

VEREBÉLYI VIKTÓRIA

VISSZAUTASÍTÓ VÉGZÉSEKTŐL A TÖRVÉNYES BÍRÓKÉNT VALÓ ELISMERÉSÉIG – AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATA AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁSOK KEZDEMÉNYEZÉSÉNEK MELLŐZÉSÉRE ALAPÍTOTT ALKOTMÁNYJOGI PANASZOK ESETÉBEN

Absztrakt

Az előzetes döntéshozatali eljárást az Emberi Jogok Európai Bírósága és számos tagállam alkotmánybírósága a törvényes bíróhoz való jog részeként értelmezi, az Európai Unió Bíróságát pedig törvényes bírónak tekinti. A hazai Alkotmánybíróság gyakorlatában az uniós jog autentikus értelmezésére hivatott fórum törvényes bíróként való elismerésére a 26/2020. (XII.2.) AB határozattal került sor, amely egyúttal számos kérdést is életre hívott. Munkámban –rámutatva az EU többszintű alkotmányosságának egy sokat vitatott területére – a hazai Alkotmánybíróság Európai Unió Bíróságával fennálló viszonyának feltérképezésére töreksem.

kulcsszavak: előzetes döntéshozatali eljárás, törvényes bíró, Európai Unió Bírósága, Alkotmánybíróság, tisztességes eljáráshoz való jog, indokolási kötelezettség, alkotmányos párbeszéd.

BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az uniós és nemzeti jogrend alapjaiban tér el egymástól. A két jogrend különbözőségéből származó kihívások egy része anyagi jogi, míg másik része eljárásjogi természetű. Az utóbbiak közé illeszthető az előzetes döntéshozatali eljárás (a továbbiakban EDE) alkotmányos rendszerrel való összefüggésének kérdése. Az EDE elsődleges célja az uniós jog egységes értelmezésének elősegítése, az eljárás azonban a két magára egyaránt végső fórumként tekintő autentikus értelmező közötti kapcsolatteremtés intézményesített eszköze is lehet.

A továbbiakban az EDE kapcsán felmerülő legfontosabb alkotmányossági kérdések elemzésére töreksem: Vajon sérül-e a tisztességes eljáráshoz való jog az EDE mellőzésével? Milyen következményei lehetnek az Európai Unió Bíróságára (a továbbiakban EUB) törvényes bíróként való elismerésének és hogyan hathat a hazai testület EUB-val való viszonyára?

A fenti kérdések vizsgálatához nélkülözhetetlen fogalmak áttekintését követően, a hazai Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) EDE kezdeményezésének mellőzése okán indult alkotmányjogi panaszjelzésekkel kapcsolatos gyakorlatát kívánom bemutatni és elemzeni.

1. FOGALMI ÁTTEKINTÉS

1.1. A nemzeti jog és az uniós jog viszonya

Hazánk 2004. május 1-jén csatlakozott az EU-hoz, miután a vonatkozó népszavazáson a szavazatok több mint 80%-a támogatta a belépést.¹ A kapcsolódó alkotmányos rendelkezést az Alkotmány 2/A. §-át tartózkodás nélkül fogadta el az Országgyűlés. Jelenleg az Alaptörvény E) cikke jelenti hazánk uniós tagságának alkotmányos alapját, rendeltetése, hogy kapcsolatot hozzon létre a tagállami alkotmányos rend és az uniós jog között.²

A csatlakozási klauzula kapcsán két következtetést kell kiemelni.

Egyrészt azt, hogy az E) cikk önálló alkotmányos alappal bír a nemzetközi jogra vonatkozó Q) cikkhez képest. Noha maguk az alapító szerződések nemzetközi jogi eredetűek, amelyre több ízben maga az AB is utalt,³ azonban a testület végső soron nem tekinti nemzetközi jognak az uniós jogot. Ellenkező esetben ugyanis az E) cikk szerinti felhatalmazás szükségtelen lenne. Tekintettel arra, hogy az Uniós és a magyar jogrend kapcsolata

¹ CSUHÁNY PÉTER – SONNEVEND PÁL: 2/A [Európai Unió], in Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, 2009, Századvég, Budapest, 239.

² DEZSŐ MÁRTA- VINCZE ATTILA: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, 2006, HVG-Orac, Budapest, 88.

³ 2/2019. (III. 5.) AB határozat Indokolás III. [18]

alapjaiban tér el a nemzetközi jogi viszonyoktól, az AB az alapító szerződéseket tárgyakra tekintettel elválasztotta a nemzetközi jog más aktusaitól.⁴

Másrészt azt a sajátosságot, hogy az európai jog kizárólag a nemzeti alkotmány alapján tud érvényesülni. A nemzetközi jogra vonatkozó Q) cikkhez képest lex specialisként funkcionáló E) cikk rendeltetése, hogy kapcsolatot hozzon létre a tagállami alkotmányos rend és az uniós között.⁵ A klauzula úgy teszi lehetővé az uniós jog érvényesülését és teremti meg az EU-ban való részvétel legitimációs alapját, hogy saját kizárólagosságát háttérbe szorítja.⁶ Az uniós jog sajátos minőségét alátámasztó Alkotmánybírósági gyakorlatra utalva a Kúria is megerősítette az EU alapító szerződéseinek nemzetközi jogi aktusoktól eltérő jellegét. A kvótahatározattal kapcsolatos népszavazással összefüggésben előterjesztett felülvizsgálati eljárása során hozott határozat indokolásában a következő olvasható: „Az E) cikk szerinti hatáskör-transzfer révén a tagállam önmaga szuverenitását is korlátozva lehetőséget biztosít, hogy saját magára, állampolgáira, és honosaira is kötelező joganyag jöjjön létre. E jogintézmény garanciális lehetőségét jelzi [...] az Alaptörvény Q) cikkénél szigorúbb ratifikálási rend és terminológiai eltérés.”⁷

A magyar EU-klauzula sajátos megoldása révén lehetőséget biztosít arra, hogy hazánk az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az EU intézményei útján gyakorolja.⁸ Az integrációs klauzula fogalmazásbeli szabatoságával – melynek okán csak a hatáskörök közös gyakorlásáról nem pedig hatáskör-átruházásáról beszél – szimbolikusan a nemzeti szuverenitás védelmét kívánja biztosítani.⁹ Egyértelmű az utalás arra, hogy a csatlakozás nem érinti Magyarország szuverenitását, csupán a hatalomgyakorlást.¹⁰ A klauzula értelmezése kapcsán megállapítható, hogy mivel a szuverén önkormányzata a magyar jogrendszer csúcán álló Alaptörvényből fakad, így a hatalomgyakorlásra szolgáló engedély megadásával az uniós jogrend normáinak magyar jogforrások közé való beillesztését ugyan az Alaptörvény elismeri, ám egyúttal saját rendelkezéseinek elsőbbségét is fenntartja. Az előző nézetből fakad egy erős konfliktuspotenciál, ugyanis komoly alkotmányos problémát vet fel az a helyzet, amikor Alaptörvénnyel ellentétes uniós norma születik.

