

Fórum

KOVÁCS ANDRÁS

Nem csak a tagállami bíróságokon múlik...

Bevezetés

Éles, de közel sem alaptalan kritikát fogalmazott meg Tóth András az elektronikus hírközlésre vonatkozó európai szabályozási keret 2006. évi felülvizsgálatával kapcsolatos írásában (2006 júniusi szám), amikor már a címben is azt a kérdésbe foglalt állítást fogalmazta meg, hogy a tagállami bíróságokon múlik a szabályozási keret hatékony működése.

A címben megfogalmazott állítások kérdőjellel való ellátása megszokott információközlési technika bulvárlapok esetében annak jelzésére, hogy a hír egyébként „kacsa”, vagy valóságtartalma legalábbis „bizonytalan”. Mentségére legyen mondva a szerzőnek, hogy cikkében a kérdőjel felkiáltó jelé egyenesítésért jelentős erőfeszítéseket tett azt az értelmezést adva a címnek, hogy a tagállami bíróságok inkompetenciája a nyilvánvaló oka a szabályozás kudarainak. Hozzászólásom indítéka ezt az állítást árnyalni, az állítás konkrét elemeit addig cizelálni, amíg a „kérdőjel” felkiáltó jellé nem egyenesíthetjük, eltüntetve a témát körülölgő bizonytalanságokat. Ez egyben ennek a hozzászólásnak a címében jelzett tartalmi átalakulást is jelent az eredeti mondanivalóhoz képest. Ahhoz, hogy ezt a feladatot elvégezzük szükséges feleleveníteni a cikk tagállami bíróságokra vonatkozó alapvető állításait néhány mondatban.

A cikk a Bizottság 10. implementációs jelentésére hivatkozva fogalmazta meg, hogy az NSZH-k döntései bírósági felülvizsgálatának módja számos tagállamban nem hogy elősegíti, de egyenesen visszaveti a hatékony implementációt, és már nem csak a piaci szereplők, de az NSZH-k is kifogásolják, hogy a felülvizsgálat túl hosszú, illetve számos tagállamban a bíróság az NSZH-k döntéseinek

végrehajtását automatikusan felfüggeszti. A túl sok jogorvoslati szint jelentősen „csilapítja” a szabályozás hatékonyságát. A nemzeti bíróságokon az NSZH-k döntéseinek megítéléséhez szükséges speciális piaci és műszaki tudás egész egyszerűen hiányzik, ezért különös figyelmet kell szentelni a bírák képzésére. A Keretirányelv 7. cikkelyének¹ konszolidációra való alkalmasságát komolyan megkérdőjelezi az a körülmény, hogy a Bizottság ennek keretében tett megállapításait a nemzeti bíróságok ugyanannak a döntésnek a felülvizsgálata során rendszeresen figyelmen kívül hagyják, így az adott határozat közösségi joggal való összhangját illetően a végső szót a tagállami bíróságok mondják ki. A klasszikus közösségi versenyjog (EKSz 81 és 82 cikkelye) területén működő 1/2003 EK rendelet 16. cikk 1. bekezdéséhez hasonló megoldás, mely megkötné a kezét a tagállami bíróságoknak azért nem alkalmazható, mert nem az elsődleges jogon alapuló magasabb harmonizáltságú szabályozásról, hanem csak irányelvi szabályozás működik ezen a területen és így a nemzeti jogban él az elektronikus hírközlési szabályozás. A notifikációs eljárás mindezért nem annyira az alkalmazott szabályozás konzisztenciáját, mint inkább a Bizottság és az NSZH-k adminisztrációs terheit növeli elsősorban azért, mert a „tagállami érintettség” nem a klasszikus versenyjogi precíz kritériumrendszer által meghatározott, lényegében minden ügy (JPE-határozat) a Bizottság elé kerül. A szerző álláspontja szerint egy európai szabályozóhatóságra van szükség és addig a notifikációs eljárás egyszerűsítése érdekében szigorúan kéne venni a tagállamok érintettsége által jelentett küszöböt és be kellene vezetni az egyszerűsített eljárást a kevésbé bonyolult esetekre. Szükség volna szigorú határidőkben meghatározni a bírósági felülvizsgálatra rendelkezésre álló határidőt, illetve korlátozni kellene a felülvizsgálat szintjeit.

Nos Tóth András cikkének helyzetértékelő része döntően tényyszerű és igaz, azonban a

feltárt helyzetre adott a megoldási javaslatok néhol következetlennek, időnként inadekvátanak tűnnek.

A bírósági felülvizsgálat terjedelme és eljárásjogi jellege

Való igaz, hogy a bíróságok nem rendelkeznek az ilyen ügyek eldöntéséhez kívánatos személyi és tárgyi feltételekkel. Nem csak arról van szó, hogy a speciális piaci és műszaki tudás megszerzésére nincs igazán lehetőségük, hisz ez a terület csak az egyik a bírók referádájában, miközben más ügyek is különböző speciális ismereteket igényelnek, de a bíró ezekben az ügyekben magányosan, egyedül dolgozik². Ezzel szemben az NSZH határozatai különböző szervezeti egységek együttes munkájának az eredménye, amely összehasonlíthatatlanul nagyobb erőforrást jelent azzal szemben, amely a bíróságokon rendelkezésre állhat. Látni kell azonban, hogy a bírónak messze nincs szükségük piaci és különösen műszaki ismereteknek arra szintjére, amely a perben álló felek esetében alapvető követelmény.

