

Dr. Fábián Gyula<sup>1</sup>

## AZ ELŐZETES DÖNTÉSI ELJÁRÁS, HÍD A KÖZÖSSÉGI ÉS NEMZETI BÍRÓSÁGOK KÖZÖTT

Az előzetes döntési eljárás a legeredetibb, legnagyobb horderejű és mennyiségileg is legfontosabb eljárás az Európai Közösségek jogában. Amikor a nemzeti (tagállami) bíróságok bírónak kételyeik vannak a közösségi jogszabályok érvényességét vagy értelmezését illetően, az előzetes döntési eljárás feljogosítja vagy kötelezi ezeket, hogy kikérjék az Európai Bíróság véleményét, amelynek válasza egy előzetes határozat (döntés) formáját fogja ölteni.

A csatlakozás után a nemzeti bírók egyfajta közösségi bírókká válnak, és az előzetes döntési eljárás ismerete elengedhetetlen lesz mindennapi munkájuk elvégzéséhez. Ugyanakkor az egyetlen dolog, ami elindíthatja ezt az eljárást, az éppen a bíró szubjektív meggyőződésére, felfogására alapuló kétely, bizonytalanság – ezért, habár a legfontosabb, még mindig imperfekt eljárás, ugyanis lényege a bírók közötti párbeszéd.

### 1. Az eljárás alapja, jogi természete, funkciói és elindítási feltételei

Az eljárást szabályozza az eredeti közösségi jog, a másodlagos közösségi jog és a komplementáris közösségi jog is. A legfőbb *alkalmazható jogszabály* az Európai Közösséget létrehozó szerződés 234. cikke (az amszterdami szerződés előtt 177. cikk), amelynek 1. bekezdése szerint: „A Bíróság előzetes döntést hozhat: a) a Szerződés értelmezéséről, b) a Közösség intézményei és az Európai Központi Bank által hozott jogi aktusok érvényességéről és értelmezéséről, c) a Tanács által létrehozott szervek alapszabályainak értelmezéséről, ha ezek az alapszabályok így rendelkeznek”. Az amszterdami szerződés újabb területekre terjesztette ki a Bíróság előzetes eljárási illetékességét a 35.<sup>2</sup> és 68.<sup>3</sup> cikkek alapján. Az eljárás fontosságát hangsúlyozza az is, hogy az Európai Bíróság külön „Iránymutatást” dolgozott ki a tagállami bíróságok számára az előzetes döntéskérés tárgyában<sup>4</sup>.

1 Egyetemi adjunktus – Babeş–Bolyai Tudományegyetem, Jogtudományi Kar

2 Az EK Szerződésbe beillesztett „A vízum, menedékjog, bevándorlás és más a személyek szabad mozgásával kapcsolatos politikákról” szóló IV. cím 68. cikke alapján: „1. Amikor valamely tagállam olyan bírói szerve előtt, amelynek határozatával szemben a tagállami jogrend szerint nincs jogorvoslat, az előtte folyó ügyben az ítélet meghozatalához a jelen címben foglaltak értelmezésével, a Közösség intézményeinek a jelen cím alapján hozott aktusai érvényességével, vagy értelmezésével kapcsolatos kérdés merül fel, a bírói szerv köteles előzetes döntésért az Európai Bírósághoz fordulni”.

3 A „Belügyi és igazságszolgáltatási együttműködés a bűnügyek terén” nevű III. pillérben, „az Európai Bíróságnak hatásköre van előzetes döntést hozni a jelen címben foglaltak alapján hozott kerethatározatok és határozatok érvényességéről, illetve értelmezéséről, valamint a jelen címben foglaltak szerint született megállapodások értelmezéséről, továbbá a végrehajtásukra hozott rendelkezések érvényességéről és értelmezéséről”.

4 European Court of Justice: Note for guidance on references by national courts for preliminary rulings (09.12.1996).

Az előzetes eljárás *fundamentumát* a közösségi jog direkt érvényességének, hatályának és elsődleges alkalmazásának alapelvei jelentik, amelyek szerint a közösségi jog legnagyobb része anélkül is érvényes a nemzeti bíróságok előtt, hogy ezt a nemzeti törvényhozó megerősítette volna, és úgy kell alkalmazni őket, hogy a belső joggal szemben előnyben részesüljenek.

Az előzetes döntési eljárás *jogi természetét* illetően „*sui generis*” vagy rendhagyó jellegű, ugyanis elsősorban nem kontradiktóriális eljárás, hanem egy előzetes, per előtt eldöntendő kérdést hivatott megoldani, de ugyanakkor a határozatnak ugyanazok a hatásai lehetnek, mint a semmisségi eljárásban.

Ez az eljárás mégis alapvetően elhatárolódik a többi eljárástól ami az eljárás kezdeményezésének feltételeit, az eljárás lefolyását és a közösségi jog rendszerében való szerepét illeti. Ennek az eljárásnak a célja nem egy konkrét eset, ügy megoldása, hanem egy közbeeső eljárás (angolul *Zwischenverfahren*) funkcióját tölti be, amelynek keretében a Bíróság „*ex ante*” dönt olyan kérdésekről, amelyek egy nemzeti bíróság előtt merültek fel. *Ex ante*, mert a Bíróság határozatának meg kell előznie a nemzeti bíróságét, amely ezt figyelembe véve fog dönteni.

Különböző államok vagy államszövetségek szintjén is léteznek hasonló eljárások. A Brit Közösségben, az 1859-es *British Law Ascertainment Act* alapján, a tagállamok bíróságai fel vannak jogosítva arra, hogy egy másik tagállam jogát illetően azon állam bíróságához forduljanak. Az Egyesült Államokban a szövetségi államok többségének jogában létezik az ún. „*referred question*” – eljárás, amely szerint ha egy szövetségi bíróság, amelynek az adott szövetségi állam jogát kell alkalmazni, bizonytalan a tagállami jog tartalmát illetően, az eljárás felfüggesztése mellett a tagállam legmagasabb bíróságához fordul kérdéssel<sup>5</sup>.

Bizonyos nemzetközi szerződések is előírhatják az EU Bíróság előzetes döntési illetékességét. Ilyen például az 1968-as ún. *Bruxelles-i Paktum* („*Szerződés a bíróságok illetékességeiről és a bírósági határozatok végrehajtásáról a polgári és kereskedelmi ügyekben*”) vagy a *Lugano-i szerző-*

dés 1988-ból. Azonban a klasszikus eljárással ellentétben a nemzetközi szerződések által előírt eljárások esetében, nem minden tagállami bíróság kezdeményezhet, csak a jogorvoslati bíróságok, csak a legfelsőbb bíróságok kötelezettek, és nem lehet érvényességi, csak értelmezési problémákat felhozni. Az államok is kezdeményezhetnek abban az esetben, ha ezt a bíróságuk elmulasztotta.

Nem szabad összetéveszteni a per előtti eljárással sem, amelyet a közösségi jog szintén ismer, és amelynek békítő, illetve a per tárgyának körülhatárolása a szerepe (pl. a semmitési eljárásban).

Az előzetes keresetnek közös pontjai vannak az alkotmányellenességi kifogással és ennek eljárásával is. Ugyanakkor az előzetes eljárás nem hasonlítható össze az Európai Emberi Jogok Bíróságához intézhető panasszal, amelyen keresztül végleges és visszavonhatatlan, tagállami bíróság által hozott határozatokat lehet megtámadni. Az Európai Közösségek Bírósága nem vizsgálja felül a belső bíróságok határozatait, nem válik egy európai kasszációs- vagy revíziós legfelsőbb fórummá, hanem intézményesíti a szükséges egyeztetést és együttműködést közte és a nemzeti bíróságok között azáltal, hogy egy közbenső eljárásban a nemzeti bíró szerint jelentékeny közösségi jogi kérdést előzetesen megválaszolja<sup>6</sup>.

Az eljárás fő *funkciói*: a közösségi jog egységes tiszteletben tartásának és a közösségi természetes és jogi személyek jogainak biztosítása.

