

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 26/2020. (XII. 2.) AB HATÁROZATA

a Kúria Pfv.III.22.500/2017/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon és dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Pokol Béla, dr. Salamon László és dr. Juhász Imre* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.III.22.500/2017/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság (képviseli: Andreas Köhler ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Kérte az Alkotmánybíróságtól a Kúria Pfv.III.22.500/2017/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozva.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy az indítvánnyal összefüggésben az alábbiakban foglalható össze. Az indítványozó magyarországi fióktelepe közbeszerzési eljáráson nyert egy konzorcium tagjaként. A konzorcium két alvállalkozója felszámolás alá került, és az indítványozó által a felszámolási eljárás során bejelentett hitelezői követelések nyilvántartásba vételét a közös felszámolóbiztos megtagadta. Az indítványozó által tett kifogásokat követően a hitelezői igényeket nyilvántartásba vették, azonban az indítványozó költségei csak részben térültek meg. A felszámoló felhívás ellenére sem fizette meg a bíróság által megállapított költségek és az indítványozónál felmerült költség különbözetét, ezért az indítványozó a felszámoló ellen kártérítési eljárást kezdeményezett a csődeljárásról és felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (továbbiakban: Cstv.) speciális és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: régi Ptk.) általános kártérítési alakzatára hivatkozva. A bíróság első- és másodfokon is elutasította a keresetet, a felszámoló kártérítési felelősségét kár hiányában nem tartotta megállapíthatónak. Az indítványozó mindkét bírói fórum előtt indítványozta előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, a fellebbviteli eljárás során hivatkozott az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSZ.) 267. cikk (3) bekezdésére. A másodfokon eljáró bíróság elutasította az indítványt. A másodfokú bíróság álláspontja szerint a kérdések irrelevánsak a jogvita elbírálása szempontjából, mert a kártérítési igény alapja, a kár hiányzik. Utalt arra is a másodfokú bíróság, hogy az indítványozó által feltett kérdések egy része a magyar bíróság jogértelmezésének uniós joggal vagy alapelveivel való összhangjának a megítélésére vonatkozik, amely nem lehet előzetes döntéshozatali eljárás tárgya.
- [3] Az indítványozó ezt követően az alapperben másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszékkel szemben nyújtott be kártérítési keresetet elsődlegesen a régi Ptk.-ra, valamint közvetlenül az uniós jogra hivatkozva. Az indítványozó szerint a bíróság figyelmen kívül hagyta a letelepedés és vállalkozás szabadságára és a hatékony jogorvoslatra vonatkozó európai uniós jogszabályokat, mert az olyan tagállami intézkedés, amely egy másik tagállamban honos vállalkozás magyarországi fióktelepét elzárja a felszámoló jogellenes eljárása miatt az általa hitelezőként igénybe vett jogorvoslattal kapcsolatos költségei kárként való érvényesítésétől, sérti az EUMSZ. 49. cikkét, továbbá a bíróság eljárása ellentétes a vonatkozó bírósági gyakorlattal és jogirodalmi állásponttal. Az elsőfokon eljáró bíróság elutasította az indítványozó keresetét, és döntésében kifejtette azt, hogy a bírósági jogkörben okozott kár polgári jogi alakzata nem alkalmas a jogellenesnek tartott ítélettel szembeni jogorvoslatra, a téves döntés is csak akkor alapozhatja meg a kártérítési felelősséget, ha a jogalkalmazási tévedés kirívóan súlyosnak minősül, és ez az elsőfokú bíróság álláspontja szerint az ügyben nem áll fenn. A másodfokú bíróság

az elsőfokú ítéletet helybenhagyta, ítéletében kifejtette, hogy releváns uniós jogszabály hiányában az uniós jog értelmezését és alkalmazását nem látta szükségesnek. A perben eldöntendő jogkérdés az volt, hogy valamely bírósági eljárásban meg nem térült igényérvényesítési költség olyan, a régi Ptk. szerinti kárelhárítási, illetve kárnyhítési költségnek minősül-e, amely az előzményi eljárás lezárását követően önálló kártérítés iránt indított perben eredménnyel érvényesíthető. A másodfokon eljáró bíróság megállapította, hogy a perköltség és a kártérítés viszonyát illetően sem uniós jogszabály, sem az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EUB) által hozott ítélet nem született; az EUMSZ. 49. cikke pedig nem érinti a kérdést, mert önmagában az a körülmény, hogy az indítványozó Magyarországon bejegyzett fióktelepének jogvitája keletkezik más társasággal, felszámolóval vagy bírósággal, nem a letelepedés szabadságával kapcsolatos kérdés. A bíróság kifejtette azt is, hogy az indítványozó által felhívott uniós jogi elvek és a régi Ptk. kártérítési alakzata szerinti feltételek között nem áll fenn érdemi különbség. Az alapperral kapcsolatosan megállapította a másodfokú bíróság, hogy a megbízási szerződés alapján járó díj mint ellenszolgáltatás nem minősül automatikusan a régi Ptk. szerinti költségben jelentkező kárnak. A megbízási szerződések tartalmáról és megkötéséről az indítványozó felperes döntött, az abból eredő költségeit csak akkor érvényesítheti, ha azok indokoltak és szükségesek a kár elhárításához. A másodfokú bíróság szerint a félnek nincs alanyi joga meghatározott összegű perköltségre, mert a perköltség meghatározását a jogszabály – bizonyos keretek között – a bíróság mérlegelésére bízta, így az indítványozónak tisztában kellett lennie azzal a szerződés megkötésekor, hogy a megbízási díjak megtérülése bizonytalan, így azok megfizetését saját kockázatára vállalhatta.

- [4] A felülvizsgálati eljárás során eljáró Kúria hatályában fenntartotta a jogerős döntést. Az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet indokolásában a Kúria kifejtette, hogy az indítványozót az EUMSZ. szerint letelepedési jogának gyakorlása körében korlátozás nem érte, az indítványozó olyan ténybeli körülményre sem hivatkozott, amely a szolgáltatás nyújtásában korlátozta vagy akadályozta volna. Az EUMSZ. vonatkozó cikkei nem jelentenek garanciát arra, hogy az uniós jogalany más tagállamban történt letelepedését követő szolgáltatásnyújtása során nem kerülhet jogvitába a gazdasági forgalom más szereplőivel. Ezeknek a jogvitáknak a rendezésére, bírói út igénybevétele esetén az ítélethozatal rendjére, módjára, különösképpen az eljárási költségek viselésére nem tartalmaznak rendelkezéseket az indítványozó által felhívott EUMSZ. rendelkezések. Az indítványozó által felhívott *Gerard Köbler kontra Ausztria* ügy (C-224/01, EU:C:2003:513, a továbbiakban: *Köbler*-ügy) feltételeit is elemezte a Kúria a régi Ptk. tekintetében és megállapította, hogy a hasonlóságokon túl a régi Ptk. kártérítési alakzata az indítványozó számára a *Köbler*-ügynél előnyösebb feltételeket tartalmaz. A Kúria továbbá az EUB C-331/05. számú ügy elemzése alapján megállapította, hogy az indítványozó által felhívott döntés indokolásából sem következik az, hogy az uniós jog alapján a jogérvényesítési költségek önálló eljárásban érvényesíthetőek lennének. A Kúria osztotta a másodfokú bíróság megállapításait az ügy alapját képező költségek megtérítése kérdésében. A Kúria megállapította azt is, hogy a felülvizsgált ügyben nem merül fel olyan kérdés, amely az EUMSZ. 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését indokolná, mert nincs uniós tényállási elem, így ennek hiányában nem merült fel az ügyben olyan releváns, az uniós jog értelmezésére irányuló kérdés, amely az érdemi határozat meghozatalához szükséges lett volna.

- [5] 3. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. Az alkotmányjogi panasz kimerítően tartalmazza a korábbi bírósági eljárásokban tett indítványozói beadványokat és nyilatkozatokat, valamint az ügyben eljáró bíróságok döntéseinek indokolását. A Kúriának a Fővárosi Ítéltábla döntését helybenhagyó felülvizsgálati döntése az indítványozó szerint sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, mely szerint a törvény előtt mindenki egyenlő. Valamint a Kúria döntése sérti az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát.
- [6] Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményezi a Kúria azon jogértelmezése, mely szerint annak ellenére, hogy az indítványozó egy németországi székhelyű jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság magyarországi fióktelepe, a jogvitáira nem az uniós jogot kell alkalmazni. Az indítványozó részletes uniós jogi joggyakorlatot bemutató indítványában kifejtette, hogy az anyavállalat németországi honossága önmagában megalapozza azt, hogy a kártérítési keresetét az uniós jogi kártérítési rezsím alapján bírálják el. A Kúria alaptörvény-ellenesen szűkítette le a letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadságának értelmezését, mert az indítványozó álláspontja szerint a más tagállamban honos cég számára korlátozást jelent az a jogértelmezés, mely a kártérítés tekintetében a tagállami jogot alkalmazza, az uniós jogi kártérítési szabályok helyett. Az indítványozó szerint ez önkényes félreértelmezése a tényállásra irányadó uniós jogszabályoknak és az EUB joggyakorlatnak. Az indítványozó szerint szintén az Alaptörvény

XV. cikk (1) bekezdésének a sérelmét valósítja meg az a kúriai jogértelmezés, mely az ügyre irányadó uniós joggyakorlatot annak ellenére nem alkalmazza, hogy ez ellentmond az ügy tárgyához kapcsolódó kúriai joggyakorlat-elemző csoport véleményének (az indítványozó hivatkozik a Kúria „Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai” című joggyakorlat-elemző csoport véleményére), és nem az ügyre irányadó *Köbler*-ügyben foglalt feltételeket alkalmazta a bíróság, hanem a régi Ptk. 349. § (1) és 339. § (1) bekezdéseit. Végül az indítványozó szerint a kúriai jogértelmezés a teljes kártérítés elvét sérti, mert a Kúria önkényesen és elfogadható indokolás nélkül mondta ki, hogy a perköltség nem érvényesíthető kárként.

