ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. március 9.[1]

**C-685/15. sz. ügy**

**Online Games Handels GmbH**
**Frank Breuer**
**Nicole Enter**
**Astrid Walden**
**kontra**
**Landespolizeidirektion Oberösterreich**

(A Landesverwaltungsgericht Oberösterreich [felső-ausztriai tartományi közigazgatási bíróság, Ausztria] által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk — Szerencsejátékok — Valamely tagállam szerencsejáték-monopóliuma — Jogsértés — Nemzeti jogszabály, amely alapján a tényállást a bíróság hivatalból köteles kivizsgálni (Amtswegigkeitsgrundsatz) — Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény — 6. cikk — Az Európai Unió Alapjogi Chartája — 47. cikk”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem az 1989. november 28-i Glücksspielgesetz-cel (osztrák szerencsejátékokról szóló törvény) összefüggésben, egyebek mellett annak a letelepedés szabadságára (EUMSZ 49. cikk) vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságára (EUMSZ 56. cikk) vonatkozó jog természetes vagy jogi személy általi gyakorlására történő alkalmazásáról, valamint az említett tagállam közigazgatási bíróságai előtti tárgyalásokra vonatkozó eljárási szabályokról szól. Mindezek alapján a Bíróságot az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikkében megfogalmazott alapvető jogi elveknek az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 6. cikke alapján való értelmezésére kérik.[2] A szóban forgó konkrét kérdés a vádlottnak a Charta 47. cikkében biztosított tisztességes tárgyaláshoz való joga, olyan körülmények között, amikor az ügyet tárgyaló bíróságnak nem csak az ügy érdemét illetően kell végső döntést hoznia, hanem hivatalból bizonyítékot is be kell szereznie.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — Kelt Rómában, 1950. november 4-én.

## Jogi keret

### *Az uniós jog*

### *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés*

2. Az EUMSZ 49. cikk (amely a „Letelepedési jog” címet viselő 2. fejezet részét képezi) a következőket írja elő:

„Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás. Ezt a rendelkezést azokra a korlátozásokra is alkalmazni kell, amelyek képviseletnek, fióktelepnek vagy leányvállalatnak egy tagállam valamely tagállamban letelepedett állampolgára által történő alapítására vonatkoznak.

A szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások, így különösen az 54. cikk második bekezdése szerinti társaságok alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által a saját állampolgáraira előírt feltételek szerint, figyelemmel a tőkére vonatkozó fejezet rendelkezéseire is.”

3. Az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdésében a következő szerepel:

„E fejezet rendelkezései és az azok alapján hozott intézkedések nem érintik azoknak a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek az alkalmazhatóságát, amelyek közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból különleges elbánást írnak elő a külföldi állampolgárokra nézve.” [3]

4. Az EUMSZ 56. cikk (amely a „Szolgáltatások” címet viselő 3. fejezet részét képezi) szerint:

„Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy.

Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében e fejezet rendelkezéseit kiterjesztheti harmadik országok olyan állampolgáraira, akik szolgáltatást nyújtanak és az Unió területén letelepedettek.”

5. Az EUMSZ 62. cikk a következőképpen rendelkezik:

„Az 51–54. cikk rendelkezéseit az e fejezet által szabályozott kérdésekre is alkalmazni kell.”

### *A Charta*

6. A Charta 47. cikke értelmében:

„Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

3 — Hangsúlyoznom kell, hogy a szerencsejátékokról szóló törvény a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága alóli eltérést érint. Mint ilyen, nem ír elő „különleges elbánást […] a külföldi állampolgárokra nézve”. Azonban mivel a szóban forgó nemzeti jogszabály jelen esetben megegyezik a Pfleger és társai ügyben (2014. április 30-i ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281) szereplő jogszabállyal, és mivel ez az ügy az említett jogszabálynak a nemzeti közigazgatási bíróságok szerinti értelmezéséből adódó eljárási kérdésekkel foglalkozik, úgy vélem, ezzel e kérdéssel a továbbiakban nem szükséges foglalkoznom.

Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselet igénybevételéhez.

[…]”

### *Az EJEE*

7. Az EJEE 6. cikkének (1) bekezdése kimondja:

„Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. […]”

### *A nemzeti jog*

8. A szerencsejátékokról szóló törvény a játékautomaták használatával történő szerencsejátékok szervezését az engedéllyel rendelkező üzemeltetőkre korlátozza.

9. A kérdést előterjesztő bíróság előtti alapeljárás *első ügyében* releváns tényállás idején hatályban lévő változat szerint az említett törvény 50. §-a előírta, hogy a szóban forgó törvény szerinti jogsértések esetén első fokon a Bezirksverwaltungsbehörden (kerületi közigazgatási hatóságok), másodfokon pedig az adott tartományban illetékes Unabhängiger Verwaltungssenat (független közigazgatási tanács) (jelenleg a Landesverwaltungsgericht [tartományi közigazgatási bíróság]) rendelkezik hatáskörrel. A végrehajtó hatóságoknak, ideértve az adóhivatalokat is, támogatniuk kellett az említett szerveket, és jogosultak voltak hivatalból ellenőrizni az említett törvénynek való megfelelést.

10. A szóban forgó törvény 52. §. (1) bekezdése értelmében a kevésbé szigorú jogsértéseket szabálysértésként kellett kezelni, és a közigazgatási hatóságok 22 000 euró összegig terjedő bírságot szabhattak ki. Az 52. § (2) bekezdése értelmében a súlyosbított jogsértésekre a Strafgesetzbuch (büntető törvénykönyv) szerint elkövetett bűncselekményekre vonatkozó eljárást kellett követni. Az 53. § felhatalmazta a közigazgatási hatóságokat, hogy elkobozzák a játékgépeket, amennyiben az említett törvény által az államnak biztosított szerencsejáték-monopóliumot vélhetően megkerülték.

11. A szerencsejátékokról szóló törvény 2014-ben hatályba lépettés így a kérdést előterjesztő bíróság előtti alapeljárás *második ügyében* alkalmazandó módosításai alapján az említett törvény 52. §-át úgy módosították, hogy valamennyi jogsértés csupán közigazgatási szankciókat vont maga után.

12. A Bundes-Verfassungsgesetz (szövetségi alkotmány) 90. cikkének (2) bekezdése értelmében a büntetőeljárásokat kontradiktórius eljárásban kellett lefolytatni. A kérdést előterjesztő bírósághoz hasonló közigazgatási hatóságok határozatainak megsemmisítése érdekében a tartományi közigazgatási bíróságok elé terjesztett kereseteket illetően ugyanezen törvény 130. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy másodfokon e bíróságoknak maguknak kell döntést hozniuk az ügy érdeméről.

13. A Verwaltungsgerichtsverfahrengesetz (közigazgatási perrendtartás) 46. §-ának (1) bekezdése értelmében a közigazgatási bíróság feladata az ügy megoldásához szükséges valamennyi bizonyíték összegyűjtése.

14. A Verwaltungsstrafgesetz (szabálysértésekről szóló törvény) 25. §-a értelmében a közigazgatási bíróságoknak a jogsértéseket hivatalból kell vizsgálniuk. A mentesítő és terhelő körülményeket egyaránt figyelembe kell venni.

## A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

15. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem két, a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügyre vonatkozik. Külön-külön ismertetem őket.

