

AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS KÖZEL HAT ÉVTIZED TÁVLATÁBÓL

SOMSSICH Réka
egyetemi docens (ELTE ÁJK)

Az előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Gazdasági Közösség létrehozatalakor olyan sajátos eljárási formának tételezték, amelynek segítségével a tagállami bíróságok az 1951-ben létrehozott Európai Bírósággal való együttműködés keretében megfelelően értelmezhetik az uniós jogot, amennyiben az az előttük fekvő ügy megoldásához szükséges. Az eljárás kezdeményezése pusztán jogosultság az olyan bíróságok számára, amelyek határozataival szemben még van jogorvoslatnak helye, de azon bíróságok számára kötelező, amelyek határozataival szemben jogorvoslat már nem áll rendelkezésre. Jóllehet a Bírósághoz felterjesztett kérdések az esetek legnagyobb részében valóban az elsődleges és másodlagos uniós jog értelmezésével kapcsolatosak, az előzetes döntéshozatali eljárás vonatkozhat másodlagos jogi aktusok érvényességének megállapítására is. Ez esetben valamennyi – alsó és felső bíróság – utalási kötelezettség alatt áll.

Az elmúlt évtizedek során az előzetes döntéshozatali eljárás vitathatatlanul kivételes szerepet töltött be az uniós jog alakításában, elég csak arra gondolni, hogy a közösségi jog jellemzőit meghatározó jogelvek, például annak autonómiája, elsőbbsége, a közvetlen és a közvetett hatály tétele, az állam felelőssége az uniós jogba ütköző aktusaival okozott kárért, kivétel nélkül ilyen eljárásokban láttak napvilágot. Az eljárás ugyan nemzeti jogrendszerekben nem volt előkép nélküli, sőt alapvetően azok inspirálták,¹ nemzetközi szerződések esetében ilyen jellegű értelmezési rendszer az uniós jogon kívül egyelőre nem létezik.² Ugyanakkor az előzetes döntéshozatali eljárás mind a kérdések milyensége, mind pedig mennyisége tekintetében feltehetően túlnőtt azon a kereten, amit a Szerződések atyjai eredendően neki szántak.

¹ Morten BROBERG – Niels FENGER: *Preliminary References to the European Court of Justice*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 4.

² Hasonló konstrukciót hoz létre az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) csatolt 16. jegyzőkönyv az Egyezmény értelmezésére, ám a jegyzőkönyv a megfelelő számú ratifikáció hiánya miatt még nem lépett hatályba.

Az első előzetes döntéshozatali kérdés 1961-ben érkezett a Bírósághoz, ezt követően a közösségi jogi instrumentumok folyamatos bővülésével, a tagállamok számának növekedésével és az előzetes döntéshozatalra bocsátott kérdések egyre konkrétabbá és specifikusabbá válásával számuk folyamatosan nőtt, 1978-ban már a százas nagyságrend fölé emelkedett, 2016-ban pedig 470 kezdeményezett eljárással elérte az eddigi legmagasabb számot. Az Európai Bírósághoz az annak létrehozása óta beérkezett 20 811 ügyből csaknem azok fele, 9616 volt előzetes döntéshozatali eljárás,³ ami az eljárás dominanciáját és egyfajta sikerét támasztja alá. Ezen ügyek közül 2792 érkezett felsőbbbíróságoktól.⁴

Ennek a számnak azért van jelentősége, mert azt mutatja, hogy milyen arányban keresték meg kérdéseikkel alsóbíróságok az Európai Bíróságot úgy, hogy nem álltak ilyen kötelezettség alatt, és maguk is jogosultak voltak az uniós jog értelmezésére, és azt is jelzi, hogy hány esetben kezdeményezett olyan bírói fórum előzetes döntéshozatali eljárást, amelyik az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 267. cikk (3) bekezdése értelmében utalási kötelezettség alatt állt, vagyis hány esetben kellett az ügyet a legfelsőbb szintig vinni ahhoz, hogy az uniós jog értelmezésére vonatkozó kérdés az Európai Bíróság elé kerülhessen. Mivel a felsőbbbíróságok által kezdeményezett ügyek száma kisebb arányt képvisel, mint az összes ügyek 1/3-a, összeurópai szinten viszonylag kiegyensúlyozottnak tűnik az utalási kötelezettséggel nem terhelt bíróságok általi felterjesztések száma. Ez az arány értelemszerűen az egyes tagállamok szintjén eltérő lehet, és valamennyi esetben jelzésértékű is.⁵

A 2016. évi rekordszámú előzetes döntéshozatali kezdeményezés egyértelműen azt mutatja, hogy az utalási kedv a tagállami bíróságok részéről az előzetes döntéshozatali eljárásokat övező esetleges nehézségek, rugalmatlanságok, bizonytalanságok ellenére sem hagy alább, a nemzeti bíróságok az Európai Bíróságot egyértelmű igazodási pontnak tekintik, sok esetben a meglévő kételyeik eloszlatása érdekében, máskor döntési felelősségük megosztása végett.

Maga a Bíróság az elmúlt évek, évtized során több olyan kezdeményezéssel, intézkedéssel is élt, amelyek célja elsősorban az volt, hogy hatékonyan, időben és segítő módon tudjon reagálni a felmerülő értelmezési kérdésekre, ebben pedig mindenképp előtt pedig arra törekedett, hogy az eljárások hossza a nemzeti bíróságok szintjén ne haszon visszatartó erőként. Ennek jegyében belső strukturális változtatásokkal, ügy- és eljárás-racionalizálással az utóbbi egy évtizedben az előzetes döntéshozatali eljárások időtartamát csaknem tíz hónappal csökkentette,⁶ így jelenleg egy eljárás már jó eséllyel

³ Az Európai Unió Bíróságának 2016. évi tevékenységéről szóló Jelentés. *Igazságügyi statisztikák*, 2017. 108.

⁴ Uo. 111–112.

⁵ Így pl. a cseh bíróságok által Csehország csatlakozása óta kezdeményezett 53 eljárásból 34-et a Legfelső Bíróság, illetve a Legfelső Közigazgatási Bíróság kezdeményezett, a litván bíróságok által indított 45 eljárás közül 11-et kezdeményezett csupán olyan bíróság, amelyik nem állt utalási kötelezettség alatt. Szintén magas az osztrák (490-ből 216), a lengyel (108-ből 56), a finn (102-ből 69), a szlovén (17-ből 12) felsőbbbíróságok általi utalások száma. Uo. 112–113.

⁶ 2003-ban 25,5 hónap, míg 2016-ban már csupán 15 hónap volt az eljárások átlagos hossza. A két időpont között az eljárások átlagos hossza folyamatosan csökkent. Uo., 102; Az Európai Közösségek Bíróságának 2006. évi tevékenységéről szóló jelentés. *Igazságügyi statisztikák*, 2017. 91.

lezárulhat kezelhető időtartamon, másfél éven belül. A másik kezdeményezés e tekintetben a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének vonatkozásában elfogadott uniós jogszabályok kapcsán felmerülő ügyekben a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás lehetőségének 2008-tól való bevezetése volt.⁷ Ennek értelmében olyan kérdésekben, amelyek jellegüknél fogva rendkívül gyors elbírálást igényelnek (elsősorban a személyi szabadságuktól megfosztott személyek jogainak érintettsége esetén, illetve a gyermekek jogainak védelmében), ezért a hagyományos előzetes döntéshozatali eljárás nem lenne megfelelő, lehetőség nyílik egy rövidített és gyorsított eljárási rendben zajló, pusztán 2-3 hónapot igénybe vevő sürgősségi eljárás lefolytatására.

Az eljárási időtartam rövidítése általában, illetve a tipikusan rendkívül gyors intézést igénylő ügyek kiemelése kifejezetten olyan lépés volt a Bíróság részéről, amely lehetővé tette, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás esetleges elhúzódása ne jelentkezzen visszatartó erőként a nemzeti bíróságok oldalán, amikor azt fontolgatják, hogy kezdeményezzék-e a Bíróság általi értelmezést,⁸ és feltehetően jelentősen hozzájárult az előzetes döntéshozatali eljárás tekintélyének és hatásának megőrzéséhez és az utalási kedv fenntartásához. Közel hat évtized távlatából ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás mint az uniós jog megfelelő és egységes érvényesülését elősegítő, speciális kooperációs forma hatékonyságának, kiteljesedésének azonosíthatók-e olyan akadályai, amelyek adott esetben újfajta megközelítést, rendezést igényelnének, vagy amelyek korábban jelentkeztek akadályként, de mára elhárultak.