- [7] Az indítványozó szerint a Kúria ítélete az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését is sérti, mert a többször is kezdeményezett előzetes döntéshozatali kérelemnek az eljáró bíróság nem tett eleget. Az indítványozó szerint a Kúriának az EUMSz. 267. cikk (3) bekezdése alapján kötelessége lett volna az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése, mert a tényállásra kétségek nélkül az uniós jogot kellett volna alkalmazni, és az eljáró bíróságok kártérítési jogértelmezése nincs összhangban az uniós jogi jogszabályokkal és joggyakorlattal. Az indítványozó hivatkozott több irányadó EUB döntésre és részletesen elemezte ezeknek az ügygel kapcsolatos relevanciáját. Az eljáró bíróságok azzal, hogy nem kezdeményeztek előzetes döntéshozatali eljárást, elvonták az indítványozót törvényes bírójától. A tisztességes bírósági eljárás sérelmét jelenti továbbá az is, hogy a Kúria mindennemű indokolás nélkül a teljes kártérítés elvét sértő eredményre jutott felszámoló felelőssége körében, amely az indítványozó álláspontja szerint tarthatatlan, hiszen objektíve téves és önkényes jogalkalmazást valósít meg.
- [8] Az indítványozó későbbi indítvány-kiegészítésében felhívta a figyelmet arra, hogy a Kúria döntése nincs összhangban az EUB által előzetes döntéshozatali eljárásban, az alkotmányjogi panasz benyújtását követően hozott C-620/17. számú határozatával, mely határozat az indítványozó álláspontja szerint kifejezetten kimondja, hogy a megtérítendő károk közül az általa megtéríteni kért eljárási jogi költségek kizárása ellentétes az uniós joggal.

II.

- [9] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„E cikk (1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

„XXVIII. cikk (1) 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.”

- [10] 2. Az EUMSz. érintett rendelkezése:

„267. cikk Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a következő kérdésekben:

a) a Szerződések értelmezése;

b) az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése;

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

Ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni.

Ha egy tagállami bíróság előtt folyamatban lévő ügyben olyan kérdés merül fel, amely valamely fogva tartott személyt érint, az Európai Unió Bírósága a lehető legrövidebb időn belül határoz.”

III.

- [11] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során azt vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek.
- [12] Az indítványozók az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőben nyújtották be az alkotmányjogi panaszt. A támadott döntés az ügy érdemében hozott, rendes jogorvoslattal nem támadható, peres eljárásban hozott kúriai ítélet. A kérelmező alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, érintettsége – mivel a támadott ítélettel lezárt eljárásban felperes volt – fennáll, és az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére hivatkozik.
- [13] A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek részben eleget tesz, tartalmazza ugyanis azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozók indítványozói jogosultságát megalapozza (Abtv. 27. §); az eljárás megindításának indokait (a bíróságok eljárása és döntése alapvető jogok sérelmét okozta), az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő bírósági döntést (a Kúria Pfv.III.22.500/2017/7. számú ítélete); az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [XV. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés]. Az indítvány részletes indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés az indítványozók álláspontja szerint miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megállapítja, hogy az indítványozó álláspontja szerint a Kúria megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésbe foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát azzal, hogy nem tett eleget az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének és ezzel az indítványozót elvonta törvényes bírójától, valamint az ügyre nyilvánvalóan nem az alkalmazandó jogot alkalmazta.
- [14] Az indítványozó álláspontja szerint az uniós jog mellőzése miatt sérült az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésbe foglalt törvény előtti egyenlőséghez való joga. Az indítványozó a törvény előtti egyenlőséghez való jog sérelmét lényegében a Kúria ítéletének indokolásával kapcsolatban állította, az indítványozó álláspontja szerint a Kúria önkényesen és megengedhetetlenül és jogellenesen szűken értelmezte az irányadó uniós jogszabályokat, mely végeredményben az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését sértette. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó a XV. cikk (1) bekezdésének sérelmére nem adott elő alkotmányjogilag értékelhető, önálló indokolást, hanem az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés sérelmét lényegében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésén keresztül állította. Az indítvány végül kifejezett kérelmet terjeszt elő arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott bírósági döntés alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az egyéb törvényi feltételeknek megfelelő alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre utaljon. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik. A két feltétel alternatív jellegű, bármelyiknek a fennállása megalapozza a panasz befogadását [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]].
- [15] Az indítványozó által előadottak az Alkotmánybíróság megítélése szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnek fel, mert Az Alkotmánybíróság korábban már több alkalommal szembesült az előzetes döntéshozatali eljárás és a törvényes bíróhoz való jog viszonyának kérdéskörével [lásd például: 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3050/2015. (III. 2.) AB végzés, 3082/2016. (IV. 18.) AB végzés, 3250/2016. (XI. 28.) AB végzés, 3257/2020. (VII. 3.) AB határozat]. A jelen alkotmányjogi panaszban foglaltak, valamint a testület által a perben felhívott nemzeti jog és az uniós jogi érintettség kapcsán alkalmazott eltérő megközelítés [11/2020. (VI. 3.) AB határozat] új megvilágításba helyezték a bíróságok intézményesített együttműködését. Ezért az Alkotmánybíróság jelen eljárásában alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vizsgálta az előzetes döntéshozatali eljárás, valamint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog két részjogosítványa, az indokolt bírói döntéshez és a törvényes bíróhoz való jog összefüggéseit.
- [16] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával, a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [17] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [18] Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálata során először áttekintette a törvényes bíróhoz való jog főbb alkotmányos szabályait, és az előzetes döntéshozatali kezdeményezéssel kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatát, melyeket végül összevetett az alkotmányjogi panasszal.
- [19] Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot az eljárás egészének minősége alapján vizsgálja: a tisztességes eljárás (*fair trial*) „olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.” {6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95; 3128/2020. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [44]}
- [20] Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részjogosítványai közül a törvény által létrehozott bírósághoz (más néven a törvényes bíróhoz) való jog kapcsán a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatban összefoglalta az általa – a nemzetközi jog alapelveire és gyakorlatára is tekintettel – korábban, például a 36/2013. (XII. 5.) AB határozatban megtett legfontosabb elvi megállapításokat. Az itt rögzítettek szerint az Alkotmánybíróság a 993/B/2008. AB határozatában megállapította, hogy a törvényes bírótól való elvonás tilalma „»– az önkényes ügyelosztási renddel szemben – az eljárás résztvevőit megillető biztosíték, aminek csak egyik eleme a Bszi. szabályaira épülő szolgálati beosztás szisztémája. Annak megítélésekor, hogy a konkrét ügyben ki tekinthető törvényes bírónak, ugyanilyen súllyal jönnek számításba – többek között – az eljárási törvénynek a hatáskörre, illetékességre, a jogorvoslati rendre és a tisztességes eljárás követelményének biztosítására vonatkozó további rendelkezései. Az pedig éppen a törvény előtti egyenlőség érvényesülését szolgálja, hogy az említett jogszabályok mindenki számára olyan bíró közreműködését garantálják, akitől az ügy tárgyilagos megítélése nyilvánvalóan elvárható«. {Idézi a 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33]; 3128/2020. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [38]}
- Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét a törvény által felállított bíróság bírálja el. 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. Ezt az alkotmányos elvet a [...] Bszi. az Alapelvek között úgy fogalmazza meg, hogy senki sem vonható el törvényes bírójától [8. § (1) bekezdése]. Ezen túlmenően a Bszi. ismeri a törvény által rendelt bíró fogalmát, aki pedig az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró [8. § (2) bekezdés]. Az ügyelosztási rendet az objektivitás és a személytelenség biztosítása, az önkényesség kizárása érdekében előző évben állapítja meg a bíróság elnöke, amely a tárgyévben kizárólag szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból módosítható [9. § (1) bekezdés] {36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]}.” {21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [75]–[76]; 3128/2020. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [38]} Az indítvány tartalmilag az eljáró bíróság ítéletének indokolását tartja – különböző okokból – alaptörvény-ellenesnek.
- [21] Az Alkotmánybíróság utal az indokolt bírói döntéshez való jog tekintetében folytatott gyakorlatának fontosabb elveire, amelyeket a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban foglalt össze. Eszerint az indokolt bírói döntéshez fűződő jog az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljárás alkotmányos követelményrendszerén belül jelentkezik. Az alkotmányos előírás elsősorban az eljárási törvényekben foglaltak szerint kötelezheti a bíróságot a döntésének alapjául szolgáló indokok bemutatására. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabályát mindig együtt olvassa a jogvita jellege, és az adott ügy típusa által kijelölt konkrét eljárásjogi szabályokkal. Az Alkotmánybíróság tehát a rendes bíróságoktól eltérően nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon {3127/2019. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [29]}. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik „a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem a szubjektív elvárásait is kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása” {3169/2019. (VII. 10.) AB határozat, Indokolás [32], vö. 3107/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [38]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]}. Az indokolási kötelezettség mindössze azt az elvárást támasztja a bírósággal szemben, hogy a döntés indoko-

