

# Jog- és államtudomány

FRANZ LEIDENMÜHLER\*

## Reklámtilalmak a belső piacon – a tagállami hatáskör határai a külföldi szerencsejátékokra vonatkozó magyar reklámtilalom példája alapján

*Szerencsejáték – a szolgáltatásnyújtás szabadsága – reklámtilalom – belső piac – Európai Bíróság*

### 1. Reklámtilalmak a belső piacon

Az Európai Unió jogának egyik fontos célkitűzése a belső piac megvalósítása. Az EUMSZ (Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés) 26. cikke szerint a belső piac: „*egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben [...] biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása*”. A négy alapszabadság tehát a működőképes belső piac alapját képezi.

A tagállami kereskedelmi szabályok – mint például a reklámkorlátozások vagy reklámtilalmak – egy része tagállamonként jelentősen eltér. A belső piacon így mindenekelőtt az áruk szabad mozgását,<sup>1</sup> valamint a szolgáltatások szabad áramlását<sup>2</sup> akadályozhatják.<sup>3</sup> Ennélfogva a gazdasági szabadságok érvényesülésének elősegít-

\* Dr. Franz Leidenmühler, a Johannes Kepler Egyetem (Linz, Ausztria) Európa-jogi Intézetének vezetője, Franz.Leidenmuehler@jku.at.

<sup>1</sup> Amennyiben egy tagállamban meghatározott termékek reklámja csak korlátozottan lehetséges vagy teljes mértékben tiltott, ez akadályozza az érintett termékek határon átnyúló szabad áramlását. A reklámszabályozás tagállamonként eltérő, többletköltséget jelentő reklámstratégiát igényel. A Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében tehát ezek a reklámkorlátozások alkalmasak arra, hogy a *Dassonville*-formula értelmében a tagállamok közötti kereskedelmet akadályozzák. Vö. az Európai Bíróság C-320/93 sz., *Lucien Ortscheit/Eurim-Pharm*-ügyben hozott ítéletének [EBHT 1994 I-05243] 10. pontja.

<sup>2</sup> A reklámtilalmak a szolgáltatások szabad áramlását egyrészt a szolgáltatások határon átnyúló reklámozása tekintetében korlátozhatják, másrészt amennyiben maguk a reklámhordozók (mint például televíziós és rádiószolgáltatások) is szolgáltatások lehetnek. Lásd az Európai Bíróság 52/79 sz. *Debauxe*-ügyben hozott ítéletének [EBHT 1980 833] 14. pontját. A téma kifejtését bővebben lásd PERAU, Guido: *Werbeverbote im Gemeinschaftsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1997, 167.

<sup>3</sup> PERAU: *í. m.*, 86. és köv.

se érdekében az Európai Bíróság számos ítéletében meghatározta a tagállami reklámszabályok uniós jogi korlátait.<sup>4</sup>

Különösen az EUMSZ 56. cikke szerinti „szolgáltatások szabad áramlása” biztosítható csak abban az esetben, ha a határon átnyúló szolgáltatáskínálatot is megfelelő módon lehet reklámozni.

E szabályozási háttérrel figyelembe véve az alábbiakban vizsgált, a szerencsejáték-szolgáltatások reklámtilalmáról szóló magyar előírás [az 1991. évi XXXIV. törvény 1. §-ának (4) és (5) bekezdése, valamint 2. §-ának (7) bekezdése] különösen problematikusnak tűnik. Mindenekelőtt azért, mert ez a rendelkezés nem csupán a belföldön, hanem az Európai Unió más tagállamaiban (jogszerűen) kínált szolgáltatások reklámjára is vonatkozik.

## 2. A szerencsejáték reklámozását tiltó magyar szabály

A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 10. §-a szerint – összefüggésben a szerencsejáték szervezéséről szóló törvény 1. §-ának (4) és (5) bekezdéseivel, valamint 2. §-ának (7) bekezdésével – büntetendő az állami adóhatóság engedélye nélkül hírközlő eszköz és rendszer által szervezett szerencsejátékban való részvétel lehetővé tétele vagy ennek hirdetése.

Meglehetősen kétséges, hogy ez a – mint az alábbiakban majd láthatjuk, igen messze ható – rendelkezés, amely megtiltja egy másik tagállamban az ott letelepedett vállalkozás által rendeltetésszerűen kínált szolgáltatás reklámját, összhangban van-e a szolgáltatások szabad áramlásának elvével. Az alábbi vizsgálódást a magyar szerencsejátékpiac-szabályozás előterében álló, következetes európai bírósági ítélkezési gyakorlat alapján folytatjuk le. Összességében ez azt mutatja, hogy a vizsgált esetekben a vitatott reklámtilalom nem felel meg az arányosság elvének, és ezért nem alkalmazható.

## 3. A szolgáltatások szabad áramlása az EUMSZ 56. cikke szerint

Az Európai Bíróság megszilárdult ítélkezési gyakorlata szerint a szerencsejátékok határon átnyúló viszonylatban szervezők hivatkozhatnak a szolgáltatások szabad áramlásának elvére.<sup>5</sup> Így a szolgáltatások szabad áramlásának alapelve által bizto-

<sup>4</sup> L. pl.: az Európai Bíróság 152/78 sz. *Bizottság kontra Franciaország*-ügyben hozott ítéletének [EBHT 1980 02299] 11. és 18. pontjai; 382/87 sz. *Buet*-ügyben hozott ítéletének [EBHT 1989 01235] 9. és köv. pontjai; C-1/90 és C-176/90. sz. egyesített, *Aragonesa de Publicidad Exterior*-ügyben hozott ítélet [EBHT 1991 I-04151] 10. és köv. pontjai; C-126/91 sz. *Yves Rocher*-ügyben hozott ítélet [EBHT 1993 I-02361] 21. pontja; C-320/93 sz. *Lucien Ortscheit/Eurim-Pharm.* ügyben hozott ítélet [EBHT 1994 I-05243] 10. és köv. pontjai.

