

Somssich Réka – Fehér Miklós Zoltán

# Magyar előzetes döntéshozatali eljárások 2004–2019

## Preliminary References from Hungarian Courts 2004–2019

*Közismert tény, hogy a magyar bíróságok élen járnak előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésében nemcsak a velünk együtt csatlakozott tíz közép-európai ország viszonylatában, hanem a hasonló méretű, régebbi európai uniós múltta viszszatekintő országok között is. Jelen írás célja, hogy a magyar EU-csatlakozás 15 éves évfordulója alkalmából átfogó képet adjon a 2004 óta kezdeményezett magyar előzetes döntéshozatali eljárásokról azok számaránya, tematikus megoszlása, a kezdeményező bíróság szintje, a magyar jogra, valamint az uniós jogra általában gyakorolt hatása szempontjából.*

**Kulcsszavak:** előzetes döntéshozatal, utalási lehetőség, utalási kötelezettség, előzetes döntéshozatali kérelem, ténybeli és jogi alapok, szükségesség

*It is already common knowledge that Hungarian courts are among the most active and motivated ones in initiating preliminary ruling procedure at the European Court of Justice not only in comparison with the EU 10 Member States which acceded in 2004 but also compared to older Member States being approximately of the same size. This paper aims to give a comprehensive overview on the Hungarian references at the occasion of the 15<sup>th</sup> anniversary of Hungary's accession to the EU, focusing on the number of references, their subject-matter, the level of the initiating courts in the judicial hierarchy, and their impact on the Hungarian law and on EU law in general.*

**Keywords:** preliminary ruling procedure, possibility to refer, obligation to refer, preliminary reference, factual and legal background, necessity

---

Somssich Réka habil. egyetemi docens, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, a Magyar Kormány képviselője az Európai Unió Bírósága előtt 2004–2010. E-mail: [somssichreka@ajk.elte.hu](mailto:somssichreka@ajk.elte.hu)  
Fehér Miklós Zoltán az Igazságügyi Minisztérium főosztályvezetője, a Magyar Kormány képviselője az Európai Unió Bírósága előtt. E-mail: [miklos.feher@im.gov.hu](mailto:miklos.feher@im.gov.hu)

## A magyar bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárások számokban

Az elmúlt években több átfogó értékelés, elemzés született a magyar bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásokról részben a csatlakozás 10 éves évfordulója kapcsán, részben pedig attól függetlenül, az első utalástól eltelt viszonylag hosszabb időszak okán. (Osztovits, 2014; Simonné Gombos 2014; Osztovits–Gombos 2014; Varju 2016; Somssich 2010) Emellett a magyar és részben külföldi szakirodalomban is folyamatosan jelennek meg az egyes magyar ügyeket részleteiben bemutató, kiértékelő írások, tanulmányok. Jelen írás aktualitását is egy összegzésre sarkalló évforduló, Magyarország európai uniós csatlakozásának 15. évfordulója adja. A tanulmány jellegénél és terjedelménél fogva értelemszerűen nem lehet teljességre törekvő. Célja, hogy egy általános képet rajzoljon a magyar előzetes döntéshozatali ügyekről azok gyakoriságát, jellemzőit és tendenciáit illetően.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) előtti magyar vonatkozású ügyek túlnyomó többségét a magyar bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárások teszik ki. 2004 májusa és 2019 májusa között 191 esetben került magyar bíróságtól előzetes döntéshozatali kérelem a Bíróság elé, míg ugyanebben az időszakban 25 esetben indított az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást Magyarországgal szemben, illetve Magyarország 28 alkalommal kezdeményezte valamely uniós aktus megsemmisítését. Ez a számadat egyébként teljes mértékben összhangban áll az általános ügymegoszlási arányokkal: a Bíróság előtti ügyek éves átlagban 66–70%-ban előzetes döntéshozatali eljárások.<sup>1</sup>

A tagállami bíróságok által az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 267. cikke alapján kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárások számának alakulásában évtizedes visszatekintésben is folyamatosan emelkedő tendencia figyelhető meg. Az EU 2004-es, majd 2007-es bővítésével érkező 12 új tagállam bíróságai által kezdeményezett eljárások nem eredményeztek egyszeri kiugró növekedést az eljárások éves számában annak ellenére, hogy az új tagállamok bíróságai, köztük a magyar bíróságok, már korán alkalmazni kezdték az eljárást, és már 2004-ben érkeztek kérelmek az új tagállamokból, ugyanakkor fokozatosan hozzáadódtak az eljárások egyre növekvő számához. Újabb fejleményként a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő 5 év elteltével, 2014-ben a „szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége” kapcsán megszűnt azon korlátozási lehetőség, amely szerint a tagállamok dönthettek úgy, hogy csak a végső fokon eljáró bíróságaik számára teszik lehetővé előzetes döntéshozatali kérelmek előterjesztését. Ez különösen a büntetőügyekben folytatott együttműködés területét érintette. Bár bizonyosan nem kizárólag a fenti fejlemények járultak hozzá az előzetes döntéshozatali eljárások számának folyamatos növekedéséhez, megállapítható, hogy az elmúlt 15 évben ez a szám több mint kétszeresére emelkedett. Míg a 2000-es évek elején mintegy 200-230 ilyen eljárást kezdeményeztek a tagállami bíróságok éves szinten, 2004-ben 249 eljárás indult, 2009-ben 302, 2014-ben már 428, 2017-ben 533, 2018-ban 547, 2019 májusának végéig pedig már 257 előzetes döntéshozatali kérelem

<sup>1</sup> Az Európai Unió Bíróságának Éves Jelentése 2018, Luxembourg, 128.



érkezett a Bíróságra.<sup>2</sup> Ez a tendencia az egyes, régebbi tagállamok szintjén egyedileg is érzékelhető. Az egyik legtöbb előzetes döntéshozatali kérelmet kezdeményező tagállam, Németország esetében megfigyelhető, hogy míg az ezredfordulón az éves utalási arány a szintén magas 50–60 kérelem körül mozgott, 2017-ben a 149 utalással kiugró mértéket öltött és az azt megelőző, illetve követő években is 80–100 körüli volt.<sup>3</sup> Ha nem is azonos volumenű, de tendenciájában hasonló mértékű emelkedés tapasztalható a holland bíróságok által kezdeményezett eljárások esetében. Míg a 2000-es évek elején évi 15–20 kérelem volt átlagosnak tekinthető, addig az elmúlt években ez a szám általában 30, esetenként 40 fölé emelkedett.<sup>4</sup>

Természetesen az EU jelentős mértékű bővülése közvetetten is érinthette a régebbi tagállamokban induló jogviták számát, a nagyobb unión belüli mobilitás, az áruforgalom növekedése ilyen szempontból is hatással lehetett az uniós vonatkozású jogviták, értelmezési kérdések növekedésére. Ezenfelül értelemszerűen meghatározó hatást gyakorolhatott az új jogforrások, bővülő szabályozási területek megjelenése.<sup>5</sup>

Ami a magyar bíróságokat illeti, amellet, hogy az újonnan csatlakozó tagállamokból az első két előzetes döntéshozatali kérelem Magyarországról érkezett,<sup>6</sup> a magyar bírák azóta is igen aktívan élnek az EUMSZ 267. cikke által biztosított lehetőséggel, amit túlnyomó többségében arra használnak fel, hogy a magyar jogszabályok uniós joggal való összeegyeztethetőségét tisztázzák az uniós jogszabályok értelmezése útján a Bíróság segítségével. A többi, 2004-ben, illetve 2007-ben csatlakozott tagállammal, a lakosságszámukban (és ebből adódóan feltételezhetően a tagállami bíróságok számában is) hasonló méretű országgal, végül a „nagy” tagállamokkal összevetve megállapítható, hogy a magyar bíróságok aktivitása e téren kiugró, és az eljárások számát arányosítva a legaktívabbnak mondhatók a 191 kezdeményezéssel, az elmúlt öt évben pedig átlagosan évente 20 magyar előzetes döntéshozatali eljárás indult.