Az uniós jog az EUB megfogalmazásában a nemzetközi jogtól különböző *sui generis* jogrend, amely anélkül alkalmazandó a tagállamokban, hogy a tagállami jogrend részévé válna.¹¹ Érvényesülését az EUB jogfejlesztő gyakorlata nyomán kimunkált uniós jog autonómiája, a közvetlen hatály, rendeletek esetében a közvetlen alkalmazandóság alapelvei biztosítják.¹² Az EU sajátos jogrendszere jelentősen eltér a jogforrások hazai rendszerétől.¹³ Alkotmányjogi szempontból kiemelt jelentőséggel az bír, hogy a tagállami jogrendszer – különösen a tagállami jogforrási hierarchia csúcán álló alkotmány – hogyan viszonyul az uniós joghoz.¹⁴

A tagállami alkotmány felhatalmazást tartalmazó klauzulája beengedi az uniós jogot a belső jogba, amellyel meglehetősen paradox helyzetet teremt. Az unió *sui generis* jogrendjének fenti sajátosságai, különösen az uniós jog kapcsán megjelenő elsőbbségi igény ellentétben van azzal az alaptétellel miszerint a belső jogrendszer élén az alkotmány áll, amely egyúttal – mint az adott jogrendszer hipotetikus alapszabálya – minden más jogforrás érvényességének forrása is. A paradoxon feloldása az alkotmányértelmezésre jogosult szervre hárul, amely – függően saját hatásköreitől, a normakonfliktus jellegétől és az alkotmányi felhatalmazás

⁴ 1053/E/2005. AB határozat Indokolás III. 2.

⁵ VINCZE ATTILA: Előzetes döntéshozatal és alkotmánybíráskodás, in *Alkotmánybírósági Szemle* 2018/1. szám 24.

⁶ SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog I., Alkotmányos fogalmak és eljárások*, 2014, Universitas, Győr, 117.

⁷ Knk.IV.37.222/2016/9. [32].

⁸ Magyarország Alaptörvénye E) cikk.

⁹ JAKAB ANDRÁS: Az európai alkotmányjog nyelve. Az MTA doktori fokozat elnyerése érdekében benyújtott tézisei, 2015, Budapest, 73.

¹⁰ A kelet-európai országok zöme Magyarországhoz hasonló álláspontra helyezkedve hangsúlyozza, hogy az EU-csatlakozás kizárólag hatásköreiket – nem pedig szuverenitásukat – érintő változást hozott. Pl. lengyel alkotmány 90. cikkének felhatalmazási klauzulája.

¹¹ Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, 2007, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 249.

¹² OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): EU- jog, 2015, HVG-Orac, Budapest, 220-239.

¹³ Dezső Márta – Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, 2012, HVG-Orac, Budapest, 101–136.

¹⁴ CHRONOWSKI NÓRA: „Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (2019) [2].

típusától – többféle elméleti modell mentén járhat el.¹⁵ Elméletileg nem kizárt az EUB által támogatott elsőbbség-igény elfogadásával az európai monizmus útjára lépés vagy a plurális kozmopolitizmus, illetve többszintű, együttműködő alkotmányosság koncepciójának érvényesítése, azonban a nemzeti alkotmánybíróságok többsége – köztük a hazai testület is¹⁶ – a szuverenitásvédő felfogást juttatják érvényre.¹⁷

Az egymással konkuráló EU jogrendszere és hazai jogrendszer kapcsán kiindulópontként rögzíthető, hogy a jogalkotót kettős kötelezettség terheli, egyszerre kell eleget tennie az Alaptörvényből fakadó és az uniós jogból folyó követelményeknek. A megalkotott jogszabálynak ki kell állni az AB és egyúttal az EUB próbáját is. Az ezzel ellentétes jogalkotási termék voltaképpen az Alaptörvény E) cikkében foglalt önként vállalt alkotmányos parancs által megkövetelt lojalitásba ütközik.¹⁸ A normál helyzet az, amikor a jogszabály egyszerre felel meg az Alaptörvénynek és az uniós jognak, ezzel eleget téve az integrációs klauzulában foglaltaknak. Előfordul azonban, hogy a norma Alaptörvényhez vagy uniós joghoz való viszonya eltér a ideáltípusú esettől.¹⁹ Az uniós és a nemzeti jognak való megfelelés szempontjából az alábbi esetek képzelhetők el:

	Alaptörvény-konformitás	EU jognak való megfelelés
I. Normál helyzet	Igen	Igen
II. Abszolút jogszerűtlen	Nem	Nem
III. Problematikus helyzet I. (ritka eset)	Igen	Nem
IV. Problematikus helyzet II. (alkotmányos identitás sérülhet)	Nem	Igen

1. ábra: Norma tipizálás az Alaptörvény-konformitás és az EU jognak való megfelelés alapján (forrás: saját szerkesztés)

Az eset, amikor az alkotmányosnak nyilvánított jogszabály uniós jogba ütközik, illetve fordítottja, amikor az uniós jog alapján jogszerű norma Alaptörvény-ellenes, nehezen feloldható konfliktus elé állítja a jogalkalmazót. A konfliktus lényege, hogy amennyiben az alkotmányosnak kimondott, de uniós jogba ütköző normát hagyja figyelmen kívül az Alkotmánybíróság tekintélyén ejt csorbát. Ellenkező esetben – az uniós jogszabályokat be nem tartásával – az kötelezettségszegési eljárás megindítását,²⁰ illetve a közvetlen kártérítés lehetőségét kockáztatja a jogalkalmazó fórum.²¹ A konkrét jogalkalmazási problémák mellett az alkotmányos identitás, mint a tagállamok oldaláról érkező egyfajta vészfék mechanizmus is beilleszthető a fenti modellbe.²² Az alkotmányos identitás védelmének igénye akkor merül fel, amikor az uniós jogalkotási termék az EU jognak megfelel, de az Alaptörvénynek nem.

1.2. Az előzetes döntéshozatali eljárás

Látható, hogy a két jogrend különbözőségéből származó kihívások egy része az egymásnak ellentmondó uniós és nemzeti jog érvényessége és alkalmazhatósága kapcsán kialakuló anyagi jogi természetű viszonyokból származó konfliktus, míg a kihívások másik része eljárásjogi természetű. Az eljárásjogi természetű kérdések közé illeszthető az EDE alkotmányos rendszerrel való összefüggésének kérdése.

¹⁵ BLUTMAN LÁSZLÓ – CHRONOWSKI NÓRA: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I., in *Európai Jog* 2007/2. szám 3.

¹⁶ A szuverenitásvédő felfogást példázza 22/2016 (XII. 5.) AB határozat kapcsán Stumpf István alkotmánybíró által előterjesztett párhuzamos indokolása.

¹⁷ Chronowski: *i.m.* [2].

¹⁸ Vincze Attila: Előzetes döntéshozatal és alkotmánybíráskodás, in *Alkotmánybíráskodás Szemle* 2018/1. szám

¹⁹ ORBÁN ENDRE: *Államszervezet és szubsidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban*, Doktori értekezés – Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, Budapest 2019 58-62.

