

**Balássy Ádám Miklós**  
**Előzetes döntéshozatali szűrő – de melyik?**

*Méfiez-vous des juges. Ils ont tué la monarchie ; ils tueront la République.*  
François Mitterrand

**Absztrakt**

A tanulmány az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárást a kontinentális hierarchia, szociológiai és intézmény-szociológia szempontból vizsgálja. Kiindulópontja az, hogy az „uniós jog” egységes alkalmazását szolgáló bírói párbeszéd sohasem pusztán egy aszimmetrikus kötelező konstrukció, hanem mindig intézményi közegbe ágyazott gyakorlat. Az Európai Unió Bíróságához vezető út ezért nem egyszerűen hatáskörök gyakorlási kérdés, hanem a tagállami eljárási szabályok, a hierarchia, a szervezeti „szokások” és szakmai várakozások által kifejeződött állapotként írható le.

A tanulmány e gyakorlati feltételrendszert tipologikus rendben tárja fel. Elkülöníti egymástól azokat a puha szűrőket, amelyek a bírósági munkaszervezet belső racionalitásából, az ügyteher kezelésének kényszereiből, a hierarchikus igazodás reflexeiből és a bírói reputáció megóvásának szempontjaiból fakadnak, valamint azokat a kemény szűrőket, amelyek már nem értelmezési kereteként jelennek meg, és a kérdésfeltevés lehetőségét formális eszközökkel szorítják korlátok közé. Ide sorolhatók a felsőbírósági kontrolltechnikák, az alkotmányossági elsőbbségi mechanizmusok és mindazon fegyelmi vagy személyi következmények, amelyek a kérdés előterjesztését nem nyíltan tiltják, de ténylegesen visszatartják.

Az elemzés külön hangsúlyt helyez a legújabb uniós ítélkezési gyakorlatra, mindenekelőtt arra a fordulatra, amelyben az Európai Unió Bírósága az előzetes döntéshozatali jogosultságot egyre szorosabban kapcsolja a bírói függetlenség, valamint a kinevezési legitimitás anyagi jogállamisági mércéihez. E fejlemény nyomán az EUMSZ 267. cikke már nem csupán az uniós jogértelmezésének technikájaként jelenik meg, hanem a bírói státus, a fórumhoz fordulás intézményi jogosultsága és végső soron a bírói szerepfelfogás újrendezésének eszközeként is. Ebben az összefüggésben a tanulmány a magyar jogegységi mechanizmusok és a korlátozott precedensrendszer helyét is vizsgálja, különös tekintettel arra, miként illeszkednek e konstrukciók a többszintű európai igazságszolgáltatási rendszerbe.

A záró rész azt mutatja meg, hogy a kérdésfeltevés nem redukálható egyszerű eljárásjogi mozzanatra, mert az előzetes döntéshozatal intézményi szociológiája azt tárja fel, hogy a bírói felhatalmazás nem absztrakt módon adott, hanem szervezeti viszonyok, lojalitási mintázatok és döntési kockázatok között képződik meg. Ebből következően az EUMSZ 267. cikke nemcsak az értelmezés fóruma, hanem a nemzeti bírói autonómia megőrzésének, illetve a bírói hierarchiakon belüli és azok közötti erőviszonyok átalakulásának egyik legfontosabb jogi terepe is.

## *Bevezetés*

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 267. cikke az uniós bírói együttműködés egyik legérzékenyebb intézményi csomópontja. Sajátossága abban áll, hogy formálisan nem hatáskört von el a tagállami bírótól, hanem eljárási interakciót nyit. A konstrukció logikája szerint a tagállami bíróság nem valamely hierarchikus intézményi rendben terjeszti fel az ügyet, hanem az uniós jog értelmezése érdekében kérdést intéz a kérdésbeni „törvényes bíróhoz”. E kérdésfeltevés ugyanakkor nem hierarchikus jogorvoslat, hanem olyan intézményesített együttműködés, amelyben a nemzeti eljárás tényállási és jogvita-keretei, valamint az Európai Unió Bíróságának értelmező funkciója egymásra épülve szolgálják az uniós jog egységes alkalmazását. A szakirodalom ennek megfelelően az EUMSZ. 267. cikket az uniós igazságszolgáltatási rend egyik szerkezeti kulcselemeként írja le, amely egyszerre biztosítja az egységes értelmezést és a tagállami bíró számára a döntéshozatalhoz szükséges értelmezési kapaszkodókat. A jelen tanulmány kiindulópontja mégsem az intézmény „normatív önképe”, hanem annak gyakorlati feltételezettsége. A kérdés nem az, hogy az EUMSZ. 267. cikk elvontan milyen szerepre hivatott, hanem az, hogy a tagállami eljárási rendek és gyakorlati rutinok mennyiben teszik ténylegesen elérhetővé és vállalhatóvá a kérdésfeltevést. Az elmúlt évek elemzése arra utalnak, hogy több tagállamban a jogszabályi környezet, a bírósági szervezet belső működése, valamint a felsőbbirósági kontrolltechnikák együtt olyan hatást válthatnak ki, amely a kérdésfeltevés költségeit növeli, időbeli kockázatait fokozza, vagy intézményi értelemben kényessé teszi. Ilyen esetekben az EUMSZ. 267. cikk nem formális tilalom miatt sérül, hanem azért, mert a hozzáférés feltételei a gyakorlatban elnehezülnek.

Kiemelendő az a folyamat, amikor az eljárási akadály fokozatosan intézményi szokássá alakul. Bizonyos jogrendszerekben megfigyelhető, hogy az Európai Unió Bírósághozfordulás nem a rendes bírói együttműködés mindennapi részének, hanem kivételes, külön igazolást igénylő lépésnek tűnhet. A jelenség hátterében állhatnak szervezeti racionalitások, az eljárások gyorsításának igényei, továbbá a jogegység tagállami biztosítására törekvő felsőbbirósági gyakorlatok is. Mindezek összességükben olyan intézményi környezetet teremthetnek, amelyben a kérdésfeltevés belső igazolási terhe megnő, és ez a bírói döntéshozatalt a nemzeti értelmezési keretek felé tereli akkor is, amikor az EUMSZ. 267. cikk szerinti út az uniós jog egységesülését szolgálná. Még érzékenyebb a helyzet ott, ahol a visszatartó hatás fegyelmi, státusz- vagy karrierkockázatokkal kapcsolódhat össze. A bírói függetlenség eljárási oldala nem merül ki a külső befolyás tilalmában, hanem magában foglalja azt is, hogy a bíró az érveléshez tartozó eszközöket ténylegesen használhatja anélkül, hogy ezért szervezeti retorziótól kellene tartania. Ha a kérdésfeltevés gyakorlása a bíró számára személyes kockázattal terhelődik, akkor az EUMSZ. 267. cikk szerinti együttműködés funkciója gyengül, és nő annak esélye, hogy az uniós jog tagállami értelmezése széttartó pályákra kerül

