ezáltal a szóban forgó közigazgatási határozat végső soron a — nemzeti — alapjogi védelmen nyugszik. Meg kell fontolni azonban, hogy az alapjogok közösségi jogi szintű védelmét azoknak az általános jogelveknek az elismerése biztosítja, amelyek a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek<sup>12</sup>, a feltett kérdés tekintetében ez azt jelenti, hogy amennyiben elfogadjuk, hogy az adott esetben a szóban forgó alkotmányos alapértékre vonatkozóan minden tagállam közös jogi felfogása szükséges, akkor ez maga után vonja — közösségi

jogi szinten — az alapvető szabadságok (mint itt adott esetben a szolgáltatásnyújtás szabadsága) és a közösségi jog által elismert alapjogok közvetlen összeütközését. Ezen összeütközés léte alapvető jelentőségű kérdéseket vet fel az alapvető szabadságok rendszertanával összefüggésben.

43. A fenti megfontolások alapján célszerűnek tűnik a feltett kérdés megválaszolásakor elsőként az alapvető közösségi szabadságok<sup>13</sup> és a közösségi alapjogi védelem közötti kapcsolatot átgondolni.

44. Előre kell bocsátani, hogy a Bíróság egyre több olyan ügygel szembesül, amely az alapvető szabadságok és a közösségi jog által elismert alapjogok összeütközésének kérdését veti fel<sup>14</sup>. A szóban forgó ügy e tekintetben kapcsolatba hozható a Schmierberger-üggyel<sup>15</sup>: a Szerződésben foglalt egyik alapvető szabadság korlátozását alátámasztandó a tagállam ott is az alapjogi védelem szükségességére hivatkozott. Abból kiindulva, hogy a Közösség is köteles védeni az alapjogokat, és hogy az adott ügyben hivat-

13 — Itt kizárólag a Szerződésben foglalt alapvető szabadságokról van szó; nem keverendő össze az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményrel.

14 — Lásd erre vonatkozóan Jacobs főtanácsnoknak a C-112/00. sz. Schmierberger-ügyben 2002. július 11-én előterjesztett indítványa (2003. június 12-én hozott ítélet, EBHT 2003., I-5659. o.) 89. pontját.

15 — Lásd a fent hivatkozott 14. látjegyzetben.

12 — Lásd az EU 6. cikket.

kozott alapjogoknak a közösségi jogban is érvényesülniük kell, a Bíróság azt vizsgálta ebben az ügyben, hogy „miként hozható összhangba az alapjogok közösségi jogi védelmének követelménye a Szerződésben biztosított alapvető szabadságból eredő követelményekkel”<sup>16</sup>.

45. Az alapvető szabadságok és az alapjogok közösségi jogi védelme közötti kapcsolatnak a szóban forgó ügygel összefüggésben történő vizsgálata a következőket öleli fel: először is az alapjogok közösségi jogi védelmének (ii) és különösen az emberi méltóság védelmének általános ismertetését (iii). Csak ezt követően lehet meghatározni, hogy megállapítható-e a szóban forgó ügyben a szolgáltatásnyújtás szabadságának és az emberi méltóság védelmének közvetlen összeütközése, illetve hogy az emberi méltóság védelme számításba vehető-e a szolgáltatások megállapított korlátozásának igazolásakor (iv).

ii) Az alapjogok védelme a közösségi jogban

46. Az alapjogok tiszteletben tartása kétségtelenül a közösségi jogrend egyik sarokköve. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az

alapvető jogok azon általános jogelvek szerves részét képezik, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja. Ennek során a Bíróság a tagállamok közös alkotmányjogi hagyományából, valamint az emberi jogok védelmére vonatkozó azon nemzetközi szerződések nyújtotta iránymutatásokból merítkezik, amelyek kidolgozásában a tagállamok együttműködtek vagy amelyekhez csatlakoztak. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény ebben az összefüggésben különös jelentőséggel bír<sup>17</sup>.

47. Az ítélkezési gyakorlat által kidolgozott alapelveket az Egységes Európai Okmány preambuluma és később az Európai Unióról szóló Szerződés F. cikkének (2) bekezdése (jelenleg EU 6. cikkének (2) bekezdése) is újból megerősítette<sup>18</sup>.

— Az alapjogok helye a közösségi jogi alapelvek sorában

48. Tisztázásra szorul, milyen helyet foglalnak el az alapjogok mint közösségi jogi

17 — Lásd különösen a C-260/89. sz. ERT-ügyben 1991. június 18-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-2925. o.) 41. pontját, a C-274/99. P. sz., Connolly kontra Bizottság ügyben 2001. március 6-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-1611. o.) 37. pontját, és a C-94/00. sz., Roquette Frères-ügyben 2002. október 22-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-9011. o.) 25. pontját.

18 — Az EU 6. cikk (2) bekezdése szerint „Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából erednek”.

alapelvek. Különösen az kérdéses, van-e rangsor az általános jogelvként érvényesülő alapjogok és a Szerződésben meghatározott alapvető szabadságok között.

49. E vonatkozásban annak van jelentősége, hogy a Bíróság az EK 220. cikk és az EU 6. cikk (2) bekezdése alapján biztosítja az alapjogok mint közösségi jogi alapelvek tiszteletben tartását. Az alapjogok az elsődleges jog részének tekintendők, és ezáltal a jogszabályi hierarchiában azonos szinten állnak a többi elsődleges jogi szabállyal, ideértve különösen az alapvető szabadságokat<sup>19</sup>.

50. Mindazonáltal érdemes foglalkozni azzal a kérdéssel, hogy — figyelemmel az általában az emberi és alapjogok által védett alapvető jogtárgyakra, a Közösség önmagáról kialakított képére, amely szerint az e jogok tiszteletben tartásán alapul, és mindenekelőtt arra a mai uralkodó felfogás szerinti követelményre, amely szerint az emberi jogok védelme feltétele minden állami szabályozás legitimitásának — az emberi és alapjogoknak biztosítható-e bizonyos értékbeli elsőbbség az „általános” elsődleges joggal szemben. Azonban maguk az alapvető szabadságok is

besorolhatók – legalábbis bizonyos tekintetben — az alapjogok körébe: amennyiben például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát mondják ki, akkor az egyenlőség általános alapvének tekintendők<sup>20</sup>. E tekintetben a Szerződésben meghatározott alapvető szabadságok és az emberi- és alapjogok közötti jogszabályi összeütközés egyes esetekben alapjogok közötti konfliktusként is jelentkezhet.

51. A gyakorlatban azonban az összeütközésnek ez a problémája nem jelentkezik ilyen erősséggel, mivel mind az alapvető szabadságok, mind a (legtöbb) alapjog esetében megengedett a korlátozás.

52. A Schmidberger-ügyben a kérdést előterjesztő bíróság azt a kérdést vetette fel, hogy megelőz-e egyes nemzeti alapjogi normákat az áruk szabad mozgásának EK-Szerződésben meghatározott alapelve<sup>21</sup>. Annak vizsgálatánál, „miként hozható összhangba az alapjogok közösségi jogi védelmének követelménye a Szerződésben biztosított

19 — A fenti 14. lábjegyzetben hivatkozott Schmidberger-ítélet is nyilvánvalóan ebből indul ki, amikor a 77. pontban annak szükségességét említi, hogy „az alapjogok közösségi jogi védelmének követelményét a Szerződésben biztosított valamely alapvető szabadságból eredő követelményekkel összhangba kell hozni”. Ha az alapvető szabadságokat és az alapjogok közösségi jogi védelmét nem tekintenek egyenrangúnak a belőlük eredő követelmények összhangjának megteremtése sem lenne szükséges.

