MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. szeptember 23.[1]

C-205/20. sz. ügy

NE
kontra
Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,
a Finanzpolizei Team 91
részvételével

(a Landesverwaltungsgericht Steiermark [stájerországi regionális közigazgatási bíróság, Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Szolgáltatások szabad mozgása – Munkavállalók kiküldetése – A 2014/67/EU irányelv 20. cikke – Szankciók – Az arányosság elve – Közvetlen hatály – A nemzeti bíróságok hatásköre – Olyan tagállami szabályozás, amely az egyes elkövetett jogsértések után kiszabott közigazgatási bírságok halmozását írja elő, és a legnagyobb teljes összeg megállapítása nélkül legkisebb összeget határoz meg”

I. Bevezetés

1. Közvetlen hatállyal rendelkezik-e a szankciók arányosságának követelménye? Igenlő, de nemleges válasz esetén is, e követelmény pontosan mit ír elő az olyan jogvitában eljáró nemzeti bíróság részére, amelyben a Bíróság által már aránytalannak nyilvánított szankciókra vonatkozó nemzeti rendelkezéseket kell alkalmaznia?

2. A Bíróság a Maksimovic ítélettől[2] kezdve számos korábbi határozatában már aránytalannak ítélte a munkavállalók kiküldetésével kapcsolatos alapvetően adminisztratív nyilvántartási kötelezettségek megsértését szankcionáló osztrák rendszer több elemét. Mindazonáltal a Bíróság határozatait követően a nemzeti jogalkotó tétlen maradt. A kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy mit kell ilyen esetben tennie. A Bíróságnak a közelmúltban a Link Logistik ügyben[3] hozott határozatára hivatkozik, amelyben az uniós jognak egy szinte azonos rendelkezése esetében mondta ki a közvetlen hatály hiányát, és amelyben kizártnak ítélték a

1 Eredeti nyelv: angol.

2 2019. szeptember 12-i Maksimovic és társai ítélet (C-64/18, C-140/18, C-146/18 és C-148/18, EU:C:2019:723, a továbbiakban: Maksimovic ítélet); 2019. december 19-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld végzés (C-645/18, EU:C:2019:1108); 2019. december 19-i EX és társai végzés (C-140/19, C-141/19 és C-492/19–C-494/19, nem tették közzé, EU:C:2019:1103).

3 2018. október 4-i Link Logistik N&N ítélet (C-384/17, EU:C:2018:810, a továbbiakban: Link Logistik ítélet).

nemzeti jog uniós joggal összhangban történő értelmezésének a lehetőségét. A Bíróság mindazonáltal emlékeztetett arra, hogy a tagállami bíróságok kötelesek mellőzni az ellentétes nemzeti jogi rendelkezéseket.

3. Véleményem szerint a jelen ügyben felmerülő valódi kérdés nem is annyira az, hogy a nemzeti bíróságnak mit kell tennie, hanem hogy a Bíróságnak mit kell tennie. Ez az állítás egyáltalán nem csökkenti az alapügy jelentőségét, és azt a végső felelősséget, amelyet a nemzeti bíróságnak minden esetben vállalnia kell egy adott ügy eldöntése tekintetében. Ez inkább annak elismerése, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzés által a jelen ügyben felvetett problémák nagyrészt a maga a Bíróság által tett, kevéssé egyértelmű megállapításoknak tudhatók be.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

4. A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2014. május 15-i 2014/67/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv[4] (44) preambulumbekezdése a következőképpen rendelkezik: „A közigazgatási szankciók és/vagy bírságok határokon átnyúló behajtására vonatkozó egységesebb szabályok megállapítása, valamint az ezek meg nem fizetése esetén követendő nyomonkövetési eljárások hatékonyabbá tételére vonatkozó egységesebb kritériumok szükségessége ellenére ezek nem érinthetik sem a tagállamok azon hatáskörét, hogy meghatározzák a saját szankció- és bírságrendszerüket, sem pedig a nemzeti joguk értelmében rendelkezésükre álló behajtási intézkedéseket. Az ilyen szankciók és/vagy bírságok végrehajtását vagy behajtását lehetővé tevő jogi eszköz adott esetben – a megkeresett tagállam nemzeti jogát és/vagy gyakorlatát figyelembe véve – kiegészíthető vagy felváltható egy, a végrehajtását vagy behajtását a megkeresett tagállamban lehetővé tevő jogi eszközzel, illetve ahhoz ilyen jogi eszköz csatolható”.

5. A 2014/67 irányelvnek a „Szankciók” című 20. cikke a következőket írja elő:

„A tagállamok megállapítják az ezen irányelv értelmében elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, és megtesznek minden szükséges intézkedést azok végrehajtásának és az azoknak való megfelelésnek a biztosítása érdekében. Az előírt szankcióknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük. A tagállamok e rendelkezésekről legkésőbb 2016. június 18-ig tájékoztatják a Bizottságot. A tagállamok az e rendelkezéseket érintő minden későbbi módosításról is haladéktalanul értesítik a Bizottságot.”

B. A nemzeti jog

6. A Verwaltungsstrafgesetz (a szabálysértési törvény)[5] 16. §-ának (1) és (2) bekezdése a nemfizetés esetén a bírság helyébe lépő szabálysértési elzárás kiszabásának lehetőségéről rendelkezik.

4 HL 2014. L 159., 11. o.

5 BGB1. 52/1991.

7. A Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (közigazgatási perrendtartás)[6] 52. §-a (1) és (2) bekezdésének az alapeljárásban alkalmazandó változata a következőképpen szól:

„(1) A közigazgatási bíróság minden, szabálysértési határozatot helybenhagyó ítéletében *(Straferkenntnis)* ki kell mondani, hogy az elkövető köteles hozzájárulni a szabálysértési eljárás költségeihez.

(2) E hozzájárulást a bírósági eljárás tekintetében a kiszabott büntetés 20%-ában, legalább azonban tíz euróban kell megállapítani; szabálysértési elzárás esetén a költségszámítás szempontjából egynapi szabálysértési elzárást 100 euróként kell beszámítani. […].”

8. A Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (bér- és szociális dömping elleni küzdelemről szóló törvény, a továbbiakban: LSD-BG)[7] 26. §-a (1) bekezdésének az alapeljárásban alkalmazandó változata kimondja:

„Aki munkáltatóként vagy a 19. § (1) bekezdése szerint munkavállalókat rendelkezésre bocsátó vállalkozásként:

1. nem teszi meg a nyilatkozatot, beleértve az adatokban később bekövetkezett változásokat is (változásbejelentési nyilatkozat) a 19. § megsértésével, vagy azt nem kellő időben vagy megfelelően teszi meg, vagy

[…]

3. nem rendelkezik a szükséges dokumentumokkal a 21. § (1) vagy (2) bekezdését megsértve, vagy azokat elektronikus formában a helyszínen […] nem bocsátja az adóhatóság rendelkezésére,

szabálysértést követ el, és minden egyes érintett munkavállaló tekintetében a körzeti közigazgatási hatóság által kiszabott, 1000 eurótól 10 000 euróig terjedő bírsággal, ismételt jogsértés esetén pedig 2000 eurótól 20 000 euróig terjedő bírsággal büntetendő.”

9. Az LSD-BG 27. §-ának (1) bekezdése ekként rendelkezik:

„Aki elmulasztja a szükséges dokumentumok átadását a 12. cikk (1) bekezdése 3. pontjának megsértésével, szabálysértést követ el, és minden egyes érintett munkavállaló tekintetében a körzeti közigazgatási hatóság által kiszabott, 500 euróról 5000 euróig terjedő, ismételt jogsértés esetén 1000 eurótól 10 000 euróig terjedő bírsággal büntetendő. […].”

10. Az LSD-BG 28. §-a a következőképpen szól:

„Aki

1. munkáltatóként a 22. § (1) vagy (1a) bekezdésének megsértésével nem rendelkezik a bérelszámolási dokumentumokkal, […]

6 BGB1. I, 33/2013.

7 BGB1. I, 44/2016.

szabálysértést követ el, és a körzeti közigazgatási hatóság által kiszabott, munkavállalónként 1000 eurótól 10 000 euróig terjedő bírsággal, ismételt jogsértés esetén 2000 eurótól 20 000 euróig terjedő bírsággal büntetendő; amennyiben több, mint három munkavállalót érint, e bírság munkavállalónként 2000 eurótól 20 000 euróig, ismételt jogsértés esetén 4000 eurótól 50 000 euróig terjed."

III. A tényállás, a nemzeti eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

11. A CONVOI s.r.o. egy Szlovákiában letelepedett társaság. Munkavállalóit a fürstenfeldi (Ausztria) székhelyű Niedec Global Appliance Austria GmbH-hoz (a továbbiakban: Niedec) küldte ki. 2018. január 24-én a hartberg-fürstenfeldi (Ausztria) körzeti közigazgatási hatóság vizsgálatot folytatott a Niedecnél. 2018. június 14-i határozatával e közigazgatási hatóság az alapeljárás felperesét mint a CONVOI képviselőjét összesen 54 000 euró összegű bírság megfizetésére kötelezte, mivel az nem tartotta be az LSD-BG által előírt – a többek között a bérelszámolási és társadalombiztosítási dokumentumok rendelkezésre bocsátásával kapcsolatos – több kötelezettséget. [8]

12. 2018. október 9-i határozatával a kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett a Bíróság elé, amely a szóban forgó nemzeti szabályozás által előírt szankciók uniós joggal és különösen az arányosság elvével való összeegyeztethetőségére vonatkozott.

13. Erre a kérdésre a Bíróság a Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (I. sz.) ügyben az eljárási szabályzatának 99. cikke alapján indokolt végzéssel adott választ. [9] Ezzel a nem sokkal korábban hozott Maksimovic ítéletére [10] támaszkodott, amelyben a Bíróságnak az EUMSZ 56. cikk alapján kellett nagyon hasonló kérdésekről határoznia.

14. Az (ugyanezen) alapeljárásban korábban hozott végzéssel a Bíróság megállapította, hogy a 2014/67 irányelv 20. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely a munkavállalók bejelentésére és a bérelszámolási dokumentumok megőrzésére vonatkozó munkajogi kötelezettségek be nem tartása esetén olyan bírságokat ír elő, amelyek egy meghatározott összegnél nem lehetnek alacsonyabbak; amelyeket felső határok nélkül, az egyes érintett munkavállalók esetében halmozottan szabtak ki, és amelyeket az e bírságokat kiszabó határozattal szembeni jogorvoslati kérelem elutasítása esetén az összegük 20%-ának megfelelő, eljárási költségekhez való hozzájárulással kell növelni. [11]

15. A Bíróság ugyanerre a következtetésre jutott (ugyancsak az eljárási szabályzatának 99. cikke értelmében) a C-140/19., C-141/19. és C-492/19–C-494/19. sz. egyesített ügyekben hozott végzésében, [12] amelyek ugyanattól a kérdést előterjesztő bíróságtól származtak, és bár különböző ügyekben, de valójában hasonló ténybeli körülmények között merültek fel. A Bíróság ezekben az ügyekben is a Maksimovic ítéletben már megállapítottakra hivatkozott.

8 Amint az a Bíróság 2019. december 19-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld végzésében (C-645/18, nem tették közzé, EU:C:2019:1108, 10. és 11. pont) kifejtésre kerül.

9 2019. december 19-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld végzés (C-645/18, nem tették közzé, EU:C:2019:1108).

10 Ebben az ügyben eltérő nemzeti rendelkezésekről (az Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz [a munkaszerződésekre vonatkozó szabályozás kiigazításáról szóló törvény], BGBl. 459/1993, a továbbiakban: AVRAG) volt szó. Ez utóbbi azonban a jelen ügy tárgyát képezőhöz nagyon hasonló rendszert és bírságösszegeket tartalmazott.

11 2019. december 19-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld végzés (C-645/18, nem tették közzé, EU:C:2019:1108, 43. pont).

12 2019. december 19-i EX és társai végzés (C-140/19, C-141/19 és C-492/19–C-494/19, nem tették közzé, EU:C:2019:1103).

16. A jelen ügyben, figyelembe véve a Bíróságnak a Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (I. sz.) ügyben hozott korábbi határozatát, a kérdést előterjesztő bíróság mindazonáltal megjegyzi, hogy a nemzeti jogalkotó még nem módosította az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozást. A kérdést előterjesztő bíróságnak tehát kétségei vannak a tekintetben, hogy e szabályok milyen mértékben alkalmazhatók. A kérdést előterjesztő bíróság pontosabban azt kérdezi, hogy a szóban forgó, hatályban maradó szabálysértési rendelkezések alkalmazhatók-e, és ha igen, milyen mértékben.

17. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy az osztrák felsőbb bíróságok eltérő ítélkezési gyakorlatot alakítottak ki e területen. Egyrészt a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) úgy határozott, hogy az uniós jognak való megfelelés érdekében figyelmen kívül kell hagynia az „egyes munkavállalók tekintetében” szavakat.[13] Ezzel e bíróság ténylegesen csökkentette és maximalizálta a kiszabható büntetések teljes összegét, miközben továbbra is lehetővé tette a szankciók kiszabását.[14]

18. Másrészt a Verfassungsgerichtshof (alkotmánybíróság, Ausztria) több ítéletében[15] (teljes mértékben) megsemmisítette a vitatott nemzeti rendelkezések alapján kiszabott szankciókat. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy a Verfassungsgerichtshof (alkotmánybíróság) ítéleteit egyes nemzeti bíróságok úgy értelmezték, hogy egyáltalán nem alkalmazhatják a szóban forgó szankciókat. Ez azt jelenti tehát, hogy az új jogszabály elfogadásáig semmilyen bírságot nem lehet kiszabni a Bíróság által aránytalannak nyilvánított rendelkezések alapján.

19. Mindazonáltal úgy tűnik, hogy a közigazgatási bíróságok többsége a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) álláspontját követte. Úgy tűnik azonban, hogy még így is meglehetősen eltérő eredményekre jutnak: egyes bíróságok a büntetés összegét a minimális szankció szintjén rögzítik. Más esetekben a szankció teljes összegét oly módon határozzák meg, amely szinte az egyes jogsértések miatt kiszabható egyedi szankciók összegének felel meg. Ezenkívül több közigazgatási bíróság a Maksimovic ítéletre vonatkozóan saját értelmezést fogadott el, és továbbra is halmozott szankciókat alkalmaz.

20. E körülmények között határozott úgy a Landesverwaltungsgericht Steiermark (stájerországi regionális közigazgatási bíróság, Ausztria), hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) A szankciók arányosságának a 2014/67/EU irányelv 20. cikkében előírt és az Európai Unió Bírósága által a [2019. december 19-i] Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, [nem tették közzé,] EU:C:2019:1108), valamint a [2019. december 19-i EX és társai] (C-140/19, C-141/19, C-492/19[-]C-494/19, [nem tették közzé,] EU:[C:]2019:1103) végzésében értelmezett követelménye közvetlenül alkalmazandó irányelvi rendelkezés-e?

2) Amennyiben az első kérdésre adott válasz nemleges:

[13] E kifejezések szerepeltek az AVRAG 7i. §-ának (4) bekezdésében, de lényegében megfelelnek az LSD-BG 26. §-a (1) bekezdésében, 27. §-a (1) bekezdésében és 28. §-ában foglaltaknak.

[14] 2019. október 15-i Ra 2019/11/0033. sz. ítélet.

[15] 2019. november 27-i E. 3530/2019 és társai, E 2893/2019 és társai, E 2047/2019 és társai, E 3530/2019 és társai, E 2893/2019 és társai ítélet.