A Keretirányelv 4. cikk 1. bekezdése szerinti hatékony jogorvoslat követelménye közel sem jelenti az ügy újramérlegelését vagy annak szükségességét, hogy szakmai vitákat (újra) a bíró maga döntse el, hanem törvényességi kontrollt gyakorol. A törvényességi kontroll elsősorban azt jelenti, hogy a nagyon erős érdekonfliktusok esetén természetesen működő politikai döntési modell szerint születő hatósági határozatok, akkor képesek hatékony szabályozást megvalósítani, amely az adott piaci problémára nézve adekvát, ha minden érdekelt szereplő álláspontjának ütköztetésére sor kerül az adott eljárásban, ez a minimum feltétele az anyagi jogi értelemben helyes döntésnek. Mivel maga a közösségi és nemzeti jogalkotó egyaránt nincs abban a helyzetben, hogy az adekvát szabályozást

¹ A szerző bíró, verseny- és távközlési ügyekben ítélkezik a Fővárosi Bíróságon, az ELTE-ÁJK Közigazgatási jogi Tanszék megbízott oktatója

jogi normák útján érvényesítse, ezért a szabályozást a jogalkalmazó hatóságra bízva, és a szabályozó hatóságok ezért relatíve tág mérlegelési lehetőséggel bírnak a komplex gazdasági viszonyok szabályozása során, a jogi kötöttsége a mérlegelésnek majd hogy nem eljárásjogi jellegű. Az eljárásjogi kötöttség, a közigazgatási eljárás garanciális szabályai ilyen esetekben az anyagi jogilag is helyesen döntés meghozatalának az alapját képezik, mindez a közigazgatási jogérvényesítés lelke.

A bíróság elsősorban nem konkrét anyagi jogi kérdéseket dönt el, hanem a garanciális szabályok érvényesülését vizsgálja, az eljárásjogi szabályok betartásán keresztül befolyásolja helyes irányba a döntést. Leegyszerűsítve ez annyit jelent, hogy a hatóságnak a törvényes döntéshez mindössze az a feladata, hogy a minden határozattal érintett érdeket megismerjen és azok elfogadására, vagy elutasítására ésszerű magyarázatot adjon, azaz indokolja meg a döntését. Ez azt jelenti tehát, hogy a bíróság az anyagi jogi törvényesség során szakmai vitákban is állást foglal abban az értelemben, hogy megköveteli a határozati döntés okszerűségét, annak hiánya törvénysértő. Ezért szemben azokkal a nézetekkel, hogy a hatékony jogorvoslat elve megkövetelné a speciális piaci és műszaki kérdésekben való állásfoglalást és ez az érdemi felülvizsgálat szükséges a hatékony jogorvoslatához, következeképp nem csak jogszabálysértésre tekintettel kellene a bíróságoknak felülvizsgálniuk a határozatokat, nem helytálló nézet³.

A mérlegelési jogkörben hozott határozatok okszerűségi vizsgálata ugyanis megvalósul, noha kétségtelen, hogy ez kevesebb, mint amit a hatóság tehet. A bíróság két okszerű levezetés közül a hatóságét fogadja el, következeképp nem történik felülmérlegelés, amely garanciája a hatékony jogérvényesítésnek, nem kell attól félni, hogy az eltérő – és hiányos – bírói szakmai tudás következményeként a bíróság kiveszi a hatóság kezéből a piacsabályozást. Ahhoz, hogy a hatóság ennek az okszerűségi követelménynek eleget tudjon tenni, számos eljárásjogi intézményt igénybe kell vennie⁴.

Alapvető problémát az jelenti, hogy a szabályozói tevékenység egyedi hatósági eljárások útvesztőjébe terelése eleve kétséges hatékonyságú, különösen, ha a felülvizsgálati bírósági kontroll nem kapja meg a klasszikus eljárásjogi rendszerektől eltérő, szabályozói hatósági eljárás felülvizsgálatához szükséges, jogszabályi kereteket a Pp.-ben. Gondoljunk abba bele, hogy egy piacon (pl. a 16-os piacokon) tevékenykedő szolgáltatókat érintő szabályozás egyaránt hat az összes

piaci szereplő, sőt más piacokon lévő szolgáltatókra is, a különálló egyedi döntések egymással szoros összefüggésben teljesítik a törvény által szándékolt hatékony piaci verseny létrehozását, az egyik döntés „kiesése” alapvetően befolyásolja egy másik döntés szándékolt célját. Ilyen körülmények között az egymással összefüggő határozatok csak egymásra tekintettel dönthetők el, amely viszont hagyományos egyedi aktusok felülvizsgálatát ellehetetlenítené, hiszen a bírói jogkör nem terjed ki a többi éppen nem felülvizsgálat határozat bírói döntéshez való igazítására. A piacsabályozást megvalósító határozatok esetén az évtizedek alatt kikristályosodott alapvető Pp.-ben szabályozott eljárásjogi intézményeket válllnának ekként a közösségi jogba ütközővé, sőt a egész klasszikus eljárásjogi dogmatika félretételét jelentené egy piacsabályozás hatósági aktusokon keresztüli hatékony érvényesítése⁵.

Mind az NSZH-k, mind a bíróságok és mind a szolgáltatók jogilag állandóan adekvát magatartását követeli meg ez a szabályozási technika. Ha egy szolgáltató megtámadja a rá vonatkozó határozatot, a másik pedig elfogadja és a jogorvoslatot kériknek lesz igaza, azaz az utóbbi szolgáltató olyan határozatot fogadott el magára nézve kötelezőnek, amely nem volt törvényes, akkor a határozatot követő magatartás vezet piaci versenyhátrányhoz, akár piaci kudarchoz⁶.

