

## Adalékok az alkotmányos identitás-kérdés eljárási oldalához – Az előzetes döntéshozatali eljárás az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában

### ABSTRACT

---

The paper hypothesizes that the concept of 'constitutional identity' is unclear and different in each state, and therefore not the concept's content, but the forum is important which has the right and opportunity to define the constitutional identity's meaning. Such fora are the European Court of Justice and constitutional and/or supreme courts of the member states. The institutionalized form of these organs' interaction – dialogue – is the preliminary ruling proceeding. The aim of the paper is to ensure a critical review of the decisions no. 26/2020. (VII. 2.) CC and 3040/2021. (II. 19.) CC. These decisions of the Hungarian Constitutional Court deal with two crucial questions, namely (1) shall be constitutional defence of the access to the European Court of Justice derived from the Hungarian Basic Law and (2) shall the Constitutional Court submit a proposal on preliminary ruling. Both topics affect the complex relationship between the European Court of Justice and the Hungarian Constitutional Court and also depict the view of the Constitutional Court on the relation of the member states' constitution and the EU law.

---

**Keywords:** preliminary ruling proceeding ■ constitutional identity  
■ Hungarian Constitutional Court

---

### I. BEVEZETÉS

E tanulmány apropóját két, közelmúltban közzétett AB határozat – a 26/2020. (VII. 2.) AB határozat és a 3040/2021. (II. 19.) AB határozat – szolgáltatja, amelyek megítélésünk szerint újabb mérföldköveit jelentik az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) közti viszonyoknak, egyúttal az előzetes döntéshozatali eljárás alkotmányossági összefüggéseinek. E tanulmány célja e határozatok előzetes döntéshozatali eljárásra vonatkozó ré-

szeinek bemutatása, azok kapcsolódó nívumaira koncentrálna. Vizsgálódásunk alapvetően két irány feltérképezését igényli: egyfelől azt, hogy az Alkotmánybíróság védelemben részesíti-e az előzetes döntéshozatali eljárásán keresztül az EUB-hez való hozzáférést, másfelől azt, hogy maga az Alkotmánybíróság él-e, de legalábbis értelmezése szerint élhet-e az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének lehetőségével. Mindenekelőtt azonban célszerűnek tartjuk – a kötet tematikájára figyelemmel – az alkotmányos identitás és az előzetes döntéshozatali eljárás kapcsolatának felvázolását.

## II. ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS ÉS ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS KAPCSOLATA

Az alkotmányos identitással kapcsolatos, politikai, jogi és tudományos síkon folyó diskurzusok homlokterében elsősorban az a probléma áll, hogy miként lehet azt fogalmilag megragadni, azaz tartalommal megtölteni. Az alkotmányos identitásnak azonban nemcsak tartalmi, hanem eljárási oldala is figyelemre érdemes, sőt, álláspontunk szerint az érdekes igazán arra: a fogalom tartalma bizonytalan – és szinte államról államra eltérő is –, ezért a tartalomnál akár fontosabb is lehet az, hogy milyen fórum határozhatja meg az alkotmányos identitás fogalmát, összetevőit, terjedelmét. Az alkotmányos identitás tartalmi és eljárási oldalának összefüggéseit világítja meg Chronowski Nóra is: „Az uniós jog alkotmányosságai szempontú kontrolljához elsősorban a német alkotmánybírósági gyakorlat alapján és hatására háromféle mérce körvonalazódott az európai integrációs folyamatban: elsőként az alapjogi mérce, amelynek lényege szerint az uniós jognak ugyanazt az alapjogvédelmi szintet ( az alapjogok védelme) kell biztosítania, mint a tagállami alkotmánynak. Másodikként a szuverenitásvédelmi ( szuverenitás) indíttatású hatásköri mérce jelent meg, amely az átruházott hatáskörök gyakorlásának kontrolljára és az uniós ultra vires hatáskörgyakorlás azonosítására fejlesztettek ki. A harmadik – legújabb – mérce pedig a tagállami alkotmányos identitás védelmére (→a tagállami identitás védelme) irányul. A kontroll igénye a tagállami felsőbb bíróságok és alkotmánybíróságok részéről merül fel, de azt jellemzően az EU Bíróságával folytatott, lojális együttműködésen alapuló alkotmányos párbeszéd keretében gyakorolják, gyakran a már említett instrumentalizált dialógust, az előzetes döntéshozatali eljárást véve igénybe.<sup>[1]</sup> Hasonló értelmezést adnak Horváth Attila és szerzőtársai is. Ezen interpretáció szerint „[a]z alkotmányos identitás [...] interface a nemzeti és az uniós jog között. Párbeszédre kényszerít, mivel maga is párbeszéd folyamatosan alakuló terméke. [...] Végző soron nem marad más, mint a bizalom és az alkotmányos párbeszéd az Európai Unió Bírósága és

[1] Chronowski, 2019, [56].

az alkotmánybíróságok együttélése, egymásra figyelése. Annak a két értéknek az összebékítésére, amelyeket Anne Levade európai létszükségletnek (exigences existentielles européennes) és nemzeti alkotmányos identitásnak (identité constitutionnelles nationales) nevez.<sup>[2]</sup>

Az alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok és az EUB hatásköreinek metszetében helyezhető el: egyfelől a fogalmát az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz) tartalmazza, amelynek autentikus értelmezője az Európai Bíróság, másfelől azonban egy tagállam alkotmányos identitása – koncepciójának lényegénél fogva (vö. „önmeghatározás”) – aligha „kívülről” azonosítható, mint inkább „belülről” tárható fel, ami a tagállami alkotmánybíróságokat hozza helyzetbe. Tartalmát ugyan a tagállami alkotmány és/vagy felsőbbbíróságok bontják ki, azonban az EUB kontrollálja, hogy az EUSz. 4. cikk (2) bekezdésére alapított derogáció elfogadható-e.<sup>[3]</sup> Ez azonban aligha tehető meg az alkotmányos identitás tartalmi mérlegelése nélkül. Egyetértünk tehát azokkal a felfogásokkal, amelyek az alkotmányos identitást és határait dinamikusan – másképpen fogalmazva az alkotmányos párbeszéd keretei között – értelmezik.

E dinamikát, párbeszédet biztosító intézményrendszer többféle elemét, illetve az interakciónak számos stratégiáját különböztethetjük meg,<sup>[4]</sup> de legfontosabb közülük az előzetes döntéshozatali eljárás. Ahogyan az alkotmányos identitás, úgy a formálásának intézményi foglatatát jelentő előzetes döntéshozatali eljárás is az uniós jog és a tagállami (alkotmány)jog közös gyújtópontjába helyezendő. Az előzetes döntéshozatali eljárás érvényesülésének körét ugyanis nem csupán az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz) 267. cikke, az ahhoz tapadó EUB-gyakorlat, a tagállami eljárásjogi kódexek és bírósági gyakorlatuk, hanem az alkotmánybíróságok döntései is alakítják. A jogintézmény formálását elsődlegesen előzetes döntéshozatal kezdeményezésén keresztül végzik az alkotmánybíróságok (amelynek lehetősége, mint látni fogjuk, közel sem magától értetődő), de magának a kezdeményezésnek a megszövegezésén keresztül is képesek hatást gyakorolni.<sup>[5]</sup>

[2] Horváth et al., 2020, 24-25.

[3] Orbán, 2018, 12.

[4] Magyarul lásd például: Várnay, 2019, 75-76.

[5] Lásd például az olasz alkotmánybíróság alkotmányossági érvekkel indokolt előzetes döntéshozatal iránti kérelmét a Tarrico-ügyben. Lásd: Várnay, 2019, 85.