²⁰ EUMSZ 258-259. cikk

²¹ C-6/90 és C-9-90 sz. egyesített ügy Andrea Francovich és társai kontra Olasz Köztársaság: „...a tagállam felelős azért, hogy jóvátegye az egyéneknek a közösségi jog megszegésével okozott károkat”

²² Vincze Attila: *i.m.* 25.

Az EDE az EU szupranacionális jellegéből fakadó kompromisszumos megoldás következménye. Az uniós eljárásjog egyik alapkövét képező EDE fő célja annak elősegítése, hogy az uniós jogot valamennyi tagállam bírósága egységesen értelmezze és alkalmazza, ezzel kiküszöbölve az esetleges jogbizonytalanságokat. Az EDE révén az EUB hozzájárul a tagállamok igazságszolgáltatásához, ezzel elősegítve az egyéni jogvédelem javítását.²³ Abban az esetben ugyanis, ha a folyamatban lévő ügyben alkalmazandó uniós jogszabály értelmezése vitássá válik vagy tartalma nem világos a nemzeti fórum eljárásának felfüggesztésével az EUB-hez fordulhat előzetes döntésért.²⁴

Az EDE által a nemzeti bíróságok és az EUB között életre hívott intézményesített kommunikáció nem csupán az uniós jog egységes alkalmazásának biztosítója, hanem erősen konfliktusorientált intézmény is. A tagállami bíróság előterjesztésével egyoldalúan lemond arról a jogáról, hogy jogértelmezési kérdésben a végső döntést hozza. Noha az EDE során az EUB által hozott ítélet nem terjed ki az alapul fekvő jogvita eldöntésére, csupán az uniós jog értelmezésére, a megállapítottakhoz a nemzeti bíróság – sokak szerint erga omnes hatállyal – kötve van.²⁵ Mindez különösen kiélezett helyzetet teremt az alkotmánybíróságok kapcsán, az EUB és a nemzeti alkotmánybíróságok viszonyában az EDE nem csupán az uniós és a belső jog összhangjának biztosítékául szolgálhat, hanem a tagállami alkotmányos dilemmák becsatornázásának fóruma is lehet.

Az előzetes döntéshozatalt gyakran említik mint az alkotmányos párbeszéd intézményes formája. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy az EDE intézményesített párbeszédként kizárólag az EUB és a nemzeti alkotmánybíróságok viszonylatában értelmezhető. A tagállami rendes bíróság kérdésfeltevése esetén kialakuló közbenső eljárás aligha alkalmas a két fórum közötti érdemi párbeszédre, legfeljebb a nemzeti bíróság EUB-val való együttműködését szolgálhatja.

2. AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁSOK LEGFONTOSABB ALKOTMÁNYOSSÁGI KÉRDÉSEI A HAZAI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

Az EUMSZ értelmében kizárólag tagállami bíróság tehet előterjesztést EDE kezdeményezésére, ha úgy véli az előtte folyamatban lévő eljárás alapját képező ügy eldöntéséhez szükséges a felmerült uniós jog érvényessége vagy értelmezése kapcsán az autentikus értelmező döntése.²⁶

Érdemes megjegyezni, hogy a bíróság fogalmát az uniós jog az EDE során autonóm fogalomként kezeli. Az uniós jog szempontjából bíróságnak minősül minden olyan törvény alapján létrejött, független, állandó jelleggel működő és kötelező hatáskörű testület, amely kontradiktórus eljárása során jogszabályokat alkalmaz.²⁷ Szükségességről akkor beszélhetünk, ha az eljárás alapját képező ügy és az uniós jogkérdés között olyan szoros összefüggés van, hogy az uniós jogkérdés megválaszolása előfeltétele a konkrét ügyben hozott döntésnek és az előterjesztő bíróság nem tud dönteni ebben az uniós jogkérdésben. A végső fokon eljáró tagállami bíróság nem csupán jogosult, hanem köteles is az előtte folyamatban lévő ügyben felmerült kérdés kapcsán az EUB-hoz fordulni.²⁸ A kezdeményezés elvi kötelezettsége azonban továbbra is magában foglalja a szükségesség szubjektív feltételét. Az eljáró bíróság tehát attól függetlenül mérlegelheti – a szükségesség alapján – az EDE kezdeményezését, hogy ítélete ellen van-e helye jogorvoslatnak. Lehetséges, hogy a bíróságot formai értelemben eljárási kötelezettség terheli, mivel ő a végső fokon eljáró fórum, de a szükségesség meglehetősen szubjektív kategóriája okán a kötelezettség nehezen kérhető rajta számon. A bíróság mérlegelési lehetősége kapcsán felmerülő legtöbb gyakorlati probléma abból fakad, ha a végső fokon eljáró bíróság visszautasítja a fél EDE kezdeményezésére irányuló indítványát.²⁹

²³ Osztovits (szerk.): *i.m.* 318.

²⁴ EUMSZ 267. cikk

²⁵ Dezső - Vincze: *i.m.* 387.

²⁶ EUMSZ 267. cikk.

²⁷ C-54/96 sz. ügy, Dorsch Consult Ingenieuresellschaft mbH kontra Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, 23.

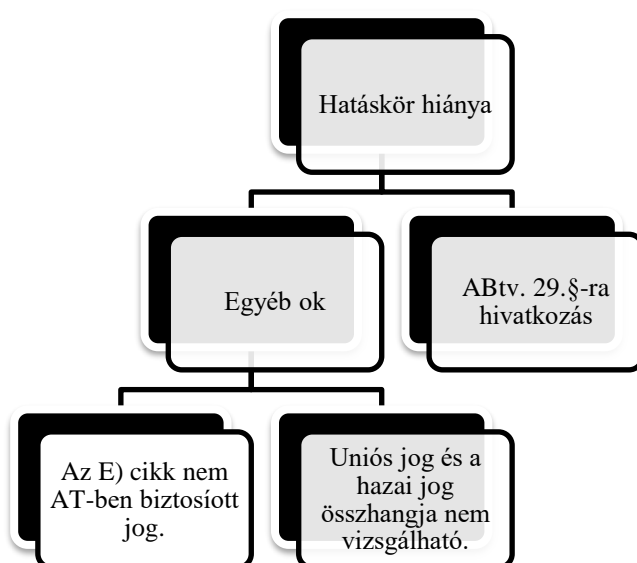
²⁸ Végső fokon eljáró bíróságnak az a nemzeti bírói fórum tekinthető, amelynek döntése ellen a belső jog értelmében jogorvoslatnak nincs helye. A magyar polgári peres eljárásban ez főszabály szerint a Kúria, felülvizsgálat kizártsága esetén a jogerős határozatot hozó fórum. Az előbbiekről, illetve a kezdeményezési kötelezettséggel terhelt bíróság szükségesség alapján való önálló mérlegelésének lehetőségéről szól az 1/2009. (VI. 24.) PK-KK közös vélemény 1. pontja.

²⁹ Blutman László: Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás, in. *Közjogi Szemle* 2015/4. szám 1.