A tagállami jog uniós joggal összhangban álló értelmezése lehetővé és szükségessé teszi-e, hogy a tagállam bírósága és a tagállam közigazgatási hatósága a jelen esetben alkalmazandó nemzeti szabálysértési rendelkezéseket kiegészítse az arányosság követelményének az Európai Unió Bírósága által a [2019. december 19-i] Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, [nem tették közzé,] EU:C:2019:1108), valamint a [2019. december 19-i EX és társai] (C-140/19, C-141/19, C-492/19[-]C-494/19, [nem tették közzé,] EU:[C:]2019:1103) végzésében meghatározott ismérveivel, anélkül hogy új nemzeti jogszabály megalkotására kerülne sor?"

21. Írásbeli észrevételeket a cseh, az osztrák és a lengyel kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be.

IV. Értékelés

22. A jelen indítvány az alábbi struktúrát követi. Az első kérdéssel kezdem: a 2014/67 irányelv 20. cikke vagy pontosabban a szankciók arányosságának abban foglalt követelménye közvetlen hatállyal rendelkezik-e (A)? Ezután áttérek e követelmény közvetlen hatályának (vagy e hatály hiányának) a jelen ügyre vonatkozó következményeire (B). Véleményem szerint a „hatékony, arányos és visszatartó erejű" szankciókra vonatkozó szabályok elfogadását a tagállamok számára előíró rendelkezésben foglalt arányossági követelmény közvetlenül alkalmazandó. Mivel azonban legalábbis feszültség húzódik e javaslat és a Bíróság Link Logistik ítéletében tett megállapítások között, végül az eljárás miként jére vonatkozó javaslattal zárok (C).

A. Közvetlen hatállyal rendelkezik-e a szankciók arányosságának követelménye?

23. A 2014/67 irányelv 20. cikke arra kötelezi a tagállamokat, hogy „állapítsák meg az ezen irányelv értelmében elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat", és hogy „tegyenek meg minden szükséges intézkedést azok végrehajtásának és az azoknak való megfelelésnek a biztosítása érdekében". Előírja, hogy a szankcióknak „hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek" kell lenniük.

24. A Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (I. sz.) végzésben a Bíróság a jelen ügy alapeljárását illetően megállapította,[16] hogy a 2014/67 irányelv 20. cikkét a szóban forgó osztrák rendelkezések sértik, különösen az arányosság követelményét illetően.[17]

25. A kérdést előterjesztő bíróság most ezen első határozat gyakorlati következményeinek tisztázását kéri. Különösen azt kérdezi, hogy mit kellene pontosan tennie az alapügyben, tekintettel arra, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések hatályban maradnak. A nemzeti bíróság tudomással bír a Bíróság Link Logistik ítéletéről, valamint arról, hogy a Bíróság, amikor az 1999/62/EK irányelv[18] 9a. cikkében foglalt arányosság követelményének közvetlen hatályára vonatkozó kérdésről döntött, amely rendelkezés szinte megegyezik a 2014/67 irányelv

16 2019. december 19-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld végzés (C-645/18, nem tették közzé, EU:C:2019:1108).

17 A Bíróság ugyanerre a következtetésre jutott a 2019. december 19-i EX és társai végzésében (C-140/19, C-141/19 és C-492/19–C-494/19, nem tették közzé, EU:C:2019:1103), amely ugyanazon kérdést előterjesztő bíróságtól származik más ügyekben, de meglehetősen hasonló ténybeli körülmények között.

18 A 2011. szeptember 27-i 2011/76/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2011. L 269., 1. o.) módosított, a nehéz tehergépjárművekre egyes infrastruktúrák használatáért kivetett díjakról szóló, 1999. június 17-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1999. L 187., 42. o., magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 4. kötet, 372. o., helyesbítés: HL 2008. L 51., 27. o.).

20. cikkével, nemleges választ adott. Mindazonáltal az előtte folyamatban lévő jogvita elbírálásához a nemzeti bíróság arra keresi a választ, hogy ugyanez a következtetés vonható-e le a 2014/67 irányelv 20. cikkének közvetlen hatályával kapcsolatban is.

26. E rész keretében a Bíróság Link Logistik ítéletének főbb vonalaira emlékeztetek (1). Ezt követően kifejtem, hogy miért vélem (még mindig) úgy, hogy a 2014/67 irányelv 20. cikkében előírt arányossági követelmény közvetlen hatállyal rendelkezik, és nemcsak megismétlem a Link Logistik ügyre vonatkozó indítványomban már kifejtett érveket[19] (2), hanem néhány, különösen rendszerszintű megfontolást is teszek (3).

1. A Bíróságnak a Link Logistik ítéletben képviselt álláspontja

27. A Link Logistik és a jelen ügy között meglepő a hasonlóság. Először is a Bíróság az Euro-Team és Spirál-Gép ítéletben megállapította, hogy az úthasználati díjak megfizetésének elmulasztása esetére átalányösszegű bírság kiszabását a szabálysértés jellegétől és súlyától függetlenül előíró magyar szabályozás sérti az 1999/62 irányelv 9a. cikkében előírt arányosság követelményét.[20]

28. Ezt követően, az összeegyeztethetetlenség e megállapítását illetően a Link Logistik ügyben egy másik magyar bíróság intézett konkrét kérdéseket a Bírósághoz az Euro-Team és Spirál-Gép ítéletének gyakorlati hatásaival kapcsolatban. Hogyan kell figyelembe vennie a nemzeti bíróságnak az összeegyeztethetetlenség e megállapítását, és azt milyen módon kell egyedi esetekben alkalmaznia? Különösen az a kérdés merült fel, hogy az 1999/62 irányelv 9a. cikke[21], amelynek szövege nagyon hasonló a 2014/67 irányelv 20. cikkének szövegéhez, közvetlen hatállyal rendelkezik-e, és ebben az esetben az igazságügyi és közigazgatási hatóságok mit tehetnek, vagy azoknak mit kell tenniük.

29. A Bíróság Link Logistik ítélete először is megállapította, hogy az 1999/62 irányelv 9a. cikkének *nincs* közvetlen hatálya. A Bíróság kimondta, hogy „ahhoz, hogy az arányosság elvét az 1999/62 irányelv keretében végrehajtsák, a tagállamoknak el kell fogadniuk a belső joguk szerint szükséges jogi aktusokat, mivel ezen irányelv 9a. cikke olyan kötelezettséget fogalmaz meg, amely természeténél fogva e tagállamok jogi aktusát igénylik, amelyek e kötelezettség átültetése során széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek”.[22] A Bíróság ezt követően megállapította, hogy az „irányelv nem tartalmaz pontosabb szabályokat az említett nemzeti szankciók megállapítására vonatkozóan, és különösen nem határoz meg semmilyen kifejezett szempontot, amely alapján mérlegelni lehetne az ilyen szankciók arányos jellegét”.[23] Következésképpen a Bíróság azt a következtetést vonta le, hogy „mivel az 1999/62 irányelv 9a. cikke tagállami fellépést tesz szükségessé, és jelentős mérlegelési mozgásteret biztosít a tagállamoknak, e rendelkezés a tartalma alapján nem tekinthető feltétlennek és kellően pontosnak, ami kizárja a közvetlen hatályát”.[24]

19 Link Logistik N&N ügyre vonatkozó indítvány (C-384/17, EU:C:2018:494).

20 2017. március 22-i Euro-Team és Spirál-Gép ítélet (C-497/15 és C-498/15, EU:C:2017:229).

21 E rendelkezés így szól: „A tagállamoknak megfelelő ellenőrzéseket kell létrehozniuk és meg kell állapítaniuk azt a szankciórendszert, amely az ezen irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó; a tagállamok minden szükséges intézkedést megtesznek a szankciók érvényesítése érdekében. *A megállapított szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük*”. Kiemelés tőlem.

22 Link Logistik ítélet, 51. pont.

23 Uo., 52. pont, amely a 2017. március 22-i Euro-Team és Spirál-Gép ítéletre (C-497/15 és C-498/15, EU:C:2017:229, 38. pont) utal.

24 Uo., 53. pont.

30. A Bíróság hozzátette, hogy „az ezzel ellentétes értelmezés a gyakorlatban a kizárólag a nemzeti jogalkotókra ruházott mérlegelési jogkör megszűnéséhez vezetne, amely jogalkotók feladata a megfelelő szankciórendszernek az 1999/62 irányelv 9a. cikkében meghatározott keretek közötti kialakítása”. [25] A Bíróság ezt követően azt a következtetést vonta le a közvetlen hatály kérdését illetően, hogy „olyan körülmények között, mint amelyek az alapeljárás tárgyát képezik, a szankciók arányosságának az 1999/62 irányelv 9a. cikkében előírt követelménye nem értelmezhető úgy, hogy a nemzeti bíróságot arra kötelezi, hogy átvegye a nemzeti jogalkotó szerepét”. [26]

2. Miért rendelkezik közvetlen hatállyal az arányosság követelménye?

31. Ami a közvetlen hatály vizsgálatát illeti, a Bíróságnak az ilyen esetekben alkalmazandó állandó ítélkezési gyakorlatával összhangban ismét csak a Link Logistik ügyre vonatkozó indítványomban már kifejtett érveket foglalhatom össze. [27] Ezt az alkalmat arra is felhasználom, hogy egyértelművé tegyem ezen érvek némelyikét, és a jelen indítvány következő részében több, rendszerszintű megfontolást is hozzáfűzzek.

32. A közvetlen hatály az uniós jogi szabály azon képességét jelenti, hogy arra nemzeti szinten közvetlenül a nemzeti bíróság előtt lehet hivatkozni anélkül, hogy a nemzeti jog más „közvetítőjéhez” kellene fordulni. Ez az adott ügyben alkalmazandó két normacsoport tényleges egyesülését jelenti: a nemzeti és az uniós normacsoportét. Ezt azon egyedi jogi rendelkezésre vagy annak egy részére tekintettel kell értékelni, amelyet a nemzeti hatóság előtt alkalmazni kell. Ezt a szóban forgó rendelkezés jellegét, rendszerét és szövegét figyelembe véve kell meghatározni. A szóban forgó rendelkezés kellően egyértelmű, pontos és feltétel nélküli-e ahhoz, hogy arra bíróság előtt hivatkozhassanak? [28]

33. A Bizottság szerint a 2014/67 irányelv 20. cikkében foglalt arányossági követelmény közvetlen hatállyal rendelkezik. Kellően egyértelmű, pontos és feltétel nélküli. Ezzel szemben a Bíróságnak a Link Logistik ítéletében képviselt álláspontjára támaszkodva az osztrák és a lengyel kormány azt állítja, hogy a 2014/67 irányelv 20. cikke nem felel meg a kellő egyértelműség és pontosság követelményének, mivel a tagállamok beavatkozását írja elő, és széles mérlegelési lehetőséget biztosít számukra. A cseh kormány úgy véli, hogy nem szükséges megvizsgálni a 2014/67 irányelv 20. cikkének feltétel nélküli és kellően pontos jellegét, mivel az uniós joggal abszolút jelleggel mindenképpen ellentétes, ha valamely irányelv nem megfelelően átültetett rendelkezéseit magánszemélyekkel szemben alkalmazzák. Úgy tűnik, hogy ez az eset áll fenn az alapügyben, mivel a Bíróság az osztrák jog szóban forgó rendelkezéseit az uniós joggal összeegyeztethetetlennek nyilvánította.

34. Egyetértek a Bizottsággal. Véleményem szerint a szankciók arányosságának az 2014/67 irányelv 20. cikkében előírt követelménye kellően egyértelmű, pontos és feltétel nélküli. E konkrét követelményt illetően a közvetlen hatály feltételei teljesülnek.

25 Uo., 54. pont.

26 Uo., 55. pont.

27 A Link Logistik N&N ügyre vonatkozó indítvány (C-384/17, EU:C:2018:494, 63–69. pont); Klohn ügyre vonatkozó indítványom (C-167/17, EU:C:2018:387, 38–46. pont).

28 Van Gerven főtanácsnok szavaival élve, amikor a közvetlen hatály vizsgálatának elsősorban gyakorlati jellegét nézzük: „feltéve és amennyiben a[z uniós] jog valamely rendelkezése önmagában kellően gyakorlati ahhoz, hogy azt a bíróság alkalmazhassa, közvetlen hatállyal rendelkezik. A szabály egyértelműsége, pontossága, feltétel nélküli jellege, teljessége vagy teljesülése, valamint a diszkrecionális végrehajtási intézkedésektől való függetlensége e tekintetben csupán azon egy és ugyanazon jellemző elemeinek tekinthetők, amellyel e szabálynak rendelkeznie kell, vagyis annak alkalmasnak kell lennie arra, hogy azt a bíróság a konkrét ügyre is alkalmazhassa”. Van Gerven főtanácsnok Banks ügyre vonatkozó indítványa (C-128/92, EU:C:1993:860, 27. pont).

35. Először is *az egyértelműség és a pontosság* feltételei teljesülnek.

36. Kétségtelen, hogy az arányosság követelménye első ránézésre homályosnak tűnhet. A Bíróság ítélkezési gyakorlata azonban megerősíti, hogy a rendelkezés „egyértelmű és pontos" jellege meglehetősen rugalmas fogalom: valamely rendelkezés teljesítheti e követelményeket, miközben tartalmaz meg nem határozott vagy akár homályos fogalmakat vagy meghatározatlan jogi kifejezéseket. [29]

37. A jelen ügyben az arányossági követelmény szankciókkal összefüggő jelentése és pontos következményei könnyen érthetők: az alkalmazott szankciók nem haladhatják meg a kitűzött cél eléréséhez feltétlenül szükséges mértéket. Az is teljesen egyértelmű, hogy a szankcióknak mivel kell arányosnak lenniük: azoknak az elkövetett jogsértés súlyával kell arányban állniuk. [30] Röviden a szankciók területén az arányosság elve „megköveteli egyrészt, hogy a kiszabott szankció megfeleljen a jogsértés súlyának, másrészt hogy a szankció meghatározásakor és a bírság összegének megállapításakor figyelembe vegyék az adott ügy egyedi körülményeit". [31] Közelebbről a jelen ügyben ez azt jelenti, hogy az értékelésnek a 2014/67 irányelv sajátos összefüggésében kell megvalósulnia, amely irányelv kijelöli a szankciók arányosságára vonatkozó követelmény céljait és alkalmazhatóságának kereteit.

38. A Bíróság ítélkezési gyakorlata bőséges útmutatást ad az arányosság vizsgálatának tartalmára vonatkozóan. E vizsgálat alkalmazása ugyanis bizonyos bírósági/közigazgatási hatósági értékelést, tehát bizonyos mérlegelési mozgásteret feltételez. Mindazonáltal ezzel összefüggésben ki kell emelni, hogy *a szabály egyértelműsége* nem keverendő össze a szabály egyedi esetben való alkalmazása *eredményének egyértelműségével*. [32] A szankciók arányossága e tekintetben jó például szolgál. Függetlenül attól, hogy hány e fogalmat értelmező iránymutatás vagy ítélet van, annak alkalmazása tekintetében továbbra is fennmarad bizonyos határozatlanság az egyes esetek sajátos körülményei miatt. [33] Az eredményt illetően mindig fennáll egy bizonyos fokú bizonytalanság, de ez nem jelenti azt, hogy általános szintű bizonytalanság áll fenn a szabály által előírtak tekintetében. [34]

39. Emellett az arányosság követelménye egyértelműnek és pontosnak tűnik, ha az azt rendszeresen alkalmazó hatóságok – nevezetesen nemzeti bíróságok és közigazgatási szervek – szempontját vesszük figyelembe, amelyek ténylegesen jártasak és gyakorlottak (vagy annak kell lenniük) az arányossági vizsgálat elvégzésében, különösen a szankciók összefüggésében.