Összességében 2004 májusa és 2019 májusa között a magyar bíróságok több kérelmet terjesztettek elő, mint a lengyel (168) (lakosságszám arány: cca. 1 : 4), négyszer annyit, mint a szlovák (53) (lakosságszám arány: cca. 2 : 1) és mintegy 2,5-ször annyit, mint a cseh bíróságok (71) (lakosságszám arány: cca. 1 : 1). A magyar bíróságok nagyjából azonos nagyságrendben terjesztenek elő kérelmet, mint a román bíróságok (2007 óta 185) (lakosságszám arány: cca. 1 : 2). A 2004 óta eltelt időben a magyar bíróságok mintegy másfélszer annyi kérelmet terjesztettek elő, mint a portugál (140) (lakosságszám arány: cca. 1 : 1), mintegy kétszer annyit, mint a svéd (95) (lakosságszám arány: cca. 1 : 1) és mintegy háromszor annyit, mint a görög bíróságok (76) (lakosságszám arány: cca. 1 : 1). Természetesen a 2004 óta előterjesztett magyar kérelmek száma nem közelíti meg az ugyanezen időszakban előterjesztett német kérelmek számát (1132) (lakosságszám arány: cca. 1 : 8), ahogy jelentősen elmarad az olasz kérelmek számától (663) (lakosságszám arány: cca. 1 : 5,8) és a francia kérelmek (294) számától is

<sup>2</sup> A számok forrása a Bíróság éves jelentései, illetve a Bíróság honlapján elérhető adatbázis.

<sup>3</sup> Az Európai Unió Bíróságának Éves Jelentése 2018, Luxembourg, 149.

<sup>4</sup> Az Európai Unió Bíróságának Éves Jelentése 2018, Luxembourg, 149.

<sup>5</sup> Az előzetes döntéshozatali eljárások gyakoriságának okaira nézve általában lásd: Várnay (2014).

<sup>6</sup> A Szombathelyi Városi Bíróság által kezdeményezett C-302/04. sz. Ynos-ügy [ECLI:EU:C:2006:9], a Fővárosi Bíróság által kezdeményezett C-328/04. sz. Vajnai-ügy [ECLI:EU:C:2005:596].



(lakosságszamarány: cca. 1 : 6,5), de a magyar kérelmek száma nincs nagyon lemaradva az Egyesült Királyságból érkezett kérelmek (255) mögött (lakosságszamarány: cca. 1 : 6).

Természetesen önmagukból a számokból, a kérelmek gyakoriságából kevés következtetés vonható le. Annyi azonban bizonyosan következik a magas kezdeményezési hajlandóságából, hogy a magyarországi jogalkalmazói gyakorlatba szervesen beépült az uniós jog figyelembevétele, valamint az előzetes döntéshozatali eljárás igénybevételének lehetősége és annak jogértelmezési eszközként való használata.

## *A magyar előzetes döntéshozatali kérelmekről általában*

A magyar bírák által előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelmek az uniós jog legkülönbözőbb területeit érintették, a legszamosabb csoportot az áfával és más adókkal (29),<sup>7</sup> valamint a fogyasztóvédelemmel, ezen belül a tisztességtelen szerződési feltételekre vonatkozó 93/13/EGK irányelvvel kapcsolatos eljárások (21)<sup>8</sup> jelentik. Ez utóbbiak közül külön alcsoportként azonosíthatók a devizahitelezéssel kapcsolatos ügyek, amelyekben 16 alkalommal intéztek magyar bíróságok kérdést a Bírósághoz. Kiugróan magas a menekültüggyel, bevándorlással kapcsolatos kérelmek száma is (12),<sup>9</sup> valamint érdemes önálló kategóriaként kezelni azokat, az uniós jog különböző területére eső kérelmeket is, amelyek az Alapjogi Charta értelmezését kezdeményezték (30). Emellett több előzetes döntéshozatali eljárás indult a nemzetközi magánjog, illetve a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés,<sup>10</sup> a büntetőjog,<sup>11</sup> a hírközlési jog,<sup>12</sup> az áruk,<sup>13</sup> a szolgáltatások (ezen belül kiemelten a szerencsejáték-szolgáltatások),<sup>14</sup> illetve a tőke

<sup>7</sup> Lásd például: a C-283/06. sz. KÖGÁZ és társai-ügy [ECLI:EU:C:2007:598] (helyi iparüzési adó), a C-290/05. sz. Nádasdi-ügy [ECLI:EU:C:2006:652] (regisztrációs adó), a C-96/08. sz. CIBA-ügy [ECLI:EU:C:2010:185] (szakképzési hozzájárulás), a C-409/14. sz. Schenker-ügy [ECLI:EU:C:2016:643] (jövedéki adó), a C-419/14. sz. WebMindLicenses-ügy [ECLI:EU:C:2015:832] (általános forgalmi adó), a C-75/18. sz. Vodafone Hungary-ügy (folyamatban) (ágazati különadó).

<sup>8</sup> Lásd például: a C-26/13. sz. Kásler és Káslerné Rábai-ügy [ECLI:EU:C:2014:282], a C-483/16. sz. Sziber-ügy [ECLI:EU:C:2018:367], a C-51/17. sz. OTP Bank és OTP Faktoring-ügy [ECLI:EU:C:2018:750], a C-118/17. sz. Dunai-ügy [ECLI:EU:C:2019:207].

<sup>9</sup> Lásd például: a C-695/15 PPU. sz. Mirza-ügy [ECLI:EU:C:2016:188], a C-473/16. sz. F-ügy [ECLI:EU:C:2018:36], a C-556/17. sz. Torubarov-ügy [ECLI:EU:C:2019:626].

<sup>10</sup> Lásd például: a C-527/10. sz. ERSTE Bank Hungary-ügy [ECLI:EU:C:2012:417], a C-519/12. sz. OTP Bank-ügy [ECLI:EU:C:2013:674], a C-94/14. sz. Flight Refund-ügy [ECLI:EU:C:2016:148], a C-102/15. sz. Siemens Aktiengesellschaft Österreich-ügy [ECLI:EU:C:2016:607].

<sup>11</sup> Lásd például: a C-205/09. sz. Eredics-ügy [ECLI:EU:C:2010:623], a C-390/16. sz. Lada-ügy [ECLI:EU:C:2018:532].

<sup>12</sup> Lásd például: a C-475/12. sz. UPC DTH-ügy [ECLI:EU:C:2014:285], a C-807/18. sz. Telenor Magyarország-ügy (folyamatban).

<sup>13</sup> Lásd például: a C-132/08. sz. Lidl Magyarország-ügy [ECLI:EU:C:2009:281], a C-108/09. sz. Ker-Optika-ügy [ECLI:EU:C:2010:725].

<sup>14</sup> Lásd például: a C-98/14. sz. Berlington Hungary és társai-ügy [ECLI:EU:C:2015:386], a C-49/16. sz. Unibet International-ügy [ECLI:EU:C:2017:491].



szabad mozgására,<sup>15</sup> a közbeszerzésre,<sup>16</sup> a szellemi tulajdon jogára,<sup>17</sup> a versenyjogra,<sup>18</sup> a közúti közlekedéssel kapcsolatos<sup>19</sup> vagy a közös agrárpolitikára<sup>20</sup> vonatkozó uniós jog területén. Volt példa kérelemre az adatvédelmi jog,<sup>21</sup> az unió által harmadik országok tekintetében elrendelhető szankciók<sup>22</sup> és a hulladéokra és a környezet védelmére vonatkozó uniós szabályok<sup>23</sup> kapcsán is.

Érdemes megemlíteni, hogy magyar bírák által előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelem kapcsán is sor került már az ügynevezett sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás alkalmazására,<sup>24</sup> amelyre a „szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségét” érintő ügyekben van lehetőség, jellemzően akkor, ha az ügyben érintett személy letartóztatásban vagy őrizetben van, vagy az ügy kiskorúak jogállását, elhelyezését, felügyeletét érinti, és ezért az eljárás gyors, általában 2–3 hónap alatt történő lefolytatásához különleges érdek fűződik. A menekültügyi eljárásokkal kapcsolatos ügyek hirtelen megugrása különös aktualitást adott ennek a kivételes eljárási lehetőségnek.