2.1. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének mellőzése, visszautasító végzések az alkotmánybíróság gyakorlatában

A hazai AB gyakorlatában számos alkotmányjogi panasz kezdeményezésére irányuló indítványt találunk, amelyek alapját az EDE mellőzése szolgáltatta.³⁰ Az EDE mellőzésének alkotmányossága az ún. valódi alkotmányjogi panasz kapcsán elevenedik meg az AB gyakorlatában.³¹ Az indítványozók általában a tisztességes eljáráshoz való jog, illetve az AB gyakorlata alapján ennek részét képező törvényes bíróhoz való jog³² – mint Alaptörvényben biztosított jog – sérelmét vetik fel az EDE mellőzését kifogásoló indítványaikban. Az AB ezekre az indítványokra jellemzően visszautasító végzéssel válaszolt, tehát alapvetően eljárási akadályokat vélt felfedezni a benyújtott indítványokban megfogalmazott kérelmek kapcsán. A következőkben megkísérlem számba venni ezeket az eljárásjogi akadályokat és rekonstruálni az AB gyakorlatának logikáját.

Az AB visszautasító végzései kapcsán két nagy csoport képezhető. Mindkét csoport esetében a végső soron hatáskör hiánya miatt nem kerül sor érdemi eljárásra, azonban amíg az első csoportba tartozó visszautasító végzések esetében eltérő okokra hivatkozással kerül sor eljárási akadály megállapításra, addig a második csoportba tartozó eljárási akadály jogszabályi hivatkozási alapja egységes.



2. ábra: Az Alkotmánybíróság visszautasító végzéseinek tipizálása (forrás: saját szerkesztés)

Az első csoportba tartozó egyik esetkör képező ügyekben a testület arra hivatkozással hozott visszautasító végzést, hogy az indítvány nem vetette fel alapvető jog sérelmének valószínűségét. Az E) cikkből ugyanis nem származik a jogkereső indítványozók Alaptörvényben biztosított jogosultsága, mivel az AB az Alaptörvény E) cikkét – hasonlóan a B) cikkben foglalt jogállamiság klauzulához – nem tekinti alapvető jognak, így arra alkotmányjogi panasz sem alapítható.³³ A 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés esetében az indítványozó a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által hozott ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint másodlagosan az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban Itv.) alapítvány fogalmának megsemmisítését kérte az AB-tól. A svájci székhelyű alapítvány indítványozót visszterhes vagyonszerzési illeték megfizetésére kötelezte az elsőfokú adóhatóság. A kibocsátott fizetési meghagyással szemben fellebbező indítványozó az alapítványokat megillető Itv. szerinti teljes személyes költségmentességére hivatkozott. Az adóhatóság álláspontja szerint az indítványozó nem felel meg az Itv. szerinti alapítvány fogalomnak, amely kizárólag magyarországi székhelyű alapítványok esetében rendeli alkalmazni a kedvezményt. A per során az indítványozó hivatkozott a magyar szabályozás uniós jogba

³⁰ Például a 3147/2013. (VII. 16.) AB végzés, 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3014/2014. (III. 13.) AB végzés, a 3250/2016 (XI.28.) AB végzés, 3142/2019. (VI. 13.) AB végzés, 3257/2020. (VII. 3.) AB határozat, 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés.

³¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §.

³² 36/2013. (XII. 5.) AB határozat Indokolás [32], 34/2014. (XI. 14.) AB határozat Indokolás [193].

³³ 3268/2012. (X.4.) AB végzés [19], 3041/2014. (III. 13.) AB végzés [25].

ütközésére és kérte a bíróságot, hogy utalja a kérdést EDE-ra. Az adott ügyben végső fokon eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előzetes döntéshozatalt nem kezdeményezett. A fentiek alapján az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmére alapozva terjesztette elő indítványát. Másodlagosan pedig kérte a testülettől, hogy állapítsa meg az Itv. alapítvány fogalmának Alaptörvény-ellenességét. Véleménye szerint a fogalom sérti az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdéséből fakadó „lojális együttműködés elvét” és az Alaptörvény E cikk (2) bekezdését, továbbá diszkriminatív.³⁴ Az AB először az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított másodlagos indítványt vizsgálta, amely kapcsán korábbi gyakorlatára utalva³⁵ megerősítette, hogy az Alaptörvény E cikk (1) és (2) bekezdése nem Alaptörvényben biztosított jogról rendelkezik, hanem a hatáskör-transzferre vonatkozó garanciális előírást tartalmaz.³⁶ Az elsődleges indítvány kapcsán a testület hasonló megállapítást tett: „Az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz előterjesztésére Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozással van lehetőség. Az indítványozó által hivatkozott B) cikk (1) bekezdés, E) cikk (1) és (3) bekezdés [...]ennek a követelménynek nem felel meg.”

Az első csoportba tartozó második esetkör esetén a testület arra tekintettel állapítja meg hatásköre hiányát és hoz visszautasító végzést, hogy az alkotmányjogi panasz keretében kizárólag bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára bír hatáskörrel. A 3113/2016. (VI.3.) AB végzés értelmében: „Önmagában [...] valamely uniós norma megsértésének vizsgálatára az Alkotmánybíróság sem az Alaptörvényben (24. cikk), sem az Abtv.-ben nem kapott hatáskört, alkotmányjogi panasz alapján kizárólag a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálható.”³⁷ A 3090/2016. (V. 12.) AB végzésben foglaltak szerint „...az Alkotmánybíróságnak –a hatáskörét rögzítő szabályok értelmében– nem terjed ki a hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabályi rendelkezés sérti-e az Európai Unió jogát.”³⁸ Az idézett végzésekben a testület egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy sem önmagában az uniós norma megsértésének vizsgálatára, sem pedig az uniós norma és a magyar jog összhangjának vizsgálatára nem terjed ki hatásköre.

A visszautasító végzések kapcsán képezhető második csoport a gyakoribb esetkört jelenti.³⁹ A visszautasítás oka egységesen az Abtv. 29.§-ra alapított következetes alkotmánybírói gyakorlat. Az Abtv. 29.§-a értelmében az alkotmányjogi panaszt a testület – a lefolytatott tartalmi, de nem érdemi vizsgálatát követően – csak akkor fogadja be, ha a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányos jelentőségű kérdést vél felfedezni. Az AB alkotmányjogi panasz esetén általánosan tanúsított magatartásából kirajzolódik, hogy a testület vonakodik attól, hogy kvázi jogorvoslati fórumként eljárva, mintegy negyedfokú bíróságként járjon el.⁴⁰

A csoportba tartozó visszautasító végzések ténybeli alapja hasonló: a megelőző bírói eljárásban az indítványozó szerint uniós jogi vonatkozású kérdés merült fel, az alapügyben eljáró bíróság azonban a fél erre irányuló kérelme ellenére nem kezdeményezett EDE-t. Az indítványozó ezért a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező törvényes bíróhoz való jog sérelmére hivatkozva fordul a testülethez és kéri a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség megállapítását.

³⁴ 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés Indokolás [1]- [13]

³⁵ 22/2012. (V. 11.) AB határozat

³⁶ 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés Indokolás [17]

³⁷ 3113/2016. (VI. 3.) AB végzés Indokolás [13]

³⁸ 3090/2016. (V. 12.) AB határozat Indokolás [37].