Az európai (itt mindig a közösségre gondolunk) igazságszolgáltatási rendszer *de facto dualista*<sup>7</sup> módon van strukturálva, egyfelől az Európai Bíróság mint a legfőbb bíróság, az Elsőfokú Bíróság és Nizza után a bírósági kamarák vagy az alkotmánytervezet szerint a szakszabóságok, másfelől a tagállamok bíróságai.

Formális szempontból csak az elsők minősülnek közösségi bíróságnak (pontosabban a 220. cikk szerint csak a Bíróság és az Elsőfokú Bíróság), de gyakorlatilag, anyagi szempontból, a nemzeti bíróságok osztják a közösségi bíróságok illetékességét, mert az előttük lefolyó perekben kötelesek alkalmazni a közösségi jog szabályait, amelyek direkt alkalmazhatók és elsőbbséget élveznek a belső joggal szemben. Ilyen módon funkcionális szempontból a nemzeti bíróságok is közösségi bí-

5 Várnay Ernő, Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2002, 273. o.

6 Osztovits András: *Az Európai Közösségek Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának hatása a magyar polgári eljárásjogra*, *Európai Jog – Az Európai Jogakadémia folyóirata*, 2003/2, 36.o.

7 U. Everling: *Justiz in Europa von Morgen*, *DRiZ*, 1993,.5.o.; és I.Schwarze: *Grundzüge und neuere Entwicklung des Rechtsschutzes im Recht der Europäischen Europäischen Gemeinschaft*, *NJW* 1992, 1065,1071.o.

rósággá válnak, vagy más szóval a nemzeti bíró a közösségi jog „közönséges” bírójává válik.

Egy központi legfelsőbb bíróság hiányában a közösségi jog két szinten való alkalmazása a két fajta bíróságok teljes egyesítéséig elkerülhetetlenül joggyakorlati eltérésekhez, konfliktusokhoz vezethetne. A kezdetektől világos volt, hogy a közösségi jog alkalmazása és értelmezése nem hagyható teljes egészében a nemzeti bíróságok illetékességi körében sem az elsődleges, sem a másodlagos jogot illetően, mert a klasszikus belső jog felfogásai és módszerei nem a legmegfelelőbbek a közösségi jog alkalmazási és értelmezési egységének megőrzésére. Éppen ezért hozták létre a tagállamok a Bíróságot, ahol az értelmezési és érvényességi tisztázatlan kérdéseket egy, csak erre a célra tervezett eljárás<sup>8</sup> keretén belül oldja meg, a közösségeket létrehozó szerződések céljainak szellemében. Az előzetes eljárás az, amely ezt a célt hívatott szolgálni.

Ebben az eljárásban az eljárási jog klasszikus intézményei a perbeli minőséget, elfogadhatóságot, a bizonyítás terhét és az ítélt dolog hatályát illetően vagy nem alkalmazhatók vagy más értelmet kapnak.

Ez az eljárás hasonlít a jogorvoslati eljárásokhoz is, mivel két bírósági szerv bevonását feltételezi látszólag, azonban a két bíróság mellérendelő és nem alárendelő viszonyban van. A két bíróság tevékenységének ugyanaz a célja: a közösségi jog helyes alkalmazása és tiszteletben tartása minden szinten. A Bíróság határozata több, mint egy egyszerű hipotétikus állásfoglalás vagy megelőző bírói ellenőrzés, mert egy konkrét kérdésre kell megoldást találnia.

Ez az eljárás egy állandó kapcsolatot létesít a nemzeti és közösségi bíróságok között, hídát jelent a belső és a közösségi jog között<sup>9</sup>, és az a célja, hogy egy tagállamonként változó közösségi jog/ joggyakorlat kialakulását megelőzze, vagyis a Bíróságnak, anélkül, hogy egy legfelsőbb bíróság szerepet revendikálna, ezen az eljáráson keresztül az a küldetése, hogy felügyeljen arra:

- hogy minden közösségi jogszabály, minden tagállamban, mindenkor ugyanúgy hatályosuljon (egységes értelmezés és egyforma alkalmazás);
- hogy minden tagállami bíró közösségi bíróvá váljon, ami a közösségi jog alkalmazását

illeti konkrét esetekben, és ne maradjon csak egy elméleti, konzultatív kapcsolatban a közösségi bírósággal;

- hogy az európai polgárok alapvető jogai biztosítottak legyenek, főleg, hogy ezek általában nem támadhatják meg az érvénytelenségi (semmítési) eljárás útján azokat a közösségi jogszabályokat, amelyeknek nem közvetlen címzettjei;
- hogy közvetlen módon ellenőrzést gyakoroljon a belső tagálami törvénykezés felett, ami ennek az eurokompatibilitását illeti.

Mindezeknek a kérelmeknek a Bíróság olyan módon kell, hogy eleget tegyen, hogy absztrakt feleleteivel segítse a tagállami bíróságot az érdemi határozat hozásában, de ugyanakkor oly módon, hogy ne avatkozzon mégsem bele ennek előjogaiba vagy illetékességébe.

Az eljárás elindításának feltételeit vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az előzetes döntési eljárás nem azonosul a belső jog vagy klasszikus jog kereseteivel ami az összetevő elemeit illeti, de elméleti szempontból összehasonlítható a polgárjogi keresettel, és elmondhatjuk, hogy azoknak az eszközöknek az összessége, amelyeknek célja a közösségi jogszabályok érvényességének vizsgálata és ezek értelmezése. A kereset összetevői a következők:

- Tárgya a közösségi jogszabályok egységes alkalmazásának és értelmezésének biztosítása.
- Közvetlen oka a kontesztált, kétségbevonott norma érvényességének megállapítása vagy értelmezése, közvetett oka pedig a tagállami bíróság elé terjesztett folyamatban levő per érdemi megoldása.
- Félként a tagállami bíróság jelenik meg, amely érdekelt az esetben, és rendelkezik a belső és közösségi jog által megállapított perbeli minőséggel és képességgel.

Az EK Szerződés 234. (177) cikkének 1. bekezdése felsorolja azokat a jogszabályokat, amelyek értelmezése vagy érvényességének megállapítása az eljárás tárgyát képezheti.

A gyakorlatban azonban többször felvetődött a kérdés, hogy konkrétan melyek azok a részek az „acquis communautaire”-nek, amelyek olyan jogszabályoknak minősülnek, amelyek érvényességéről és értelmezéséről dönthet a Bíróság.

8 M. Dausen: Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EG-Vertrag, C.H. Beck Kiadó, München, 1995, 45.o.

9 Uo., 40.o.

Az elsődleges jog mint az alapító szerződések és az ezeket módosító egyezmények összessége, csak értelmezési szempontból lehet az előzetes eljárások tárgya.

A másodlagos közösségi jog a közösségi intézmények által létrehozott jogszabályok összessége. Ezeket az elsődleges jog alapján, ennek alapelveinek tiszteletben tartásával és az általa szabott korlátok között hozzák létre. Az elsődleges jogszabályokkal ellentétben, ezeknek mind értelmezése mind érvényessége, az előzetes eljárás tárgyát képezheti. A másodlagos jogot a rendeletek, irányelvek és döntések (határozatok) képezik.

A joggyakorlatban felvetődött a nemzetközi szerződések és a csatlakozási szerződések problémája is mint a közösségi jogrendszer részei. Az elmélet elfogadta, hogy ezek a szerződések kiegészítő közösségi jogként részét képezik az egésznek, de a Bíróság szerint előzetes eljárás tárgyát csak ezek értelmezése képezheti. Ha a Bíróság tárgyalhatná érvényességüket, veszélybe sodródna a nemzetközi jogrend biztonsága, és kétségbe vonható lenne a Bíróság szerepe a nemzetközi szerződéskötés jóváhagyásánál.

Nem részei a közösségi jognak a közösségi intézmények nyilatkozatai, programjai, amelyek csak egy célorientált politikai koncentrációt jelentenek, amelyek később fundamentumát képezhetik bizonyos jogszabályoknak. Szintén nem minősülnek közösségi jognak a tagállamok vagy szerveik által kötött nemzetközi szerződések más nemzetközi jogalanyokkal, vagy a belső jog által szabályozott szervezetekkel, szövetségekkel. Nem kötelező aktusok is képezhetik az előzetes eljárás tárgyát (ajánlások)<sup>10</sup>.