### III. A RENDES BÍRÓSÁGOK ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS- KEZDEMÉNYEZÉSE FELETTI KONTROLL

#### 1. Röviden az előzményekről

Az Alkotmánybíróság számos alkalommal foglalkozott már olyan alkotmányjogi panaszokkal, amelyek fókuszában az állt, hogy a rendes bíróság elmulasztotta az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését. Az Alkotmánybíróság vonatkozó döntései az azokban megjelenített érvelés alapján az alábbi csoportokba rendezhetők:

Az első csoportba sorolhatjuk azokat a döntéseket, amelyek olyan szakjogi kérdésként kezelték az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének rendes bíróság általi mérlegelését, amely kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén. A visszautasítások jogszabályi alapja az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 29. § volt, tehát a testület szerint az előzetes döntéshozatali kezdeményezésének elmulasztása nem eredményezheti a bírói döntés érdemi alaptörvény-ellenességét, illetve nem vet fel alapvető alkotmányos jelentőségű kérdést sem. Ez az érvelés tehát az Alkotmánybíróság hatáskör-hiányán nyugszik.<sup>[6]</sup>

A második csoportba tartozó döntések sajátossága, hogy a visszautasítás oka az volt, hogy az indítványozók az Alaptörvény E) cikkére alapították panaszukat, ami az Alkotmánybíróság szerint alapjognak minősülő tartalmat nem hordoz, így visszautasításnak van helye.<sup>[7]</sup> Ehhez hasonló – leginkább indítványi „hibára” visszavezethető – azon visszautasítási ok, amely akkor „aktiválódhat”, ha a panasz nem az Alaptörvény, hanem más jogforrás – praktikusán az EUMSZ. – megsértését állítja.<sup>[8]</sup> A második csoport elsősorban abban különbözik az első-től, hogy kisebb teret ad az Alkotmánybíróság diszkréciójának, objektívabbak a mérlegelendő szempontok annál, mint amiket az Abtv. 29. § tartalmaz.

A harmadik körben helyezhetjük el azokat a döntéseket, amelyek a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező, indokolt bírói döntéshez való jog fényében értékelik az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elutasítását. Ennek úttörője a 26/2015. (VII. 21.) AB határozat volt, amelyben a testület megállapította, hogy az „Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő, mivel nem rendelkezett arról, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/A. §-ában szabályozott előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása tárgyában a bíróságnak döntenie kell és azt legkésőbb az ügydöntő

[6] 3147/2013. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [7], [12]; 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [17], [24]; 3165/2014. (V. 23.) AB végzés, Indokolás [16].

[7] 3041/2014. (III. 13.) AB végzés [25]; 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [17].

[8] 3113/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [13].

határozatban köteles megindokolni.”<sup>[9]</sup> Ezt követően az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének rendes bíróság általi elmulasztását kifogásoló alkotmányjogi panaszok elbírálásának szempontjává annak vizsgálata lépett elő, hogy a rendes bíróság eleget tett-e indokolási kötelezettségének.<sup>[10]</sup> Ennek nyomán az Alkotmánybíróság képes volt a korábban kialakított hatásköri standardjainak megfelelő keretek között tartania az eljárását. Az indokolás léte és kielégítő mélysége ugyanis alapvetően egy formális szempont, tehát anélkül tudja ezt ellenőrizni az Alkotmánybíróság, hogy a rendes bíróság hatáskörébe tartozó, szakjogi kérdésnek tekintett mérlegelés – jelesen az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének szükségessége – felülbírálatát elvégezné. Ez a megközelítés összhangban van az Alkotmánybíróság elsődleges rendeltetésével, az Alaptörvény védelmével<sup>[11]</sup> és a valódi alkotmányjogi panasz funkciójával is: a rendes bíróság által okozott potenciális alapjogsérelmek kiköszörülésével.<sup>[12]</sup> Álláspontunk szerint ugyanis helyesen jutott arra a következtetésre az Alkotmánybíróság, hogy a peres fél által a bíróságnak címzett, előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére tett indítványa osztja más indítványok sorsát: arra a bíróságnak reagálnia kell.<sup>[13]</sup> Ez az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatából is levezethető volt, amire maga a határozat is utalt: „Az Alkotmánybíróság fenti határozatában rámutatott, hogy: »[a] tisztességes eljárásból fakadó elvárás tehát az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata. Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon.« {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}”<sup>[14]</sup> Az indokolás kielégítő

[9] 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Rendelkező rész 1.

[10] Lásd például: 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [37].

[11] Vö. Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.”

[12] Vö. Abtv. 27. § (1) bekezdés: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és

b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

[13] Hangsúlyozzuk, hogy ehelyütt csak az indokolási kötelezettséggel kapcsolatos okfejtést értékeljük, nem a rendelkező rész szerinti, mulasztás megállapítását. Ez utóbbival kapcsolatban utalunk a különvéleményt megfogalmazó alkotmánybírák – Dienes-Oehm Egon, Salamon László és Sulyok Tamás – álláspontjaira, amelyek egybehangzóan amellet érveltek, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vonatkozó rendes bírósági döntéshez kapcsolódó indokolási kötelezettség kikényszerítésére alkotmányos követelmény megfogalmazása is elegendő lett volna.

[14] 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [59].

voltának tesztjét is sugallta a 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, mégpedig az ún. CILFIT-kritériumok<sup>[15]</sup> vizsgálatát.<sup>[16]</sup> Alappal következtethetünk arra, hogy amennyiben ezeket a legalább az EUMSz. 267. cikk (3) bekezdése szerinti, ún. kötelezett rendes bíróság számba vette, akkor indokolási kötelezettségének is eleget tett. Az Alkotmánybíróság vizsgálata tehát nem arra irányul, hogy a CILFIT-kritériumok mérlegelésében a rendes bíróság helyes eredményre jutott-e, pusztán arra hogy ezekre kiterjedt-e a figyelme.<sup>[17]</sup>

Bár az Alkotmánybíróság nem hívta fel, de az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről szóló rendes bírósági döntéssel kapcsolatos indokolási kötelezettség az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatával is összhangban van.<sup>[18]</sup> Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről hozott rendes bírósági döntések alkotmányossági kontrolljának indokolási kötelezettségre való szorításával kapcsolatos értékelések középpontjában az áll, hogy az eredményt tekintve nem következett be érdemi változás az Alkotmánybíróság gyakorlatában, mivel nem vállalta fel a testület azt, hogy a CILFIT-kritériumok adott ügyben való megfelelésének tartalmi helyességét ellenőrizze, a mérlegelést a rendes bíróságok hatáskörében hagyta.<sup>[19]</sup> Ez a meglátás – amelytel teljesen azonosulni is tudunk – azonban csak akkor értékelhető kritikaként, ha az Alkotmánybíróság kötelezettségei közül előbbre valóként fogadjuk el az alkotmányos párbeszéd fejlesztését, mint az Alaptörvényben és az Abtv.-ben foglalt funkcióinak ellátását.

A negyedik csoport első – és eddig egyetlen – fecskéje e tanulmány tárgyát képező 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, ami a rendes bíróság indokolási kötelezettségének vizsgálata mellett az EUB törvényes bírói jellegét is felveti. Mivel ez részletesebb bemutatást igényel, ezt külön pontban tesszük meg.

[15] Az EUB CILFIT-ügyben [C-283/81. számú, Srl CILFIT kontra Ministero della Sanit ügyben 1982. október 6-án hozott ítélet, EU:C:1982:335, 9] kimunkált szempontrendszer, elemeinek felsorolását lásd a 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [28] bekezdésben.

[16] Lásd különösen a határozat [28]-[29] bekezdéseit.

[17] Következtetésünknek – meglepő módon – éppen az idézett 26/2015. (VII. 21.) AB határozat nem felel meg, mivel Indokolásának [40] bekezdésében a testület kimondta, hogy „[a] konkrét ügyben a közösségi jogot nem kellett alkalmazni, így tehát előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére sem volt lehetőség.” Az indokolásban rejlő ezen ellentmondás azonban az indokolási kötelezettségre alapított visszautasító végzésekben már nem jelenik meg, azokban – álláspontunk szerint helyesen – az indokolás formai vizsgálatára szorítkozott az Alkotmánybíróság.

[18] Lásd például *Divasga v. Spanyolország* (No. 20631/92). Részletesebben lásd az EJEB gyakorlatáról: Naszladi, 2014, 12-16.

[19] Orbán, 2019, 78.

## 2. Az EUB törvényes bíróként való elismerése és következményei

A 26/2020. (VII. 2.) AB határozat egyik nívuma az előzetes döntéshozatali eljárással összefüggésben, hogy elismerte az EUB-t az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti törvényes bírónak. Ennek ellenére nehéz határozottan állást foglalni abban a kérdésben, hogy ez kétséget kizáróan megtörtént-e, és mi ennek az alkotmányjogi következménye.