A klasszikus eljárásjogi dogmatika alkalmazhatatlansága oda vezet, hogy az NSZH nehezen tudja az eljárásjogi kereteket meghatározni, azt, hogy mit tekint egy eljárásnak, egy ügynek. Ennek következménye például az, hogy egyes piactípusokon jelentős piaci erejű szolgáltatóként azonosított szolgáltatók ügyei egy ügynek tekinthetők, egy határozatnak kell születnie. Ebből viszont következik, hogy a piaci viszonyokra ténylegesen hatást gyakoroló például árszabályozás sem válik külön ügyvé, hanem több szolgáltató egymásra tekintettel meghozott árszabályozó határozatait egy ügyet kell, hogy képezzenek⁷. Ez nem csak szóbeli iratanyagok keletkezését jelenti, hanem eljárásjogilag is bonyolult és hosszadalmas és rugalmas eljárást igényel. Mindebből pedig az következik, hogy a bírói eljárás elhúzódása nem önmagában a tárgyi és személyi feltételek hiányából, hanem az ügy összetettségéből ered. Anélkül, hogy a konkrét problémákat tovább ragoznánk fel kell arra is hívni a figyelmet, hogy míg mind a klasszikus versenyjogban, mind az elektronikus hírközlés területén jogi normák által biztosított hatóságok közötti együttműködés széleskörűen megvalósul⁸, addig a közösségi jogalkotó elmulasztotta a tagállami bíróságok közti hasonló együttműködés – döntést

elősegítő rendszerét – kialakítani, ekként a bírónak semmilyen rálátása viszonyítási pontja nincs arra vonatkozólag, hogy más tagállamok gyakorlata, hogyan alakul. A fentiekből tehát az következik, hogy a bírónak elsősorban kiemelkedő szintű eljárási-és közigazgatási jogászoknak kell lenniük, amely létező adottságnak tekinthető. Ezt kell kiegészítenie nem is elsősorban műszaki ismereteknek, hanem a JPE szabályozás - végsősoron árszabályozásig terjedő - eszközrendszere közigazgatási szempontú megítélését is megalapozó közigazgatási ismereteknek. A bírók képzése a maga konkrétságában tehát kétirányú. Elsősorban jogalkotói feladatot kell, hogy jelentsen: egyrészt a szabályozó hatóságok – és ez egyébként nem csak a hírközlést jelenti – ügyeiben eljáró bírónak jogász-közigazdászoknak kell lenniük, tehát legalább posztgraduális közigazgatási képzettséggel is rendelkezniük kell, és ehhez kapcsolódhatnak speciális műszaki irányultságú tanfolyamok. Ebben a körben szélesebb horizontú megoldást jelenthet a társbíráskodás bevezetése, mely közigazdászok vagy/és műszaki szakemberek részvételét jelentené az eljáró bírói tanácsban. A másik irányta tagállami bíróságok közti kapcsolatrendszer hatékony kiépítése jelneheti a hatósági együttműködések mintájára, természetesen a törvényes bíróhoz való jog, és a független hatalmi ágából adódó adottságok figyelembevételével⁹. Ez konkrétan levelezőlisták üzemeltetését, a tagállami ítéletek összes hivatalos nyelvre lefordított elérhetőségét jelneheti, „minimumprogramként”.

A bírósági felülvizsgálat időtartama

Ami az ügyek elhúzódását illeti a javasolt szigorú határidők előírása inadekvát megoldás lenne. A közigazgatási ügyekben a dolgok természetéből adódóan általános lefogadott megoldásként a szigorú – jogvesztő – határidők előírása kérelemre indult eljárásokban alkalmazható, akként, hogy a hatóság hallgatása bejegyzés. Hivatalból indult eljárásokban már csak fenntartásokkal alkalmazható, hiszen egy adott törvénysértés megállapításának objektív, záros határidőn belül kell megtörténnie, ennek elmulasztása esetén az eljárás megszüntetésére kerül sor. Minthogy a megszüntető döntés, nem jelent „ítelt ügyet”, következeképp főszabály szerint az eljárás ismételtlen megindítható, az ilyen határidő szabályozásnak nincs értelme. Ha pedig elévülési jellegű vagy más anyagi jogi határidőket írunk elő, akkor az az állam igényérvényesítési jogának megszűnését jelentené, az az állami szervek jogérvényesítő

képességének rohamos romlását eredményezné.

A bíróság esetében még értelmezhetetlenebbek a szigorú határidők. A bíróság ugyanis nem érdekelt fél, jogvitát dönt el. Mi van, ha a szigorú határidőn belül a bíróság nem dönt? A felperes nyer, vagy az alperes? A jogvita ilyen esetben nem dőlne el, tehát a jogorvoslati jog kerül kizárásra. Ezen túlmenően a bíróságok esetében az instrukív határidők előírása, noha az utóbbi időben elterjedt a bírói eljárások szabályozásában, azok nem kérhetők úgy számon, mint egy hatóságon. A bíróságnak ugyanis a Pp.2.§-a és az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló Egyezmény 6. cikkelye értelmében biztosítaniuk kell a perek tisztességes lefolytatásához és az ügyek ésszerű időn belül való befejezéséhez való jogot¹⁰. A két jog olyan viszonyban áll egymással, hogy ugyan az ésszerű határidőn belül történő eljárás feltétele a tisztességes eljárás biztosításának, mert ennélkül kalkulálhatatlanná válhat a jog, amely a jogállamiság és elsősorban a jogbiztonság követelményébe ütközik, de ugyanakkor a tisztességes eljárás követelménye a megalapozott eljárás követelményét jelenti. A két követelmény tehát, bár egymást feltételei, egymással komoly ellentétben áll, a két jog ütközése egy elkerülhetetlen egyensúlyozást kíván meg a bíróságoktól. Ha nem egyes eljárási cselekmények megtétele, hanem az egész eljárás tekintetében írta elő a törvény egy strict eljárási határidőt, akkor a tisztességes eljáráshoz való jog definíciószerűen sérülne, a bírói jogorvoslat lényege veszne el, amely súlyosan veszélyeztetné a jog önállóságát, autonómiáját. A bírói kontrollnak ugyanis épp az a szerepe, hogy a törvényességet biztosítsa, az alkalmazandó jogot pontosan megállapítsa – függetlenül attól, hogy az milyen időigényes – és a bírói jogalkalmazás hatékonyságának ezért ez az egyetlen kritériuma. A strict határidőhöz kötöttség már elvi szinten is eliminálná a megalapozott döntés lehetőségét. Mert ha egy ügghöz több idő kell objektíve, akkor több idő kell, és ennek figyelmen kívül hagyása a bírói jogalkalmazás lényegét vesztené el.