Az alábbiakban ezeket a tényezőket három csoportba rendezve fogom vizsgálni (hozzáférési akadályok, funkcionális akadályok és az előzetes döntéshozatal presztízsének megőrzésére tett törekvések mint az uniós jog más területeit érintő akadályok), és elemzésem során alapvetően az értelmezési célú előzetes döntéshozatali eljárásra fókuszálok. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az esetleges akadályok azonosításának nem célja megkérdőjelezni vagy kétségbe vonni az előzetes döntéshozatali eljárás hasznosságát, az uniós jog alakításában betöltött kiemelkedő szerepét, egyediségét és helyettesíthetetlenségét. Éppen ellenkezőleg, a helyenként kritikus észrevételek csupán az eljárás még gyenge pontjaira kívánnak rámutatni.

1. Hozzáférési akadályok

A hozzáférési akadályok körébe olyan tényezőket sorolok, amelyek az előzetes döntéshozatali eljárás kibontakozásának útjába állnak vagy útjába álltak azzal, hogy bizonyos tematikus vagy időben elhatárolt ügycsoportokban nem kerülhetett sor a Bíróság előtti eljárás igénybe vételére, illetve az előzetes döntéshozatali eljárás jelenlegi sajátosságából fakadóan esetükben nem lehetséges a Bíróság értelmezését kérni, jóllehet gyakorlati szempontok ezt indokolnák. E korlátok egy részét mára felszámolták, más része jelenleg formálódik.

⁷ Ld. a Bíróság Alapokmánya 23a. cikkének felhatalmazását, valamint a hatályos Eljárási Szabályzat VII. fejezetét.

⁸ Ld. SOMSICH Réka: *Egységes jog – egységes értelmezés?* Budapest, Eötvös, 2016. 149–150.

1.1. Korlátozott előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezési lehetőség a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének területén

Meglepő módon az előzetes döntéshozatal kezdeményezésére jogosult tagállami bíróságok köre éppen azon a területen szenvedett hosszú ideig korlátozást, amelynek egyik részterületén később a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás bevezetése jelentős könnyebbséget hozott. A jelenleg uniós rendeleti forrásokban megjelenő, polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés területére eső aktusok az Amszterdami Szerződést megelőzően a közösségi pilléren kívül, a tagállamok által kötött egyezmények formájában jelentek meg. A Brüsszeli Egyezményt nagyon korán, 1968-ban,⁹ míg a Római Egyezményt 1980-ban kötötték.¹⁰ Mint a közösségi jupon kívül eső instrumentumok esetében, az előzetes döntéshozatalba való bekapcsolódás szabályait külön kellett rendezni, amire az Egyezményekhez csatolt későbbi jegyzőkönyvekben került sor.

A Brüsszeli Egyezményhez 1971-ben csatolt Jegyzőkönyv 2. cikke a nemzeti bíróságok három csoportját határozza meg, amelyek az Egyezmény értelmezését kérik jogosultak a Bíróságtól:¹¹ ezek a 2. cikk (1) bekezdésében tételesen felsorolt felsőbíróságok, a fellebbviteli funkcióban eljáró bíróságok, valamint az Egyezmény 37. cikkében felsorolt bíróságok. Az 2. cikk (1) bekezdésében felsorolt felsőbíróságok a Szerződés vonatkozó rendelkezéseivel párhuzamosan utalási kötelezettség alatt is állnak. A Jegyzőkönyv tehát eleve egy korlátozottabb rendszert hozott létre, mint az előzetes döntéshozatali eljárás általános szabályai, hiszen az első fokon eljáró bíróságok teljes mértékben el voltak zárva az eljárás kezdeményezésének lehetőségétől. A fentiekkel teljes mértékben analóg rendelkezéseket tartalmazott a Római Egyezményhez 1988-ban csatolt azonos tárgyú jegyzőkönyv.¹² Ezek a korlátozások alapvetően igazolhatók voltak az érintett instrumentumoknak a közösségi jupon kívüli, egyfajta *outsider* jellegével és elsősorban az e területeken jelentkező értelmezési kérdések várhatóan nagy számát illető aggályokkal.

Az Amszterdami Szerződéssel és az Egyezmények közösségi jogi rendeletté alakításának lehetőségével joggal vetődött fel, hogy a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés területén természetesen a korlátozott előzetes döntéshozatali eljárások általános szabályai fognak érvényesülni. Ez a lépés nem, hogy nem történt meg, de az EK Szerződés akkori 68. cikke további korlátozásokat vezetett be a jegyzőkönyvek rendszeréhez képest, és csak olyan bíróságok részére tette lehetővé az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, amelyeknek határozataival szemben további jogorvoslatnak nincs helye. Vagyis a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés területén 1999 után csupán azok a bíróságok rendelkeztek utalási lehetőséggel, amelyek az álta-

⁹ Egyezmény a polgári és kereskedelmi ügyekben irányadó bírósági joghatóságról, valamint a bírósági határozatok végrehajtásáról, HL L 299, 31.12.1972, 32–42.

¹⁰ Egyezmény a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról, HL L 266, 9.10.1980, 1–19.

¹¹ Protocol concerning the interpretation by the Court of Justice of the convention of 27 September 1968 on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters, OJ L 204, 2.8.1975, 28–31.

¹² First Protocol on the interpretation by the Court of Justice of the European Communities of the Convention on the law applicable to contractual obligations, opened for signature in Rome on 19 June 1980, OJ L 48, 20.2.1989, 1–7.

lános szabályok értelmében utalási kötelezettség alatt álltak. Tehát a szabályozási instrumentum tekintetében előrelépés, az egységes értelmezés elősegítése vonatkozásában egyértelmű visszalépés történt. Ezzel a nehezen érthető és túlzott óvatosságot tükröző korlátozással feltehetően azt próbálták elkerülni, hogy ezen a területen hirtelen nagyszámú utalás keletkezzen.¹³

Hasonló korlátozást vezetett be az Amszterdami Szerződés a harmadik pillérben hagyott és nem közösségiesített, büntető ügyekben való együttműködés területén az EUSZ 35. cikkével, amikor attól tette függővé az előzetes döntéshozatal kezdeményezését, hogy az érintett tagállami bíróság kormánya tett-e erre vonatkozó nyilatkozatot, és ha igen, akkor valamennyi bírósága számára lehetővé tette a kérdezést, vagy csak azon bíróságai számára, amelyeknek határozataival szemben nincs helye további jogorvoslatnak.

E korlátozások, úgy tűnik, a Bíróság akaratától függetlenül kerültek a Szerződésekbe, így egyfajta külső, vagyis a Bíróságtól független akadályként jelentkeztek az előzetes döntéshozatalhoz való hozzáférés tekintetében. Erre több forrásból is következtethetünk. Koen Lenaerts, a Bíróság jelenlegi elnöke és 1989 óta bírója, egy 2005-ben megjelent tanulmányában úgy fogalmazott, hogy az EUMSZ 68. cikkében, illetve az EUSZ 35. cikkében szereplő korlátozásokkal összefüggésben felmerülő problémák közül a legjelentősebb ezeknek a jogállamiságot (*rule of law*) érintő káros hatása.¹⁴ Kritikus hangot ütött meg és módosítási javaslattal állt elő a Bizottság egy közleményében az EKSZ 68. cikkének kiigazítása érdekében 2006-ban,¹⁵ miután észlelte, hogy a Tanács az Amszterdami Szerződésben előírányzott öt éves időszakot követően elmulasztott döntést hozni a Bíróság hatáskörének megfelelő kiigazításáról.