20 — Az alapvető szabadságok különösen kizárnak mindenfajta állampolgársági alapon történő megkülönböztetést. Lásd Schwarze: *ELU-Kommentar*, 2000., 1. kiadás, EK 12. cikk, 9. pont.

21 — A fenti 14. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 70. pontja.

alapvető szabadságból eredő követelményekkel”<sup>22</sup>, a Bíróság az áruk szabad mozgásának az EK 36. cikkéből vagy nyomós közérdekből eredő korlátozását szembeállította azokkal az indokolt korlátozásokkal, amelyeknek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 10. cikkének (2) bekezdése és 11. cikkének (2) bekezdése alapján a véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési szabadság alávethető<sup>23</sup>. Nem indokolta meg közelebbről, mennyiben foglalja magában egy nemzeti alapjog védelmének érintettsége a megfelelő közösségi jogi biztosíték által lefedett terület érintettségét.

érintett alapvető szabadságra vonatkozó rendelkezések, és különösen a kivételek, a lehető legtágabban úgy értelmezendők, hogy nem teszik lehetővé az érintett alapjogok jogszerű korlátozásán túlmenően azon intézkedéseket, amelyek az alapvető jogokkal nem lennének összeegyeztethetőek.

— Az alapjogok szerepe a közösségi jogrendben

53. Jóllehet a Bíróság az alapjogok említett korlátozását tartalmilag meghatározott, a közösségi szükségletekhez igazított módon értelmezi<sup>24</sup>, fontosnak tartom, hogy az érdekek ilyen ügyekben szükséges mérlegelésére végső soron a vonatkozó alapjogot korlátozó tényállás keretein belül kerül sor. Az alapjogi védelem „összhangba hozásának” követelménye ugyanis nem jelentheti az alapvető szabadságok szembeállítását az alapjogokkal, amely magában foglalná az utóbbi védelme mellőzésének lehetőségét. Sokkal inkább azt kell vizsgálni, mennyiben lehet korlátozni az érintett alapjogokat. Az

54. A közösségi jogrend által biztosított alapjogi védelemből egyfelől az következik, hogy az alapjogok tiszteletben tartása a közösségi aktusok jogszerűségének feltétele<sup>25</sup>, másfelől viszont az is, hogy a tagállamoknak a közösségi szabályok — tág értelemben vett — végrehajtásakor figyelembe kell venniük az alapjogi védelem közösségi jogrendbeli követelményeit<sup>26</sup>.

55. Amennyiben tehát a Közösség önmagára jogközösségi minőségében mint az emberi és

22 — I. h., 77. pont.

23 — I. h., 78. és 79. pont.

24 — I. h., 80. pont.

25 — Lásd többek között a 2/94. sz. ügyben 1996. március 28-án hozott vélemény (EBHT 1996., I-1759. o.) 34. pontját, valamint a C-249/96. sz. Grant-ügyben 1998. február 17-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-621. o.) 45. pontját és a C-25/02. sz. Rinke-ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2003, I-8349. o.) 26. pontját.

26 — A C-2/92. sz. Bostock-ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-955. o.) 16. pontja; a C-292/97. sz., Karlsson és társai ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-2737. o.) 37. pontja; a C-442/00. sz., Rodríguez Caballero-ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-11915. o.) 30. pontja, és a fenti 17. lábjegyzetben hivatkozott ERT-ügyben hozott ítélet 41. és azt követő pontjai.

alapjogok tiszteletén alapuló közösségre tekint<sup>27</sup>, ennek megfelelően sem a közösségi szervek által hozott intézkedések, sem a közösségi jog hatálya alá tartozó tagállami intézkedések nem „ismerhetők el jogszerűnek, ha összeegyeztethetetlenek az elismert emberi jogok tiszteletben tartásával”<sup>28</sup>. Az Európai Unió alapjogi chartája 51. cikkének (1) bekezdésében is ez a szemlélet tükröződik<sup>29</sup>.

56. Jogmódszertani szempontból a Bíróság ítélkezési gyakorlata egészen eltérő módon valósítja meg az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió által önmagával szemben támasztott igényt az alapjogokkal való összhangra.

57. Legfontosabb szempontnak nevezhető az alapjogokkal összhangban történő értelmezés, amely egyúttal az elsődleges joggal<sup>30</sup>, illetve az alkotmánnyal összhangban történő értelmezésként is érthető. Eszerint a közös-

ségi jogi rendelkezéseket lehetőleg úgy kell értelmezni, hogy összhangban álljanak a vonatkozó alapjogokkal.

58. Így a Bíróság például a Johnston-ítéletben megállapította, hogy a 76/207 irányelv 6. cikkében előírt bírói jogvédelem a tagállamok közös alkotmányos hagyományában és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. és 13. cikkében meghatározott hatékony jogorvoslathoz való jog elvének „kifejeződése”, majd „az irányelv rendelkezését következtetésként ezen alapelv „fényében” értelmezte”<sup>31</sup>. Így a 89/552 irányelvnek a reklámszünetek gyakoriságát szabályozó 11. cikkét is az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 10. cikkének (1) bekezdése fényében kell értelmezni, amelyre az irányelv nyolcadik preambulumbekezdése kifejezetten hivatkozik<sup>32</sup>. Az ítélkezési gyakorlat szerint továbbá például a munkavállalók és az önálló vállalkozók szabad mozgása terén a Szerződés, valamint a rendeletek — különösen a 1612/68 rendelet — és az irányelvet rendelkezéseit is az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikke szerint a családi élet tiszteletben tartásához való jog fényében kell értelmezni<sup>33</sup>.

27 — Lásd az EU 6. cikk (1) bekezdését.

28 — A fenti 14. lábjegyzetben hivatkozott Schmidberger-ügyben hozott ítélet 73. pontja; a C-299/95. sz. Kremzow-ügyben 1997. május 29-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-2629. o.) 14. pontja és a fenti 17. lábjegyzetben hivatkozott ERT-ügyben hozott ítélet 41. pontja.

29 — „E Charta rendelkezéseinek címzettjei — a szubsidiaritás elvének megfelelő figyelembevétele mellett — az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.” Az ezen cikkekre vonatkozó magyarázatok értelmében a közösségi alapjogi védelem hatálya a Bíróság korábban hivatkozott ítélkezési gyakorlata alapján került meghatározásra.

30 — Mivel az alapjogok az elsődleges jog részét képezik, lásd a fenti a 49. pontot.

31 — A 222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet (EBHT 1986., 1651. o.) 18. és azt követő pontját; lásd még ugyanezen értelemben a 36/75. sz. Rutilli-ügyben 1975. október 28-án hozott ítélet (EBHT 1975., 1219. o.) 32. pontját.

32 — A C-245/01. sz. RTL Television-ügyben 2003. október 23-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-12489. o.) 41. pontja.

33 — Lásd többek között a C-60/00. sz. Carpenter-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6279. o.) 38. pontját, valamint a C-413/99. sz., Baumbast és R ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-7091. o.) 72. pontját.