<sup>5</sup> A szerencsejáték határon átnyúló (többek között interneten keresztül történő) szervezése megfelel az EUMSZ 57. cikke szerinti szolgáltatás fogalmának. L.: az Európai Bíróság C-275/92 *Schindler*-ügyben hozott ítéletének [EBHT 1994 I-01039] 25. pontját; C-67/98 sz. *Zenatti*-ügyben hozott ítéletének [EBHT 1999 I-07289] 24. pontját; C-243/01 sz. *Gambelli*-ügyben hozott ítéletének [EBHT 2003 I-13031] 52. és köv. pont-

sított védelem a szerencsejáték-kínálat reklámjának minden fajtájára kiterjed, mivel az azokra irányuló korlátozások a szolgáltatásnyújtást kevésbé teszik vonzóvá.<sup>6</sup>

Az EUMSZ 56. cikke értelmében a szolgáltatások szabad áramlásának mindenfajta korlátját el kell törölni – akkor is, ha ezeket megkülönböztetés nélkül, a belföldi szolgáltatókra ugyanúgy alkalmazzák, mint a más tagállamok szolgáltatóira –, amennyiben ezek alkalmasak arra, hogy azon szolgáltatók tevékenységének gyakorlását, akik egy másik tagállamban telepedtek le – ahol jogszerűen hasonló szolgáltatásokat nyújtanak – akadályozzák, korlátozzák vagy kevésbé vonzóvá tegyék. A szolgáltatások áramlásának szabadsága mind a szolgáltatás nyújtásának, mind a szolgáltatás igénybevételének szabadságát magában foglalja.<sup>7</sup>

A magyar szabályozás, amelynek eredményeképpen tilos azon szerencsejátékok hirdetése, amelyeket más tagállamokban jogszerűen szerveznek, korlátozza a szerencsejáték Magyarországon kívüli uniós tagállamban letelepedett szervezőjének azon szabadságát, hogy – például interneten keresztül – szolgáltatást nyújtson a magyar szolgáltatást igénybe vevőknek. Ezenfelül a vitatott rendelkezések a Magyarországon lakóhellyel rendelkező személyek azon szabadságát is korlátozzák, hogy interneten keresztül olyan szolgáltatást vegyenek igénybe, amelyet más tagállamokban jogszerűen nyújtanak.<sup>8</sup>

Az uniós jog azonban megenged olyan korlátozásokat, amelyek közérdeken alapuló indokokkal igazolhatóak. A tagállamok által előírt korlátozások persze nem lehetnek diszkriminatívak, és meg kell felelniük az arányosság azon kritériumainak, amelyeket az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott. Különösen azt kell megvizsgálni, hogy a magyar szabályozás alkalmas-e arra, hogy egy vagy több tagállam által hivatkozott törvényes cél megvalósítását biztosítsa, és nem lépje túl a cél eléréséhez szükséges mértéket.<sup>9</sup>

## 4. Az uniós jogot sértő reklámtilalmak

### 4.1. A szerencsejáték-szolgáltatások korlátozása

A reklámtörvény 10. §-a – összefüggésben a szerencsejáték-törvény 1. §-ának (4) és (5) bekezdéseivel, valamint 2. §-ának (7) bekezdésével – nemcsak azon szeren-

jait; C-42/07 *Liga Portuguesa*-ügyben hozott ítéletének [EBHT 2009 I-07633] 45. és köv., valamint 52. és köv. pontjait; C-46/08 sz. *Carmen Media Group Ltd.*-ügyben hozott ítéletének [EBHT-ban még nem tették közzé] 40. és köv. pontjait.

<sup>6</sup> Vö. az Európai Bíróság *Schindler*-ítéletének 37. pontja.

<sup>7</sup> L. az Európai Bíróság *Liga Portuguesa*-ítéletének 51. pontját; C-447/08 és C-448/08 sz. egyesített, *Sjöberg* és *Gerdin*-ügyben hozott ítéletének 32. pontját.

<sup>8</sup> L. az Európai Bíróság hasonló, *Sjöberg* és *Gerdin*-ügyben hozott ítéletének 34. pontját.

<sup>9</sup> L. az Európai Bíróság C-500/06 sz. *Corporación Dermoeástica SA*-ügyben hozott ítéletének [EBHT 2008 I-05785] 35. pontját, valamint a *Gambelli*-ítéletének 64. pontját: „A Bíróság ítélkezési gyakorlatából azonban az is következik, hogy az ilyen rendelkezések indokoltak lehetnek, ha négy feltételnek megfelelnek: alkalmazásuk hátrányos megkülönböztetéstől mentes, a közérdeken alapuló kényszerítő ok által igazoltak, alkalmasak az általuk elérni kívánt célok megvalósításának biztosítására, és nem lépnek túl az ennek eléréséhez szükséges mértéken.”

csejjátékok reklámját tiltja meg, amelyeket Magyarországon engedély nélkül szerveznek, hanem büntetni rendeli azon szerencsejátékok reklámját is, amelyeket más tagállamokban az ott letelepedett szolgáltatást nyújtók jogszerűen szerveznek.