E közlemény célja az volt, hogy a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés területén szűnjék meg a magánszemélyek paradox módon alacsonyabb szintű jogvédelme, és megfelelően érvényesüljön az egységes értelmezés elve. A módosításra végül nem került sor, mivel a Lisszaboni Szerződés orvosolta a problémát, és megszüntette a hátrányos különbségtételt, azonban az eltérő szabályok jelentős hozzáférési akadályként jelentkeztek hosszú éveken keresztül: 1977-től, illetve 1988-tól első fokon eljáró bíróságok nem utalhattak kérdéseket az Európai Bírósághoz, míg 1999 után az egyes rendeletek hatályba lépésének időpontjától 2009 decemberéig fellebbviteli bíróságok sem tehettek fel kérdéseket, amennyiben határozataikkal szemben további jogorvoslatnak még volt lehetősége.

Arra nézve nincs adatunk, hogy hány esetben értelmezték az alsóbb bíróságok saját maguk az uniós jogot úgy, hogy azt követően az ügy nem is került fellebbezés folytán utalási kötelezettséggel terhelt bírósághoz. Arról azonban van információ, hogy néhány

¹³ Ulrich Magnus szerint a későbbi számok cáfolták, hogy ezek a félelmek megalapozottak lettek volna. Ulrich MAGNUS – Peter MANKOWSKI: *Brussels I Regulation*. München, Sellier, 2007. 41.

¹⁴ Koen LENAERTS: The Unity of European Law and the Overload of the ECJ: The System of Preliminary Rulings Revisited. In: Ingolf PERNICE – Juliane KOKOTT – Cheryl SAUNDERS (szerk.): *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*. Baden-Baden, Nomos, 2005. 219.

¹⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Közösségek Bíróságának a hatékonyabb jogvédelem biztosítása céljából az Európai Közösséget létrehozó szerződés IV. címének a Bíróság hatáskörével kapcsolatos rendelkezései kiigazításáról, COM (2006) 346 végleges.

bíróság – a jogosultság hiányának ellenére is – előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett, amiket a Bíróság természetesen elutasított.¹⁶ Fontos látni, hogy az elutasított alsóbb bíróságok sokszor olyan, a gyakorlatban releváns, megválaszolást igénylő kérdésekkel fordultak a Bírósághoz, amelyeket később – azok megnyugtató rendezése végett – más, utalási jogosultsággal rendelkező bíróságoknak kellett a Bírósághoz eljuttatni azért, hogy azokban eligazítást kapjanak.¹⁷ Vagyis az előzetes döntéshozatali eljárás előtti, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének területén hosszú évekig meglévő korlátozások minden bizonnyal jelentős hátrányt, de legalább is idővesztést okoztak az uniós jog egységes értelmezésében.

1.2. Az uniós jog értelmezésére vonatkozó hatáskör megszorító értelmezése

Míg a polgári és a büntető ügyekben való igazságügyi együttműködés területén sokáig fennálló korlátozások egyértelműen külső, a Bíróságon kívül álló hozzáférési akadályként azonosíthatók, addig találhatóunk olyan akadályokat is, amelyek alapvetően a Bíróság joggyakorlatából következnek, és elsősorban azért keletkeztek, hogy ügyszám-optimalizáló célzattal egyfajta határvonalat jelentsenek a Bíróság értelmezési kompetenciái tekintetében. Ezek alapvetően két területen merülnek fel: egyrészt ott, ahol a nemzeti jogalkotó saját hatáskörben terjeszti ki egy uniós jogi instrumentum hatályát olyan kérdésekre, amelyek azok hatályán kívül esnek, másrészt pedig az újonnan csatlakozott államok tekintetében a csatlakozást megelőzően felmerült olyan ügyekben, amelyekben egyébként átültetett uniós jogi intézkedéseket kell alkalmazni.

A Bíróság 1990-ben az egységes értelmezés biztosítása érdekében alakította ki a *Dzodzi*-ügyben azt a megközelítést,¹⁸ hogy akkor is választ fog adni a neki feltett kérdésekre, amikor az alapeljárás tárgyát képező tények nem tartoznak ugyan az említett uniós jogi aktus hatálya alá, de az említett rendelkezéseket a nemzeti jog a tartalmukra való hivatkozással alkalmazandóvá tette. A *Dzodzi*-elvként ismertté vált tétel mögöttes logikája egyértelműen az volt, hogy ne értelmezzék másképpen ugyanazt az uniós jogi rendelkezést attól függően, hogy az uniós, vagy nemzeti jogi hatáskörben merül fel.¹⁹

A *Dzodzi*-elv alkalmazási feltételei később a *Kleinwort Benson*-ügyben némileg szigorodtak,²⁰ amikor a Bíróság ahhoz, hogy értelmezze az uniós jogot a nemzeti jog hatálya alá tartozó helyzetekben is, azt az elvárást támasztotta, hogy a nemzeti jog köz-

¹⁶ A C-397/15. sz. *Raiffeisen Privatbank Liechtenstein AG kontra Gerhild Lukath* ügyben 2016. január 13-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2016:16]; a C-24/02. sz. *Marseille Fret SA kontra Seatrano Shipping Company Ltd.* ügyben 2002. március 22-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2002:220].

¹⁷ A marseille-i kereskedelmi bíróság a C-24/02. sz. *Fret*-ügyben arra várt volna választ, hogy az angol jog ún. *anti-suit injunction* intézménye, ami ideiglenes intézkedéssel megiltja külföldi bíróságnak egy adott ügyben való eljárást, összeegyeztethető-e a Brüsszeli Egyezményvel. A kérdésre csak a C-159/02. sz. *Turner*-ügyben adott a Bíróság választ, amiben már a Lordok Háza fogalmazta meg lényegében véve ugyanazt a kérdést.

¹⁸ A C-297/88. sz. és C-197/89. sz. *Dzodzi kontra Belgium* egyesített ügyekben 1990. október 18-án hozott ítélet [EU:C:1990:360].

¹⁹ A C-32/11. sz. *Allianz Hungaria Biztosító és társai kontra GVH* ügyben 2013. március 14-én hozott ítélet [EU:C:2013:160].

²⁰ A C-346/93. sz. *Kleinwort Benson Ltd.* ügyben 1995. március 28-án hozott ítélet [EU:C:1995:85].

vetlenül és feltétlenül tegye az uniós jogot alkalmazandóvá. Amennyiben nem bizonyított, hogy a nemzeti jog az érintett uniós rendelkezést kifejezetten és teljes egészében ki kívánta terjeszteni a nemzeti szabályozás hatálya alá tartozó területre, a Bíróság nem ad választ a nemzeti bíró kérdésére. Ezenfelül a *Kleinwort Benson*-ítéletben azt is kimondta a Bíróság, hogy a kérdést intéző nemzeti bírónak a Bíróság ítéletét magára nézve kötelezőnek kell tekintenie. Ez utóbbi kritérium később a *Leur Bloem*- és a *Giloy*-ügyekben hozott ítéletekből elmaradni látszott,²¹ és a 90-es évek végén úgy tűnt, hogy az uniós jogi rendelkezés szó szerinti átvételére vonatkozó követelmények is fellazulnak.²²

A 2000-es években azonban több olyan ügygel is találkozhatunk, amelyekben a Bíróság csak akkor adott választ a neki feltett kérdésekre, ha számára minden kétséget kizáróan kiderült, hogy az értelmezéssel érintett uniós jogi rendelkezés alkalmazása a nemzeti hatáskörben teljes körű, függetlenül attól, hogy a nemzeti bíró utalásában megindokolta, hogy az előtte fekvő ügy eldöntéséhez szükséges a kérdés megválaszolása.²³ Ennek a megközelítésnek egy legutóbbi példáját a müncheni tartományi felsőbbbíróság által a *Sahyouni*-ügyben 2015-ben feltett kérdések szolgáltatják, amelyek esetében a Bíróság nem tartotta a vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek bemutatását elég meggyőzőnek ahhoz, hogy abból kiderüljön, hogy a Róma III. rendelet hatályát kívánták nemzeti hatáskörben kiterjeszteni.²⁴ Ez az ügy azért különösen érdekes, mert a kérdések megválaszolását elutasító végzést követően, 2016-ban a felsőbbbíróság újra előterjesztette, vagyis másodsor is a Bíróság elé vitte az ügyet,²⁵ így kérdéseire egy év csúszással kapott választ.