[29] Csak hogy egy szembeszökő példát említsek, a Bíróság az 1963. február 5-i van Gend & Loos ítéletben (26/62, EU:C:1963:1), valamint az 1968. december 19-i Salgoil ítéletben (13/68, EU:C:1968:54) megállapította, hogy a vámokra és mennyiségi korlátozásokra, valamint a vámokkal és mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésekre vonatkozó rendelkezés kellően egyértelmű és pontos ahhoz, hogy közvetlen hatállyal rendelkezzen, de a Bíróság ennek ellenére az elmúlt fél évszázadot az „azonos hatású intézkedések" fogalmának értelmezésével töltötte.

[30] Maksimovic ítélet, 39. pont. Lásd még e tekintetben: 2018. szeptember 26-i Van Gennip és társai ítélet (C-137/17, EU:C:2010:771, 99. pont); 2012. február 9-i Urbán ítélet (C-210/10, EU:C:2011:64, 41. és 44. pont).

[31] Link Logistik ítélet, 45. pont.

[32] Lásd e helyzetre gyakorlati példaként: 2014. június 19-i Specht és társai ítélet (C-501/12–C-506/12, C-540/12 és C-541/12, EU:C:2014:2005, 88–97. pont), amelyben bebizonyosodott, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma kellően pontos és feltétel nélküli, még akkor is, ha a nemzeti bíróság előtti alkalmazhatóság nem vezethetett meghatározott eredményre.

[33] Például elég egyértelmű lehet, hogy egy adott típusú jogsértés esetében teljességgel aránytalan, hogy több ezer, illetve százezer eurós sávban szabjanak ki szankciókat. Így e tekintetben és ennyiben nem kétséges a „szankciók arányossága" egyértelműségének és pontosságának jelentése. Ezzel azonban nem ellentétes az, ha előzetesen természeténél fogva meghatározhatatlan, hogy az adott ügy *körülményeire tekintettel* pontosan hol kell a konkrét szankciót végül arányosan kiszabni (a jelen esetben 1000 euróról vagy 5000 euróról van szó?).

[34] Lásd a Klohn ügyre vonatkozó indítványomat (C-167/17, EU:C:2018:387, 49. pont) az arányosság szabályának másik tényleges konkretizálására vonatkozóan, amely szabály megköveteli, hogy környezetvédelmi ügyekben a jogvita költségei ne legyenek mértéktelenül magasak.

Függetlenül attól, hogy a nemzeti jog alapján felhatalmazással rendelkeznek-e az ilyen típusú értékelés elvégzésére, gyakori, hogy a Bíróság a nemzeti bíróságokra bízza annak értékelését, hogy valamely nemzeti intézkedés arányos-e, beleértve a szankciók arányosságát is.[35]

40. Másrészt a 2014/67 irányelv 20. cikkében foglalt arányossági követelmény megfelel a *feltétel nélküliség* követelményének is.

41. E kritérium azt jelenti, hogy az uniós rendelkezés semmilyen később elfogadott intézkedés alkalmazását nem írja elő. A tagállamok számára nem hagyható mérlegelési jogkör e rendelkezés végrehajtását illetően. Az ítélkezési gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a tagállamok részére rendelkezésre álló mérlegelési jogkör fennállása ellenére azonban a közvetlen hatály feltételei még teljesülhetnek, amennyiben a bíróság felülvizsgálhatja, hogy a nemzeti hatóságok *túllépték-e ezen mozgásterüket*.[36] Ez az eset áll fenn akkor is, ha a garancia vagy védelem minimális foka megállapítható,[37] és a bírósági jogorvoslat meg tudja állapítani, hogy a szóban forgó minimális szintet tiszteletben tartották-e.[38]

42. E megfontolásokra tekintettel a szankciók arányosságára vonatkozó követelmény *feltétel nélküli* jellegét illetően meg kell állapítani, hogy e követelmény alkalmazhatósága semmilyen előzetes feltételtől nem függ. Az arányosság követelményének a szankciók területén betöltött szerepe – mint az arányosság elvének sajátos megnyilvánulása a közigazgatási hatóságok tevékenységének korlátjaként – egyértelműen „minimális” tartalmat vagy védelmet jelent. Amint arra a Bizottság helyesen rámutat, még ha a 2014/67 irányelv 20. cikkében szereplő arányossági követelmény mérlegelési mozgásteret hagy is a tagállamok számára, az kellően egyértelmű korlátot ír elő számukra: a szankciók nem léphetik túl a szükséges mértéket.

43. A Link Logistik ítélet az egyértelműség, a pontosság és a feltétel nélküliség nagyon szigorú fogalma alapján zárta ki az 1999/62 irányelv 9a. cikkében előírt arányossági követelmény közvetlen hatályát. A Link Logistik ítélet 51. pontjában említett azon körülmény, hogy valamely irányelv rendelkezése nemzeti jogszabályok elfogadásával történő átültetést tesz szükségessé,[39] *önmagában* nem zárhatja ki az ezen irányelvben szereplő rendelkezés közvetlen hatályát. Ha ez így lenne, az irányelvek semmi esetben sem tudnának közvetlen hatályt kifejteni a nemzeti jogalkotó általi késedelmes, elmaradó vagy akár helytelen átültetés esetén.

35 Lásd közelmúltbeli példaként: 2020. május 14-i T-Systems Magyarország ítélet (C-263/19, EU:C:2020:373, 71. és 72. pont).

36 1974. december 4-i Van Duyn ítélet (41/74, EU:C:1974:133, 7. és 13. pont). Lásd még: 1996. október 24-i Kraaijeveld és társai ítélet (C-72/95, EU:C:1996:404, 59. pont); 2008. április 15-i Impact ítélet (C-268/06, EU:C:2008:223, 64. pont); 2013. március 21-i Salzburger Flughafen ítélet (C-244/12, EU:C:2013:203, 29. és 31. pont). Újabb alkalmazására lásd: 2012. szeptember 5-i Rahman és társai ítélet (C-83/11, EU:C:2012:519, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), amikor a Bíróság megállapította, hogy még ha az uniós jogi rendelkezés szövege nem is elég pontos ahhoz, hogy a […] kérelmezők közvetlenül hivatkozhatnának erre a rendelkezésre, mint amely olyan értékelési kritériumokat tartalmaz, amelyeket szerintük a kérelmükre alkalmazni kell, a kérelmezőket azonban megilleti annak joga, hogy bíróság vizsgálja felül azt, hogy a nemzeti jogszabályok és azok alkalmazása az említett irányelvben kijelölt mérlegelési jogkör keretein belül maradt-e”.

37 Lásd például: 1991. november 19-i Francovich és társai ítélet (C-6/90 és C-9/90, EU:C:1991:428, 19. pont); 1994. július 14-i Faccini Dori ítélet (C-91/92, EU:C:1994:292, 17. pont); 2012. január 24-i Dominguez ítélet (C-282/10, EU:C:2012:33, 35. pont).

38 Lásd e tekintetben: 2000. szeptember 19-i Linster ítélet (C-287/98, EU:C:2000:468, 37. pont): „ez a tagállam által a szóban forgó rendelkezés nemzeti jogba történő átültetése során gyakorolható mérlegelési jogkör *nem zárja ki* annak *bírósági felülvizsgálatát*, hogy a nemzeti hatóságok túllépték-e a jogkörüket” (kiemelés tőlem).

39 Hozzá lehet tenni mellékesen egyrészt, hogy ez a megállapítás nem tűnik ténybeli szempontból megalapozottnak sem a Link Logistik ügyben felmerült esethez hasonló esetben, sem pedig a jelen ügyben. Ezekben az esetekben a nemzeti jogalkotó már meghozta az átültetésre vonatkozó döntését. Ezt azonban nyilvánvalóan túlzott mértékben és így helytelenül tette, ami az uniós jog nemzeti szinten való helytelen átültetéséhez vezetett. Érdekes módon, az, amire a szankciók arányosságának követelménye alapján szükség volt, kellően egyértelmű és feltétel nélküli volt ahhoz, hogy a Bíróság az egyedi eset alapján a nemzeti szabályozást e szabállyal összeegyeztethetetlennek nyilvánítsa, de nem volt kellően egyértelmű és feltétel nélküli ahhoz, hogy azt a nemzeti bíróság közvetlenül alkalmazza ugyanabban az egyedi ügyben?

44. Kétségtelen, hogy a szankciókra vonatkozó, mind az 1999/62 irányelv 9a. cikkében, mind pedig a 2014/67 irányelv 20. cikkében szereplő, a jelen ügyben szóban forgó rendelkezések nem tartalmaznak pontos szabályokat a szankciók megállapítására vonatkozóan, amint arra a Link Logistik ítélet 52. pontja emlékeztet. Ez azonban nem zárja ki az arányosság követelményének egyértelműségét, pontosságát és feltétel nélküli jellegét, sem az aránytalan szankciók elfogadásának ezzel együtt járó tilalmát. Másként fogalmazva, a tagállamok beavatkozásának szükségessége és mérlegelési mozgástere általában a teljes szankciórendszer felállítását érinti,[40] az arányosság követelményének és az abból eredő kötelezettségeknek a tartalmát azonban nem.

45. Összefoglalva, természetszerűleg egyetértek a Bírósággal abban, hogy a szankciók jellegének, típusának és terjedelmének kezdeti megválasztása a szóban forgó uniós jog – mint például az 1999/62 irányelv 9a. cikke vagy a 2014/67 irányelv 20. cikke – megfelelő átültetése során a nemzeti jogalkotót illeti meg, és kell is, hogy megillesse. Mindazonáltal a jelen részben kifejtett okok összessége miatt ez bizonyosan nem képezi akadályát annak, hogy a nemzeti jogalkotó által átültetendő uniós jogi rendelkezések halmazán belül egyesek – mint például a szankciók arányosságának követelménye – lényegében már önmagukban közvetlen hatállyal rendelkezzenek, és így adott esetben, és ha szükséges, a nemzeti bíróságok előtt felhívhatók legyenek.

3. Az arányosság követelményének közvetlen hatályát igazoló további tényezők

46. Számos további megfontolást kell figyelembe venni a 2014/67 irányelv 20. cikkében foglalt arányossági követelményre vonatkozó álláspont elfogadásakor. Tágabb és rendszertani szempontból ugyanis nyilvánvalónak tűnik azt sugallni, hogy az arányosság követelményének e meghatározott rendelkezésben való konkretizálása távolról sem egy egyedüli, elszigetelt rendelkezés, akár vertikálisan (az Európai Unió Alapjogi Chartájával [a továbbiakban: Charta], a Szerződésekkel és az általános jogelvekkel való kapcsolatát illetően), akár pedig horizontálisan (a számos egyéb másodlagos jogi eszközön keresztül kiadott, majdnem azonos megszövegezésű sokféle rendelkezéssel összefüggésben). Amint azt a jelen ügy és az ennek keretében feltett kérdések egyértelműen bizonyítják, a Link Logistik ügyben hozott döntés következményekkel jár, és hullámzó hatást vált ki az uniós jog vízszintjén.

47. Először is a jelen ügyben szóban forgó, a valamely konkrét területen alkalmazott szankciókra vonatkozó arányosság követelményét tartalmazó rendelkezés közvetlen hatálya elismerésének elutasítása a Charta 49. cikke (3) bekezdése közvetlen hatályának és az aránytalan szankciók tilalmának az elutasításához is vezethet.

48. Kétségtelen, hogy a Bíróság még nem foglalt kifejezetten állást a Chartában foglalt e konkrét joggal kapcsolatban. Márpedig figyelemmel a Charta rendelkezéseinek közvetlen hatályával kapcsolatos legújabb ítélkezési gyakorlat általános irányvonalára, a Charta 49. cikke (3) bekezdése közvetlen hatálya elismerésének elutasítása elég meglepő eredmény lenne. Márpedig, hasonlóan homályos (vagy még homályosabb) olyan rendelkezéseket vagy elveket, mint például a hatékony bírói védelemhez való jog,[41] a valláson vagy meggyőződésen alapuló hátrányos megkülönböztetés

[40] Lásd a Link Logistik ítélet 54. pontját, amely hangsúlyozza, hogy kizárólag a nemzeti jogalkotó feladata a megfelelő szankciórendszer kialakítása.

[41] Lásd például: 2018. április 17-i Egenberger ítélet (C-414/16, EU:C:2018:257, 78. pont); 2019. július 29-i Torubarov ítélet (C-556/17, EU:C:2019:626, 56. pont); 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 162. pont); 2021. március 2-i A.B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 145. pont); 2021. április 15-i Braathens Regional Aviation ítélet (C-30/19, EU:C:2021:269, 57. pont).

tilalma,[42] a *ne bis in idem* elve[43] vagy a fizetett szabadsághoz való jog,[44] az utóbbi időben közvetlen hatállyal rendelkezőnek nyilvánítottak.[45] Figyelembe véve a szóban forgó szabály pontosságát, egyértelműségét és feltétel nélküli jellegét, az aránytalan szankciók tilalma véleményem szerint a közvetlen hatály elismerése tekintetében sokkal megfelelőbb jelöltnek mutatkozik.

49. Másodszor, az arányossági elem szerepel valamennyi alapvető szabadság tartalmában. Még ha talán azt nem is mindig említik kifejezetten a Szerződés valamely alapvető szabadságra vonatkozó rendelkezésében, azt az ítélkezési gyakorlat beilleszti, és alkalmazzák a korlátozások vagy a közvetett hátrányos megkülönböztetést megvalósító szabályok vagy gyakorlatok igazolásának vizsgálata keretében.[46]

50. Ez látható többek között a jelen ügyben alkalmazandó jogi kerettel kapcsolatban is. A Maksimovic ítéletben a Bíróság a szabad mozgás szabályainak szemszögéből vizsgálta a közel azonos tartalmú nemzeti rendelkezéseket. A Bíróság megállapította, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések aránytalan jellegük miatt ellentétesek az EUMSZ 56. cikkel.[47] Márpedig kétségtelen, hogy az EUMSZ 56. cikk közvetlen hatállyal rendelkezik.[48]

51. Ilyen körülmények között, legalábbis ellentmondásos lenne azt gondolni, hogy a szankciókra vonatkozó nemzeti rendelkezéseket mellőzni kell, mivel azok ellentétesek a szabad mozgás aránytalan korlátozásának bevezetésére vonatkozó, a közvetlen hatállyal rendelkező EUMSZ 56. cikk szerinti *általános* tilalommal, majd arra a következtetésre jutni, hogy a szankciók arányosságára vonatkozó, a munkavállalók kiküldetéséről szóló szóban forgó irányelvben szereplő *konkrétabb* rendelkezés nem rendelkezik közvetlen hatállyal.

52. Emellett az arányosság követelményének tartalma nyilvánvalóan ugyanaz marad, függetlenül attól a kérdéstől, hogy azt a 2014/67 irányelv 20. cikke vagy az EUMSZ 56. cikk általánosabb rendelkezése keretében vizsgálják-e. A 2014/67 irányelv értelmezésére vonatkozó két későbbi végzés[49] a fent hivatkozott irányelv 20. cikke arányossági követelményének értelmezése során szinte szó szerint átveszi a Bíróság által a Maksimovic ítéletben az EUMSZ 56. cikkben kimondott arányossági követelménnyel kapcsolatban kifejtett indokolást. A Maksimovic ítélethez való hasonlóság járult hozzá az indokolt végzéseknek az eljárási szabályzat 99. cikke alapján történő elfogadásához.