### a) „A királynőt megölni nem kell félnetek jó lesz”

Mivel ehelyütt az indokolás homályosságát hangsúlyozzuk, nem tekinthetünk el a határozat vonatkozó részének hosszabb citálásától. A határozat szerint „[a]z előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése a törvényes bíróhoz való jog hazai bírósági rendszeren belüli szabályaihoz képest részben más kontextusban érvényesül”. Az EUMSZ. az EUB számára az előzetes döntéshozatali eljárásan keresztül jogértelmezési monopóliumot biztosít. Az Alkotmánybíróság az EUB előzetes döntéshozatali eljárását az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló intézményesített együttműködés részének tekinti. Az indítványozó azon kiinduló érve, mely szerint az uniós jog értelmezése kapcsán az eljáró bíróság az EUB-hoz fordulhat, nyilvánvalóan következik az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdéséből és az EUMSZ. 267. cikkéből, így ha az eljáró bíróság ténylegesen kezdeményezte az előzetes döntéshozatalt, akkor ennek elbírálása során az EUB is törvényes bírónak minősül. Mivel az előzetes döntéshozatali eljárás a bíróságok közötti intézményesített együttműködés keretében értelmezendő, az nem a fél perben érvényesíthető alanyi joga, ezért a törvényes bíróhoz való jogát a Kúria ítélete nem sérthette meg.

[29] Az előzetes döntéshozatali eljárás esetén alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként jelentkezik, hogy amennyiben az előzetes döntéshozatali eljárásban az EUB is törvényes bírónak minősül, akkor hogyan érvényesülhet az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz kapcsolódó részjogosítványa az adott bírósági eljárásban. [...] Az indokolási kötelezettségnek ebben a tekintetben különös súlya van, ugyanis amennyiben a bíróság ennek a kötelezettségének nem tesz eleget, akkor ez önmagában felvetheti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét, és az előzetes döntéshozatali eljárás kapcsán ez közvetve a peres felek törvényes bíróhoz való jogát is érintheti.”<sup>[20]</sup>

A fentiek alapján először arra következtethetünk, hogy mivel az alapügyben félként résztvevő panaszos nem kezdeményezhet előzetes döntéshozatali eljárást, ekképpen fogalmilag kizárt, hogy az EUB-tól, mint törvényes bírójától vonták volna el, azaz alanyi joga sérült volna. Nem mellékes, hogy a [28] bekezdésben a törvényes bíróhoz való jog feltételes elismerése csak a panaszos

[20] 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [28]-[29]. Kiemelések tőlem: E.Cs.

érvkészletének ismertetéseként jelenik meg, s az utolsó mondat az a konklúzió, ami az Alkotmánybíróság saját álláspontjának tekinthető. Ehhez képest a [29] bekezdés első mondatából már az EUB-nak az Alkotmánybíróság általi törvényes bírói elismerését olvashatjuk ki: emellett szól egyrészt az, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette a testület ennek tényleges perbeli megvalósulását. Ugyanis, ha nem lenne az EUB az Alkotmánybíróság szerinti törvényes bíró, akkor nem vehetne fel ezen minősége semmilyen további kérdést. Másrészt az is az elismerés ténye mellett szól, hogy kijelentő és nem feltételes módban szerepel a „minősül” ige az idézett fordulatban (vö. „minősülne”). Ezt követően egyet visszalép az érvelés, és a törvényes bíróhoz való jog csak közvetett érintettségére konkludál, amely az indokolási kötelezettségen keresztül merülhet fel. Figyelmet érdemel azonban, hogy a [29] bekezdés – ha közvetetten is, de – a peres felek törvényes bíróhoz való jogát nevesíti az előzetes döntéshozatali eljáráson keresztül, tehát azt, aminek létezését a [28] bekezdés végén kizárta a testület. Álláspontunk szerint tehát [28] és a [29] bekezdés nehezen összeegyeztethető.

A határozathoz párhuzamos indokolást vagy különvéleményt fűző alkotmánybírák közül Czine Ágnes<sup>[21]</sup> inkább a [29] bekezdés szerinti értelmezésből indult ki, azonban Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolásából az következik, hogy két dimenzióban értelmezendő a probléma: ugyan az EUB törvényes bírónak minősül (ha ténylegesen eljár), de a feleknek de facto mégis törvényes bíróhoz való joguk: „Támogattam annak elismerését, hogy az EUB – ha az eljáró bíróság ténylegesen kezdeményezte az előzetes döntéshozatalt, akkor ennek elbírálása során – törvényes bírónak minősül, mint ahogy azt is, hogy ennek ellenére az Alkotmánybíróságnak előzetes döntéshozatali kérdést érintő ügyekben kizárólag az indokolt bírói döntéshez való jog sérelmének megállapítására van lehetősége. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének szakjogi kérdéseiben az Alkotmánybíróság eddig sem és a jövőben sem foglal állást, ebben a vonatkozásban a törvényes bíróhoz való jog sérelmének direkt módon történő megállapítására nincs lehetőség.”<sup>[22]</sup> Ez az értelmezés felveti azt a teoretikus kérdést, hogy lehet-e törvényes bíróról beszélni az ahhoz való jog – alanyi jogként érvényesíthető alapjog – léte nélkül. Összetettsége miatt ezt a problémát külön alpontra járjuk körbe. Ezt megelőzően azonban utalunk arra, hogy a törvényes bíró és az ahhoz való jog szétválasztását Juhász Imre, Pokol Béla és Salamon László elvetette, amiből következik az is, hogy értelmezésük szerint a határozat indokolása az EUB-t – ugyan tévesen, de – törvényes bíróként fogadta el.

[21] „Összeségében egyetérttek azzal, hogy az Alkotmánybíróság az EUB vonatkozásában a törvényes bíróhoz való jog alkotmányos tartalmát kiterjesztette.” 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Czine Ágnes párhuzamos indokolása [48].

[22] 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolása [57].



Összegezve a párhuzamos indokolást vagy különvéleményt megfogalmazó alkotmánybírák álláspontjait, arra juthatunk, hogy a határozat [28] bekezdés utolsó mondata ellenére az indokolás azon értelmezése, miszerint az Alkotmánybíróság valójában nem ismerte el az EUB-t törvényes bírónak, nem jelent meg egyik különvéleményben, illetve párhuzamos indokolásban sem. Érdemi különbség abban figyelhető meg a különvéleményt és párhuzamos indokolásokat megfogalmazók között, hogy az az EUB törvényes bírónak minősítését helyes, vagy helytelen következtetésnek tartották-e.

#### b) Törvényes bíró-értelmezések pro és kontra

Az EUB törvényes bíróként való elismerésének kérdése azóta foglalkoztatta az indítványozókat és a jogirodalom képviselőit, mióta az Alkotmánybíróság első alkalommal foglalkozott valódi alkotmányjogi panasz eljárás keretében az előzetes döntéshozatali eljárással.<sup>[23]</sup> Ahogyan a 3.1. pontban áttekintettük, az Alkotmánybíróság egészen 2020-ig elzárkózott az EUB törvényes bíróként való elismerésétől, azonban a szakirodalomban többen sürgették ennek az álláspontnak a meghaladását. Az ezzel kapcsolatos érvelési utat az Alaptörvény „Magyarországnak az EU-ban tagállamként való részvételét szabályozó E) cikkére,”<sup>[24]</sup> az előzetes döntéshozatali eljárás „valódi természetére”<sup>[25]</sup> vagy külföldi alkotmány-, illetve felsőbb bíróságok gyakorlatára<sup>[26]</sup> alapozottak.