Feltételezhetjük, hogy a Bíróság szigorú elvárásainak ismételt és következetes érvényre juttatása azzal kapcsolatban, hogy a nemzeti bíró minden kétséget kizáróan támassza alá az uniós jogi rendelkezés nemzeti jogba való tényleges és teljes körű átvételét, némileg összefügg azzal, hogy az ezredfordulót követően a Bíróság értelmezési hatáskörének egyfajta szűkítése érzékelhető, ami minden bizonnyal ügy-optimalizáló céllal történt a 2004-ben csatlakozott tíz országból potenciálisan érkező ügyteherre is tekintettel. Ennek lehet következménye az is, hogy közvetlenül a 2004-es csatlakozást követően benyújtott első előzetes döntéshozatali kérelem alapkérdésére, miszerint van-e hatásköre a Bíróságnak az uniós jog értelmezésére olyan esetekben, amikor a nemzeti bíróság előtti ügy tényállása a csatlakozás előtti időszakra nyúlik vissza, de az alkalmazandó nemzeti jogszabály egy uniós irányelv átültetését volt hivatott megvaló-

²¹ Silvère LEFÈVRE: The Interpretation of Community Law by the Court of Justice in Areas of National Competence. *European Law Review*, vol. 29, no. 4. 506.

²² A C-306/99. sz. *BIAO*-ügyben 2003. január 7-én hozott ítélet [EU:C:2003:3].

²³ A C-470/13. sz. *Generali-Providencia*-ügyben 2014. december 18-án hozott ítélet [EU:C:2014:2469], illetve a Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia által kezdeményezett három eljárásban hozott ítéletek (a C-246/14. sz. *De Bellis*-ügyben 2014. október 15-én hozott ítélet [EU:C:2014:2291], a C-313/12. sz. *Romeo*-ügyben 2013. november 7-én hozott ítélet [EU:C:2013:718], a C-482/10. sz. *Cicala*-ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet [EU:C:2011:868], a C-358/10. sz. *Nolan*-ügyben 2012. október 18-án hozott ítélet [EU:C:2012:160]).

²⁴ A C-281/15. sz. *Soha Sahyouni kontra Raja Mamisch* ügyben 2016. május 12-én hozott végzés [ECLI:EU:C:2016:343].

²⁵ C-372/16. sz. *Soha Sahyouni kontra Raja Mamisch* ügyben 2017. december 20-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2017:988].

sítani, és a csatlakozásra tekintettel sem változott, a Bíróság nemleges választ adott.²⁶ Vagyis, míg az uniós jog tárgyi hatályát kiterjesztő nemzeti rendelkezés esetében – ugyan szigorú feltételekkel – kérhető a Bíróság értelmezése, addig az uniós jog hatálya alatt még nem álló, később tagállammá váló országok uniós jogot átültető intézkedései esetében ilyen lehetőség nincs.

Ez a megközelítés – bár a tagállami státuszhoz köthető jogkövetkezmények szintjén érthető – az uniós eredetű normák egységes értelmezésének mindenképpen akadályát jelentette és fogja jelenteni a jövőben minden újabb esetleges csatlakozáskor. Az új tagállamok bírái ugyanis a 2004 utáni időszakban maguk kényszerültek a mögöttes uniós jogi rendelkezés értelmezésére olyan ügyekben, amelyek tényállása a csatlakozást megelőzően keletkezett, amennyiben nemzeti joguk az uniós jog figyelembevételét ilyen esetekben mint értelmezési segédletet lehetővé tette.²⁷ Másrészt könnyen előfordulhatott, hogy az ilyen ügyekben a nemzeti bíró az uniós jog figyelembevétele nélkül döntött, ami azt eredményezhette, hogy más döntés született a csatlakozást megelőzően és azt követően keletkezett tényállások esetében, amennyiben ez utóbbiakban már adott értelmezést a Bíróság.

Az *Ynos*-ítéletben lefektetett tételével a Bíróság szemmel láthatóan valós értelmezési igények sokaságát zárta el az uniós jognak megfelelő értelmezéstől. Jól mutatják a magyar iparüzési adóval,²⁸ illetve a lengyel héa-bevallások hiányosságait szankcionáló kiegészítő adóval kapcsolatos,²⁹ a csatlakozást megelőző tényállású ügyek, hogy az ezekben felmerült értelmezési kérdések valós igényként jelentkeztek a nemzeti bíróságokon, hiszen néhány évvel később olyan jogviták vonatkozásában, amelyek tényállása a csatlakozást követően keletkezett, újabb, a korábbiakkal azonos kérdések érkeztek a Bírósághoz.³⁰ Korántsem biztos azonban, hogy utóbb minden értelmezési igény utat talált a Bírósághoz.

1.3. Tanácsadó vélemények hiánya

Az előzetes döntéshozatali eljárás sajátossága, hogy csak a nemzeti bíróság előtt fekvő konkrét ügghöz kapcsolódóan van lehetőség a Bírósághoz értelmezési kérdést intéz-

²⁶ C-302/04. sz. *Ynos Kft. kontra Varga János* ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet [ECLI:EU:C2006:9].

²⁷ 2005. szeptember 29-i ítéletében a cseh legfelső közigazgatási bíróság kifejezetten rendelkezett arról, hogy az *Ynos* típusú ügyekben lehetséges az uniós jogot mint értelmezési segédletet figyelembe venni. Ennek azonban két feltételt szabott: egyrészt az érintett nemzeti intézkedésnek harmonizációs célúnak kell lennie, másrészt nem alkalmazható olyan esetekben, amikor a cseh jogalkotó kifejezetten el kívánt térni az uniós normától. Ezzel a cseh felsőbíróság nem értelmezési kötelezettséget teremtett, csupán javaslatot fogalmazott meg az uniós jognak megfelelő értelmezésre. Ld. Michal BOBEK: Learning to Talk: Preliminary Rulings, the Courts of the New Member States and the Court of Justice. *Common Market Law Review*, vol 45., no. 6. (2008) 1633–1635.

²⁸ A C-261/05. sz. *Lakép*-ügyben 2006. február 9-én hozott végzés [EU:C:2006:98].

²⁹ A C-168/06. sz. *Ceramika Paradyż*-ügyben 2007. március 6-án hozott végzés [EU:C:2007:139].

³⁰ Ld. a magyar iparüzési adó vonatkozásában a C-283/06. sz. és a C-312/06. sz. KÖGÁZ és OTP Garancia Biztosító egyesített ügyekben 2007. október 11-én hozott ítéletet [EU:C:2007:598], a lengyel kiegészítő adó vonatkozásában a C-502/07. sz. K-1 sp. z o.o. ügyben 2009. január 15-én hozott ítéletet [EU:C:2009:11].

ni.³¹ Hipotetikus, az ügghöz nem kapcsolódó, azoktól független kérdésekre a Bíróság nem ad választ.³² Így értelemszerűen arra sincs lehetősége a Bíróságnak, hogy hivatalból vagy erre vonatkozó kérelemre egyfajta joggyakorlatot egységesítő értelmezést hozzon nyilvánosságra olyan uniós jogi kérdést illetően, amelyben érzékeli a nemzeti joggyakorlat(ok) eltérőségét. A tagállami felsőbbbíróságok által kibocsátott jogegységi határozatokhoz hasonló döntéseket tehát a Bíróság nem hozhat. Ez a fajta megszorítás ugyan logikus abból kiindulva, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás alapvető jellemzője a nemzeti bíróságoknak való segítségnyújtás az uniós jog tényleges értelmezése során, az egységes értelmezés szempontjából nem biztos, hogy célszerű.