53. Harmadszor, a Bíróság hallgatólagosan kimondta, hogy közvetlen hatállyal rendelkezik az EUMSZ azon rendelkezése, amely szerint a tagállamoknak hatékony szankciókat kell elfogadniuk az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében, vagyis az EUMSZ 325. cikk. A Bíróság

42 Lásd: 2018. április 17-i Egenberger ítélet (C-414/16, EU:C:2018:257, 76. pont); 2018. szeptember 11-i IR ítélet (C-68/17, EU:C:2018:696, 69. pont); 2019. január 22-i Cresco Investigation ítélet (C-193/17, EU:C:2019:43, 76. pont).

43 Lásd például: 2018. március 20-i Garlsson Real Estate és társai ítélet (C-537/16, EU:C:2018:193, 66. pont).

44 Lásd: 2018. november 6-i Bauer és Willmeroth ítélet (C-569/16 és C-570/16, EU:C:2010:871, 85. pont); Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften ítélet (C-684/16, EU:C:2018:874, 74. pont).

45 E tekintetben az EUSZ 19. cikk is – lásd: 2021. május 18-i Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítélet (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19, EU:C:2021:393, 250–252. pont).

46 Például: 2007. április 19-i Stamatelaki ítélet (C-444/05, EU:C:2007:231); 2018. november 13-i Čepelnik ítélet (C-33/17, EU:C:2018:896, 46–50. pont); 2020. március 3-i Google Ireland ítélet (C-482/18, EU:C:2020:141, 44–54. pont).

47 Maksimovic ítélet, 46–50. pont. Az ügyet kizárólag az EUMSZ 56. cikk alapján bírálták el. A 2014/67 irányelv időbeli hatály miatt nem volt alkalmazható az alapeljárás tárgyát képező jogvita tényállására.

48 Lásd például: 1974. december 3-i van Binsbergen ítélet (33/74, EU:C:1974:131, 26. pont); 1981. december 17-i Webb ítélet (279/80, EU:C:1981:314, 13. és 14. pont); 1999. április 29-i Ciola ítélet (C-224/97, EU:C:1999:212, 27. pont); 2007. december 18-i Laval un Partneri ítélet (C-341/05, EU:C:2007:809, 97. pont); 2010. április 13-i Wall ítélet (C-91/08, EU:C:2010:182, 68. pont).

49 Lásd: 2019. december 19-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld végzés (C-645/18, nem tették közzé, EU:C:2019:1108, 32–41. pont); *EX és társai* végzés (C-140/19, C-141/19 és C-492/19–C-494/19, nem tették közzé, EU:C:2019:1103, 34–43. pont).

kifejezetten elismerte a tagállamok azon kötelezettségét is, hogy mellőzzék az e követelménnyel ellentétes nemzeti jogi rendelkezések alkalmazását.[50] Az e rendelkezéssel kapcsolatban kialakult ítélkezési gyakorlattal összhangban azonban a hangsúly nem az arányosságra, hanem a *tényleges érvényesülés*re vonatkozó követelményre helyeződött.

54. Nehezen állítható azonban, hogy az e rendelkezésben foglalt, a tényleges érvényesülésre vonatkozó követelmény ténylegesen kellően egyértelmű, pontos és feltétel nélküli, az arányosság követelménye viszont nem. Az ilyen álláspont nehezen igazolható következetlenségén kívül az ilyen lehetséges különbségtétel erkölcsileg még inkább megkérdőjelezhető eredményéről is szó van. Kizárólag a szankciók hatékonyságát csökkentő nemzeti szabályok alkalmazásának mellőzését és így a magánszemélyekre nézve végső soron terhesebb helyzetet eredményező hatékonysági követelmény rendelkezhet közvetlen hatállyal. Az arányosság követelményét sértő nemzeti szabályok alkalmazásának mellőzése, amely így a szankcionált jogalanyok érdekeit szolgálná, nem hatályosulhat közvetlenül.

55. Végezetül, negyedszer, amint azt a jelen ügy is bizonyítja, a Bíróságnak a szankciók arányosságára vonatkozó követelmény közvetlen hatályának kérdésére vonatkozó határozata a 2014/67 irányelv vagy az 1999/62 irányelv mellett számos más másodlagos jogi rendszer tekintetében is horizontális következményekkel járhat e vonatkozásban. Az uniós jog különböző területein számos irányelv létezik, amely a szankciókról majdnem megegyező, egységes rendelkezést tartalmaz, kimondva, hogy a tagállam által előírandó szankcióknak vagy büntetéseknek „hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek” kell lenniük.

56. Kétségtelen, hogy minden egyedi irányelv különböző elemeket, kérdéseket vagy jogterületeket szabályoz. Ugyanakkor nem vagyok biztos abban, hogy ez a körülmény hogyan járulhatna hozzá a szankciók arányossága követelménye pontosságának, egyértelműségének vagy feltétel nélküli jellegének megkülönböztetéséhez, amely követelményt majdnem azonos megfogalmazásban foglalja magában valamennyi említett jogi aktus. Kétségtelen, hogy figyelemmel a jogszabály tárgyára és a szankcionálandó jogsértések típusára, az arányos szankciók konkrét köre változhat. Logikusan, az úthasználati díj megfizetésének elmulasztása jellegénél és súlyánál fogva, valamint így az észszerűen kiszabható szankciók tekintetében különbözhet például egyrészt a kötelező nyilvános vételi ajánlat benyújtására vonatkozó kötelezettség teljesítésének azt követő elmulasztásától, hogy többségi részesedést szereztek valamely társaságban, másrészt pedig a több tonnányi mérgező hulladék folyókba öntésétől.

57. Véleményem szerint azonban mindezen esetekben a szankciók arányossága (közvetlen hatállyal rendelkező) követelményének jellege és tartalma változatlan marad, függetlenül a szabályozási területtől. A jogterület és a büntetendő jogsértések típusa pusztán olyan ténybeli elemnek minősül, amelyet figyelembe kell venni és be kell illeszteni a célok és az eszközök közötti – egyébként azonos – arányossági egyenletbe.[51]

[50] 2015. szeptember 8-i Taricco és társai ítélet (C-105/14, EU:C:2015:555, 52. pont), megállapítva, hogy „az EUMSZ 325. cikk (1) és (2) bekezdésének rendelkezései […] az uniós jog elsőbbségének elve alapján a tagállamok belső jogával fennálló kapcsolatuk tekintetében azzal a hatással bírnak, hogy – pusztán hatálybalépésük ténye folytán – a nemzeti jog valamennyi, az uniós joggal ellentétes rendelkezését a jog erejénél fogva alkalmazhatatlanná teszik”. Lásd még: 2017. december 5-i M. A. S. és M. B. ítélet (C-42/17, EU:C:2017:936, 39. pont).

[51] Amint az a jelen indítvány 37. pontjában már ismertetésre került. Az általában a jogorvoslati lehetőségek jellegére és terjedelmére vonatkozóan alkalmazott ugyanezen logikára lásd: An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne ügyre vonatkozó indítványom (C-64/20, EU:C:2021:14, különösen 54–62. pont).

58. E megfontolások összessége véleményem szerint lehetővé teszi annak megállapítását, hogy a Link Logistik ítéletben kimondottakkal ellentétben a szankciók arányosságának a 2014/67 irányelv 20. cikkében előírt követelménye közvetlen hatállyal rendelkezik.

B. Az arányosság követelménye közvetlen hatályának konkrét következményei

59. Második kérdésével az előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a jogalkotó beavatkozásának hiányában az uniós joggal *összhangban való értelmezés* lehetővé teszi-e (vagy előírja) a nemzeti bíróságok részére, hogy *egészítsék ki* az osztrák jogszabályt annak a jogalkotó által történő módosítása előtt annak érdekében, hogy biztosítsák a 2014/67 irányelv 20. cikkében előírt arányossági követelményt.

60. Két pontosítást kell tenni azon feltevésekre vonatkozóan, amelyeken ez a kérdés nyilvánvalóan alapul. Ezek a pontosítások végső soron annak átfogalmazásához vezetnek.

61. Egyrészt ugyanis az előterjesztő bíróság által a második kérdésének indokolásával nyújtott magyarázatok és különösen a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) ítéletével kapcsolatban felmerült kétségei rámutatnak a Bíróság Link Logistik ítéletéből eredő zavarra. E határozatra támaszkodva ugyanis az előterjesztő bíróság a második kérdését arra a lehetőségre alapozza, hogy a nemzeti jog rendelkezéseinek alkalmazása abban az esetben is mellőzhető, ha valamely rendelkezést közvetlen hatállyal nem rendelkezőnek nyilvánítottak.

62. Mindazonáltal, figyelemmel a jelen indítvány e részében kifejtettekre, a Bíróság a közelmúltban megerősítette, hogy a nemzeti szabályok mellőzése csak abban az esetben lehetséges, ha a hivatkozott uniós jogi szabály közvetlen hatállyal rendelkezik. Az előterjesztő bíróság második kérdése tehát valójában inkább a nemzeti rendelkezések alkalmazásának részleges mellőzésére, vagy akár e rendelkezéseknek a vonatkozó uniós jogi szabályokkal való „kiegészítésére” vonatkozik, mintsem az uniós joggal összhangban álló értelmezés esetére. „Kiegészítés” [52] alatt csakis az arányosság követelményének közvetlen alkalmazását tudom érteni a nemzeti rendelkezések kiegészítése és különösen az alkalmazni mellőzött nemzeti jogi elemek által előidézett hézag kitöltése érdekében.

63. Másrészt az előterjesztő bíróság a második kérdését csak arra az esetre tette fel, ha az első kérdésre nemleges választ kell adni, vagyis arra az esetre, ha a Bíróság a 2014/67 irányelv 20. cikke közvetlen hatályának hiányát állapítaná meg. Mindazonáltal én azt javasoltam, hogy az első kérdésre igenlő választ kell adni, vagyis el kell ismerni a 2014/67 irányelv 20. cikkének közvetlen hatályát. Ugyanakkor az előterjesztő bíróság második kérdése továbbra is nagyon releváns, különösen abban az esetben, amikor a szóban forgó uniós jogi rendelkezés közvetlen hatállyal rendelkezik. A második kérdés ugyanis éppen fordított esetben válik tárgytalanná, amikor a szankciók arányosságának követelménye nem rendelkezik közvetlen hatállyal. [53]

[52] Az eredeti német változatban „ergänzen”.

[53] Másodlagosan a második kérdést úgy kell átfogalmazni, hogy az arra irányul, hogy ilyen esetekben vannak-e az összhangban álló értelmezésnek korlátai, és nemleges választ kell adni. A nemzeti rendelkezések uniós joggal összeegyeztethetetlen részeinek eltörlése, majd (vagy egyidejűleg) a nemzeti jog olyan uniós jogi rendelkezésekkel való kiegészítése, amelyeket a nemzeti jogalkotó korábban nem írt elő, és ezáltal a nemzeti szabályok tartalmának egyértelmű módosítása aligha tekinthetők az összhangban álló értelmezés példájának, legalábbis véleményem szerint. Lásd például: 2014. január 15-i Association de médiation sociale ítélet (C-176/12, EU:C:2014:2, 39. pont); 2018. augusztus 7-i Smith ítélet (C-122/17, EU:C:2018:631, 40. pont); 2019. június 24-i Popławski ítélet (C-573/17, EU:C:2019:530, 76. és azt követő pontok).

64. A második kérdést ezért a következőképpen kell átfogalmazni: Lehetővé vagy szükségessé teszi-e a szankciók arányosságának a 2014/67 irányelv 20. cikkében foglalt követelménye, hogy a tagállam bírósága és a tagállam közigazgatási hatósága a jelen esetben alkalmazandó nemzeti szabálysértési rendelkezéseket kiegészítse anélkül, hogy új nemzeti jogszabály megalkotására kerülne sor?

65. E kérdés megválaszolása érdekében először is a Bíróság által a Link Logistik ítéletben a közvetlen hatállyal nem rendelkező uniós jogi rendelkezésekkel ellentétes nemzeti jog alkalmazásának mellőzésére vonatkozóan elfogadott álláspontra (1), valamint a Bíróság nagytanácsa által a Popławski II ítéletben [54] e tekintetben tett későbbi pontosításokra (2) emlékeztetek. Ezt követően röviden bemutatom az osztrák felsőbb bíróságok (a Verwaltungsgerichtshof [legfelsőbb közigazgatási bíróság] és a Verfassungsgerichtshof [alkotmánybíróság]) által a Bíróság Maksimovic ítéletét követően elfogadott különböző álláspontokat (3). Majd rátérek a szankciók arányosságára vonatkozó követelmény közvetlen hatályának következményeire és a szankciók különös területén fennálló esetleges korlátozásokra (4). Végül egy általánosabb megjegyzéssel zárok a terminológiát és az arányosság abban az esetben felmerülő inkább intuitív szükségességét illetően, amikor valamely rendelkezést az arányosság elve alapján helyeznek hatályon kívül (5).

1. A Bíróságnak a Link Logistik ítéletben képviselt álláspontja

66. Amint az a fentiekben már kifejtésre került, a Link Logistik ítéletben a Bíróság megállapította, hogy az 1999/62 irányelv 9a. cikke nem rendelkezik közvetlen hatállyal. [55]

67. A Bíróság ezt követően azzal folytatta, hogy emlékeztetett a tagállamok azon kötelezettségére, hogy elérjék az irányelvben előírt eredményt, valamint az uniós joggal összhangban álló értelmezés elvére és korlátaira. A Bíróság azonban ezt követően elismerte, hogy a szóban forgó ügyben az uniós joggal összhangban álló értelmezés nem lehetséges. [56]

68. Mindazonáltal, még azt követően is, hogy kizárta mind a közvetlen hatályt, mind a nemzeti jog uniós joggal összhangban álló értelmezését, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „a nemzeti bíróság köteles teljes egészében alkalmazni az uniós jogot, és megvédeni az abban az egyének részére biztosított jogokat, szükség esetén mellőzve a nemzeti jog azon rendelkezéseinek alkalmazását, amelyek az adott ügy körülményei között az uniós joggal ellentétes eredményre vezetnének” [57].

69. E megállapítást megismétli az ítélet rendelkező része, amikor megállapítja, hogy „az 1999/62 irányelv 9a. cikkében előírt arányossági követelmény *nem tekinthető közvetlen hatályúnak*”, és hogy „a nemzeti bíróságnak – arra vonatkozó kötelezettsége alapján, hogy megtegye a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket a rendelkezés teljesítésének biztosítása érdekében – a nemzeti jogot e rendelkezéssel összhangban kell értelmeznie, vagy ha az ilyen összhangban álló értelmezés lehetetlen, *mellőznie kell a nemzeti jog bármely rendelkezésének alkalmazását, amennyiben azok alkalmazása az adott ügy körülményei között az uniós joggal ellentétes eredményre vezetne*” [58].

54 2019. június 24-i Popławski ítélet (C-573/17, EU:C:2019:530, a továbbiakban: Popławski II ítélet).