Álláspontunk szerint a 26/2020. (VII. 2.) AB határozat indokolása nem fordított elég figyelmet a törvényes bíró fogalmával kapcsolatban kimunkált alkotmánybíróági dogmatikára. Ennek alábbi, lényeges elemeit emelhetjük ki:

Az Alaptörvényben a törvényes bíró fogalma közvetetten, a XXVIII. cikk (1) bekezdésében jelenik meg: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” Az Alkotmánybíróság bontotta csak ki a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog ezen generálklauzulájából az annak részjogosultságát képező, törvényes bíróhoz való jogot: „[a] törvény által felállított bíróságra vonatkozó követelmény magában foglalja a törvényes bíróhoz való jogot, vagyis azt, hogy egy konkrét ügyben az eljárási törvényekben megállapított általános hatásköri és illetékességi szabályok szerint irányadó bíróság járjon el.”<sup>[27]</sup> Sem az alkotmánybíróági gyakorlatban, sem a jogirodalomban nem vitatott az sem, hogy a törvényes bíró fogalma alapvetően a belső jogra „optimalizált”, mivel meghatározására a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi

[23] Naszladi, 2014, 12-16.

[24] Varga, 2014, 21.

[25] Várnay, 2019, 79.

[26] Varga, 2014, 212.; Várnay, 2014, 64-65.

[27] 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32].

CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) rendelkezései, különösen annak 8. § (2) bekezdése az irányadó: törvényes bíró az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró. Mindezek fényében egyértelműen kitűnik, hogy az EUB törvényes bírónak minősítése erős igazolásra szorul.

Az igazolás hiányzó láncszemeinek pótlására Czine Ágnes a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában tett kísérletet. Gondolatmenete szerint a lojális együttműködés elvéből kiindulva, az EUMSZ. 267. cikk szerinti kötelezett bíróság azért tekinthető törvényes bírónak, mert „az Alkotmánybíróság ugyanakkor korábbi gyakorlatában egyértelművé tette, hogy »[a]nnak megítélésekor, hogy a konkrét ügyben ki tekinthető törvényes bírónak [a bíróságok szervezetről szóló törvény mellett] ugyanilyen súllyal jönnek számításba – többek között – az eljárási törvénynek a hatáskörre, illetékességre, a jogorvoslati rendre és a tisztességes eljárás követelményének biztosítására vonatkozó további rendelkezései« (993/B/2008. AB határozat, ABH 2009, 2352, 2354-2355).”

Blutman László, a törvényes bíró koncepciójának belső joghoz kötöttségét észelve, azzal a javaslattal élt, hogy az Alkotmánybíróság az EUMSZ 267. cikkében foglalt szabályt törvényes bíróra rámutató hatásköri szabálynak minősítse.<sup>[28]</sup>

Az ismertetett igazolási kísérletet azonban nem adnak teljes körű megoldást az Alkotmánybírósági dogmatika és az EUB törvényes bírói minősége közti valamennyi különbségre. Ennek több aspektusát látjuk.

Elsőként azt emeljük ki, hogy a törvényes bírónak értelemszerűen bíróságnak kell lennie. Vizsgálnia kellett volna az Alkotmánybíróságnak azt, hogy az EUB az Alkotmánybíróság bíróság-koncepciójának megfelelő-e, azaz (1) törvény hozza-e létre, (2) igazságszolgáltatási tevékenységet végez-e, amelynek keretében jogszabályokat alkalmaz, (3) eljárását törvény szabályozza-e, (4) a végrehajtó hatalomtól független-e, (5) eljárása nem titkos-e, (6) határozata kötelező érvényű-e.<sup>[29]</sup> Juhász Imre arra hívta fel a figyelmet, hogy „klasszikus” igazságszolgáltatási tevékenységet csak perbíróság végezhet, ekképpen az EUB nem lehet bíróság, így törvényes bíró sem.<sup>[30]</sup> Álláspontunk szerint az igazságszolgáltatás fogalma további értelmezésre szorul, különösen azóta, hogy az Alaptörvény szerint – az igazságszolgáltatást végző – rendes bíróság normakontroll tevékenységet is ellát.<sup>[31]</sup>

Másodikként említjük az indokolás [28] bekezdésének utolsó mondatában is felvetett – igencsak releváns – aspektust, miszerint a törvényes bíró fogalma egy alapjoghoz tapad: az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére figyelemmel a törvényes bíróhoz joga van mindenkinek.<sup>[32]</sup> Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1)

[28] Blutman, 2015.

[29] 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [36], felhívja: 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Juhász Imre különvéleménye [81].

[30] 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Juhász Imre különvéleménye [82].

[31] Lásd Alaptörvény 25. cikk (1) és (2) bekezdés.

[32] Ez az érvelés jelenik meg Pokol Béla különvéleményében [59], Salamon László különvéleményében [73] és Juhász Imre különvéleményében [84].

bekezdése „valódi” alanyi jogot hordoz, nem államcél. Az EUMSZ. 267. cikke azonban egyértelműen az eljáró bíróság lehetőségeként határozza meg az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését és nem a peres fél jogaként. Nem beszélhetünk az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének valódi kötelezettségéről, mert – ahogyan Pokol Béla rámutat<sup>[33]</sup> – az EUMSZ. 267. cikke kettős mérlegelést is biztosít a bíróságnak. Az első mérlegelés az, hogy szükségesnek tartja-e az alkalmazandó uniós norma EUB általi értelmezését (tehát hogy az értelmezés meghaladja a saját értelmezési hatáskörét, mert az például általa feloldhatatlan ellentmondásra vezetne, vagy valamely másodlagos uniós jogi aktus érvénytelensége merül fel). Jogszerűen juthat tehát arra a következtetésre a bíró – a CILFIT-feltételek ellenőrzése nyomán –, hogy az ügygel nincs tennivalója az EUB-nak. A második mérlegelés csak a „nem-kötelezett bíróságnak” biztosított: ha meg is győződik az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének indokoltságáról, mellőzheti azt. Az EUMSZ. 267. cikk második mondatában a „kér” ige hatóképzős alakja szerepel: „kérheti”.<sup>[34]</sup> Hangsúlyozandó, hogy az EUMSZ. 267. cikk harmadik mondata értelmében a második mérlegelés lehetősége nem illeti meg az ún. kötelezett bíróságot, tehát azt, amelynek döntésével szemben nincsen további jogorvoslat. Ennek azonban nincs hatása a vizsgálódásunk lényegét tekintve, még a kötelezett bíróság is mérlegelheti az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, arra nem automatikusan, feltétel nélkül köteles – azaz nem a postás szerepét tölti be a peres fél és az EUB között. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése tehát mindig az eljáró bíró mérlegelésétől függ. Így tehát oda jutunk, hogy a törvényes bíróhoz való jog az EUB vonatkozásában a jogosultak számára nem alanyi jogként funkcionál, mert az ahhoz való hozzáférés egy közhatalmat gyakorló szerv döntésén múlik (vö. perindítás, jogorvoslat).

Az indokolásban az EUB törvényes bírói minőségének alátámasztásához nyomós érvként jelenik meg az, hogy „[a]z EUMSZ. az EUB számára az előzetes döntéshozatali eljáráson keresztül jogértelmezési monopóliumot biztosít.”<sup>[35]</sup> E megállapítás téves, mivel az EUB-t nem az uniós jog értelmezésének monopóliuma, hanem elsőbbsége illeti meg,<sup>[36]</sup> amelynek köszönhető az EUB értelmezésének kötelező jellege is (még ha kivételesen ezt meg is kérdőjelezzük). A megfogalmazás pontatlanságánál nagyobb súlyú problémaként értékeljük ezen érv tényleges hatását, összeadódva a bíróság-fogalom kiterjesztő értelmezésével: ha a törvényes bírói minőségben meghatározó elem az adott szerv jogértelmezési elsőbbsége, abból az is következik, hogy az Alkotmánybíróság

[33] Lásd: 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Pokol Béla különvéleménye [62].

[34] Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ezt a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést.

[35] 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [28].

[36] Meggyőzően mutat rá Pokol Béla arra, hogy amennyiben az uniós jog vonatkozásában értelmezési monopóliuma lenne az EUB-nak, akkor kizárólag az EUB alkalmazhatná is azt, lévén nem létezik jogalkalmazás jogértelmezés nélkül. 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Pokol Béla különvéleménye [63].

is törvényes bíró, amennyiben a rendes bíróság által kezdeményezett konkrét normakontrollt folytat le. Hiszen, ahogyan az EUB uniós jogra vonatkozó értelmezése köti az eljáró bíróságot, ugyanúgy köti az Alkotmánybíróság határozata is. Különösen élesen merül fel ez abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság a bírói indítványt elutasítja – tehát a támadott norma megsemmisítésétől tartózkodik –, de alkotmányos követelményt állapít meg. Az alkotmányos követelmény ugyanis a támadott – és alkalmazási tilalom hiányában alkalmazandó – jogszabály értelmezési tartományának kijelöléséről szól. E tartomány kijelölése természetesen az Alaptörvényen és annak értelmezésén nyugszik, de közvetlenül az alsóbb szintű jogszabály erga omnes értelmezését eredményezi.