Bizonyos ügycsoportokban a kérelmek magas száma az általános trendeket igazolja, így például az adóügyekben vagy a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége területén jellemzően magas az átlagos kezdeményezési hajlandóság.<sup>25</sup> Hasonlóképpen, általában jellemző, hogy magas az Alapjogi Charta értelmezését kérő kérelmek száma, az Alapjogi Charta az uniós anyagi joggal összefüggésben egy újabb kapaszkodóként jelenik meg a nemzeti bíróságok számára a tagállami jog és az uniós jog összeegyeztethetőségének vizsgálata során. Egyes ügycsoportok azonban kifejezetten a magyar bíróságokhoz köthető, speciálisan magyar sajátosságként jelennek meg. Így különösen a tisztességtelen szerződési feltételekről szóló 93/13/EGK irányelv esetében a spanyol bíróságok mellett a fő utalók a magyar bíróságok. 2004 óta összesen 74 olyan ügyben született ítélet vagy végzés, amelyben az irányelv értelmezését kezdeményezték tagállami bíróságok, ezek közül 23 esetben spanyol bíróságok voltak a kérelmek felterjesztői, 21 esetben pedig magyar bíróságok. Míg az előbbieik általában jelzőlogkölcsonnel kapcsolatos végrehajtási eljárások vonatkozásában utaltak kérdéseket a Bíróság elé,

<sup>15</sup> Lásd például: a C-255/14. sz. Chmielewski-ügy [ECLI:EU:C:2015:475], a C-52/16. sz. SEGRO-ügy [ECLI:EU:C:2018:157].

<sup>16</sup> Lásd például: a C-138/08. sz. Hochtief és Linde-Kca-Dresden-ügy [ECLI:EU:C:2009:627], a C-300/17. sz. Hochtief-ügy [ECLI:EU:C:2018:635].

<sup>17</sup> Lásd például: a C-125/14. sz. Iron & Smith-ügy [ECLI:EU:C:2015:539], a C-492/16. sz. Incyte-ügy [ECLI:EU:C:2017:995].

<sup>18</sup> Lásd például: a C-32/11. sz. Allianz Hungária Biztosító és társai-ügy [ECLI:EU:C:2013:160], a C-228/18. sz. Budapest Bank és társai-ügy (folyamatban).

<sup>19</sup> Lásd például: a C-210/10. sz. Urbán-ügy [ECLI:EU:C:2012:64], a C-497/15. sz. Euro-Team-ügy [ECLI:EU:C:2017:229].

<sup>20</sup> Lásd például: a C-21/10. sz. Nagy-ügy [ECLI:EU:C:2011:505], a C-56/13. sz. Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt.-ügy [ECLI:EU:C:2014:352].

<sup>21</sup> Lásd például: a C-230/14. sz. Weltimmo-ügy [ECLI:EU:C:2015:639].

<sup>22</sup> Lásd például: a C-168/17. sz. SH-ügy [ECLI:EU:C:2019:36].

<sup>23</sup> Lásd például: a C-69/15. sz. Nutrivet-ügy [ECLI:EU:C:2016:425], a C-129/16. sz. Túrkevei Tejtermelő Kft.-ügy [ECLI:EU:C:2017:547].

<sup>24</sup> A C-695/15 PPU. sz. Mirza-ügy [ECLI:EU:C:2016:188].

<sup>25</sup> Az összes ügy viszonylatában az adózással kapcsolatos ügyek száma évente rendszeresen 50 felett van, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térséget érintő ügyek pedig 2018 vonatkozásában a korábbi évekhez mérten jelentősen – 70 fölé – emelkedtek (Az Európai Unió Bíróságának Éves Jelentése, 2018, Luxembourg, 136.)



addig a magyar bíróságok esetében a devizahitelezéssel kapcsolatos ügyek jelentenek kifejezett sajátosságot.<sup>26</sup> A spanyol és magyar bíróságokat követik a német bíróságok 8, a román és szlovák bíróságok 6-6, a lengyel bíróságok 5 felterjesztéssel. Szintén sajátos jellemző a szerencsejáték-szolgáltatással kapcsolatos ügyek gyakorisága (7). Ezen a területen alapvetően osztrák, olasz, német, finn és portugál kezdeményezésre alakult az uniós joggyakorlat.

Az előzetes döntéshozatali kezdeményezések tagállami szintű értékelésénél nem elhanyagolható szempont annak vizsgálata, hogy mennyiben arányos a kérelmeknek az alsó-, illetve felsőbbbíróságok közötti megoszlása. Amennyiben ugyanis a legfelsőbb bírói fórumok által kezdeményezett eljárások száma kiugróan magas, az alapvetően azt sugallja, hogy az ügyeket fel kell vinni jogorvoslati eljárások útján a legfelsőbb szintig ahhoz, hogy az az EUMSZ 267. cikkének (3) bekezdése alapján fennálló utalási kötelezettsége alatt a Bírósághoz forduljon. Egy ilyen arányszám azt mutatja tehát, hogy az alsóbíróságok jellemzően nem élnek megfelelő mértékben az utalási lehetőségükkel, ezáltal a magánszemélyek uniós jogi jogvédelme bizonyos értelemben nehezebben érvényesíthető. Csehországban például a két felsőbbbíróság (a közigazgatási, illetve a rendes felsőbbbíróság) 2018 végéig 42 kérelmet, míg az alsóbb fokú bíróságok összesen 27 kérelmet terjesztettek elő. Litvániában a két felsőbbbíróság 42, az alsóbb bíróságok 17 esetben éltek az előzetes döntéshozatali eljárás lehetőségével.<sup>27</sup> A magyar kérelmek azonban e tekintetben kiegyensúlyozott képet mutatnak. A Kúria (korábban mint Legfelsőbb Bíróság) a 191 kérelemből 28-at kezdeményezett, ami azt mutatja, hogy a magyar bíróságok diszkrecionális jogkörükben is meghatározó módon élnek az utalás eszközével. Erősíti ezt a képet, hogy az ítéletáblai szintről indult eljárások is csak 11-et tesznek ki.<sup>28</sup> Ami az alsóbb fokú bíróságokat illeti, meghatározó a kérelmek száma a törvényszékek, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok részéről. Itt értelemszerűen kiugró a fővárosi kezdeményezések száma: a legtöbb kérelmet valamennyi bíróság közül országosan a Fővárosi Törvényszék terjesztette elő (33), ezt követte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (30). A törvényszékek szintjén a Fővárosi Törvényszéket – jóval kevesebb kérelemmel – a Pécsi Törvényszék (Baranya Megyei Bíróság) (5), valamint a Székesfehérvári Törvényszék (4), a Budapest Környéki Törvényszék (3), a Szombathelyi Törvényszék (3), a Gyulai Törvényszék (2), a korábbi Hajdú-Bihar Megyei Bíróság (2), a Tatabányai Törvényszék (1), a Balassagyarmati Törvényszék (1) követik. A vidéki városi bíróságok közül a Szombathelyi Városi Bíróság az, amelyik már két ízben kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást.

## A magyar előzetes döntéshozatali kérelmek típusai

Az EUMSZ 267. cikke értelmében a nemzeti bíróságok két típusú kérdést tehetnek fel a Bíróságnak: egyrészről kérhetik a Szerződések vagy a másodlagos jogforrások

<sup>26</sup> Kiseb mértékben román bíróságok is utaltak kérdéseket a devizahitelezéssel kapcsolatban a Bíróság elé.

<sup>27</sup> Az Európai Unió Bíróságának Éves Jelentése, 2018, Luxembourg, 151.

<sup>28</sup> 8 kérelem a Fővárosi Ítéletáblától, 2 kérelem a Szegedi Ítéletáblától és 1 a Győri Ítéletáblától.



értelmezését, másrésztől rákérdezhetnek az egyes másodlagos jogforrások érvényességére. Ez utóbbi egyébként ritkább, a 2004 és 2019 májusa között előterjesztett magyar kérelmek egyike sem firtatta az uniós jogi aktus érvényességét. Éppen ezért az uniós jogforrások, a Szerződések értelmezésére irányuló kérelmek tekintetében lehetséges csak csoportokat, kategóriákat felállítani, azonosítani.