55 Link Logistik ítélet, 56. pont. Lásd még a jelen indítvány fenti 28–30. pontját.

56 Uo., 60. pont.

57 Uo., 61. pont.

58 Uo., 62. pont és az ítélet rendelkező része. Kiemelés tőlem.

2. A Popławski II ítéletben tett további pontosítás

70. Nem sokkal a Link Logistik ítélet után a Bíróság nagytanácsban eljárva meghozta ítéletét a Popławski II ügyben. Ez az ügy a 2008/909/IB kerethatározat rendelkezéseivel ellentétes nemzeti szabályok mellőzésének lehetőségére vonatkozott,[59] amely eszköz a Szerződés felhatalmazása alapján nem rendelkezik közvetlen hatállyal.[60] Ekként a konkrét kérdés az volt, hogy pusztán az elsőbbség elve alapján a nemzeti bíróság mellőzheti-e a közvetlen hatállyal nem rendelkező uniós jogi rendelkezésekkel ellentétes nemzeti szabályokat.

71. A Bíróság megállapította, hogy „egy nem közvetlen hatályú uniós jogi rendelkezésre – mint ilyenre – nem lehet hivatkozni az uniós jog hatálya alá tartozó jogvitában annak érdekében, hogy az uniós joggal ellentétes nemzeti jogi rendelkezés alkalmazása elkerülhető legyen”.[61] Ezután tisztázta, hogy „a nemzeti bíróság azon kötelezettsége, hogy a belső jogának az uniós jog valamely rendelkezésével ellentétes rendelkezése alkalmazását mellőzze, bár e kötelezettség az uniós rendelkezés elsőbbségéből ered, mindazonáltal ahhoz a feltételhez kötődik, hogy az említett rendelkezés a bíróság előtti jogvitában közvetlen hatállyal bírjon. Ennélfogva a nemzeti bíróság kizárólag az uniós jog alapján nem köteles mellőzni a nemzeti jogának az uniós jog valamely rendelkezésével ellentétes rendelkezésének alkalmazását, ha az utóbbi rendelkezés nem bír közvetlen hatállyal”.[62]

72. Ezen ítélet központi eleme ezután több alkalommal megerősítést nyert az uniós jog több más, a kerethatározatokban nem szereplő rendelkezései kapcsán.[63]

73. Így a Popławski II és az ezt követő ítélkezési gyakorlat azon későbbi ítéletekkel együtt, amelyeket szintén a Bíróság nagytanácsa hozott, *hitelt érdemlően rendezte* azt a kérdést, hogy a nemzeti jog mellőzése az alkalmazandó uniós jogi rendelkezés közvetlen hatályával együtt az uniós jogi rendelkezés elsőbbségének vagy csupán az uniós jogi rendelkezés elsőbbségének a következménye lehet-e.

59 A kölcsönös elismerés elvének büntetőügyekben hozott, szabadságvesztés-büntetéseket kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedéseket alkalmazó ítéleteknek az Európai Unióban való végrehajtása céljából történő alkalmazásáról szóló, 2008. november 27-i tanácsi kerethatározat (HL 2008. L 327., 27. o.) 28. cikkének (2) bekezdése.

60 (Korábban) EK 34. cikk (2) bekezdésének b) pontja. Lásd: Popławski II ítélet, 69–71. pont.

61 Popławski II ítélet, 62. pont.

62 Uo., 68. pont.

63 Lásd például: 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 161. pont); 2019. december 19-i Deutsche Umwelthilfe ítélet (C-752/18, EU:C:2019:1114, 42. pont); 2020. május 14-i Staatsanwaltschaft Offenburg ítélet (C-615/18, EU:C:2020:376, 69. pont); 2020. szeptember 30-i CPAS Liège ítélet (C-233/19, EU:C:2020:757, 54. pont); 2021. április 15-i Braathens Regional Aviation ítélet (C-30/19, EU:C:2021:269, 58. pont); 2021. május 18-i Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítélet (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19, EU:C:2021:393, 248. pont).

74. Kétségtelenül nyilvánvaló, hogy ez a kérdés már egy ideje vita tárgyát képezte [64] különböző lehetőségekkel és elképzelésekkel. [65] Tekintettel azonban a Bíróság kibővített ítélkező testületének e kérdést rendező, ismétlődő, hitelt érdemlő megállapításaira, úgy vélem, hogy ez a vita véget ért, a bírósági fórumon minden bizonnyal.

3. A jelen ügyre levonható következtetések: a nemzeti szinten versengő elképzelések

75. Nemzeti szinten a különböző bíróságok eltérő álláspontot képviselnek a tekintetben, hogy a Bíróság által hozott, a szóban forgó szankciórendszer több elemével kapcsolatban összeegyeztethetetlenséget megállapító ítéletek mit jelentenek a gyakorlatban a folyamatban lévő esetek vonatkozásában. Az előterjesztő bíróság második kérdésének keretét e versengő elképzelések adják.

76. Egyfelől a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) ítéletében alkalmazott megközelítés létezik. [66] Egy hasonló ügy keretében és a Bíróság Maksimovic ítéletének meghozatalát követően e bíróság megállapította, hogy az uniós jog betartása érdekében a szóban forgó nemzeti rendelkezésnek csak egyes elemeit kell mellőzni. Ezen ítélet eredményeként továbbra is lehetőség van szankciók kiszabására, amelyek azonban e bíróság szerint megfelelnek az arányosság követelményeinek.

77. Először is a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) megállapította, hogy az uniós jognak való megfelelés érdekében a „minden egyes érintett munkavállaló tekintetében” kifejezést mellőzni kell. E kifejezések az AVRAG 7i. §-ának (4) bekezdésében szerepeltek, de lényegében megfelelnek a LSD-BG jelen ügyben releváns 26. §-a (1) bekezdésének és 28. §-a szövegének. [67]

78. Ha jól értelmezem, mellőzve a „minden egyes érintett munkavállaló tekintetében” kifejezés alkalmazását, a nemzeti rendelkezések által az egyes munkavállalók tekintetében előírt korlátozások általánosan alkalmazandókká válnak valamennyi érintett munkavállaló tekintetében. A „minden egyes érintett munkavállaló tekintetében” kifejezés mellőzése tehát nem csupán a lehetséges bírságok összegének jelentős csökkentését, a megengedhető összegek egyértelmű sávjának bevezetését jelentené, hanem a szabályozásban nem szereplő általános felső határ bevezetését is, amely a Bíróság azon megállapítását indokoló körülmények egyike volt, amely szerint az osztrák jog releváns rendelkezései aránytalanok voltak. [68]

64 A tudomány területén lásd például az eltérő álláspontokat e vita tekintetében: Lenaerts, K. és Corthaut, T., „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law”, *European Law Review*, 31. kötet, 2006, 287–315. o., 301–311. o., Prechal, S., „Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union”, in Barnard, C., (szerk.), The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate, Oxford University Press, 2007, 35–69. o.; Muir, E., „Of Ages in – and Edges of – EU Law”, *Common Market Law Review*, 48. kötet, 2011, 39–62. o.; vagy Dougan, M., „Primacy and the Remedy of Disapplication”, *Common Market Law Review*, 56. kötet, 2019, 1459–1508. o.

65 Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok ugyanis ezzel ellentétes következtetésre jutó indítványa amellett szólt, hogy alkalmazható a mellőzés jogorvoslata olyan szabályokra, amelyek a Link Logistik ítélet alapján nem rendelkeznek közvetlen hatállyal: lásd a Popławski ügyre vonatkozó indítványát (C-573/17, EU:C:2018:957, 117. pont). Lásd még a Cresco Investigation ügyre vonatkozó indítványomat (C-193/17, EU:C:2018:614, 114–149. pont), ahol lényegében hasonló megközelítést javasoltam a (csak) a Charta rendelkezéseivel összeegyeztethetetlen nemzeti jog mellőzése tekintetében.

66 2019. október 15-i Ra 2019/11/0033.

67 Amint arra az osztrák kormány észrevételeiben rámutatott, a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) az LSD-BG 26. és 28. §-ára alkalmazta az AVRAG 7i. §-ára vonatkozó érvelését (2020. február 25-i 2018/11/0110. sz. ítélet; 2020. február 26-i 2020/11/0004 és 2020. április 27-i 2019/11/0171. sz. ítélet).

68 Maksimovic ítélet, 42. pont; 2019. december 19-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld végzés (C-645/18, nem tették közzé, EU:C:2019:1108, 36. pont); 2019. december 19-i EX és társai végzés (C-140/19, C-141/19 és C-492/19–C-494/19, nem tették közzé, EU:C:2019:1103, 38. pont).

79. Másodszor a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) azt is megállapította, hogy a törvényben előírt legkisebb összegű bírságok nem alkalmazhatók tovább. Harmadszor kijelentette, hogy a szabálysértési törvény 16. §-a alapján a bírság helyébe lépő szabálysértési elzárást nem lehet kiszabni. A legkisebb összegű bírságok megléte, valamint a szabálysértési elzárás alkalmazásának lehetősége is olyan elemek voltak, amelyek indokolták a Bíróság azon megállapítását, hogy a szóban forgó szankciók aránytalanok voltak a Maksimovic ügyben.[69] Negyedszer, a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) úgy ítélte meg, hogy nem szükséges mellőzni a bírósági költségekhez való hozzájárulásról szóló rendelkezést.[70]

80. Így a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) által követett megközelítés következtében, még ha az jelentősen csökken is, a közigazgatási hatóságoknak továbbra is lehetőségük van arra, hogy olyan szankciót szabjanak ki, amely mindazonáltal összhangban van az uniós joggal.

81. A Bíróságnak a Link Logistik ítéletben adott válaszát kiindulópontként kezelve a kérdést előterjesztő bíróság a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) ítéletét az uniós joggal összhangban álló értelmezés egyik példájának tekintette, és helyesen állapította meg, hogy ha ez így lenne, akkor az általa javasolt megoldás *contra legem* értelmezésnek minősül.[71] E körülmények között azt kívánja megtudni, hogy a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) által javasolt megoldás összeegyeztethető-e az uniós joggal. Pontosabban, a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy jogosult-e a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) által kidolgozott megoldás alkalmazására, vagy a Bíróság Link Logistik ítéletének rendelkező részét követve az egyetlen lehetőség számára az, hogy teljes mértékben mellőzi az ellentétes nemzeti rendelkezéseket.

82. Másrészt a kérdést előterjesztő bíróság azt is hangsúlyozta, hogy úgy tűnik, a Verfassungsgerichtshof (alkotmánybíróság) eltérő álláspontot fogadott el. Egy alsóbb fokú közigazgatási bíróságnak a szóban forgó nemzeti rendelkezések alapján szankciót kiszabó határozata ellen benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálása során a Verfassungsgerichtshof (alkotmánybíróság) figyelembe vette a Bíróság által a Maksimovic ítéletben tett megállapításokat a tulajdonhoz való jog megsértésének megállapítása érdekében.[72] Miután emlékeztetett a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatára, amely szerint a nemzeti bíróságoknak teljes egészében alkalmazniuk kell az uniós jogot, szükség esetén mellőzve a nemzeti jog valamennyi azzal ellentétes rendelkezésének alkalmazását, az alkotmánybírósági határozat megsemmisítette a kiszabott szankciókat. E következtetés levonásánál a Verfassungsgerichtshof (alkotmánybíróság) megállapította, hogy a közvetlen hatállyal rendelkező uniós szabályokkal összeegyeztethetetlen nemzeti szankciók alkalmazása szankciók megfelelő jogalap nélküli kiszabásához vezetne.[73]

[69] 43. és 45. pont; 2019. december 19-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld végzés (C-645/18, nem tették közzé, EU:C:2019:1108, 37. pont); 2019. december 19-i EX és társai végzés (C-140/19, C-141/19 és C-492/19–C-494/19, nem tették közzé, EU:C:2019:1103, 39. pont). Mindazonáltal a szabálysértési elzárás elemét nem vették figyelembe a két végzésben.

[70] A többi elemmel együtt a Bíróság már megállapította, hogy ez az elem egyike azon tényezőknek, amelyek a rendszert aránytalanná tették. Maksimovic ítélet, 44. pont; 2019. december 19-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld végzés (C-645/18, nem tették közzé, EU:C:2019:1108, 38. pont); 2019. december 19-i EX és társai végzés (C-140/19, C-141/19 és C-492/19–C-494/19, nem tették közzé, EU:C:2019:1103, 40. pont).

[71] Lásd a jelen indítvány fenti 53. lábjegyzetét.

[72] A Verfassungsgerichtshof (alkotmánybíróság) 2019. november 27-i E 2047–2049/2019. sz. ítélete.

[73] A kérdést előterjesztő bíróság szerint a Verfassungsgerichtshof (alkotmánybíróság) több más ügyben, többek között az E 3530/2019 és társai, az E 2893/2019 és társai, az E 3530/2019 és társai, valamint az E 2893/2019 és társai ügyben megsemmisítette a kiszabott szankciókat.

83. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy az alkotmánybírósági ítéleteket egyes nemzeti bíróságok úgy értelmezték, hogy egyáltalán nem alkalmazhatják a szóban forgó szankciókat. Mindaddig nem szabható ki szankció, amíg új jogszabályt nem hoztak. A kérdést előterjesztő bíróság tehát ellentétesként mutatja be a Verfassungsgerichtshof (alkotmánybíróság) és a Verwaltungsgerichthof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) álláspontját.

84. Az osztrák kormány hangsúlyozta, hogy nincs ellentmondás a Verfassungsgerichtshof (alkotmánybíróság) és a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) ítélkezési gyakorlata között.

85. Bizonyosan nem a Bíróság feladata állást foglalni a nemzeti joggal kapcsolatban, és még kevésbé dönteni a nemzeti bíróságok között a nemzeti jog kérdéseit illetően. Mindazonáltal, amennyiben ez az uniós jogból fakadó következményekre vonatkozik, a kérdést előterjesztő bíróság kétségei jól ismert dilemmát szemléltetnek: a közvetlen hatállyal rendelkező uniós jogi rendelkezéssel ellentétes nemzeti rendelkezés esetén az egyetlen rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőség a nemzeti jog rendelkezései alkalmazásának teljes egészében való mellőzése, vagy lehetséges a nemzeti jog alkalmazásának részleges vagy szelektív mellőzése vagy akár annak kiegészítése? Míg úgy tűnik, hogy a Verfassungsgerichtshof (alkotmánybíróság) által alkalmazott megoldás az első utat követte, addig a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) ítélkezési gyakorlata a második út példáját szolgáltatja. Egyszerűen mit kell pontosan „az alkalmazás mellőzése” alatt érteni?

4. Az arányosság követelménye közvetlen hatályának konkrét következményei

86. Az észrevételeket benyújtó érdekelt felek eltérő álláspontot képviseltek a 2014/67 irányelv 20. cikkében foglalt arányossági követelmény közvetlen hatályának következményeit illetően.

87. A Bizottság azt állítja, hogy e rendelkezés alapul szolgálhat a bíróság számára ahhoz, hogy a szankciókat az arányosság elvével összhangban kiigazítsa. Először is ugyanis ezen irányelv 20. cikke arra kötelezi a tagállamokat, hogy szankcionálják az irányelv által előírt kötelezettségeket: a szankciók elmaradása ugyancsak ellentétes az irányelvvel. Másodszor amint azt a Bíróság a végzéseiben megállapította, a szóban forgó munkajogi kötelezettségek megsértése esetére szankciókat előíró nemzeti szabályozás alkalmas az irányelv által követett jogszerű célok megvalósítására.[74] Harmadszor az uniós jog és a nemzeti jog közötti ellentét nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a nemzeti jogot teljes egészében mellőzni kell: az uniós jog a nemzeti jogot csak olyan mértékben egészíti ki, amely elegendő ahhoz, hogy lehetővé tegye az arányosság követelményének megfelelő szankció alkalmazását. E tekintetben a Bizottság úgy véli, hogy az osztrák bíróságoknak továbbra is alkalmazniuk kell a halmozott szankciókat, mivel az ilyen halmozott szankciók a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően önmagukban nem aránytalanok.[75]

[74] 2019. december 19-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld végzés (C-645/18, nem tették közzé, EU:C:2019:1108, 32. pont); 2019. december 19-i EX és társai végzés (C-140/19, C-141/19 és C-492/19–C-494/19, nem tették közzé, EU:C:2019:1103, 34. pont).