³⁹ Ide sorolható például a 3147/2013. (VII. 16.) AB végzés, 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3165/2014. (V. 23.) AB végzés, 3050/2015. (III. 2.) AB végzés, 3082/2016. (IV. 18.) AB végzés, 3250/2016. (XI. 28.) AB végzés, 3353/2018. (XI. 12.) AB végzés, illetve a 3142/2019. (VI. 13.) AB végzés.

⁴⁰ Lsd. TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában in *Jogtudományi Közlemény* 2014/5. szám 231-232, illetve 3268/2012. (X. 4.) AB végzés Indokolás [28]: „Ennek a kérdésnek a vizsgálata csak szélső esetben lehet az alkotmánybírói eljárás tárgya, ellenkező esetben ugyanis a rendes bírósági eljárásokban részt vevő valamennyi fél – akivel szemben a bíróság valamit nem (vagy nem a kérelme szerint) teljesített – a bírósági határozat alkotmányossági szempontból történő felülvizsgálatnak álcázott, valójában azonban a rendes bírósági határozatot felülbírálni kívánó indítvánnyal fordulhatna az Alkotmánybírósághoz. Ezzel viszont az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” A testület megállapítására számos későbbi döntésben utal: 3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22], 3008/2015. (I. 12.) AB végzés Indokolás [29].

Kiválóan példázza az AB a hasonló ügyekben kirajzolódó következetes gyakorlatát a 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, amelyben az indítványozó a Fővárosi Törvényszék kártérítés iránti perben hozott ítéletének alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Valószínűsíti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében garantált tisztességes eljáráshoz való jog részét képező törvényes bíróhoz való jogának sérelmét, amiért a Törvényszék –kérelme ellenére – elmulasztotta az EDE kezdeményezését az EUB-nál.⁴¹ A testület az ügy kapcsán kifejezésre juttatta, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog lényegét az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok érvényesülésében értelmezi, az eljárás további elemeit azonban nem tekinti alkotmányos jelentőségű kérdésnek. Nem minősül tehát alapvető alkotmányos jelentőségű kérdésnek a jogalkalmazás és az ennek részét képező bírói diszkrecionális jog gyakorlása. A végzés indokolása értelmében a nemzeti jog alapján törvényes bíró diszkrecionális joga az EDE kezdeményezése kapcsán fennálló kötelezettség tárgyban való döntés. Az eljáró bíróság a szükségesség szubjektív kategóriának figyelembevételével maga dönthet arról terheli-e az adott ügy kapcsán EDE kezdeményezési kötelezettség.⁴² Az AB a diszkrecionális jog gyakorlása alapján hozott kérdés felülvizsgálatára nem bír hatáskörrel, hiszen az EUB megkeresését a testület nem tekinti alapvető alkotmányos jelentőségű vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló döntésnek, csupán jogértelmezési kérdésnek.

Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozva az EDE kezdeményezésének elmulasztása miatt benyújtott alkotmányjogi panasz kapcsán két nehézséggel szembesül. (1) Mindenekelőtt az EDE vonatkozásában a bíróságot terhelő – részben a szükségesség meglehetősen szubjektív feltételén nyugvó – előterjesztési kötelezettség megállapítására lenne szükség, az adott ügyben fennálló előterjesztési kötelezettséget azonban az AB hatáskör hiányában nem vizsgálja. (2) Másrészt, akkor sem feltétlenül beszélhetünk alapvető alkotmányossági jelentőségű kérdésről, ha a bíróságot terhelő aktuális kezdeményezési kötelezettség elvileg megállapítható lenne.⁴³ A bíróság kezdeményezési kötelezettsége ugyanis uniós jogból fakadó kötelezettség. Az uniós jogból származó kötelezettség megsértése pedig nem feltétlenül eredményezi egyúttal az Alaptörvény sérelmét is.⁴⁴ A törvényes bíróhoz való jog érvényesítése az EDE-al kapcsolatban csak akkor vezethet eredményre, ha az AB az EUB-t a tisztességes eljáráshoz való jog alkalmazásának szempontjából törvényes bírónak tekintené.

2.2. Indokolási kötelezettség vizsgálata – a kezdeményezés önkényes elutasításának szűrője

Az EDE kezdeményezésének elmulasztása az utóbbi években az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban EJEB) előtt is felmerült, mint a tisztességes eljárást, illetve törvényes bíróhoz való sérelmet jelentő magatartás. Noha az EJEB olvasatában az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdése nem nyújt az egyén számára alanyi jogot az EDE kezdeményezésére, a kérelem önkényes elutasításának tilalmára mindenképp alapot teremt.⁴⁵

Mindamellet, hogy az AB határozatai és az EJEB döntései között nem mutatható ki minden esetben harmónia az EJEB által megállapított követelmények a hazai AB gyakorlatára is hatottak.⁴⁶ A szakirodalom egy része fordulópontként tekint a 26/2015. (VII. 21.) AB határozatra, amelyben a tisztességes eljáráshoz való jog vonatkozásában a törvényes bíróhoz való jogosultság helyett a bíróság indokolási kötelezettsége kerül az előtérbe.⁴⁷

Az említett határozat alapját képező ügyben az indítványozó a Fővárosi Törvényszék parkolási díj és pótdíj megfizetése tárgyában hozott ítélete kapcsán kéri az alaptörvény-ellenesség megállapítását és az ítélet megsemmisítését a testülettől. Álláspontja szerint az önkormányzati rendeletben foglalt parkolási pótdíj mértéke a külföldi és a belföldi szolgáltató között közvetett diszkriminációt teremt. A fél EDE kezdeményezésére vonatkozó indítványát, mind az első fokú, mind a másodfokú bíróság indokolás nélkül hagyta figyelmen kívül. Az indítványozó szerint a másodfokú bíróság határozata így a tisztességes eljáráshoz

⁴¹3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [13]

⁴² Uo. [24]

⁴³ Blutman: *i.m.* 1.

⁴⁴ Lsd. 1. ábra: Problematikus helyzet I.

⁴⁵ Vincze: *i.m.* 30.

⁴⁶ Chronowski Nóra: Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányosság hálójában in Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.) *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, 2014, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Budapest, 123.

⁴⁷ Vincze: *i.m.* 30., Blutman: *i.m.* 4.

való jogának sérelmet eredményezte.⁴⁸ Az AB a panaszt befogadta, amelyből arra lehet következtetni, hogy a korábbi visszautasító végzések tömegének dacára a testület jelen esetben alapvető alkotmányos jelentőségű kérdést vélt felfedezni.⁴⁹ A továbbiakban a testület részletesen áttekintette a közösségi jog vonatkozó rendelkezéseit, amely során kitért a végső fokon eljáró fórum előterjesztési kötelezettségére, illetve a felmentést adó CILFIT- feltételekre.⁵⁰ Az uniós joganyag áttekintésének eredményeként megállapítást nyert, hogy a Fővárosi Törvényszéket az EDE kezdeményezésének elvi kötelezettsége terhelte. Az érdemi vizsgálat eredményeként a testület a befogadott alkotmányjogi panaszt elutasította, tekintettel arra, hogy a konkrét ügyben a uniós jogot nem kellett alkalmazni így EDE kezdeményezésére sem volt lehetőség.