- lásának az ügy érdeme szempontjából releváns kérdésekre kell kiterjednie és nem minden egyes részletre [3169/2019. (VII. 10.) AB határozat, Indokolás [32]; 3159/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [31]].
- [22] Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét abban látta, hogy az eljáró bíróság nem tett eleget az előzetes döntéshozatali eljárás-kezdemenyyezési kötelezettségének. Az Alkotmánybíróság az eddigi gyakorlatában már vizsgálta az előzetes döntéshozatali eljárás jellemzőit. A 26/2015. (VII. 21.) AB határozatban (továbbiakban: Abh.) az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a magyar bíróság előzetes döntéshozatali eljárási kötelezettsége „az Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikkéből, másrészt az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdéséből fakad” (Indokolás [15]). Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az EUMSz. a tagállami bíróságok és az EUB között teremt kapcsolatot, a peres felek ugyan indítványozhatják előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, de az eljáró bírónak diszkrecionális joga van annak eldöntésére, hogy megkeresi-e az EUBot. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése a bíróság számára lehetőség, azonban az EUMSz. 267. cikk (3) bekezdése alapján, ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az EUBhoz fordulni (Abh., Indokolás [17]–[23]).
- [23] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította, hogy azt a „bíróságot tekinti az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére köteles bíróságnak, amelynek ügydöntő határozata ellen nincs helye további hazai jogorvoslatnak” (Indokolás [26]). Az eljáró bíró előzetes döntéshozatali kezdeményezését illetően pedig megállapította, hogy „[a]z Alkotmánybíróság e tekintetben osztja a Bíróság álláspontját, azaz az előterjesztési kötelezettséget nem tekinti automatikusnak és feltétlennek. A tagállami bíró mérlegelési jogkörébe tartozik tehát annak eldöntése, hogy előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményez, avagy sem.” (Abh., Indokolás [29]) Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az eljáró bíróság elutasító döntése az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről csak indokolt döntésben lehetséges, ugyanis ennek hiánya felveti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét. „Az Alkotmánybíróság álláspontja 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 legkésőbb az ügydöntő határozatban meg kell indokolnia. Az indítványozó peres fél ugyanis joggal számíthat arra, hogy az ügye kapcsán felmerült és annak eldöntése szempontjából releváns közösségi jogi probléma a Bíróság elé kerül. Ennek elmaradása érdemi kihatással lehet a jogvita végeredményére, ezért a bíróság köteles megindokolni az indítvány elutasítását, mivel egyrészt ez garantálja, hogy megalapozott döntést hozott a kezdeményezés tárgyában, másrészt a peres fél innen ismerheti meg a döntés okát.” (Indokolás [60]) Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezési kötelezettség tárgyában tehát az eljáró bíróság indokolt döntést köteles hozni [3082/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [36]–[37]; 3003/2017. (II. 1.) AB határozat, Indokolás [27]–[30]; 3142/2019. (VI. 13.) AB határozat, Indokolás [15]–[16]].

V.

- [24] Az előzetes döntéshozatali eljárás az európai bírósági intézményesített együttműködés része. Az EUMSz. kötelezően írja elő meghatározott esetekben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtását, és ez egy kötelező párbeszédet hoz létre az uniós jogot alkalmazó tagállami bíróság és az EUB között. Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat alapján „kiemelt jelentőségűnek tartja az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszédet [vö. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat]” (Indokolás [33]). A 2/2019. (III. 5.) AB határozat az uniós és a tagállami jog viszonyával kapcsolatban állapította meg, hogy „[v]élelmezhető ugyanis, hogy mind az uniós jog, mind az Alaptörvényen alapuló nemzeti jogrendszer az E) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott célokat hivatottak megvalósítani. Erre tekintettel az »európai egység megteremtése«, az integráció nem csupán politikai szervek számára jelöl ki célt, hanem a bíróságok és az Alkotmánybíróság számára is, amelynek az »európai egységből« a jogrendszerek harmóniája és koherenciája következik alkotmányos célként” (Indokolás [37]). Az alkotmányos párbeszéd mint eszköz alkalmas arra, hogy a tagállami jog és az európai jog *sui generis* jellegét [vö. 3241/2019. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [18]] egyaránt garantálja; és képes lehet arra, hogy konkrét helyzetekben egyensúlyt teremtsen a tagállami alkotmányjog integráció által érinthetetlen magja és az EUB által kidolgozott alkalmazási elsőbbséggel bíró európai jog között. A kölcsönös és egymás érveire nyitott fenti bíróságok közötti párbeszéd nélkül sem a tagállami alkotmányjog sem az európai jog *sui generis* jellege nem garantálható.

- [25] Az Alkotmánybíróság ebben az intézményesített együttműködésben nem foglalhat el semleges álláspontot. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja”. Az EUB az Európai Unió intézményrendszerének a része, az uniós jog hatékony érvényesülését ugyanakkor nemcsak önmaga, hanem az egyes ügyekben, az eljáró bíróság által alkalmazott uniós normákon keresztül a tagállami bíróságokkal együtt biztosítja. Az egységes értelmezés a hatékony jogvédelem garanciája, és ennek szükségképpeni eleme azon eljárás normatív szabályozása, amely biztosítja az értelmezési kérdések egységesítésének eszközét. Az intézményesített együttműködésben való részvétel, melyet mind az Alaptörvény E) cikke, mind az EUMSz. 267. cikke rögzít, a rendes bíróság – és az EUB gyakorlata alapján bíróságnak elismert intézmény [vö. C-393/92 *Almelo önkormányzata és mások v. NV Energiebedrijf Ijsselmij* (1994) EBHT I-1477.] – feladata.
- [26] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Alaptörvény fenti értelmezéséből levezethető az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési jogosultsága is, így különösen 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. E körben irányadónak tekinthető a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata [vö. BVerfGE 134, 366 és BVerfGE 142, 123; BVerfGE 146, 216 és BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 – 2 BvR 859/15.*]
- [27] Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az EUB-nál kezdeményezhető előzetes döntéshozatali eljárás és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésben foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog egyik részjogosítványa, a törvényes bíróhoz való jog milyen viszonyban állnak egymással. Az indítványozó álláspontja szerint az eljáró bíróság döntése elvonta őt törvényes bírójától, így sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való joga. Az Alkotmánybíróság fentiekben idézett gyakorlatából kitűnik, hogy a törvényes bíróhoz való joggal összefüggésben a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat döntően a hazai bíróságok közötti hatásköri és illetékességi, valamint az ügyelosztási szabályok kapcsán fogalmazott meg alkotmányossági szempontokat. Az 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 eljáráson 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.
- [28] 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 Alkotmánybíróság korábban már erre a kérdésre – igaz más kontextusban – rámutatott, és az Abh.-t követően az Alkotmánybíróság felhívása alapján a jogalkotó módosította az eljárási törvényeket. A módosított szabályok szerint, amennyiben az utolsó fokon eljáró bíróság határozott az előzetes döntéshozatali kérelem benyújtásáról, a döntését indokolnia kell. 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. Az Alkotmánybíróság továbbá megjegyzi, hogy az eljáró bíróság előzetes döntéshozatali kezdeményezéséről szóló döntése nem megfelelő indokolásával a bíróság az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésben foglalt intézményi kötelezettségének sem tesz eleget. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben biztosított hatáskörében eljárva vizsgálja az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről hozott döntés alkotmányosságát, és ezzel a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítása mellett, az Alaptörvény E) cikkeből eredő intézményi felelősségét is teljesíti.
- [29] Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése szakjogi kérdés (BH2018. 312., BH2016. 338.), de mint minden bírói döntésnek, meg kell felelnie az Alaptörvény követelményeinek. Az Alkotmánybíróság ezen eljárása

körében sem működik szuperbírósként, vagyis az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének általános felülvizsgálati szerveként, így az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének szakjogi kérdéseiben nem foglal állást a korábban kialakított gyakorlatának megfelelően {Abh., Indokolás [60]; 3257/2020. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [44]}. Az Alkotmánybíróság „nem tekinti feladatának a bírósági jogalkalmazás felülvizsgálatát, csupán annak alkotmányos kereteinek betartását ellenőrizni”. {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [29]} Ugyanakkor az Alkotmánybíróság emlékeztet a 11/2020. (VI. 3.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelményre: a bíróság európai uniós jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazását nem mellőzheti. Az alkalmazandó jog kérdésében a bíróság feladata a döntés. Az eljáró bíróság az előzetes döntéshozatali kérelem tárgyában indokolt döntést köteles hozni, ugyanakkor nem köteles az előzetes döntéshozatali eljárást automatikusan kezdeményezni, ez alól az EUB is állapított meg kivételeket a *CILFIT-ügyben* (C-283/81 Srl *CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA kontra Egészségügyi Minisztérium*). Az eljáró bíróság, amennyiben a *CILFIT-ügyben* kidolgozott kritériumok valamely esete fennáll az ügyben, és ennek indokát adja a döntésben, a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelme nélkül juthat arra az álláspontra, hogy nem kezdeményez előzetes döntéshozatali eljárást.