Ezzel szemben a hatóságok hatékonysága és törvényessége ugyan szintén dichotóm kapcsolatban áll, de a hatóság funkciója nem önmagában a törvényesség biztosítása, hanem az életviszonyok hatékony szabályozása, ezért megengedhető az ügyféllel szemben kedvező döntés meghozatala akkor is, ha az formaliter nem biztos, hogy törvényes. Ilyenkor a jogérvényesítő állam mindig vesztes, ez a lehetőség egy bírói eljárásában azonban fogalmilag nem adott. Persze elgondolható úgy is egy strict szabályozás, hogy a határidő

túllépése bírói jogkörben okozott kárt valósít meg, ahogy ezt a Pp.2.§. (3) bekezdése rögzíti. Azon túl, hogy a Pp.2.§.(3) bekezdése anyagi jogi szabály, ekként a Pp.-ben semmi helye nem lenne, továbbá a határidő túllépés joglogikailag értelemszerűen keletkezteti a kárigényt, semmiféle megoldást nem nyújtana az elektronikus hírközlési szabályozás hatékonyságára nézve. A döntések ugyanúgy elhúzodnának, a kártérítés automatikus megítélése pedig kitűnő alapja lenne a perek száma további növekedésének és egy automatikus kompenzációs eszközzé válhatna a szolgáltatók számára.¹¹

A jogorvoslati szintek csökkentése elfogadható lehet addig a szintig, hogy a bíróság egyfokú eljárásban járjon el, azonban a nagyon hibás döntések orvoslására épp a szabályozás hatékonysága érdekében legalább a rendkívüli jogorvoslatot, a felülvizsgálati eljárás lehetőségét a Legfelsőbb Bíróságon biztosítani kell. Ennek feltétele azonban a bírói megváltoztatási jogkör megszüntetése. A megváltoztatási jogkör a jogalkotó és a bírói gyakorlat szerint is azt a célt szolgálja, hogy a hatósági hibák eljárásjogilag orvosolhatók legyenek bírói szakban ekként gyorsítva az eljárást. A valóság azonban az, hogy a bíróság és a felek közötti információs aszimmetria miatt, a döntés szabályozási jellege – tehát amiatt, hogy nem a „hogyan”, hanem a „mit” kérdése is eldöntendő – továbbá a keresetösségi jog, a kereseti kérelemhez kötöttség elve és számos más – most nem részletezett – okból a megváltoztatási jogkör gyakorlása számos esetben elvi képtelenség¹². A megváltoztatási jogkör gyakorlása, ha lehetséges is lenne egy ezeket az ügyeket érintő jelentős Pp. módosítással¹³, akkor is a módosítás mindig részben „új tényállást” keletkeztet és további jogorvoslati fórum nélkül a jogorvoslati jog ismét kiürülne. Nem véletlen, hogy a klasszikus bírói jogkör törvényességi kontroll esetében a kasszáció, hiszen a reformatórius jogkör a hatósági szerep szükségképpen átvételét jelentené, noha a bíróság feladata és a jogorvoslat célja nem ez.

Reformatórius jogkör kontra notifikációs eljárás

Ha a bíróság csak kasszációs jogkörrel rendelkezne, az megoldaná a 7. cikkely szerinti notifikációs eljárás hatékonyságának, befolyásolási képességének a kérdését is. Ugyanis ebben az esetben a Bizottság által jóváhagyott NSZH döntéstől eltérő minden bírói döntés esetén a 7. cikkely szerinti eljárás megismétlődne, következésképp nem születhet olyan bírói döntés, amely az Európai Bizottság álláspontját figyelmen kívül

hagyja. Megjegyezhető, hogy a magyar bírói gyakorlatban nagyon is figyelembe vételre kerül a Bizottság álláspontja és a Bizottság döntésétől eltérő bírói döntés közel sem jelenti azt, hogy a bírói döntés a közösségi jogba ütközzön.