### c) Összefoglalás és perspektívák

Az alkotmányos párbeszéd alakítása során az Alkotmánybíróság is a népmesei okos lány<sup>[37]</sup> szerepébe került: az egyik elvárás, hogy a „klub tagjaként” nyisson az uniós szintű alkotmányos párbeszéd legfontosabb szereplője felé, és ezirányú nyitottságát folyamatosan kommunikálja is. E téren a soron következő lépést kétségtelenül az EUB törvényes bíróként való elismerése jelentette, ahogyan arra a legtöbb jogirodalmi forrás is rámutat. A mélyítendő uniós integráció, az alkotmányos párbeszéd támogatói kaptak egy ajándékot: az EUB törvényes bíróként való elismerését. Azok sem érezhetik magukat teljesen csalódottnak, akik az EUB térnyerésének megálljt parancsolnának. Ennek oka, hogy a törvényes bírói minőség elismerése ellenére jottányit sem változott meg a jogkeresők helyzete, de még a rendes bíróságok, az Alkotmánybíróság és az EUB triászának bonyolult viszonyrendszere sem: a rendes bíróságok előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezést elutasító döntéseit az Alkotmánybíróság továbbra is csak az indokolási kötelezettség – merőben formai szempontú – vizsgálatának veti alá. Konklúzióként arra juthatunk, hogy az EUB törvényes bíróként való elismerése gesztusnak, de annál többnek nem értékelhető. Más lapra tartozik e gesztus értékelése, elsősorban az, hogy a törvényes bíróhoz való jog tekintetében kialakított értelmezésétől több ponton vitatható érveléssel – vagy éppen annak hiányával – eltérjen az Alkotmánybíróság. A határozattal tehát, ha nem is maradéktalanul, de a föderalisták és különösen az EU-szkeptikusok is elégedettek lehetnek, akiknek azonban nagyobb okuk van a csalódottságra és a kritikára, azok az alkotmányjogi dogmatika és az alkotmánybírói érvelések következetességének fontosságát vallók.

[37] Az ismert népmese szerint az okos lány, akitől Mátyás király azt kérte, hogy vigyen is neki ajándékot, meg ne is, úgy oldotta meg ezt a feladatot, hogy szitába tett egy galambot, s egy másikkal befedte. Amikor a király elé ért, az egyik szitát leemelte a másíkról, a galamb menten elrepült. Tehát vitt is ajándékot, meg nem is.

Következtetésünk szerint a 26/2020. (VII. 2.) AB határozat fenntartotta a status quo-t a rendes bíróságok előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezése feletti alkotmányossági kontroll tekintetében. Álláspontunk szerint elmozdulás kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálat kiterjesztése irányában képzelhető el, bár valószínűségét egyelőre alacsonynak véljük. Ennek ugyanis az a feltétele, hogy az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok CILFIT-kritériumok megvalósulásával kapcsolatos mérlegelését tartalmi vizsgálat alá vonja. Ehhez pedig fel kellene adni az eddigi gyakorlatnak legalább azt az elemét, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését szakjogi kérdésnek tekinti a testület. Ha e kérdés ugyanis a szakjogi mezőből az alkotmányossági szférába „emelkedne”, az Alkotmánybíróság anélkül végezhetné el a tartalmi felülvizsgálatot, hogy nem borítaná fel azt a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság közti hatalommegosztás alapját képező doktrínát, hogy szakkérdések eldöntésére az Alkotmánybíróság nem vállalkozik. Ebben az esetben a törvényes bíróhoz való jog az EUB és az előzetes döntéshozatali eljárás vonatkozásában is kikényszeríthető alapjoggá válna, mivel alkotmányossági kontroll alá esne. Emellett a testület bíróság-fogalmát is fejleszteni kellene, amely a rendhagyó – elsősorban normakontroll-jellegű – rendesbírói eljárások miatt egyébként is indokolt volna.

A CILFIT-feltételekkel kapcsolatos, rendes bíróságok által végzett mérlegelés tartalmi felülvizsgálatának azonban a törvényes bíróhoz való jogon kívül nyílhat másik dimenziója is, amelynek előnye lehet az, hogy a bíróság-fogalom módosítását nem igényli. Ez pedig a törvény előtti egyenlőség elve. Ennek megalapozásához az előzetes döntéshozatali eljárás szükségességének eredőjéig kell visszanyúlnunk. Ez pedig nem más, mint az uniós jog közvetlen alkalmazandósága, tehát az, hogy az uniós jog általános érvényesítése a tagállami bíróságok feladata. Ekképpen az uniós jogforrások a legszélesebb körben alkalmazott jogforrásoknak tekinthetők, lévén valamennyi tagállam valamennyi bírósága köteles azokat követni. Továbbá nemcsak az alkalmazásra kötelezett bíróságok óriási száma, de azok eltérő jogi kultúrája még annál is élesebben vetik fel az egységes jogalkalmazás problémáját, mint ahogyan az a belső jogban jelentkezik. Az uniós jog közvetlen alkalmazandósága és a jogegység gondolata vezetett tehát az előzetes döntéshozatali eljárás intézményének életre hívásához, funkciója azonban nem szorítkozik kizárólagosan erre, a másik célja „az egyének bírói jogvédelmének javításaként foglalható össze”.<sup>[38]</sup> A jogrend érvényesülésének pozitivista igénye mellett tehát az előzetes döntéshozatali eljárás egy alapjogi – de legalábbis alanyi jogi – jellegű megalapozással is ellátható.

Hasonlóan értelmezi az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése által intézményesített jogegységi eljárás és a XV. cikk által biztosított – és alapjogként kezelt – törvény előtti egyenlőség viszonyát a magyar Alkotmánybíróság is: „Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság alkotmányos alapértékből fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően arról is az Alaptörvény maga rendel-

[38] Osztovits, 2011, 2994. Hasonlóan lásd: 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [25].

kezik, hogy a jogegységi határozatok kötik a bíróságokat; egyrészt a 25. cikk (3) bekezdése alapján, másrészt a bírósági szervezet többszintűsége miatt [25. cikk (4) bekezdés]. Az egységes és kiszámítható bírósági joggyakorlat a jogbiztonság mellett a törvény előtti egyenlőség [XV. cikk (1) bekezdés] követelményét is szolgálja, ezért nem jelenti a bírói függetlenség sérelmét.<sup>[39]</sup> Egy olyan ügyben tehát, amelyben a rendes bíróság (vagy az előzetes döntéshozatalával kapcsolatos döntését kontrolláló Alkotmánybíróság) azt érzékelné, hogy egy uniós norma széttartó értelmezéssel rendelkezik a különböző (nemzeti felső)bíróságok között, akkor felmerülhet a per alanyainak törvény előtti egyenlőségének sérelme is. Értelemszerűnek tűnik ugyanis, hogy az uniós aktusok vonatkozásában a törvény előtti egyenlőség ne nemzeti, hanem uniós szinten nyerjen értelmezést.