- [30] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy más tagállamok alkotmánybíróságai a szakjogi kérdések értelmezésének tiszteletben tartása mellett vizsgálják az előzetes döntéshozatali kérelmekről szóló döntés alkotmányosságát. A német Szövetségi Alkotmánybíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az előzetes döntéshozatalról szóló döntés nem lehet értelmezhetetlen és nyilvánvalóan tarthatatlan, a bíróságnak fel kell tárnia és értékelnie kell az ügyre irányadó uniós jogot [BVerfGE 82, 159 <194>, 1 BvR 1159/08 -, Rn. 4]. Az osztrák Alkotmánybíróság is vizsgálja az előzetes döntéshozatali eljárásról hozott bírósági döntés indokolását, és alkotmányellenes a döntés, amennyiben az ügy szempontjából releváns uniós jogi kérdés értelmezésének kétsége esetén a bíróság nem kérelmez előzetes döntéshozatali eljárást [VfGH 27. 06. 2012, 2.5. pont; U 330/12; vö. VfGH 11. 12. 1995, B 2300/95]. A szlovák Alkotmánybíróság szintén a bírói döntés indokolását vizsgálja, hogy kellően reflektált-e az uniós jogi értelmezési kérdésre, és nem sérült-e a felek tisztességes eljáráshoz való joga [III. ÚS 388/2010, II. ÚS 381/2018, II. ÚS 792/2016], melyhez hasonló gyakorlatot folytat a cseh Alkotmánybíróság is [II. ÚS 4225/16, 26 September 2017, ÚS 1009/08, 8 January 2009 és Pl. ÚS 50/04, 8 March 2006]; továbbá a szlovén Alkotmánybíróság is az uniós jogi kérdésre irányadó indokolás alapján állapítja meg a döntés alkotmányellenességét, ha a felek alapjogai sérültek az előzetes döntéshozatali kötelezettség nem teljesítése miatt [Up-1056/11, 21 November 2013; Up-561/15, 16 November 2017].
- [31] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában és az alapperben, valamint a támadott ítéletekkel érintett perben az uniós jog alkalmazásának mellőzését sérelmezte. Alkotmányjogi panaszában előadottak szerint az eljáró bíróságok megsértették a tisztességes eljáráshoz való jogát, mert nem tettek eleget az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének.
- [32] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria részletes indokolását adta annak, hogy indítványozó ügyében mely jogszabályt kell alkalmazni. A Kúria ítéletében részletesen indokolta azt, hogy az EUMSz. 49. cikk és 54. cikk (2) bekezdése alapján az indítványozó által sérelmezett ítélet a letelepedés jogának gyakorlásában személyét nem korlátozta és gazdasági tevékenységét zavartalanul folytathatta. A Kúria ezen túlmenően kitért arra, hogy Az Európai Unióról szóló Szerződés 19. cikk alapján a tagállam által biztosított hatékony jogvédelem érvényesült, az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek tartott eljárásban is (Kúria ítélete, Indokolás [30]–[33]).
- [33] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a bíróság megvizsgálta az indítványozónak azt a kérelmét is, hogy előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezzen az EUB előtt, azonban azt nem látta szükségesnek. A bíróság ítélete e körben részletes és kimerítő indokolást tartalmaz. Az indokolás a támadott ítéletben részletes érvelést tartalmaz arra nézve, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásban feltenni kívánt kérdés a jogvita szempontjából irreleváns. A Kúria azért tartotta az uniós jog értelmezésére irányuló kérdést irrelevánsnak, mert a jogvita elbírálására az uniós jog nem irányadó, így nem is lehet értelmezésre szoruló kérdés. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az indítványozó érveire a Kúria részletes indokolást tartalmazott, amikor az uniós jogszabályok mellett az EUB döntéseit is az ügyre vetítve részletesen elemezte (Kúria ítélete, Indokolás [34]–[35], [38]).
- [34] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapítja, hogy a bíróság nem sértette meg az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát, amikor nem kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást, mert indokolásában megállapította az EUB *CILFIT-ügyben* alkalmazott kritériumokkal (10. bekezdés) összhangban, hogy a jogvita elbírálásához az uniós jog értelmezése nem szükséges, azaz irreleváns. Ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét nem állapította meg, és az indítványt elutasította.

VI.

- [35] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján elrendelte határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Budapest, 2020. november 10.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [36] Egyetértek az alkotmányjogi panasz elutasításával, és annak indokaival is, ugyanakkor fontosnak tartom az alábbiak kiemelését.
- [37] 1. Az EUB következetes értelmezése szerint az előzetes döntéshozatali eljárás az EUB és a nemzeti bíróságok közötti együttműködés eszköze, amelynek keretében az EUB a nemzeti bíróságok számára az uniós jog olyan értelmezését nyújtja, amely szükséges az előttük folyamatban lévő ügyek eldöntéséhez (lásd többek között a C-231/89. számú *Gmurzynska-Bscher*-ügyben hozott ítélet 18. bekezdését és a C-314/96. számú *Djabali*-ügyben hozott ítélet 17. bekezdését). Ebből következően az EUMSz. 267. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az EUB hatásköre arra terjed ki, hogy valamely uniós jogi norma értelmezését megadja. Nem terjed ki ugyanakkor az EUB hatásköre annak vizsgálatára, hogy a nemzeti bíróságoknak az előttük folyamatban lévő ügyben milyen feltételekkel kell vagy lehet alkalmazniuk az uniós jogot (C-137/08. számú *VB Pénzügyi Lízing Zrt.*-ügyben hozott ítélet 44. bekezdés). Az EUB hangsúlyozta azt is, hogy nincs hatásköre arra sem, hogy megítélje az uniós jogi szabályozás és a nemzeti jog rendelkezéseinek összeegyeztethetőségét (C-128/88. számú *Di Felice*-ügyben hozott ítélet 7. bekezdés). Az EUB kiemelte azt is, hogy ebben az eljárásban nem feladata, hogy értelmezze a nemzeti jogot (C-52/76. számú *Luigi Benedetti*-ügyben hozott ítélet 25. bekezdés).
- [38] Az Európai Unió tagállamai az alapító szerződések aláírásával a lojális együttműködésre vállaltak kötelezettséget, és ennek keretében arra: „A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.” [EUMSz. 3. cikk (3) bekezdés 3. mondat] Az előzetes döntéshozatali eljárás ehhez az együttműködéshez nyújt segítséget azáltal,

hogy lehetővé teszi az uniós jogi normák autentikus értelmezését a tagállamok bíróságai előtt folyamatban lévő eljárásokban.

- [39] A fentiekből következően megállapítható, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás célja, hogy biztosítsa az uniós jogi normák egységes értelmezését a tagállami bíróságok gyakorlatában. Nem célja ugyanakkor az eljárásnak, hogy az EUB állást foglaljon az uniós jog és a nemzeti jog összeegyeztethetőségéről, vagy a nemzeti jog helyes értelmezéséről.
- [40] 2. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben elismerte, hogy az EUB törvényes bírónak minősül, és ezen keresztül az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése tárgyában hozott döntés felvetheti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének lehetőségét. Ezzel összefüggésben az alábbiak kiemelését tartom lényegesnek.
- [41] 2.1. Az EUMSZ. 267. cikke alapján a tagállami bíróságnak autonóm mérlegelési jogköre van eldönteni, hogy előzetes döntéshozatalt kezdeményez-e [C-166/73. számú *Rheinmühlen* (II)-ügyben hozott ítélet 4. bekezdés]. A tagállami bíróság ezen döntési szabadsága pedig nem kérdőjelezhető meg olyan szabályok alkalmazásával, amelyek lehetővé teszik a fellebbviteli bíróság számára, hogy az EUB előtti előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményező végzést megváltoztassa, e kezdeményezést mellőzze, és az említett végzést meghozó bíróságot a felfüggesztett nemzeti eljárás folytatására utasítsa (C-210/06. számú *Cartesio*-ügyben hozott ítélet 98. bekezdés).
- [42] A tagállami bíróságoknak tehát főszabály szerint döntési szabadsága van abban a kérdésben, hogy kezdeményezik-e az előzetes döntéshozatali eljárást. Az EUMSZ. 267. cikke ugyanakkor e főszabály mellett előírja azt is, hogy ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel értelmezési kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az EUB-hoz fordulni. Az EUB ezen rendelkezés értelmezésével összefüggésben kimondta, hogy a nemzeti fellebbviteli bíróság olyan határozatai, amelyeket a felek a legfelső bírói fórum előtt megtámadhatnak, nem olyan bíróságtól származnak, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség (99/00. számú *Lyckeskog*-ügyben hozott ítélet 16. bekezdés). Ebből következően az EUB gyakorlatában a konkrét jogorvoslati lehetőség kizártságához köti az előterjesztési kötelezettség megnyílását, és nem ahhoz, hogy az érintett bíróság határozatai ellen általában van-e helye jogorvoslatnak (C-210/06. számú *Cartesio*-ügyben hozott ítélet 75–79. bekezdések).
- [43] A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy a tagállami bíróságoknak főszabály szerint döntési szabadságukban áll az EUMSZ. 267. cikke szerinti eljárás kezdeményezéséről dönteni. Ez alól az jelent kivételt, ha a tagállami bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak, mert ilyenkor a tagállami bíróságnak kezdeményezési kötelezettsége van. A jogorvoslat lehetőségét pedig mindig a tagállam előtt folyamatban lévő konkrét ügyben kell vizsgálni.
- [44] 2.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét a törvény által felállított bíróság bírálja el. Az Alkotmánybíróság értelmezésében „[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” [36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a törvényes bíró fogalmának meghatározása során jellemzően a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) rendelkezéseiből indult ki. E szerint a törvény által rendelt bírónak azt tekinti, aki az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró [Bszi. 8. § (2) bekezdés] [például: 3001/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [45]–[46]].
- [45] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor korábbi gyakorlatában egyértelművé tette, hogy „[a]nnak megítélésekor, hogy a konkrét ügyben ki tekinthető törvényes bírónak [a bíróságok szervezetéről 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).
- [46] A fentiek alapján megállapítható, hogy azokban az ügyekben, amelyekben a jogvita érdemi eldöntéséhez valamely uniós jogi norma értelmezése válik szükségessé, az EUB törvényes bírónak minősül, és ezért az előzetes döntéshozatal kezdeményezésének megtagadása felvetheti a törvényes bíróhoz való jog sérelmét.