Noha a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt a testület elutasította, azonban hivatalból eljárást folytatott le jogalkotási kötelezettség elmulasztásában megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása érdekében. Eljárása keretében a testület megállapította, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény esetében alkotmányellenes helyzetet teremtett az EDE kezdeményezésére irányuló kérelmet elutasító bírói döntés részletes szabályainak hiánya.⁵¹ Az Alkotmánybíróság szerint: „– a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadóan – az eljáró bíróságnak függetlenül attól, hogy kötelezettnek minősült-e vagy sem, továbbá függetlenül attól, hogy helyt ad-e a kezdeményezésre irányuló kérelemnek, avagy sem, alakszerű döntést kell hoznia a kezdeményezésről, és azt [...]meg kell indokolnia.”⁵²

A határozat kapcsán kialakult részletes szakirodalmi kritikán túl két következtetésre szeretném felhívni a figyelmet.⁵³

Egyrészt, véleményem szerint az AB – korábbi alfejezetben bemutatott – az EDE kezdeményezésével összefüggésben a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére alapított visszautasító végzéseinek logikájának folyamatossága a határozat esetében némiképp megtört. A testület következetes gyakorlata azokban az esetekben, amelyekben a fél a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme keretében azt kifogásolta, hogy elvonták törvényes bírájától, azonnali visszautasító végzéssel válaszolt. Jelen határozattól azonban kizárólag az indokolási kötelezettség vizsgálatát követően kerülhet sor visszautasításra.

Másrészt azonban az EDE kezdeményezése kapcsán hozott visszautasító végzés tekintetében megállapított indokolási kötelezettség nem hoz fundamentális változást a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére alapított alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos eljárásokban.⁵⁴ Az eljáró bíróság indokolási kötelezettségének megállapítása nem eredményezi a végső fokon eljáró bíróság kötelezettségének számonkérhetőségét, csupán az alkotmányjogi panasz formai okból történő visszautasításának újabb esetkörét hívja életre. Az indokolási kötelezettség tekintetében a testület kizárólag formai vizsgálatot végez, amennyiben az eljáró fórum indokolás mellett utasította el az EDE-t kezdeményező fél kérelmét azt az AB-nak nem áll módjában a bíróság döntését felülbírálni.⁵⁵

Az előzőek egyúttal azt is jelentik, hogy az előterjesztési kérelem indokolás hiányában való elutasítása olyan önkényes döntés, ami az AT XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközik, így az alkotmányból fakadó követelmények egybeesnek az EJEB által megköveteltekkel.⁵⁶ A határozat nívója, hogy az indokolási kötelezettség vizsgálata révén a testület anélkül tudja garantálni a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését, hogy az alapügy lényeges tartalmi vizsgálatába bocsátkozva, mintegy negyedfokon eljáró szuperbírósággá válna.

⁴⁸ 26/2015. (VII. 21.) AB határozat [6]

⁴⁹ Uo. [37].

⁵⁰ A terjedelmes áttekintés az Indokolás [14]-[36] pontja között olvasható.

⁵¹ Indokolás [63]

⁵² Indokolás [60]

⁵³ Blutman: *i.m.* 4-5., VINCZE: *i.m.* 30.

⁵⁴ ORBÁN (2019): *i.m.* 77.

⁵⁵ Ezt példázza a korábban részletesen bemutatott 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés. Lsd. Indokolás [37]

⁵⁶ Vincze Attila - Chronowski Nóra: *Magyar alkotmányosság az Európai integrációban*, 2018, HVG-Orac, Budapest, 492.

2.3. Érvok a törvényes bíróhoz való jog és az indokolási kötelezettség vizsgálata ellen és mellett

Az előző alfejezetekben bemutatottak alapján okkal gondolhatnánk, hogy az EDE kezdeményezésének elmulasztása miatt a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére alapított alkotmányjogi panaszok esetében az indokolási kötelezettség vizsgálata teljesen kiszorította a törvényes bíróhoz való jogra hivatkozást. Cáfolatul szolgálhat – és a két vizsgálati szempont összevetésének alapja lehet – a 26/2020 (XII:2.) AB határozat, amely szerint, ha az eljáró bíróság kezdeményezte az előzetes döntéshozatalt, eljárása során az EUB törvényes bírónak minősül. A továbbiakban a határozat és indítványának bemutatásával és legfontosabb megállapításainak kiemelésével igyekszem számba venni az EDE kezdeményezésével összefüggésben a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjog részét képező törvényes bíróhoz való jog való lehetséges érvényesülésének nehézségeit.

Az említett ügyben a németországi anyavállalat magyar fióktelepeként működő indítványozó a Kúria ítéletének alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése érdekében terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. Az indítványozó hitelezői igényeket kívánt érvényesíteni a felszámolás alá került alvállalkozójával szemben. A felszámolóbiztos jogellenesnek vélt magatartásából származó költségek megtérítése érdekében kártérítési pert indított. Az első fokon eljáró bíróság – a felszámoló jogellenes és felróható magatartásának megállapítása mellett – a keresetet eljárási akadályra hivatkozva elutasította. A Fővárosi Törvényszék az első fokon eljárt bíróság ítéletét helybenhagyta. Az indítványozó ezt követően a bírósági jogkörben okozott kártérítés jogcímén indított pert Fővárosi Törvényszék ellen, mert álláspontja szerint a Törvényszék ítélete uniós jogba ütközik. Az elsőfokú bíróság – az alperes passzív perbeli legitimációjára hivatkozással – a keresetet elutasította, az elsőfokú döntést a másodfokú bíróság helybenhagyta. A Kúria a másodfokú bíróság jogerős ítéletét hatályában fenntartotta. Az indítványozó álláspontja szerint azáltal, hogy a Kúria kérelme ellenére nem kezdeményezte ez az EDE lefolytatását elvonta törvényes bírójától, ezzel csorbítva az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát.⁵⁷

Az indítványozó a ténybeli előzmény ismertetését követően részletesen kifejti álláspontját az EUB törvényes bírói minőségére vonatkozóan. Érvelésének kiindulópontját a törvényes bíró – a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényben (a továbbiakban Bszi.) foglalt – fogalma képezi. A tisztességes eljáráshoz való jog részét képező törvényes bíróhoz való jog lényegét abban véli, hogy az eljáró bíróság meghatározása előre rögzített objektív szabályok révén, nem pedig egyedi döntés alapján történik. Az EUB jogállása kapcsán hivatkozik az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében foglaltakra, amelyek szerint a tagállami bíróságok uniós jogból fakadó kötelezettsége, hogy hatásköreik gyakorlásával az uniós jog hatékony érvényesülését is előmozdítsák. Az EDE szabályait tartalmazó EUSZ 267. cikke és az Alaptörvény E) cikke alapján az indítványozó a egyértelműnek tartja, hogy az EUB a magyar szabályozás és jogalkalmazás szempontjából törvényes bíró. Álláspontjának alátámasztása érdekében részletesen ismerteti a német és az osztrák gyakorlatot.