E problémák feltárása során különbséget szükséges tenni a jogszabályi természetű, valamint a bírói gyakorlatban kikristályosodó akadályok között. Előbbiek körében vizsgálhatók

például azok a nemzeti szabályok, amelyek a kérdésfeltevés eljárási rendjét indokolatlanul szűkítik, vagy a bírói kezdeményezés útját olyan köztes aktusokhoz kötik, amelyek a kezdeményezés érdemi autonómiáját csökkentik. Utóbbiak körében pedig azok a rutinok és felsőbbbírói minták elemezhetők, amelyek a kérdésfeltevést ritkítják, visszavonásra ösztönzik, vagy az uniós jogi relevanciát az ügyértelmezés szintjén teszik láthatatlanná. Azt is láthatóvá teszi, hogy az EUMSZ. 267. cikk gyakorlati szűkítése rendszerint több tényező eredője, és a normaszöveg, az intézményi beidegződés, valamint a bírói önértelmezés együttese alakítja.

## **I. A puha szűrők szerkezete az EUMSZ 267. cikk összefüggésében**

Az EUMSZ 267. cikkével összefüggő tagállami korlátozások elemzésekor félrevezető volna kizárólag a formális, tételes jogi akadályokra összpontosítani. A tényleges visszatartó erő nem mindig a normaszövegben jelenik meg. Sokkal gyakrabban a bírósági szervezeten belüli munkakultúrában, a hierarchikus igazodás reflexeiben, a munkateher-elosztás technikáiban, valamint a bírói karrierpályát övező kimondott vagy kimondatlan kockázatokban. Ezek a tényezők önmagukban többnyire nem teszik jogilag lehetetlenné az előzetes döntéshozatali kezdeményezést, mégis oly módon terelik a bírói döntést, hogy az EUMSZ 267. cikkében biztosított együttműködés kivétellé, sőt olykor intézményi devianciává válik. Ilyenkor a szűrő nem az eljárási jogban, hanem a bírói habitusban működik. Ebből következően a „puha szűrő” nem kevésbé veszélyes a nyílt tilalomnál, hanem éppen alattomosabb annál, mert formálisan érintetlenül hagyja az Európai Unió Bírósági párbeszéd lehetőségét, miközben a gyakorlatban devalválja annak használatát. Ezt a problémát a szakirodalom az alsóbb fokú bíróságok és a felsőbb fórumok közti erőviszonyok, valamint a referencia elleni közvetett visszatartó mechanizmusok felől egyre élesebben írja le. Graham Butler például kifejezetten arra mutat rá, hogy a felsőbb bírósági beavatkozás vagy annak pusztán lehetősége is olyan visszatartó hatást kelthet, amely a bírókat már a kérdésfeltevés mérlegelésétől is eltérítheti.

### **I.1. Hierarchia**

A kontinentális jogrendszerekben a bírósági szervezet alapvetően hierarchikus rendben működik, amelyben a jogegység, a felsőbbbírói orientáció és a belső intézményi fegyelem kiemelt értéknek számít. E közegben az előzetes döntéshozatali eljárás könnyen úgy jelenhet meg, mint olyan eszköz, amely nem a tipikus ítélkezési gyakorlat szerves része, hanem atipikus és potenciálisan a belső hierarchiát megkerülő manőver. Ebből következőleg a bíró nem feltétlenül azért tartózkodik a Európai Unió Bíróságához fordulástól, mert az bármely formális szempontból korlátozott lenne, hanem azért, mert a szervezeti reakciók azt *inszinuálják*, hogy a „bíró” először a nemzeti jogon belül – a felsőbb fórumok gyakorlatához igazodva – igyekszik megoldani az ügyet, és csak végső

esetben *externalizálja* a konfliktust az Európai Unió Bírósága felé. Ebben az értelemben a „szűrő-attitűd” nem egyszerűen szakmai megítélés kérdése, hanem intézményi rend. A kérdés azonban ennyiben nem áll meg, mert a hierarchia teremtő elvet ölel magában. Maga a szó is erre figyelmeztet, hiszen a görög *hieros* és *arkhé* nyomán nem egyszerű uralmi láncot, hanem olyan rendezett elsőbbségi rendet jelent, amely a közösség belső összetartását és irányát biztosítja. Ebben az értelemben a tagozódás nem lehet torzulás, hanem az intézményes test szerves és megbonthatatlan rendjének feltétele. A túlzottan laza referencia-gyakorlat ugyanis valóban alkalmas lehet arra, hogy az ügyben eljáró bírák a rendes jogorvoslati és jogegységi mechanizmusok helyett közvetlenül Európai Unió Bíróságához vigyenek olyan kérdéseket is, amelyek mögött valójában nem differenciálódott uniós jogértelmezési dilemma, hanem a felsőbb bírói fórumokkal szembeni intézményi távolságtartás, szakmai önállóság demonstrálása vagy presztízsjellegű ellenállás húzódik meg. Ilyenkor az előzetes döntéshozatal szerepe elmozdulhat az uniós jog egységének őrzésétől, és a nemzeti bírói hierarchián belüli strukturális feszültségek közvetítő közegévé is válhat. E nézőpontból az ilyen igény nem eleve kifogásolható. Nem szűrésről van szó, hanem a bírósági szervezeten belül érvényesülő belső elsőbbség elvének fenntartásáról. Ez az elsőbbség a bírók között nem személyi alá-fölérendeltséget jelent, hanem a bírósági működésből szükségszerűen fakadó szerkezeti hierarchiát. E rendeltetés mellett az előzetes döntéshozatal nem szolgálhat a belső bírói konfliktusok kikerülésére, hanem rendeltetészerűen csak akkor indokolt, ha az uniós jog egységes értelmezése ezt ténylegesen megkívánja.