Azt ugyanakkor mérlegelni szükséges, hogy az adott eljárásban az eljáró bíróság döntése ellen van-e helye jogorvoslatnak, mert álláspontom szerint a törvényes bíróhoz való jog sérelme elsősorban azokban az ügyekben merülhet fel, ahol az eljáró bíróságnak kötelezettsége az EUMSz. 267. cikke szerinti eljárás kezdeményezése.

- [47] 3. Összeségében egyetértek azzal, hogy az Alkotmánybíróság az EUB vonatkozásában a törvényes bíróhoz való jog alkotmányos tartalmát kiterjesztette. Lényegesnek tartom ugyanakkor hangsúlyozni azt is, hogy az alkotmányos felülvizsgálat csak rendkívül szűk körben lehetséges. Amint azt a Kúria következetes gyakorlata (például: BH 2013.164.) is tükrözi: az alkalmazandó jogszabállyal kapcsolatos értelmezési aggályok tisztázása a jogvitát eldöntő bíró „szuverenitása” körébe tartozik, azaz a bíró egyedi ügy eldöntésében megnyilvánuló függetlenségének a része.

Budapest, 2020. november 10.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [48] Egyetértek a határozattal. Indokolása III. részéhez, valamint V. részéhez kiegészítő jellegű párhuzamos indokolást kívánok fűzni, a következők szerint.
- [49] 1. A határozat indokolásának III. részében (Indokolás [11] és köv.) az alapvető alkotmányjogi kérdésnek az Abh.-n alapuló és a jelen határozatnak az e részében néhány példával igazolt töretlen gyakorlata által kimondott, az előzetes döntéshozatali eljárás és a törvényes bíróhoz való jog viszonyában irányadó elvi tartalmú alkotmányos megállapítások érvényességét és jövőbeni alkalmazhatóságát a jelen határozat nem érinti.
- [50] A 11/2020. (VI. 3.) AB határozatban kimondott alkotmányos követelmény ugyanis az Abh.-n alapuló gyakorlatnak kizárólag az itt hivatkozott határozatban foglalt, a nemzeti jog és az uniós érintettség tárgykörében alkalmazandó továbbfejlesztését jelenti a rendelkező részében foglalt megfogalmazása szerint. Mindez a jelen határozattal együtt értelmezve megkönnyíti a bíróságok és az Alkotmánybíróságok számára az EUB mint törvényes bíróra hivatkozó panaszok vizsgálata során az alkotmányos követelmények egységes kezelését a nemzeti jog és az uniós érintettség alkalmazása tekintetében.
- [51] 2. A határozat indokolásának V. részében (Indokolás [25] és köv.) megállapítja a határozat, hogy az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséből levezethető az Alkotmánybíróság előzetes jogosultsága is.
- [52] Ezt a megállapítást természetesen nem vitatom. Szükségesnek tartottam volna azonban ezzel összefüggésben rögzíteni – az esetleges félreértések elkerülése érdekében – azt, hogy az Alkotmánybíróság a bíróságok és az EUB közötti intézményes bírósági együttműködésben jelenleg nem közvetlen résztvevő. Az Alaptörvényből eredően az Alkotmánybíróság az alkotmányvédelem legfőbb és elsődleges fóruma, szerepe tehát a törvényes bíróhoz való jog meghatározása és eldöntése során közvetett és elvi jellegű, célja az alkotmányos követelmények érvényesítésének biztosítása. Ugyanakkor közvetlen részvételéhez ez idő szerint hiányoznak a konkrét feltételek. (Így a kontradiktórius eljárás folytatásának mögöttes törvényi háttere és ebből következően annak uniós elismerése, valamint az uniós jog vizsgálatát kizáró saját ítélkezési gyakorlata.) Ezek a feltételek szükség esetén, ideértve elsődlegesen a jogalkotó szándékát, természetesen megteremthetők, ennek alkotmányos akadálya nincs.

Budapest, 2020. november 10.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [53] 1. Alapvetően egyetértek a határozat azon elvi konklúziójával, miszerint más európai alkotmánybíróságokhoz hasonlóan, a lojális együttműködés uniós elvére figyelemmel a magyar Alkotmánybíróság fordulhat előzetes döntéshozatali kezdeményezéssel az EUB-hoz. Annak ellenére támogattam a határozat rendelkező részét, hogy a jelen ügy megoldása nem vetette fel az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének szükségességét. Mindazonáltal a többségi határozat indokolása – véleményem szerint – több releváns kérdést is nyitva hagyott, amelyekre a későbbiekben feltétlenül választ kell majd adnia a testületnek.
- [54] Ilyen kérdésnek tekintem azt, hogy az Alkotmánybíróság mely hatáskörének gyakorlása során kerülhet sor előzetes döntéshozatal kezdeményezésére, illetve, hogy az előterjesztés miképpen illeszthető be az Alkotmánybíróság hatályos eljárási rendjébe (figyelemmel például az Abtv. 60. §-ára is).
- [55] További nyitva hagyott kérdés az is, hogy az előzetes döntéshozatal kezdeményezése az Alkotmánybíróság számára csupán lehetőség, avagy kötelezettség is egyben. Ebben a körben tekintettel kell lenni arra, hogy a nemzeti jogrend oldaláról a jogintézmény alkotmányos alapja az Alaptörvény E) cikke, az intézmény konkrét anyagi jogi és eljárási jogi szabályait az EUMSz. 267. cikke rögzíti. Mindezek mellett utalni kell arra is, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciót tölt be {6/2020. (III. 3.) AB határozat, Indokolás [117]} és a további jogorvoslat az indítványozó számára már nem áll rendelkezésre. E szempontok vizsgálata pedig befolyással bír nem csupán az Alkotmánybíróságnak az EUB-hoz, de a Kúriához fűződő viszonyára is.
- [56] 2. 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.
- [57] Értelmezésem szerint ennek az az alapja, hogy az EUB-t az uniós jog értelmezésére vonatkozó monopóliuma és az érvényességi kérdések eldöntésével kapcsolatos hatásköre teszi – az Alaptörvény hatálya alatt – törvényes bíróvá. A tagállami bíró viszont annyiban, amennyiben uniós jogot alkalmaz az előtte folyamatban lévő ügyben, az uniós jog bírójává is egyben. Következésképpen az EUB a tagállami bíróval együtt minősül törvényes bírónak az uniós tényállási elemet felmutató ügyek eldöntésekor. Ebből a sajátosságából számomra az következik, hogy a tagállami bíró autonóm módon dönt abban a kérdésben, hogy szükség van-e az EUB megkeresésére egy konkrét ügyben, és e döntését tartalmi szempontból más bíróság nem bírálhatja felül, így az Alkotmánybíróság sem.

Budapest, 2020. november 10.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [58] Az ügyben az alkotmányjogilag jelentős kérdés és így az alkotmánybírói döntés érdemét kitevő aspektus az volt, hogy az EUB törvényes bírónak minősül-e az előzetes döntéshozatali eljárás peres felek általi kérelmezése esetén. Törvényes bírónak fogalmilag az minősül, melyet törvényi előírások és jogszabályok határoznak meg, és amelyhez így alanyi joga van az érintett félnek. Így a mostani ügyben az EUB ez alá bevonása, vagy ennek elutasítása volt az eldöntendő kérdés. Az indítványozó konkrét problémáját jelentő kúriai ítélet megsemmisítését elutasította a többségi határozat, és azt mondta ki, hogy a Kúria annak ellenére sem volt köteles felterjeszteni az előzetes döntéshozatali kérelmet, hogy döntése ellen már nincs jogorvoslat, és ezzel egyet lehetett érteni. Ám az indokolás más részein olyan érvelés is lefektetésre került, mely elismerte az EUB törvényes bírónak minősülését, és hosszabb távon ez a belső logikai ellentmondás jogbizonytalanságot hozhat létre.

Idézem: „nyilvánvalóan következik az Alaptörvény E cikk (2) bekezdéséből és az EUMSz. 267. cikkéből, hogy ha az eljáró bíróság ténylegesen kezdeményezte az előzetes döntéshozatalt, akkor ennek elbírálása során az EUB is törvényes bírónak minősül” (Indokolás [28]). Mint az érvelésből kivehető, a bíró diszkrecionális döntésétől függ, hogy előterjeszti-e az előzetes döntéshozatali kérelmet, vagy nem él vele, és így a félnek erre nincs alanyi joga. Ezért a törvényes bíró fogalmi eleme eleve hiányzik itt. E fogalmi és logikai ellentmondás azért jelenthet fokozott jogbizonytalanságot a jövőben, mert a hazai jogrend önállósága és a magyar állami szuverenitás megtartása az EU-n belüli együttműködésben a nyilvánosság előtti politikai küzdelmeken túl a jog eljárásain keresztül is állandó küzdelemben áll. Így a magyar jog és bíróságok fokozott uniós alárendelése, vagy ennek ellenállás már a bírói karon belül is törésvonalakat hozott létre. Ennek problémáit épp a határozat által is idézett 11/2020. (VI. 3.) AB határozat meghozatala kapcsán is láthattuk, és így a mostani határozatnak ez az érvelése az EUB törvényes bírónak minősítésével a bírói kar egyes tagjainak a magyar jog és állam Európai Uniónak alárendelését célzó törekvéseit erősítheti fel.