### *Az Online Games Handels GmbH-val szemben indított eljárás*

16. Egy névtelen forrásból származó információ alapján a Bundespolizeidirektion Wels (amely jelenleg a Landespolizeidirektion Oberösterreich része) (felső-ausztriai tartományi rendőrkapitányság; a továbbiakban: rendőrkapitányság) arra utasította a Finanzamt Linzet (linzi adóhivatal; a továbbiakban: adóhivatal), hogy folytasson le vizsgálatot a welsi „SJ-Bet Sportbar" néven ismert kávézóval kapcsolatban. Ez 2012. március 8-án megtörtént. A helyiségekben nyolc olyan játékautomata volt, amelyeket úgy értékeltek, hogy azokkal megsértették a szerencsejátékokról szóló törvény által előírt szövetségi monopóliumot. A vizsgálatot végző tisztviselőket tájékoztatták arról, hogy az említett gépek egyike az Online Games Handels GmbH (a továbbiakban Online Games), egy Ausztriában bejegyzett társaság tulajdonában állt. Később kiderült, hogy a szóban forgó szerencsejáték-szervező egy Brnoban (Cseh Köztársaság) bejegyzett korlátolt felelősségű társaság volt. Valamennyi játékautomatát lefoglalták, és a rendőrkapitányság 2012. április 17-én elrendelte elkobzásukat.

17. Az Online Games megtámadta ezt a határozatot a kérdést előterjesztő bíróság elődje (Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich [Felső-Ausztria tartományának független közigazgatási tanácsa]) előtt. 2012. május 21-i határozatával a bíróság ezt a kifogást elutasította. Az Online Games ekkor jogorvoslattal fordult az említett határozattal szemben a Verwaltungsgerichtshofhoz (közigazgatási felsőbíróság, Ausztria), amely a határozatot 2015. október 1-jei ítéletével megsemmisítette. Az ügy jelenleg ismét a kérdést előterjesztő bíróság, jelenlegi nevén Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (felső-ausztriai tartományi közigazgatási bíróság) előtt van. Az említett eljárásokban az Online Games vitatja, hogy a szerencsejátékokról szóló törvény megfelelne az uniós jognak, különösen a Szerződésnek az EUMSZ 49. cikkben meghatározott letelepedés szabadságára, illetve az EUMSZ 56. cikkben meghatározott szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseinek.

### *Frank Bauer és társai ellen indított eljárás*

18. Egy harmadik személytől származó információ alapján eljárva az adóhivatal tisztviselői 2014. augusztus 14-én rajtaütésszerű házkutatást tartottak Linzben egy „Café Vegas" nevű kávézóban. Elkoboztak nyolc játékautomatát, amelyekről úgy vélték, hogy üzemeltetésükre a szerencsejátékokról szóló törvényt megsértve került sor. A helyszínen az egyik dolgozótól megtudták, hogy az említett gépek a Cseh Köztársaságban bejegyzett Franck Gastro s.r.o. társaság tulajdonában álltak. A rendőrkapitányság később egyenként 24 000 euró bírságot szabott ki F. Breuerrel és a kérdést előterjesztő bíróság eljárása alá vont másik két féllel szemben azon az alapon, hogy a szóban forgó helyiségekben szerencsejáték szerveztek, vagy annak szervezésében részt vettek. F. Breuer egy Szlovákiában bejegyzett korlátolt felelősségű társaság képviselője. [4]

19. Az említett felek mindegyike kifogásolta a bírságokat a kérdést előterjesztő bíróság előtt. Azt állították, hogy a szerencsejátékokról szóló törvény által előírt szövetségi monopólium ellentétes az uniós joggal.

4 — Lásd az alábbi 19. sz. lábjegyzetet.

### *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés*

20. Az előtte felmerült kérdésben való határozathozatal során a kérdést előterjesztő bíróság szem előtt tartja jelen Bíróságnak szerencsejátékokról szóló törvényre vonatkozóan a Pfleger és társai ügyben hozott ítéletben [5] meghatározott ítélkezési gyakorlatát, és különösen annak 50. pontjában a szolgáltatásnyújtás szabadsága akadályozásának igazolására alkalmas célra hivatkozni szándékozó tagállam feladataira vonatkozó kijelentést. [6] A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, ez a kijelentés ugyanígy alkalmazható a letelepedés szabadságának korlátozására, mivel a szerencsejátékokról szóló törvényt szintén úgy kell értelmezni, mint amely eltér az említett szabadságtól. [7] Ebben az összefüggésben úgy kell tekinteni, hogy a jelen Bíróság ítélkezési gyakorlatával ellentétes, hogy az osztrák közigazgatási bíróságoknak aktív szerepet kell játszaniuk az általuk tárgyalt ügyek bizonyítékainak felderítésében, [8] és ennek megfelelően a bűnüldöző hatóságok viszonylag passzívabb szerepet játszanak az említett eljárásban.

21. A kérdést előterjesztő bíróság ennek megfelelően úgy határozott, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra.

„A [Charta] 47. cikkével összefüggésben értelmezett [EJEE] 6. cikke alapján úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 56. cikket, illetve az EUMSZ 49. és azt követő cikkeket, hogy a bíróságoknak az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján (különösen annak [az Ozerov kontra Oroszország ügyben hozott] ítéletének [9] 54. pontjára figyelemmel) megkövetelt objektivitására és elfogulatlanságára tekintettel e rendelkezésekkel ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely szerint egy szabálysértési eljárás keretében a nemzeti szerencsejáték-piacra vonatkozó, büntetőjogilag védett kvázi monopóliumrendszer igazolása céljából szolgáltatandó bizonyítékokat az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata szerint (különösen annak a [Pfleger és társai] ítéletére figyelemmel) nem a vádképviseleti funkciója keretében eljáró bűnügyi hatóságnak (vagy más állami bűnüldöző szervnek), hanem sokkal inkább a keresettel megtámadott büntetőjogi intézkedés jogszerűségéről dönteni hivatott bíróságnak (egy és ugyanazon személyben, illetve funkcióban) kell hivatalból és a felek eljárásától függetlenül először teljesen önállóan megjelölnie és elhatárolnia, majd ezt követően autonóm vizsgálattal felderítenie és megítélnie?”

22. Az Online Games, F. Breuer és társai, az osztrák és a belga kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket. A 2016. november 10-i tárgyaláson az említett felek előadták szóbeli előterjesztéseiket és válaszoltak a Bíróság kérdéseire.

## Értékelés

### *Az elfogadhatóságról*

23. A belga kormány úgy véli, hogy jelen ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan.

24. Először is azzal érvel, hogy az előterjesztett kérdés hipotetikus. Az általa hivatkozott „nemzeti rendelkezés” nem létezik, mivel a kérdést előterjesztő bíróság helytelenül értelmezi a nemzeti szabályozást, és hogy az osztrák kormány értelmezését kell előnyben részesíteni.

5 — 2014. április 30-i ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281.

6 — Lásd továbbá a lenti 33. pontot.

7 — A szolgáltatásnyújtás szabadságának az említett törvényben szereplő korlátozására vonatkozó elemzést illetően lásd: az említett ügyre (C-390/12, EU:C:2013:747) vonatkozó indítványom 49. pontja és az azt követő pontok.

8 — Lásd többek között a fenti 14. pontot, az alábbi 40. és 58. pontot, valamint az azt követő pontokat.