Törvényes bírójától való elvonását ezáltal pedig tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét az indítványozó abban véli, hogy a Kúria kérelme ellenére elmulasztotta az EDE kezdeményezését. A Kúria az indítványozó EDE kezdeményezésére irányuló indítványát egyrészt a kérdések nem megfelelő megfogalmazása miatt, másrészt arra hivatkozásra utasította el, hogy az ügyben nem merült fel uniós jog értelmezésére irányuló kérdés. Látható, hogy a végső fokon eljáró EDE kezdeményezésére elvi kötelezett bírói fórum az AB korábbi gyakorlatában kidolgozott indokolási kötelezettségének eleget tett. Az indítványozó a Kúria eljárását az indokolási kötelezettség betartása ellenére önkényesnek és alaptörvény-ellenesnek véli, mert – véleménye szerint – a testület nem is törekedett az uniós jog alkalmazására. Azáltal, hogy végső fokon eljáró fórumként nem kezdeményezte EDE-t megakadályozta a hatáskörrel rendelkező EUB eljárását, elvonta az indítványozót törvényes bírójától. Álláspontja szerint indítványa az Abtv. 29.§-ban foglalt mindkét alternatív eljárási feltételt kimeríti: tisztességes eljáráshoz való jogának sérelme a Kúria döntését érdemben befolyásolta, továbbá az ügy érdemében alapvető alkotmányossági kérdésként merül fel az EUB törvényes bírói minősége. Az utóbbi kapcsán az indítványozó utal arra is, hogy az AB még nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy az EUB az Alaptörvény XXVII. cikke és a Bszi. 8. § (1) bekezdése szerinti törvényes bírónak minősül-e.

⁵⁷ IV/01051/2019 számú ügy indítvány

Álláspontja szerint az AB-nak jelen eljárásban lehetősége nyílna az EUB törvényes bírói minőségének megállapítására.⁵⁸

Az EUB-nak törvényes bírónak való elismerése véleményem szerint több gyakorlati nehézséget is életre hív. (1) Egyfelől kérdésként merülhet fel, hogy hogyan alkalmazható a törvényes bíró belső jogi fogalma az EUB-ra, (2) másfelől érdekes megvizsgálni, hogy a törvényes bírónak való jog sérelmének megállapítása milyen jellegű vizsgálat lefolytatását kívánja az AB-tól és ez hogyan illeszkedik a testület által korábban kialakított gyakorlatba.

(1) A törvényes bíró fogalma hazánkban alapvetően belső jogi fogalom. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét törvény által felállított bíróság bírálja el. Az AB értelmezésében törvény által felállított bírósághoz való jog magába foglalja a törvényes bírónak való jogot.⁵⁹ Az utóbbi alkotmányos alapelv a Bszi. 8.§ (1) bekezdésében a következőképpen nyer szabályozást: „*Senki nem vonható el törvényes bírójától.*” A Bszi. meghatározza továbbá a törvényes bíró fogalmát is: „*A törvény által rendelt bíró az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró.*” A Bszi. vonatkozó rendelkezéseiből jól kitűnik a törvényes bíró fogalmának alapvetően belső jogi jellege, amit az AB korábbi gyakorlata is alátámaszt.⁶⁰ A fentiek alapján kétséges, hogy az előzetes döntéshozatali eljárással összefüggésben az EUB törvényes bírónak való elismerése. BLUTMAN László szerint e kétség feloldása csak úgy lehetséges, ha az EDE alapját képező EUMSZ 267. cikkében foglalt szabályt az AB a törvényes bírónak rámutató hatsásköri szabályként fogjuk fel.⁶¹

(2) Az eljáró fórum EDE kezdeményezésének mellőzése kapcsán fennálló indokolási kötelezettségnek vizsgálata a tisztességes eljáráshoz való jog egy olyan formai szűrőjének bizonyult a testület gyakorlatában, amelynek meglétét anélkül tudta ellenőrizni az AB, hogy az alapügyben eljáró bíróság döntését felülmérlegelte volna. Az EUB-nak törvényi bírói minőségének elismerésével az AB nehezen tud mentesülni az eddig olyannyira került kvázi negyedfokú bíróság szerepében való eljárástól.

Az uniós fórum törvényes bírónak való elismerése az EDE kezdeményezésére irányuló kérelmének mellőzése miatt a törvényes bírójától való elvonására hivatkozással előterjesztett alkotmányjogi panasz indítványok esetében tartalmi vizsgálatot eredményez. Vizsgálata során az AB a bíróság kezdeményezési kötelezettségének CILFIT-feltételek alapján való fennállását tekinti át. Az AB ezzel a – korábbi gyakorlatával ellentétesen – az alapügyben eljáró bíróság diszkrecionális jogába tartozó kérdést tesz alkotmányossági vizsgálat tárgyává.

Az adott ügyben eljáró bíróság kezdeményezési kötelezettségnek AB általi vizsgálata azért is aggályos, mert ha a kezdeményezésre kötelezett fórum mulasztását megállapítva a testület maga terjeszti elő, az előzetes kérdést az egyúttal a végső fokon eljáró fórum fogalmának átalakítását is jelentené. Ad absurdum a végső fokon eljáró bíróság kezdeményezési kötelezettsége mintegy áttevődhetne az AB-ra.

Az fenti aggályokon túl az EUB törvényes bírónak való elismerése mellett szóló érv is említendő. Az EUB törvényes bírónak minősítése mellett szól egyrészt, hogy a szemléletmód más tagállamok gyakorlatától nem idegen. Számos európai alkotmánybíróság elismerte az EUB törvényes bírói minőségét. Köztük a hazai AB gyakorlata szempontjából meghatározó jelentőséggel bíró német alkotmányvédő testület is.⁶²

Másrészt, az EUB törvényes bírói minőségének kimondása az AB részéről értelmezhető – az alkotmányos párbeszéd kapcsán előremutató – jelzés értékű, de óvatos gesztusként. A testület ugyanis olyan módon képes kimutatni általa együttműködési hajlandóságát, amely a saját részére fenntartott hatásköröket nem vonja kétségbe.

⁵⁸IV/01051/2019 számú ügy indítvány 53.

⁵⁹ 36/2013. (XII.5.) AB határozat Indokolás [32.]

⁶⁰ Az AB korábbi joggyakorlata ugyanis csak a törvényes bírónak való jog belsőjogi összefüggéseit vizsgálta. Pl: 36/2013. (XII.5.) AB határozat, 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, 3375/2017. (XII. 2.) AB határozat.

⁶¹ Blutman: *i.m.* 3.

⁶² A német gyakorlat kapcsán különösen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1 BvR 1036/99., 1 BvR 230/09. határozata meghatározó.

ZÁRÓ GONDOLATOK

Látható, hogy az EDE kapcsán több alkotmányossági kérdés is felmerül. Az alkotmányossági kérdések egy része az EDE rendes bíróságok általi mellőzésével, míg másik részük az EDE AB általi – esetleges – kezdeményezésével függ össze.