Ezzel együtt a hierarchia mindig kétélű. Amíg a hierarchikus önmérséklet a referencia az indikációnak megfelelő használatát szolgálja, addig összeegyeztethető az EUMSZ 267. cikk logikájával. Ha azonban a felsőbbbírói tekintély, az intézményi lojalitás vagy a belső szervezeti fegyelem olyan erős, hogy az alsóbb fokú bíró már akkor sem fordul a „törvényes bíró” felé, amikor az uniós jog ténylegesen ezt kívánna meg, akkor ez az attitűd puha szűrőből az EUMSZ. 267. cikk tényleges kiüresítésének eszközévé válik. Ezen megfontolás alapján ugyanakkor probléma nem a szűrés pusztá léte lenne, hanem annak mértéke és iránya. A helyes egyensúly ott keresendő, ahol a referencia nem alakul át sem a belső bírói autonómia – intézményfüggetlen – parttalan érvényesítésének eszközévé, sem a felsőbbbírói hierarchia hallgatólagos vétőjének tárgyává.

A skandináv, ezen belül a dán jogi kultúrában hagyományosan erősebb a törvényhozó iránti lojalitás, visszafogottabb a bírói aktivizmus, és óvatosabb a bíróságok viszonya a szupranacionális bíráskodáshoz.<sup>1</sup> Ebből következően az előzetes döntéshozatal nem a tipikus ítélezés természetes kiterjesztéseként, hanem inkább atipikus eszközként jelenhet meg, amelyhez a bíró csak akkor nyúl, ha a nemzeti jogon belüli megoldás már nem látszik fenntarthatónak. Ezt a képet erősíti az a szakirodalmi megfigyelés is, amely szerint az északi bíróságok európai részvételét általában visszafogottabb, szelektívebb és kevésbé aktivista bírói magatartás jellemzi, mint amit a klasszikus integrációs narratívák feltételeznének. Ebben az értelemben a dán modell a kontinentális és északi jogrendszerek egyik strukturális feszültségét teszi láthatóvá, vagyis azt, hogy az uniós bírói párbeszéd decentralizált logikája miként ütközik a nemzeti bírói önfegyelem, a hierarchikus koherencia és a jogrendszer-védelmi reflexek világával.<sup>2</sup>

## I.2. Idő

Az első „puha szűrő” a bírósági munkaszervezet racionalitásából fakad. A legfelsőbb bíróságok túlterheltsége, az ügyhátralék csökkentésének szervezeti kényszere és az eljárási idők politikai érzékenysége olyan környezetet teremt, amelyben a referencia könnyen „megterhelő” eljárási lépéssé válik. Nem azért, mert az korlátozott lenne, hanem mert szervezetszociológiai értelemben nem kívánatos. *Emiliou főtanácsnok a Kubera* ügyben éppen e kérdéskör kapcsán elemezte a legfelsőbb bíróságok nemzeti szűrőmechanizmusait.<sup>3</sup> Az indítvány lényege az, hogy a nemzeti szűrők önmagukban nem szükségképpen ellentétesek az uniós joggal, de csak addig, ameddig nem üresítik ki az EUMSZ. 267. cikk harmadik bekezdésben foglalt kötelezettséget.<sup>4</sup> Ha ugyanis a legfelsőbb bíróság a felülvizsgálati kérelem nemzeti szűrési mechanizmusa mögé rejti azt, hogy az ügyben felmerülő uniós jogkérdést nem kívánja az Európai Unió Bírósága elé vinni, akkor a szervezeti hatékonyság logikája az EUMSZ. 267. cikk harmadik bekezdéséből fakadó kötelezettség helyébe lép. *Emiliou* indítványának lényege az, hogy a végső fokon eljáró bíróságot az EUMSZ. 267. cikkből fakadó kötelezettség a felülvizsgálati engedély iránti kérelem vizsgálati szakaszában sem hagyja érintetlenül. Ha a fél kifejezetten uniós jogi kérdést vet fel és referencia kezdeményezését kéri, a nemzeti bíróságnak meg kell vizsgálnia, fennáll-e utalási kötelezettsége, és ha nem utal, döntését indokolnia kell. A *Kubera* ügy kapcsán kialakult kommentárirodalom ezt úgy értelmezi, hogy az Európai Unió Bírósága immár nem engedi, hogy a legfelsőbb bíróságok ügyteher-kezelési szempontjai leválasszák a felülvizsgálat engedélyezési szakaszát az uniós jogi kérdés vizsgálatáról. A *Kubera* ügy egyik legérdekesebb tanulsága, hogy sem a főtanácsnok, sem később a Bíróság nem az engedélyhez kötött felülvizsgálati rendszerek mint ilyenek megszüntetésére törekedett. Azt tették világossá, hogy az ilyen szűrési mechanizmusok fennmaradhatnak, de nem mentesíthetik a legfelsőbb bíróságot az EUMSZ 267. cikkből fakadó kötelezettség vizsgálata alól. Éppen ellenkezőleg, mert az indítvány pozitív olvasata szerint az ilyen szűrők eurokonform módon fenntarthatók, amennyiben a nemzeti bíróság a belső „fontossági” kritériumokat nem önálló, kizárólag nemzeti szelekciós szempontként alkalmazza, hanem azokat a *Cifit* és a *Consortio* ítélezési logikájával összhangban értelmezi. A „fontosság” ebben az összefüggésben nem pusztán azt jelenti, hogy az ügy a legfelsőbb bíróság saját ügykiválasztási szempontjai szerint érdemel-e figyelmet, hanem azt is, hogy az ügyben felmerülő uniós jogkérdés valóban releváns-e a döntéshez, eldöntöttnek tekinthető-e már az uniós ítélezési gyakorlat alapján, vagy ellenkezőleg, olyan értelmezési bizonytalanságot hordoz-e, amely mellett a referencia-kötelezettség vizsgálata nem kerülhető meg. Így a belső jelentőségi szűrő nem szakad el az uniós jogi mércétől, hanem abba tagozódik be. *Emiliou* szerint a szlovén rendszerben szereplő három tipikus eset, vagyis a felsőbírósági gyakorlatból való eltérés, a hiányzó gyakorlat és a nem egységes gyakorlat, lényegében megfeleltethető az *acte clair* és az *acte éclairé* doktrínák mögötti racionalitásnak.