59. A kiindulási és kapcsolódási pont e tekintetben gyakran az értelmezendő közösségi jogi szabályozásban is benne rejlő, egy adott alapjoggal való belső összefüggés, egyébként azonban ez az összefüggés az ügy általános tárgyi összefüggéséből is adódhat<sup>34</sup>.

60. A közösségi jog értelmezésének ezen szempontja még hangsúlyosabban jelenik meg az ERT-ítéletben<sup>35</sup>, amely szerint a tagállamoknak akkor is figyelembe kell venniük a közösségi alapjogi védelem követelményeit, ha — mint a szóban forgó esetben — az alapvető szabadságok alóli kivételekre hivatkoznak. Ezen ítélkezési gyakorlat szerint, ha egy tagállam a nyomós közérdekre vagy a Szerződésben meghatározott valamelyik indokra hivatkozik egy olyan nemzeti szabályozás igazolása végett, amely alkalmas arra, hogy korlátozza a Szerződésből eredő egyik alapvető szabadság gyakorlását, ezt az igazolást „az általános jogelvek, és különösen az alapjogok fényében kell értelmezni”<sup>36</sup>.

61. Általánosságban véve azonban az emberi és alapjogok nemcsak értelmezési kritériumként jelentkeznek a közösségi alapjogvéde-

lem terén, hanem jóval közvetlenebb módon, mint a közösségi jogi aktusok jogszerűségének közvetlen mércéi<sup>37</sup>. Ilyen vizsgálat tartalmát jogorvoslat útján vagy megsemmisítés iránti keresettel érvényesíthető alapjogi igény is képezheti<sup>38,39</sup>.

62. Módszertani szempontból meg kell jelezni, hogy a (másodlagos) közösségi jogi rendelkezés csak akkor ellentétes az alapjogokkal és ezért jogellenes, ha ezt a rendelkezést nem lehet az alapjogoknak megfelelő módon értelmezni. Ha tehát annak megállapítását kéri, hogy egy közösségi jogi rendelkezés ellentmond egy közösségi jog által védett alapjognak, a Bíróság először azt vizsgálja, hogy lehet-e ezt a rendelkezést ezzel az alapjoggal összhangban értelmezni. Amennyiben ez nem lehetséges, úgy a rendelkezést hatályon kívül kell helyezni. Amennyiben azonban arra az eredményre

34 — Például egy haljárvány elleni védekezést előíró szabályozás vagy intézkedés összeegyeztethetősége a tulajdonhoz való joggal, lásd a C-20/00. sz. és a C-64/00. sz., Booker Aquacultur és Hydro Seafood egyesített ügyben 2003. július 10-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé) 64. és azt követő pontjait.

35 — A fenti 17. lábjegyzetben hivatkozva.

36 — A fenti 17. lábjegyzetben hivatkozott i. h. 42. és azt követő pontok. Lásd még a C-368/95. sz. Familiapress-ügyben 1997. június 26-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-3689. o.) 24. pontját.

37 — Lásd ebben az értelemben a C-404/92. P. sz., X kontra Bizottság ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-4737. o.) 8. és azt követő pontjait az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikkében foglalt magánélet tiszteletben tartásához való jogra vonatkozóan; ebben az ügyben egy felvételi eljárás során annak ellenére figyelembe vették a HIV-teszt eredményét, hogy az érintett saját bevallása szerint nem járult hozzá a teszthez; a Bíróság az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikkének megsértése miatt hatályon kívül helyezte a Bizottság határozatát és az Elsőfokú Bíróság ítéletét.

38 — A C-185/95. P. sz., Baustahlgewerbe kontra Bizottság ügyben 1998. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-8417. o.); itt a Bíróság elfogadta, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt, az ésszerű időn belüli eljáráshoz való jog megsértésére formai hibaként hivatkozni lehet az Elsőfokú Bíróság eljárásával kapcsolatban, és ebből következően e jog megsértésére miatt csökkentette az adott ügyben kiszabott pénzbírságot.

39 — Lásd J. H. H. Weiler és Nicolas J. S. Lockhart: *Taking Rights Seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence — Part II*, CMLRv., 32/1995., 579 (589).

jut, hogy a megfelelően értelmezett szabályozás önmagában nem sérti a közösségi jogrend által védett alapjogokat, úgy érvényesnek minősül, és a nemzeti szintű hatóságok és bíróságok feladata, hogy biztosítsák a szabályozásnak az alapjogi védelemmel összhangban álló alkalmazását<sup>40</sup>.

közösségi alapjogok figyelembevételével kell gyakorolniuk, így tehát az adott nemzeti szabályozást a közösségi alapjogi védelemmel összhangban álló módon kell alkalmazniuk. Az alapjogok ezen túlmenően az ún. tagállami eljárási autonómia terén is kötnek a tagállami hatóságokat és bíróságokat, illetve olyan követelményt jelentenek, amelyek korlátozzák őket<sup>42</sup>.

63. A — közösségi — alapjogi védelem ezen nemzeti szintjére vonatkozóan megállapítandó, hogy a közösségi jog végrehajtását szolgáló nemzeti jogi rendelkezések is vizsgálандók a közösségi alapjogokkal való összhang szempontjából. A Bíróság ezzel összefüggésben ismételten megállapította, hogy a nemzeti bíróságoknak az ilyen rendelkezéseket és intézkedéseket a lehető legnagyobb mértékben — az alapjogoknak megfelelő módon értelmezett — közösségi szabályozással összhangban kell értelmezniük<sup>41</sup>. Eltérés esetén a nemzeti bíróságok kötelesek a közösségi jog elsődlegességére tekintettel ezeket a nemzeti rendelkezéseket vagy intézkedéseket hatályon kívül helyezni, valamint nem alkalmazni.

65. Természetesen megállapítható, hogy ezen esetekben a végrehajtandó közösségi rendelkezést — legyen az akár egy irányelv meghatározott rendelkezése, akár egy tagállam által hivatkozott alapvető szabadságot korlátozó eltérés — gyakran inkább további elemekkel egészítették ki, mintsem tartalmilag konkretizálták, illetve részletezték volna. Az alapjogok így tehát kiegészítő elemként jelennek meg, amelyek azonban benne rejlenek a vonatkozó közösségi rendelkezésekben.

64. Ha azonban a közösségi jogi szabályozás a tagállamokra mérlegelési jogkört, illetve több végrehajtási mód közötti választási jogot ruház, úgy azt a tagállamoknak a

66. Végezetül meg kell jegyezni, hogy az alapjogok értelmezési kritériumként, vala-

40 — A fenti 25. lábjegyzetben hivatkozott C-25/02. sz. Rinke-ügyben hozott ítélet 28. és 42. pontja, valamint a C-100/01. sz., Oteiza Olazabal-ügyben 2002. november 26-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-10981. o.) 90. pontja.

41 — Lásd többek között a C-465/00., C-138/01. és C-139/01. sz., Österreichischer Rundfunk és társal egyesített ügyekben 2003. május 20-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4989. o.) 93. pontját.

42 — Lásd a C-276/01. sz. Steffensen-ügyben 2003. április 10-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-3735. o.) 60., 96. és azt követő pontjait.

mint a közösségi jogszabályok<sup>43</sup> vagy a tagállami végrehajtási intézkedések jogszerűségének közvetlen mércéjeként betöltött funkciója egymással szorosan összefügg.