Felvetődött az a kérdés is, hogy az EU Bíróság határozatai képezhetik-e egy ilyen eljárás tárgyát. A válasz nemleges, ugyanis ezek nem minősülnek jogszabályoknak. Ez nem jelenti azt, hogy a Bíróság nem egészítheti ki saját határozatait abban az esetben, ha a tagállami bíróság pótkérdészet tesz fel, vagy ha ugyanazzal a jogszabállyal kapcsolatban, amely már egyszer tárgyát képezte az eljárásnak, újabb kérdéseket

tesznek fel, melyek ennek új vetületeire hívják fel a figyelmet<sup>11</sup>.

Az Európai Központi Bank és az Európai Befektetési Bank aktusai tárgyát képezhetik ennek az eljárásnak, mert ezek a létesítmények jogi személyiséggel és autonómiával rendelkeznek saját tevékenységi területeiken<sup>12</sup>.

A közösségi joghoz hasonlóan a belső jognak általános alapelvei vannak, amelyekhez a többi jogszabályok viszonyulnak. A Bíróság elismerte, hogy ezek a közösségi jogrendszer integráns részét képezik. A doktrína vagy szakirodalom<sup>13</sup> vitatta ezek jogelvi (principes de droit) vagy jogszabályi (régles de droit) jellegét, és a végkövetkeztetés az, hogy elvont jellegük ellenére konkrét jogok és kötelezettségek vezethetők le belőlük a bírósági konkretizálás által (pl. „az alapvető emberi jogok védelmének alapelve”).

Ugyanezen a területen felvetődik a belső jog érvényességének és értelmezésének kérdése az EU Bíróság által. Az utóbbi azonban többször is kijelentette, hogy sem ez, sem az elsődleges közösségi jog és a belső jog közötti konfliktus nem képezhetik előzetes eljárás tárgyát. Ez azonban nem abszolút szabály<sup>14</sup>, mert amennyiben a nemzeti jog a közösségi jogon alapul és azt fejleszti tovább, az Európai Bíróság megadja a szabály értelmezését<sup>15</sup>. Ugyanakkor a tagállami bíróság megkérdézheti, hogy az állami szervek egy bizonyos cselekménye, amely egy tagállami előírás alapján alakult, összeegyeztethető-e a közösségi joggal.

Az eljárás oka a közösségi jogszabályok érvényességének megállapítása vagy ezek tartalmának értelmezése. Egy jogszabály érvényességének megállapítása tulajdonképpen e jogszabály törvényességének megállapítása. Azonban ugyanez indokolja a semmisségi eljárást is, ami azt jelenti, hogy a kettő között nincsen semmi különbség.

Az elmélet<sup>16</sup> azonban rámutatott arra, hogy míg a semmisségi eljárás esetében ezt mindig meg kell indokolni, és a fő cél a törvénytelen aktus semmissé nyilvánítása, addig az előzetes eljárás más célt követ, anélkül állapítván meg a

10 Frecasetti ügy, 1976 ECR, 983. o.

11 „Denkavit I și II” döntések (13.06.1978, 15.11.1979)

12 M. Dausés, 64.o.

13 M. Dausés, 65.o.

14 Kecskés László, Lomnici Zoltán, Maczonkai Mihály: Az Európai Közösségek Bírósága, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2001, 146. o.

15 C-297/1988, C-197/1989 Dzodzi/Belgium, 1990, ECR I-3763.

16 M.A. Dausés, 74.o.

normák érvényességét, hogy semmisségi indokok benyújtását igényelné. A gyakorlatban ellenben a legtöbb eljárás célja az értelmezés. Az előzetes eljárás egy közbeeső, incidentális eljárás, de ennek ellenére az EK Bírósága minden szempontból meg fogja vizsgálni az eléje terjesztett kérdés keretében a norma érvényességét, tehát anyagi és alaki szempontból és a többi jogszabály összefüggésében, valamint a normák közötti alá- és fölérendeltség figyelembevételével. Az első ebben a hierarchiában az eredeti jog, amelyet az alapelvek, majd a nemzetközi egyezmények követnek, és az utolsó a másodlagos jog (fő és végrehajtási szabályok).

A 234. (177.) cikk nem határozza meg az értelmezést, amely alatt köznap jogi értelemben bizonyos jogszabály tartalmának feltárását és ennek tér- és időbeli hatályának megállapítását értjük. A közösségi jogszabályok a saját terminológia használata, az előirányzott célok és az elvont (absztrakt) fogalmazás miatt gyakran homályosan fogalmaznak, kétértelműek és nehezen érthetőek még a szakemberek számára is.

Az általános jogelméletben „törvényértelmezés”, „jogértelmezés” vagy „jogszabályértelmezés” alatt olyan logikai-értelmi műveletet értünk, amely egy norma igazi értelmének feltárására irányul, bizonyos szabályok és módszerek szerint végzik, és fontos részét képezi a norma alkalmazásának. Értelmezési módszerek alatt azoknak az eljárásoknak összességét értjük, amelyeket egy norma konkrét esetre való alkalmazásánál az előírások tartalmának feltárására használunk<sup>17</sup>. Az EU Bíróság a közösségi jog értelmezési tevékenységében (az egyetlen hivatalos értelmezés) elsősorban a „nyelvtani értelmezést” használja. Ha ez nem vezet eredményre, olyan módszereket fog használni, amelyek a szubjektív elmélet szerint a „törvénykező szándékát” igyekeznek feltárni, és nem csak az objektív szöveg értelmét próbálják megállapítani. A nyelvtani módszert vagy a szavak értelmezését kiegészíti a teleologikus-rendszeri módszer<sup>18</sup>, amely a közösségi alapcélok felé orientálódik és igénybe veszi a közösségi jog alapelveit, a következő jellegzetességeket kölcsönözve a Bíróság értelmezésének:

1) Autonóm (önálló) értelmezés – vagyis a közösségi jog kifejezéseinek, fogalmainak kö-

zösségi értelemben, és nem a belső jogra utalással, összehasonlítással való értelmezése. A cél az egész közösség keretén belüli egységes alkalmazás, amelyet a belső jog igénybevétele „megfer-tőzhetne”.

2) A „hasznos hatás” vagy „effet util” szellemében való értelmezés a közösségi szervek működésének legoptimálisabb feltételeit biztosítja. A cél a közösségek működési képességének a garantálása.

3) A másodlagos jogot az elsődleges jognak megfelelően kell alkalmazni.

4) A dinamikus-fejlődő értelmezés figyelemmel követi a közösségek – mint állandó fejlődésben levő integráció – haladását, perspektivikus és nem retrospektív irányt kölcsönözve a közösségi jognak.

5) A közösség érdekében való értelmezés (vagy in dubio pro comunitate) a közösségek jogait és szabadságait a legtágabban értelmezi, míg az államok fenntartásait a legszűkebben, a nemzetközi joggal ellentétben.

A Bíróság értelmezési tevékenységében a legfelsőbb bíróságokéhoz hasonlító illetékességeket kap, és az értelmezett jog alkalmazását átengedi a tagállami bíróságoknak anélkül, hogy kisajátítaná ezek illetékességeit az érdembeli megoldást illetően. Ahogy a közösségi jog elméletében kijelentették, a közösségi jogszabályok értelmezésénél a Bíróság alapelveként veszi „a tagállami bíróság egyszerű végrehajtóvá való minősítésének kikerülését”<sup>19</sup>.

## 2. A nemzeti bíróság mint az előzetes döntési eljárás alanya

Ez az eljárás bíróságok közötti eljárás. A kereset alanya egy tagállami bíróság, amely azért kezdeményez, hogy a határozatot fel tudja használni amikor érdemben fog dönteni.