- [59] Így nem támogattam a mostani többségi határozatot, mert nem értettem egyet a határozat érvelési irányával. Ez az érvelés a hazai bíróságok EUB-t illető előzetes döntéskérési lehetőségét a törvényes bíró formulájával a diszkrecionális mérlegeléstől tendenciájában a kötelezettség felé tolja el. A határozat ezzel az érvelési irányával elfogadta az indítványozó kérelmét arra, hogy a peres felek számára hazai bíróságokon túl az EUB-t is mint az Alaptörvény által garantált törvényes bírónak kell tekinteni. Azt most tegyük zárójelbe, hogy a kúriai ítélet megsemmisítését elutasító érvelésében aztán a határozat ezt implicite vissza is vonja, hisz a későbbiekben átfogó érvelési formulaként nem a konkrét elutasítás fontos a kúriai ítélet vonatkozásában, hanem az EUB törvényes bíróként rögzítése. Ezzel az érvelési iránnyal szemben inkább azt tartottam volna szükségesnek az indokolásban rögzíteni, hogy magyar bíróság a hazai jog és az uniós jog esetleges ütközésének felmerülésekor az utóbbit megillető primátust csak akkor mondhatja ki döntésében, ha a felmerült uniós jogi rendelkezés értelme a bevett értelmezési módszerek szerint a magyar joggal ütközést egyértelművé teszi, vagy ebben az kérdésben korábban az EUB kifejezetten az adott magyar jogi rendelkezést illetően ütközést állapított meg.
- [60] Ha ez a primátus a fentiek szerint nem áll fenn az uniós jogi rendelkezés számára, akkor csak mint jogértelmezési segítő támpontot vonhatja be az érintett bíróság az uniós jogi normát, de a döntését a haza jogi rendelkezése alapján kell meghoznia. Ezt mint a minden magyar bíróság számára kötelező szuverenitás-konform értelmezés elvét a határozatunk egyértelműen levezethette volna Alaptörvény Nemzeti Hitvallás önálló magyar államiságot hirdető deklarációiból Ennek védelmében francia minta nyomán felmerülhet, hogy a szuverenitás védelmében Magyarországon is be kellene vezetni az ún. „elsőbbségi alkotmányossági eljárást” az előzetes döntéshozatal kezdeményezés viszonyában, amit az EUB 2010-ben a *Melki és Abdeli*-ügyekben (C-188/10. és C-189/10.) már megvizsgált, és helyben hagyott. De ezentúl ez következik az Alaptörvény E cikkéből is, mely alapján a 22/2016. (XII. 5.) AB döntés már kimondta uniós jogi aktusokkal szembeni alkotmánybírósági fellépés lehetőségét az alkotmányidentitás védelmére és az *ultra vires*, a hatáskörtúllépés esetén. Az előzetes döntéshozatali eljárás mint az EUB uniós aktusának előszaka bele kell hogy tartozzon az alkotmánybírósági ellenőrzési kompetenciába, így most ennek kimondása a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat pontosításaként lett volna értékelhető. Ez annál is fontosabb lenne, mert a 2013 végén megjelent kúriai elemző csoport adatai szerint Magyarországon az előzetes döntéshozatali eljárások száma kiugróan magas a többi közép-kelet-európai tagállamokhoz képest, pl. lakosságárányosan a lengyelekhez képest nyolcszoros ez a szám, de a nagyjából azonos lakosságszámmal rendelkező csehekhez viszonyítva is két és félszeres.
- [61] A többségi határozat sajnálatosan nem érintette ezeket a kérdéseket, hanem ezzel szemben a törvényes bíró formulájával az alapszerződésen túlmenően felértékelte az EUB szerepét. Ez a felértékelés szemben áll egyrészt azzal, hogy a hazai bírósági eljárási szabályozásban a felek erre irányuló javaslata felett a bíróság diszkrecionális jogkörben jogosult saját belátása szerint dönteni, de másrészt azzal is, hogy maga az EUMSz. 267. cikke is csak lehetőségként írja ezt elő az uniós tagállamok bíróságok felé, de nem kötelezettséggént. Ez a lehetőség szinten való rögzítést az említett 267. cikk (2) bekezdésében az alsóbb szintű bíróságok felé kétszeresen is kiemeli, amikor egyrészt már az odafordulás kérdését illetően is a bíró személyes belátására bízta, hogy egy kérdést odafordulásra szükségesnek ítélt-e meg, majd még egyszer a lehetőséget emeli ki, amikor úgy fogalmaz a cikk szövege, hogy ekkor a bíróság „kérheti az EUB-ot, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést”. Ez a kettős lehetőség annyiban csökken zömmel a legfelsőbb bírói fórumnál a (3) bekezdés szerint, ahol már a döntéssel szemben nincs lehetőség jogorvoslatra, hogy ilyenkor, ha értelmezése közben úgy ítéli meg, hogy egy kérdésben szükséges lenne az EUB véleménye, akkor már kötelező számára, hogy megindítsa az előzetes döntéskérési eljárást. Ám itt sem kötelező annyiban, hogy az ilyen bíróság szabad döntésétől függ az, hogy

maga értelmezi-e a felmerült uniós jogot, vagy EUB-döntést és EUB-értelmezést igénylőnek minősít-e egy adott kérdést, és ebben nem köti a peres felek esetleges ilyenfajta igénye.

- [62] Tehát az Európai Unió alapszerződése nem ír elő kötelezettséget egyetlen tagállami bíróságnak sem arra, hogy előzetes döntéskézdeményezési eljárással éljen, hanem erre csak lehetőséget teremt. Így nem lehet egyetérteni azzal a korábbi alkotmánybíróági érveléssel sem az Abh.-ban, hogy az EUMSZ. 267. cikk (3) bekezdése szerint a Kúriát a jelen esetben ún. kötelezett bírósággá teszi az előzetes döntéshozatali kezdeményezés tekintetében (lásd Abh. [21]). Ezt még azzal is súlyosbítja a jelenlegi határozati érvelés, hogy a magyar bíróságokat elzárja az uniós jog értelmezésétől, és ezt kizárólagosan a EUB monopóliumaként deklarálja: „Az EUMSZ. az EUB számára az előzetes döntéshozatali eljárásen keresztül jogértelmezési monopóliumot biztosít.” (Indokolás [28]). Ezzel szemben állítani lehet, hogy nincs ma egyetlen elfogadott jogelmélet sem Magyarországon, sem a nyugati világ egészében, mely a jogot alkalmazó bíróságoktól megvonná a jogértelmezés jogát, és azt csak egyetlen főbíróság monopóliumaként rögzítené. Itt erre azért volt most szüksége a többségi határozati indokolási érvelésnek, mert így tudta az EUB-t törvényes bíróként kimondani az uniós jog nyilvánvalóan értelmezést igénylése miatt. (Egyedi ügyben absztrakt normát ugyanis soha nem lehet értelmezés nélkül alkalmazni.) Monopóliuma miatt csak ő értelmezhet, és a magyar legfelsőbb bírói fórum sem teheti ezt meg nélküle, és így következik az ún. kötelező bíróságként minősülése. A bíróságoknak ezt az értelmezéstől elzárását azonban Magyarországon már Szabó Imre hivatalos szocialista jogelmélete sem vallotta 1960-tól az állampárti diktatúra enyhülése után (lásd részletesen ezt: Pokol Béla: A magyar jogelmélet állapotáról. Magyar Tudomány 1992/11. 1325–1335. p.) Ezt elvetve azonban az EUB-nek nem monopóliuma van az uniós jog értelmezésére, hanem csak hierarchikus elsőbbsége, ha mégis úgy dönt a hazai bíróság, hogy az ő saját értelmezése után még odafordul az EUB-hez is.
- [63] Összegezve az EUMSZ. 267. cikk értelmezését, így ennek szabályozása mellett az az alkotmánybíróági érvelés a mostani határozat indokolásában, mely az előzetes döntéshozatalra tekintettel a peres felek számára a hazai bíróságokon túl a törvényes bírónak deklarálja az EUB-t is, az eddigi szabad belátáson nyugvó diszkrecionális bírói döntést a kötelezés felé tolja el, túlmelve mind a hazai peres eljárási szabályozáson, mind az uniós alapszerződés előírásán. Ez sérti a magyar bírói kar tagjainak bírói függetlenségét, de sérti a magyar jogrend uniós jogtól való önállóságát is. Ezzel a deklarációval és érveléssel a magyar alkotmánybírói testület e határozatot megszavazó többsége az állami szuverenitásunk csökkentése felé tett egy lépést, mely még az uniós alapszerződésből sem fakadt.
- [64] Ezek a kifogások a határozat indokolásban benne levő érveléseket érintették, de különvéleményben ki kell térni arra az ügy kapcsán felmerült kérdésre, melynek fontos alkotmányjogi jelentősége van az uniós jog és a magyar jog viszonyában, ám a határozat nem bontotta ki az összefüggéseit. Ezzel a már idézett 11/2020. (VI. 3.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban korábban is foglalkoztam, és ez az uniós jog terjedelmét jelenti. Vagyis azt, hogy ha az adott esetben az uniós jogot kell a felek vitájában alkalmazni, akkor mi tekinthető uniós jognak, melynek elsőbbségét a tagállamok joga felett az európai integrációban 1964 óta már nem vitatják. Látni kell, hogy a korábbi Alkotmánnyal szemben 2012-től hatályos Alaptörvény fokozott hangsúlyt tesz a magyar államiság és a szuverenitás megőrzésére, és így annak a kérdése, hogy mi tekinthető a hazai jog felett álló uniós jognak az egyik legfontosabb aspektust jelenti az Alkotmánybírság alaptörvényi védelme számára. Egyértelmű, hogy az alapszerződésen túl e körbe tartozik az uniós rendeletek normaanyaga, melyek megalkotását a Bizottság monopoljoggal kezdeményezheti a Miniszterek Tanácsa és az együttdöntési hatáskör esetében az Európai Parlament felé, és ezek fogadják el azt. Az uniós irányelv esetében már több változás ment végbe az elmúlt ötven évben e téren, és mivel ebben a tagállamok önálló alakítási joga is benne van, így a közvetlen hatály sokéves vita tárgya volt. Az EUB ragaszkodott ehhez az 1970-es években, majd visszahátrált a tagállamok ellenállását látva, például a francia Államtanács 1978-ben egy döntésében megtiltotta a francia bíróságoknak, hogy az uniós irányelvekre alapozzanak döntéseket, és 1980-ban a francia Nemzetgyűlés az ún. Aurillac törvénymódosításban egy törvényt is elfogadott erről. Ezen túl az alapszerződés alapján a Bizottság bizonyos esetekben közvetlen hatállyal rendelkező határozatot is hozhat, mely átültetés nélkül is kötelező az érintett tagállamokban.
- [65] Az egyedi EUB-döntések azonban a felek közötti egyedi hatásaikon túl semmiképpen nem tartoznak az uniós jog fogalmi körébe, hanem a gyakorlat szerint a jelentősebb EUB eseti döntéseket a Bizottság beemeli az éppen aktuális rendelet- vagy irányelv-alkotási javaslatába, és így a másodlagos uniós jog jórészt az EUB eseti döntések kodifikálását jelenti. (Lásd ennek leírására: *Björn Schreienmacher: Vom EuGH zur Richtlinie – wie die Eu-Mitgliedstaaten über die Kodifizierung europäischer Rechtsprechung entscheiden. Transtate Working Papers*, 2014. No. 183. Bremen. 22. p.) Ám amíg ezek az eseti döntések nem mennek végig az Európai Parlament