Az értelmezési kérdéseket céljuk szerint alapvetően három nagyobb csoportra bonthatjuk. Az első csoportba tartoznak azok a kérdések, amelyek közvetlen és közvetett célja is egyaránt egy uniós jogi rendelkezés tényleges értelmének megvilágítása, anélkül, hogy azzal összefüggésben felmerülne nemzeti jogszabályok uniós joggal való összeegyeztethetőségének kérdése.<sup>29</sup> Meglepő módon az ilyen kérdések általában és a magyar kérelmek tekintetében is némileg kisebb arányt képviselnek az olyan kérelmekhez képest, amelyek nemzeti jogszabályok vagy jogalkalmazás uniós joggal való összhangjával kapcsolatosan fogalmazódnak meg. A magyar kérelmek esetében 65 olyan kérelem van, amely ebbe az első csoportba sorolható. Az ilyen kérdések elsősorban – de nem kizárólag – uniós rendeletek alkalmazásával összefüggésben felmerülő értelmezési kérdéseket jelentenek. Az előzetes döntéshozatali kezdeményezések zöme a második csoportba tartozik. Ezek olyan kérelmek, amelyek az uniós joganyag értelmezésén keresztül valójában a nemzeti jogszabályok uniós jogi konformitását kérdőjelezzik meg. A magyar kérelmek esetében ezek száma 107. Ide tartozik számos adózást érintő előzetes döntéshozatali eljárás, elsősorban az egyes adónemeket, adófajtákat érintőek, mint a regisztrációs adóval kapcsolatos, az iparüzési adót vagy kiskereskedelmi különadót érintő eljárás, de itt említhetők az online szerencsejáték-szabályozással kapcsolatos ügyek,<sup>30</sup> a devizahitelezéssel kapcsolatos ügyek azon része, amelyek nem az irányelvi fogalmak tartalmát, hanem a devizahitelezési válságra reagálni kívánó magyar jogszabályok összeegyeztethetőségét kívánta felderíteni, illetve ugyancsak az utóbbi időszak menedékjoggal kapcsolatban kezdeményezett eljárásai.<sup>31</sup> A harmadik csoport ehhez igen hasonló, azonban nem jogszabályok, hanem hatósági gyakorlat, kisebb mértékben bírói gyakorlat vonatkozásában veti fel az összeegyeztethetőség kérdését. A magyar ügyek között viszonylag magas az olyan kérelmek aránya (18), amelyek kizárólag a hatósági gyakorlat megfelelőségére kérdeznek rá, a jogszabályi környezet megkérdőjelezése nélkül. A kérdések elsősorban menekültügyi<sup>32</sup> vagy adóhatósági eljárások,<sup>33</sup> illetve közigazgatási hatóságok

<sup>29</sup> Lásd például: a C-39/19. sz. és C-807/18. sz. Telenor Magyarország egyesített ügyek (folyamatban) vagy a C-754/18. sz. Ryanair Designated Activity Company-ügy (folyamatban), a C-519/18. sz. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal-ügy (folyamatban), a C-451/18. sz. Tibor-Trans-ügy [ECLI:EU:C:2019:635], de ide tartozik a devizahitelezéssel kapcsolatos ügyek egy része is, amelyek nincsenek összefüggésben a kérdést rendező magyar jogszabályok közvetett értelmezésével.

<sup>30</sup> A C-49/16. sz. Unibet International-ügy [ECLI:EU:C:2017:491] és a C-3/17. sz. Sporting Odds-ügy [ECLI:EU:C:2018:130].

<sup>31</sup> A C-556/17. sz. Torubarov-ügy [ECLI:EU:C:2019:626], a C-406/18. sz. PG-ügy (folyamatban), a C-564/18. sz. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal-ügy (folyamatban).

<sup>32</sup> C-473/16. sz. F-ügy [ECLI:EU:C:2018:36].

<sup>33</sup> A C-276/18. sz. KrakVet-ügy (folyamatban), C-189/18.sz. Glencore Agriculture Hungary-ügy (folyamatban), C-13/18. sz. Sole-Mizo-ügy (folyamatban), C-691/17. sz. Porr-ügy [ECLI:EU:C:2019:327], C-446/15. sz. Signum-ügy [ECLI:EU:C:2016:869], C-324/11. sz. Tóth Gábor-ügy [ECLI:EU:C:2012:549], C-273/11. sz. Mecsek-Gabona Kft.-ügy [ECLI:EU:C:2012:547], C-80/11. sz. Mahagében és C-142/11. sz. Dávid egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2012:373].



által hozott állategészségügyi védőintézkedések<sup>34</sup> kapcsán jelentkeztek. A bírói joggyakorlat esetében elsősorban egyes büntetőjogi tárgyú kezdeményezések említhetők.<sup>35</sup>

Mind a második, mind pedig a harmadik csoport esetében azonosíthatók olyan kérelmek, amelyek egy más megközelítésű csoportosításban akár önálló kategóriát is alkothatnak. Ezekben a magyar bíróságok nem kifejezett uniós joghelyek értelmezését kezdeményezik, hanem a Bíróság által kialakított vagy életre hívott jogelvek érvényesülésének kritériumait kéri meghatározni. Egyértelműen ide tartoznak a felsőbíróság uniós jogsértése kapcsán a *Köbler*-doktrína alapján fennálló kártérítési kötelezettség magyarországi érvényesülésével kapcsolatos ügyek<sup>36</sup> vagy az uniós jogba ütköző adók visszatérítésére vonatkozó *San Giorgio*-elv fényében a jogalap nélküli gazdagodás és az adóáthárítás konkrét összefüggéseivel foglalkozó utalás.<sup>37</sup>

Ismét más megközelítésben külön csoportként azonosíthatók azok az ügyek, amelyekben a magyar bíróságok egy adott téma kapcsán újra és újra megkeresik a Bíróságot mindaddig, amíg az nem ad megfelelő válaszokat kérdéseikre vagy az eljárásokkal fel nem térképezik a teljes problémakört. Ezek a kezdeményezések nevezhetők egyfajta reflektív utalásoknak, mivel a megválaszolandó kérdések általában korábbi ügyekben már feltett kérdésekkel állnak szoros összefüggésben vagy a korábban meghozott európai bírósági ítélet további értelmezésének kezdeményezésére irányulnak, azokra reflektálnak. Ebbe a csoportba tartozik a palesztin menekültek jogállásával kapcsolatos két egymást követő eljárás,<sup>38</sup> a már említett online szerencsejáték-szabályozással kapcsolatos több eljárás,<sup>39</sup> az áfalevonás megtagadhatóságát érintő nagyszámú előzetes döntéshozatali eljárás,<sup>40</sup> a gazdasági társaságok székhely-áthelyezésével, illetve határon átlépő átalakulásával összefüggő két, egymást követő eljárás<sup>41</sup> vagy a már szintén említett, az utóbbi időszakban a devizahiteles szerződésekkel és az azokra vonatkozó magyar jogalkalmazással és szabályozással kapcsolatosan előterjesztett ügyek.<sup>42</sup> Kimondottan ez utóbbi ügyekben kísérhető figyelemmel, hogy folyamatában hogyan húzza meg a Bíróság az értelmezésének határait, milyen módon próbálja az utalási hullámot mederbe terelni, illetve hogyan jelöli ki azokat a kérdéseket, amelyeket már kifejezetten a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozó alkalmazási kérdésnek tart.

Ugyancsak érdekes, hogy a magyar bírák nem egyszer olyan kérdéskörben indítanak előzetes döntéshozatali eljárást, amely már az Európai Bizottság figyelmét is

<sup>34</sup> C-56/13. sz. Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt.-ügy [ECLI:EU:C:2014:352].

<sup>35</sup> A C-25/15. sz. Balogh-ügy [ECLI:EU:C:2016:423] és a C-390/16. sz. Lada-ügy [ECLI:EU:C:2018:532].

<sup>36</sup> C-620/17. sz. Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe-ügy [ECLI:EU:C:2019:630], C-362/18. sz. Hochtief-ügy (folyamatban).

<sup>37</sup> C-191/12. sz. Alakor-ügy [ECLI:EU:C:2012:315].

<sup>38</sup> A C-31/09. sz. Bolbol-ügy [ECLI:EU:C:2010:351] és a C-364/11. sz. Abed El Karem El Kott és társai-ügy [ECLI:EU:C:2012:826].

<sup>39</sup> A C-49/16. sz. Unibet International-ügy [ECLI:EU:C:2017:491] és a C-3/17. sz. Sporting Odds-ügy [ECLI:EU:C:2018:130].