Nyilvánvaló, hogy szabályozó tevékenység esetén több jogszerű és közösségi jognak megfelelő döntés létezik. Ami az 1/2003 EK rendelet 16 cikk 1. pontját illeti, az nem csak azért nem alkalmazható technika a hírközlési jogban, mert itt a harmonizáltság szintje kisebb, hanem elsősorban azért, mert egészen más szabályozási technikáról van szó. Szó sincs arról a klasszikus versenyjog területén, hogy az Európai Bizottság, mint közösségi versenyhatóság kötelező módon beleszólhatna, vagy akár csak jóváhagyási joga lehetne a GVH vagy akár a bíróság határozataival kapcsolatban. Nem így az erősebb jogkört biztosító 7 cikkely szerinti eljárással, ahol akár vétőjoga van az Európai Bizottságnak az NSZH határozatával szemben, és formális eljárás keretében az arra vonatkozó szabályok a bírói törvényességi kontroll részei. Azon túlmenően, hogy az 1/2003 EK rendelet 16. cikk első bekezdése nem terjed ki a bíróságra, mint felülvizsgálati bíróságra (tehát még annyi beleszólása sincs a dolgokba a Bizottságnak, mint az elektronikus hírközlés területén)¹⁴, az 1/2003 EK rendelet szabályozása egy sajátos hatáskör elvonást eredményező szabályozás. Ennek lényege, hogy ha nem tetszik a Bizottságnak a tagállami érintettségű ügyben hozandó GVH döntés vagy polgári bírósági döntés, akkor az ügyet egy bizottsági eljárás megindításával magához vonhatja. Nincs tehát valójában függelmi, vagy hierarchikus viszony a nemzeti és közösségi szervek között, míg pl. a 7 cikkely szerinti eljárásban az NSZH és Bizottság között van, hanem egy sajátos hatáskör elvonás – törvényes bírótól való elvonásra – is kiterjedő jogköre van a Bizottságnak, amely a jogállamiság elvét, a hatalmi ágak megosztását és számos alkotmányos alapelveket sért. Mivel a nemzeti alkotmányok és a közösségi jog viszonya nem tisztázott ezért működhet a klasszikus versenyjogban egy ilyen megoldás, de közel sem kívánatos annak kiterjesztése a jóval bonyolultabb feladatokat jelentő elektronikus hírközlési szabályozásra. Nem kívánatos azért, mert amíg Tóth András cikke egyrészt fölösleges adminisztrációs teherként mutatja be a 7 cikkely szerinti eljárást, addig közösségi szintű szabályozó hatóság létrehozására tesz javaslatot, noha nyilvánvaló, hogy a két érvrendszer egymással logikai ellentmondásban van. Az 1/2003EK rendelet is már azért született, hogy a közösségi versenyjog érvényesítéséből

eredő rendkívüli terheket a közösség megoszassa a tagállamokkal azok szerveire bízva az ügyek többségét és az autonóm jogalkalmazó versenyhatóságoktól a politikai értelemben is függő Bizottsághoz történő hatáskörrelvonás útján az „egységes jogalkalmazás érdekében” azokat mégis felügyelete alatt tartsa. Nyilvánvaló, hogy a Bizottság, vagy akár erre létrehozott közösségi szintű szerv képtelen lenne az EKSZ. 81. 82. cikkelyének érvényesítéséhez képest jóval összetettebb feladatot jelentő közösségi szintű piacsabályozást hatékonyan ellátni, nem beszélve arról, hogy egy ilyen hatóság döntéseivel szembeni jogorvoslat még inkább elhúzódna az Elsőfokú Bíróság végsősoron az Európai Bíróság előtt.

JPE határozatok végrehajthatóságának egyes kérdései

Emellett az a kritika, hogy a bíróságok az NSZH határozatainak végrehajtását gyakran felfüggesztik érthető, de nem akceptálható „panasz”. A magyar bíróságok gyakorlatában, még a Hkt. Szabályozása alatt került sor egyetlen esetben JPE határozat végrehajtásának felfüggesztésre. Amellett, hogy érdekes dogmatikai állásfoglalások születtek abban a tárgyban, hogy mit jelent egyáltalán egy megállapító határozat („X.Y. szolgáltató jelentős piaci erővel rendelkezik” döntések) esetében a végrehajtás felfüggesztése¹⁵, „a hatóság különböző „trükkös megoldásokkal” végül is megoldotta, hogy a folyamatban lévő jogorvoslati eljárástól függetlenül mindenképp érvényesítésre kerüljenek a határozatban foglaltak. Ezt követően állandó bírói gyakorlatá alakult, hogy JPE határozatok - és azokon alapuló határozatok! - végrehajtás felfüggesztésére sosem kerül sor, azaz Magyarországon ez a „vád” nem igaz. Ugyanakkor teljesen érthető, ha más tagállamokban a végrehajtás felfüggesztése – főleg ha ez automatikussá válik – a határozat minden további joghatását eliminálja, és a jogorvoslati eljárás lezárultáig nincs további szabályozói tevékenység. Gondoljuk csak meg. Ha utóbb a JPE határozat vagy azon alapuló további ex ante szabályozás utóbb törvénysértőnek bizonyul, a reparáció a folyamatos magatartási szabályozás és a gyorsan változó viszonyok miatt eleve lehetetlen, a hatékony jogorvoslat nyilvánvalóan sérülne. Ha a végrehajtás felfüggesztésre kerül – persze a teljes adott piaci szegmens tekintetében lenne ez értelmezhető csak és most induljunk ki ebből hipotetikusán - akkor csak annyi történik, hogy a szabályozás később lép életbe, de

biztos jogszerű ekként nem okozhat elvileg iverezibilis versenytorzulásokat az esetleges rossz JPE határozat a piacon. Utóbb azonban ha a bíróság eltérő döntést hoz – különösen, ha csak egyes jogorvoslat alá került esetekben – akkor lehetetlen állapotok jönnének létre. A JPE határozat alapján előírt további határozatok sorsa is érdekessé válna, az utólagos elszámolások szinte lehetetlenné válnak stb. Következésképp a JPE határozatok esetén a logikus lépés épp az lenne, hogy mindaddig nem érvényesül a szabályozó hatóság akarata, amíg azok törvényessége meg nem állapított, ez épp az ex ante szabályozásból következik.