E ponton válik láthatóvá a puha szűrő árnyéka. A nemzeti bíróság nem mondja ki, hogy „nem akarunk az Európai Unió Bíróságához fordulni”, hanem a referencia kérdését egyszerűen áthelyezi a munkaszervezeti racionalitás nyelvébe. Az ügy „nem elég fontos”, „nem alkalmas”,

„nem kellően kidolgozott”, „nem döntésre érett”. Ezek a formális formulák első pillantásra technikai jellegűek, valójában azonban gyakran a döntés tárgyáról a döntés menedzselhetőségére tolják át a hangsúlyt. Ilyenkor az EUMSZ. 267. cikk nem, mint az „uniós jog” egységének garanciája jelenik meg, hanem mint a nemzeti bírósági üzemmenetet lassító zavaró tényező. Ez a fordulat az, amely a puha szűrőt intézményi rutinná teszi.

### I. 3. Atomszférikus visszatartás

A második puha szűrő a bírói függetlenség atomszférikus visszatartó hatásában ragadható meg. Ez a hatás nemcsak ott jelenhet meg, ahol tényleges fegyelmi eljárás indul a bíró ellen, hanem már ott is, ahol a bíró számára reálisan felmerül, hogy egy referencia nyomán olyan intézményi reakciók érik, amelyek saját szervezeti helyzetét, szakmai mozgásterét vagy megítélését hátrányosan befolyásolhatják. Ezt azonban nem szükséges a felsőbb bírói fórummal való „konfliktus” kategóriájában leírni. A hierarchikus szervezet logikájából ugyanis önmagában az következik, hogy a felsőbb fórum jogosult az alsóbb fokú döntés felülvizsgálatára, megváltoztatására vagy hatályon kívül helyezésére, és ez mint szervezeti jelenség nem rendkívüli, hanem a hierarchia természetes működési formája. Konfliktusról ebben a szoros értelemben nem is igen beszélhetünk, hiszen a hierarchikus rendben az alsóbb szint nem partneri viszonyban áll a felsőbbel, hanem szervezeti engedelmességgel tartozik neki. A releváns kérdés ezért nem az, hogy létrejön-e valamiféle konfliktus, hanem az, hogy a bíró számára a referencia-kezdeményezés olyan lépéssé válik-e, amely a rendes hierarchikus alárendeltségen túlmenően külön kockázatot, külön figyelmet vagy külön retorziós lehetőséget hordoz. Az Európai Unió Bírósága e veszélyt több ügyben is kardinális jelentőségűnek minősítette. A *Miasto Łowicz* ügyben a Bíróság ugyan az előterjesztett kérdéseket végül *elfogadhatatlannak* találta, de világossá tette, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz) 19. cikk (1) bekezdése alá tartozó függetlenségi garanciák éppen azért nélkülözhetetlenek, mert a bírónak biztosítani kell az uniós joggal kapcsolatos feladataik szabad ellátását. Az *IS* ügyben az Európai Unió Bírósága ennél is tovább ment, és kifejezetten kimondta, hogy az EUMSZ 267. cikket úgy kell értelmezni, hogy az kizárja a fegyelmi eljárást azon nemzeti bíróval szemben, aki előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjeszt elő.<sup>5</sup> A Lengyelországgal szembeni kötelezettségszegési ügyben pedig a Bíróság azt is rögzítette, hogy már a fegyelmi vizsgálat vagy eljárás pusztán lehetősége is visszatarthatja a bírót az EUMSZ. 267. cikk szerinti jogkörük gyakorlásától. Vagyis a fegyelmi nyomás nem mellékes járulékp probléma, hanem az előzetes döntéshozatal mechanizmusát torzító rendszerszintű kockázat

## I. 4. Nagytestvér

A harmadik puha szűrő a kontinentális jogrendszerek azon sajátosságából fakad, hogy a formálisan nem kötő precedens is rendkívüli súlyt képes nyerni. Az alsóbb fokú bíróság sokszor nem azért mond le a referencia kezdeményezéséről, mert az uniós jogi kérdést tisztázottnak tartja, hanem mert a nemzeti legfelső fórum álláspontjától való eltérés intézményi kockázatot hordoz. Ilyenkor az EUMSZ 267. cikk második bekezdésében biztosított mérlegelési jogkör elvileg fennmarad, ténylegesen azonban a felsőbírósági orientáció szűkíti annak használatát. Butler ezt az ügyben eljáró bíróságok és a felettük álló bírói fórumok közötti sajátos viszonyként írja le. A „*senior brethren*” kifejezéssel Butler arra a belső bírói rendre utal, amelyben a felette álló fórum az ügyben eljáró bíró számára nem csupán felülvizsgálati fórumként, hanem egyfajta bírói „nagytestvérként” jelenik meg.<sup>6</sup> A probléma ebben az összefüggésben nem feltétlenül a nyílt utasítás vagy közvetlen tilalom, hanem az a szerkezeti helyzet, hogy az ügyben eljáró bíró a felsőbb bíróság várható álláspontját, esetjogi orientációját vagy lehetséges reakcióját előre beépíti saját döntésébe. Így a Európai Unió Bíróság felé fordulás joga formálisan megmarad, de gyakorlása már nem teljesen autonóm módon történik, hanem a belső bírói hierarchia tekintélyi viszonyai között. Elemzése szerint az Európai Unió Bíróságának újabb ítélkezési gyakorlata éppen azért hangsúlyozza az ügyben eljáró bíróságok önálló jogát az előterjesztésre, mert a felsőbb fórumok tényleges vagy potenciális beavatkozása a bírói párbeszédet könnyen úgy alakíthatja át, hogy az alsóbb fórum már nem önálló partnerként, hanem csupán közvetítőként jelenik meg az Európai Unió Bíróságának a kapcsolatban. A *Cartesio* és különösen az *IS* ítélet ebből a szempontból nem technikai eljárásjogi döntés, hanem az alsóbb fokú bíróságok uniós alkotmányos státusának megerősítése – ezzel megalapozva az alulvizsgálat problémáját. Az Európai Unió Bírósága azt mondja ki, hogy a nemzeti hierarchia nem neutralizálhatja az EUMSZ. 267. cikkből fakadó prerogatívát. Ha pedig mégis ezt teszi, az alsóbb bíró köteles figyelmen kívül hagyni az ilyen felsőbírósági beavatkozást.