<sup>40</sup> Lásd például: a C-368/09. sz. Pannon Gép Centrum-ügy [ECLI:EU:C:2010:441], a C-80/11. sz. Mahagében-ügy [ECLI:EU:C:2012:373], vagy a közelmúltból a C-691/17. sz. PORR Építési Kft.-ügy [ECLI:EU:C:2019:327].

<sup>41</sup> A C-210/06. sz. Cartesio-ügy [ECLI:EU:C:2008:723], C-378/10. sz. Vale-ügy [ECLI:EU:C:2012:440].

<sup>42</sup> Lásd például: a C-26/13. sz. Káslér és Káslerné Rábai-ügy [ECLI:EU:C:2014:282], a C-483/16. sz. Sziber-ügy [ECLI:EU:C:2018:367], a C-51/17. sz. OTP Bank és OTP Faktoring-ügy [ECLI:EU:C:2018:750], a C-118/17. sz. Dunai-ügy [ECLI:EU:C:2019:207].





felkeltette, és amellyel kapcsolatban már EU Pilot eljárást vagy kötelezettségszegési eljárást is indított. Ilyen párhuzamos eljárásokra példa évekkal korábbról a regisztrációs adó ügye, amelyben a kötelezettségszegési eljárás nem jutott bírósági szakaszba,<sup>43</sup> a közelmúltból pedig a mezőgazdasági földeken fennálló haszonélvezeti jogok törlését elrendelő szabályozással kapcsolatos előzetes döntéshozatali eljárások,<sup>44</sup> és a kötelezettségszegési eljárás esete. Némileg hasonló volt a helyzet a már említett online szerencsejáték-szervezéssel kapcsolatos eljárások<sup>45</sup> esetében, ahol a Bizottság folyamatosan figyelemmel követte a magyar szabályozás alakulását, bár a kötelezettségszegési eljárást nem vitte tovább. Számos esetben, bár nem különösebben következetes rendszerességgel, a Bizottság előzetes döntéshozatali ügyekben hozott ítélet nyomán kifejezetten felhívta Magyarországot, hogy tegyen eleget az ítéletben foglaltaknak, és figyelemmel követte az ítélet végrehajtását. Erre példa a kontaktlencsék online forgalmazásának korlátozását érintő eljárás,<sup>46</sup> illetve a határon átlépő készpénz bejelentésének elmulasztására vonatkozó szankciók arányosságával kapcsolatos eljárás.<sup>47</sup>

Végül arra is van példa, hogy az előzetes döntéshozatali eljárások és a kötelezettségszegési eljárások egy témakör kapcsán egymást követik. Ilyen eset az úgynevezett negatív áfa ügye, amelyben először egy kötelezettségszegési eljárásban hozott ítélet<sup>48</sup> megállapította a magyar szabályozás nem megfelelő voltát, ezt követően egy előzetes döntéshozatali eljárásban hozott végzés rögzítette az elmarasztalt szabályozás alapján visszatartott áfára vonatkozóan az érintett adózók kamathoz való jogát,<sup>49</sup> végül egy jelenleg is folyamatban lévő előzetes döntéshozatali eljárásban a kamat mértékéről és számítási módjáról zajlik a vita.<sup>50</sup>

Még bonyolultabb ügycsoportot képeznek, és az európai bírósági eljárások más jellegű lehetséges kapcsolódásaira mutatnak rá az árbevétel-alapú sávosan progresszív adókkal kapcsolatos magyar ügyek. A 2010-ben bevezetett és 2012-ig alkalmazott ágazati különadót a Bizottság kötelezettségszegési eljárásokban is vizsgálta, azonban ezeket egyrészt lezárta, miután a Bíróság egy előzetes döntéshozatali ügyben megvizsgálta a különadó kiskereskedelmi ágazatot érintő részét.<sup>51</sup> Illetve a távközlési ágazatot érintő keresetét visszavonta,<sup>52</sup> miután párhuzamos ügyekben kiderült, hogy a kereset nem megalapozott. Ehhez képest 2015-ben a hasonló szerkezetű reklámadót állami támogatási eljárásban kezdte vizsgálni, és azt tiltott állami támogatásnak minősítette, amit Magyarország a Törvényszék előtt megtámadott.<sup>53</sup> Közben 2018-ban részben az állami

<sup>43</sup> A C-290/05. sz. Nádasdi-ügy [ECLI:EU:C:2006:652].

<sup>44</sup> A C-52/16. sz. SEGRO-ügy [ECLI:EU:C:2018:157] és a C-235/17. sz. Bizottság kontra Magyarország-ügy [ECLI:EU:C:2019:432].

<sup>45</sup> A C-49/16. sz. Unibet International-ügy [ECLI:EU:C:2017:491], a C-3/17. sz. Sporting Odds-ügy [ECLI:EU:C:2018:130].

<sup>46</sup> A C-108/09. sz. Ker-Optika-ügy [ECLI:EU:C:2010:725].

<sup>47</sup> A C-255/14. sz. Chmielewski-ügy [ECLI:EU:C:2015:475].

<sup>48</sup> A C-274/10. sz. Bizottság kontra Magyarország-ügy [ECLI:EU:C:2011:530].

<sup>49</sup> A C-654/13. sz. Delphi-ügy [ECLI:EU:C:2014:2127].

<sup>50</sup> A C-13/18. sz. Sole-Mizo-ügy (folyamatban).

<sup>51</sup> A C-385/12. sz. Hervis-ügy [ECLI:EU:2014:47].

<sup>52</sup> A C-462/12. sz. Bizottság kontra Magyarország-ügy [ECLI:EU:C:2013:818].

<sup>53</sup> A T-20/17. sz. Magyarország kontra Bizottság-ügy [ECLI:EU:T:2019:448].



támogatási problémakör kapcsán újabb előzetes döntéshozatali eljárások indultak<sup>54</sup> a 2010–2012 között alkalmazott ágazati különadó kapcsán, ezekben az eljárásokban 2019 őszén várható ítélet. Egy további előzetes döntéshozatali eljárás a reklámadó kapcsán az adóhatósághoz történő bejelentkezés elmulasztása esetén alkalmazott szankciók megfelelőségét veti fel.<sup>55</sup>

## A magyar kérelmek milyensége

Egy előzetes döntéshozatali kérelem minőségét nehéz megítélni. A kérelmek elsődleges fokmérője az, hogy a tagállami bíró egyáltalán olyan kérdéseket fogalmaz-e meg, amelyek megválaszolása valóban a Bíróság hatáskörébe tartozik, illetve hogy úgy fogalmazza-e meg azokat a ténybeli és jogi háttér megfelelő bemutatásával együtt, hogy a Bíróság hasznos választ tudjon adni.

Ebből a szempontból mindenekelőtt érdemes áttekinteni, hogy a magyar előzetes döntéshozatali kérelmek közül hányat és miért utasított el a Bíróság elfogadhatatlanság okán. A vizsgált 191 ügyből már lezárt 162 ügyben 17 kérelmet minősített a Bíróság teljes egészében elfogadhatatlannak vagy hatáskör hiánya miatt, vagy pedig azért, mert nem tartotta a ténybeli, illetve jogszabályi hátteret kellően feltártnak ahhoz, hogy a kérdést megválaszolja vagy megválaszolhassa. Ez az összes kérelem 1/10-énél valamivel nagyobb arányt képviselve nem kiugróan magas szám, ennek ellenére érdemes az elfogadhatatlanság okait közelebbről is megvizsgálni.

A hatáskör hiányát megállapító végzés oka lehet az, hogy a feltett kérdés olyan tényálláshoz kapcsolódik, amely a csatlakozást megelőzően keletkezett,<sup>56</sup> vagy amelyben nem azonosítható uniós vonatkozás, például az alapszabadságok tekintetében határon átlépő elem.<sup>57</sup> Az ilyen határozatok nagyobb része (10 végzés) azonban olyan eljárásokban született, amelyekben a magyar bíróság az Alapjogi Charta rendelkezésének értelmezését szorgalmazta olyan tényállási elemek mellett, amelyek esetében nem állapítható meg uniós hatáskör, amelyek nem az uniós jog tagállami végrehajtása során merülnek fel.<sup>58</sup> További két ügyben egyes kérdések vonatkozásában nem tartotta a Bíróság alkalmazandónak a Charta előírásait.<sup>59</sup> A Charta jogforrási szerepének és hatáskörének, illetve az alapjogok uniós jogban való érvényesülési módjának ilyenfajta félreértése elsősorban a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését, így a Charta kötelezővé válását közvetlenül követő időszakban – 2012 és 2014 között – volt tapasztalható, amikor még a Charta tárgyi hatályát jogalkalmazói szinten feltehetően némi bizonytalanság övezte,

<sup>54</sup> A C-75/18. sz. Vodafone Hungary-ügy (folyamatban) és a C-323/18. sz. Tesco-Globál Áruházak-ügy (folyamatban).