A közösségi és tagállami jogászok többször vitáztak arról, hogy mit értünk tagállami bíróság alatt. A vita eldöntéséhez és a bírósági szervek elhatárolásához azoktól a közigazgatási szervektől, amelyek látszólag jogszolgáltatási illetékességgel vannak ellátva, szükség volt az EU Bíróság közbelépésére. A Bíróság már a kezdetektől közösségi jelleget szeretett volna adni a tagállami bíróságoknak, és rámutatott arra,

17 Boboș, Gheorghe: Teoria generală a statului și dreptului; Kolozsvár, 168-183.o.

18 M.A. Dauses, 78-79.o.

19 G. Vandersanden / A. Barov: „Contentieux communautaire”, Bruxelles, 1977, p.301.



hogy elsősorban nem a megnevezés az irányadó, hanem bizonyos szerv meghatalmazása, feladatai, illetékességei egy bizonyos ország jogszolgáltatási rendszerének keretén belül. Ezek szerint a bíróság meghatározásánál a funkcionális vonalat kell követni, és nem a formális, intézményi vonalat. A Bíróságnak véleményt kellett nyilvánítania olyan intézményekről, amelyeknek neve nem utal bírósági voltukra<sup>20</sup>. Ilyenek többek között a „Pretore” (egyfajta olasz békebíróság); „Centrale Raad van Beroept” (Hollandia); „Tariiefcomissie” (Hollandia); „Social Security Commisioner” (Nagy-Britannia); „Conseil d’Etat” vagy „Raad van State” (Belgium, Franciaország, Luxemburg, Hollandia).

Az irányadó határozat 1966-ban a „Vaassen-Göbbels”<sup>21</sup> ügyben született, amelynek kapcsán a Bíróság meghatározta azokat a pontokat, feltételeket, amelyek alapján egy bizonyos szervet, testületet anyagi és alaki szempontból is bíróságnak lehet minősíteni: 1) a döntési fórum függetlensége, 2) az intézmény az államhatalmat gyakorló szervek közé sorolható be, 3) állandó jellege van, 4) kötelező illetékességgel rendelkezik (természetes és jogi személyeknek perik megoldása végett kötelezően ehhez kell fordulni), 5) jogszolgáltatási tevékenységet kell, hogy folytasson, és az ügyeket peres eljárásban kell eldöntenie, 6) döntéseit olyan jogszabályok alapján hozza, amelyek a nemzeti törvénykezés aktsaiban található.

Újabban a Bíróság a Dorsch Consult<sup>22</sup> ügyben definálja a tagállami bíróságot: „Annak eldöntésére, hogy egy előzetes döntést kérő szerv a 177. cikk értelmében bíróság, illetve bírói szerv-e – amely kérdést kizárólag a közösségi jog rendezi –, a Bíróság több tényezőt vesz figyelembe, így azt, hogy 1) a szervet jog hozta-e létre, 2) állandó jellegű-e, 3) eljárása kontradiktórius-e (felek közötti, inter partes), 4) döntése kötelező-e, 5) független-e, 6) jogot alkalmaz-e.

Következtetésképpen, nem minősülnek bíróságnak az ügyészségek, a közigazgatási szervek, a választottbíróságok<sup>23</sup> („ex aequo et bono”), munkaügyi szervek és más szakmai testületek, amelyek nem hoznak „ítélt dolog hatályú” döntéseket<sup>24</sup>. Az alkotmánybíróságokról egyesek kijelentették, hogy bíróságnak minősülnek közösségi szempontból, de alkotmánybíróságok még nem kezdeményeztek ilyen eljárást idáig.

A joggyakorlat szerint azonban nem csak a bírói szervek minősülnek bíróságoknak, hanem a választottbíróságok és bizonyos állami testületek is. 1983-ban a Nordsee esetben tért ki a Bíróság a választottbíróságok problémájára, és megállapította, hogy egy választottbíróság akkor tekinthető bíróságnak, ha: 1) a választottbíráskodás jogilag meghatározott keretek között folyik, 2) a választottbírósági ítélet a jogon alapul, 3) a választottbírósági ítélet az ítélt dolog erejével rendelkezik és kikényszeríthető, 4) a peres felek kötelesek voltak ezt a bíróságot választani az állami bíróság helyett és 5) a választottbíróságot az állam valamilyen módon támogatja<sup>25</sup>.

A joggyakorlat szerint olyan testület is bíróságnak minősülhet, amelyet a tagállami jog nem bíróságként kezel<sup>26</sup>, illetve a közigazgatási feladatokat ellátó testületek is<sup>27</sup>, ha azok jogvitákban harmadik félként felülvizsgálják egy másik szerv határozatát<sup>28</sup>, és ha úgy tekinthetők, mint amelyekre közösségi jog alkalmazását bízták.

Az EU Bíróság szerint a tagállami bíróság azon joga, hogy ilyen eljárást kezdeményezzen, nem korlátozható az eljárás formájának vagy sürgősségének függvényében<sup>29</sup>.

Következtetésképpen elmondhatjuk, hogy a kezdeményező olyan „tagállami bíróság”, amely független, nem alárendelt más szerveknek, amelyet azért hoztak létre, hogy peres ügyeket döntsön el, és amely kötelező erejű (ítélt dolog erejű) döntést szolgáltat.

20 M.A. Dausés, 85-86.o.

21 „Vaassen-Göbbels” döntés (30.06.1966), ECR 1966, 337.o.

22 C-54/1996, Dorsch Consult 1997 ECR I-4961.

23 „Nordsee” döntés (23.03.1982), ECR 1982, p. 1095.

24 „Borker” döntés (18.06.1980).

25 Kecskés, 151-152. o.

26 246/1980 Broekmuelen/Huisarts Registratie Commissie (1992) ECR 2311.

27 C-24/1992 Corbiau/ Administration des Contributions (1993) ECR I-1277.

28 Kecskés, 152. o.

29 „Hoffmann-La Roche/Centrafarm II” döntés (24.05.1978) ECR 1978, 1139 és a „Deutsche Grammophon” döntés (08.06.1971), ECR 1971, 487.

### 3. Kezdeményezési jog vagy kötelezettség

A 234. (177.) cikk 2. bekezdése szerint minden tagállami bíróságnak lehetősége (joga) van arra, hogy előzetes eljárást kezdeményezzen. Ugyanannak a cikknek a 3. bek. szerint azonban azok a bíróságok, amelyek végső fokon döntenek, kötelesek ilyen eljárást kezdeményezni, amennyiben értelmezési vagy érvényességi kételyeik vannak. Ezeket az előírásokat az EU Bíróság kiegészítette joggyakorlatában,<sup>30</sup> kimondva, hogy valahányszor egy tagállami bíróság megtagadja a közösségi jog alkalmazását érvénytelenséggel érvelve, ez köteles előzetes eljárást kezdeményezni a Bíróság előtt (kétségbe vonja az érvényességet). A tagállami bíróság nem mondhatja ki egy közösségi jogi aktus érvénytelenségét (miközben érvényességét igen) ez az Európai Bíróság kizárólagos privilégiuma<sup>31</sup>.

Ezek szerint a kezdeményezés jelenthet jogosultságot vagy kötelezettséget a tagállami bíróság számára, amely egyetlen jogalanya ennek az eljárásnak. A feleknek még abban az esetben sincs kezdeményezési joguk, amikor ők emelték azt a kifogást, amely kétséget ébresztett a bíróban, és nem kérhetik a kezdeményezési kérdés módosítását sem. Az eljárás lényege egy közreműködési kapcsolat teremtése a két bíróság között, amelynek keretén belül a felek csak véleményt nyilváníthatnak, de nem kezdeményezhetnek. Ez az illetékesség kötelező és nem fakultatív, vagyis nem függ a felek akaratától. A bírók által feltett kérdéseknek azonban jól meghatározott korlátaik vannak: vagyis ezek a folyamatban levő per tárgyával kapcsolatosak kell legyenek és egy szabály értelmezését vagy érvényességét kell célozzák. Az általános vagy politikai<sup>32</sup> kérdések vagy privátjogi kérdések<sup>33</sup> nincsenek megengedve. Ilyen esetekben a Bíróság diplomatikusan figyelmezteti a kezdeményezőt a keresetindítás feltételeire. Tehát elvileg minden bíróságnak joga van a kezdeményezésre, és kötelezettek csak azon bíróságok lehetnek, amelyek végső fokon döntenek.