## I.5. Indokolás

Az negyedik puha szűrő paradox módon éppen az indokolási kötelezettségből fakadhat. Az Emberi Jogok Európai Bírósága az *Ullens de Schooten és Rezabek kontra Belgium* ügyben, majd a *Dhahbi kontra Olaszország* és a későbbi görög ügyekben egyértelművé tette, hogy ha a fél kifejezetten kéri az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, a nemzeti bíróságnak választ kell adnia arra, miért nem fordul az Európai Unió Bírósághoz. Az Emberi Jogok Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikkéből tehát nem következik általános „referenciálhatóság”, de következik egy komolyabb mérlegelési és indokolási kötelezettség. A *Dhahbi* ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága kifejezetten azt róta fel az olasz bíróságnak, hogy a referencia iránti kérelmet érdemi indokolás nélkül hagyta figyelmen kívül. A frissebb

ítélkezés ezt az irányt megerősítette. A *Georgiou kontra Görögország* ügyben is hangsúlyossá vált, hogy a legfelsőbb bíróság referencia-megtagadása nem maradhat indokolás nélkül. Ezzel párhuzamosan a *Kubera* után az Európai Unió Bíróságának az oldaláról is erősödik az a követelmény, hogy a végső fokon eljáró bíróság mondja meg, miért nem fordult adott esetben az Európai Unió Bíróságához. Az indokolási kötelezettség pedig könnyen formalizálódhat. Ha a bíróság a „nem releváns”, „*acte clair*”, „*acte éclairé*”, „meglévő ítélkezési gyakorlat” formuláit rutinszerűen, érdemi vizsgálat nélkül alkalmazza, akkor az indokolás a kontroll eszközéből a lezárás sablonjává válhat.<sup>7</sup>

## **I.6. Az ügy ura – a bíró**

Az ötödik puha szűrő nem valamely külön szabályozásból vagy kifejezett eljárási korlátból fakad, hanem magából a mechanizmus belső szerkezetéből. Az előzetes döntéshozatal ugyanis nem a felek által közvetlenül kikényszeríthető jogorvoslat. A fél kérheti, indokolhatja és sürgetheti a kérdés feltevését, önálló alanyi jogként azonban általában nem követelheti meg, hogy a bíróság az Európai Unió Bíróságához forduljon. Míg az alapeljárás menetét sok esetben továbbra is a felek rendelkezési joga alakítja, az EUMSZ 267. cikke szerinti kérdésfeltevésről végső soron a bíró dönt. A referencia tehát nem a felek rendelkezési jogának folytatása, hanem a nemzeti bíró önálló, uniós jogból eredő eljárási attribútuma. Ebből következően a szűrő itt maga a bírói közvetítés kötelező volta. Mivel a feleknek nincs közvetlen hozzáférésük a luxemburgi fórumhoz, az uniós jogi kérdés szükségképpen a bíró mérlegelésén szűrődik át. A bíró így egyben a luxemburgi kapcsolat kapuórává válik. Éppen ez a szerkezet teszi a rendszert különösen sérülékennyé a puha szűrőkkel szemben. Ha a bírói mérlegelést a munkaszervezet terhei, a hierarchikus orientáció, a precedensektől való tartózkodás vagy a fegyelmi légkör befolyásolja, akkor a szűrés nem a normaszövegben, hanem magában a döntési pontban működik, és az egyéni uniós jogok érvényesülése közvetetten, de nagyon is valóságosan torzulhat. A probléma különösen ott válik élessé, ahol az elutasítást nem kíséri tényleges indokolási kötelezettség, mert ilyenkor az uniós jog érvényesülésének egyik kulcsmomentuma a bíró hajlandóságától, intézményi bátorságától és szakmai önértelmezésétől függ. Ezt az irodalom több oldalról is megerősíti. A *Kubera* üggyhöz kapcsolódó kommentárok külön is rámutatnak arra, hogy bár a feleknek továbbra sincs alanyi joguk a referenciához, a végső fokon eljáró bíróságokat terhelő indokolási kötelezettség mégis bizonyos eljárási felértékelést jelent számukra. Ez nem változtatja meg a referencia természetét, de csökkenti a bírói szűrő-attitűd teljes zártságát.

## **II. Keményszűrők és a megengedhetőség határa**

A keményszűrők sajátossága abban áll, hogy itt már nem pusztán bírói kultúráról, munkaszervezeti rutinról vagy hallgatólagos intézményi önmérsékletről van szó, hanem olyan tételes jogi vagy formális eljárási akadályokról, amelyek közvetlenül képesek korlátozni az előzetes döntéshozatal kezdeményezését. E körben azonban a kiindulópont sem lehet az, hogy minden kemény szűrőnek titularizált gondolat eleve tiltott volna. A kontinentális

jogrendszerekben legitim igény fűződik ahhoz, hogy a bírósági hierarchia ne essen szét, az alsóbb fokú fórumok ne használják defenzatív módon a luxemburgi csatornát belső szakmai vagy intézményi konfliktusok externalizálására, és a legfelsőbb bíróságok megőrizték jogegységi és az ügykezelési autonómiának a funkciójukat.

## II. 1. Fellebbezés

Az első szűrő felsőbbbírósági kontrollhoz kötött referencia-szűrőként írható le. Úgy működik, hogy az alsóbb fokú bíróság által már előterjesztett előzetes döntéshozatali kérdés nem válik véglegessé önmagában attól, hogy az eljáró bíró azt Luxembourg felé továbbította, hanem a nemzeti bírósági hierarchián belül egy felsőbb fórum számára is megnyílik a beavatkozás lehetősége. E beavatkozás formája lehet a referencia elleni fellebbezés, a feltett kérdések módosítása, a referencia visszavonásának kikényszerítése vagy az alapeljárás folytatásának elrendelése még a luxemburgi válasz megérkezése előtt. A modell célja az, hogy a kérdésfeltevés ne maradjon kizárólag az alsóbb fokú bíró autonóm döntése, hanem a nemzeti hierarchia szempontjai szerint is kontrollálható legyen, különösen a jogegység, az eljárási fegyelem és a pergazdaságosság érdekében. A felsőbb fórum ebben a modellben nem az ügy érdeméről dönt elsődlegesen, hanem arról, hogy az alsóbb bíróság referencia-döntése fennmaradhat-e eredeti alakjában, vagy vissza kell-e azt terelni a nemzeti eljárás medrébe. A *Cartesio* ügy éppen ilyen szabályozási háttérből indult ki, ahol a referencia elrendelésével kapcsolatos nemzeti jogorvoslat létezett, és az Európai Unió Bírósága azt rögzítette, hogy az ilyen jogorvoslat következményeit végső soron maga az előterjesztő bíróság vonhatja le, vagyis a referencia fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról nem a felsőbb fórum dönt helyette.