— A tagállami és a közösségi alapjogi védelem viszonyára vonatkozó következtetések

67. A kifejtett alapelvek segítségével most azt kell megvizsgálni, hogy a szóban forgó ügy megoldására tekintettel milyen jelentőség tulajdonítható egy alapjog nemzeti jog szerinti megítélésének a közösségi jog szempontjából.

68. Ebben az összefüggésben általánosságban előre kell bocsátani, hogy a Bíróság már legkorábbi ítéleteiben is elutasította a közösségi jog érvényességével szemben előterjesztett, a tagállamok alkotmányos rendjére alapított kifogásokat<sup>44</sup>.

43 — A fenti 17. lábjegyzetben hivatkozott Connolly kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 37–64. pontjában, amelyben az volt a kérdés, hogy a személyzeti szabályzat 17. cikkének (2) bekezdése alapján hozott bizottsági határozat sérti-e Connolly szabad véleménynyilvánításához való jogát, a Bíróság mindenekelőtt az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 10. cikkében meghatározott szabad véleménynyilvánításához való alapjog tartalmát vizsgálta, majd azt, hogy összhangban áll-e a megtámadott határozat a szabályzatnak az ezen alapjog fényében értelmezett és alkalmazott 17. cikke (2) bekezdésével.

44 — Lásd különösen az 1/58. sz. Stork kontra Főhatóság ügyben 1959. február 4-én hozott ítéletet (I.BHT 1959. 43. o.) és a 40/64. sz. Sgarlata és társai kontra Bizottság ügyben 1965. április 1-jén hozott ítéletet (I.BHT 1965., 279. o.).

69. Ebben a kérdésben még meggyőzőbb indoklást adott a Bíróság az iránymutató jellegű Internationale Handelsgesellschaft ítéletében: „[...] a nemzeti jog szabályainak vagy fogalmainak igénybevétele a Közösség intézményei által elfogadott aktusok érvényességének megítélésakor hátrányos hatással járna a közösségi jog egységességére és hatékonyságára; [...] az ilyen aktusok érvényességét csak a közösségi jog alapján lehet megítélni; [...] mivel az önálló forrásból származó, a Szerződésből eredő joggal szemben, annak eredeti, sajátos természetéből adódóan bírói úton nem érvényesíthető semmiféle nemzeti jogszabály anélkül, hogy e jog el ne veszítené közösségi jellegét és anélkül, hogy ez magának a Közösségnek a jogi alapjait meg ne kérdőjeleznék; [...] ennél fogva a valamely tagállam alkotmányában megfogalmazott alapvető jogoknak vagy az alkotmányos rendje alapelveinek megsértésére való hivatkozás nem érintheti a Közösség jogi aktusának az érvényességét vagy a hatályát az adott tagállam területén [...]”<sup>45</sup>.

70. A közösségi jognak a tagállami alapjogi előírásokhoz történő igazításának elutasítása azonban rögtön viszonylagossá is tehető annyiban, hogy egyfelől a közösségi jog általános jogelveiként elismert emberi és alapjogok tartalmukat tekintve — ahogyan ez a fentiekben vázolt állandó ítélkezési gyakorlatból is kitűnik — a tagállamok közös

45 — A 11/70. sz., Internationale Handelsgesellschaft ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet (I.BHT 1970., 1125. o.) 3. pontja. Ezek a fejtegetések adták meg a lökést az alapjogok önálló közösségi jogi védelmének kialakulásához, illetve amint azt a német Bundesverfassungsgericht (Németország) két „Solange” ítélete is megerősítette, a megfelelő közösségi alapjogi védelem szükségességének elismerése valójában a közösségi jog feltételek elsősége elfogadásának feltételévé vált.

alkotmányos hagyományából és különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményből merítenek; másfelől a Szerződés az általa biztosított alapvető szabadságok korlátozását megengedő indokokat meghatározva végső soron lehetővé teszi — amint azt a jelen eset is alátámasztja — az alapjogokra vonatkozó nemzeti jogrend figyelembevételét.

71. Az előterjesztett kérdés tekintetében mindebből az következik, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának kérdéses korlátozása nem indokolható minden további nélkül egyes alapjogok valamely tagállam alkotmányában biztosított védelmével. Inkább azt kell vizsgálni, mennyiben igazolható ez a korlátozás olyan, a közösségi jog által elismert indokokkal, mint amilyen különösen a közrend védelme. Az ilyen igazolásnak nem feltétele a közrend védelméről alkotott közös tagállami felfogás.

72. Ha azonban ez a vizsgálat azt eredményezi, hogy a szóban forgó korlátozó nemzeti intézkedés a nemzeti alapjogi védelem olyan értékelésén alapszik, amely megfelel a tagállamok közös jogfelfogásának, akkor az alapjogok közösségi védelméből (is) következik a megfelelő védelem kötelezettsége, amely módszertanilag azt eredményezi, hogy nem kell már azt vizsgálni, hogy a nemzeti intézkedés a Szerződésben foglalt alapvető szabadságoktól való megengedett — hiszen igazolt — eltérésnek tekinthető-e, hanem — a Schmidberger-ítélet szabályának megfelelően — azt kell vizsgálni, hogy „miként

hozható összhangba az alapjogok közösségi védelmének követelménye a Szerződésben biztosított alapvető szabadságból eredő követelményekkel”.

73. Az adott ügyben tehát azt kell még megállapítani, hogy lehet-e az emberi méltóságnak a német alaptörvényben biztosított védelemre hivatkozni a vitatott határozat igazolására, vagy az adott alapjognak a közösségi jog által biztosított azonos védelmére tekintettel ezt közösségi jogi szinten kell megoldani. Ez szükségessé teszi az emberi méltóság fogalmának tisztázását.

iii) Az emberi méltóság és a közösségi jog

— Az emberi méltóság, mint jogi fogalom körvonalai

74. Kevés jogi fogalmat lehet olyan nehezen értelmezni, mint az emberi méltóságot. A következőkben erre történik kísérlet, legalábbis a koncepció körvonalainak felvázolására<sup>46</sup>.

46 — Lásd a témához általában különösen Enders: *Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung*, 1997., 5. és azt követő oldalak; Maurer: *Le principe de la dignité humaine et la Convention européenne des droits de l'homme*, 1999., 30–40. o.; Brugger: *Menschenwürde, Menschenrechte, Grundrecht*, 1997., 29. és azt követő oldalak; Brieskorn: *Rechtspphilosophie*, 1990., 150. és azt követő oldalak.

75. Az „emberi méltóság” azt a tisztelet és elismerés iránti igényt fejezi ki, amely emberi mivoltánál fogva minden embert megillet. Magának az emberi mivoltnak, az emberi természetnek a védelméről vagy tiszteletben tartásáról van szó, azaz az ember „lényegéről”. Az emberi méltóságban tehát az emberként létezés tükröződik; ez annak kifejeződése, ami az ember sajátját adja. Az a kérdés azonban, hogy mi az ember sajátja, elkerülhetetlenül a jogi terület elhagyására, a forrás keresésére kényszerít; másképpen mondván az emberi méltóság tartalmát végső soron egy adott „emberkép” határozza meg<sup>47</sup>.

76. Mindannak kifejezőjeként, ami az embert pusztán emberi mivoltánál fogva megilleti, az emberi méltóság a belőle kifejlődött és szerteágazó minden emberi jog alapját és kiindulópontját jelenti; és egyúttal az egyes emberi jogok olyan távlati irányául is szolgál, amely vonatkozásában az emberi jogok érthetők és értelmezhetők. Ebben az értelemben határozza meg a német jogtudomány az emberi méltóságot az emberi jogok „fő alkotmányos rendezőelveként”<sup>48</sup>.