Ebből az következik, hogy számos olyan, engedéllyel működő szerencsejáték-szervező, aki más tagállam területén jogszerűen telepedett le, akadályozott abban, hogy a szolgáltatásait Magyarországon reklámozza. Ily módon a szabályozás az érintett szerencsejáték-szervezők nem csak azon, a szolgáltatások szabad áramlása által védett szabadságát korlátozza, amelynek reklámja a magyar közönségre korlátozódik.

Az Európai Bíróság megszilárdult ítélkezési gyakorlata szerint a reklámtilalom nemcsak a reklám által érintett szolgáltatások áramlásának korlátozását jelenti, hanem a reklámszolgáltatás lehetséges korlátozását is megvalósítja.

#### 4.2. A reklámszolgáltatások korlátozása

Ezek a korlátozó intézkedések jelentős mértékben behatárolják általában a reklámüzletág tevékenységét és az egyes (potenciális) reklámpartnerek tevékenységét is. A hirdetések lehetőségét – akár a nyomtatott sajtóban, rádióban vagy televízióban – kínáló szolgáltatókat a reklámtörvénynek – a szerencsejáték-törvény 1. §-ának (4) és (5) bekezdéseivel összefüggésben értelmezett – 10. §-a visszatartja attól, hogy a külföldi szerencsejáték-szolgáltatások számára reklámfelületet biztosítsanak.

Az Európai Bizottság már 2006-ban a következőket hozta fel egy Ausztria elleni kötelezettségzegési eljárásban, amely a magyarhoz hasonló reklámkorlátozás miatt indult: *„A szerencsejáték-szervező számára a szerencsejáték-hirdetés közzétételét megtiltó korlátozó intézkedés alkalmazása, különösen azon szerencsejáték-szervezők számára, akik másik tagállamban telepedtek le, korlátozza a [...] sajtón és más médiákon keresztül megvalósuló médiaértékesítő szolgáltatások (médiaértékesítések mint szolgáltatások) nyújtását. Ezen kívül e megszorító intézkedések korlátozzák az EU-ból érkező reklámszolgáltatást nyújtókat abban, hogy [belföldön] szolgáltatást nyújtsanak.”*<sup>10</sup>

A legtöbb médiaszolgáltató, különösen a televíziók és az online médiumok, a hirdetési területüket olyan lehetséges érdeklődők számára kínálják fel, akik az EU más tagállamában telepedtek le. Az Európai Bíróság megszilárdult ítélkezési gyakorlata szerint ilyen esetben a belföldi reklámpartnerek is hivatkozhatnak, saját államukkal szemben, a szolgáltatásnyújtás szabadságára.<sup>11</sup>

Ezért a Bíróság több alkalommal is azt a döntést hozta, hogy az EUMSZ 56. cikke szerinti szolgáltatások szabad áramlása alapelveivel ellentétes, ha egy tagállam a területén letelepedett sajtóvállalkozásokat, televíziós csatornákat és online médiákat korlátozza abban, hogy lehetséges érdeklődők számára, akik más tagállamban telepedtek le, hirdetési lehetőséget kínáljanak. Így tehát a belföldi reklámszolgáltatók is

<sup>10</sup> A Bizottság tájékoztatás iránti kérelme K(2006)4639 (2006. 10. 12.), 2005/4906 és 2006/4265, 4.

<sup>11</sup> Vö. az Európai Bíróság C-429/02 sz. *Bacardi France SAS*-ügyben hozott ítéletének [EBHT 2004 I-06613] 35. pontja.

hivatkozhatnak saját tagállamukkal szemben a szolgáltatások szabad áramlásának elvére, amennyiben ők olyan ügyfeleknek nyújtanak szolgáltatást, akik más tagállamok honosai.<sup>12</sup>

### 4.3. A Magyarországon történő szolgáltatás-igénybevétel korlátozása

Végül a kérdéses reklámtilalom, amely a más tagállamokban letelepedett szerencsejáték-szolgáltatóknak a magyar közönség felé irányuló reklámját akadályozza a büntetés kilátásba helyezésével, a szerencsejáték szervezőjét abban korlátozza, hogy Magyarországon potenciális ügyfeleket szerezzen. Így a magyar ügyfelek szabadsága abban a tekintetben korlátozott, hogy a szóban forgó korlátozásokat más tagállamokban igénybe vegyék<sup>13</sup> (a szolgáltatások szabad áramlásának passzív formája<sup>14</sup>).

## 5. A reklámtilalom nem kimenthető

### 5.1. Az arányosság vizsgálata

A szolgáltatások szabad áramlásának ezen korlátozásait a közérdek kényszerítő követelményei (mint például a játékosok védelme) indokolhatják. Ahogyan azonban az Európai Bíróság megszilárdult ítélkezési gyakorlatában megállapította, azon korlátozásoknak is, amelyek közérdek által igazolt célt kívánnak megvalósítani, meg kell felelniük a Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott arányosság, sőt mi több, a koherencia követelményének. Ezenkívül semmiképpen sem lehet ezeket diszkriminatív módon alkalmazni: *„Következésképpen a jelen ügyben meg kell vizsgálni többek között, hogy az interneten működtetett szerencsejátékok kínálatának az alap-eljárásban szóban forgó nemzeti jogszabályok által előírt korlátozása alkalmas-e az érintett tagállam által elérni kívánt cél vagy célok megvalósítására, és nem lép-e túl az annak megvalósításához szükséges mértéken. A korlátozásokat azonban mindenképpen hátrányos megkülönböztetéstől mentesen kell alkalmazni. [...] Ebben az összefüggésben arra kell emlékeztetni, hogy a nemzeti szabályozás csak akkor alkalmas az említett cél megvalósítására, ha azt valóban koherens és szisztematikus módon kívánja elérni.”*<sup>15</sup>