Ennek a modellnek van könnyen felismerhető pozitív oldala is. A bírósági hierarchia felől nézve ez a megoldás a jogegységet, az eljárási fegyelmet és a pergazdaságosságot szolgálhatja. Megakadályozhatja, hogy az alsóbb fokú bíróságok elhamarkodott, rosszul megfogalmazott vagy az ügy szempontjából csak laza kapcsolatban álló kérdésekkel forduljanak az Európai Unió Bíróságához. Egy ilyen rendszer a maga önértelmezése szerint „minőségbiztosítási” funkciót tölthet be, mert lehetővé teszi, hogy a felsőbb bíróság kiszűrje a pontatlan, túl széles vagy szükségtelen referenciaszövegeket, és fenntartsa a nemzeti igazságszolgáltatás belső koherenciáját. Pozitívumként jelenhet meg az is, hogy a referencia ne váljon az alsóbb fokú bíróságok kezében a belső szakmai konfliktusok vagy a felsőbb bírói gyakorlat megkerülésének eszközévé, hanem valóban kivételes és kellően átgondolt lépés maradjon. Ebben az olvasatban a szűrő nem a Luxembourg felé fordulás tilalmát, hanem annak fegyelmezett és hierarchikusan ellenőrzött használatát szolgálja.

A negatív oldal azonban ott jelenik meg, ahol ez a kontroll már nem marad a nemzeti eljárás rendjének keretében, hanem a referencia feletti tényleges rendelkezéssé alakul át. Ettől a ponttól kezdve a fellebbezés vagy felülvizsgálat már nem pusztán formai vagy szervezeti korrekció, hanem arról dönt, létrejön-e egyáltalán a közvetlen bírói párbeszéd az eljáró bíróság

és az Európai Unió Bírósága között. A *Cartesio* fordulópontja éppen az volt, hogy világossá tette, az EUMSZ. 267. cikk szerinti kérdésfeltevés az eljáró bíróság saját hatásköre, és a felsőbb bíróság nem léphet a helyébe e döntésben. Az Európai Unió Bírósága azt is hangsúlyozta, hogy a hivatkozott nemzeti jogorvoslat eredménye nem kérdőjelezheti meg az előterjesztő bíróság EUMSZ. 267. cikkéből fakadó autonóm hatáskörét, és a referencia fenntartása, módosítása vagy visszavonása végső soron az előterjesztő bíróság saját döntése marad.

Ezért a probléma nem önmagában a jogorvoslat létében áll, hanem annak funkciójában. Amíg a felsőbb bíróság jelenléte a nemzeti eljárás belső rendjét őrzi, addig a hierarchikus kontroll még értelmezhető a rendes bírósági szervezet részeként. Amikor azonban a felsőbb fórum a referencia kérdésében maga válik végső döntéshozóvá, a szűrő belső engedélyezési mechanizmussá alakul át. Ilyenkor az alsóbb fokú bíró már nem önálló partnere az Európai Unió Bíróságnak, hanem csak javaslattevője, és a Luxembourg felé vezető út tényleges kapuőre a nemzeti hierarchia csúcán ül. A *Rheinmühlen* vonal már korán azt hangsúlyozta, hogy az alsóbb bíróságot nem lehet olyan felsőbb bírósági kööttség alá helyezni, amely elzárja a kérdésfeltevés lehetőségét, a *Cartesio* pedig ezt a gondolatot azzal vitte tovább, hogy a referencia feletti végső rendelkezést is az előterjesztő bíróságnál hagyta.

## II.2. Alkotmánybírósági előszűrés

A francia modellben a második keményszűrő nem a rendes felsőbb bíróság, hanem az ügynevezett prioritásos alkotmányossági kérdés mechanizmusa körül vált láthatóvá – *question prioritaire de constitutionnalité*. E rendszer lényege az volt, hogy ha egy perben alkotmányossági kétely merült fel, a rendes bíróságoknak meghatározott szűrési szabályok szerint kellett eldönteniük, továbbítják-e a kérdést a *Conseil d'État* vagy a *Cour de cassation* felé, amelyek aztán maguk döntöttek a *Conseil constitutionnel* elé utalásról. A probléma akkor vált uniós jogi természetűvé, amikor felmerült, hogy ez a nemzeti alkotmányossági elsőbbségi mechanizmus vajon nem szorítja-e háttérbe az EUMSZ. 267. cikk szerinti közvetlen luxemburgi párbeszédet. A gyakorlatban a veszély az volt, hogy a rendes bíróság előbb köteles végigjárni a nemzeti alkotmányossági csatornát, és csak ezután, vagy talán egyáltalán nem jut el az Európai Unió Bíróságához. A *Melki és Abdeli* ügy éppen ebből a szerkezeti feszültségből született. Az ítélet lényege abban áll, hogy az EUMSZ 267. cikkével csak olyan prioritásos alkotmányossági mechanizmus egyeztethető össze, amely nem fosztja meg a rendes bíróságot attól, hogy az eljárás bármely általa megfelelőnek tartott szakaszában előzetes döntéshozatali kérdést terjesszen elő, akár a nemzeti alkotmányossági eljárás előtt, akár annak során, akár annak lezárulta után. A Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy a nemzeti bíró számára fenn kell maradnia annak a lehetőségnek, hogy a felek védelmében bármely szükséges ideiglenes intézkedést meghozzon, továbbá a prioritásos eljárás befejezése után mellőzze a nemzeti jogszabály alkalmazását, ha azt az uniós joggal ellentétesnek találja. A francia modell tehát önmagában nem azért vált problematikusná, mert alkotmányossági előszűrést vezetett be, hanem azért, mert ez az előszűrés csak addig maradhatott összeegyeztethető az uniós joggal, ameddig nem zárta el, nem halasztotta

kiüresítő módon és nem tette feltételessé az EUMSZ. 267. cikk szerinti közvetlen bírói kapcsolatot. A *Melki és Abdeli* ítélet ebből a szempontból azt rögzítette, hogy a luxemburgi párbeszéd szabadsága még alkotmányossági prioritási mechanizmus mellett sem válhat a nemzeti eljárási sorrend foglyává.<sup>8</sup>