77. Mint az emberi jogok gyökere, osztja azok eszmetörténeti fejlődését és indokait. Az emberi jogok tiszteletben tartásának követelménye e tekintetben azon eszme ellen irányul, hogy az ember értéke az államtól, a

néptől, a többségtől függ, azaz hogy az egyént a közösség határozza meg és ezt a közösség feladatának tekintsék<sup>49</sup>. Azt a gondolatot tükrözi, hogy az egyes embert úgy kell tekinteni, mint örökös és elidegeníthetetlen jogok eredeti hordozóját.

78. Ez a megítélés különböző vallási, filozófiai illetve világnézeti magyarázatokon alapul<sup>50</sup>. Összességében az emberi méltóság mélyen az európai kultúrkörben kialakult emberképben gyökerezik, amely az embert öntevékeny és önmeghatározásra képes lénynek fogja fel. Önálló és szabad akaratra való képességénél fogva alanynak minősül, és nem alacsonyítható le tárgygyá<sup>51</sup>.

79. A méltóság fogalmának az emberi önmeghatározáshoz és szabadsághoz való kapcsolódásából kitűnik, miért használják gyakran az emberi méltóság gondolatát olyan

47 — Lásd a fenti 46. lábjegyzetben hivatkozott Enderst, 17. és azt követő oldalak.

48 — Jarass/Pieroth: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*. 2000., 41. o.

49 — Jogtörténeti szempontból az emberi méltóság koncepcióját mint a korlátlan államhatalom ellenképét fogalmazták meg (főként az abszolutizmus, később a nemzetiszocializmus és a totalitarizmus tapasztalataiból kiindulva).

50 — Vallási szempontból az emberi méltóság az Istenhez való hasonlatosságon és az üdvözülés egyetemes, minden embert megillető ígéretén alapszik. A 18. század politikai eszméiben az a felismerés, hogy minden embernek közös természete és értelme van, kiindulópontjává lett az emberi méltóság és az emberi jogok elismerése iránti követelésnek. Lásd a fenti 46. lábjegyzetben hivatkozott Brieskorn, 139. és azt követő oldalak.

51 — Ehhez, a német jogtudományban Kanttól átvett „tárgyi formula” („Objektformel”) fogalmához lásd a fenti 46. lábjegyzetben hivatkozott Enders művét, 20.o.

más fogalmak és jogtárgyak szinonimájaként, mint a személyiség vagy az identitás<sup>52</sup>.

— Az emberi méltóság, mint jogi norma és a közösségi jogban biztosított védelme

80. Az egyenlő méltóság eszméje elválaszthatatlan része általában az emberi jogok és különösen az emberi méltóság gondolatának, ezért ezt a kettőt gyakran az „égale dignité” összefoglaló fogalmával illetik<sup>53</sup>.

81. Végső soron minden egyes emberi jog — mint az emberi méltóság következménye és sajátos alakzata — az emberi méltóság megvalósítását és védelmét szolgálja, és ez elvezet ahhoz a kérdéshez, hogy milyen kapcsolatban áll az emberi méltóság az egyes emberi jogokkal, illetve hogy az emberi méltóság valójában általános alapelveknek, értékelvnek vagy önálló, jogilag érvényesíthető alapjognak tekinthető-e.

52 — Az emberi méltóság személyfogalmán alapuló koncepció példájaként hivatkozhatunk az Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (osztrák polgári törvénykönyv — ABGB) 16. §-ára: „Minden embernek veleszületett és értelemmel felérhető jogai vannak és ennél fogva személynek tekintendő. Tilos ezért e tartományokban a rabszolgaság, a jobbágyág és az ezekből eredő hatalom gyakorlása.” Az ember ezért, mint eredeti, öt megillető jogok hordozója — és ezáltal jogalanyként — nem alacsonyítható le jogtárggyá.

53 — Lásd Meyer: *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. 2003., 55. o.

82. Az emberi méltóság védelmének gondolata elsősorban a 20. század második felének emberi jogi mozgalmai révén nyert befogadást a nemzeti és nemzetközi tételes jogba igen különböző formákat öltve. Az 1948. december 10-i Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, valamint a polgári és politikai jogokról és a gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló két ENSZ-egyezségokmány preambuluma is utal arra, hogy az emberi jogok minden ember veleszületett méltóságából erednek, tehát nem külön emberi jogként határozza meg az emberi méltóságot. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben — amely preambulumban az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára utal — egyáltalán nem szerepel kifejezetten az emberi méltóság. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) ítélezési gyakorlata szerint az emberi méltóság és szabadság tiszteletben tartása „az Egyezmény alapja és átfogó indítéka”<sup>54</sup>.

83. A tagállamok alkotmányos rendjét illetően az emberi méltóság koncepciója különböző formában, de átfogóan elismerést nyert, különösen ha figyelembe vesszük, hogy —

54 — Lásd különösen az EJEB *Pretty kontra Egyesült Királyság* ügyben 2002. április 29-én hozott ítéletét, *Recueil des arrêts et décisions*, 65. pont.

mint azt korábban kifejtettem — fogalmilag különféleképpen fejezhető ki ez a koncepció<sup>55</sup>.

fogalma ugyanis — csakúgy, mint az ember fogalma, amelyre közvetlenül utal — olyan fogalom, amelyre tulajdonképpen nem adható igazi jogi definíció vagy értelmezés; inkább főként az egyedi ügyekben hozott bírói megállapítások konkretizálhatják tartalmilag.

84. Az említett nemzetközi jogi dokumentumokhoz hasonlóan azonban a tagállamok nemzeti jogrendjében is láthatóan túlnyomórészt mint általános elköteleződés, illetve mint — gyakran az ítélkezési gyakorlat által kialakított — alap-, érték- vagy alkotmányos elv jelenik meg, és nem pedig mint önálló, jogilag érvényesíthető norma<sup>56</sup>. Kivételesnek tekinthető a német alkotmányban foglalt szabályozás, amely alapján — legalábbis a többségi álláspont szerint — az emberi méltóságnak az alaptörvény 1. cikkében rögzített tiszteletben tartása és védelme nem csupán „fő alkotmányos rendezőelv”, hanem önálló alapjog is.

86. A jogi érvényesíthetőség és általában a jogi módszer szempontjából nyilvánvaló, hogy az emberi méltóságra történő közvetlen hivatkozás helyett az egyes konkrét alapjogi rendelkezések kodifikálásának és alkalmazásának van helye.

85. Ennek lényeges oka lehet, hogy az emberi méltóság csak az egyes alapjogokban való kifejeződése és megfogalmazása révén nyer konkrétabb tartalmat és az egyes alapjogok vonatkozásában érték- és értelmezési kritériumként szolgál. Az emberi méltóság

87. Az emberi méltóság közösségi jogi szabályozását illetően megállapítható, hogy a hatályos elsődleges jogban nem nyert kifejezett (írásos) említést. Legfeljebb néhány másodlagos jogi aktusban — így az 1612/68/EGK rendelet preambulumbeközléseiben<sup>57</sup> és a 89/552/EGK irányelv 12. cikkében<sup>58</sup> — szerepel hivatkozásként az emberi jog, és e vonatkozásban beszüremlett az ítélkezési gyakorlatba is<sup>59</sup>.