Melyek ezek a legfelsőbb vagy végső fokon döntő bíróságok? A 234. (177) cikk szerint azok a bíróságok, amelyek határozatai ellen a felek nem élhetnek jogorvoslattal, vagyis amelyek utolsó fokon döntenek egy ügyben. Ezek szerint bármilyen jogosultsággal rendelkező bíróság kötelezett bírósággá vállalhat az eléje tárt ügy természetétől és a belső eljárási jog szabályaitól függően. Az elméletben vita folyik a „végső bíróság” értelmezéséről funkcionális (konkrét) vagy intézményes (elvont) szempontból. Az első szempont minden bíróságot ilyennek minősít, míg a második csak a bírósági rendszer legmagasabb szintjén állókat. Az első felfogás lerombolhatatlan érvként hozza fel azt az elvárás, mely szerint az egyén jogait minden végső döntés esetén egyformán kell biztosítani, a bíróság fokától függetlenül. A második felfogás azt vallja, hogy mivel minden államban a legfelsőbb bíróságok azok, amelyek a joggyakorlatot befolyásolják, az általuk kezdeményezett kérdésekben kapott válasz sokkal nagyobb visszhangra talál a tagállami bíróságok körében.

A Bíróság egyik felfogást sem részesítette nyíltan előnyben, de hallgatólagosan az első pártolta. A gyakorlatban a második sem elhanyagolható, ha arra gondolunk, hogy minden országban léteznek különböző rendkívüli jogorvoslati lehetőségek (semmisségi felfolyamodás, a törvény intézkedéseinek tiszteletben tartása érdekében benyújtott felfolyamodás), amelyeket csak a legfelsőbb bíróságok elé lehet benyújtani, és amelyek keretén belül helyre lehetne hozni az alsóbbfokú, de végső fokon döntő bíróságok esetleges hibáit.

Ami a kezdeményezési kötelezettség terjedelmét illeti, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy ez esedékes „valahányszor a tagállami bíróság szükségesnek tartja”. A gyakorlatban akkor kell kezdeményezni, ha a kétség valós, komoly, ami az értelmezést vagy érvényességet illeti. Ennek alapján a tagállami bíróságok az „acte clair” elmélet leple alatt többször megpróbálták saját értelmezésükkel pótolni az elmulasztott kereset válaszát. Az „acte clair” (világos, egyértelmű aktus, rendelkezés) elmélete szerint nem kell jogér-

30 A 66/1980-as ügy „International Chemical Corporation/ Amministrazione delle Finanze”, (1981) ECR 1191, „Foto-Frost” döntés (22.10.1987), ECR 1987, 4199.o.

31 Várnay, Papp, 280. o.

32 A „Matheus/Doego”, döntésben (22.11.1978) a Bíróság kijelentette, hogy nem illetékes választ adni arra a kérdésre, hogy „Milyen csatlakozási esélyei vannak Portugáliának, Spanyolországnak és Görögországnak?,”

33 „Foglia/Novello I” döntés (11.03.1980), ECR 1980, 745.o.

telmezést kérni, ha a közösségi jog olyan egyértelmű, hogy nem merül fel kétség a szabály értelmét illetően<sup>34</sup>. Ez a doktrína azt mondja, hogy ha a felmerült kérdésre adandó válasz nem hagy helyet a tagállami bíró ésszerű kételyének, valamint ha a bíró mérlegelte a fenti szempontokat, az előzetes döntéskérésre vonatkozó kötelezettség tartalma kiürül és nem kell előzetes döntést kérni<sup>35</sup>. Ez a doktrína meglehetősen ingatag a közösségi jog esetében, ha arra gondolunk, hogy a jogszabályok több nyelven jelennek meg hiteles, autentikus változatban, és a nemzeti jogban is használatos kifejezések más tartalommal bírhatnak a közösségi jogban.

Következtetesképpen, ha a jogosultság esetében a kezdeményezést kizárólag a bíró szubjektív felbecsülésére bízunk, a kezdeményezési kötelezettség esetében léteznie kell pár olyan tárgyi referenciának, amely kizárná a kezdeményezés teljes bírói szándéktól való függőségét. Az EU Bíróság erre úgy adott választ, hogy kijelentette: akkor, amikor egy majdnem azonos esetben már van jogértelmezés<sup>36</sup> vagy előzetes határozat, nem kell kezdeményezni. A *Da Costa* ügyben,<sup>37</sup> ahol a tényállás teljesen megegyezett a 26/1962-es *Van Gend en Loos* eset tényeivel és a feltett kérdés is azonos volt, a Bíróság kimondta, hogy: „Formai értelemben a tagállami bíróságoknak mindig megvan a joguk az előzetes véleménykérésre, de ha a korábbi előzetes döntéshez képest új tények, vagy érvek nem merültek fel, akkor a Bíróság a korábbi döntéséhez fogja magát tartani. Később pedig kétséget kizáróan megfogalmazta azokat a feltételeket<sup>38</sup>, amelyek esetében kezdeményezési kötelezettség áll fenn:

- a bírácoknak nem kell a felek kezdeményezését várniuk, hanem elsősorban hivatalból kell lépniük;
- a bírácok nem kötelesek előzetes eljárás kezdeményezésére a következő helyzetekben<sup>39</sup>:
- amikor a felvetődött kérdés nem releváns, vagyis a válasz bármelyik volna, nem befolyásolja az érdembeli megoldást;

- amikor majdnem azonos kérdésben már született ilyen határozat, attól függetlenül, hogy a két eset tényállása hasonló vagy nem;
- amikor a bíró megállapítja, hogy a közösségi jog alkalmazásának szükségessége annyira nyilvánvaló, hogy nem fér hozzá semmi kétség.

#### **4. Az eljárás lefolyásának perrendtartási problémái**

Amikor a tagállami bíróság eldönti, hogy kérdéssel fogja megkeresni az EU Bíróságot, kérése egy határozat formáját kell, hogy öltse, amely keresetlevélnek minősül, és ennek a Bíróság kezelő irodáján (titkárságán)<sup>40</sup> való letételével kezdetét veszi az előzetes eljárás.

A határozatnak végzés jellege van, és hasonló azokhoz a belső jogban alkalmazott végzésekhez, amelyek egy újabb határidőt rónak ki vagy amelyek egy szakértői vélemény elkészítését rendelik el. Mivel a közösségi jog nem ír elő különösebb formai (alaki) szabályokat, a tagállami bíróságok saját eljárási szabályait veszik irányadónak; így a franciák a határozat, míg az angolok és németek a végzés formáját adják a kérésnek. 1964-ben az EU Bírósága még akkor is elfogadta a keresetet, amikor ez egy bírósági elnök által megfogalmazott átirat formáját öltötte<sup>41</sup>. A Bíróság Iránymutatása szerint: „Kívánatos, hogy az előzetes döntés iránti kérelem tartalmazzon egy lényegre törő, de mégis kellő részletességű leírást, amely képessé teszi a Bíróságot – és mindazokat, akikkel közölni kell, tehát a tagállamokat, a Bizottságot és egyes esetekben a Tanácsot, valamint a Parlamentet – arra, hogy világosan láthassák az alapeljárás ténybeli és jogi körülményeit<sup>42</sup>.

A fő az, hogy a megkeresési határozat egy tagállami bíróságtól származzon, hogy tartalmazza a kérdést és a megoldáshoz szükséges jogi és tényállási okokat. A határozat lényege, a kérdést

34 Kecskés, 157. o.

35 Papp, Várnay, 285. o.

36 „Botzen” döntés (07.02.1985).

37 C-28-30/1962, *Da Costa/Nederlandse Belastingadministratie*, 1963, ECR, 31.

38 283/1981-es ügy, a Bíróság 1982.10.06. határozata.

39 Manolache, Octavian: *Drept comunitar*, ALL Kiadó, București, 1995, 401.o.

40 Címe: The Registry, Court of Justice of the European Communities, L-2925 Luxembourg, Tel. (352) 43031.

41 75/1963-as ügy, a Bíróság 1964.03.19. döntése.