és a Miniszterek Tanácsának jogalkotási gépezetén és kompromisszumkötési eljárásain, addig ezek nem jelentenek uniós jogot, hanem csak arra a tagállamra kötelezőek az egyedi esetben, mely tekintetében ezt az eseti döntést meghozták.

- [66] A különböző EUB eseti döntések így nem jelentenek még olyan uniós jogot, melyek kötelezők lennének Magyarországra, és melyekre a bíróságoknak a hazai jogon túl még figyelniük kellene, nem is szólva arról, hogy ezek alapján a magyar jogot félretehették. Kivéve természetesen azokat az eseti döntéseket, melyeket éppen Magyarország esetében hoztak létre. Ha ezen túlmennek a bíróságok és az EUB tetszőleges eseti döntéseit is mint általános uniós jogot fogják fel, akkor megsértve az alapszerződések tagállami döntési mechanizmusait félresöprik az Európai Parlament és Miniszterek Tanácsának garanciális kompromisszumkötési gépezetét. Ezen az úton a bíróságok az uniós jogra hivatkozva a tagállamok szuverenitását és a tagállami jogok önállóságát megsértve tendenciájában egy föderális Európát hoznának létre az állampolgári tömegek felhatalmazása nélkül.
- [67] Ki kell emelni a hazai jog Alkotmánybíróság általi védelmének fontosságát az uniós jognak alárendelni törekvő jó néhány rendes bíróság döntésével szemben, melyek az uniós alapszerződésen túl egy szélesebb uniós jog felfogást alkalmazva teszik ezt, lásd épp a már idézett 11/2020. (VI. 3.) AB határozatban tárgyalt esetet. Az elmúlt években ugyanis az Unió föderalista erői részéről az uniós jogot illetően olyan kiterjesztő felfogás is elterjedt a bírák egy része között – mind itthon, mind más tagállamokban is –, mely az alapszerződésben elismert uniós jogforrásokon túl a luxemburgi bírák egyedi döntéseit is, túlmenve azok egyedi döntési hatásain, mint általános uniós jogot igyekeznek alapul venni. Ez sérti a Magyar Állam által az Alaptörvény E cikkében vállalt alávételének terjedelmét, különös tekintettel arra, hogy e cikk (3) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy uniós jogi általános magatartási szabályt csak az alapszerződés által engedett keretek között ismer el az Alaptörvény: „Az Európai Unió joga – (2) bekezdés keretei között – megállapíthat kötelező magatartási szabályt.”
- [68] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak egyrészt fel kell lépni az ellen, hogy az uniós jogi szabályokat egyes magyar rendes bíróságok alaptörvény-ellenesen a hazai jog háttérbe szorítására használják fel, de másrészt módot kell találni arra is, hogy a luxemburgi bírák egyedi döntéseit csak ebben a státuszban engedjük hatni a magyar igazságszolgáltatásban, és ne engedjük meg ezeket általános uniós jognak felfogni. Általános uniós joggá a luxemburgi uniós bírók eseti döntései csak akkor válnak, ha annak normatartalmát a Bizottság az uniós rendeletekhez és irányelvekhez meglévő javaslati joga alapján beiktatja, és előterjesztése nyomán az arra illetékes uniós szervek elfogadják. Az az alapszerződés-ellenes – és így alaptörvény-ellenes – gyakorlat, mely az egyedi luxemburgi döntéseket is általános uniós jognak kívánja tekinteni, tulajdonképpen a tagállami miniszterekből álló uniós döntési fórumtól veszi el az uniós jogot alkotó kompetenciájuk egy részét. Ezt ismerték fel a lengyel alkotmánybírók is az elmúlt hetekben nyilvánosságra hozott döntésükben, melyben megtiltották a lengyel rendes bíróságoknak, hogy az egyedi luxemburgi döntéseket általános uniós jognak fogják fel.
- [69] Összegezve a különvéleményben kifejtett álláspontot a következőket lehet kiemelni: 1) Az Alaptörvény 28. cikke megköveteli a magyar bíróságoktól, hogy a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. 2) Az Alaptörvény E cikkéből ered végső fokon, hogy e cikk keretein belül a bíróságok kérhetik a felmerült uniós jog értelmezését az EUB-tól. 3) A gyakorlatban megmutatkozott, e kereteket túllépő előzetes döntéskérelési esetek szükségessé teszik, hogy az Alkotmánybíróság egy külön eljárásban védje ezeket az alaptörvényi kereteket, ezért felmerül, hogy a franciák „ún. elsőbbségi alkotmányossági vizsgálat” mintája nyomán nálunk is kötelezni kellene a törvényhozót alkotmányos mulasztás konstatálásával a peres eljárás módosítására azzal, hogy az előzetes döntési kérelmet a bíróság köteles az Alkotmánybíróság elé terjeszteni annak az E) cikkel összhangját illető ellenőrzésére. Ez a lépésünk csak tovább bővítené a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban már lefektetett alkotmánybírósági alaptörvény-védelmet az uniós jogi aktusok *ultra vires* kiterjesztésével és az alkotmányidentitást sértő jellegével szemben.
- [70] Az uniós jog terjedelmének alkotmánybírósági rögzítését a jelen ügy kapcsán fontosnak tartottam volna a fentiek szerint a többségi határozatban, de így legalább ebben a különvéleményben kapjon helyet, bízva abban, hogy a jövőben ez valamilyen formában bekerül a közösen elfogadott alkotmánybírósági érvelési anyagokba is.

Budapest, 2020. november 10.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [71] 1. A határozatban foglalt elutasítással nem értek egyet, mivel álláspontom szerint az indítvány olyan szakjogi, törvényességi kérdésekben kérte az Alkotmánybíróság döntését, amelyek nem indokolták az indítvány befogadását és érdemi elbírálását, valamint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem vetettek fel. Ebből következően az indítványt vissza kellett volna utasítani.
- [72] 2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódóan rámutatni kívánok arra, hogy az Alaptörvény ezen rendelkezése alanyi jogot tartalmaz. Így amennyiben megállapítható lenne a kapcsolat az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése és a peres felek törvényes bíróhoz való joga között, úgy az eljáró bíróságnak, amennyiben azt a peres fél kéri, mérlegelés nélkül kezdeményeznie kellene az előzetes döntéshozatali eljárást. A perben résztvevő feleket azonban – ellentétben a törvényes bíróhoz való joggal – nem illeti meg az előzetes döntéshozatal iránti igény alanyi jogon történő érvényesítése. Így nézetem szerint az előzetes döntéshozatali eljárással összefüggésben az EUB-t illetően hiányzik az az elem, amely a peres felek viszonylatában ezt a bíróságot (annak tagját) törvényes bíróvá tenné.
- [73] A törvényes bíróhoz való jog fogalmát – mint ahogy azt a határozat is tartalmazza – a Bszi. 8. § (2) bekezdése határozza meg („[a] törvény által rendelt bíró az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró”); e fogalommeghatározást a magyar bírósági szervezeten kívüli szervekre nem tartom értelmezhetőnek.