9 — 2010. május 18-i ítélet, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201.

25. Amennyiben elfogadnák az osztrák kormány álláspontját, az azt jelentené, hogy a jelen Bíróság a nemzeti szabályozás helyes értelmezését illetően valamely nemzeti kormány észrevételeit köteles elfogadni a kérdést előterjesztő bíróság által az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben szereplő helyzettel szemben. Ez nyilvánvalóan téves, és egyértelmű, hogy az osztrák kormány erre vonatkozó érve teljesen megalapozatlan. Ezzel a továbbiakban nem foglalkozom. [10] A feltett kérdés ezen az alapon egyértelműen *nem* minősíthető „hipotetikusnak”.

26. Másodszor, az osztrák kormány azt állítja, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra utaló végzésében nem ismertette kellőképpen a ténybeli és jogi hátteret ahhoz, hogy a Bíróság döntést tudjon hozni.

27. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor utasíthat el egy ilyen kérelmet, ha a kért értelmezés nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson. [11]

28. Igaz, hogy a szerencsejátékokról szóló törvény pontos nemzeti jogi jogállása, legalábbis a jelen Bíróság elé terjesztett kérdéseket illetően, nem egyértelmű, még a tárgyaláson a feleknek feltett kérdések mellett is. Ugyanakkor véleményem szerint a kérdést előterjesztő bíróság előtti jogvita jogi és ténybeli hátterét illetően elegendő információ áll jelen Bíróság rendelkezésére, és az előterjesztett kérdés hatálya világos. Ezenfelül nem tűnt úgy, hogy akár az Európai Bizottságnak, akár az észrevételeket előterjesztő kormányoknak nehézségeik támadtak volna ezen észrevételeknek az előzetes döntéshozatalra utaló végzés alapján való megfogalmazása tekintetében. [12]

29. Ezért következtetésem szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható.

## *Előzetes szempontok*

### *A Charta és az EJEE alkalmazhatósága*

30. A Charta alkalmazása érdekében, annak 51. cikke szempontjából az szükséges, hogy valamely tagállam „az Unió jogát [hajtsa] végre”. Amint azt a Pfleger és társai ügyre vonatkozó indítványomban [13] kifejtettem, ha a tagállam olyan intézkedést hoz, amely eltér az Európai Unió működéséről szóló szerződés által biztosított alapvető szabadságtól, akkor ez az intézkedés az uniós jog hatálya alá tartozik. Az uniós jog által biztosított alapvető szabadságtól való eltérés joga olyan jog, amely a tagállamoknál marad, és amelyet az uniós jog elismer; ezen jog *gyakorlását* azonban az uniós jog határozza meg. Ha valamely bíróság – akár a nemzeti bíróság, akár ez a Bíróság – azt vizsgálja, hogy az ilyen alapvető szabadság gyakorlását korlátozó nemzeti szabályozás a Szerződés szerinti eltérés alá tartozik (és ennélfogva megengedhető), az ilyen ellenőrzési folyamatot nem a nemzeti jogra, hanem az uniós jogra történő hivatkozással és az abból levezetett szempontok alapján végzik el. Következésképpen úgy kell tekinteni, hogy a tagállam az 51. cikk értelmében „végrehajtja az uniós jogot”, ha valamely alapvető szabadságtól való eltérést vezet be. Ebből az következik, hogy a Chartát alkalmazni kell. [14] Mivel az alapügyben szóban forgó nemzeti intézkedés „végrehajtja” az uniós jogot

10 — Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem olyan esetben való elfogadhatóságát illetően, ha a jelen Bíróság határozatát a nemzeti bíróságok eltérően értelmezik, lásd: 2015. október 15-i Naderhirn ítélet, C-581/14, nem tették közzé, EU:C:2015:707.

11 — Lásd többek között: 2010. június 22-i Melki és Abdeli ítélet, C-188/10 és C-189/10, EU:C:2010:363, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

12 — Lásd például: 2004. március 25-i Azienda Agricola Ettore Ribaldi és társai ítélet, C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-490/00, valamint C-497/00–C-499/00, EU:C:2004:179, 74. pont.

13 — C-390/12, EU:C:2013:747.

14 — E tekintetben lásd még: 2014. április 30-i Pfleger és társai ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281, 36. pont.

– hiszen az az uniós jog hatálya alá tartozik –, azt a Chartára tekintettel kell értelmezni. Véleményem szerint nincs jelentősége annak, hogy a jelen ügy a Pfleger és társai ügytől eltérően azokra az eljárási szabályokra vonatkozik, amelyeket a nemzeti bíróságnak az ügyben való döntéshozatal során alkalmaznia kell, nem pedig az eltérő rendelkezések érvényességére.

31. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: strasbourgi bíróság) állandó ítélkezési gyakorlata alapján az EJEE 6. cikkének (1) bekezdését alkalmazni kell a szabálysértésekre és az osztrák jog alapján ennek megfelelő szabálysértési jogra.[15] Ebből következik, hogy az ilyen szabálysértéseket az említett rendelkezés értelmében „büntetőjoginak" kell minősíteni,[16] és így az értelmezést szükségszerűen kiterjesztve a Charta 47. cikkét is.

### *A Pfleger és társai ügyben hozott ítélet*

32. A jelen ügyben a Bíróság elé terjesztett kérdés a Pfleger és társai ügyben hozott ítélet alapján merült fel.[17] A szóban forgó esetben a Bíróságot arra kérték, hogy hozzon döntést számos, a kérdést előterjesztő bíróság elődje, az Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (Felső-Ausztria tartomány független közigazgatási tanácsa) által feltett kérdésben, amelyek lényegében a szerencsejátékokról szóló törvénynek az arányosság elve alapján vizsgált érvényességére vonatkoztak, ahogyan az a szolgáltatásnyújtás szabadságáról szóló EUMSZ 56. cikk összefüggésében alkalmazandó. A Bíróság kimondta, hogy az EUMSZ 56. cikket akként kell értelmezni, hogy azzal ellentétes a szerencsejátékokról szóló törvényhez hasonló nemzeti szabályozás, „amennyiben e szabályozás valójában nem a játékosok védelmének vagy a bűnözés elleni küzdelemnek a célját követi, és ténylegesen nem felel meg a szerencsejátékban való részvétel lehetőségeinek csökkentése vagy az e játékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni küzdelem koherens és szisztematikus megvalósítására irányuló törekvésnek.[18]

33. A Bíróság a következtetés levonásához a következőket állapította meg:

„43 […] Emlékeztetni kell arra, hogy a tagállamok által előírt korlátozásoknak meg kell felelniük a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következő, az arányosságra és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó feltételeknek. Ily módon a nemzeti jogszabály csak akkor alkalmas az említett cél megvalósítására, ha azt valóban koherens és szisztematikus módon kívánja elérni […]

44 Pusztán az a tény, hogy valamely tagállam egy másik tagállamétól eltérő védelmi rendszert választott, nem befolyásolhatja az e területen hozott rendelkezések arányosságának megítélését. Az ilyen rendelkezéseket kizárólag az érintett tagállam illetékes hatóságai által kitűzött célok és az általuk biztosítani kívánt védelmi szint figyelembevételével kell értékelni.[…]

[…]

47 […] azon célok meghatározása, amelyeket az EUMSZ 267. cikk alapján a Bíróság elé terjesztett ügyben a nemzeti szabályozás valójában meg kíván valósítani, a kérdést előterjesztő bíróság hatáskörébe tartozik […]

48 Ezenfelül ugyancsak a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a Bíróság által nyújtott útmutatásokra figyelemmel megvizsgálja azt, hogy az érintett tagállam által előírt korlátozások az arányosságuk tekintetében megfelelnek-e a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következő feltételeknek

15 — Lásd többek között: 2001. december 20-i Baischer kontra Ausztria ítélet, CE:ECHR:2001:1220JUD003238196, 22. pont.