A francia példa tehát azt mutatja meg, hogyan működik egy formálisan legitim nemzeti előszűrő a gyakorlatban. A rendszer addig elfogadható, ameddig a rendes bíróság uniós jogi mozgásterét nem köti meg véglegesen. Ha viszont az alkotmánybíró előszűrés ténylegesen maga elé utalja a luxemburgi kapcsolat megnyitásának kérdését, akkor a keményszűrő átcsúszik az uniós elsőbbség és az EUMSZ. 267. cikk korlátozásába

### II.3. Személyi kérdés

A harmadik kemény szűrők közé sorolható az a modell is, amely nem az ügy tárgyi jellemzőihez, hanem a kérdést feltevő bíró személyéhez kapcsol további jogkövetkezményt. E megoldás lényege, hogy az előzetes döntéshozatal kezdeményezése nem marad az alapügy egyik rendes eljárási aktusa, hanem automatikusan kivált valamilyen további személyi vagy szervezeti következményt. Ennek formája lehet az alapügyből való kizárás vagy más, a bíró helyzetét érintő reakció. A modell működési módja tehát abban áll, hogy maga a referencia előterjesztése válik olyan tényezővé, amely a bíró oldalán további eljárási helyzetet idéz elő. Célja az volna, hogy a Luxemburg felé fordulás ne legyen rutinszerűen igénybe vehető lépés, hanem kivételes, fokozottan megfontolt döntés maradjon, és ezáltal csökkenjen a túl gyakori, taktikai vagy nem kellően átgondolt kérdésfeltevések száma. E körbe illeszkedik az *Ognyanov-ügy* is, amelyben az Európai Unió Bírósága azt vizsgálta, összeegyeztethető-e az EUMSZ 267. cikkel az olyan nemzeti szabály vagy bírói értelmezés, amely a kérdést előterjesztő bírónak az alapügyből való kizárását kapcsolja ahhoz a körülményhez, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmében ismertette az ügy ténybeli és jogi kereteit. A Bíróság abból indult ki, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szükségképpen feltételezi az alapeljárás releváns tényállási és jogi összefüggéseinek bemutatását. Erre tekintettel úgy foglalt állást, hogy az ilyen nemzeti szabály vagy annak ilyen értelmezése hátrányosan érinti a nemzeti bíróságokat az EUMSZ. 267. cikke alapján megillető hatáskörök gyakorlását, és ezáltal az előzetes döntéshozatali mechanizmus keretében megvalósuló együttműködés hatékonyságát is. Az *Ognyanov-ítélet* így azt rögzítette, hogy a kérdés előterjesztéséhez önmagában nem kapcsolható olyan személyi jogkövetkezmény, amely a referáló bírót az alapügy további elbírálásából kizárja.

Az ilyen megoldás első pillantásra akár alkalmazható modellként is felmerülhetne. A mögötte álló szervezeti logika ugyanis könnyen rekonstruálható. A rendszer abból indul ki, hogy az előzetes döntéshozatal kezdeményezése nem közönséges eljárási aktus, hanem az alapügy menetét, időtartamát és intézményi súlyát érdemben megváltoztató lépés. Ebből a nézőpontból racionálisnak tűnhet olyan szabályt alkotni, amely a referencia előterjesztését valamilyen személyi vagy szervezeti következményhez kapcsolja. Egy ilyen modell praktikus előnye abban

állhatna, hogy fegyelmezettebbé teszi a bírói mérlegelést, csökkenti az impulzív vagy nem kellően átgondolt kérdésfeltevések számát, és azt üzeni, hogy a Luxemburg felé fordulás kivételes, fokozott felelősséggel járó döntés. A kizárási szabály, az ügyből való kivonás, a külön felsőbbbíróági kontroll vagy akár a fegyelmi jellegű utólagos vizsgálat ebben az olvasatban nem büntetésként, hanem intézményi biztosítékként jelenne meg, amely azt szolgálja, hogy a bíró csak valóban szükséges esetben nyúljon ehhez az eszközhöz. E modell további előnyekkel is szolgálhat a nemzeti bírói szervezet szemszögéből. A referencia döntéséhez kapcsolt személyi következmény leválaszthatná az előterjesztés aktusát az alapügy további elbírálásáról, és ezzel elméletileg erősíthetné annak látszatát, hogy a bíró nem saját korábbi eljárási döntésének „foglyaként” folytatja a pert. Ugyanez a logika fegyelmi vagy szervezeti oldalon úgy is megfogalmazható, hogy a rendszer a Luxemburgba küldött kérdések további minőségbiztosítását kívánja elérni. A bíró tudja, hogy e lépésnek külön intézményi súlya van, ezért csak akkor fog élni vele, ha az uniós jogi relevancia valóban világos. A modell tehát a maga önértelmezése szerint nem a referencia tilalmára, hanem annak felelősebb és szűkebb használatára épülne.

A gyakorlatban azonban e mechanizmus működése szükségképpen átalakítja a bírói döntési helyzetét. A hangsúly többé nem kizárólag azon van, hogy az ügyben fennáll-e olyan uniós jogi kérdés, amely az EUMSZ. 267. cikk szerinti párbeszédet szükségessé teszi, hanem azon is, hogy a bíró számára milyen személyes vagy szervezeti következményekkel jár a kérdésfeltevés. A rendszer így nemcsak az ügyek közötti szelekciót végzi el, hanem a bírói hajlandóságot is alakítja. Ezt a működési logikát az Európai Unió Bírósága a lengyel és magyar ügyekben azért tekintette összeütközésbe illőnek az uniós joggal, mert már a fegyelmi vagy más hátrányos következmény pusztán kilátásba helyezése is alkalmas lehet arra, hogy a bírót visszatartsa az Európai Unió Bíróságához fordulástól. A Bíróság az *IS* ügyben kimondta,<sup>9</sup> hogy az uniós jog kizárja, hogy a legfelsőbb bíróság jogellenesnek minősítsen egy alsóbb fokú előzetes döntéshozatali kérelmet, és azt is, hogy a bíróval szemben emiatt fegyelmi eljárás induljon. A lengyel fegyelmi rezsim ügyében pedig azt rögzítette, hogy az olyan szabályozás, amely a bírót a referencia miatt fegyelmi kockázatnak teszi ki, sérti a bírói függetlenséget és az EUMSZ 267. cikk hatékony működését. Ezért az ilyen konstrukció modellként leírható, sőt első ránézésre akár intézményileg célszerűnek is tűnhet, mert felelősséget, önmérsékletet és szervezeti kontrollt épít a referencia köré. A döntő pont azonban az, hogy ez a kontroll nem az ügy tárgyára, hanem a bíró személyére települ át. Ettől kezdve a referencia előterjesztése már nem tisztán az uniós jogi szükségesség mércéje szerint dől el. A bíró elé egy második mérce is belép, saját helyzetének kockázata. Ez az a szerkezeti fordulat, amely miatt a modell végül nem tartható fenn. A bírói kérdésfeltevés ugyanis a Szerződésből fakadó funkció, és nem tehető olyan döntéssé, amelyhez a nemzeti jog személyes hátrányt vagy annak reális fenyegetését kapcsolja. Így az ilyen megoldás legfeljebb elméleti modellként írható le, alkalmazható konstrukcióként azonban végső soron nem egyeztethető össze az EUMSZ 267. cikk, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és a bírói függetlenség uniós követelményeivel.