<sup>55</sup> A C-482/18. sz. Google Ireland-ügy (folyamatban).

<sup>56</sup> A C-302/04. sz. Ynos-ügy [ECLI:EU:C:2006:9].

<sup>57</sup> A C-24/18. sz. Bán István-ügy [ECLI:EU:C:2018:376].

<sup>58</sup> A C-199/14. sz. Kársz-ügy [ECLI:EU:C:2014:2243], a C-45/14. sz. Balázs-ügy [ECLI:EU:C:2014:2021], a C-332/13. sz. Weigl-ügy [ECLI:EU:C:2014:31], a C-614/12. sz. Dutka és C-10/13. Sajtos egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2014:30], C-526/12. sz. Ványai, C-491/12. sz. Szabadosné, C-490/12 Gálóczi, C-489/12. sz. Bősörményi, C-488/12. sz. Nagy egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2013:703], C-328/04. sz. Vajnai-ügy [ECLI:EU:C:2005:596].

<sup>59</sup> C-56/13. sz. Érsekcsanád-ügy [ECLI:EU:C:2014:352], C-483/16. sz. Sziber-ügy [ECLI:EU:C:2018:367].



és sok szempontból egy újabb kapaszkodónak látszott a tagállami jog, illetve joggyakorlat egyes elemeinek megkérdőjelezéséhez. Bár Varju Márton álláspontja szerint jóval a csatlakozást követően indult eljárásokban a Charta értelmezését kezdeményező rossz gyakorlatok már nem kezelhetők engedékenységgel. (Varju, 2016:157) Az elutasított kérelmek mellett, a teljes képhez ugyanakkor az is hozzátartozik, hogy a lezárt ügyek közül már 11 esetben ténylegesen értelmezte a Charta egyes rendelkezéseit a Bíróság magyar előterjesztésre és további nyolc ilyen eljárás van folyamatban.

Ami a nemzeti bíróság előtt fekvő ügy ténybeli és jogi háttérének bemutatását illeti, a Bíróság ítéleteiben következetesen hangsúlyozza, hogy ennek megfelelő volta feltétele annak, hogy a nemzeti bíróság számára hasznos választ tudjon adni, ugyanis a Bíróság kizárólag a nemzeti bíróság által rendelkezésére bocsátott tények alapján határozhat az uniós jogi előírás értelmezéséről.<sup>60</sup> Erre vonatkozóan a Bíróság Eljárási Szabályzatának 94. cikke általános, míg a nemzeti bíróságoknak szóló ajánlása (a továbbiakban: Ajánlások)<sup>61</sup> részletes instrukciókat ad, amelyek követése valamennyi tagállami bíróság számára indokolt annak érdekében, hogy elkerülhetők legyenek azok az esetek, amikor a Bíróság a kezdeményező kérelem valamilyen hiányossága miatt utasítja el az ügy érdemi tárgyalását. Ezen elvárás konkrét tartalmát illetően azonban a fenti dokumentumok igen kevés és szűkszavú eligazítást adnak az előterjesztő bíróságok számára. Az Ajánlások 15. pontja azt javasolja a nemzeti bírónak, hogy ismertessék az ügyben alkalmazandó nemzeti jogi rendelkezések tartalmát és – adott esetben – a vonatkozó ítélkezési gyakorlatot. A 16. pont, valamint az Ajánlásnak 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 ismertetnie. Mind a jogi, mind pedig a ténybeli elemek tekintetében ezeket 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 kiindulópontot. Az Ajánlások arról nem szólnak, hogy ezeknek az ismertetéseknek milyen mértékűnek kell lenniük azontúl, hogy a pontos és felesleges adatoktól mentes megfogalmazás az elvárt.<sup>62</sup> Ez nyilvánvalóan a nemzeti bíróra van bízva, aki az ügy körülményeire és az értelmezéssel érintett uniós joghelyre tekintettel fog dönteni arról, hogy mennyi teret enged ennek az ismertetésnek. Figyelemmel azonban arra, az Ajánlások által is megfogalmazott elvárásra is, hogy a kérelem lehetőség szerint ne legyen hosszabb, mint tíz oldal,<sup>63</sup> a nemzeti bíró meglehetősen szűkös terjedelmi korlátok közé van szorítva.

A ténybeli háttér, a vonatkozó uniós és nemzeti jog feltárásán felül az is elvárás, hogy a tagállami bíró indokolja meg azt, hogy miért szükséges az általa feltett kérdések Bíróság általi megválaszolása. Ezek a szempontok természetesen összefüggenek egymással. Előfordulhat, hogy a szükségesség azért nem támasztható alá, mert a feltett kérdés

<sup>60</sup> Lásd például a magyar ügyek közül a C-489/18. sz. Farmland-ügyben hozott végzés [ECLI:EU:C:2019:19] 22. pontját.

<sup>61</sup> Ajánlások a nemzeti bíróságok figyelmébe az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozóan, HL 2018, C 257, 1. o.

<sup>62</sup> Az Ajánlások 14. pontja.

<sup>63</sup> Az Ajánlások 14. pontja.



és a vonatkozó nemzeti jogi előírás vagy a ténybeli háttér közötti kapcsolat nem elég egyértelmű<sup>64</sup> vagy nem meggyőző, hogy az adott tényállás miért tartozna a vonatkozó uniós jogi szabályozás alá.<sup>65</sup> Más esetben a nemzeti jogi háttér ismertetése hiányos.<sup>66</sup> A devizahitelezéssel kapcsolatos ügyek egy részében a rendkívül részletes, már inkább alkalmazási jellegű kérdések egy részét így hátrította el a Bíróság.<sup>67</sup> Ugyanígy nem válaszolja meg a Bíróság azokat a kérdéseket, amelyek hipotetikusak,<sup>68</sup> vagyis amelyek esetében nem azonosítható tényleges kapcsolat a feltett kérdés és a vázolt tényállás között. A hiányos ténybeli háttér nemcsak a kérelem elfogadhatatlanná nyilvánításához vezethet, de – ahogyan ez egy magyar bevándorlási tárgyú ügyben meg is történt – alapja lehet sürgősségi előzetes döntéshozatali kérelem elutasításának is.<sup>69</sup> Szemmel láthatóan a Bíróság – feltehetően a kérelmek számának fokozatos emelkedése okán is – az utóbbi időben egyre szigorúbb a ténybeli és jogi háttér feltárása tekintetében,<sup>70</sup> és ez a szigor a főtanácsnoki indítványokban is tükröződik.<sup>71</sup> Az Ajánlások 2018. évi változata 15. pontjában arra is felhívja már a figyelmet, hogy amennyiben a ténybeli háttér, a nemzeti jog, illetve a szükségesség hármas követelménye közül akár egy is hiányzik, az a kérelem elfogadhatatlanságához vezet.