Az előzetes döntéshozatalt az EJEB, illetve számos tagállam alkotmánybírósága a törvényes bíróhoz való jog részeként értelmezi, az EUB-ra pedig törvényes bíróként tekint. Az EUB törvényes bírói minőségének elismerése azonban számos nehézséget hív életre. Ilyen nehézség lehet a törvényes bíró alapvetően belső jogi fogalma vagy a testület saját korábbi gyakorlata. Az AB gyakorlatában ugyanis az EDE kezdeményezésének mellőzése miatt a tisztességes eljárásjog sérelme akkor merül fel, ha a kötelezett bíróság indokolás nélkül utasítja vissza a kezdeményező fél indítványát. A testület az indokolási kötelezettség vizsgálatával a kezdeményezés önkényes visszautasításának – és ezáltal a tisztességes eljáráshoz való jog védelmének – egy olyan szűrőjét hívta életre, amely kizárólag formai vizsgálat lefolytatása mellett alkalmazható. A formai vizsgálat azért is praktikus, mert az elvi kötelezett – az alapügyben végső fokon eljáró bírói fórum – a szükségesség szubjektív kategóriája mentén az EUB gyakorlatában kidolgozott CILFIT feltételek figyelembevételével, mérlegelés eredményeként dönt az eljárás kezdeményezéséről. A testület gyakorlata következetesen elhatárolódik az alapügyben eljáró bírói fórum diszkrecionális jogának felülmérlegelésétől. Az AB mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve a valódi alkotmányjogi panasz eljárást a bírói ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítása érdekében folytatja. Nem pedig egy újabb jogorvoslati lehetőséget kínálva kvázi negyedfokú vagy szuperbíróságként jár el. Az EUB törvényes bíróként való elismerése az EDE kezdeményezésére irányuló kérelmének mellőzése miatt a törvényes bírójától való elvonására hivatkozással előterjesztett alkotmányjogi panasz indítványok esetében olyan tartalmi vizsgálatot kíván, amely révén a testület nehezen tud mentesülni az eddig olyannyira került negyedfokú bíróság szerepében való eljárástól.

Az EDE kapcsán felmerülő további alkotmányossági kérdések az AB eljárás kezdeményezése köré csoportosulnak. Mára általánosan elfogadottá vált a nemzeti alkotmánybíróságok EDE kezdeményezésére való jogosultsága dacára annak, hogy az alkotmányértelmező fórumok szoros értelemben nem felelnek meg az uniós jog autonóm bíróság fogalmának. Figyelembe véve az AB EDE kezdeményezésére való jogosultságát, az EUB törvényes bírói minőségének elismerésével életre hívott aggályok tovább árnyalhatók. Ha a kvázi negyedfokú eljárás helyzetébe kényszerült testület maga terjeszti elő előzetes kérdését az EUB-nak, az egyúttal a végső fokon eljáró fórum fogalmának átalakulását is eredményezheti. A kvázi jogorvoslati eljárás megnyílásával ugyanis a korábban végső fokon eljáró fórum e minősége csorbulhat.

FORRÁSJEGYZÉK

- [1.] BLUTMAN LÁSZLÓ: Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás, in. *Közjogi Szemle* 2015/4. szám
- [2.] Blutman László – Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I., in *Európai Jog* 2007/2. szám
- [3.] CHRONOWSKI NÓRA: „Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (2019)
- [4.] Chronowski Nóra: Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányosság hálójában in Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.) *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, 2014, Nemzeti Közszoigálati Egyetem Budapest.
- [5.] CSUHÁNY PÉTER – SONNEVEND PÁL: 2/A [Európai Unió], in Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, 2009, Századvég, Budapest.
- [6.] DEZSŐ MÁRTA- VINCZE ATTILA: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, 2006, HVG-Orac, Budapest.
- [7.] JAKAB ANDRÁS: Az európai alkotmányjog nyelve. Az MTA doktori fokozat elnyerése érdekében benyújtott tézisei, 2015, Budapest.
- [8.] Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, 2007, Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- [9.] SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog I., Alkotmányos fogalmak és eljárások*, 2014, Universitas, Győr.
- [10.] ORBÁN ENDRE: *Államszervezet és szubsidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban*
- [11.] OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *EU- jog*, 2015, HVG-Orac, Budapest.

- [12.] TÓTH J. ZOLTÁN: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában in *Jogtudományi Közlöny* 2014/5. szám
- [13.] VINCZE ATTILA: Előzetes döntéshozatal és alkotmánybíráskodás, in *Alkotmánybírósági Szemle* 2018/1. szám.

Felhasznált jogforrások

- [14.] Magyarország Alaptörvénye
- [15.] Az Európai Unióról Szóló Szerződés
- [16.] A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
- [17.] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény

Az EUB hivatkozott döntései

- [18.] C-283/77 SRL CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA kontra Egészségügyi Minisztérium ECLI:EU:C:1982:335
- [19.] C-6/90 és C-9-90 sz. egyesített ügyek, Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai kontra Olasz Köztársaság ECLI:EU:C:1991:428
- [20.] C-54/96 sz. ügy, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH kontra Bundesbaugesellschaft Berlin mbH ECLI:EU:C:1997:413

Hivatkozott alkotmánybírósági döntések

- [21.] 1053/E/2005. AB határozat
- [22.] 22/2012. (V. 11.) AB határozat
- [23.] 36/2013. (XII.5.) AB határozat
- [24.] 34/2014. (XI. 14.) AB határozat
- [25.] 26/2015. (VII. 21.) AB határozat
- [26.] 22/2016 (XII. 5.) AB határozat
- [27.] 3090/2016. (V. 12.) AB határozat
- [28.] 3375/2017. (XII. 2.) AB határozat
- [29.] 2/2019. (III. 5.) AB határozat
- [30.] 3257/2020. (VII. 3.) AB határozat
- [31.] 26/2020 (XII:2.) AB határozat
- [32.] 3268/2012. (X. 4.) AB végzés
- [33.] 3147/2013. (VII. 16.) AB végzés
- [34.] 3198/2013. (X. 22.) AB végzés
- [35.] 3014/2014. (III. 13.) AB végzés
- [36.] 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés
- [37.] 3165/2014. (V. 23.) AB végzés
- [38.] 3008/2015. (I. 12.) AB végzés
- [39.] 3050/2015. (III. 2.) AB végzés
- [40.] 3082/2016. (IV. 18.) AB végzés
- [41.] 3113/2016. (VI. 3.) AB végzés
- [42.] 3250/2016 (XI.28.) AB végzés
- [43.] 3198/2018. (VI.21) AB végzés
- [44.] 3199/2018. (VI.21) AB végzés
- [45.] 3353/2018. (XI. 12.) AB végzés
- [46.] 3200//2018. (VI.21) AB végzés
- [47.] 3142/2019. (VI. 13.) AB végzés
- [48.] 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés
- [49.] IV/01051/2019 számú ügy indítvány
- [50.] Német Szövetségi Alkotmánybíróság 37, 271 2 BvL 52/71 (1971)
- [51.] Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1 BvR 230/09. sz. határozata
- [52.] Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1 BvR 1036/99. sz. határozata