[75] Maksimovic ítélet, 41. pont; lásd még: 2019. december 19-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld végzés (C-645/18, EU:C:2019:1108, 35. pont), 2019. december 19-i EX és társai végzés (C-140/19, C-141/19 és C-492/19–C-494/19, nem tették közzé, EU:C:2019:1103, 37. pont).

88. Hasonlóképpen, az osztrák kormány azt állítja, hogy a nemzeti rendelkezések alkalmazásának teljes körű mellőzése az uniós jog megsértéséhez vezetne. A szóban forgó nemzeti rendelkezések alkalmazásának részleges mellőzése önmagában biztosíthatná, hogy a nemzeti hatóságok és bíróságok az uniós jog követelményeinek megfelelően alkalmazhassák a nemzeti jog által előírt szankciókat.[76]

89. Ezzel szemben a lengyel kormány úgy véli, hogy a szabálysértési szankcióknak a nemzeti jogszabályi rendelkezések szövegétől független meghatározása sértheti a törvényesség elvét: ez azt jelenti, hogy az egyetlen lehetséges megoldás a nemzeti rendelkezések alkalmazásának teljes mellőzése. Ugyanezen gondolatmenetet követve a cseh kormány arra hivatkozik, hogy sértené a jogbiztonság elvét az a megközelítés, amely szerint a szankció összegét nem a törvény által megállapított azon kritériumok alapján határozzák meg, amelyeket a szabályozás címzettjei előzetesen ismerhetnek, hanem a bíróságok vagy a közigazgatási hatóságok által utólagosan megállapított kritériumok alapján.

90. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy az arányosság elvének közvetlen hatálya nem vezethet szükségképpen a szankciókra vonatkozó nemzeti rendelkezések alkalmazásának *teljes körű* mellőzéséhez. Véleményem szerint e tekintetben az a meghatározó tényező, hogy a Bíróság az uniós joggal összeegyeztethetetlennek nyilvánította a nemzeti szankciórendszer bizonyos túlzó tényezőit. A Bíróság nem önmagukban nyilvánította összeegyeztethetetlennek a szankciókat, és *a fortiori* azt sem állította, hogy az e szankciókhoz vezető jogellenes magatartás nem szankcionálható. Másként fogalmazva, a *szankciók arányosságának* követelménye aligha azonosítható azon követelménnyel, hogy *ne legyenek szankciók*. Ez a javaslat, bár elvi síkon, kissé aránytalannak tűnik.

91. Elismerem ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság által a büntetőjogi jellegű szankciók sajátos összefüggésében kifejtett aggodalmakat, amelyek a törvényesség, a jogbiztonság és a törvény előtti egyenlőség elvével kapcsolatos aggályokhoz vezetnek, amelyekre most áttérek.

a) A törvényesség, a jogbiztonság és a törvény előtti egyenlőség a szankciók kiszabása során

92. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) ítéletéből következő megoldás a törvényesség elvéhez kapcsolódó okok miatt problematikus lehet. Ezt az elvet a Verfassungsgerichtshof (alkotmánybíróság) igen szigorúan értelmezi, különösen a büntetőjog területén. Emellett, amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutatott, a különböző osztrák közigazgatási bíróságok eltérően értelmezték a legmagasabb osztrák bíróságok ítéletét. A közigazgatási bíróságok eltérő álláspontjaival szembesülve a kérdést előterjesztő bíróság a jelenlegi helyzetet úgy foglalja össze, hogy azt a következetlen ítélkezési gyakorlat és a jogbizonytalanság jellemzi. Emellett e bíróság úgy véli, hogy a jelenlegi ítélkezési gyakorlat következetlenségei aggodalomra adnak okot az egyenlőség elve tekintetében. A szankciók esetről esetre történő alkalmazása általában az osztrák jogrendben és különösen a büntető igazságszolgáltatási rendszer előtt ismeretlen.

[76] Az osztrák kormány ezzel kapcsolatos álláspontja némileg zavaros, annál is inkább, mivel e kormány az első kérdésre olyan választ javasolt, amely elutasítja az arányosság követelményének közvetlen hatályát, és a második kérdésre adott válaszát nem korlátozta kizárólag másodlagos válasz formájában, hanem az alkalmazás részleges mellőzését tekintette az összhangban álló értelmezésnek. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bírósághoz hasonlóan feltételezhető, hogy e tekintetben az osztrák kormány a Bíróság által a Link Logistik ítéletben tett, problematikus megállapítást veszi kiindulópontnak.

93. A cseh kormány hangsúlyozta, hogy a 2014/67 irányelv 20. cikke semmiképpen sem tekinthető úgy, hogy közvetlen hatállyal rendelkezik, annak érdekében, hogy arra valamely magánszeméllyel szemben hivatkozzanak. A Bíróság ítélkezési gyakorlata kizárja a tagállamok azon lehetőségét, hogy valamely irányelv közvetlen hatályára hivatkozzanak annak érdekében, hogy valamely irányelv rendelkezései alapján szankciókat alkalmazzanak. E kormány kifejti továbbá, hogy ha minden egyes bíróság vagy közigazgatási hatóság kreatív módon alakíthatja a nemzeti szabályokat, ez elkerülhetetlenül eltéréseket eredményezne a kiszabott szankciók összege tekintetében, objektív indokolás nélkül.

94. Ugyanezen gondolatmenetet követve a lengyel kormány úgy véli, hogy a jogszabályi rendelkezésektől eltérő szankciók kiigazításának az egyes bíróságokra vagy hatóságokra bízása ellentétes a jogszerűség elvének követelményeivel. A lengyel kormány azt is állította, hogy az a tény, hogy különböző bíróságok eltérő értelmezésre jutottak, azt bizonyítja, hogy a 20. cikk nem rendelkezik közvetlen hatállyal.

95. Ezek az érvek számomra a következő okokból nem meggyőzőek.

96. A *törvényesség* elve azt követeli meg, hogy a jogszabály egyértelműen határozza meg azokat a bűncselekményeket és szankciókat, amelyek a büntetendő cselekmény vagy mulasztás elkövetésekor alkalmazandók. E feltétel akkor teljesül, ha a jogalany – a releváns rendelkezés megfogalmazásából, szükség esetén a bíróságok által nyújtott értelmezés segítségével – megtudhatja, hogy mely cselekmények és mulasztások vonják maguk után a büntetőjogi felelősségét.[77] Ezek a követelmények azonban nem tiltják a büntetőjogi felelősség szabályainak bírói értelmezések útján történő fokozatos világossá tételét, amennyiben ezek az értelmezések észszerűen előreláthatók.[78] Ezenkívül a Charta 49. cikkének *lex mitior* része kizárja, hogy a bűncselekmény elkövetésekor alkalmazandónál súlyosabb szankciókat szabjanak ki.

97. Véleményem szerint a nemzeti rendelkezések alkalmazása részleges mellőzésének lehetősége, amennyiben azok sértik az uniós jogot, valamint azoknak az arányosság elvének közvetlen alkalmazásával történő kiegészítésére vagy pótlására vonatkozó lehetőség nem sérti a törvényességnek a Charta 49. cikkében rögzített elvét.

98. Először is a bűncselekményeket és a szankciókat a büntetendő cselekmény elkövetésének időpontjában határozták meg. A magánszemélyek így a megismerhették magatartásuk következményeit. Az arányosság elvének közvetlen hatálya nem eredményezi a szankcióknak a nem megfelelően átültetett irányelven alapuló kiszabását. Ezek a szankciók egyértelműen az érvényesen kihirdetett és a címzettjeik rendelkezésére bocsátott nemzeti jogon alapulnak, nem pedig az irányelven. Ezért a Bíróságnak a magánszemélyek büntetőjogi felelősségét megállapító vagy súlyosbító irányelvek közvetlen alkalmazásának lehetetlenségére vonatkozó ítélkezési gyakorlata[79] a jelen ügyben egyszerűen nem releváns.

[77] Lásd például: 2007. május 3-i Advocaten voor de Wereld ítélet (C-303/05, EU:C:2007:261, 50. pont); 2011. március 31-i Aurubis Balgaria ítélet (C-546/09, EU:C:2011:199, 42. pont); 2017. március 28-i Rosneft ítélet (C-72/15, EU:C:2017:236, 162. pont).

[78] Lásd: 2017. március 28-i Rosneft ítélet (C-72/15, EU:C:2017:236, 167. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[79] Például: 1987. június 11-i Pretore di Salò ítélet (14/86, EU:C:1987:275, 20. pont); 1987. október 8-i Kolpinghuis Nijmegen ítélet (80/86, EU:C:1987:431, 13. pont); 2005. május 3-i Berlusconi és társai ítélet (C-387/02, C-391/02 és C-403/02, EU:C:2005:270, 74. pont); 2017. december 20-i Vaditrans ítélet (C-102/16, EU:C:2017:1012, 56. pont).

99. Másodszor a 2014/67 irányelv 20. cikkében foglalt arányossági követelmény képezi a nemzeti rendelkezések *enyhítésének* és korrekciójának alapját az arányosság követelményének közvetlen hatálya révén. Másként fogalmazva, az arányosság követelménye nem a szankciók kiszabásának vagy súlyosbításának, hanem a jogszerűen kiszabott szankciók annak érdekében történő *csökkentésének* alapja, hogy azok megfeleljenek az uniós jognak.

100. Harmadszor és ismételten, a Maksimovic ügyben a kiszabott szankciók aránytalanságát megállapító ítélet és a Bíróság későbbi két végzése nem érinti a jogsértéseket megállapító, alkalmazandó nemzeti rendelkezések érvényességét. Így e jogsértések büntetendő cselekménnyé nyilvánítása és szankcionálása nyilvánvalóan jogszerű marad. A Bíróság határozatai a nemzeti szankciórendszernek csak azon különös elemeit érintik, amelyeket aránytalan jellegük miatt összeegyeztethetetlennek nyilvánítottak.

101. Ezt követően a kérdést előterjesztő bíróság a közigazgatási bíróságok eltérő ítélkezési gyakorlatának fennállásával, valamint annak az *egyenlőség* és a *jogbiztonság elve* szempontjából felmerülő negatív következményeivel kapcsolatban fejti ki aggodalmait. Még ha teljes mértékben egyet is értek ezekkel az aggodalmakkal, nehezen lehet azt sugallni, hogy a szankciók arányosságára vonatkozó követelmény közvetlen hatálya lenne az egyetlen vagy akár elsődleges ok.

102. A nemzeti szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetetlenségének megállapítását követő helyes alkalmazására vonatkozó bizonyos fokú időbeli bizonytalanság igenis szorosan hozzátartozik a szétterjedt és decentralizált uniós igazságszolgáltatási rendszer működéséhez. Eltérően például számos nemzeti jogrendszertől, ahol a nemzeti alkotmánybíróságnak az alkotmányellenességet megállapító döntése a nemzeti szabályozás *erga omnes* hatályú megsemmisítését vonja maga után, a valamely nemzeti bíróság által az uniós joggal való összeegyeztethetetlenség miatt történő mellőzés bizonyos ideig a rendes eljárási szabályok és nemzeti szinten elérhető eljárások hatálya alá tartozhat. Ennélfogva, amennyiben a Bíróság az uniós jog végső értelmezőjeként nem dönti el hitelt érdemlően a kérdést, előfordulhat, hogy azt megelőzően, hogy a megfelelő legfőbb bíróság nemzeti szinten egységesítené azt, a különböző nemzeti bíróságok ugyanezen kérdésben egymástól eltérő álláspontot képviselnek.

103. Mindazonáltal nem hagyható figyelmen kívül, hogy a jelen ügyben a jogbizonytalanság és a nemzeti szinten fennálló eltérő alkalmazás nagyrészt két nemzeti eredetű tényezőnek tudható be. Egyrészt, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság több alkalommal hangsúlyozta, a nemzeti jogalkotó tétlen maradt. Mindazonáltal természetes azt feltételezni, hogy amennyiben a nemzeti szankciók alkalmazási körével kapcsolatos bizonytalanságot kell tisztázni, a nemzeti jogalkotónak kell elvégeznie e feladatot annak érdekében, hogy minimálisra csökkentse az összeegyeztethetetlenség megállapítását követő időbeli bizonytalanságot.

104. Másrészt, még ha a nemzeti jogalkotó nem is járt el, a nemzeti jog alkalmazásának egységességét végül a tipikusan hierarchikusan szervezett nemzeti igazságszolgáltatási rendszeren belül kell biztosítani, természetesen a polgári jogi hagyományok keretei között. Általában ugyanis a legfelsőbb bíróságok feladata, hogy saját hatáskörük keretein belül egységesítsék az ítélkezési gyakorlatot. Mindazonáltal e vonatkozásban úgy tűnik, hogy a nemzeti hatásköri szabályok lényegében lehetővé teszik annak megválasztását, hogy az alsóbb fokú közigazgatási bíróság határozatával szemben a Verwaltungsgerichtshofhoz (legfelsőbb közigazgatási bíróság) vagy a

Verfassungsgerichtshofhoz (alkotmánybíróság) nyújtsanak be jogorvoslatot.[80]

105. Világosan ki kívánom emelni azt a tényt, hogy ez uniós jogi szempontból lehetséges. A nemzeti igazságügyi intézmények és eljárások szerkezete ugyanis a tagállam kezdeti választásán belül marad.[81] Mindazonáltal, kissé problémásabb lenne, ha az ilyen nemzeti döntések (a jogalkotó továbbra is tétlen, és gyakorlatilag nincs egyetlen igazságügyi hatóság sem, amely egységesítené az ítélkezési gyakorlatot) következményeit a szankciók arányosságára vonatkozó, az uniós jogon alapuló követelmény esetleges közvetlen hatályából eredő állítólagos következményként jelenítenék meg.

106. Végül, a szerkezeti szint mellett továbbra is felmerül az esetleges bizonytalanság kérdése a bírság pontos összegét illetően minden egyes esetben. A szankció kiszabása keretében, még ha el is kellene fogadni a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) által kiindulási pontként választott megközelítést, ez nem változtat azon, hogy például 1000 és 10 000 euró között vagy a legkisebb összeg eltörlése esetén 0 és 10 000 euró között kell a szankciót kiszabni. Elképzelhető tehát, hogy az egyik esetben a jogsértővel szemben összesen 100 euró összegű szankciót szabjanak ki, míg a másikkal szemben 5000 euró összegű szankciót szabhatnak ki. Ez pedig felveti a törvény előtti egyenlőség kérdését.

107. Mindazonáltal az egyenlőség problémája csak akkor merülhet fel, ha a két jogsértő azonos helyzetben lenne. Nincs tehát megkülönböztető elem. Mindemellett az élet végtelenül változatos. Ez az oka annak, hogy mind a közigazgatási jog, mind a büntetőjog a büntetések vagy szankciók általános meghatározása során, legalábbis a modern jogban,[82] rendszerint nem „egyenmegoldást” alkalmaz, hanem olyan elfogadható sávot határoz meg, amelynek keretében a közigazgatási vagy bírói mérlegelési jogkör gyakorolható.