Elsősorban olyan esetekben merülhet fel érthető igény ilyen jellegű tanácsadó véleményekre, amikor a tagállami bíróságok tömegesen jelentkező típusügyekben azért nem tudják eljuttatni kérdéseiket a Bírósághoz, vagy kényszerülnek azok visszavonására, mert az előttük folyamatban lévő jogviták rendre megszűnnek. Egyértelműen ide sorolhatók azok a családegyesítéssel kapcsolatos, elsősorban német és holland bíróságok előtti ügyek, amelyekben a korábban visszautasított tartózkodási engedélyt a hatóságok a felperesnek az eljárás során megadták, így nem derülhetett fény arra, hogy az eredeti elutasító, hatósági eljárásban helyesen, vagy helytelenül értelmezték-e az uniós jogot és várták el, hogy az érintett családtag rendelkezzen alapfokú nyelvismerettel a tartózkodási jog feltételeként. E kérdés megválaszolásának azért lett volna jelentősége, mert hasonló gyakorlatot folytattak több száz, hasonló ténybeli alapon nyugvó eljárásban.³³

A C-155/11 PPU sz. *Imran*-ügyben a kérdést feltevő holland kerületi bíróság az arról való tájékoztatás mellett, hogy az eljárással érintett személy megkapta a tartózkodási jogot Hollandiában, kérte a Bíróságot, hogy válaszolja meg a kérdéseket, mert azok helyes értelmezése későbbi, azonos alapú kártérítési ügyekben is releváns lesz. A Bíróság ezt – korábbi, következetes joggyakorlatára hivatkozva – visszautasította, és az ügyet törölte. A kérdésben két előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése nélküli ítéletet, két visszavont utalást, egy hatáskör hiánya miatt meg nem válaszolt kérdést követően, több mint öt év elteltével tudott a Bíróság egy konkrét, vissza nem vont kérdés kapcsán választ adni, jöllehet az egységes értelmezés igénye a kérdést illetően két tagállamban is egyértelműen megjelent. Hasonlóan járt el néhány évvel korábban a Bíróság a C-225/02. sz. *García Blanco*-ügyben, amelyben a megszűnt eljárástól függetlenül a spanyol bíróság arra hivatkozással kérte a korábban feltett kérdései megválaszolását a Bíróságtól, hogy az más, folyamatban lévő eljárásban is fontos lenne.³⁴

³¹ Ld. különösen a C-314/96. sz. *Ourdia Djabali kontra Caisse d'allocations familiales de l'Essonne* ügyben 1998. március 12-én hozott ítéletet [EU:C:1998:4], a C-318/00. sz. *Bacardi-Martini SAS és Cellier des Dauphins kontra Newcastle United Football Company Ltd.* ügyben 2003. január 21-én hozott ítéletet [EU:C:2003:41].

³² Ld. különösen a C-225/02. sz. *Rosa García Blanco kontra INSS és TGSS* ügyben 2005. január 20-án hozott ítéletet [EU:C:2005:34], valamint a C-525/06. sz. *De Nationale Loterij NV kontra Customer Service Agency BVBA* ügyben 2009. március 24-én hozott végzést [EU:C:2009:179].

³³ Ld. részletesen: SOMSSICH i. m. 225–229, valamint Réka SOMSSICH: *Le regroupement familial et les exigences linguistiques. Revue des études françaises*, no. 21. (2016).

³⁴ Az ítélet 23. pontja.

A Bíróság tanácsadó véleményének hasznossága melletti érvek értelemszerűen nem szabad, hogy a tényleges jogvita szükségességéhez kötődő követelmények megkérdőjelezéséhez vezessenek. Elképzelhető azonban olyan megoldás, amelyik nem követeli ezt meg. Utalnunk kell arra, hogy a fent már idézett, a Római és a Brüsszeli Egyezményhez csatolt, a Bíróság hatásköréről szóló Jegyzőkönyvek előirányoztak egy olyan eljárást, amely lehetővé tette volna a tagállamok kijelölt hatóságai számára, hogy akkor is előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezzenek, amikor bíróságaik *res iudicata* erejű ítéletei ellentmondanak a Bíróság joggyakorlatának vagy egy másik tagállami bíróság ítéletének.³⁵ E második lehetőség – nyilvánvalóan csak az Egyezmények vonatkozásában – kifejezetten jogegységi határozatok meghozatalára hatalmazta fel a Bíróságot. Ugyan a hivatkozott rendelkezések alkalmazására soha nem került sor, az azok által kínált utat több szerző is felhozta az előzetes döntéshozatali eljárás reformja kapcsán, mint ami megoldást kínálhat olyan helyzetekre, amelyekben a tényleges jogvita megszűnik, de az egységes értelmezés igénye erőteljes marad.³⁶

2. Funkcionális akadályok

Míg a hozzáférési akadályok csoportjába olyan külső (a Bíróságtól független szabályozókból következő) és belső (a Bíróság joggyakorlatából következő) akadályokat sorolhatunk, amelyek elzárják az értelmezési kérdések egyes csoportjait a Bíróságtól, addig a funkcionális akadályok sorába olyan tényezők tartoznak, amelyek a Bíróság működésével, tágabb értelemben joggyakorlatának egyes jellemzőivel állnak összefüggésben, és jelentenek egyfajta kockázati tényezőt az előzetes döntéshozatali eljárás során.

2.1. A nemzeti bíró növekvő felelőssége az előzetes döntésre való felterjesztés során

Már a hozzáférési akadályok körében szó esett arról, hogy a nemzeti hatáskörben kiterjesztett uniós jogi rendelkezésekkel kapcsolatos ügyekben a Bíróság az utóbbi évtizedben szigorú álláspontra helyezkedett, és elvárja a nemzeti bírótól, hogy teljes körűen és pontosan támassza alá, hogy az adott ügyben valóban az uniós jogi rendelkezések nemzeti jogba való áttemeléséről van szó. Ez a fajta megközelítés ugyanebben az időszakban tükröződni látszik a hagyományos előzetes döntéshozatali eljárásokban is, amelyek esetében a Bíróság egyre inkább várja el a tagállami bíróságoktól, hogy azok az előtűnik fekvő ügyben releváns nemzeti jogszabályok köréről és azok tartalmáról pontos és részletes képet adjanak. Némileg ambivalens ez az elvárás annak fényében, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás tárgya – jóllehet az alapügyben alkalmazandó nemzeti jogszabályok és tényállás kontextusában – az uniós jog értelmezése kell, hogy legyen. Hasonló elvárás fogalmazódik az érintett ügy ténybeli háttérének, körülményeinek ismertetésével kapcsolatban.

³⁵ A vonatkozó jegyzőkönyvek 4. pontja.

³⁶ Jonathan FITCHEN: Harmonising Procedural Rules in the EU. In: Paul BEAUMONT et alii (szerk.): *Cross-Border Litigation in Europe*. Oxford, Hart, 2017. 73.

A Bíróság által kiadott „Ajánlások a nemzeti bíróságok figyelmébe az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozóan” című dokumentum 15. pontja azt javasolja a nemzeti bírácoknak, hogy ismertessék az ügyben alkalmazandó nemzeti jogi rendelkezések tartalmát és – adott esetben – a vonatkozó ítélkezési gyakorlatot.³⁷ A 16. pont, valamint az Ajánlásoknak az előzetes döntéshozatali kérelem alapvető elemeit listázó melléklete kiemeli, hogy ezeknek a hivatkozásoknak pontosnak kell lenniük. A ténybeli adatok kapcsán a 15. pont megállapítja, hogy a jogvita tárgyát, valamint az előzetes döntéshozatal alapjául szolgáló releváns tényeket kell a nemzeti bíróságnak röviden ismertetni. Mind a jogi, mind pedig a ténybeli elemeket arra tekintettel kell ismertetni, hogy a nemzeti bíróság ez alapján hozza meg döntését, illetve az észrevétel megtételére jogosultak számára is a kérelemben foglaltak jelentik a kiinduló pontot. Az Ajánlások arról nem szólnak, hogy ezeknek az ismertetéseknek milyen mértékűnek kell lenniük – ez nyilvánvalóan a nemzeti bíróra van bízva, aki az ügy körülményeire és az értelmezéssel érintett uniós joghelyre tekintettel dönt arról, hogy mekkora teret enged ezeknek. Figyelemmel azonban arra, az Ajánlások által is megfogalmazott elvárásra, hogy a kérelem lehetőség szerint ne legyen hosszabb tíz oldalnál, a nemzeti bíró meglehetősen szűkös terjedelmi korlátok közé van szorítva. Hasonló súllyal esik a latba az az elvárás, hogy a nemzeti bíró megfelelő tájékoztatást adjon a Bíróságnak a feltett kérdések megválaszolásánál a szükségességéről, azoknak az alapügyhöz való kapcsolódásáról.³⁸

Érdekes módon a már fent hivatkozott, a 2004-ben csatlakozott országokból elsőként felterjesztett előzetes döntéshozatali eljárásban, az *Ynos*-ügyben, a Tizzano főtanácsnok által előterjesztett indítványban megjelenik a nemzeti bíró egyfajta elmarasztalása a fenti feltételeknek való meg nem felelés miatt, mert nem jelenítette meg saját álláspontját, csupán a felperes érveit.³⁹ Meglepő ilyen mértékű cizelláltság elvárása egy újonnan csatlakozott tagállam első előterjesztése tekintetében, míg a korábbi előterjesztéseknél ennek nem kifejezetten lehetett nyomát találni. A szigorodó megközelítés a Bíróság ítéleteiben is egyre hangsúlyosabban jelent meg az elmúlt időszakban.