Ami a szűk értelemben vett arányosságot illeti, a szerencsejáték-törvény 1. §-ának (4) bekezdésében foglalt szabályozás, amely specifikusan a csaknem meghatározhatatlan hatókörű online szerencsejátékokra vonatkozik, túllépi a szükséges mértéket,

<sup>12</sup> Vö. az Európai Bíróság C-405/98 sz. *Gourmet*-ügyben hozott ítéletének [EBHT 2001 I-01795] 37. és 38. pontjai; C-384/93 sz. *Alpine Investments*-ügyben hozott ítéletének [EBHT 1995 I-01141] 30. és 35. pontjai.

<sup>13</sup> Vö. az Európai Bíróság C-362/88 sz. *GB-INNO-BM*-ügyben hozott ítéletének [EBHT 1990 I-00667] 18. pontja.

<sup>14</sup> Vö. az Európai Bíróság 286/82 és 26/83 sz. egyesített, *Luisi és Carbone*-ügyben hozott ítéletének [EBHT 1984 00377] 10. és 16. pontjai.

<sup>15</sup> L. az Európai Bíróság *Liga Portuguesa*-ítéletének 60. és 61. pontjait.

és ezért nem tekinthető arányosnak. A fent hivatkozott 1. § (4) bekezdése szerint minden, a világ bármely pontjáról érkező, interneten keresztüli felhívás csak a magyar szerencsejáték-törvény előírásainak megfelelően kerülhet forgalomba, mivel természetéből kifolyólag minden, interneten keresztüli felhívás esetében biztosított a Magyar Köztársaság területéről való részvétel jogosultsága. Ez az előírás, amely ily módon a más tagállamokban is engedélyezett és szigorúan ellenőrzött online felhívásokat a magyar szerencsejáték-törvény szabályozási hatálya alá vonja – mivel a Magyarország területéről való részvétel is adott – mindenképpen aránytalannak tekinthető.

Ezen a ponton eltér a szerencsejáték-törvény 1. §-ának (4) bekezdése attól a svéd szabálytól („Lotterilag”), amelyet az Európai Bíróság a *Sjöberg und Gerdin* esetben vizsgált: „Mivel a Lotterilag csak svéd területen alkalmazandó, ezért a szerencsejáték engedély nélkül történő szervezésének tilalma nem vonatkozik azokra a szerencsejátékokra, amelyeket külföldön szerveznek. E tilalom nem vonatkozik továbbá azokra a szerencsejátékokra sem, amelyeket interneten keresztül valamely más államból hirdetnek svéd fogyasztók számára, és a törvény nem tiltja ez utóbbiak számára a külföldön szervezett szerencsejátékokban való részvételt.”<sup>16</sup> Ezenfelül a reklámtilalom alól felmentés adható az olyan szerencsejátékok tekintetében, amelyeket valamely, az illetősége szerinti állam jogszabályai értelmében szerencsejáték szervezésére és nemzetközi szintű együttműködésre jogosult külföldi gazdasági szereplővel, svéd részvétellel történő nemzetközi együttműködés keretében szerveznek.<sup>17</sup>

Ugyanígy az Osztrák Köztársaságot néhány évvel ezelőtt arra kötelezte az Európai Bizottság, hogy helyezze hatályon kívül a magyar reklámtörvény 10. §-a szerinti, a szerencsejáték szervezéséről szóló törvény 1. §-ának (4) és (5) bekezdéseivel együttesen értelmezendő tilalomhoz hasonló, a külföldi szerencsejátékokra vonatkozó reklámtilalmat előíró szabályát. Az új szabályozás szerint azon külföldi szerencsejáték-szervezők számára, akik valamely EGT-tagállam engedélyével rendelkeznek, meghatározott feltételek mellett megengedhető a reklám.<sup>18</sup>

## 5.2. A magyar szerencsejáték-szabályozás nem elégíti ki a koherenciára vonatkozó követelményt

A monopóliumokra vonatkozó szabályok körében, mivel ezek jelentik a szolgáltatásnyújtás szabadságának legnagyobb lehetséges akadályát – hiszen ezekkel a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplőket akár teljesen ki is zárhatják a belső piacról –, az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata az indokoltság és az arányosság különösen szigorú vizsgálatát követeli meg.<sup>19</sup> A tagállamok megszorító, illetve monopolisztikus szabályozása tehát csak nagyon szigorú feltételek mellett megengedhető. Csakis olyan esetekben, amikor azok – amint erről korábban már volt szó

<sup>16</sup> Az Európai Bíróság *Sjöberg és Gerdin*-ítéletének 14. pontja.

<sup>17</sup> L. a Lotterilag 38. § (2) bekezdését. Ehhez az Európai Bíróság *Sjöberg és Gerdin*-ítéletének 16. pontját.

<sup>18</sup> L. az osztrák szerencsejáték-törvény 56. § (2) bekezdését.

<sup>19</sup> Vö. Yves Bot főtanácsnok indítványa a C-347/09 sz. *Dickinger és Ömer*-ügyben [EBHT-ban még nem tették közzé], 97. pont.