108. Hasonlóképpen, amint az a szankciók arányosságára vonatkozó követelmény feltétel nélküli elemével kapcsolatban már megállapításra került, az „egyértelmű, pontos és feltétel nélküli” nem jelenti azt, hogy minden elem előzetesen kifejezetten szerepel a jogszabályokban. Az ilyen forgatókönyv egyszerűen nem valószerű. Mindazonáltal ami eldöntetlen marad, annak legalább felhívhatónak kell lennie.[83]

109. Összefoglalva, a jelen ügyben nem látok semmilyen problémát sem a szankciók törvényességének a Charta 49. cikke szerinti elve, sem pedig a jogbiztonság és a törvény előtti egyenlőség uniós jogi követelménye tekintetében.

[80] Amint azt számos arra irányuló európai rendszer, hogy a hatáskör megállapítása szempontjából különbséget tegyen egyrészt az alkotmányosság, másrészt pedig a (puszta vagy egyszerű) jogszerűség körébe tartozó kérdések között, tapasztalata mutatja, a határ nagyon bizonytalan, és a gyakorlatban lehetetlen felvázolni azt. A jelen ügy szemléletes példával szolgál e tekintetben. Ugyanez a jogi probléma szabadon mozoghat a kettő között, és az alkotmányosság (szankció által megsértett tulajdonhoz való jog) vagy a jogszerűség kérdéseként (a szankciót kiszabó nemzeti határozat nemzeti és uniós joggal való összeegyeztethetősége) is felmerülhet. Egy, Németországból, Spanyolországból, a Cseh Köztársaságból, Szlovákiából vagy Szlovéniából származó példákat összehasonlító értekezést illetően lásd az Ústavní soud (alkotmánybíróság, Cseh Köztársaság) által szerkesztett, The Limits of the Constitutional Review of the Ordinary Courts' Decisions in the Proceedings on the Constitutional Complaint című kötetet, Linde, Prága, 2005. Lásd még például: Bundesministerium der Justiz, Entlastung des Bundesverfassungsgerichts: Bericht der Kommission, Moser, Bonn, 1998, 62–66. o.

[81] Lásd ebben az értelemben: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, 52. pont); 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 115. pont).

[82] A cselekmény és a büntetés közötti valódi aránytalanság tekintetében ismert korábbi „kötött elítélés” eseteivel szemben, amelyek az egyetlen lehetséges szankcióhoz kötött, bizonyos bűncselekményeknél merülnek fel, anélkül, hogy lehetőség lett volna e szankciónak az egyéni körülményekre tekintettel történő kiigazítására vagy módosítására, lásd például: az An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne ügyre vonatkozó indítványom (C-64/21, EU:C-640:20, 56. pont).

[83] Lásd a jelen indítvány fenti 41–42. pontját.

110. Mindemellett ugyanakkor az is igaz, hogy a 2014/67 irányelv hatálya alá tartozó területen a szankciók megállapítása nem képezte az uniós jogi teljes körű harmonizáció tárgyát. Így az e területen alkalmazandó szankciókat továbbra is a tagállamok határozzák meg. Létezésüket az uniós jog általánosságban kétségtelenül előírja (kell lennie szankcióknak), de az (aránytalan) terjedelmükre és kiszabásukra vonatkozó, különösen problémás elemeket a tagállamoknak kell meghatározniuk.

111. Ennélfogva, emlékeztetve a Bíróság által a M. A. S. és M.B. ítéletben [84] elfogadott megközelítésre, ebben a helyzetben a nemzeti hatóságok és bíróságok főszabály szerint továbbra is szabadon alkalmazhatnak különböző (magasabb szintű) követelményeket az alapvető jogok védelmére vonatkozóan. Ez esetlegesen a szankciók törvényességének elvére vonatkozó szigorúbb megközelítést is tartalmazhat, ha e követelmény ténylegesen létezik a nemzeti jogban, és azt a nemzeti jog által előírt olyan szankciókkal szemben alkalmazzák, amelyeket az uniós jog nem teljes mértékben határoz meg. [85]

b) Arányosság az aránytalan nemzeti szabályok mellőzésekor?

112. A Bíróságnak a Maksimovic ítéletben és az azt követő végzésekben tett megállapításai, amelyek az osztrák jogszabályok által meghatározott szankciók aránytalanságát állapították meg, több tényező együttesén alapultak: i. a bírságok magas összege; ii. e bírságok korlátlan halmozása; iii. az a tény, hogy volt egy minimális küszöbérték, amely alá a bírságok nem kerülhetnek, még akkor sem, ha nem került megállapításra, hogy a szabálysértés különösen súlyos; iv. az a tény, hogy a fellebbezés elutasítása esetén a személynek a bírság 20%-ának megfelelő összeget kell fizetnie a bírósági költségekhez való hozzájárulásként; és v. az a tény, hogy a bírság megfizetésének elmulasztása szabálysértési elzárást vonhat maga után. [86]

113. A fentiek alapján véleményem szerint a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) által elfogadott megoldás pragmatikus, és egyúttal igen elegáns. Egy tollvonással e bíróság az alkalmazandó nemzeti rendelkezésekben szereplő több tényezőt figyelmen kívül hagyott. Egy maximális felső korlátot vezetett be, a szankciók elfogadható sávját lehetővé téve. Elvetette továbbá az alsó korlátot, és nemfizetés esetén megszüntette a szabálysértési elzárás szankciójával való helyettesítés alkalmazásának lehetőségét. A Verwaltungsgerichthof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) ezzel figyelmen kívül hagyta az osztrák bírságrendszer különböző elemeit, megőrizve ugyanakkor azon lehetőséget, hogy továbbra is szankciókat alkalmazzanak addig, amíg a jogalkotó nem módosítja a vonatkozó szabályozást.

114. Ismét csak azt tudom hangsúlyozni, hogy az uniós jog nem zárja ki a szóban forgó jogsértések miatti szankciók kiszabását, hanem éppen ellenkezőleg. A 2014/67 irányelv 20. cikke előírja az ilyen szankciók elfogadásának kötelezettségét, amelyeknek arányosnak, de visszatartó erejűnek és hatékonynak is kell lenniük. Emellett ezen irányelv 20. cikke szempontjából a nemzeti jog kiegészítésének lehetősége összhangban van ezen irányelv célkitűzéseivel, mivel lehetővé teszi az észszerű egyensúly megteremtését a szankciók arányosságának, valamint hatékonyságának és visszatartó erejének követelménye között.

[84] Lásd: 2017. december 5-i M. A. S. és M. B. ítélet (C-42/17, EU:C:2017:936, 47–62. pont).

[85] Továbbá e lehetőség korlátaira, valamint „az uniós jog elsőbbségére, egységességére és hatékonyságára” vonatkozóan az ítélkezési gyakorlat által kidolgozott feltétel értelmezésére: lásd: a Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-357/19 és C-547/19, EU:C:2021:170, 145–156. pont).

[86] Maksimovic ítélet, 42–45. pont.

115. E tekintetben a szankciók arányosságának a Charta 49. cikkének (3) bekezdésében is kimondott követelménye aligha hasonlítható a büntetlenséghez, amennyiben létezik a nemzeti jogrendnek az arányosság elvének tiszteletben tartásával történő kiigazításának észszerű módja. A bármiféle szankció alkalmazása lehetőségének kizárása érdekében kizárólag az arányosság elvére történő hivatkozás ugyanis teljes mértékben figyelmen kívül hagyja a 2014/67 irányelv 1. cikkének (1) bekezdésében kinyilvánított, a kiküldött munkavállalók jogai megfelelő szintű védelmének biztosítására irányuló célkitűzés megóvásának szükségességét.

116. Összefoglalva tehát kissé ellentmondásos – legalábbis az uniós jog szempontjából – az arányosság elve alapján a szankciókra vonatkozó valamennyi releváns nemzeti jogi rendelkezés aránytalan mellőzésére jutni, ideértve azon rendelkezéseket is, amelyeket egyébként soha nem kérdőjeleztek meg. Ezen állítással az sem ellentétes, hogy ezen egyéb nemzeti rendelkezések a törvényesség elve szigorúbb nemzeti elképzeléseinek járulékos áldozatává váljanak, vagy más esetekben csupán a kapcsolat miatt nem maradnak fenn, mivel azokat többé nem lehet önállóan alkalmazni.

117. Mindössze arra utalok, hogy az arányosság követelményének közvetlen hatálya nem követeli meg, hogy valamennyi nemzeti szabályt aránytalan módon mellőzzenek. Metaforával élve az uniós jog nevében lefolytatandó műveletnek inkább egy sebészeti beavatkozáshoz, mintsem egy szőnyegbombázáshoz kellene hasonlítania.

5. Kóda a közvetlen hatály kettőségéről: kizárás, helyettesítés … vagy egyszerű bekapcsolás?

118. Az évek során a tudomány részletekbe menően foglalkozott a közvetlen hatály különböző típusai közötti különbségekkel és azok osztályozásával, amelyet a Bíróság egy ügyben bevezetett vagy egy másik ügyben bevezetni kívánt. Különösen heves viták tárgyát képezi az uniós jogszabályi rendelkezések kizáró és helyettesítő hatásai közötti különbségtétel[87] a velük ellentétes nemzeti szabályok tekintetében.[88] Továbbá, még akkor is, ha Popławski II ítélet megoldja az előzetes kérdést (mellőzés csak az elsőbbség vagy az elsőbbség és a közvetlen hatály miatt), a későbbi kérdés az esetlegesen felmerülő alakzatok pontos típusával és számával kapcsolatban nagyon is nyitott.

119. Nem kívánok itt hozzájárulni ehhez a vitához. Ugyanakkor a jelen ügyet felhasználom annak kiemelésére, hogy az ilyen osztályozási kategóriák korlátozott gyakorlati jelentőséggel bírnak. Amint azt a jelen ügy is mutatja, például a közvetlen hatály kizáró és helyettesítő hatásai közötti választóvonal is eléggé elmosódott számos esetben. Az erősen esetfüggő, és inkább az érintett bíróság „saját nyilatkozatának” kérdése, mint az egyértelmű felosztásé.

120. A Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) által választott, az előző részben összefoglalt megközelítés e tekintetben különösen sokatmondó. Az a tény, hogy az alkalmazott jogi technika az „alkalmazás mellőzésének” technikája, a nemzeti jogi rendelkezések szövegétől és szerkezetétől függ, és az nem az arányosság követelményét tartalmazó uniós jogi rendelkezés „lényegéből” eredő elkerülhetetlen következmény.

87 Eredetileg a különbségtétel tekintetében lásd: Galmot, Y., és Bonichot, J-C., „La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national” 4. (1), *Revue française de droit administratif*, 1988, 1–23. o.

88 Lásd például: Saggio főtanácsnok Océano Grupo Editorial és Salvat Editores egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-240/98–C-244/98, EU:C:1999:620), és Léger főtanácsnok Linster ügyre vonatkozó indítványa (C-287/98, EU:C:2000:3). Lásd még többek között: Dougan, M., „When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy”, *Common Market Law Review*, 2007, 44. kötet, 931–963. o.; Wathelet, M. „Du concept de l’effet direct à celui de l’invocabilité au regard de la jurisprudence récente de la Cour de Justice” in Hoskins, M. és Robinson, W. (szerk.), A True European: Essays for Judge David Edward, Hart Publishing, Oxford, 2004, 367–389. o.

121. Hasonló eredményekre vezet ugyanis az arányosság elvének pozitív tartalmába való „becsatlakozás”, annak érdekében, hogy a jogi megoldást kizárás helyett helyettesítés útján érjék el. Ez volt ugyanis a javaslatom a Link Logistik ügyben, ahol a nemzeti szabály kialakítása (a bírság rögzített összege függetlenül az eset egyedi körülményeitől) nem tette volna lehetővé a nemzeti bíróság számára, hogy olyan megoldást találjon, amely megfelel az arányosság elvének, pusztán a nemzeti jogszabályok egyes részeinek mellőzésével. Ennélfogva szükséges volt a vizsgálatból eredő és az arányosság elvének szerves részét képező normatív elemek bevezetése. [89]

122. Ez az ellentét azt bizonyítja, hogy ugyanazon uniós jogi rendelkezés közvetlen hatályának típusa tehát logikusan a nemzeti jogi környezettől függ. Míg bizonyos esetekben valamely közvetlen hatállyal rendelkező rendelkezés teljes mértékben helyettesíti a „kizárt” ellentétes nemzeti rendelkezést, más esetekben csak az alkalmazás teljes mellőzése lehetséges. Számos köztes esetben az uniós jog tiszteletben tartása csak akkor vonhatja maga után a nemzeti szabály elemei alkalmazásának részleges vagy teljes körű mellőzését, amennyiben azok ellentétesek az uniós joggal. Végül az alkalmazás teljes vagy részleges mellőzését is össze kell kapcsolni az alkalmazandó „megmaradó” rendelkezések vagy azok elemeinek az uniós jognak megfelelő értelmezésével.

123. Összefoglalva, a közvetlen hatály osztályozási kategóriáját, amelybe valamely eset kerülhet, a nemzeti jog, az egyedi eset szerkezete és az absztrakció választott mértéke határozza meg. Gyakran ugyanez az eredmény elérhető vagy egy általánosabb szabály kizárásával, vagy a nemzeti jogrendben egy különös szabállyal való helyettesítéssel vagy annak bevezetésével.

124. Éppen ezért véleményem szerint pedagógiai vagy tudományos szempontból érdekes lehet, hogy az, amit pontosan meg kell tenni az uniós jog esetlegesen közvetlen hatállyal rendelkező rendelkezése alapján, lehet a kizárás, a helyettesítés vagy valami más. Mindamellett az ilyen osztályozások nem befolyásolhatják az arra vonatkozó határozatot, hogy lehetséges-e az uniós jog valamely konkrét rendelkezésének közvetlen hatálya. Éppen ellenkezőleg, annak vizsgálatát követően, hogy a szóban forgó uniós szabály egyszerűen felhívható-e, a közvetlen hatály adott esetben felmerülő lehetséges következményeire és az egyéni jogok védelmére kell összpontosítani.

C. A Link Logistik ítélet felülvizsgálata

125. Ha a Bíróság egyetért a jelen indítvány A. és B. részében szereplő megállapításokkal, akkor vissza kell térnie a Link Logistik ítéletben tett megállapításaihoz.

126. Amint az a jelen indítvány B. részében kifejtésre került, a Bíróság a Popławski II ítéletben hallgatólagosan és részben meghaladta a Link Logistik ítéletben képviselt álláspontját. A nemzeti bíróságok és más szervek csak a közvetlen hatállyal rendelkező uniós jogi rendelkezésekkel ellentétes nemzeti rendelkezéseket mellőzhetik.

127. Mi a helyzet a Bíróság által a Link Logistik ítéletben képviselt állásponttal az arányosság követelményének közvetlen hatályát illetően? Amint az a jelen indítvány A. részében részletesen kifejtésre került, több indok szól a 2014/67 irányelv 20. cikkében előírt arányossági követelmény közvetlen hatályának elismerése mellett.

[89] Lásd a Link Logistik N&N ügyre vonatkozó indítványom (C-384/17, EU:C:2018:494, 84. és azt követő pontok).