A Bíróság legújabb joggyakorlatában ezek a kifogások elsősorban olyan ügyekben látszódnak felmerülni, amelyek esetében komplex jogszabályi háttér és nemzeti joggyakorlat jött létre, és az értelmezett uniós jogi rendelkezés ezekbe szervesen ékelődik, a területet érintően pedig egyfajta ‘utalási dömping’ alakult ki, aminek a Bíróság egy idő után igyekszik gátat szabni. Ez figyelhető meg a magyar bíróságoktól indult, devizahitelekkel kapcsolatos előzetes döntéshozatali eljárások második és harmadik hullámában. A C-232/17. sz. *WD*-ügyben⁴⁰ a ténybeli háttér elégtelen ismertetése okán, míg a C-259/17. sz. *Rózsavölgyi*-ügyben⁴¹ emellett a szükségesség alátámasztásának hiányára hivatkozva utasította el a Bíróság a kérdéseket. Hasonló javaslatot fogalmaz

³⁷ 2016/C 439/01.

³⁸ Az Ajánlások 15. pontja.

³⁹ A C-302/04. sz. *Ynos Kft. kontra Varga János* ügyben 2005. szeptember 22-én előterjesztett indítvány [EU:C:2005:576] 57–60. pont.

⁴⁰ A C-232/17. sz. *VE kontra WD* ügyben 2017. november 21-én hozott végzés [EU:C:2017:907].

⁴¹ A C-259/17. sz. *Rózsavölgyi Zoltán és Rózsavölgyi Zoltánné kontra Unicredit Leasing Hungary Zrt.* ügyben 2017. november 21-én hozott végzés [EU:C:2017:908].

meg Wahl főtanácsnok egy harmadik devizahitelekkel kapcsolatos ügyben a jogi és ténybeli háttér nem elég világos jellege kapcsán.⁴²

A jogszabályi és ténybeli háttér alaposabb ismertetésének növekvő elvárása az előzetes döntéshozatali eljárás együttműködési rendszerében egyértelműen nagyobb terhet ró a nemzeti bírákra, figyelmen kívül hagyása pedig egyfajta szűrőt is jelent. Ugyanakkor észszerű önkorlátozásként jelenik meg a Bíróság oldalán, hogy távol maradjon alkalmazási jellegű válaszok adásától olyan esetekben, amelyekben nem rendelkezik a nemzeti jogi és tényleges környezet teljes körű ismeretével.

2.2. A hasznos válasz doktrínájának relativizálódása

A Bíróság felvállalt küldetése az előzetes döntéshozatali eljárásban, hogy hasznos válasszal szolgáljon az utaló tagállami bíróságnak. Ennek egyik előfeltételének tekinti az előző pontban foglaltak teljesülését, vagyis azt, hogy az érintett ügy ténybeli, jogi háttéréről pontos információkkal bírjon. A Bíróság megközelítésében tehát a tagállami bíróságnak adott válasza ezek ismeretében és ezekre tekintettel lehet hasznos. Arra nézve azonban nagyon kevés információ áll rendelkezésre, hogy a tagállami bíróságnak valóban hasznos-e a Bíróságtól kapott válasz, ténylegesen segítette-e az előtte fekvő ügy eldöntését, egyértelmű volt-e ahhoz, hogy abból a nemzeti bíró a megfelelő és helyes következtetéseket vonja le.

Az ilyen szempontból kétséges ügyek egy része abba a csoportba tartozik, amiben a Bíróság a feltett kérdés tényleges megválaszolását – bizonyos szempontok megadásával – valójában a nemzeti bíróra bízta. Azokban az esetekben, amikor a feltett kérdés tömegesen előforduló ügyeket érint, az ilyen jellegű válasz tagállami szinten széttartó joggyakorlathoz vezethet. Ennek egyik következménye lehet, hogy az érintett tagállam bíróságai újra kérdeznak a pontosabb válasz reményében,⁴³ vagy a kérdést tagállami jogalkotás útján, a Bíróság ítéletére tekintettel egységesen rendezik.⁴⁴ Különösen nagy terhet tesz a Bíróság a tagállami bíró vállára, amikor a döntést őrá bízta olyan esetekben, amelyekben áttételesen egy nemzeti jogszabály uniós joggal való összeegyeztethetőségéről kell döntenie, ami a legtöbb jogrendszerben idegen a rendes bírósági bírák feladataitól. Annak kockázata, hogy egy adott kérdésben a nemzeti bíró magára maradjon egy előzetes döntéshozatali kezdeményezést követően, és emiatt esetleg reflektorfénybe kerüljön, erős visszatartó erőként hathat az előzetes döntéshozatali hajlandóság tekintetében.

⁴² A C-483/16. sz. *Sziber*-ügyben 2018. január 16-án előterjesztett indítvány [ECLI:EU:C:2018:9] 25–34. pont.

⁴³ Ld. a C-169/91. sz. *Stoke-on-Trent and Norwich City Council kontra B & Q plc.* ügyben [EU:C:1992:519] tett előterjesztést, aminek célja a *Torfaen*-ügyben megadott szempontok pontosítása volt a vasárnapi kereskedelem tilalmára nézve.

⁴⁴ Ld. a C-313/05. sz. *Brzezinski kontra kontra Dyrektor Izby Celnej w Warszawie* ügyben 2007. január 18-án hozott ítéletet [EU:C:2007:33] követő, a regisztrációs adó visszatérítésére vonatkozó széttartó joggyakorlat megfőkezése érdekében az ítélet után másfél évvel elfogadott lengyel törvényt, vagy a C-26/13. sz. *Kásler Árpád és Káslerné kontra OTP Jelzálogbank* ügyben 2014. április 30-án hozott ítéletet [EU:C:2014:282] követő Kúriai jogegységi határozatot és jogalkotást.

A tagállami bíróságok számára nem kellőképpen hasznos ügyek másik csoportja az, amikor a Bíróság által adott válasz nem igazán pontos, inkább általános jellegű, ami nem feltétlenül segíti a bírót az előtte fekvő ügy elbírálásában. Ilyen esetekben szintén vagy az történik, hogy az adott vagy más (akár más tagállami) ügyben újabb kérdések érkeznek a Bírósághoz, vagy a nemzeti bíróságok maguk alakítják az általános megfogalmazású válasz alapján a tagállami joggyakorlatot. Érdekes példája ennek az az angol ügy, amiben a High Court of Justice teljesen más következtetésre jutott és ellentétes tartalmú ítéletet hozott azon előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélet alapján, amiben a Bíróság nagyon általános jellegű választ adott a kérdésére,⁴⁵ mint a Supreme Court, ami ugyanebben az ügyben újra kérdezett, és ezúttal egyértelmű választ kapott.⁴⁶ Ide sorolhatjuk még a Kolozsvári Törvényszék azon utalását, amiben egy konkrét hitelszerződés meghatározott kikötése kapcsán érdeklődött arról, hogy az a szerződés elsődleges tárgyának minősülhet-e, miközben nem sokkal korábban a *Kásler*-ügyben a Bíróság nem volt hajlandó az általános definíción túlmutatni, konkrét választ adni ilyen jellegű kérdésre – érdekes módon a *Matei*-ügyben ezt megtette.⁴⁷

A Bíróság jelenlegi joggyakorlatának egyik legnagyobb gyengesége, hogy nem kiszámítható, hogy milyen típusú kérdésekre ad egyértelmű választ, és milyenekre nem, mert azokat alapvetően a nemzeti bíró kompetenciájába tartozó, ún. alkalmazási kérdésnek minősíti. A Bíróság hozzáállása azért nem kiszámítható, mert alapvetően egyfajta ingadozó magatartást mutat: akár azonos vagy hasonló ügytípusok és kérdések esetében is eltérően viselkedhet. A kiszámíthatatlanság bizonytalanságot keletkeztet a tagállami bíróságok oldalán, amik nem biztos, hogy felvállalják az utalás kockázatát, különösen, ha nagyobb figyelem övezte, gazdaságilag jelentős vagy politikailag érzékeny kérdésekről van szó.