– nem diszkriminatív jellegűek, és összességükben valóban alkalmasak arra, hogy a köz érdekében „koherensen és szisztematikusan” járuljanak hozzá a szerencsejátékok visszaszorításához.<sup>20</sup>

A *Carmen Media Group*-ítéletben az Európai Bíróság pontosította a megkívánt koherencia követelményét. Eszerint meg kell állapítani, hogy amennyiben „...[a] más típusú szerencsejátékokat engedéllyel rendelkező magánszolgáltatók is szervezhetnek, és [b] az említett monopólium hatályán kívül eső, más típusú szerencsejátékok tekintetében, amelyek egyébként a függőség esetleges kialakulása szempontjából a monopólium hatálya alá tartozó játékoknál nagyobb veszélyt jelentenek, az illetékes hatóságok e játéktevékenységek fejlesztését és ösztönzését elősegítő jellegű, a kínálat bővítésére irányuló politikát folytatnak, többek között az ezekből származó bevételek maximalizálása érdekében, [akkor] a tagállami bíróság joggal juthat arra a következtetésre, hogy az ilyen monopólium nem alkalmas azon cél elérésére, hogy a játékra alkalmas adó lehetőségek számának csökkentését és az e területen folytatott tevékenység korlátozását koherens és szisztematikus módon elősegítse.”<sup>21</sup>

Az ugyanazon a napon meghozott *Stoß*-ítéletben az Európai Bíróság szintén azt határozta meg, hogy milyen mértékű reklámtevékenységet fejthetnek ki a monopóliumok ahhoz, hogy még megfeleljenek a koherenciakritériumnak. Ebben az ügyben a Bíróság arra az eredményre jutott, hogy fontos, „hogy az állami monopólium jogosultja által esetlegesen alkalmazott reklám mértéktartó legyen, és szigorúan a fogyasztóknak az engedélyezett játékok rendszere felé orientálásához szükséges mértékre korlátozódjon. Ezzel szemben az ilyen reklám különösen arra nem irányulhat, hogy a fogyasztók játékra való természetes hajlamát a szerencsejátékban való aktív részvételre biztatás útján erősítse, ideértve a játék banalizálását, vagy arról kedvező kép kialakítását pl. azáltal, hogy a befolyó bevételeket közérdekű tevékenységekre használják fel, továbbá a játék vonzerejének azáltal növelését, hogy a csábító (hatásos) reklámüzenet jelentős nyereségek lehetőségét megtévesztő módon helyezi kilátásba.”<sup>22</sup>

Az online szerencsejátékokkal kapcsolatosan az Európai Bíróság mindössze két ügyben (Portugália és Svédország esetében) találta úgy, hogy a szigorú koherenciakritériumok megvalósultak. Mind Svédország, mind Portugália jogalkotásában alapelvnek számít a haszonszerzésre irányuló magánérdek kizárása a szerencsejáték-szektorban. E tevékenységek mindkét államban kizárólag olyan szervezeteknek vannak fenntartva, amelyek közhasznúak, illetve közérdekű célokat szolgálnak, továbbá szerencsejáték szervezésére vonatkozó engedélyt is csak nem nyereségérdekelt közhasznú vagy karitatív szervezetek kaphatnak.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Vö. az Európai Bíróság *Zenatti*-ítéletének 35. és köv. pontjai, a C-243/01. sz. *Gambelli*-ítéletének 62. és 67. pontjai, a C-338/04, C-359/04 és C-360/04 sz. egyesített, *Placanica*-ügyben hozott ítéletének [EBHT 2007 I-01891] 53. pontja, a *Liga Portuguesa*-ítéletének 61. pontja.

<sup>21</sup> Az Európai Bíróság *Carmen Media Group*-ítéletének 71. pontja.

<sup>22</sup> Vö. az Európai Bíróság C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 és C-410/07. sz. egyesített, *Markus Stoß*-ügyben hozott ítéletének [EBHT-ban még nem tették közzé] 103. pontja.

<sup>23</sup> Vö. az Európai Bíróság *Liga Portuguesa*-ítéletének 60. és köv. pontjai, *Sjöberg* és *Gerdin*-ítéletének 33. és 40. pontjai.

A szerencsejáték magyarországi szabályozása azonban egy efféle koherencia-vizsgálatot nem állna ki. A magyar szerencsejáték-piacot ugyanis különböző gazdasági érdekek – egyrészt az állam fiskális érdekei, másrészt haszonszerzésre irányuló magánérdekek – dominanciája jellemzi.

A szerencsejáték-ipar jelentős része a szerencsejáték-törvény 2. § (1) bekezdése értelmében liberalizált tevékenység; mint a magas függőségveszélyt jelentő pénz-nyerő automaták üzemeltetése [1. § (3) bek. b) pont], a kártyaterem üzemeltetése [1. § (3) bek. d) pont], vagy a nem folyamatosan szervezett sorsolós játék (16. §); és mindezekre az egyéni nyereségérdekeltség és a terjeszkedő piaci magatartás a jellemző.