16 — Lásd a strasbourgi bíróság 2002. július 4-i Weh és Weh kontra Ausztria ítéletét, CE:ECHR:2002:0704DEC003854497.

17 — 2014. április 30-i ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281.

18 — Lásd az ítélet 56. pontját, valamint a rendelkező részét.

49 A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy különösen az érintett korlátozó szabályozás alkalmazásának konkrét részletszabályaira tekintettel bizonyosodjon meg afelől, hogy e szabályozás valóban megfelel a szerencsejátékban való részvétel lehetőségeinek a csökkentésére, az e területen folytatott tevékenységek korlátozására, valamint az e játékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni küzdelem koherens és szisztematikus megvalósítására irányuló törekvésnek. […]

50 E tekintetben a Bíróság már megállapította, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága akadályozásának igazolására alkalmas célra hivatkozni szándékozó tagállam feladata az e kérdést elbíráló bíróság számára minden olyan információt rendelkezésre bocsátani, amelyek alapján e bíróság megbizonyosodhat arról, hogy az említett intézkedés valóban megfelel az arányosság elvéből eredő követelményeknek. […]

[…]

52 […]a nemzeti bíróságnak az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló korlátozó szabályozás elfogadását és végrehajtását kísérő körülményeket átfogóan kell értékelnie.”

34. A Bíróság az említett ügyben az EUMSZ 56. cikk szerinti szolgáltatásnyújtás alapvető szabadságára hivatkozva vonta le következtetéseit. A jelen ügyben a kérdés nemcsak az említett szabadságra, hanem az EUMSZ 49. cikk szerinti letelepedés szabadságára is vonatkozik.[19] Mivel azonban azok a rendelkezések, amelyek lehetővé teszik, hogy valamely tagállam eltérjen az utóbbi, az EUMSZ 51–EUMSZ 54. cikkben meghatározott szabadságtól, a szolgáltatásnyújtásnak az EUMSZ 62. cikk szerinti szabadságára is vonatkoznak, úgy vélem, hogy a Pfleger és társai ítéletben[20] meghatározott elvek mindkét szabadságra egyformán alkalmazandók.

### *A kérdést előterjesztő bíróság szerepe és a felperesek által állítólagosan elkövetett jogsértések jellege az alapeljárásban*

35. A kérdést előterjesztő bíróság az osztrák közigazgatási jogi rendszer része. Gyakorlatilag másodfokú fellebbviteli bíróságnak minősül, mivel a szabálysértésekkel első fokon a közigazgatási hatóságok foglalkoznak.[21] Az ítéleteivel szemben benyújtott fellebbezések tekintetében a Verwaltungsgerichtshof (közigazgatási felsőbíróság) jár el.

36. Azok a jogsértések, amelyekkel a felpereseket az alapeljárásban vádolták, a nemzeti jog szerint szabálysértésnek minősülnek, és a felperesek részvételével zajló ügyekre vonatkozó eljárás a közigazgatási eljárásokra alkalmazandó eljárás. Ebben az eljárásban az a bíróság, amelyiknek az üggyel kapcsolatban döntenie kell, köteles a jogsértést hivatalból kivizsgálni.[22] A kérdést előterjesztő

19 — Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből nem derül ki egyértelműen, hogy pontosan milyen kapcsolat van az alapeljárás tényállása és a letelepedés szabadsága között. Feltételezem azonban, hogy a fenti 18. pontban említett szlovák társaság részvételével függ össze.

20 — 2014. április 30-i ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281.

21 — Az Unabhängiger Verwaltungssenat (független közigazgatási tanács) mint a jelenlegi Landesverwaltungsgericht (tartományi közigazgatási bíróság) elődjét illetően lásd: a strasbourgi bíróság 2002. július 4-i Weh és Weh kontra Ausztria ítélete, CE:ECHR:2002:0704DEC003854497. Az osztrák kormány a tárgyaláson megerősítette, hogy a Landesverwaltungsgericht (tartományi közigazgatási bíróság) hasonló helyet foglal el.

22 — Lásd a fenti 14. pontot.

bírósághoz hasonló bírósághoz benyújtott fellebbezés esetén a közigazgatási szankciót kiszabó közigazgatási hatóság látja el a bűnüldöző hatóság feladatát.[23] Amint azt a fenti 31. pontban említettük, azok a jogsértések, amelyek elkövetésével az alapeljárásban a felpereseket vádolják, az EJEE 6. cikke szempontjából „büntetőjoginak" minősülnek.

### *Az ügy érdeméről*

37. Kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében iránymutatást kér az EJEE 6. cikknek és a Charta 47. cikkének egy olyan nemzeti szabály állítólagos megsértésével kapcsolatos bírósági eljárásra való alkalmazását illetően, amelynek ahhoz, hogy érvényes legyen, teljesítenie kell az EUMSZ 49. illetve az EUMSZ 56. cikkben meghatározott letelepedés szabadsága és szolgáltatásnyújtás szabadsága alóli eltérésre vonatkozó és az ítélkezési gyakorlatban, különösen a Pfleger és társai ítéletben[24] alkalmazott feltételeket.

38. Az általában kontradiktóriusként ismert eljárásban[25] a vád és a bíróság feladata – legalábbis elvben – egyértelműen elkülönül egymástól. Az előbbi feladata, hogy kiderítse és előadja az ügyben bizonyítékként felhasznált anyagokat, az utóbbié pedig, hogy döntést hozzon az említett anyagokkal kapcsolatban, egyebek mellett a védelem részéről benyújtott beadványok alapján. Amennyiben a bíróság megpróbálná a vád feladatait ellátni ebben az eljárásban, azzal elfogadhatatlanul eltérne igazságszolgáltatási szerepétől, és az így születő döntést másodfokon szinte bizonyosan hatályon kívül helyeznék.

39. A kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárásban a bíróság az előtte lévő anyagot köteles hivatalból megvizsgálni.[26] Az ilyen eljárást, amelyben a feladatokat alapvetően másképp osztják el, mint a vád és a bíróság közötti feladatmegosztás esetén, hagyományosan „inkvizitórius" eljárásnak hívjuk.[27]

40. Megfigyelték, hogy ma már nehéz olyan jogrendszert találni, amely tisztán kontradiktórius vagy tisztán inkvizitórius.[28] Amint azt az osztrák kormány írásbeli észrevételeiben kifejtette, a kérdést előterjesztő bíróság előtt alkalmazandó rendszer fő elemei a következők. Először is a bíróságnak a szükséges bizonyítékok összeállításával hivatalból kell vizsgálnia a jogsértés alapjául szolgáló tényállás valóságtartalmát, és e tekintetben a felek állításai irrelevánsak. Ennek során a bíróság hatáskörén belül köteles mindent megtenni az igazság felderítése érdekében. Ennek megfelelően köteles figyelembe venni minden forrást, amely alkalmas lehet az igazság feltárására, és különösen összegyűjteni minden olyan bizonyítékot, amely az általa tárgyalt ügyben rendelkezésre áll, és amely a döntéshozatal szempontjából releváns lehet. Korlátozás nélkül és teljesen önállóan meg kell vizsgálnia minden olyan anyagot, amely potenciálisan hatással lehet az ügy kimenetelére.