2.3. A szakosodás hiánya

Ismeretes, hogy a Bíróság bírái alapvetően eltérő jogászai múlttal rendelkeznek, hiszen a Szerződés csupán azt a feltételt támasztja, hogy vagy legyenek alkalmasak hazájukban a legmagasabb bírói pozícióba való kinevezésre, vagy elismert jogtudósok legyenek. Bár a Bíróság állandó tanácsai között érzékelhető egyfajta ügyszak szerinti eljárás, a Bíróságon belül a tényleges szakosodásra nincs valódi lehetőség, a nagytanács – ami az ügy komplexitására, jelentőségére tekintettel jár el – pedig folyamatosan változó összetételben ülészik.

A Bírósághoz érkező előzetes döntéshozatali kérések ugyanakkor sok esetben nem klasszikus, a szakmai terület sajátosságaitól független jogkérdések, hanem speciális szakértelmet igénylő problémák. Elsősorban a szellemi alkotások területe, az adózás, a környezetvédelmi jog egyes alterületei lehetnek érintettek – itt az esetleges nem pro-

⁴⁵ A C-127/04. sz. *Declan O'Byrne. kontra Sanofi Pasteur MSD Ltd.* ügyben 2006. február 9-én hozott ítélet [EU:C:2006:93].

⁴⁶ A C-358/08. sz. *Aventis Pasteur SA kontra OB* ügyben 2009. december 2-án hozott ítélet [EU:C:2009:744].

⁴⁷ A C-143/13. sz. *Bogdan Matei és Ioana Ofelia Matei kontra SC Volksbank România SA* ügyben 2015. február 26-án hozott ítélet [EU:C:2015:127].

fesszionális döntések hathatnak abba az irányba, hogy a tagállami bíróságok inkább nem veszik igénybe az előzetes döntéshozatal lehetőségét, és maguk döntenek. Nem véletlen például, hogy az iparjogvédelem területén viszonylag erőteljes a tagállami bíróságok közötti horizontális együttműködés,⁴⁸ egymás ítélkezési gyakorlatának figyelembevétele. A Bíróság ugyan az eljárás során igénybe vehet szakértőt, erre általában ritkán kerül sor, és hosszadalmassá is teszi az eljárást.

3. Az előzetes döntéshozatal presztízsének megőrzése

Az előzetes döntéshozatali eljárás kétséget kizáróan a Közösségek létrehozása óta meghatározó szerepet töltött be és tölt be ma is az uniós jog alakulásában és fejlődésében. Érthető tehát, hogy maga a Bíróság is óvja az eljárás teljes értékű alkalmazását és kibontakozását, amelyben az mint az uniós jog kötelező érvényű értelmezője jelenik meg, míg a tagállami bíróságok annak mindennapi értelmezői és alkalmazói. Ugyanakkor az elmúlt években két olyan véleményt bocsátott ki a Bíróság, amelyben az előzetes döntéshozatali eljárás kereteinek megővására irányuló törekvése bizonyos szempontból más, fontos uniós szintű kezdeményezéseket késleltetett vagy akadályozott meg. Az 1/09. sz. véleményében a Bíróság az európai és a közösségi szabadalmi bíróságról szóló megállapodás tervezetét,⁴⁹ míg a 2/13. sz. véleményében az EU-nak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai Egyezményhez történő csatlakozásáról szóló megállapodás tervezetét minősítette a Szerződésbe ütközőnek.⁵⁰ Az első esetben ez az egyébként is hányatott sorsú egységes szabadalom rendszerének létrehozásában újabb, éveket jelentő késedelmet eredményezett, míg a második esetben gyakorlatilag beláthatatlan időre kitolta az Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) való csatlakozását, amire a Lisszaboni Szerződés végre megteremtette a jogalapot.

3.1. Az európai és a közösségi szabadalmi bíróságról szóló megállapodás tervezete és az előzetes döntéshozatali eljárás viszonya

A szóban forgó megállapodás az egységes szabadalommal kapcsolatos jogviták rendezésére egy önálló bírósági rendszert hozott volna létre. A szabadalmi bíróság e jogviták tekintetében teljesen átvette volna a nemzeti bíróságok szerepét, amennyiben a rendelet hatálya alá tartozó kérdésekben kizárólagosan járt volna el, uniós jogot (és nemcsak a szabadalmi rendeleteket, hanem a kapcsolódó aktusokat, így uniós versenyszabályokat, általános elveket is) alkalmazva. A szabadalmi bíróság ugyan rendelkezett volna lehetőséggel előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni, a vonatkozó kérdésekben ilyen lehetőséggel a nemzeti bíróságok már nem élhettek volna. A Bíróság szerint nem lehet átadni egy uniós jog által szabályozott területen egy nemzetközi megállapodással

⁴⁸ Emmanuel LAGEZA: Mapping Judicial Dialogue across National Borders: An Explanatory Network Study of Learning from Lobbying among European Intellectual Property Judges. *Utrecht Law Review*, vol. 8., no. 1., 122.

⁴⁹ A Bíróság 2011. március 8-i véleménye [EU:C:2011:123].

⁵⁰ A Bíróság 2014. december 18-i véleménye [EU:C:2014:2454].

létrehozott bíróságnak a jogviták elbírálására való jogosultságot és az előzetes döntéshozatali jogot vagy kötelezettséget.⁵¹

A Bíróság fő érve tehát az volt, hogy a szabadalmi bíróságot nem az uniós bírósági rendszeren belül, tagállami vagy tagállami közös bíróságként hozták létre. A Bíróság erre tekintettel azt is kifogásolta, hogy a szabadalmi bíróság által az uniós jog megsértése esetén nem lehetne mely tagállammal szemben kötelezettségszegési eljárást indítani, magánszemélyeknek okozott kár esetén pedig mely tagállammal szemben keresetet benyújtani.⁵² A Bíróság a fentiekre tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy a tervezett megállapodás aránytalanul megváltoztatná a Szerződések által az uniós intézmények és a tagállamok részére megadott azon hatásköröket, amelyek alapvető fontosságúak magának az uniós jog jellegének megőrzését illetően.

A Bíróság ezen véleményében a tagállami bíróságok mint az előzetes döntéshozatali eljárás szereplői a magánszemélyek érdekeinek védelmezőiként jelennek meg, és e funkciójukban nyernek védelmet.⁵³ A vélemény következménye a megállapodás újratárgyalása⁵⁴ és a szabadalmi bíróság újragondolása lett, aminek eredményeképp az közös tagállami bíróságként működik, és az esetleges kötelezettségszegésért a tagállamok egyetemlegesen felelnek.

3.2. Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozás és az előzetes döntéshozatal összefüggései

Mint fentebb említettük, a Bíróság egyik legvitatottabb és leginkább kritizált döntése a 2/13. sz. vélemény, amelyben ellentétesnek találta a Szerződéssel az EJEE-hez való csatlakozásról szóló megállapodás tervezetét. Az indokok között két olyat találhatunk, amelyek közvetlenül vagy közvetve kapcsolatban állnak az előzetes döntéshozatali eljárás presztízsének megőrzésével. E ponton kell utalni arra, hogy a Bíróság már a megállapodás tervezetről való tárgyalások során egy vitairatában nyilvánvalóvá tette annak szükségességét, hogy bevonják az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtti olyan eljárásba, amelyben uniós jogi aktus értelmezése, az Egyezménnyel való összeegyeztethetősége merül fel, amennyiben arról korábban nem tudott állást foglalni.⁵⁵ (Ezt lett volna hivatott tükrözni a megállapodás tervezetének 3. cikk (6) bekezdésében szereplő, a Bíróság bevonására irányuló eljárás.)