Budapest, 2020. november 10.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [74] Nem értek egyet a többség által támogatott határozatnak sem a rendelkező részével, sem az indokolásával.
- [75] 1. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során – valamennyi előtte fekvő ügyben, így az előzetes döntéshozatallal kapcsolatos alkotmányjogi panaszok ügyében is – következetesen tartózkodott attól, hogy kizárólagosan törvényességi-, és alkotmányjogi relevanciával nem bíró jogértelmezési kérdésekben felülvizsgálja a bíróságok határozatait. E gyakorlatból következően jelen ügyben is vissza kellett volna utasítania az indítványt, hiszen az eljáró bíróságok – így a támadott ítéletében a felülvizsgálati kérelmet elbíráló Kúria is – részletesen indokolták döntésüket. E döntések alaptörvény-ellenességét illetően kétely nem merült fel, mint ahogy – legalábbis az Alkotmánybíróság eddig konzekvens döntései alapján – megítélésem szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem vetett fel a kártérítési kereset elutasítása sem. Az indítványozó, annak reményében, hogy a felülvizsgálati döntés megsemmisítése révén megnyílik a számára kedvezőtlen döntés megváltoztatására, maga is úgy fogalmaz alkotmányjogi panaszában, hogy az Alkotmánybíróságnak a jelen eljárás keretében „lehetősége nyílna kimondani”, hogy az EUB törvényes bírónak minősül.
- [76] Az indítványozó tehát arra hívta fel az Alkotmánybíróságot, hogy változtasson eddigi gyakorlatán. Az Alkotmánybíróság többsége pedig az alkotmányos párbeszéd jegyében, megfeszítve az Abtv. 29. §-ában foglalt kereteket, eleget is tett e kérésnek – és az Abtv. 55. és 56. §-ában szabályozott külön befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével, Ügyrendjének 31. § (6) bekezdése alapján eljárva, lényegében megelőlegezve a kérdés alkotmányos jelentőségét – meggyőződésem szerint helytelenül –, a panasz befogadása és érdemi vizsgálata mellett döntött.

- [77] 2. Aggályosnak tartom a többségi határozat indokolását is.
- [78] 2.1. A többségi határozat ugyan foglalkozik a törvényes bíróhoz való jog és az indokolási kötelezettség kapcsán kimunkált alkotmánybíróági gyakorlat egyes kérdéseivel, azonban a határozat indokolásának V. részében (Indokolás [25] és köv.) a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog e két részjogositványát illetően olyan következtetésre jut, amelynek alkotmányjogi megalapozottsága a többségi határozatban nincs kidolgozva, illetve megindokolva: „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.”
- [79] Az Abh. által már kimunkált (Indokolás [60]) indokolási kötelezettségből úgy kerül előtérbe a törvényes bíróhoz való jog, hogy a többségi határozat előzetesen nem vizsgálta meg, hogy az Alaptörvény alapján mit érthetünk e vonatkozásban „bíróság” alatt, és hogyan pozicionálja mindez a jelen határozat talán két legfontosabb érintettjének – az EUB-nak és az Alkotmánybíróságnak – a tényleges alkotmányjogi helyzetét. A többségi határozat indokolása V. részében (Indokolás [25] és köv.) sommásan az EUB bíróságkénti elismerését az Alaptörvény E) cikkére, az EUMSz. 267. cikkére, és az EUB (saját) gyakorlatára alapítja. Álláspontom szerint azonban „a bíróságokról” az Alaptörvény 25–28. cikke és az e rendelkezések végrehajtására sarkalatos törvényként elfogadott Bszi. (a törvényes bíróhoz való jog tekintetében különösen annak 8–9. §-a) rendelkezik. Nem hagyható továbbá figyelmen kívül az sem, hogy maga az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában milyen kritériumrendszert munkált ki a bíróságokat illetően.
- [80] Nem lehet kétséges: az Alaptörvény által konstituált bírósági (szervezetrendszer) megkérdőjelezhetetlenül bíróság, azonban a 25. cikk (7) bekezdése lehetővé teszi, hogy egyes jogvitákban más szervek járjanak el és hozzanak döntést. Arra a kérdésre, hogy mely szervezet tekinthető ez alapján „bíróságnak”, az Alkotmánybíróság kidolgozott egy szűrőt, ami lényegében nem más, mint egy többes feltételrendszer. E szerint a testület azt a szervezetet tekinti bíróságnak, amelyet (1) törvény hoz létre, (2) igazságszolgáltatási tevékenységet végez, amelynek keretében jogszabályokat alkalmaz, (3) eljárását törvény szabályozza, (4) a végrehajtó hatalomtól független, (5) eljárása nem titkos, (6) határozata kötelező érvényű [21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [36]].
- [81] 2.2. Mivel sem az EUB, sem az Alkotmánybíróság nem végez klasszikus értelemben vett igazságszolgáltatási feladatokat, így maradéktalanul e kritériumoknak már csak ennek okán sem felelhetnek meg. Ebből pedig egyenesen következik, hogy a törvényes bíróhoz való jog nem hozható összefüggésbe az előzetes döntéshozatali eljárással (nem véletlen az sem, hogy maga a többségi határozat is a konkrét ügyben, az adott alkotmányjogi panasz kapcsán kizárólag az indokolási kötelezettség teljesítését vizsgálja). A törvényes bíróhoz való jog ugyanis csak perbíróságnál értelmezhető – és a fél, mint ezen alapjog jogosultja oldaláról – csak perbíróságnál, jogorvoslattal kérhető számon (miként a meg nem felelőnek vélt vagy meg nem felelő jogalkalmazás is). Az előzetes döntéshozatal során nem a fél, hanem a bíró kompetenciájába tartozik annak eldöntése, hogy előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményez, vagy sem. Alkotmányosan pedig az – és csak az – követelhető meg, hogy ebbéli döntését indokolja. A többségi határozat azonban ezen túllépve a következő megállapítást teszi:
- [82] „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 döntéshozatali eljárást, 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.” (Indokolás [28])
- [83] Ezt az álláspontot elfogadni nem tudom, megítélésem szerint egy nemzeti bíróság szubjektív döntése nem keletkeztethet – vagy vonhat el – a féltől alapvető jogot (hiszen a törvényes bíróhoz való jogot nem alanyi-, hanem alapjogként vizsgáljuk), ahogyan nem függhet egy ilyen bírósági döntéstől aktuálisan változóan az sem, hogy az EUB törvényes bírónak számít-e, avagy sem.
- [84] 2.3. Végül ugyancsak vitatom a többségi határozat V. részének következő megállapítását:
- [85] „Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Alaptörvény fenti értelmezéséből levezethető az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezési jogosultsága is, így különösen 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. E körben irányadónak tekinthető a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata [...]” (Indokolás [27])

- [86] Ez a meghatározás – igaz önkényesen szűkített értelmezéssel és látszólag csak a feljogosítást illetően – valóban az EUMSZ. 267. cikke szerinti kötelezett bírósággá teszi az Alkotmánybíróságot, amely az Alaptörvényből semmiképpen sem vezethető le, és azzal a következménnyel is járhat a jövőben, hogy az Alkotmánybíróságnak végső soron döntenie kell a tekintetben, hogy az Alaptörvényt védi, vagy az uniós jogot. Álláspontom szerint, ha a többségi határozatban a fentiek szerint felsorolt tárgyak (pl. területi egység, népesség stb.) bármelyikére irányuló veszélyt észlel a magyar Alkotmánybíróság, erre csakis az Alaptörvény alapján adhatja meg a megfelelő választ. Ezen alkotmányos kötelezettségének teljesítése pedig nem lehet az EUB előzetes döntéshozatali eljárásának függvénye.
- [87] A többségi határozat eltávolodik attól az alapvetéstől, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során az Alaptörvény R cikk (1) bekezdéséből kell, hogy kiinduljon, miszerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.
- [88] Erre is tekintettel határozott álláspontom, hogy más tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatára iránymutató jelleggel a magyar Alkotmánybíróság – mint a szuverén magyar állam alkotmányosságának legfőbb őre – nem hivatkozhat. Hangsúlyozni kívánom, hogy az „irányadó” jelleg többségi határozat általi elismerésének részéről történő kategorikus elutasítása nem jelenti azt, hogy egy-egy tagállami alkotmánybíróság korábbi határozataiban kidolgozott elvek, fogalmak, intézmények – amennyiben az Alaptörvénynek is megfelelnek, illetve abból is levezethetőek – ne lennének felhasználhatóak az Alkotmánybíróság által vizsgált ügyekben.
- [89] 3. Összegezve: a többségi határozat meggyőződésem szerint hibás alkotmányos és logikai érveléssel, az előzetes döntéshozatali eljárás és a törvényes bíróhoz való jog önkényes összekapcsolásával felveti annak lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság egyes kérdésekben ne az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése szerinti alaptörvényvédelmi funkcióját lássa el, hanem – akár nemzeti szuverenitásunkat is sértően – az EUB döntéseinek végrehajtójává váljon.

Budapest, 2020. november 10.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1051/2019.
Megjelent a Magyar Közlöny 2020. évi 266. számában.