42 C-320/1990 és C-321/1990, *Telemarsicabruzzo* 1993 ECR I-393.



absztrakt módon fogalmazzák, de az elvont fogalmazás nem zárja ki a bíróság azon lehetőségét, hogy részletesen bemutassa a problémát (a fő per összefüggésében) és a gondolatmenetet, amely a kérdés felvetéséhez vezetett. A tagállami bíróságnak kötelessége megnevezni a szóban forgó jogszabályt. A fogalmazási hibákat a Bíróság megértéssel kezeli, a kérdés lényegét és nem alakját tartván szem előtt, sőt megengedi magának a kérdés újrafogalmazását abban az esetben, ha ez túl konkrét vagy túl bizonytalan (homályos).

Mi a *szankció* az EU Bíróság megkeresése kötelezettségének elmulasztása esetén?

Általában azt az elméletet<sup>43</sup> fogadták el, amely szerint a tagállami bíróság ilyen magatartása közösségi jogsértésnek minősül és keresetre ad jogot a 226. és 227. (169, 170) cikk szerint. Ezt a keresetet azonban csak a Bizottság és a tagállamok vehetik igénybe. A jövőre nézve szükségesnek látszik egy olyan jogorvoslati út előírásának, amelyen keresztül a felek megtámadhatnák annak a bíróságnak elutasító vagy mulasztó magatartását, amely végső fokon dönt abban az esetben, amikor kétségek merültek fel. A belső jog szerint ez jogorvoslati vagy perújrafelvételi indok is lehet.

A belső jog alapján azonban a legtöbb tagállamban a felek jogorvoslati lehetőséggel rendelkeznek az ellen a végzés ellen, amellyel a tagállami bíróság visszautasította a kezdeményezésre való felkérésüket. Németországban az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak a „gesetzlichen Richter” alapelveinek megsértésére hivatkozva. A bírói mulasztás akkor támadható, ha ez önkényeskedésen alapul. Önkényeskedésnek számít amikor a bíróság kétségei ellenére szóba sem hozza a kezdeményezést vagy amikor tudatosan eltér az EU Bíróság létező határozataitól<sup>44</sup>.

A megkereső határozatot (végzést) az iratcsomóval együtt, közvetlenül küldik el a tagállami bíróság titkárságától az EU Bíróság titkárságáig, azért, hogy ezzel is megerősítsék a kettő közötti kapcsolatot. Ez az igazságügyi minisztérium vagy a diplomáciai utak igénybevétele nélkül történik, ahogy ez a klasszikus nemzetközi jogsegélyeljárás során szokásos. A szimmetria szabályai szerint a tagállami bíró mint kezdemé-

nyező bármikor visszavonhatja keresetét. Abban az esetben, amikor a tagállami bíróság előterjesztési határozatát belső jogorvoslat útján megtámadják és a tagállami felsőbb bíróság felfüggeszti vagy megsemmisíti ezt a határozatot, az EU Bíróság tudomásul veszi a kereset tárgy nélkül maradását és érdektelenséget (illetéktelenséget jelent be)<sup>45</sup>. Elvileg a jogorvoslat bejelentése nincs semmilyen hatállyal az EU Bíróság előtti ügy megoldására<sup>46</sup>. Abban az esetben, amikor a tagállami bíróság titkársága közli, hogy a jogorvoslatnak felfüggesztő hatálya van a belső jog szerint, a Bíróság is felfüggeszti a pert<sup>47</sup>. Logikusan ez a megoldás minden esetben alkalmazható kellene legyen, ugyanis nehéz elképzelni, mi alapján dönt a tagállami bíróság, ha az iratcsomó az EU Bíróságnál van.

Az EK Bírósága előtti eljárást a 221.–225. (165–188) terjedő cikkek szabályozzák, illetve és a Bíróság eljárási törvénykönyve is. Az eljárást szóbeli és írásbeli részre osztják. Megkezdése előtt a következő műveleteket hajtják végre: a Bíróság titkára (kancellár) iktatja az ügyet; a Bíróság elnöke kijelöli a raportőrt (jelentéstevő bíró); az első főügyész kijelöli azt a főügyészt aki az ügygel fog foglalkozni. A raportőrt és a kijelölt főügyészt saját kabinetje és az adminisztratív személyzet is segítik.

#### 4.1. Az írásbeli eljárás

Az EU Bíróság titkársága elküldi a kezdeményező határozatot az eredeti ügybeli feleknek, az Európai Bizottságnak, a tagállamoknak és a Tanácsnak (ha egy általa elfogadott jogszabályról van szó). A közlés által ezek mindannyian az ügy „résztevőivé” válnak. „Résztevőké” és nem „feleké”, „alpereseké” vagy „felpereseké”, mert az eljárás nem peres jellegű, és egyetlen alanya a tagállami bíróság.

A kézbesítéstől számított 2 hónapon belül a résztvevők írásban nyilatkozatokat, pontosításokat tehetnek le a titkárságra az ügygel kapcsolatban. A határidő letelte után csak abban az esetben tehetnek le ilyen pontosításokat, ha vismajor okok miatt akadályozták őket tevékenysé-

43 M.A.Dauses, 122-123.o.

44 Rudolf Geiger: EUV/EGV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Kommentar, Verlag C.H. Beck, München, 2000, 770-771. oldal.

45 „Chanel” döntés (16.06.1970).

46 „Rheinmühlen Düsseldorf I” döntés (12.02.1974), ECR 1974, 139.o.

47 „Chanel” döntés (03.06.1969).

gükben. A résztvevők állásfoglalásai a kérdés, a helyzet tisztázásához vezetnek, és nem a kérdés megoldásához szükségesek, míg az eljárás jogi jellegét vagy a közérdeket illetően az intézmények és tagállamok „amicus curiae” szerepet töltenek be. Ezek az állásfoglalások nem védőbeszéd, hanem a Bíróságot hivatottak segíteni a válaszadásban, és éppen azért nem kötelező őket benyújtani. Habár benyújtásuk fakultatív, a gyakorlatban a Bizottság mindig komolyan veszi önmagának „a szerződéses őrzője” minőségét, és mindig állást foglal, míg a tagállamok általában csak akkor élnek a lehetőséggel, ha elsősorban gazdasági érdekeik megkövetelik ezt, vagy ha saját bíróságaik a kezdeményezők<sup>48</sup>.

Amennyiben a tagállami bíróság előtt nincsenek kötelezve, hogy ügyvédet vagy törvényes képviselőt válasszanak, a kezdeti ügybeli feleknek az EU Bíróság előtt sem kell képviseltetniük magukat.

#### 4.2. A szóbeli eljárás

Az írásbeli eljárás lezárása után a raportőr elkészíti az előzetes jelentést, amely nem nyilvános és amelyben összegzi a ténybeli és jogi helyzetet, utal a létező joggyakorlatra, bizonyítékokat kér és javaslatot tesz az ügynel a plénum vagy a testületek általi átvételére. Arról, hogy az ügyet a plénum vagy egy testület elé utalják-e, a plénum dönt adminisztratív ülés keretében. Ha az adott témakörben már létezik joggyakorlat, rendszerint testület dönt. Az adminisztratív ülés végén a plénumban a Bíróság elnöke kiszabja a tárgyalás határidejét. Az első terminusra a raportőr audienca jelentést készít el a birtokában levő adatok alapján, amelyből egy példányt kézbesítenek minden résztvevőnek.

Bizonyítékok felvonultatására ritkán kerül sor, és a bizonyítás a legtöbbször abból áll, hogy a Bíróság bizonyos információkat kér a résztvevőktől, anélkül, hogy a tanúkihallgatások formalitásába bonyolódna<sup>49</sup>. A szóbeli eljárás utolsó véleménynyilvánítási lehetőséget ad az érdekeltek számára, miután ezek tudomást szereznek az addig kifejtett álláspontokról az audiencajelentésből. A szóbeli eljárás kötelező, de mégis elmarad abban az esetben, amikor a Bírósá-

ság hasonló kérdésre már adott választ, illetve akkor, ha a résztvevők közül senki sem érdekelt.

Az eljárás nyelve a kezdeményező bíróság hivatalos nyelve, és a résztvevők igénybe vehetik a tolmácsok segítségét.

A szóbeli eljárást a főügyész „végső következtetései” zárják, amelyben ez teljes függetlenséggel és tárgyilagossággal ténybeli és jogi állásfoglalást tesz, bemutatván megoldási javaslatát is.