Konklúzió

Összefoglalva tehát a szabályozás hatékonysága nem önmagában a tagállami bíróságok inkompetenciáján, hanem mélyebben, a közösségi jog strukturális ellentmondásain múlik. Egyrészt azon, hogy a közösségi jogalkotó sem tudja eldönteni pontosan, hogy milyen intézkedések alkalmazása erősíti a versenyt, ezért a szabályozó típusú jogalkalmazás minden dogmatikai hiányosságaival kell szembesülni a hatósági jogalkalmazásos – és nem ex lege – típusú jogérvényesítés során. Másrészt az Európai Unió komolyabb kapacitással rendelkező végrehajtó apparátus nélkül a tagállami szervek útján kénytelen a közösségi jog végrehajtását megszervezni, melynek befolyásolási mechanizmusai sok szempontból diszfunkcionálisak vagy mélyebb és komolyabb beavatkozásra kevésbé alkalmasak. A gyorsan változó piaci viszonyok és a szabályozás fentebb vázolt jellegzetességei miatt az egyetlen releváns megoldás az Európai Unió intézményrendszerének komoly reformja nélkül¹⁶ a hatósági és tagállami bíróságok eljárásainak jelentős felgyorsítása.

Ami a tagállami bíróságokat illeti számos technikája van a nem rutinszerű komplex ügyek eltérő kezelésének. Az ilyen ügyek a nagyszámú rutin ügyre specializálódott bírósági szervezetrendszerrel eltérő szervezeti megoldásokat igényel. Erre jó példa a Fővárosi Bíróság elsőfokú büntetőügyeiben és újabban a PKKB IV. büntetőcsoportjában a komplexebb, jelentősebb büntetőügyek terén kifejett eltérő szervezeti technikák, melyek közé nem csak az eljáró bírók aktaszámának jelentős harmadára–negyedére való csökkentésében jelentkezik, hanem például az amerikai tárgyalási módszer alkalmazásában, mely az ilyen ügyek elbírálásának hatékonyságát nagyban növeli, továbbá a jogi végzettségű és egyéb segédszemélyzet biztosítása stb. Elvileg sokat javíthat a

helyzetben, ha jogszabályokban soron kívüli ügyként megjelölt ügycsoportokban, így az elektronikus hírközlés területén, de a klasszikus versenyjogban is, a tagállami bíróságok elkülönült más munkamódszerekkel dolgozó szervezeti egységeket hoznak létre.

A jogorvoslati szintek csökkentése egyúttal járna egy elvi gyorsító eszköz korlátozásával, a megváltoztatási jogkör megszüntetésével, vagy legalábbis erőteljes korlátozásával¹⁷, és ezért a két ellentétes intézkedés egymáshoz mért hatásától függ az, hogy érdemes-e egyfokú rendszert bevezetni a felülvizsgálati rendszer fenntartásával. A másik költségesebb és az Unió intézményrendszerének reformját is akár előkészítő megoldás lehet, a piacsabályozó, a tág értelemben vett közösségi versenypolitikát érintő állami döntések speciális külön bíróságok általi felülvizsgálata, amelyek távoli időhorizonton szemlélve az intergráció mélyülésével a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank hierarchikus intézményrendszeréhez hasonló tagállami és közösségi érdekeket egyaránt jól kielégítő, de a közösségi jog primátusát biztosító intézményrendszer alapját képezhetné. Ha ehhez kapcsolódik egy fentebb vázolt tagállami bíróságokat összekötő hálózat és speciális szakmai tudást előíró jogi szabályozás a bírók képzettsége tekintetében, akkor az elvi esélye már fennállhat annak, hogy a rendszer hatékonyan kb. 1 éves késéssel tudjon reagálni a piaci folyamatokra¹⁸.

Nem gyakorlati tapasztalatok alapján, de hipotetikus elvi megfontolásként felvethető az is, hogy a rendszer hatékonyságát nagyban növelné, ha a végrehajtásra nézve a jogorvoslat halasztó hatályú lenne legalább a JPE határozatok tekintetében, és a JPE határozatok hatálya csak akkor állna be, ha minden tagállamban a jogorvoslatok befejeződtek, vagy valamely már kielégítő – jogilag szabályozott mértékben – a szabályozás az egész unió szintjén elindítható¹⁹.

Az látni kell ugyanis, hogy ha a közösségi normákat csak a tagállamok egy kisebbsége hajtja végre többé-kevésbé akkor az könnyen a „jogkövető” tagállamok versenyhátrányává válhat, amely körülmény még inkább visszavetné a hatékony implementációt. Ha az országok többsége azonban egyszerre indítja el az adott piaci fejlettséghez igazodó eltérő, de összességében egységes szabályozást, akkor a kisebbségben maradókra nézve az egész biztosan hatékony ösztönző erő jelenthet a felzárkózáshoz²⁰.