23 — Legalábbis az osztrák kormány írásbeli észrevételében ez az álláspont szerepel. Az Unabhängiger Verwaltungssenat (független közigazgatási tanács) mint a jelenlegi Landesverwaltungsgericht elődjét illetően lásd: a strasbourgi bíróság 2002. július 4-i Weh és Weh kontra Ausztria ítélete, CE:ECHR:2002:0704DEC003854497. Az említett üggyel kapcsolatos észrevételeiben a kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy a Verwaltungsstrafgesetz (szabálysértésekről szóló törvény) 51d. pontját, amelyre a strasbourgi bíróság elemzését alapozta, hatályon kívül helyezték, anélkül hogy más rendelkezés lépett volna a helyébe. Megjegyzem azonban, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által az Online Games ügyre vonatkozóan lefolytatott eljárása során készült, és e Bírósághoz benyújtott jegyzőkönyvek a rendőrkapitányságra hivatkoztak mint illetékes hatóság (*belangte Behörde*), amikor megjegyezték, hogy az említett hatóság képviselője nem vett részt a tárgyaláson, és ezen mulasztását nem is indokolta.

24 — 2014. április 30-i ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281.

25 — Ezt a fogalmat használom azon eljárási forma leírásához, amikor is a felek kialakítják és előadják érveiket, összegyűjtik és beterjesztik bizonyítékaikat, és ezzel bizonyos szabályok között ellenőrzik az eljárást. Aki a tényállást megállapítja – a bíró vagy az esküdtbíróság – mindvégig semleges vagy passzív marad. Nem abban a tágabb értelemben használom, ahogyan azt időnként a strasbourgi bíróság a fegyveregyenlőséget biztosító eljárás kijelölése érdekében használja (lásd például: 2000. február 16-i Rowe és Davis kontra Egyesült Királyság ítélet, CE:ECHR:2000:0216JUD002890195, 60. pont).

26 — Lásd a fenti 14. és 36. pontot.

27 — Habár az előzetes döntéshozatalra utaló végzés ezt a kifejezést használja, és az az osztrák kormány írásbeli észrevételeiben is megjelenik, az osztrák kormány képviselője a tárgyaláson némileg kétségbe vonta, hogy ez a kifejezés az alapeljárásban szóban forgó osztrák rendszerrel összefüggésben megfelelő volna. Ezért hangsúlyoznom kell, hogy a kifejezést leíró jelleggel, nem pedig szakkifejezésként használom.

28 — Lásd: Armenta-Deu, T., Beyond Accusatorial or Inquisitorial Systems: a Matter of Deliberation and Balance, in: *Visions of Justice*, Ackerman, B., Ambos, K. és Sikirić, H., szerk., Duncker & Humboldt, Berlin, 2016, 57–75. o.

41. A kérdést előterjesztő bíróságnak az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben szereplő indokolásának egy része arra utal, hogy jelen Bíróságnak kellene megállapítania, hogy az inkvizitórius rendszer jellegénél fogva ellentétes az EJEE 6. cikk és a Charta 47. cikkének követelményeivel.

42. Álláspontja alátámasztásaként a kérdést előterjesztő bíróság a strasbourgi bíróság bizonyos ítéleteire,[29] a jelen Bíróság két főtanácsnoki indítványára,[30] valamint az Európai Bírák Konzultatív Tanácsa és az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa által kiadott véleményre hivatkozott (a továbbiakban: CCJE/CCPE-vélemény).[31]

43. Igaz, hogy e dokumentumok mindegyikében szerepelnek olyan kijelentések és észrevételek, amelyek nagy hangsúlyt helyeznek a bírói pártatlanság fontosságára. A strasbourgi bíróság ítéletei és a CCJE/CCPE-vélemény szintén hangsúlyozzák, hogy a vád és a bíró feladatait nem szabad összekeverni.[32] Azonban semmi nem utal arra, hogy az inkvizitórius rendszert eleve úgy kell vagy lehet tekinteni, mint amely nem biztonságos.

44. Azt sem hiszem, hogy indokolt lenne elfogadni a kérdést előterjesztő bíróság megközelítését.[33]

45. Megítélésem szerint valójában – odafigyelés hiányában – a kontradiktórius és az inkvizitórius rendszerben is felmerülhetnek nehézségek az EJEE 6. cikknek és a Charta 47. cikknek való megfelelést illetően. Az előbbi esetben a vádlott gyenge képviselete sértheti a fegyveregyenlőséget. Az utóbbiban az ügyész és a bíró feladatának megfelelő elhatárolása hiányában a két feladat összemosódhat, megint csak a vádlott hátrányára. Megfelelő irányítás mellett azonban mindkét rendszer az igazságról való meggyőződést szolgálja, csupán eltérő módon. Az indítvány későbbi részében visszatérek az ügyésznek az inkvizitórius eljárásban ellátandó feladatára.[34]

46. Ezért elutasítom azt az álláspontot, hogy az inkvizitórius rendszert jellegénél fogva úgy kell tekinteni, mint amely ellentétes az EJEE 6. cikk és a Charta 47. cikkének követelményeivel.

47. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lehetne hasznos eligazítást adni a kérdést előterjesztő bíróságnak a kérdése megválaszolásához.

48. Továbbra is kérdés különösen, hogy a fenti 40. pontban leírthoz hasonlító nemzeti rendszerben hogyan kell alkalmazni a Bíróságnak a Pfleger és társai ítéletét.[35]

29 — Ezek a következők: 2005. december 15-i Kyprianou kontra Ciprus ítélet, CE:ECHR:2005:1215JUD007379701, 118., 121. és 126–128. pont; 2010. május 18-i Ozerov kontra Oroszország ítélet, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201, 51–54. pont; 2016. szeptember 20-i Karelin kontra Oroszország ítélet, CE:ECHR:2016:0920JUD000092608. Ezek közül a legutolsót az előzetes döntéshozatalra utaló végzés keltét követően hozták meg; ezt a kérdést előterjesztő bíróság külön nyújtotta be.

30 — Ezek: Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnoknak a Kaba-ügyre vonatkozó indítványa, C-466/00, EU:C:2002:447, 90. pont és az azt követő pontok; Cruz Villalón főtanácsnoknak az X ügyre vonatkozó indítványa, C-507/10, EU:C:2011:682, 20. pont és az azt követő pontok.

31 — Lásd az Európai Bírák Konzultatív Tanácsának 2009. évi 12. számú véleményét, valamint az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsának 2009. évi 4. számú véleményét (Bordeaux-i Nyilatkozat), 3. és 7. pont. A dokumentum elérhető a következő helyen: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/avis_EN.asp.

32 — Lásd különösen a strasbourgi bíróság 2005. december 15-i Kyprianou kontra Ciprus ítéletét, CE:ECHR:2005:1215JUD007379701, 126. o.

33 — Hangsúlyoznom kell, hogy ellentétben azzal, amit az Online Games ügyvédje a tárgyaláson előadott, én a Pfleger és társai ügyre vonatkozó indítványomban, C-390/12, EU:C:2013:747, *nem* utaltam arra, hogy az inkvizitórius eljárás ellentétes lenne akár az EJEE-vel, akár az uniós joggal.