128. Egyébiránt a Popławski II ítéletben az uniós joggal ellentétes nemzeti jog alkalmazásának mellőzése tekintetében alkalmazott nagyon jelentős korrekció a Bíróság által a Link Logistik ítéletben kifejtett érvelés egészét alátámasztó egyensúlyra is hatással van. E korrekció érinti a Bíróság által az arányossági követelmény közvetlen hatályát illetően tett megállapításokat is. A Link Logistik ítéletben a Bíróság elutasította az 1999/62 irányelv 9a. cikkében foglalt arányossági követelmény közvetlen hatályát. Mindazonáltal az e megállapításra vezető érvelés egy része talán azon a téves előfeltevésen alapult, amely szerint a közvetlen hatállyal nem rendelkező szabályok esetében van lehetőség az uniós joggal ellentétes nemzeti jog alkalmazásának mellőzésére. A Bíróság ugyanis azt kérte a kérdést előterjesztő bíróságtól, hogy pontosan így járjon el. [90]

129. Ebben az összefüggésben hogyan kell eljárni a jelen ügyben? Véleményem szerint a Link Logistik ítéletet a Bíróság nagytanácsának kifejezetten és nyíltan felül kell vizsgálnia.

130. A Bíróság soha nem állította, hogy formálisan köti a *stare decisis* elv. Mindazonáltal a gyakorlatban ehhez az elvhez fordul. [91] A korábbi ítéleteire való koherens hivatkozás és az ítélkezési gyakorlata hitelt érdemlő jellege biztosításának szükségessége azt jelenti, hogy a Bíróság csak ritkán vizsgálja felül azt. A Bíróság leggyakrabban úgy jár el, hogy elhatárolja az ügyet, vagy visszamenőlegesen kifejti saját ítélkezési gyakorlatát annak érdekében, hogy a kirakó különböző elemei „egybe illeszkedjenek” és „tisztázásra kerüljenek”. [92]

131. A Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatának felülvizsgálatára vonatkozó múltbeli gyakorlata változatos. [93] A kifejezett felülvizsgálat esetei ritkán fordulnak elő. Még e kevés alkalommal is viszonylag ritka a Bíróságnak az eltérő álláspont elfogadását alátámasztó indokokra vonatkozó magyarázata. Bizonyos esetekben a Bíróság az eltérő precedens elismerésére és annak jelzésére szorítkozik, hogy eltérő értelmezést fogad el. [94] Más esetekben világossá válik, hogy a Bíróság megváltoztatta álláspontját egy későbbi ügyben előadott körülmények és érvek tekintetében, [95] vagy az újonnan tett megállapítások fényében pontosítja korábbi álláspontját. [96]

132. A Bíróság az alkotmányos fejlemények vagy a Szerződés módosításai fényében nyíltabban eltér korábbi ítélkezési gyakorlatától. [97] Számos olyan eset van azonban, amikor a Bíróság továbbra is „irányadónak” minősíti a korábbi ítéleteket, annak ellenére, hogy az új ítélet más

90 Link Logistik ítélet, 62. pont és a rendelkező rész.

91 Lásd Slynn, G., „The Court of Justice of the European Communities”, *International and Comparative Law Quarterly*, 1984., 33. kötet, 409., 423. o.

92 Egy híres példát említve: 1996. október 8-i Dillenkofer és társai ítélet (C-178/94, C-179/94 és C-188/94–C-190/94, EU:C:1996:375, 20. és azt követő pontok), amely az uniós jog megsértésével magánszemélyeknek okozott károkért fennálló állami felelősségre vonatkozó korábbi ítélkezési gyakorlatot észszerűsíti.

93 A kezdeti vitákra lásd különösen: Roemer főtanácsnok Hollandia kontra High Authority ügyre vonatkozó indítványa (9/61, nem tették közzé, EU:C:1962:20, 242. pont); Lagrange főtanácsnok Da Costa és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (28/62–30/62, nem tették közzé, EU:C:1963:2); La Pergola főtanácsnok Sürül ügyre vonatkozó indítványa (C-262/96, EU:C:1998:610).

94 Lásd például 1968. április 3-i Molkerei-Zentrale Westfalen kontra Lippe ítélet (28/67, EU:C:1968:17) a 1966. június 16-i Lütticke ítélet (57/65, EU:C:1966:34) vonatkozásában; 2008. július 25-i Metock és társai ítélet (C-127/08, EU:C:2008:449) a 2003. szeptember 23-i Akrich ítélet (C-109/01, EU:C:2003:491) vonatkozásában.

95 Lásd például: 1990. május 22-i Európai Parlament kontra Tanács – Chernobyl ítélet (C-70/88, EU:C:1990:217, 16. pont) az 1988. szeptember 27-i Európai Parlament kontra Tanács – Komitológia ítélet (302/87, EU:C:1988:461) vonatkozásában vagy 1993. november 24-i Keck és Mithouard ítélet (C-267/91 és C-268/91, EU:C:1993:905) az 1979. február 20-i Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) ítélet (120/78, EU:C:1979:42) vonatkozásában.

96 Lásd például: 2017. december 5-i M. A. S. és M. B. ítélet (C-42/17, EU:C:2017:936, 28. pont) a 2015. szeptember 8-i Taricco és társai ítélet (C-105/14, EU:C:2015:555) vonatkozásában.

97 Lásd például: 2005. március 15-i Bidar ítélet (C-209/03, EU:C:2005:169) az 1988. június 21-i Lair ítélet (39/86, EU:C:1988:322) és az 1988. június 21-i Brown ítélet (197/86, EU:C:1988:323) vonatkozásában.

következtetésre jut.[98] Csak nagyon ritkán fordul elő, hogy a Bíróság kifejezetten felülvizsgálja korábbi értelmezését, szembe helyezkedik a korábbi határozatával, és kifejti az eltérő eredmény okait.[99]

133. Véleményem szerint a jelen ügynek e ritka esetek közé kell tartoznia. A Bíróságnak élnie kell a jelen ügy kínálta lehetőséggel, hogy *kifejezetten* felülvizsgálja a Link Logistik ítéletben tett megállapításának értékét, különösen a következő okok miatt.

134. Először is egyszerűen nem lehet megkülönböztetni – legalábbis e főtanácsnok szerint – a jelen ügyet a Link Logistik ügytől az 1999/62 irányelv 9a. cikkében és a 2014/67 irányelv 20. cikkében foglalt arányossági követelmény koherens értelmezése szempontjából.

135. A kérdést előterjesztő bíróság igyekezett rávilágítani a jelen ügy és a Link Logistik ügy közötti különbségekre. Mindazonáltal az 1999/62 irányelv 9a. cikkének és a 2014/67 irányelv 20. cikkének megfogalmazása, célja és összefüggései véleményem szerint lehetetlenné teszik olyan jelentős különbségek megállapítását, amelyek lehetővé tennék a Bíróság számára, hogy más következtetést vonjon le az utóbbi rendelkezéssel kapcsolatban, és mégis érintetlenül hagyja a Link Logistik ítéletet.[100] Hasonlóképpen, annak visszamenőleges „tisztázása", amit a Bíróság valójában a Link Logistik ítéletben kívánt mondani, további zűrzavar kialakulásához vezethet, tekintettel a Popławski II ügyben már meghozott ítéletből eredő kiindulópontra.

136. Másodszor, a Link Logistik ítéletben képviselt álláspont ilyen további „tisztázása" azzal a kockázattal jár, hogy zavart kelthet egy különösen érzékeny és összetett jogterületen, az uniós jogrend legalapvetőbb elemeit érintve, úgy mint a közvetlen hatály és az elsőbbség elve, az alkalmazás mellőzése jelentette jogorvoslat és az arányosság elvének konkrét jogi hatásai. A Link Logistik ítélet és a nagytanács által a Popławski II ügyben hozott ítélet közötti ellentmondás még inkább szükségessé teszi, hogy a jelen ügyben kifejezett fordulat következzen be, annál is inkább, mivel az eltérő ítéletek azon alapvető elvek értelmezését érintik, amelyek a nemzeti és az uniós jogrend közötti kapcsolatot szabályozzák. Ilyen helyzetben, amikor egyértelmű ellentmondás áll fenn egy korábbi ítélettel, a Bíróságnak nyíltan szembe kell helyezkednie saját ítélkezési gyakorlatával, és egyértelműen jeleznie kell, hogy felülvizsgálja-e korábbi jogi álláspontját, és ha igen, milyen mértékben.

137. Harmadszor, az a tény, hogy a felülvizsgálandó precedens viszonylag friss, sajnálatos lehet, de végső soron nem játszhat szerepet. Az uniós jog helyes értelmezése felülírja az ilyen aggályokat. Valójában a Bíróság által történő felülvizsgálat legkiemelkedőbb példái közül több viszonylag rövid idővel a felülvizsgálandó precedens meghozatala után történt.[101] Ez érthető, szem előtt tartva azt a tényt, hogy a Bíróság ítélete gyakran vitát gerjeszt, amelynek eredményeként a nemzeti bíróságok további kérdéseket fogalmaznak meg, és további információkat vagy érveket nyújtanak a Bíróság részére. E legújabb esetek némelyikében a Bíróság az ügyeket a nagytanács elé utalta, amikor kifejezetten a Bíróság korábbi álláspontjának felülvizsgálatáról kellett döntenie.[102]

98 Lásd például: 2018. június 5-i Grupo Norte Facility ítélet (C-574/16, EU:C:2018:390); Montero Mateos ítélet (C-677/16, EU:C:2018:393) a 2016. szeptember 14-i de Diego Porras ítélet (C-596/14, EU:C:2016:683) vonatkozásában.

99 Lásd: 1990. október 17-i HAG GF ítélet (C-10/89, EU:C:1990:359, 10. és azt követő pontok), és különösen Jacobs főtanácsnok ezen ügyre vonatkozó indítványa (EU:C:1990:112) az 1974. július 3-i Van Zuylen (HAG I) ítélet (192/73, EU:C:1974:72) vonatkozásában.

100 Lásd még a jelen indítvány fenti 55–57. pontját.

101 Lásd például: 1990. május 22-i Parlament kontra Tanács – Chernobyl ítélet (C-70/88, EU:C:1990:217) az 1988. szeptember 27-i Parlament kontra Tanács – Komitológia ítélet vonatkozásában (302/87, EU:C:1988:461), csupán 20 hónappal később.

102 Lásd például: 2018. június 5-i Grupo Norte Facility ítélet (C-574/16, EU:C:2018:390) és Montero Mateos ítélet (C-677/16, EU:C:2018:393) a 2016. szeptember 14-i de Diego Porras ítélet (C-596/14, EU:C:2016:683) vonatkozásában.

Valóban, ahol a felülvizsgálandó precedenst sok éve vagy akár évtizede hozták, az eltérő bírósági vélemény nem olyan problémás. Ez indokolható az uniós jogrend alakulására vonatkozó érv alapján.[103]

138. Végül negyedszer, a Bíróság jelenlegi felépítésében kinek kell e felülvizsgálatot elvégezni? Itt is igaz, hogy nem létezik a *stare decisis* formális elv. Így a Bíróság különböző tanácsai szabadon vizsgálhatják felül a korábbi precedenseket. Emellett a korábbi ítéletek konstruktív újragondolása, az ítélkezési gyakorlat alakulása és a néma fordulat közötti kényes határ meglehetősen megnehezíti az ítélkezési gyakorlat felülvizsgálatát igénylő eseteknek a nagytanács elé utalására vonatkozó minden formalizált szabály kidolgozását és elfogadását.

139. Mindazonáltal a Bíróság jelenlegi intézményi felépítésében, ahol a nagytanács különleges, alkotmányos státuszt élvez a Bíróságon belül, és ezzel összefüggésben megerősített szereppel rendelkezik a Bíróságon belül és kívül, a korábbi ítéletek *szándékolt* felülvizsgálata az egyik előjoga és feladata kell, hogy legyen. Ennek különösen igaznak kell lennie a jelen ügyhöz hasonló helyzetekben, ahol egyszerűen nincs racionális lehetőség az eset „megkülönböztetésére” vagy „tisztázására”.

140. Figyelembe véve ugyanis a Bíróság ítélkezési gyakorlata tekintélye megtartásának szükségességét, kívánatos lenne, hogy miután azonosításra kerültek az olyan problematikus ítéletek, amelyekben fordulat válhat szükségessé, azokat lehetőleg a Bíróság nagytanácsa elé utalják.[104] Ez természetesen nem zárja ki a Bíróság más összetételeiben végzett folyamatos és párhuzamos szellemi kísérletezést. A nagyobb és komolyabb bírói testületek ugyanis ritkán alkalmasak az új irányok megtalálására. Ugyanakkor teljes mértékben helyénvaló több opció közül hitelt érdemlően választani.

141. Végezetül, a szándékolt felülvizsgálatról *kifejezett* döntést kell hozni? Véleményem szerint mindenképpen. Itt most nem fejtek ki részletesen minden lehetséges érvet a nyílt jogi diskurzus előnyeire és a bírói döntés megfelelő indoklásának szükségességére vonatkozóan. Ehelyett egyszerűen azzal a megjegyzéssel zárnám, hogy valóban minden legfelsőbb bíróság törődik a hírnevével és a méltó szerepével. Ezek elengedhetetlenek a feladatukhoz és fennmaradásukhoz. Tehát egy legfelsőbb bíróság esetében *per definitionem* valószínűtlen, hogy örüljön a tévedésnek, ha ez a helyzet egyáltalán valóban felmerül.[105] Mindazonáltal egy olyan rendszerben, amely úgy határozza meg magát, hogy a bírák közötti párbeszéden alapul, egy olyan párbeszédben részt vevő partner, aki soha nem téved, kissé meglepő és olykor zavaró lehet. Mindenesetre és e tekintetben az, hogy nem lehet elismerni a korábbi tévedést, se nem a párbeszéd, se nem a valódi önbizalom vagy tekintély jele nem lehet e tekintetben.

[103] Például legújabban: 2020. november 18-i Syndicat CFTC ítélet (C-463/19, EU:C:2020:932) a teljes ülésben hozott 1984. július 12-i Hofmann ítélet (184/83, EU:C:1984:273) vonatkozásában.

[104] Annak szükségességére utalva, hogy megváltoztatás esetén az ügyet a nagytanács elé utalják: Sharpston főtanácsnok Puffer ügyre vonatkozó indítványa (C-460/07, EU:C:2008:714, 56. pont). Újabb gyakorlati példaként lásd: 2020. július 9-i Santen ítélet (C-673/18, EU:C:2020:531) a 2012. július 19-i Neurim Pharmaceuticals (1991) ítélet (C-130/11, EU:C:2012:489) vonatkozásában.

[105] Amint azt korábban Justice Jackson a Brown kontra Allen ügyben kialakított véleményében ironikusan megállapította, 344 U. S. 443 (1953), 540. pont: „We are not final because we are infallible, but we are infallible only because we are final [Nem azért hozunk végleges döntést, mert tévedhetetlenek vagyunk, hanem csak azért vagyunk tévedhetetlenek, mert végleges döntést hozunk]”.

V. Végkövetkeztetés

142. Azt javasolom, hogy a Bíróság a Landesverwaltungsgericht Steiermark (stájerországi regionális közigazgatási bíróság, Ausztria) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

1) A szankciók arányosságának a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2014. május 15-i 2014/67/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 20. cikkében előírt követelménye közvetlen hatállyal rendelkezik.

2) A szankciók arányosságának a 2014/67 irányelv 20. cikkében előírt követelménye értelmében a nemzeti bíróságoknak és a nemzeti közigazgatási hatóságoknak – arra vonatkozó kötelezettségük alapján, hogy megtegyék a megfelelő intézkedéseket a rendelkezés végrehajtásának biztosítása érdekében – mellőzniük kell bármely nemzeti rendelkezés alkalmazását, amennyiben annak alkalmazása az uniós joggal ellentétes eredményre vezetne, és adott esetben ki kell egészíteniük az alkalmazandó nemzeti rendelkezéseket az arányosság követelményének a Bíróság ítélkezési gyakorlatában kidolgozott kritériumaival.