A végső következtetések levonása után a résztvevők nem jutnak újra szóhoz, a Bíróság visszavonul, hogy titkos tanácskozás után döntsön. A határozatot egyszerű többséggel hozzák, de anélkül, hogy feltüntetnék azok neveit, akik ellene szavaztak vagy különvéleményt nyilvánítottak.

Az eljárás végét jelenti az előzetes határozat vagy megelőző határozat nyilvános ülésen való kihirdetése. Rendszerint csak diszpozitív részét olvassák fel.

1998-ban az eljárás általában 21,4 hónapot tartott, jelenleg átlag 18 hónapot tart.

Elvileg az eljárás perköltségmentes, ingyenes, de részvételük biztosítására a magán résztvevők kérhetnek anyagi segítséget a Bíróságtól. Azonban a tagállami bíróság érdembeli határozatában kötelezheti majd a feleket azoknak a költségeknek megtérítésére is, amelyek az EU Bíróság előtt merültek fel.

#### 5. Az előzetes határozat

Az előzetes határozat alakjában és tartalmában egyaránt tükrözi, hogy lényegében egy absztrakt kérdés absztrakt megválaszolásáról van szó az érdembeli megoldás előtárgyalása nélkül, nem peres eljárás keretében. A Bíróság éppen ezért nem is használja az „elrendeli” kifejezést, hanem „a jogosnak ismeri el” vagy „helyesnek minősíti” (német: „für Recht erkannt”; francia: „dit pour droit”) megjelölést részesíti előnyben.

A határozat indoklásában megfigyelhető, hogy a Bíróság elsősorban a kezdeményezés törvényességét ellenőrzi (megvizsgálja, hogy a kezdeményező bíróság tagállami bíróság-e és hogy a kérdést egy konkrét peres ügyben teszik-e fel), és csak aztán dönt a kérdést illetően. A Bíróságnak ebben az eljárásban nincs illetékessége arra, hogy konkrét közösségi jogszabályt konkrét esetre alkalmazzon, illetve nem tárgyalhatja a nemzeti jog

48 M.A. Dausés, 136-137.o.

49 Uo. 140-141.o.

közösségi joggal való kompatibilitását. Éppen ezért, hogy a válasz mégse legyen túl elvont, a Bíróság közvetlen módon mutat rá az indoklásban a két jog közötti összeegyeztethetőségre is.

Az előzetes határozatot hiteles formában elküldik a kezdeményező tagállami bíróságnak, míg a többi résztvevőnek másolatokat kézbesítenek. A határozat rendelkező része megjelenik az EK Hivatalos Közlönyében, majd a főügyész végső rendelkezéseivel együtt egész terjedelmében a Bíróság Éves Joggyakorlat gyűjteményében. A Bíróság örömmel veszi, ha a tagállami bíróság informálja ítéletének felhasználásáról, és ha a végső döntésről készített másolatot elküldi számára.

A határozat jogi hatályát illetően, habár az előzetes döntési eljárás alatt nem oldódik meg konkrét ügy, per, vita, a határozatnak mégis egyfajta ítélt dolog jogereje van, és bizonyos közvetett vagy közvetlen jogi erővel rendelkezik. Közvetlen, konkrét eredményt hoz az eredeti (kiindulási) pert illetően, de ugyanakkor közvetett, általános hatássa vagy precedensi, joggyakorlati hatással is rendelkezik. A Bíróság küldetése nem az, hogy a nemzeti bíróság helyett döntsön, hanem az, hogy az általa hozott döntéssel támogassa ennek jogszolgáltatási tevékenységét.

A Bíróság határozata kötelező a kérelmező bíróság és a felette álló fellebezési bíróságok számára is. Egyik sem szegülhet szembe döntésében ezzel a határozattal, ami azt jelenti, hogy a közösségi jogszabályokat ez szerint kell értelmezzék vagy alkalmazzák. Ez a tiltás vonatkozik arra az esetre is, ha a kérdező bíróság csak jogosult, de nem kötelezett bíróság volt<sup>50</sup>.

A nemzeti bíróságnak azonban megvan az a lehetősége, hogy a főper megoldásában arra a következtetésre jusson, hogy a közösségi jogszabályt nem kell alkalmaznia, és megoldhatja az ügyet a belső jog alapján. Ekkor félreteheti a Bíróság határozatát amely csak a közösségi jogra tér ki.

Ami a döntés időbeli hatályát illeti, a szabály szerint ez „ex tunc” (múltra nézve) alkalmazható, de azok a határozatok, amelyek érvénytelenséget mondanak ki, illetve az értelmező döntések „ex nunc” (jövőre néző) hatályt is nyernek. Korábbi ítéleteinek autoritását a tagállami bíróságok

illetően, a Bíróság a CILFIT<sup>51</sup> ügyben hozott ítéletben fogalmazta meg: „A 177. cikk 3. bekezdésében foglalt kötelezettség határát jelentheti, ha a Bíróságnak az adott jogkérdésben már van korábbi döntése, függetlenül az eljárás természetétől, még akkor is, ha a konkrét kérdések nem egyeznek pontosan”.

A gyakorlatban voltak olyan esetek, amikor a Bíróság korlátozta határozatainak időbeli hatályát, ha a) bizonyos előnyök visszavonása maga után vonta volna a közös piac működésének megnehezítését vagy akadályozását, vagy b) bizonyos kifizetett összegek visszavonását vonta volna maga után<sup>52</sup>. Ezekben az esetekben kihangsúlyozta, hogy csak a jövőre nézve érvényesek<sup>53</sup>.

Azonban a tagállamoknak megvan az a lehetőségük, hogy amennyiben számukra az értelmezési határozat előnytelen, az esetleges kártérítés követelésekkel szemben egy kizáró határidőt szabjanak meg<sup>54</sup>.

Elvileg az értelmezési döntések esetében a határozat csak arra az esetre vonatkozik, amellyel kapcsolatban kérelmezték. Ez nem jelenti azt, hogy egy bizonyos döntés értelmezését nem lehetne felhasználni ugyanolyan vagy hasonló ügyben. Ilyen lehetőséget teremt azon elv, mely szerint a végső fokon ítéelő bíróságnak sem kell ilyen döntést kérnie, ha már létezik egy válasz ugyanarra a kérdésre. Másként a Bíróság egy döntéshozó automatává változna, amely minden esetben ugyanazt a választ adja, a nemzeti bíróságok pedig zaklatva érezhetnék magukat, ha csak egyszerű bürokratikus meggondolásból kellene választ kérniük. Ez nem jelenti azt, hogy a nemzeti bíróságok nem fordulhatnak bármikor a Bírósághoz, és hogy ez nem változtathatja meg saját joggyakorlatát akkor, amikor egy bizonyos jogszabály alkalmazási körülményei és megfontolásai megváltoztak. Ezen felül, ha egy ügyben egymás után több kérdés merül fel, a tagállami bíróság e kérdésekkel egymás után folyamodhat az Európai Bírósághoz<sup>55</sup>.

A Bíróság joggyakorlata ilyen szempontból hasonló a kontinentális legfelsőbb bíróságokéval (és nem az angolszászal), mert a konkrét peren kívül nincs közvetlen hatálya. Azonban hatálya közve-

50 M.A. Dausés, 149.o.

51 C-283/1981, Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo Spa/Ministry of Health, 1982, ECR 3415.

52 C-43/1975 „Defrenné” döntés (08.04.1976), ECR 1976, 455.o.

53 M.A. Dausés, 152.o.

54 „Edis” ügy, ECR 1998 I, 4951.o.

55 Milch-, Fett- und Eierkontor/HZA Saarbrücken döntés, ECR 1969, 178. o.

tett módon mindig túllép az adott eset korlátain, ugyanis ezt átveszik határozataikban és tevékenységükben a közösségi jog más alkalmazói is.