34 — Lásd az alábbi 63. pontot és az azt követő pontokat.

35 — 2014. április 30-i ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281.

### *A Pfleger és társai ügyben hozott ítélet 50. pontja*

49. E tekintetben az osztrák kormány az ítéletre vonatkozó olyan értelmezést javasol, amely véleményem szerint lényegében nem veszi figyelembe az 50. pontot. Ehelyett a 48., 49. és 52. pontot helyezi előtérbe. Ott a Bíróság meghatározza, hogy hogyan értelmezi egy olyan bíróság feladatait, amelynek egy – a meghatározása szerint – „korlátozó szabályozás" érvényességéről kell döntenie.[36] Önmagukban értelmezve ezek a pontok vitathatatlanul úgy értelmezhetők, hogy alátámasztják azt az álláspontot, miszerint a kérdést előterjesztő bíróság aggályai alaptalanok. A tagállam és hatóságai nem játszanak szerepet. A nemzeti bíróságnak kell a főszerepet játszania.

50. Ez esetben azonban figyelmen kívül hagyjuk az ítélet 50. pontját, és ezzel a Bíróság elemzésének jelentős részét. Nem gondolom, hogy ez helyes lenne. Azt is fontos szem előtt tartanunk, hogy az említett pontban szereplő indokolás a Bíróság erre vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlatát tükrözi.[37]

51. Az 50. pont a tagállamok számára fontos és súlyos követelményt ír elő. Amennyiben valamely alapvető szabadságtól való eltérésről van szó, a tagállamnak kell egyértelmű és meggyőző érvekkel igazolnia azt.

52. Jellegüknél fogva ezek az indokok valószínűleg komplexek, olyan különleges tudást igényelnek, amelyek legalábbis többnyire, ha nem mindig, különleges viszonyban állnak azzal a tagállammal, amely az eltérést kéri. Szinte minden esetben a konkrét társadalmi és/vagy gazdasági valóságot és a szóban forgó tagállam konkrét társadalmi és/vagy gazdasági szakpolitikáit veszik alapul. Elvárható, hogy ez a tagállam az intézkedés elfogadása előtt gondosan mérlegelje azokat az indokokat, amelyek az említett intézkedés alapjául szolgáltak. Véleményem szerint, amikor a Bíróság a Pfleger és társai ítélet[38] *47. pontjában azokra a célokra hivatkozik, amelyeket a nemzeti szabályozás „valójában meg kíván valósítani"*[39]*, azt ebben az összefüggésben kell értelmezni.*

53. Ezen indokolás előterjesztésének feladata véleményem szerint csak az érintett tagállamra hárulhat.[40] Nem az eljárásban részes többi fél, így a nemzeti bíróság vagy a szóban forgó eltérést végrehajtó nemzeti intézkedést kifogásoló fél dolga ezt megtenni. Más szavakkal, nem várható el tőlük, hogy „kitalálják", milyen gondolatmenet vezette a tagállamot az intézkedés elfogadására.

54. Amennyiben egy ilyen kötelezettség nem ered eleve a szóban forgó tagállam jogrendszeréből, akkor az egyébként alkalmazandó eljárási szabályok alkalmazásával kerül rá sor. Nyilvánvalóan nem érintheti a védelemhez való jogot; sőt, meg kell erősíteni azokat azzal, hogy gyorsabb és teljesebb hozzáférést biztosít ahhoz a gondolatmenethez, amely a tagállamot az érintett eltérés elfogadásához vezette.

55. Természetesen továbbra is a nemzeti bíróság feladata a tagállam által előterjesztett anyag értékelése és az arról való döntés. Ezen nem változtat, hogy a szóban forgó bíróság előtti eljárás kontradiktórius vagy inkvizitórius modellen alapul-e. Ez utóbbi esetben emellett a bíróság köteles (vagy köteles lehet) hivatalból vizsgálatot kezdeményezni, és ez a kötelezettség mindenképpen fennmarad. A tagállam által benyújtott anyag kiegészíti ezeket a vizsgálatokat; az alábbi pontban szereplő feltételek között[41] nem lép azok helyébe.

36 — Lásd az ítélet 52. pontját.

37 — Lásd: 2010. szeptember 8-i Stoß és társai ítélet, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 és C-410/07, EU:C:2010:504, 71. pont; 2011. szeptember 15-i Dickinger és Ömer ítélet, C-347/09, EU:C:2011:582, 54. pont; 2015. június 11-i Berlington Hungary és társai ítélet, C-98/14, EU:C:2015:386, 65. pont. Lásd még: 2008. március 13-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-227/06, nem tették közzé, EU:C:2008:160, 62. és 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

38 — 2014. április 30-i ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281.

39 — Kiemelés tőlem.

40 — Tisztáznom kell, hogy ebben a vonatkozásban a „tagállam" alatt nem azt értem, hogy mindenképpen magának a tagállam kormányának kellene megadnia a szükséges indokolást. A szóban forgó indokolást azonban az adott tagállamot képviselő vagy erre tagállami felhatalmazással rendelkező félnek kell előterjesztenie.

41 — Lásd az alábbi 68. pontot.

56. Az, hogy a nemzeti bíróság milyen pontosan folytatja le a vizsgálatát, túlnyomó részt az adott bíróságtól függ, feltéve hogy az EJEE és az uniós jog szerinti követelmények, különösen az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve,[42] valamint adott esetben a Charta szerinti feltételek teljesülnek. E feladat jellege ügytől és hatáskörtől függően elkerülhetetlenül változni fog (egyes esetekben jelentős mértékben); jelen Bíróságnak nem feladata, hogy a tisztán nemzeti kérdésekre vonatkozó területeken beavatkozzon.[43]

57. Érdemes azonban két konkrét kérdéssel foglalkozni, amelyeket az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben és a Bírósághoz benyújtott észrevételekben felvetettek.

58. Először is, a bíróságoknak az osztrák kormány által leírt vizsgálati feladatai jelentősek, sőt, akár embert próbálóak.[44] Milyen erőforrások állnak a nemzeti bíróságok rendelkezésére e vizsgálati feladatok végrehajtásához? Az olyan egyértelmű esetekben, amikor a nemzeti bíróságnak olyan problémákkal kell foglalkoznia, amelyek már ismerősek számára, ez inkább elméleti, mintsem valós kérdés. Azonban a jelenlegihez hasonló ügyeknél, amelyekben bonyolult tudományos és statisztikai elemzést igénylő kérdések merülhetnek fel, szerintem ez nem egy olyan feladat, amelyet a nemzeti bíróság egyedül meg tudna oldani. A szakértőktől származó anyag ennek döntő részét teszi ki.

59. Előzetes döntéshozatalra utaló végzésében a kérdést előterjesztő bíróság azt állította, hogy a tartományi közigazgatási bíróságok Ausztriában nem rendelkeznek saját független szakértőkkel, és hogy elsősorban a nemzeti közigazgatási szolgálatokhoz tartozó szakértőket kell igénybe venniük (akik valószínűleg ugyanazon intézményhez tartoznak, mint a nemzeti bíróság előtti eljárásban részes intézmény).