Emellett a szerencsejáték-törvény 3. § (1) bekezdése ismeri az ún. nem liberalizált szerencsejáték-szervezést is, amelyet vagy 100%-ban a Magyar Állam tulajdonában lévő, szerencsejáték-szervező tevékenység rendszeres folytatására létrehozott gazdálkodó szervezet (ún. állami játékszervező), továbbá az állami játékszervező kizárólagos tulajdonában lévő gazdasági társaság, illetve az állam többségi részesedésével működő gazdálkodó szervezet végezhet, vagy e tevékenység gyakorlásának jogát az állam koncessziós szerződésben időlegesen másnak átengedheti. De e szerencsejátékok körében sem a fogyasztóvédelmi érdekek, hanem – az előbbi körhöz hasonlóan – bizonyos pénzügyi érdekek (ez esetben az állam fiskális érdekei) a meghatározók. Ezt mutatja az is, hogy a kaszinóműködtetést nem tekintve a nem liberalizált szerencsejátékokban (pl. lottó, totó) de facto monopóliumnak számító Szerencsejáték Zrt. bemutatkozásában büszkén hivatkozik „dinamikus fejlődésére” és arra, hogy a közép- és kelet-európai országok között a legnagyobb az egy játékosra eső forgalma. Ezáltal a Szerencsejáték Zrt. forgalma az utóbbi két évben majdnem 70%-kal emelkedett, 2010-ben pedig rekordárbevételt ért el.<sup>24</sup>

Az üzleti tevékenységből befolyt, állandóan emelkedő nyereséget azonban Magyarországon nem szükséges kizárólag vagy túlnyomórészt karitatív vagy közhasznú célokra fordítani. A szerencsejáték-adónak csak kisebb hányada folyik be a Nemzeti Kulturális Alapba, illetve a sporttámogatásba. A szerencsejáték-adó nagyobb része és a Szerencsejáték Zrt. teljes társasági adója (a cég tulajdonosi jogosítványait 100%-ban az MNV Zrt. gyakorolja, azaz a magyar állam kizárólagos tulajdonában áll) az állami költségvetésbe folyik be, s így olyan fiskális érdekeket szolgál, amelyek az Európai Bíróság szerint nem tekinthetők megfelelő indoknak a szolgáltatások szabad áramlásának korlátozásához.<sup>25</sup>

A Szerencsejáték Zrt. expanziós politikája pedig nemigen egyeztethető össze a fogyasztóknak a játékokra fordított túlzott kiadásoktól való, az Európai Bíróság által megkívánt védelmére.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Vö. European State Lotteries and Toto Association, Panorama Nr. 30/2009 „Spielen in Osteuropa”, 12. és Szerencsejáték Zrt.: Társadalmi felelősségvállalási jelentés 2010, 3. és 19–21.

<sup>25</sup> Vö. az Európai Bíróság *Gambelli*-ítéletének 61. pontja.

<sup>26</sup> Megjegyzendő, hogy a Szerencsejáték Zrt. újabb üzletpolitikájában megjelentek a fogyasztóvédelemhez kapcsolódó új hívószavak is, mint pl.: „közreműködik a szerencsejátékokkal kapcsolatos társadalmi kockázatok mérséklésében”, vagy „társadalmi felelősségvállalásként mértéktartó játékokra ösztönöz, és nem kínál fokozottan veszélyes játékokat”, ugyanakkor ezek mellett továbbra is hangsúlyosabban szerepel a közkiadásokhoz való hozzájárulás vagy a munkavállalókért való felelősségvállalás jelszava (a szerk.).



A magyar szerencsejáték-politika fiskális érdekek általi meghatározottságát mutatja az is, hogy a póker, amely sokáig szabályozatlan (s ekként adóztatlan) tevékenység volt, 2009-ben, kifejezetten fiskális megfontolásból, bekerült a szerencsejáték-törvénybe. Keller László közpénzügyi államtitkár erről így nyilatkozott: *„A kaszinók koncessziós díjakat fizetnek az államnak [...] Tudom, hogy a pókerjátékosok azt mondják, az ő helyzetük más, hiszen ők sportolóknak, és nem kártyásoknak tekintik magukat, mint a kaszinók vendégei. A parlamentnek kell meghatároznia a póker státuszát. Remélem, ez hamarosan megtörténik.”*<sup>27</sup>

Végül a magyar állam túlnyomóan fiskális érdeke mutatkozik meg a koncessziós szerencsejáték-szervezőre a szerencsejáték-törvény 13. § (4) bekezdésében meghatározott működési kényszerben is. A jogszabályhely értelmében ugyanis a szerencsejáték-szervezőtől a részére adott engedély visszavonható, ha működését az engedély megadásától számított hat hónapon belül nem kezdi meg, vagy tevékenységét engedély nélkül szünetelteti.

A magyar szerencsejáték-piac szabályozásából általánosságban hiányzó koherenciát korábban már az Európai Bizottság is szóvá tette, és hivatalos tájékoztatás iránti kérelmet küldött – további hat tagállam mellett – Magyarországnak is.<sup>28</sup>

Mintegy erre adott válaszként Magyarország a szerencsejáték-törvény módosítását jelentette be. A módosítás elsősorban az online szerencsejátékokra vonatkozik, s az uniós jognak való megfelelést szolgálja. *„Az utóbbi években tanúi lehettünk az internet robbanásszerű fejlődésének, amely a szerencsejáték régi (elavult) állami monopóliumi kereteinek újragondolására sarkall. Az 1991. évi XXXIV. törvény alapvető koncepciója az, hogy csak a Magyarországon bejegyzett vállalkozások működhetnek a piacon a magyar hatóság engedélyével... A javaslat a piac korlátozott liberalizációját irányozza elő. A jelenlegi piaci feltételeket és az EK-Szerződés rendelkezéseit figyelembe véve, az EGT tagállamok területén bejegyzett vállalkozásoknak lehetőségük van arra, hogy interneten keresztül, a magyar résztvevők (szerencsejátékosok) számára is elérhető (hozzáférhető) sport- és lóversenyfogadás szervezésére irányuló jogügyleteket hajtsanak végre. Ennek feltétele a magyar adóhatóságnál történő nyilvántartásba vétel.”*<sup>29</sup>

A fentieket tartalmazó novella azonban mindmáig nem született meg. Ezért szerepel abban a Magyarországról szóló országjelentésben, amelyet a Svájci Jog-összehasonlító Intézet az Európai Bizottság megbízásából készített, a következő megállapítás: *„A szerencsejátékot érintő magyar jogi szabályozásra vonatkozó, számunkra jelenleg elérhető információk nem utalnak arra, hogy e szabályozás kimentési indokot vagy indokokat írna elő annak érdekében, hogy a szerencsejáték-szolgáltatások belső szabad piacának ezen korlátait fenn lehessen tartani.”*<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Angol nyelven idézi: KORPI, Laurie: *Gambling Compliance: Hungary*, 15. ([www.gamblingcompliance.com](http://www.gamblingcompliance.com)).