Az elfogadhatatlan kérelmek mellett minőségi mutatóként szolgálhat azon kérelmeknek az összes utaláshoz mért aránya, amelyek esetében a Bíróság az Eljárási Szabályzat 99. cikke értelmében azért határozott végzéssel, mert abban a tagállami bíróság olyan kérdéseket vetett fel, amelyeket a rendelkezésre álló európai bírósági joggyakorlat alapján maga is megválaszolhatott volna. Az indokolt végzéssel lezárt ügyek azt jelzik, hogy a tagállami bíró valójában indokolatlanul, feleslegesen fordult a Bírósághoz. Egy 2004–2014 áprilisa közötti időszak tekintetében a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott országok gyakorlatát vizsgáló kutatás a magyar kérelmek esetében viszonylag magas arányszámot, 28%-ot mutatott ki, míg a lengyel vagy bolgár utalások esetében ez 12%, a cseh kérelmek vonatkozásában 13%, a román eljárások tekintetében viszont kiugróan magas, 63%. (Kornezov, 2015:246)

A kérdésfeltevések értékelése tekintetében szempont lehet az is, hogy mekkora azoknak az ügyeknek a száma, amelyeket a Bíróság nagytanácsban tárgyal, vagyis olyanoknak ítél, amelyek komplex vagy újszerű jogi kérdéseket vetnek fel, amelyek megítélése nem egyszerű. A lezárt ügyek tekintetében 8 ilyen magyar kérelemről beszélhetünk. Ugyanekkora a szám a lengyel, illetve román (2007-től) előzetes döntéshozatali kérelmek esetében, míg a bolgár ügyek (2007-től) közül 6, a cseh ügyek közül 5, a szlovák

<sup>64</sup> C-489/18. sz. Farmland-ügy [ECLI:EU:C:2019:19], C-366/14. sz. Herrenknecht-ügy [ECLI:EU:C:2014:2353].

<sup>65</sup> C-227/18. sz. VE-ügyben hozott végzés [ECLI:EU:C:2018:891] 47-48. pontja.

<sup>66</sup> C-356/14. sz. Hunland Trade-ügy [ECLI:EU:C:2014:2340].

<sup>67</sup> A C-259/17. sz. Rózsavölgyi-ügy [ECLI:EU:C:2017:905], C-232/17. sz. VE-ügy [ECLI:EU:C:2017:907].

<sup>68</sup> A C-204/14. sz. Szabó-ügy [ECLI:EU:C:2014:2220].

<sup>69</sup> A C-564/18. sz. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba) ügy (folyamatban).

<sup>70</sup> Az Eljárási Szabályzat 94. cikkének maradéktalan érvényre juttatásának kötelezettsége a nemzeti joggal összefüggésben egy bolgár előzetes döntéshozatali eljárásban, a C-614/14. sz. Ognyanov-ügyben [ECLI:EU:C:2016:514] merült fel. Erre nézve lásd: Francisco Pereira Coutinho: Protecting the Jewel in the Crown: The Ognyanov case and the Preliminary Ruling Procedure, European Papers, Vol. 2, 2017, pp. 393-401.

<sup>71</sup> Az elfogadhatatlanság mellett érvelt Wahl főtanácsnok a ténybeli és jogi háttér feltártságának elégtelensége okán a C-483/16. sz. Sziber-ügyben [ECLI:EU:C:2018:9], amelyet a végül a Bíróság elfogadhatónak tartott.



kérelmek közül pedig 3 került a nagytanács elé. Ugyanebben az időszakban (2004–2019) viszont az Ausztriából érkező kérelmek közül 23-at tárgyalt a Bíróság nagytanácsi formációban.

A kérelmek általános megítélése szempontjából nehéz egyértelmű fogódzókot adni ahhoz, hogy milyen legyen egy jól megfogalmazott kérdés, amelyre az ügy szempontjából valóban hasznos válasz adható a Bíróság részéről. Az előzetes döntéshozatali eljárásról írt átfogó monográfiájukban Broberg és Fenger óva intik a bírákat attól, hogy túl átfogó, kevés konkrétumot tartalmazó kérdéseket fogalmazzanak meg, de attól is, hogy mindenre kiterjedő, számos alkérdést magukba foglaló kérelmeket juttassanak el a Bírósághoz (Broberg–Fenger, 2014). A magyar kérelmek – ha azokkal kapcsolatban bármilyen kritika megfogalmazható – inkább az utóbbi hibába esnek. Bizonyosan akadnak olyan esetek, amikor a körütekintő, minden vonatkozásra kiterjedő, részletes, sok esetben szubszidiárius kérdések feltétele indokolt, különösen arra tekintettel, hogy a tagállami bíró feltehetően meg kívánja ragadni az alkalmat, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásban alaposan körbejárja az ügygel összefüggő értelmezési lehetőségek különböző aspektusait. Ugyanakkor az olyan esetekben, amikor a Bíróság ítéletében a gyakran tíz feletti kérdéseket összevontan kezeli, és 2-3 válaszban rendezi, mindenképpen felmerül a koncentráltabb, fókuszáltabb kérdésfeltevés igénye.<sup>72</sup>

Talán nem kézenfekvő, de fontos szempont a kérdések megfogalmazásánál az is, hogy azokat az európai bírósági bírák – legalábbis a magyar előterjesztések esetében – nem eredetiben, hanem fordításban fogják megismerni és értelmezni, ezért azoknak indokolt kerülniük a terjedős megfogalmazást, a túlságosan összetett mondatszerkezetet és minden olyan megoldást, ami nehezzé teszi a kérdés megfelelő lefordítását.<sup>73</sup> Ami a soknyelvű jogrendszerben való működést illeti, néhány magyar előterjesztés esetében tapasztalható, hogy az eljáró bíró – feltételezhetően óvatosságból – a kérdésben szereplő kulcsfogalmakat nemcsak magyarul, hanem angolul is megjelölte a kérelemben, vagy kérdésének egy részében a vonatkozó uniós jogszabályt eleve angolul idézte.<sup>74</sup>

## A magyar előzetes döntéshozatali kérelmek nemzetközi visszhangja

Az előzetes döntéshozatali eljárásokban hozott ítéletek elsődleges hatásukat értelemszerűen abban az ügyben fejtik ki, amelyben az értelmezési kérdés felmerült.

<sup>72</sup> Lásd például a Sziber-ügyben feltett első és három alkérdésből álló második kérdést a Bíróság együttesen vizsgálta és válaszolta meg, a C-419/14. sz. WebMindLicenses-ügyben feltett 17 kérdést a bíróság részletes válaszában négy nagyobb csoportra bontva együttesen értékelte. A részletes és nagyszámú kérdést tartalmazó előterjesztések egy részét a Bíróság elfogadhatatlanság okán elutasította, így a 14 kérdést tartalmazó C-259/17. sz. Rózsavölgyi-ügyben tett előterjesztést, a 16 kérdést tartalmazó C-232/17. sz. VE-ügyben tett előterjesztést.

<sup>73</sup> A túlságosan összetett, nehézkes kérdésekre lásd például a Rózsavölgyi- vagy a Sziber-ügyekben tett előterjesztéseket.

<sup>74</sup> Lásd például: a C-519/18. sz. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal-ügy (folyamatban), a C-208/15. sz. Stock 94. sz. ügy [ECLI:EU:C:2016:936], a C-526/12. sz. Ványai-ügy és a C-491/12. sz. Szabadosné Bay-ügy [ECLI:EU:C:2013:703].



Másodsorban – azokban az ügyekben, amelyekben a nemzeti jog vagy jogalkalmazás uniós joggal való összhangja mentén jelentkezett az értelmezési kérdés – jogalkotási, jogszabálymódosítási kényszert eredményezhetnek, illetve előidézhetik a hatósági, bírósági joggyakorlat változását. Ezek mind a tagállami szinten zajló és végbemenő hatások. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a Bíróság ítéleteiben foglalt értelmezések ugyanolyan kötelező erővel bírnak valamennyi tagállamban és valamennyi tagállami bíróság, hatóság tekintetében is. Ebből a szempontból nemzetközi visszahangja azoknak az ügyeknek van, amelyekben az érintett uniós jogi rendelkezés újfajta értelmezése jelenik meg, ami az adott jogterület számára meghatározó relevanciával bír.