Habár a Bíróságnak az előzetes döntési eljárás során a közösségi jogszabályok érvényességét is meg kell állapítania, ez mégsem azonosul a semmítési eljárással, ugyanis a Bíróság nem fogja megvizsgálni a jogszabály érvényességét minden szempontból, hanem csak a kezdeményező bíróság nézőpontjából, és az eljárás során felmerülő szempontok szerint. Ezzel kapcsolatban joggyakorlatában a Bíróság<sup>56</sup> kijelentette, hogy: „A Bíróság a 177. cikk alapján kapott illetékességeken keresztül a közösségi jog egységes tagállami alkalmazását kell, hogy biztosítsa. Az egységes alkalmazást nemcsak akkor kell tiszteletben tartani amikor a Bíróságnak a jogszabály tartalmát kell kifürkésznie, hanem akkor is érvényre kell juttatnia, amikor érvényességét vonják kétségbe”. Amikor előzetes döntés közösségi jogszabályt érvénytelenít, ezt egy tagállami bíróság sem tudja tovább alkalmazni anélkül, hogy komoly kétségek merülnének fel határozatával kapcsolatban.

Annak ellenére, hogy az előzetes döntés egyetlen címzettje a kezdeményező tagállami bíróság, ezt minden bíróságnak figyelembe kell venni. Ha a tagállami bíróság nem érti az érvénytelenség terjedelmét vagy indokait, újra megkérdezheti az EU Bíróságot. Ha nincsenek ilyen tisztázandó problémák, akkor a határozat „erga omnes” értékű és a folyamatban levő ügyekben figyelemmel kell lenni erre.

A jogszabályt alkotó intézményre nézve első látásra nem érvényes a döntés, mert formálisan nincs kötelezve semmilyen magatartási formára. Azonban a 233. (176.) cikk szerint hallgatólagosan köteles a jogszabályt módosítani vagy visszavonni, ellenkező esetben különböző kártérítési követelménynek van kitéve.

A közösségi jogirodalom és joggyakorlat megegyezik abban, hogy a Bíróság előzetes határozatait nem lehet megtámadni sem a tagállamok bíróságai előtt, sem közösségi szinten. Indoklásul elsősorban azt hozzák fel, hogy a Bíróság a legfelsőbb bírói szerv, és mint ilyenek, nem lehet jogorvoslattal támadni határozatait. Másodsorban figyelembe kell venni azt a tényt, hogy az előzetes döntésnek nincs közvetlen hatálya a felek közötti konfliktusra, tehát közvetlen módon a felek sem előnyben nem ré-

szesülnek, sem hátrányt nem szenvednek az előzetes döntés által. Ez a tényállás nem vonatkozik a tagállami bíróság határozatára, amelynek jogában áll alkalmazni vagy nem a kapott választ.

## 6. Az előzetes döntési eljárás jövője

A Nizza-i szerződés, amely 2003 február 1-én lépett életbe, megtörte az EU Bíróság illetékességi monopóliumát az előzetes eljárások területén. A 220. szakasz szerint: „A Bíróság és Elsőfokú Bíróság illetékességi körükön belül biztosítják a jog tiszteletben tartását a szerződés alkalmazása és értelmezése esetén”. A 225. cikk 3. bekezdése kimondja: „Az Elsőfokú Bíróság eljárhat a 234. (177.) cikk alapján is az alapszabályzat által előírt esetekben”.

Az Elsőfokú Bíróság előzetes döntését azonban felülvizsgálhatja a Bíróság az esetben, ha a közösségi jog egysége és összefüggése súlyos veszélybe sodródna. A Bíróság és az Elsőfokú Bíróság alapszabályzatának 62. szakasza szerint, az Elsőfokú Bíróság előzetes döntései esetében, ha az Első Főügyész úgy gondolja, hogy a közösségi jog egysége és összefüggése súlyos veszélybe került, javasolhatja a Bíróságnak a határozat felülvizsgálatát. A javaslatot 1 hónap alatt kell letenni a határozat kihirdetésétől. A Bíróság 1 hónap alatt véleményt nyilvánít az Első Főügyész javaslatának elfogadhatóságáról és időszerezéséről (célszerűségéről).

2003-ban az Európai Konvent kidolgozta az EU Alkotmányát, amelyet a tagállamok valószínűleg 2004-ben fogadnak el, és amely 2009-ben fog hatályba lépni. Az alkotmány I-28. cikkének 3. bekezdése szerint: „A tagállami bíróságok kérésére a Bíróság előzetes eljárás útján dönt az uniós jog értelmezéséről és az intézmények aktusainak érvényességéről”. A III-259. cikkének 3. bekezdése értelmében az Elsőfokú Bíróság bizonyos, az alapszabályzat által előírt szakterületeken előzetes eljárás lebonyolítására illetékes. Ezen határozatok felülvizsgálhatók abban az esetben, ha komoly veszély áll fenn az uniós jog egységét és koherenciáját illetően. Ha ezt a veszélyt az Elsőfokú Bíróság már a tárgyaláson észleli, átküldheti az ügyet a Bírósághoz.

A III-271. cikk szerint a Bíróság előzetes eljárás útján dönt: az alkotmány értelmezéséről; az Unió szerveinek betudható cselekmények érvé-

56 C-66/1980 „International Chemical Corporation” döntés (13.05.1981).



nyességéről és értelmezéséről; az Unió által létrehozott intézmények, hivatalok és ügynökségek alapszabályzatának érvényességi és értelmezési problémáiról, amennyiben ezek előírják ezt a lehetőséget. Ha egy ilyen kérdés olyan esetben vetődik fel, amikor egy bizonyos személy le van tartóztatva, a Bíróságnak a legrövidebb idő alatt kell döntenie.

Következtetésképpen elmondhatjuk, hogy válsághelyzetekben a Bíróság ezen eljáráson keresztül óvta meg a közösségi jog egységét és ösztönözte a helyes jogszolgáltatást. Ennek az eljárásnak hiányában a közösségi jog (mint szupranacionális vagy nemzetekfeletti jog), nem tudott volna olyan könnyen kiválni (elhatárolódni), önállósodni a nemzetközi közjogból. Ugyanakkor ennek az eljárásnak hiányában fennállna az a veszély, hogy minden tagállamban kialakuljon egy sajátos közösségi jog. Az eljárás alapja a tagállami és közösségi bíróságok közötti kölcsönös bizalom, megértés kell legyen és a kettő közötti párbeszédet nem a „túlzott közösségiesítés”

és az „acte claire elszigetelődés” konfliktusa kell, hogy jellemezze.

Az előzetes döntési eljárás olyan eredményeket mutathat fel mint: a közvetlen érvényesség<sup>57</sup>, a közösségi jog elsődleges alkalmazása<sup>58</sup>, az állami felelősség<sup>59</sup>; az alapvető jogok védelmezése<sup>60</sup>; a közös piac alapvető szabadságai<sup>61</sup>; a nemek közötti egyenlőség tisztelete a munkajogok területén<sup>62</sup>. Túlzás nélkül állíthatjuk, hogy a mai „ius commune europaeum” enélkül az eljárás nélkül nem lenne annyira összefüggő, rendszerezett és tisztázott.

Robert Lecourt közösségi bíró 1964-ben felhívta a figyelmet arra, hogy – bár a cél a közös piac megvalósítása – az egységes értelmezés hiányában kialakulna egy francia, német, belga stb. közösségi jog<sup>63</sup>. Májig érvényes ennek a bírónak következő megállapítása: „Éppen úgy, ahogy közösségi jog nélkül nem létezik európai egység, a joggyakorlat egységessége nélkül nem létezik közösségi jog sem”.

### **Actiunea preliminară, puncte între instanțele comunitare și cele naționale**

### **The preliminary ruling procedure, a bridge between community and national jurisdictions**

57 „Van Gend & Loos” döntés (05.02.1963), ECR 1963, 1.o.

58 „Costa/ ENEL” döntés (15.07.1964), ECR 1964, 1141.o.

59 „Frankovich/ Bonifaci” döntés (19.11.1991), ECR 1991, I-5357.o.

60 „Hauer” döntés (13.12.1979), ECR 1979, 3727.o.

61 „Cassis de Dijon” döntés (20.02.1979), ECR 1979, 649.o.

62 „Defrenne” döntés (08.04.1976), ECR 1976, 455.o.

63 Lecourt, Robert: „Le role du droit dans l’unification européenne” in: Gazette du Palais 1964 I; Doctrine 49.o.