A Bíróság azonban arra a következtetésre jutott, hogy az Egyezmény e rendelkezése sérti a Szerződést, mivel abból az tűnik ki (vagy legalábbis az alapján nem kizárt), hogy akár maga az EJEB is jogosult lenne arról dönten, hogy az érintett uniós jogi rendelkezést értelmezte-e már a Bíróság. A Bíróság szerint ezt a kérdést csak az Unió hatás-

⁵¹ Ld. a Vélemény 80. pontját.

⁵² Ld. a Vélemény 88. pontját.

⁵³ Roberto BARATTA: National Courts as „Guardians” and „Ordinary Courts” of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ. *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 38., no. 4. (2011).

⁵⁴ Az új megállapodást 2013-ban hirdették ki az Európai Unió *Hivatalos Lapjában*, HL C 175., 2013. 06. 20., 1.

⁵⁵ Az Európai Unió Bíróságának vitairata az Európai Uniónak az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez való csatlakozásával kapcsolatban (2010. május 5.).

körrel rendelkező intézménye (vagyis a Bíróság) válaszolhatja meg, és határozatának kötelezőnek kell lennie az EJE Bre.⁵⁶ A Bíróság továbbá kifogásolta, hogy a bevonására irányuló eljárás másodlagos jogforrások esetén azok értelmezésére nem terjedne ki, csak azok érvényességére. A Bíróság úgy vélte, hogy „ha nem volna megengedett, hogy a Bíróság értelmezze végérvényesen a másodlagos jogot, és ha az e jog EJE Enek való megfelelőségére irányuló vizsgálat során magának az EJE Bnek kellene az elképzelhető értelmezések közül az egyiket kiválasztania, bizonyosan sérülne a Bíróságnak az uniós jog végérvényes értelmezésére irányuló kizárólagos hatáskörének elve.”⁵⁷

Ezenfelül a Bíróság állást foglalt az Egyezmény 16. jegyzőkönyvével kapcsolatban is, jóllehet az ahhoz való viszony nem képezte a megállapodás részét. A 16. jegyzőkönyv sajátossága, hogy az a nemzeti felsőbbbíróságok és az EJE B viszonylatában egy, az előzetes döntéshozatali eljáráshoz hasonló tanácsadói eljárást hozna létre az Egyezményben, illetve annak csatolt jegyzőkönyveiben foglalt jogok értelmezésére. A Bíróság kifejti, hogy az új mechanizmus különösen akkor, amikor a Chartában foglalt olyan jogok érintettek, amelyek megfelelnek az EJE Eben elismert jogoknak, érinthetné az EUMSZ 267. cikkben foglalt előzetes döntéshozatali eljárás autonómiáját és hatékonyságát, hiszen magában hordozza a megkerülés lehetőségét akkor, amikor a felsőbbbíróságok egyébként a 267. cikk (3) bekezdése értelmében utalási kötelezettség alatt állnak,⁵⁸ és egyfajta *forum shopping*nak nyithat utat.

A Bíróság e véleményének jóval súlyosabb következményei lettek, mint a szabaddalmi bíróság esetében. A csatlakozási megállapodás újratárgyalása folyamatosan prioritásként szerepel a Bizottság napirendjén, ugyanakkor előrelépés a vélemény 2013. decemberi nyilvánosságra hozatala óta nem történt. A vélemény kihirdetését követően az elemzők azonnal hangot is adtak kétségeiknek a megállapodás újratárgyalhatóságát illetően, elsősorban annak politikai érzékenysége és a szereplők nagy száma és azok eltérő érdekei miatt.⁵⁹ A forradalmi jellegű 16. jegyzőkönyv ratifikálása akadozik, a hatályba lépéshez szükséges tíz ratifikáció nem gyűlt össze: a Vélemény óta csak Finnország, Észtország, Litvánia és Szlovénia ratifikálták, a korábban azt aláíró Görögország, Hollandia, Olaszország és Románia, nem.⁶⁰

A szakirodalom, kevés kivételtől eltekintve, elítélően nyilatkozott az Unió csatlakozását gyakorlatilag megakadályozó Bíróságról, arra a „féltékeny”,⁶¹ a „csak a sa-

⁵⁶ A Vélemény 237–238. pontja.

⁵⁷ A Vélemény 246. pontja.

⁵⁸ A Vélemény 197–198. pontja.

⁵⁹ Leonard F. M. BESSELINK: *Acceding to the ECHR Notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13. Verfblog*, <http://www.verfassungsblog.de/en/acceding-echr-notwithstanding-courtjustice-opinion-213/>

⁶⁰ Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 214, Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Status as of 21/01/2018, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214/signatures?p_auth=CLkHDoMW

⁶¹ Paul GRAGL: *The Reasonableness of Jealousy: Opinion 2/13 and EU Accession to the ECHR*. In: W. Benedek et alii (szerk.): *European Yearbook on Human Rights 2015*. Bécs, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2015; Físnik KORENICA: *The EU Accession to the ECHR*. Cham, Springer, 2015. 408.

ját érdekeit követő”, „a maga felett csak az eget elfogadó”⁶² jelzőket aggatták, úgy aposztrofálva, mint ami az uniós jog alapjainak védelmét előbbre tartja azon értékek védelménél, amiken alapul.⁶³ Mások azt is megjegyzik, hogy – a Vélemény konkrét következményei ellenére – e túlzott óvatossága tette a Bíróságot valóban azzá, amivé az elmúlt évtizedek alatt lett: az uniós alkotmányozási folyamat központi szereplőjévé.⁶⁴ Christoph Krenn szerint az előzetes döntéshozatali eljárás egy igen sérülékeny eljárás, aminek sikerességét az mutatja, hogy mennyire veszik igénybe a tagállami bíróságok, a Bíróság pedig az eljárás esetleges háttérbe szorulását, devalválódását akarja megakadályozni.⁶⁵ Mindenesetre a véleményt követően úgy látszik, jó ideig nem lesz reális, hogy az Unió csatlakozzon az Egyezményhez.

4. Befejező gondolatok

Morten Broberg és Niels Fenger az előzetes döntéshozatali eljárásról szóló nagy ívű monográfiájukban utalnak arra, hogy azt erőteljesen fenyegeti az a veszély, hogy saját sikerének áldozatává válik.⁶⁶ Ezt elsősorban az utalások nagy és folyton növekvő számában és annak kezelhetetlenségében látják tükröződni. A fentiekben azonosított akadályokkal is arra igyekeztünk rámutatni, hogy a Bíróság az eljárás gyakori igénybe vételéből fakadó kihívásokat milyen módon próbálja kezelni, és hogy ezek a válaszok az eljárás jövője szempontjából a tagállami bíróságok vonatkozásában milyen hatásokat válthatnak ki, tudja-e a Bíróság uralni a tagállami bíróságokkal való együttműködés további alakulását. Arra is igyekeztünk rávilágítani, hogy ugyan az előzetes döntéshozatali eljárás jelentőségét nem szabad alábecsülni, az eljárás és ezáltal a Bíróság státuszának megóvása érdekében kialakított védelmi mechanizmusok az uniós jog egésze és tágabb értelemben az Unió szempontjából akár károsak is lehetnek.

⁶² Walther MICHL: Thou Shalt Have No Other Courts Before Me. *Verfblog*, <http://verfassungsblog.de/thou-shalt-no-courts/>

⁶³ Steve PEERS: The EU's Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare. *German Law Journal*, vol. 16., no. 1. (2015).

⁶⁴ Christoph KRENN: Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession after Opinion 2/13. *German Law Journal*, vol. 16., no. 1. (2015), 148.

⁶⁵ Uo., 155.

⁶⁶ BROBERG–FENGER i. m. 5.