<sup>28</sup> L. a 2006. 04. 04-én kibocsátott felszólító levelet (IP/06/436).

<sup>29</sup> A Magyar Köztársaság értesítése az Európai Bizottságnak, idézi KORPI, *i. m.*, 17.

<sup>30</sup> Az Európai Unió belső piacán kínált szerencsejáték-szolgáltatásokról szóló tanulmány, Zárójelentés, 363.

### 5.3. A magyar engedélyezési rendszer diszkriminatív karaktere

Az Európai Bíróság fontosnak tartotta végül, hogy kifejezetten a reklámtilalmak kapcsán megvizsgálja a valamennyi ajánlattevővel szembeni megkülönböztetésmentes bánásmód kérdését.<sup>31</sup>

Az adott esetben vizsgált, a reklámtörvény 10. §-a szerinti reklámtilalom az internetes szerencsejáték-tevékenység reklámozásának tilalmát hozzákapcsolja a szerencsejáték-törvény 1. § (4) és (5) bekezdése, valamint a 2. § (7) bekezdése rendelkezéseihez. Ezek szerint a Magyar Köztársaság területéről hírközlő eszköz és rendszer által részvételi jogosultságot biztosító szerencsejáték-szervezési tevékenység (és idetartozik az interneten kínált szerencsejáték is, a szerencsejáték-törvény 37. § 17. bekezdésére tekintettel) kizárólag e törvény előírásainak megfelelően folytatható.

Igaz, hogy a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 3. §-a a koncessziós szerződés megkötését [amit a szerencsejáték-törvény 3. § (1) bekezdés b) pontja a jogszerű szerencsejáték-szervezés feltételeként elvár] a devizajogszabályok szerint külföldinek minősülő természetes és jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező társaságai számára a belföldiekkel azonos feltételekkel és esélylyel teszi lehetővé. A koncesszióról szóló törvény 20. §-a azonban előírja, hogy a koncesszióköteles tevékenység folytatására a koncessziós szerződést aláírónak az aláírástól számított kilencven napon belül belföldi székhelyű gazdasági társaságot kell alapítania.

Ily módon az előírás diszkriminatív; ahogyan Mazák főtanácsnok az *Engelmann*-ügyben, egy osztrák rendelkezés kapcsán kifejtette: „Az osztrák kormány végül arra hivatkozik, hogy a szerencsejáték-törvény 21. §-a nem követeli meg egy koncesszióra pályázó vállalkozástól, hogy a székhelye belföldön legyen a pályázat vizsgálatának szakaszában, valamint a szóban forgó követelmény csak a kiválasztott pályázóra és a koncesszió időtartamára vonatkozik. Erre tekintettel (az osztrák kormány szerint) az intézkedés arányos. Ez az érvelés azonban nem megalapozott. Egyrészt azért, mert a jogszabály alkalmas lehet arra, hogy visszatartsa a más tagállamokban letelepedett társaságokat a pályázat benyújtásától az ausztriai letelepedés és társaság-alapítás költségei révén, amelyeket viselniük kellene, ha a pályázatukat elfogadnák. Ezen túlmenően és mindenesetre, a koncesszió odaítélésének időpontjától kezdve a külföldi vállalkozások hátrányos megkülönböztetése ténylegesen megvalósul, és ezen a diszkriminatív intézkedés esetleges »arányossága« mit sem változtat.”<sup>32</sup>

Az Európai Bíróság ebben a kérdésben követte a főtanácsnok indítványát: „E megállapítást (ti. a letelepedés szabadsága korlátozásának megállapítását) semmi esetre sem kérdőjelezi meg az osztrák kormány által hivatkozott körülmény, miszerint e kötelezettség a gazdasági szereplőket csak kiválasztásuk időpontjától kezdődően és a koncesszió időtartama alatt terheli. Amint ugyanis a főtanácsnok indítványának 62. pontjában arra rámutatott, egy ilyen kötelezettség alkalmas lehet arra,

<sup>31</sup> L. az Európai Bíróság C-352/85 sz. *Bond van Adverteerders*-ügyben hozott ítéletének [EBHT 1988 02085] 38. pontját; a *Schindler*-ítéletének 62. és következő pontjait.

<sup>32</sup> Mazák főtanácsnok indítványa a C-64/08 sz. *Engelmann*-ügyben [EBHT-ban még nem tették közzé], 62. pont.

*hogy visszatartsa a más tagállamokban letelepedett társaságokat a pályázat benyújtásától, az ausztriai letelepedés és társaságalapítás azon költségei révén, amelyeket pályázatuk elfogadása esetén viselniük kellene. Ez a szabályozás annak elkerülését sem teszi lehetővé, hogy egy másik tagállamban székhellyel rendelkező társaság akadályoztatva legyen egy szerencsejáték-létesítménynek az osztrák területen, képviselőt, fióktelep vagy leányvállalat útján történő működtetésében.*<sup>33</sup>

A magyar koncessziós törvény 20. §-a szerinti követelmény, miszerint a koncessziós szerződés aláírójának 90 napon belül belföldi székhelyű társaságot kell alapítania, tehát nyíltan diszkriminatív.