55 — Az emberi méltóságnak a tagállamok nemzeti alkotmányos rendjében betöltött szerepéről lásd a fenti 53. lábjegyzetben hivatkozott Meyert, 48. és azt követő pontokat; a nemzeti alkotmányjogok erre vonatkozó hivatkozásai tekintetében lásd még Rau/Schorkopf: *Der EuGH und die Menschenwürde*. NJW. 2002. 2448 (2449).

56 — Lásd különösen a fenti 46. lábjegyzetben hivatkozott Buggert, 9. és azt követő pontok.

57 — „[...] mivel annak érdekében, hogy a szabad mozgáshoz való jog egy objektív mérce szerint szabadon és méltósággal legyen gyakorolható [...]”.

58 — „A televíziós reklám nem sértheti az emberi méltóságot”.

59 — Lásd különösen a C-34/95., C-35/95. és C-36/95. sz., De Agostini és társai egyesített ügyekben 1997. július 9-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-3843. o.) 31. pontját és a fenti 35. lábjegyzetben hivatkozott Baumbast és R. ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet 59. pontját.

88. Néhány esetben a Bíróság, illetve a főtanácsnokok az ilyen típusú szövegektől függetlenül is hivatkoztak az emberi méltóságra, mégpedig az egyenlőség elve, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalma kapcsán, azaz az egyenlőség és a méltóság összefüggésében („égale dignité”)<sup>60</sup>.

89. A C-377/98. sz. ügyben 2001. október 9-én hozott ítéletében<sup>61</sup> a Bíróságnak alkalmá nyílt közelebről meghatározni az emberi méltóság helyét a közösségi jogban és a számára biztosított védelmet. Az ügyben megsemmisítési keresetet nyújtottak be a biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról szóló, 1998. július 6-i 98/44/EK parlamenti és tanácsi irányelv<sup>62</sup> ellen. A felperes többek között azt kifogásolta, hogy — teljes mértékben az emberi méltóság említett „tárgyi formulája” értelmében — az emberi testből izolált részeknek az irányelv 5. cikkének (2) bekezdéséből eredő szabadalmaztathatósága az élő emberi anyag eszközzé minősítését jelenti, és ez sérti az emberi méltóságot. A

60 — A Bíróság a C-13/94. sz., P. kontra S. ügyben 1996. április 30-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-2143. o.) 22. pontjában egy transzszexuális személy (nemi) megkülönböztetésével kapcsolatban kifejtette: „Ilyen megkülönböztetés megengedése sértené az adott személy méltóságához és a szabadsághoz való jogát, amely jogokat a Bíróságnak védelemben kell részesítenie.” Lásd még Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnoknak a C-117/01. sz., K. B. ügyre vonatkozó 2003. június 10-i indítványának (2004. január 7-én hozott ítélet, (EBHT 2004., I-541. o.) ezen ügyre vonatkozó 77. pontját. A férfiak és nők egyenlő díjazására vonatkozóan Cosmas főtanácsnok a C-50/96. sz., Lilli Schröder és társai ügyben (2000. február 10-én hozott ítélet, EBHT 2000., I-743. o.) 1998. október 8-án tett egyesített indítványa 80. pontjában megállapította: „Az emberi jogokat tiszteletben tartó és védő jogközösségben a férfiak és nők egyenlő díjazása alapvetően az emberi méltóság és a férfiak és nők egyenlősége elvén, valamint a munkafeltételek javításának követelményén alapul, nem pedig a szűkebb értelemben vett gazdasági törekvéseken [...]”.

61 — C-377/98. sz. ügy (EBHT 2001., I-7079. o.).

62 — HL L 213., 13. o.; magyar nyelvű kiadása 13. fejezet, 20. kötet, 395. o.

Bíróság kifejtette: „A Bíróság feladata, hogy az intézmények aktusainak a közösségi jog általános alapelveivel való összeegyeztethetőségének vizsgálatakor biztosítsa az emberi méltóság és a személy sérthetlenségéhez való alapjog tiszteletben tartását.” A Bíróság a következőkben tagadta az emberi méltóság megsértéséből fakadó jogellenesség fennállását<sup>63</sup>.

90. Ezzel a Bíróság mindenképpen elismerte, hogy az emberi méltóság tiszteletben tartása az általános közösségi jogelvek része és a közösségi jogi aktusok jogszerűségének mérceje és feltétele. Kérdéses, hogy ebben az esetben is a közösségi jogi rendelkezések alapjogoknak megfelelő értelmezésének egy formájáról van-e szó, és az emberi méltóság védelme itt csupán értelmezési elvként jelenik-e meg. Azt a feltételezést, hogy a Bíróság az emberi méltóságot — értékelvénként értelmezhető — általános jogelvnek tekinti, és nem önálló alapjogként vagy érvényesíthető jogi igény önálló alapjaként ismeri el, alátámasztja a német ítéletszövegben az (emberi méltóság) „tiszteletben tartása” és (a sérthe-

63 — I. h., 69. és azt követő pontok.



tetlenséghez való) „alapjog” közötti különbségtétel<sup>64</sup>, ám ez a megfogalmazás nem jelenik meg a többi nyelvi változatban, ideértve az eljárás nyelvét (a hollandot) is, amelyekben ilyen különbségtétel nélkül az emberi méltóság tiszteletben tartásához való „alapjogról” esik szó.

91. Úgy tűnik, a Bíróság hasonlóan kiterjesztően értelmezi az emberi méltóságot<sup>65</sup>, mint az EU alapjogi chartája 1. cikkének megfogalmazása<sup>66</sup>. E cikk szerint: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Tiszteletben kell tartani, és védelmezni kell.”

— Következmények a jelen ügyre vonatkozóan

92. Mivel az emberi méltóság fogalmát tartalommal kell kitölteni, a Bíróság a jelen ügyben — a Schmidberger-üggyel ellentétben — nem helyezheti minden további

nélkül egy sorba a német alaptörvényben biztosított emberi méltóság tartalmát a közösségi jog által elismert védelemmel.

93. Ajánlatos ezért a szóban forgó nemzeti intézkedést a közösségi jog alapján megvizsgálni. Ennek a vizsgálatnak feltétele, hogy a tagállam által felhozott közrendi indokot az emberi méltóságnak a közösségi jogrendben betöltött jelentőségére tekintettel értelmezzük. Jelentősnek tűnik ebben az összefüggésben, hogy az emberi méltóság védelme általános jogelvként — és ezáltal az elsődleges jog részeként — elismerést nyert. A Bíróság következőképpen nem engedheti meg az alapvető szabadságok olyan értelmezését, amely arra kényszerítené a tagállamot, hogy az emberi méltóságot sértő cselekményt vagy tevékenységet engedélyezzen; másként fogalmazva, a közrenden alapuló eltérésnek ki kell terjednie azon jogtárgyakra, amelyek tiszteletben tartását maga a közösségi jog is megköveteli.

94. Magyarozatképpen végül egy hasonló ügyre utalnék, amelyben a polgári és politikai jogokról szóló ENSZ-egyezségokmány emberi jogi bizottsága hozott döntést. Ebben az eljárásban arról kellett döntenie, hogy jogszerű-e a francia hatóságok döntése, amellyel elsősorban az emberi méltóság védelmével indokolva megtiltották az ún. „törpehajtást”, amely a törpenövésű panaszos megélhetését biztosította. Arra a kér-

64 — Lásd a fenti 55. lábjegyzetben hivatkozott Rau/Scorkopf művét, 2449, és Jones: *Common Constitutional Traditions: Can the Meaning of Human Dignity under German Law Guide the European Court of Justice?*. Public Law. 2004 tavasza. 167. és azt követő oldalak.