#### IV. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÁLTAL KEZDEMÉNYEZHETŐ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS

##### 1. Jogfejlesztés helyett üzenet

A 26/2020. (VII. 2.) AB határozat másik – az EUB törvényes bírói minősége melletti – nívuma annak *expressis verbis* kimondása volt, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése. A két kérdésnek vannak érintkezési pontjai, azonban jelentős különbségnek tekintjük, hogy az EUB törvényes bírói minőségének kimondása elsősorban belső jogi – alkotmányjogi – mérlegelést igényel, míg az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési hatáskörének elismerése az uniós jog – elsősorban az EUMSZ. 267. cikkének és a hozzá tapadó gyakorlatnak az – értelmezését követeli meg. Ennélfogva az alkotmánybírósági gyakorlatban sem lehet olyan erős kapaszkodókat találni ez utóbbi témával kapcsolatban, mint amiket a törvényes bíró interpretációjával kapcsolatban bemutathattunk. Nem mellékes, hogy az Alkotmánybíróság az uniós jog értelmezője és alkalmazója is lett e tekintetben. Ezt mutatja az is, hogy a határozat érvelésében az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési lehetőségének alátámasztásaként az Alaptörvény E) cikke szinte csak díszítőelemként funkcionál, a lényeg az EUMSZ. 267. cikkére és az EUB egy vonatkozó, a rendes bíróságokon kívüli intézmények indítványozási lehetőségét biztosító döntése,<sup>[40]</sup> valamint a német alkotmánybíróság idevágó gyakorlata.<sup>[41]</sup>

[39] 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [41].

[40] C-393/92 *Almelo önkormányzata és mások v. NV Energiebedrijf Ijsselmij* (1994) EBHT I-1477. – idézi a 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [26].

[41] BVerfGE 134, 366 és BVerfGE 142, 123; BVerfGE 146, 216 és BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15.* – idézi a 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [27].

Álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság az előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési jogosultságának kimondásával – helyesebben inkább: fel- és elismerésével, lévén, hogy a jogosultsága az EUB gyakorlatán nyugszik, nem a saját döntésén – egy régóta nyitva álló lehetőséget ismertetett. Igaz ugyan, hogy az EUMSz. 267. cikke általában csak „bíróóságok” részére biztosítja az indítványozási jogot, az EUB desuetudója nyomán a jogosulti kör de facto kitérült, s az így biztosított alkotmányos párbeszéd rendszeres résztvevői a tagállami alkotmánybíróóságok.<sup>[42]</sup> Nem volt tehát szükség arra, hogy az Alkotmánybíróóság – egyébként absztrakt – kezdeményezési jogosultságához igazolja a rendes bírósági tevékenységgel való szoros kapcsolatát. Az Alkotmánybíróóság indítványozási jogosultságának deklarációja így nem a joggyakorlat fejlesztéseként értékelhető, hanem gesztusként, üzenetként, hogy adott esetben erre készen áll, az alkotmányos párbeszéd ezen fórumára is nyitott.

## 2. Nyitott kérdések

A kezdeményezési jogosultság megállapítása az egyszerűbb feladat, ebből azonban számos kérdés ered, amelyeket az Alkotmánybíróóság nyitva hagyott, vagy nem fejtett ki mélyebben.<sup>[43]</sup> Egyrészt az, hogy a kezdeményezés opcionális vagy kötelező, másrészt az, hogy vannak-e kiemelt (akár kötelező) elemei, harmadrészt az, hogy erre indítványra és/vagy hivatalból kerül-e sor, negyedrész az, hogy az előzetes döntés köti-e úgy az Alkotmánybíróóságot, mint ahogyan a rendes bíróságokat, ötödrész – a fentiekkel összefüggésben – az Alkotmánybíróóság eljárásrendjébe történő beillesztésre hogyan kerülhet sor. A lehetséges válaszokat a következő alpontokban tekintjük át.

### a) Lehetőség vagy kötelezettség?

Az EUMSz. 267. cikke szerint az előzetes döntéshozatali eljárás két esetét különböztethetjük meg: az opcionalist és a kötelezőt. Kötelező akkor az indítványozás, ha olyan bíróság győződött meg az előzetes döntéshozatal kötelezettségéről, amelynek döntésével szemben nincs helye jogorvoslatnak.

Álláspontunk szerint a határozatból nem vezethető le az Alkotmánybíróóság számára indítványozási kötelezettség, noha ennek megalapozása sem lenne reménytelen feladat. Véleményünket arra alapítjuk, hogy a határozatban az indítványozási kötelezettség még említés szintjén sem jelenik meg, csak a jogosultság. Logikus, hogy az Alkotmánybíróóság a lehető legszélesebb mozgásteret alakítsa ki saját magának arra az esetre, ha a jövőben olyan ügygel találkozna,

[42] Lásd erről: Éves jelentés 2020 – igazságszolgáltatási tevékenység, EUB, Luxemburg, 2021, 242-243.

[43] Ezt fogalmazza meg Hörchneré Marosi Ildikó is a párhuzamos indokolásának [55]-[56] bekezdéseiben.

amelyben ténylegesen felmerülne az EUB-hez fordulás szükségessége. Továbbá a kötelezetti bírósági minőséghez olyan bíróságnak kellene tekintenie saját magát az Alkotmánybíróságnak, amely valódi jogorvoslati fórumként funkcionál. Ennek kérdése egyértelműen a valódi alkotmányjogi panaszeljáráásban merül fel. Noha az alkotmánybírósági gyakorlattól nem idegen az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi funkciójának elismerése, attól tartózkodott – álláspontunk szerint helyeselhetően – a testület, hogy a rendes bírósági – ekképpen jogorvoslati – rendszer részeként értelmezze saját jogállását vagy eljárásait.<sup>[44]</sup>

Hangsúlyozandó azonban, hogy az Alkotmánybíróság kötelezetti bírósági minősége tekintetében – éppen azért, mert a kérdést az uniós jog uralja – nem kizárólag saját önértelmezésének lehet relevanciája, hanem annak is, hogy „kívülről”, elsősorban szupranacionális szintről miként vélekednek az Alkotmánybíróságról, illetve a kérdésben releváns, rendes bírósági ügydöntő döntésekkel kapcsolatos hatásköreiről, az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti – ún. régi típusú – és az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti – ún. valódi – alkotmányjogi panaszokról. E tekintetben utalunk az EJEB Szalontay vs. Magyarország (no. 71327/13) ítéletére, amelyben ezen alkotmányjogi panaszeljáráásokat az EJEB gyakorlata szerinti „hatékony jogorvoslatoknak” nevezte. Ebből a szemszögből, ezen alkotmányjogi panaszeljáráások vonatkozásában az Alkotmánybíróság kötelezetti bírósági minősége már nem is tűnik olyan távoli lehetőségnek. Árnyalja a képet ugyanakkor az EJEB Repcevirág Szövetkezet vs. Magyarország ügyben (no. 70750/14) hozott ítélete, amely a 3165/2014. (V. 23.) AB végzésre reagált. Az EJEB érvelésének középpontjában a Kúria és az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elutasítását tartalmazó döntéseikkel kapcsolatos indokolási kötelezettsége volt. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló panaszelem visszautasításának megfelelő indokaként fogadta el az EJEB az Alkotmánybíróság hatáskörének hiányára alapozott érvelését.<sup>[45]</sup> Az EJEB nem fordított komoly figyelmet az alapügy alkotmánybírósági szakaszára, így összemosta az Alkotmány-

[44] Az Alkotmánybíróság rendes bíróságokon való kívülállása elsődlegesen az Alaptörvény rendszertani értelmezésével támasztható alá, hiszen abban az „Alkotmánybíróság” alcím elkülönítetten szerepel „A bíróság” alcímtől. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével élesen merült fel a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság viszonyának tisztázása iránti igény. Ebben a relációban a testület következetesen hangsúlyozza a rendes bírósági szervezeten való kívülállását, a „szuperbírósági” szereptől való tartózkodását: „Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon [...]” {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]} „Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el” {előszőr lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [88].