Ez utóbbi javaslat jól szemlélteti azt, hogy az elektronikus hírközlés területén érvényesülő ex ante szabályozás érdekében lefolytatott hatósági eljárások nagyon hasonlatosak

valójában egy alapos jogszabályelőkészítő munkához, melynek eredményeként végül egy egységes jogi szabályozás életbe lép. Az egyetlen különbség a normatív alapú jogi szabályozás és a szabályozó hatóságok jogalkalmazása között az, hogy az utóbbi konkrét címzettekre lebontva érvényesül. Ugyan egy fontos kritérium a jogi norma, és

a hatósági döntés jogelméleti megkülönböztetésében, azonban emellett, hogy a jogelmélet nem kevés képviselője ezt a különbséget irrelevánsnak tekinti²¹, számos más különbség is fellelhető. E számos más különbség azonban jelen esetben nem mutatható ki, a szabályozói tevékenység quasi jogalkotásnak tekinthető, különösen, ha figyelembe

vesszük a speciális relatív kismámú ügyféli kört, mely egy normatív szabályozásban is szükségszerűen „absztrakt egyediesítés” keretében szinte pontosan beazonosítható lenne. Mindez pedig értelmezhetővé teszi azokat a következtetéseket, melyet ebben a hozzászólásban igyekeztem, remélem az olvasó számára is meggyőzően kifejezni.