60. Ha valóban ez a helyzet,[45] az véleményem szerint komoly aggályokat vet fel az EJEE 6. cikknek, és azt kiterjesztve a Charta 47. cikkének való megfelelést illetően. Az EJEE 6. cikk (1) bekezdése előírja, hogy valamely vádlottal szembeni büntetőjogi vádat illetően „a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság” határozzon. Mivel Ausztriában a nemzeti közigazgatási bíróságok az értékeléseket hivatalból végzik, valószínű, hogy legalábbis a kicsit is bonyolultabb ügyekben a bíróságoknak egy vagy több szakértő véleményére kell támaszkodniuk ahhoz, hogy határozatot tudjanak róla hozni. Véleményem szerint egyértelmű, hogy a szóban forgó szakértőknek is függetlennek és pártatlannak kell lenniük. Emellett megfelelő képesítéssel kell rendelkezzenek ahhoz, hogy az ütköző nézeteket értékelni és jelenteni tudják. Végtére is azért vannak ott, hogy a bíróságot feladata ellátásában segítsék. A pártatlanság értékelése során a strasbourgi bíróság hangsúlyozta, hogy az említett követelmény szubjektív és objektív elemmel is rendelkezik.[46] Véleményem szerint legalábbis fenn kell, hogy álljon a veszélye annak, hogy a nemzeti közigazgatási szolgálatoktól kirendelt szakértők a szubjektív kritériumnak nem felelnek meg, a másodikat pedig szinte biztos, hogy nem teljesítik. Ebből az következik, hogy a nemzeti bíróságoknak olyan szakértők szolgálatához kell hozzáférniük, akik valóban függetlenek és pártatlanok.

42 — Lásd e tekintetben: 2015. január 22-i Stanley International Betting és Stanlybet Malta ítélet, C-463/13, EU:C:2015:25, 37. pont.

43 — A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlat alapján az adott tárgyú közösségi jogszabályok hiányában minden tagállam belső jogrendjének feladata kijelölni a hatáskörrel rendelkező bíróságot, és meghatározni a bírósághoz fordulás azon eljárási szabályait, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyok közösségi jogból eredő jogainak védelmét (lásd e tekintetben többek között: 2010. március 18-i Alassini és társai ítélet, C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, 47. pont).

44 — Lásd a fenti 40. pontot.

45 — Amikor a tárgyaláson az osztrák kormány képviselőjét erről kérdezték, nem tagadta, hogy ez volt a helyzet, azonban inkább a kérdést előterjesztő bíróság azon feladatára kívánt összpontosítani, hogy valamennyi releváns körülményt figyelembe vegyen.

46 — Egyebek mellett lásd a strasbourgi bíróság 2005. december 15-i Kyprianou kontra Ciprus ítéletét, CE:ECHR:2005:1215JUD007379701, 118. és 119. o. A kétségek elkerülése érdekében hangsúlyoznom kell, hogy jelen ügyben semmi nem utal arra, hogy az említett tesztek szubjektív eleme közül bármelyikről szó lenne.

61. A második probléma azzal kapcsolatban merül fel, hogy a nemzeti bíróságok a vitatott nemzeti jogszabály indokolására,[47] valamint az említett jogszabály elfogadásához vezető parlamenti eljárások jegyzőkönyveire támaszkodhatnak. Az osztrák kormány szerint a bíróság ihletet meríthet az előbbiből, a belga kormány pedig ugyanezt teszi az utóbbival. Vajon a nemzeti bíróság támaszkodhat-e az ilyen források egyikére (vagy mindegyikére), amelyek már nyilvánosak, és így a tagállamoknak már nem szükséges a Pfleger és társai ítélet[48] 50. pontja alapján indokolást előterjeszteniük?

62. Ez a megoldás indokolatlanul leegyszerűsítettnek tűnik. Habár a nemzeti hatóságok kétségtelenül szívesen hivatkoznának az említett dokumentumokra a nemzeti bírósághoz benyújtott beadványaik részeként, a jogszabályra vonatkozó kifogás valószínűleg annak egy vagy több konkrét vonására irányul. A tagállamnak kell bizonyítania a nemzeti bíróság előtt, hogy a tágabb indokolás mely elemeire kell a bíróságnak összpontosítania az ügyre vonatkozó döntésének meghozatalakor. A tagállam esetleg további és teljesebb információt kíván (vagy köteles) nyújtani azon indokolása alátámasztásául, amelyre beadványát alapozza. Sőt, ezek a források értelemszerűen nem tekinthetők teljesnek és teljesen megbízhatónak, ha – amint az a szerencsejátékokról szóló törvény esetében fennállt – jelen Bíróság nyomatékosan jelezte, hogy a szóban forgó jogszabály esetleg nem teljesen felel meg az uniós jogi követelményeknek.[49]

### *A vád jelenléte a tárgyaláson*

63. A kérdést előterjesztő bíróság aggályosnak találja, hogy a vád nem játszik egyértelmű szerepet az előtte folyó tárgyaláson. Az említett bíróság egyebek mellett jelezte, hogy az alapeljáráshoz hasonló eljárásokban a vád csak kivételes esetben van jelen. Helyét a végrehajtó hatóság képviselője foglalja el, aki azonban teljesen passzív szerepet tölt be.[50] A kérdést előterjesztő bíróság fő aggálya ezzel kapcsolatban az, hogy a bíróság és a vád szerepe közötti megkülönböztetés összemosódik, és ez következésképpen kihathat a bíróság függetlenségére és pártatlanságára. Ezzel kapcsolatban a strasbourgi bíróság három ítéletére utal. Az első a Kyprianou kontra Ciprus ítélet.[51] Az említett ügy a felperessel szembeni bírósági eljárás gyorsított eljárás alkalmazásával történő semmibevételét érintette, amely eljárást ugyanaz a bíró vezetett le, akit a felperes a nyílt tárgyaláson kritikákkal illetett. A vádat maguk a bírák képviselték. A strasbourgi bíróság kimondta, hogy a szerepek összekeverése nyilvánvalóan objektíven indokolt félelmeket válthat ki az eljárást levezető bíróság pártatlanságához képest.[52]

64. A második az Ozerov kontra Oroszország ügy.[53] Itt az elsőfokú bíróság bűncselekmény miatt elítélte a felperest. A tárgyalás során a vád képviselője egyáltalán nem volt jelen, jóllehet kirendelték az államügyészt. A szóban forgó eljárás kontradiktórius volt, és a tényállás idején releváns nemzeti jog értelmében kihelyezés esetén a vád köteles megjelenni a tárgyaláson. Ha az ügyész jelen lett volna, részt vett volna a bizonyítékok vizsgálatában és a beadványok előterjesztésében. A strasbourgi bíróság kimondta, hogy a nemzeti bíróság összetévesztette a vádlott és a bíróság szerepét, és ennek megfelelően jogos aggályokat fogalmazott meg a függetlenségével kapcsolatban.[54]

47 — A németben „*Erläuterungen*”.

48 — 2014. április 30-i ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281.

49 — Lásd: 2014. április 30-i Pfleger és társai ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281, 56. pont, valamint a rendelkező rész.

50 — Lásd továbbá a lenti 23. lábjegyzet végét.

51 — 2005. december 15-i ítélet, CE:ECHR:2005:1215JUD007379701.

52 — Lásd az ítélet 127. és 128. pontját.

53 — 2010. május 18-i ítélet, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201.