65 — A német példának megfelelően, tehát mind uniós alkotmányos elvként, mind önmagában vett alapjogként.

66 — Lásd ehhez Bernsdorff/Borowsky: *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Handreichungen und Sitzungsprotokolle*. 2002. 142. és azt követő oldalak, 169. és azt követő oldalak és 260. és azt követő oldalak; a fenti 53. lábjegyzetben hivatkozott Meyert, 55. és azt követő oldalak.

désre vonatkozóan, hogy ez a tilalom az egyezségokmány 26. cikke szerint megengedhetetlen megkülönböztetést valósít-e meg, a bizottság azt állapította meg, hogy az adott — törpenövésű és nem törpenövésű személyek közötti — megkülönböztetés objektív indokokon alapul, és nem célja semmilyen diszkrimináció. Ebben az összefüggésben indokolásként kifejtette, hogy „a részes állam a szóban forgó ügyben bebizonyította, hogy a panaszos által folytatott törpehajtás megtiltása nem minősül visszaélésszerű intézkedésnek, hanem közrendi okból szükséges, és az egyezségokmány céljaival összeegyeztethető módon teret enged az emberi méltóság szempontjainak”<sup>67</sup>.

iv) A közrend fogalmának értelmezése az emberi méltóság jelentőségének és terjedelmének figyelembevételével

95. A közrend fogalmához fűzött bevezető megjegyzéseket követően az eddig kifejtett alapelvek figyelembevételével azt kell vizsgálni, hogy a megtámadott közigazgatási határozat közérdekűként elismert célt követ-e, és hogy adott esetben arányban áll-e a követett céllal.

67 — Lásd 854/1999. sz. közlemény: France. 26/07/2002. CCPR/C/75/D/854/1999, különösen 7.4. pontja.

— A közrend fogalma

96. A Bíróságnak a közrend fogalmára — mint közösségi jogi fogalomra — vonatkozó ítélkezési gyakorlata folyamatosan kísérletet tesz arra, hogy egyensúlyt teremtsen egyrészt az elsődleges jog biztosította alapvető szabadságok alóli kivételek szükséges korlátozása és az ezzel együtt járó indoklási lehetőségek, másrészt a tagállamok mérlegelési tere között.

97. A Bíróság ennek megfelelően hangsúlyozza, hogy a tagállamok „lényegében, még mindig szabadon határozhatják meg a közrend és közbiztonság követelményeit nemzeti szükségleteiknek megfelelően”<sup>68</sup>. A Bíróság ezen túlmenően elismerte, hogy azok a különleges körülmények, amelyek adott esetben indokolhatják a közbiztonság és a közrend fogalmára való hivatkozást, „országoként és koronként változhatnak, ezért e tekintetben a Szerződésben rögzített korlátok között el kell ismerni a tagállamok nemzeti hatóságainak egy bizonyos mérlegelési lehetőségét,”<sup>69</sup>.

98. Másfelől a Bíróság ki szokta emelni, hogy a közösségi jogban a valamely eltérés igazoz-

68 — A C-54/99. sz., Église de scientologie-ügyben 2000. március 14-én hozott ítélet (EBHT 2000, I-1335. o.) 17. pontja.

69 — A 41/74. sz. Van Duyn-ügyben 1974. december 4-én hozott ítélet (EBHT 1974, I-1337. o.) 18. és 19. pontja.

lására felhozott közrend fogalmát megszorítóan kell értelmezni, annak hatályát egyetlen tagállam sem határozhatja meg egyoldalúan, a Közösség intézményeinek ellenőrzése nélkül<sup>70</sup>. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre vonatkozóan az következik ebből az ítélkezési gyakorlatból, hogy bár lehetséges a tagállamonként eltérő megítélés, a közösségi jog szűk korlátok közé szorítja a tagállami mérlegelést.

99. Ez a Bíróság által végzett vizsgálat kiváltképp ahhoz vezet, hogy a tagállami rendelkezések megsértése nem értékelhető minden esetben úgy, mint amely a közrendbe ütközik. A Bíróság inkább „egy tényleges és kellően súlyos veszély” fennállását kívánja meg, „mely a társadalom alapérdekeit veszélyezteti”<sup>71</sup>. Ilyen veszély fennállása különösen akkor zárható ki, ha az indokok — eredeti funkciójuktól elválva — valójában gazdasági célokat szolgálnak<sup>72</sup>. Hasonlóképpen nem hozhat intézkedést egy tagállam másik tagállam állampolgárával szemben „azon magatartás okán, amely az első tagállam állampolgárai számára nem jelent alapot

megtorló vagy más reális és hatékony intézkedések meghozatalára a szóban forgó magatartás elleni küzdelem keretében”<sup>73</sup>.

— A jelen esetben kellően súlyos veszély fennállása

100. Az előbb említett ítélkezési gyakorlat a szóban forgó ügyre nézve azt jelenti, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának megállapított, közrendi okból történő korlátozása csak akkor igazolható, ha a közigazgatási határozattal betiltott játékváltozat ténylegesen és elégségesen súlyos veszélyt jelent a társadalom alapérdekeire.

101. Ennek megítélésekor a nemzeti hatóságoknak mérlegelésre nyílik lehetőségük. A Bíróság ezt annak megállapításával is kifejezésre juttatja, hogy „a közösségi jog nem ír elő egységes skálát a tagállamok számára a közrenddel ellentétesnek tekinthető magatartások értékelésére vonatkozóan”<sup>74</sup>.

70 — Lásd a fenti 31. lábjegyzetben hivatkozott Rutli-ügyben hozott ítélet 26–28. pontját, valamint a fenti 69. lábjegyzetben hivatkozott Van Duyn-ügyben hozott ítélet 18. és 19. pontját.

71 — A 30/77. sz. Bouchereau-ügyben 1977. október 27-én hozott ítélet (FBHT 1977., 1999. o.) 33–35. pontja. Lásd még a C-348/96. sz. Calfa-ügyben 1999. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-11. o.) 21. pontját.

72 — A fenti 31. lábjegyzetben hivatkozott Rutli-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 31. lábjegyzetben) 30. pontja, és a C-54/99. sz. Fglisc de Scientologie-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 68. lábjegyzetben) 17. pontja.

73 — A fenti 40. lábjegyzetben hivatkozott Otezia Olazbal ügyben hozott ítélet 42. pontja. Lásd még a 115/81. és 116/81. sz., Adoui és Cornuaille egyesített ügyekben 1982. május 18-án hozott ítélet (FBHT 1982., 1665. o.) 9. pontját és a C-213/01. sz., Gambelli és társai ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet (EBHT I-1303. o.) 69. pontját. Lásd továbbá a C-42/02. sz. Lindman ügyre vonatkozó 2003. április 10-i mellátványom (2003. november 13-án hozott ítélet, EBHT 2003. I 13519 o.) 114. pontját.

74 — A fenti 73. lábjegyzetben hivatkozott Adoui és Cornuaille egyesített ügyekben hozott ítélet 8. pontja.