Röviden érdemes áttekinteni, hogy melyek voltak azok a magyar előzetes döntéshozatali ügyek, amelyek a nemzetközi szakirodalomban, szakmai fórumokon viszonylag nagy visszhanggal bírtak, és alapvetően hozzájárultak az uniós jog európai bírósági alakításához, fejlesztéséhez. Valójában már az első magyar előzetes döntéshozatali eljárást, az *Ynos*-ügyet<sup>75</sup> idesorolhatjuk, hiszen meglepő módon a korábbi csatlakozások ellenére ez volt az első olyan határozata a Bíróságnak, amelyben egyértelműen tisztázta az uniós jog és a csatlakozást megelőzően keletkezett tényállások viszonyát, és amely később további, az uniós jog alkalmazásának időbeli hatályával kapcsolatos utalásokhoz vezetett a régióból. Egyértelműen ebbe a csoportba tartozik a Bíróságot korábbi joggyakorlata felülírására készített kísérlet a *Cartesio*-ügyben tett utalással a gazdasági társaságok székhelyének áthelyezéséről, és annak következményügye, a *Vale*-ügy.<sup>76</sup> A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról szóló kerethatározat alkalmazásában a sértett fogalmának tisztázása szempontjából meghatározó jelentőségű volt az *Eredics*-ügy.<sup>77</sup> Szintén az uniós jog hatályának érvényesülése szempontjából, ezúttal a nemzeti hatáskörben az uniós jog alapján kialakított szabályozás tekintetében fennálló európai bírósági értelmezési jogkör vonatkozásában volt jelentős az *Allianz*-ügy,<sup>78</sup> amely egyébként az uniós versenyjogban a „cél szerinti korlátozás” fogalmának további tisztázásához is hozzájárult. Külön csoportot alkotnak a már említett, az áfa (héta)-levonási jog korlátozásával, az adómentesség megvonásával, illetve a joggal való visszaélés bizonyíthatóságával kapcsolatos ügyek (*Mahagében*-ügy, *Tóth*-ügy, *Dávid*-ügy, *Hardimpex*-ügy, *Signum Alfa Sped*-ügy, *MVM*-ügy, *Mecsek-Gabona*-ügy, *BDV Hungary Trading*-ügy, *WebMindLicenses*-ügy),<sup>79</sup> amelyek nemcsak a magyar adóhatósági gyakorlatra voltak hatással, hanem meghatározó módon hozzájárultak a hatodik héairányelv egyes rendelkezéseinek tisztázásához. A határon átlépő hírközlési szolgáltatások megítélése szempontjából említésre érdemes a *UPC DTH*-ügy,<sup>80</sup>

<sup>75</sup> C-302/04. sz. *Ynos*-ügy [ECLI:EU:C:2006:9].

<sup>76</sup> C-210/06. sz. *Cartesio*-ügy [ECLI:EU:C:2008:723], C-378/10. sz. *Vale*-ügy [ECLI:EU:C:2012:440].

<sup>77</sup> C-205/09. sz. *Eredics*-ügy [ECLI:EU:C:2010:623].

<sup>78</sup> C-32/11. sz. *Allianz*-ügy [ECLI:EU:C:2013:160].

<sup>79</sup> C-80/11. sz. *Mahagében* és C-142/11. sz. *Dávid* egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2012:373], C-324/11. sz. *Tóth*-ügy [ECLI:EU:C:2012:549], C-273/11. sz. *Mecsek Gabona Kft.*-ügy [ECLI:EU:C:2012:547], C-444/12. sz. *Hardimpex*-ügy [ECLI:EU:C:2013:318] C-446/15. sz. *Signum*-ügy [ECLI:EU:C:2016:869], C-28/16. sz. *MVM*-ügy [ECLI:EU:C:2017:7], C-273/11. sz. *Mecsek Gabona Kft.*-ügy [ECLI:EU:C:2012:547], C-563/12. sz. *BDV Hungary Trading*-ügy [ECLI:EU:C:2013:854], C-419/14. sz. *WebMindLicenses*-ügy [ECLI:EU:C:2015:832].

<sup>80</sup> C-475/12. sz. *UPC DTH*-ügy [ECLI:EU:C:2014:285].



míg a megtévesztő kereskedelmi gyakorlatok tekintetében a *UPC Magyarország-ügy*<sup>81</sup> tisztázta, hogy egyetlen fogyasztót érintő megtévesztés is minősülhet gyakorlatnak. A *Weltimmo-ügy*<sup>82</sup> az uniós adatvédelmi szabályozás kapcsán felmerült, eddig tisztázatlan joghatósági kérdésekre adott választ az anyavállalat és leányvállalat vonatkozásában. A menekültügy területén mérőföldkőnek számított a palesztin menekültek jogállását tisztázó *El Karem El Kott-ügy*,<sup>83</sup> a Dublin III rendelet kapcsán a biztonságos harmadik országba való küldés jogának gyakorlását kibontó *Mirza-ügy*,<sup>84</sup> valamint a menekültügyi eljárásban a menedékkérő szexuális irányultsága vizsgálatának határait megvonó *F-ügy*.<sup>85</sup>

## Záró gondolatok

Az uniós tagság első 15 éve jól mutatja, hogy az uniós jog magyarországi alkalmazásába megfelelően beépült az előzetes döntéshozatali eljárás igénybevételének lehetősége. Ezt nemcsak a kérelmek magas száma jelzi, hanem az is, hogy az igazságszolgáltatás különböző szintjeiről arányos megoszlásban érkeztek kérelmek a Bírósághoz, az alsóbb fokú bíróságok is bátran élnek a felterjesztés lehetőségével. A magyar kérelmek az uniós jog széles vertikumát átfogják, de egyes területeken – így az adójog, a szerencsejáték-szolgáltatás, a tisztességtelen szerződési feltételek – kifejezetten gyakoriak és a magyar jog jelentős alakítóivá váltak, míg más esetekben az uniós jog értelmezésének meghatározó mérőföldkövei lettek. Az elmúlt évek távlatából jól látható, hogy a magyar bírói kar aktivitása nem hagy alább, az utóbbi években sem csökkent a kezdeményezések száma és minden bizonnyal ez a tendencia a jövőben is folytatódni fog.

## Felhasznált irodalom

- BROBERG, Morten – FENGER, Niels (2014): *Preliminary References to the European Court of Justice*. Oxford, Oxford University Press.
- KORNEZOV, Alexander (2015): When David Teaches EU Law to Goliath: a Generational Upheaval in the Making. In BOBEK, Michal ed.: *Central European Judges under the European Influence: The Transformative Power of EU Law Revisited*. Bloomsbury. 241–266.
- OSZTOVITS András szerk. (2014): *A magyar bírósági gyakorlat az előzetes döntéshozatali eljárások tükrében (2004–2014)*. Budapest, HVG-ORAC.
- OSZTOVITS, András – GOMBOS, Katalin (2014): Preliminary references and Hungarian courts. In VARJU, Márton – VÁRNAY Ernő szerk.: *The Law of the European Union in Hungary – Institutions, Processes and the Law*. Budapest, HVG-ORAC. 223–240.

<sup>81</sup> C-388/13. sz. *UPC Magyarország-ügy* [ECLI:EU:C:2015:225].

<sup>82</sup> C-230/14. sz. *Weltimmo-ügy* [ECLI:EU:C:2015:639].

<sup>83</sup> C-364/11. sz. *Abad El Karem El Kott és társai-ügy* [ECLI:EU:C:2012:826].

<sup>84</sup> C-695/15 PPU. sz. *Mirza-ügy* [ECLI:EU:C:2016:188].

<sup>85</sup> C-473/16. sz. *F-ügy* [ECLI:EU:C:2018:36].



- PEREIRA COUTINHO, Francisco (2017): Protecting the Jewel in the Crown: The Ognyanov case and the Preliminary Ruling Procedure. *European Papers*, Vol. 2. 393–401. DOI: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/132>
- SIMONNÉ GOMBOS, Katalin (2014): *10 éve az Európai Unióban: Az előzetes döntéshozatali eljárás magyar tapasztalatai*. (Bírói gyakorlat füzetek; Különszám) Budapest, OPTEN Informatikai Kft.
- SOMSSICH, Réka (2011): Preliminary references from the new Member States – an attempt to identify problems of common interest and regional specificities. In SOMSSICH, Réka – SZABADOS, Tamás eds.: *Central and Eastern European Countries after and before the Accession*. Budapest, ELTE ÁJK. 105–140.
- VARJU Márton (2016): A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tíz év tapasztalatai. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI. 142–172.
- VÁRNAY Ernő (2014): Az előzetes döntéshozatal – nemzetközi kitekintés. In OSZTOVITS András szerk.: *A magyar bírósági gyakorlat az előzetes döntéshozatali eljárások tükrében (2004–2014)*. Budapest, HVG-ORAC. 51–67.

## Jogforrás

*Az Európai Unió Bíróságának Éves Jelentése 2018, Luxembourg.*