54 — Lásd az ítélet 52–55. pontját.

65. A kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott harmadik ügy a Karelin kontra Oroszország ügy.[55] A felperest egy szabálysértés miatt elítélték, ő pedig fellebbezett ez ellen. Sem első, sem másodfokon nem volt jelen a vád képviselője. Az eljáró bíró a tárgyalás alatt módosította a felperessel szembeni vádakat. A strasbourgi bíróság hangsúlyozta, hogy ügyész hiányában a bíróság kénytelen viselni a bizonyítás terhét, nemcsak a vád bemutatása, hanem annak a tárgyaláson történő alátámasztását illetően is. Megállapította, hogy az, hogy a vád sem első, sem másodfokon nem volt jelen, sértette a pártatlanságra vonatkozó követelményt.[56]

66. A strasbourgi bíróság, amikor erre a következtetésre jutott, teljeskörűen áttekintette a pártatlanságtól való félelemmel kapcsolatos azon ítélkezési gyakorlatát, amely abból eredhet, hogy az ügyész nincs jelen a bírósági tárgyalásokon. Ennek során nem tett különbséget a kontradiktórius és az inkvizitórius eljárások között.[57] A bíróság továbbá azokat a kérdéseket is megvizsgálta, amelyek abból eredhetnek, hogy valamely ügyet másodfokon, nem pedig első fokon tárgyaltak. Megállapította, hogy a helyzet más lehet másodfokon, különösen ha csak a jogkérdéseket vizsgálták, és hogy a vád szerepe ezért kevésbé egyértelmű. Ezután viszont hozzátette, hogy ebben a szakaszban a pártatlanság követelményét ennek ellenére be kell tartani.[58] A strasbourgi bíróság azt is megjegyezte, hogy ha egy szóbeli tárgyalást alkalmasnak ítélnek arra, hogy a vádlottal szembeni büntetőjogi vádakról bírói döntés szülessen, a bűnüldöző hatóság képviselőjének jelenléte „főszabály szerint helyénvaló azon jogos kételyek elkerülése érdekében, amelyek egyébként a bíróság pártatlanságát illetően egyébként felmerülhetnek”[59].

67. Nem látok olyan szálat, amely összefűzné ezeket az észrevételeket, kivéve azt a követelményt, miszerint a vádlott bűnösségéről dönteni hivatott bírói szervet, függetlenül attól, hogy első vagy másodfokon jár-e el, objektíven tekintve függetlennek és pártatlannak kell tekinteni. Más szavakkal, nem látom, hogy a vád ilyen eljárásokban való jelenlétét illetően szigorúan rögzített szabályok lennének, kivéve a strasbourgi bíróság azon észrevételét, hogy ez főszabály szerint „helyénvaló”. Habár az említett kijelentést egy elsőfokú tárgyalással összefüggésben tette a bíróság, és a kérdést előterjesztő bírósághoz hasonló bíróság előtti tárgyalás másodfoknak minősül, az említett eljárás természete a nemzeti jog alapján olyan, hogy úgy tűnik, ez az első alkalom, hogy a kérdésekben bíróság dönt. Ezenfelül tárgyalást azért tartanak, hogy a keresetben részt vevő felek között párbeszéd jöjjön létre, és e párbeszéd révén biztosítható legyen a bíróság jobb tájékozottsága. Amennyiben a vád nincs jelen, erre a párbeszédre nem kerülhet sor, vagy nem kerülhet teljes mértékben sor.[60]

68. Hozzátenném, hogy mivel a nyomós követelmény a függetlenségre és a pártatlanságra vonatkozik, amennyiben az ügy tárgyát illetően kétely merülne fel, a döntésre jogosult nemzeti bíróságnak elsőbbségként kell kezelnie e követelmény teljesülését. Ez akár azt is jelentheti, hogy adott esetben a nemzeti bíróság nem vethet fel olyan kérdést, amelynek révén a vád a vádlott hátrányára előnyben részesül. Hadd hangsúlyozzam, hogy a kérdést előterjesztő bíróság helyzetében lévő bíróságnak soha nem lehet az a feladata, hogy a tagállam helyébe lépjen annak indokolása során, hogy ez utóbbinak melyek a kötelezettségei a Pfleger és társai ítélet[61] 50. pontjában vett értelemben. Amennyiben az ilyen indokolásra nem kerül sor (ami bármely más fokon előfordul, ha a vád távolmaradása vagy passzivitása miatt vagy egyéb módon elmulasztja feladata teljesítését), a nemzeti bíróság minden olyan következtetést levonhat, amely az ilyen mulasztás miatt helyénvaló.

55 — 2016. szeptember 20-i ítélet, CE:ECHR:2016:0920JUD000092608. Amint azt a 29. lábjegyzetben jeleztem, ezt az ítéletet a kérdést előterjesztő bíróság később nyújtotta be.

56 — Lásd az ítélet 84. pontját.

57 — Lásd az ítélet 53. és azt követő pontjait.

58 — Lásd az ítélet 81. és 83. pontját.

59 — Lásd az ítélet 76. pontját.

60 — Az osztrák kormány írásbeli észrevételeiben nagy hangsúlyt helyez arra, hogy az alapeljáráshoz hasonló esetekben a bűnüldöző hatóság feladatát a közigazgatási szankciót kiszabó közigazgatási szerv veszi át (lásd a fenti 36. pontot). Ezért a vád és a bíróság szerepe nem keveredik össze. Megjegyezném, hogy e kérdés érvényességének értékelése során szükségszerű korreláció fedezhető fel aközött, hogy milyen mértékben játszik az említett hatóság valamely eljárásban aktív vagy tisztán passzív szerepet.

61 — 2014. április 30-i ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281. Lásd a fenti 51. és azt követő pontokat.

## Végkövetkeztetések

69. Ezért azt javasolom, hogy a Bíróság a Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (felső-ausztriai tartományi közigazgatási bíróság) által feltett kérdést a következőképpen válaszolja meg:

„Ha valamely tagállami jogszabály el kíván térni az Európai Unió valamely alapvető szabadságától, ideértve az EUMSZ 56. cikk szerinti szolgáltatásnyújtás szabadságát és az EUMSZ 49. cikk szerinti letelepedés szabadságát is, sem az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. cikkével, sem az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkével nem ellentétes az a nemzeti szabályozás, amellyel összhangban szabálysértési eljárás esetén hivatalból kell kivizsgálnia a szabálysértéseket annak a bíróságnak, amely az említett eltérés érvényességéről az uniós jog alapján történő döntéshozatalra hatáskörrel rendelkezik. Azonban az eltérésre hivatkozni kívánó tagállamnak kell előterjesztenie az érintett intézkedés indokolását, hogy a jogsértéssel vádolt személy tisztában legyen annak jellegével, valamint a szóban forgó bíróság értékelni tudja és határozhasson róla. Ezzel összefüggésben a következő további kérdések lehetnek relevánsak:

– határozatának meghozatalakor a bíróság igény esetén független és pártatlan szakértőket vehet igénybe;

– jóllehet nincs olyan általános szabály, amely előírja, hogy a bűnüldöző hatóság képviselője a szóban forgó bíróság előtti tárgyaláson jelen legyen, az ilyen jelenlét főszabály szerint helyénvaló azon jogos kételyek elkerülése érdekében, amelyek egyébként a bíróság pártatlanságát illetően egyébként felmerülhetnek.”