102. Az ítélkezési gyakorlatból kivehető, hogy a Bíróság különösen világnézetileg érzékenyebb vagy egyes társadalmi veszélyeket érintő területeken ismeri el a tagállamok mérlegelési lehetőségét. Így a tagállam belátására bízta, hogy a szerencsejáték társadalmi vonzataira és veszélyeire tekintettel „saját területén a lottó és más szerencsejátékok terén (milyen mértékben) kíván védelmet nyújtani”. Mint a Bizottság helyesen kifejtette, ez azt bizonyítja, hogy az igazolást jelentő okok esetében a tagállamok értékítéleten vagy mérlegelésen alapuló döntést hozhatnak<sup>75</sup>.

103. Természetesen, mint azt a legújabb ítélkezési gyakorlat leszögezte, a korlátozó nemzeti intézkedéseknek is — például a szerencsejátékok terén — meg kell felelniük az alkalmasság és az arányosság követelményeinek<sup>76</sup>.

75 — Lásd a C-124/97. sz., Läära és társai ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-6067. o.) 14. pontját és a C-67/98. sz. Zenatti-ügyben 1999. október 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-7289. o.) 33. pontját, amelyek a fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott Schindler-ítéletre utalnak.

76 — Lásd különösen a fenti 73. lábjegyzetben hivatkozott Lindman-ítélet 25. pontját. Megjegyzem, az arányosság vizsgálata (különösen a 111. és azt követő pontok) nem az emberi méltóságra vonatkozik, amely önmagában semmilyen korlátozásnak nem vethető alá, hanem annak vizsgálatára, hogy az alapeljárásban kimondott korlátozás a közrend védelme céljának szempontjából és az emberi méltóság vizsgálatából levont következtetésekre tekintettel a szolgáltatásnyújtás megfelelő, szükséges és arányos korlátozásnak minősül-e.

104. Amennyiben a tagállam a különös veszély indokolásául az emberi méltóság tiszteletben tartását hozza fel érvként, meg kell állapítani, hogy az kétségtelenül valamennyi, az alapjogok védelmére és tiszteletben tartására köteles társadalom alapérdekei közé tartozik.

105. Módszertani szempontból megjegyzendő, hogy a nemzeti értékítélettől függ annak megállapítása, hogy fennáll-e a társadalom alapérdekeinek érintettsége. Nincsen szükség ebben az értelemben a tagállamok mindenkor közös véleményére<sup>77</sup>.

106. Ennek a kérdést előterjesztő bíróság által idézett Schindler-ítélet<sup>78</sup> sem mond ellen. Ott ugyanis a Bíróság kifejtette, hogy „nem lehet elvonatkoztatni a tagállamokban fennálló [...] erkölcsi, vallási vagy kulturális szempontoktól”. Ez a kijelentés azt hivatott kifejezésre juttatni, hogy egy ilyen, valamely alapvető szabadság korlátozásának szükségességére vonatkozó közös felfogás megléte a korlátozás legitimitását bizonyítja, de nem jelenti azt, hogy ez a közös felfogás a legitimitás elismerésének feltétele lenne<sup>79</sup>.

77 — Lásd a fenti 71. pontot.

78 — A fenti 6. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 60. pontja.

79 — Helyesen hangsúlyozza ebben az összefüggésben a Bizottság, hogy a Bíróság ezt a tagállam által felhozott igazolásul szolgáló indokok elfogadhatóságára vonatkozóan jelentette ki.

107. A szóban forgó ügyben a tagállamok közös felfogását nem az emberi méltóság védelmének konkrét nemzeti — a megtámadott közigazgatási határozathoz vezető — megfogalmazásában kell keresni, hanem az emberi méltóságnak az érintett nemzeti jogban és a közösségi jogban elfoglalt helyzetkére tekintettel az értékek alapvető egyezőségében.

108. A kérdést előterjesztő bíróság által ismertetett körülmények, figyelembe véve az emberi méltóságnak a közösségi jogrendben betöltött meghatározó jelentőségét, a társadalom alapvető érdekei súlyos veszélyeztetésének elismerése mellett szólnak. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés különösen azt a tényt állapítja meg, hogy az Omega játéküzemeltető tevékenysége a közvélemény ellenérzését váltotta ki. Jogi szempontból ez az erőszakot pozitív színben feltüntetető akár támogató magatartásoknak vagy szolgáltatásoknak az emberi méltóság védelmével és tiszteletben tartásával indokolt elutasításának nevezhető<sup>80</sup>.

109. Megállapítható, hogy a szóban forgó közigazgatási határozat megkülönböztetés nélkül alkalmazott intézkedés.

110. A belső jogban fellelhető jogalapon nyugvó észrevételeket illetően elegendő megállapítani, hogy a közösségi jogtól idegen a szerződésben rögzített alapvető szabadságok korlátozására vonatkozó törvényi fenntartás. Így a nemzeti jog alapján kell azt megállapítani, hogy kellően meghatározott-e a közigazgatási határozat jogalapja.

111. Sem az írásbeli eljárás, sem a szóbeli tárgyalás során nem vonták kétségbe, hogy a szóban forgó közigazgatási határozat alkalmas arra, hogy megakadályozza a társadalom nyomós érdekeinek megállapított veszélyeztetését.

112. Azt sem lehet kétségbe vonni, hogy a tilalom — különösen az emberi méltóságra, mint védett jogtárgyra tekintettel — szükséges a közrend veszélyeztetésének megakadályozása végett. A rendészeti hatóság helyesen emeli ki, hogy a megtámadott közigazgatási határozat a játéknak csupán egyik változatát tiltotta meg, így enyhébb eszköz nem helyezhető kilátásba.

<sup>80</sup> — Annak vizsgálatakor, hogy a nemzeti hatóságok a közösségi jog által megengedett módon gyakorolták mérlegelési jogkörüket, nem hagyhatók figyelmen kívül a tagállam sajátos körülményei. E vonatkozásban különösen utalnék a nemzeti közvélemény érzékeny reakciójára egy értelmi gúmnázumban 2002. április 26-án történt lovoldozás kapcsán.

113. A szóban forgó közigazgatási határozat továbbá nem korlátozza aránytalan mértékben az Omegát megillető jogokat sem. Mivel az érintett alapvető szabadságot egyedi intézkedés korlátozza, az intézkedés közösségi jogi szempontú arányossági vizsgálatánál nem játszik szerepet az, hogy más esetekben hoztak-e intézkedést vagy sem, mivel ezek

közösségi jogi megítélése az egyedi esetnek a kérdést előterjesztő bíróság által megállapított valamennyi körülményétől függ. Mindenesetre az iratokból nem lehet arra következtetni, hogy a német hatóságok a lézersportjátékok vonatkozásában nem tanúsítottak volna következetes hozzáállást.

## V — Véggkövetkeztetések

114. Fentiek alapján a Bundesverfassungsgericht előzetes döntéshozatalra utalt kérdésére a következő választ indítványozom:

A nemzeti bíróság által az alkotmányjogi megítéléssel összeegyeztethetetlennek talált gazdasági tevékenységgel szemben hozott tagállami közigazgatási határozat összeegyeztethető az Európai Közösséget létrehozó szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságáról szóló rendelkezéseivel, ha ezt a határozatot a közrend védelmére irányuló általános érdek valóban indokolja, és ha ez a cél biztosan nem érhető el a szolgáltatásnyújtás szabadságát kevésbé korlátozó más intézkedéssel.