Jegyzetek

- 1 Az elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv (Keretirányelv)
- 2 A Pp. 2005 november 1-ei módosítása lehetővé tette a hármas tanácsban való eljárást /Pp.324.§.(4) bek./
- 3 Például ilyen jogintézmény lehet az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht) 36.§.-a szerinti „egyeztetés az érdekeltekkel jelentős ügyekben” irányelvekben „nemzeti konzultációnak” is nevezett szabályozás. Megítélésem szerint az eljárásjog lényege az, hogy jogot, garanciát ad az ügyfélnek, ez az eljárásjogi szabályozás funkciója. Következésképp az Eht.36.§.-a nem értelmezhető önmagában a hatóság munkáját segítő intézményként, hanem az fontos ügyféli jogokat keletkeztet: aki észrevételt tesz, az arra vonatkozó helytadó vagy elutasító indoknak a határozatban szerepelniük kell, következképp kereshetőségi jogot teremt e körében ez a szabályozás olyanok részére akik nem ügyfelek, noha azok lennének, ha nem ilyen speciális eljárásról lenne szó, amelyben az általános dogmatikai keretek között olyan sokan lennének ügyfelek, hogy az eljárás lefolytása, különösen az üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek miatt, szinte lehetetlené válna.
- 4 Ilyen például a perindítási jog, kereshetőségi jog intézménye, az ítéletek felekre kiterjedő hatálya, mint főszabály stb.
- 5 Álláspontom szerint alkalmas lehet ennek a problémának az orvoslására, ha az Eht.57.§.(2) bekezdése, ha a bírói döntést „piaci eseménynek” tekintjük. Ebben az esetben a szabályozás egységét megtörő bírói döntéshez igazíthatók legalábbis a jövőre nézve az azzal összefüggő más határozatok. Ebben az esetben is marad egy bizonyos átmeneti – a bírói felülvizsgálat tartamát jelentő – időszak, mert a bírói döntés ex tunc hatályú az adott felperesi szolgáltató tekintetében. Ugyanakkor az utólagos korrekció a hatóság által relatív hatékonyan elvégezhető. A jelenlegi szabályozásban ez az egyetlen lehetséges módja, hogy a szabályozás egésze akár csak elvi szinten hatékony legyen. Ebben az esetben azonban a bírónak nem kell figyelemmel lennie feltétlenül a többi határozatra a felperesi kérelem teljesíthetőségénél a többi határozat tartalma, mint anyagi jogi jogsértést okozó körülményt nem kell figyelembe venni. Ebben az esetben ugyan a hatóság Eht.57.§.(2) bekezdése szerinti eljárásának lefolytatásáig egy privizórikus materiális értelemben vett anyagi és akár közösségi anyagi jogot sértő állapot jön létre, de annak megszüntetése a hatóság lehetősége és kötelessége. Ez az egyetlen kompromisszumos megoldás, amely a jelenlegi szabályozási keretek között eljárásjogi értelemben lehetővé teszi egyáltalán a szabályozás elvi érvényesíthetőségét.
- 6 Meggyőződésem, hogy konkrét ügyekben a Bizottság által tett észrevételek alapján is megállapítható, hogy nem csak a piacmeghatározás, jelentős piaci erejű szolgáltatót azonosító és kötelezettségeket kiszabó határozat, de az ezt követő konkrét árszabályozást megvalósító ún. Díjhatározatok is JPE határozat”részeinek”, azaz JPE határozatnak tekinthetők (lásd 7. cikkely szerinti eljárásban hozott Bizottsági álláspontot NHHT 2005 január 17-i DH-664/2004/33-as határozatát).
- 7 Lásd 1/2003 EK rendelet IV. fejezetében szabályozott NCA-k hálózatot képező intézményrendszerét, vagy az elektronikus hírközlés területén az ERG (European Regulatory Group) működését, vagy akár az IRG (Independent Regulatory Group) által kifejtett - „informális” -tevékenységét.
- 8 Itt arról van szó, hogy a döntéselőkészítés során a bírót nem érhetik olyan befolyásoló tényezők, amelyek nem megismerhetők. Az 1/2003 EK rendelet 11. és 12. cikk szerinti eljárás és az ahhoz kapcsolódó 2005/C 325/07-es bizottsági közlemény jól mutatja, hogy bíróságok közötti döntéselőkészítő rendszer nyilvánossága a „fegyveregyenlőség elve” miatt döntő fontosságú. Ez zárja ki a „sanda” implicit szándékok érvényesülését, amely ugyan nem tesz lehetővé annyira „őszinte” vitát, mint a hatóságoknál Unió szinten, de korrekt megoldása lehet az információ szolgáltatás típusú „orientálásnak”. Hatóságnál a „sanda” szándék kizárása azért nem döntő fontosságú, mert a bíróság úgy is a határozatot és az abban foglaltakat vizsgálja felül a befolyásolás „sanda” jellege irrelevánssá válik. Ugyanakkor nem engedhető meg, hogy a bírót akár tudattalanul is befolyásolja pl. a Bizottság „nem hivatalos” véleménye úgy, hogy arról a perbeli felek mit sem tudnak.
- 9 Megjegyezhető, hogy a rendszerváltás előtt a Pp. az anyagi igazság felderítését írta elő, mely egy tartalmi kötelezettség, míg jelenleg ugyanez a kötelezettség jogállamban csak formai. A Pp.2.§.-ának jelenlegi szabálya ezzel az eltéréssel tehát színvonalra tekinthető a korábbi szabályozással, ahol nem az alaki igazság, hanem a materiális igazság megállapítása volt a bírói jogalkalmazás tárgya.
- 10 Azok a megoldások, amikor pl 4 hónapról 60 napra csökkenti a jogalkotó azt a határidőt, amire az első tárgyalást ki kell tűzni, csak akkor nem jogtudat romboló és értelmes előírás, ha egyben a bírák számát épp duplájára növelik, feltételezve azt, hogy a korábbi 4 hónapos szabály betartására került, ami ritka esetben volt igaz. A bírák munkaideje napi 8 óra a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997 évi LXVII törvény 34.§.(1) bek. szerint. Meggyőződésem, hogy bár a bírók nem sztrájkolhatnak pl munkalassítással, de ha ezt a 2/3-os alkotmányos törvényt betartanak, akkor a bírósági ügyvitel összeomlana. A bírák tehát folyamatos „törvényszerűsítésben” vannak jelenleg is, következképp ebbe a törvénybe ütközne újabb strict határidők előírása, mely tartalmi – és nem formai – értelemben alkotmányellenes.
- 11 Gondoljunk például arra, hogy a hatóság egymásra tekintettel egyszerre hozza határozatait, míg a bíróság egy adott határozaton belül is megváltoztatási jogkörét csak az adott jogorvoslatot kérő tekintetében alkalmazhatja, amely a határozattal érintett többi szolgáltatóra nem terjed ki, ez így pedig nyilvánvalóan az anyagi jogi szabályozásba ütközik. Erről lásd még részletesebben: Dr. Kovács András: A bírói döntések karakterisztikája Kézirat, megjelenés alatt: in Állam és Jogtudomány
- 12 Másik megoldás a Pp. alapvető szabályainak közösségi jogba ütközését kimondani, amely azonban abszurd következtetésekhez vezethetne.
- 13 Az 1/2003 EK rendelet 34.cikk 5. bekezdése a felülvizsgálati bíróságot kiveszi a 11. cikk 6. bekezdése alól. Mivel ez rendelkezik arról, hogy a Bizottság eljárás indításával „magához vonhatja az ügyet”, ezért már nem fordulhat elő utóbb a 16 cikk 1. bekezdésének alkalmazása, amely arról szól, hogy a bíróság lényegében a bizottság határozatával ellentétes állápontra nem helyezkedhet. Az egy más kérdés, hogy a 16 cikk azon kitétele, hogy nem lehet a Bizottság más határozataival ellentétes a bíróság ítélete – egyébként a 16. cikk nélkül is- továbbra is irányadó.
- 14 Különösen ha nincs a közigazgatási eljárásnak végrehajtási szakasza, hanem a jogerős határozatból a végrehajtási szakasz hiányában értelmetlen végrehajtás felfüggesztéséről beszélni, így ex lege állnak be a további kötelezettségek, amíg a határozat jogerős és hatályos.
- 15 Itt a komoly reform alatt nem a Tóth András cikkében jelzett szabályozó hatóság felállítását kell érteni, mert az unió belső működési mechanizmusait elvi szinten nem érintő változtatás. Komoly reform alatt a tagállamok közötti elvi határokat átlépő integratív fejlődést kell érteni, amely hierarchikus viszonyokat hoz létre közösség és tagállamok között szervezeti szempontból is.
- 16 Elképzelehető egy eddig olyan ismeretlen megoldás is, hogy korlátozott megváltoztatási jogkört kap a bíróság, előre jól megfontoltan meghatározott körben, amely a közösségi jog által nem vagy kevéssé érintett és az ügy alapját nem érintő kérdésekben tartja fenn a megváltoztatási jogkört.
- 17 Az egy év talán soknak tűnik. Azonban a hatósági aktusokon keresztül kötelezésnek lehetőségeket olyan rugalmas formái, melyek hatékony magatartás orientálásra alkalmasak, ez azonban aktustan, a rendelkező részek megfogalmazásához kapcsolódó kérdés, amely ennek a cikknek nem tárgya.
- 18 Az Uniónak nagy gyakorlata van a kompromisszumos nem teljeskörű általános programok elindításában. A szabályozás ilyen esetben egy Bizottsági deklarációval indulna, melynek jogi felülvizsgálata már teljesen elkülönülne a JPE határozatok végrehajtásától.
- 19 Persze elképzelhető, hogy a közösségi szabályozás jelenlegi töredékes megvalósulása is több, mint amit egy ilyen szabályozás objektív tárgyi és személyi erőforrások hiányából fakadóan ténylegesen és reálisan elérhet, ennek megítélése azonban alapos közösségi szintű empirikus adatokon alapuló állásfoglalást igényel.
- 20 Csak hogy a legnagyobbakat említsük, Hans Kelsen: Tiszta jogtan, Budapest, 1988 ford. Bibó István