[45] Repcevirág Szövetkezet vs. Magyarország ügyben (no. 70750/14), Indokolás [61].



bírság hatáskörének hiányát a panaszos indítványozási jogának hiányával.<sup>[46]</sup> Álláspontunk szerint az EJEB ezen ítélete, épp ezen pontatlansága miatt, nem perdöntő az Alkotmánybíróság kötelezett bírósági minőségének megítélésében.<sup>[47]</sup>

## b) Kiemelt esetek

Figyelemre méltó, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezési jogosultság vonatkozásában elég lakonikus indokolású határozatban szerepel néhány olyan esetkör, amely az Alkotmánybíróság szerint – a német alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel – különösen indokolja a kezdeményezési jogosultságot: „ha az előtte fekvő ügyben az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti alapvető jogokkal és szabadságokkal való összhang, vagy Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának korlátozására irányuló veszély merülne fel”.<sup>[48]</sup>

Noha pont ezek a témakörök azok, amelyekben a belső jog sérelme legelősebben felveti a szuverenitás és/vagy az alkotmányos identitás sérelmét is – így ezekben lenne várható a leghatározottabb tagállami alkotmánybíróság kiállás az uniós joggal szemben –, nem logikátlan esetükben mégis az alkotmányos párbeszéd intézményesített formájához nyúlni. Ennek oka, hogy ekképpen az Alkotmánybíróság meggyőződhet az alaptörvény-ellenesnek vélt uniós aktus autentikus értelmezésének tartalmáról. Ez egyrészt menekülőtut nyit az EUB számára is egy körvonalozódó, uniós jogi norma és tagállami alkotmánybeli norma konfliktusa elől azzal, hogy az uniós jogi normához olyan tartalmat rendel értelmezéssel, amely összhangba hozható a tagállami alkotmánnyal.<sup>[49]</sup> Másrészt pedig – az első, az alkotmányos párbeszédet kézzelfogható eredménnyel megtöltött változat elbukása esetén is – egyáltalán tisztában lehet a kérdéses uniós jogi aktus ténylegesen érvényesülő tartalmával, így az Alkotmánybíróság „erősebb tényállásból” dolgozhat, tisztábban „láthat”.

## c) Hivatalból vagy indítványra?

E kérdés megválaszolása relatíve egyszerű, ugyanis már az előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos első végzések is foglalkoztak azzal a helyzettel, hogy a panaszosok nemcsak azt kifogásolják, hogy kérésük ellenére a rendes

[46] Vö. „It is not for the Court to challenge the Constitutional Court’s finding that requests for a preliminary reference to the CJEU should be made before the ordinary courts and that it lacked jurisdiction to review such decisions.”

[47] Az ítélet további kritikájához lásd: Varga, 2020.

[48] 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [27].

[49] Lásd például a Taricco és Gauweiler-ügyeket, bemutatja: Várnay, 2019, 85-87.

bíróság elmulasztotta az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, de indítványozzák azt is, hogy az Alkotmánybíróság tegye ezt meg. A 3165/2014. (V. 23.) AB végzésben az Alkotmánybíróság határozott – és az Alkotmánybíróság eljárásrendjével teljes mértékben összhangban álló – választ adott: indítványozói jogosultság hiányában az alkotmányjogi panasz ezen elemét nem vizsgálja érdemben.<sup>[50]</sup> A konklúzió tehát a mulasztásban megnyilvánuló alap-törvény-ellenességgel állítható párhuzamba: az indítványozó csak felhívhatja az Alkotmánybíróság figyelmét az EUB-hoz fordulás szükségességére, illetve a jogalkotói mulasztás megállapítására, de nincs jogosultsága az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban érdemi döntésére. A válasz tehát egyértelmű a kérdésre: csak hivatalból fordul az Alkotmánybíróság az EUB-hez.

Ugyan a 26/2020. (VII. 2.) AB határozat nem érinti ezt a kérdést, az ezt követően született 3040/2021. (II. 19.) megerősítette a korábbi gyakorlatot: az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló panaszlevelet az indítványozói jogosultság hiányára hivatkozással utasította vissza.<sup>[51]</sup>

#### d) Az EUB döntésének kötőereje és eljárásjogi kérdések

Nagyon kicsi azoknak az előzetes döntéseknek az aránya, amelyeket tag-állami alkotmánybíróság ne tekintene magára nézve kötelezőnek, tehát de facto véleményként kezelne.<sup>[52]</sup> Ebből és az előzetes döntések rendes bíróságokra kötelező jellegének Alkotmánybíróság általi elismeréséből aligha várható, hogy az Alkotmánybíróság megkérdőjelezze egy, általa kezdeményezett EUB-döntésben adott értelmezés rá is kötelező voltát.

A határozat nem foglalkozik azzal, hogy milyen eljárásjogi keretek vonatkoznak az Alkotmánybíróság által kezdeményezhető előzetes döntéshozatali eljárásra. Álláspontunk szerint azonban az Abtv. 57. § (2) bekezdése<sup>[53]</sup> és a 60. §<sup>[54]</sup> megfelelő alapokat biztosítanak egyfelől az EUB eljárásának kezdeményezésére, másfelől pedig arra, hogy a folyamatban lévő előzetes döntéshozatal lezárultáig az Alkotmánybíróság az eljárását felfüggeszse.

[50] 3165/2014. (V. 23.) AB végzés, Indokolás [19].

[51] 3040/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [37].

[52] E probléma részletes bemutatását lásd: Várnay, 2019, különösen: 90.

[53] Abtv. 57. § (2): „Az Alkotmánybíróság az (1a)-(1c) bekezdés alkalmazásától függetlenül is elrendelheti az indítványozó vagy harmadik személy személyes meghallgatását vagy nyilatkozattételre hívhatja fel. Az Alkotmánybíróság nyilatkozattételre hívhatja fel, iratok megküldése és vélemény kérelme iránt keresheti meg az indítványi kérelemmel érintett szervet, hatóságot, illetve azt a bíróságot, hatóságot, más állami szervet, az Európai Unió intézményét vagy nemzetközi szervet, amelyek megkeresése a kérelem elbírálásához szükséges.”

[54] Abtv. 60. §: „Az Alkotmánybíróság az eljárását bíróság, hatóság, más állami szerv, az Európai Unió intézménye vagy nemzetközi szerv előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig kivételesen felfüggesztheti, ha az ügy Alkotmánybíróság általi érdemi elbírálása olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben e szervek előtti eljárás folyamatban van, és a felfüggesztést a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke, vagy más különösen fontos ok indokolja.”

Kétségtelen, hogy az Abtv. 57. § (2) bekezdésében rögzített esetek között az EU valamely szervének „döntés” nem szerepel, ahhoz a legközelebb a „vélemény” áll. Ennek fényében üdvözlendő lenne az Abtv. olyan módosítása, ami az előzetes döntéshozatali eljáráshoz is jobban igazodik, de addig is – rugalmasabb értelmezéssel – alkalmasnak találjuk a hatályos eljárásjogi szabályokat az EUB-hez forduláshoz.

Nem látjuk annak sem akadályát, hogy az Alkotmánybíróság akár normakontroll eljárásban (legyen előzetes vagy utólagos, konkrét vagy absztrakt), akár alkotmányjogi panasz elbírálása, akár absztrakt alkotmány-értelmezés során kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást, az eljárás természetének csak az esetleges kötelezeti bíróság megállapíthatósága tekintetében lehet jelentősége.

### 3. Összegzés

Az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési jogának kimondása a fentiek szerint jogfejlesztő újdonságot nem jelent, sokkal inkább egy status quo nyílt elismerését. Ennek értékelése alapvetően attól függ, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásnak a két felsőbbbíróság viszonyára gyakorolt hatásáról miként vélekedünk.

Ennek több olvasata lehetséges: az egyik szerint az előzetes döntéshozatali kezdeményezésével a tagállami bíróság elismeri az EUB fölérendeltségét, ami az előzetes döntés kötelező jellegéből fakad. Az EUB által adott értelmezés – akár erga omnes<sup>[55]</sup> – kötelező hatálya tehát az uniós intézmény dominanciájához vezet. A másik narratíva inkább azt hangsúlyozza, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás keretei között kialakuló párbeszéd „aszimmetrikus, egyenlőtlen: hisz a tagállami bírói fórumok előnyben vannak, amennyiben igazi bíróságok, amelyek ítéleteik végrehajtásához akár az állam erőszakszervezeteit is igénybe vehetik. Még ha nemzetközi és az uniós jog primátusát el is ismerjük, az ezeknek érvényt szerezni hivatott nemzetek fölötti bíróságok ítéletei mögött effajta hatalom nem áll – hiszen az EU nem állam.”<sup>[56]</sup> A második interpretáció elfogadása esetén sem lehetne azonban eltekinteni attól, hogy hiába csak közbenső jellegű<sup>[57]</sup> az előzetes döntéshozatali eljárás, tehát nem a konkrét ügy alapkérdésének – azaz a peresített igénynek, illetve büntetőjogi felelősségnek – az eldöntéséről szól, az érdemi határozat jogi érvelésének megszövegezése során aligha lehet mellőzni az alkalmazandó uniós norma EUB általi értelmezését. Ahogyan azonban arra rámutattunk, egy alkotmánybíróság által kezdeményezendő előzetes döntéshozatali eljárás alkalmas lehet a tagállami alkotmány elsőbbségének elve és az uniós jog elsőbbségének tétele közti ellentmondás feloldására, kompromisszu-

[55] Dezső – Vincze, 2012, 387.