#### 5.4. Következtetés: az uniós jog elsőbbsége

Az EU más tagállamaiból nyújtott szerencsejáték-szolgáltatások reklámozására vonatkozó magyar korlátozások nem egyeztethetők össze az uniós jog előírásaival, és ezért az uniós jog elsőbbsége alapján nem alkalmazhatók azokkal a vállalkozásokkal szemben, amelyek az EUMSZ 56. cikkében rögzített szolgáltatásnyújtás szabadságára hivatkozhatnak. Az Európai Bíróság következetes gyakorlatának megfelelően az elsőbbség jogkövetkezménye az olyan büntetőjogi szabályokra is kiterjed, amelyek az uniós jogba ütköző normákhoz kapcsolódnak. Már a *Placanica*-ügyben is azt az álláspontot képviselte az Európai Bíróság, hogy egy „...tagállam nem alkalmazhat büntetőjogi szankciót egy adminisztratív formai követelmény be nem tartása miatt, ha annak betartását a közösségi jogot sértő módon az érintett tagállam utasította el, vagy tette lehetetlenné...”<sup>34</sup>

Az uniós jogba ütköző rendelkezések alkalmazhatatlansága nemcsak a másik tagállamban honos szolgáltatásnyújtóra vonatkozik, hanem annak belföldi partnerére is, aki az ő szolgáltatását reklámozza.<sup>35</sup>

## 6. Eredmények

1. A reklámtörvény 10. §-a – összefüggésben a szerencsejáték-törvény 1. § (4) és (5) bekezdésével – korlátozást jelent azon külföldi szerencsejáték-szervezők számára, akik a magyar piacon szeretnének reklámozni, valamint a szolgáltatást igénybe vevő ügyfelek számára. Ez összeegyeztethetetlen az EUMSZ 56. cikkében rögzített szolgáltatásnyújtás szabadságával.

2. Egy ezzel összehasonlítható svéd reklámtilalom esetében (a *Sjöberg és Gerdin*-ügyben) az Európai Bíróság megállapította, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának az ilyen, lényeges korlátozása csak kivételes esetben lehet jogszerű, amennyiben

<sup>33</sup> Az Európai Bíróság C-64/08 sz. *Engelmann*-ügyben hozott ítéletének [EBHT-ban még nem tették közzé] 33. pontja.

<sup>34</sup> Az Európai Bíróság *Placanica*-ítéletének 69. pontja.

<sup>35</sup> L. az Európai Bíróság *Gourmet*-ítéletének 37. és 38. pontját; *Alpine Investments*-ítéletének 30. és 35. pontját; valamint a *Bacardi France SAS*-ítéletének 35. pontját.

az intézkedést koherensen és szisztematikusan alkalmazzák, a legitim cél eléréséhez szükséges mértékig. A korlátozásokat semmi esetre sem szabad diszkriminatív módon alkalmazni.

3. A koherens – bevételszerzési szándékot nélkülöző – szerencsejáték-politika ezen követelményei, amellyel a svéd reklámtilalmat kivételes jelleggel alátámasztották, a magyar szabályozás esetében nem teljesülnek. A magyar szerencsejáték-piacot a gazdasági érdekek dominanciája jellemzi – mégpedig egyrészt az állam költségvetési érdekei, másrészt a magánszemélyek nyereségre vonatkozó szándékai. A fogyasztóknak az Európai Bíróság által megkívánt védelme, a játékra való túlzott költségek iránti óvatossággal szemben, semmi esetre sem biztosított, mindegyik a Szerencsejáték Zrt. expanzív üzletpolitikája miatt.

4. Ezen túlmenően az a követelmény, hogy a koncessziós szerződést aláíró személynek 90 napon belül belföldi székhelyű társaságot kell alapítania, a tagállami hovatartozás alapján történő, nyílt diszkriminációt valósít meg.

5. Mivel ily módon az online szerencsejátékokra vonatkozó magyar reklámtilalom több okból sem felel meg az uniós jognak, az uniós jog elsőbbsége miatt az annak betartását biztosító, büntetőjogi rendelkezéseket sem lehet alkalmazni.

6. A más tagállamból szolgáltatásokat nyújtók mellett a magyar reklámcégek is hivatkozhatnak saját államukkal szemben a szolgáltatásnyújtás szabadságára, amennyiben szolgáltatásukat más tagállamban honos vállalkozásoknak nyújtják. (Fordították: Balogh Judit, Bartha Ildikó, Fodor László.)

## Zusammenfassung

Die ungarischen Werbebeschränkungen für Glücksspiel-Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten der EU sind nicht mit den Vorgaben aus dem Unionsrecht vereinbar und können daher aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts den Werbenden nicht entgegengehalten werden, die sich auf die Freiheit der Dienstleistungserbringung nach Art. 56 AEUV berufen können. Entsprechend der ständigen Rechtsprechung des EuGH erstreckt sich die Vorrangwirkung auch auf Strafbestimmungen, die an unionsrechtswidrige Normen anknüpfen. Die Unanwendbarkeit der unionsrechtswidrigen Bestimmungen bezieht sich nicht nur auf den in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistungserbringer, sondern auch auf die inländischen Werbepartner.