[56] Horváth et al., 2020, 24-25.

[57] Osztoivits, 2015.

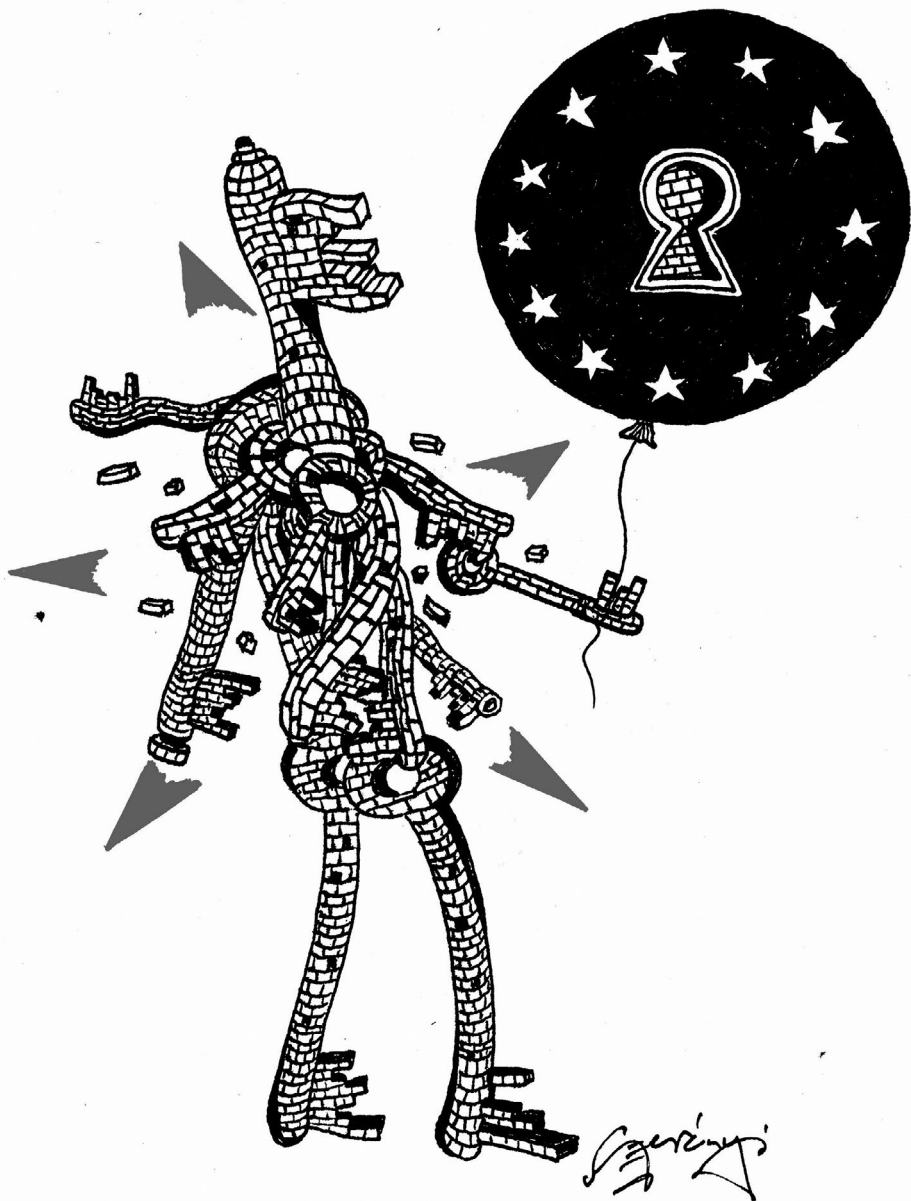
mos rendezésére is, ezért a kezdeményezés lehetőségének alkotmánybíróági deklarációját inkább e párbeszéden nyugvó megoldásra való nyitottságként, mint az Alkotmánybíróóság EUB-nak való alárendeléseként értékeljük.

## IRODALOM

- Blutman László (2015): Az Alkotmánybíróóság és az előzetes döntéshozatali eljárás. In: *Közjogi Szemle*. 2015/4. sz.
- Chronowski Nóra (2019): Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András). (Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/az-europai-unio-joganak-viszonya-a-magyar-joggal>.)
- Dezső Márta – Vincze Attila (2012): *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-Orac, Budapest.
- Horváth Attila – Pék Erzsébet – Szegedi László – Szőke Péter (2020): *Alkotmányos identitás: pajzs, kard vagy párbeszéd? Szélgjegyzetek egy fogalom történetéhez*. MFI, Budapest. (Elérhető: <http://mfi.gov.hu/wp-content/uploads/2020/10/HORVATH-PEK-SZEGE-DI-SZOKE-Alkotmanyos-identitas-Pajzs-kard-vagy-parbeszed.pdf>.)
- N.N. (2021): Éves jelentés 2020 – igazságszolgáltatási tevékenység. EUB, Luxemburg. (Elérhető: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-06/qd-ap-21-001-hu-n.pdf>.)
- Naszladi Georgina (2014): Az Alkotmánybíróóság esete az előzetes döntéshozatali eljárással – egy visszautasító végzés margójára. In: *Európai Jog*. 2014/6. sz.
- Orbán Endre (2018): Quo vadis „alkotmányos identitás”? In: *Közjogi Szemle*. 2018/3. sz.
- Orbán Endre (2019): Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban. Doktori értekezés, PPKE JÁDI, Budapest.
- Osztovits András (2011): 267. cikk. In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Complex, Budapest.
- Osztovits András (szerk.) (2015): *EU-jog*. HVG-Orac, Budapest.
- Varga Zsófia (2014): Az Alkotmánybíróóság végzése az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésének elmulasztásáról – Az Európai Bíróság mint törvényes bíró. In: *Jogesetek Magyarázata*. 2014/4. sz.
- Varga Zsófia (2020): Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete az indokolási kötelezettségről az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésének megtagadása esetén. In: *Jogesetek Magyarázata*. 2020/1-2. sz.
- Várnay Ernő (2014): Az előzetes döntéshozatali eljárás – nemzetközi kitekintés. In: Osztovits András (szerk.): *A magyar bírósági gyakorlat az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tükrében 2004–2014*. HVG-Orac, Budapest.
- Várnay Ernő (2019): Az Alkotmánybíróóság és az Európai Bíróság. In: *Állam- és Jogtudomány*. 2019/2. sz.

## JOGFORRÁSOK

- Magyarország Alaptörvénye.
- Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. tv.
- .Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés.
  
- 13/2013. (VI. 17.) AB határozat.
- 36/2013. (XII. 5.) AB határozat.
- 21/2014. (VII. 15.) AB határozat.
- 26/2015. (VII. 21.) AB határozat.
- 28/2019. (XI. 4.) AB határozat.
- 26/2020. (VII. 2.) AB határozat.
- 3040/2021. (II. 19.) AB határozat.
  
- 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés.
- 3147/2013. (VII. 16.) AB végzés.
- 3028/2014. (II. 17.) AB végzés.
- 3041/2014. (III. 13.) AB végzés.
- 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés.
- 3165/2014. (V. 23.) AB végzés.
- 3113/2016. (VI. 3.) AB végzés.
- 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés.
  
- C-283/81. Srl CILFIT v. Ministero della Sanità (1982) EU:C:1982:335, 9.
- C-393/92 Almelo önkormányzata és mások v. NV Energiebedrijf Ijsselmij (1994) EBHT I-1477.
- Divasga v. Spanyolország (No. 20631/92).
- Repcevirág Szövetkezet v. Magyarország ügyben (no. 70750/14).
  
- BVerfGE 134, 366.
- BVerfGE 142, 123.
- BVerfGE 146, 216.
- BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15.



Szerényi Gábor, Kulcslyuk