## II. 4. Időbeli hatály

A negyedik kemény szűrőkhöz sorolható az a nemzeti eljárási modell is, amely nem az előzetes döntéshozatali kérelem benyújtását akadályozza közvetlenül, hanem az Európai Unió Bíróság értelmező döntésének időbeli érvényesülését kapcsolja nemzeti eljárási feltételekhez. A modell szerkezeti sajátossága abban áll, hogy a nemzeti fórum elismeri ugyan az Európai Unió Bírósága által adott értelmezés kötelező jellegét, ugyanakkor lehetőséget tart fenn arra, hogy az uniós joggal ellentétesnek bizonyult nemzeti szabály joghatásai meghatározott átmeneti időszakban továbbra is fennmaradjanak. E konstrukció tehát nem az előterjesztés lehetőségét korlátozza, hanem az előzetes döntéshozatalból eredő aktus azonnali belső, (*ex nunc*) alkalmazandóságát *kvázi-retroaktív* módon vezeti át.

A mechanizmus a nemzeti jogrend stabilitásának és az uniós jog elsőbbségének összehangolásából áll, ennek megfelelően az Európai Unió Bíróság értelmező döntése az uniós norma tartalmát meghatározza, azonban a nemzeti bíróság számára mégis indokolt (lehet) bizonyos átmeneti fenntartás lehetőségének biztosítása, ha az érintett nemzeti rendelkezés azonnali félretétele a folyamatban lévő – vagy korábban létrejött – jogviszonyokra kiterjedő, – az eredeti döntésből adódóan – szélesebb jogkövetkezményekkel járna, mint az uniós aktusból az következne, ezzel hiátus teremtve. A konstrukció ebből a szempontból olyan eljárásjogi – értelmező – mechanizmus jelenhet meg, amely a jogbiztonság, a jóhiszeműség és a szerzett jogok védelmét, valamint a nemzeti jogrend működési folytonossága szempontjából kellő felkészülési időt biztosít. E megközelítés alapján a modell akár alkalmazható megoldásként is felmerülhetne, mert az nem az uniós jog elsőbbségének megkérdőjelezésére épül, hanem arra a feltevésre, hogy az uniós joggal ellentétes nemzeti szabály *ex nunc* alkalmazandósága a nemzeti jogrend stabilitásának követelménye között átmeneti egyensúly teremt meg.

Ugyanakkor az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlata e megoldást nem a tagállami bíróságok mérlegelési körébe utalja. Az EUMSZ 267. cikke szerinti értelmezés ebben az olvasatban nem pusztán deklaratív, *ex tunc* aktus, hanem visszamenőleges teleologikus értelmezés is, amennyiben a Bíróság nem egyszerűen megállapítja a norma jelentését, hanem azt a fikciót működteti, hogy a teleologikusan rekonstruált és utólag rögzített normatív tartalom a rendelkezésben kezdettől fogva eleve benne rejtett. Ebből következően az ilyen értelmezés időbeli korlátozása – az ítélezési gyakorlat alapján – csak kivételes feltételek mellett lehetséges, és annak meghatározása kizárólag az Európai Unió Bíróság hatáskörébe tartozik. A tagállami bíróság ezért nem dönthet önállóan úgy, hogy az uniós joggal ellentétes nemzeti szabály joghatásait saját eljárásában átmenetileg fenntartja-e vagy sem. Az Európai Unió Bírósága e kérdésben abból indul ki, hogy az uniós jog elsőbbségének egysége és hatékonysága csak akkor biztosítható, ha az ilyen időbeli korlátozás feltételei nem tagállami, hanem uniós viszonylatban kerül meghatározásra. E körben külön kiemelandó a *Winner Wetten*-ítélet,<sup>10</sup> amelyben az Európai Unió Bírósága rögzítette, hogy az uniós jog elsőbbségéből következően a tagállami bíróság főszabály szerint nem tarthatja fenn az uniós joggal ellentétes nemzeti szabály alkalmazását még átmeneti jelleggel sem pusztán nemzeti jogbiztonsági vagy eljárási megfontolásokra hivatkozva. A Bíróság azt is kimondta, hogy még abban az esetben is, ha kivételesen felmerülhetne az uniós

joggal ellentétes nemzeti szabály kizorító hatásának ideiglenes korlátozása, ennek feltételeit kizárólag maga az Európai Unió Bírósága határozhatja meg. Ugyanezt a megközelítést erősítette meg a *B v Latvijas Republikas Saeima* ügy is,<sup>11</sup> amelyben a Bíróság azt rögzítette, hogy a tagállami alkotmánybíróság sem dönthet úgy, hogy az uniós joggal összeegyeztethetetlen nemzeti szabály joghatásait a saját végleges döntésének időpontjáig fenntartja. A két ítélet együttesen azt rajzolja ki, hogy az Európai Unió Bírósága az uniós joggal ellentétes nemzeti szabály időbeli továbbhatásának meghatározását nem tagállami mérlegelési kérdésként, hanem az uniós jog egységes érvényesüléséhez kapcsolódó, központilag meghatározandó kérdésként kezeli.

### III. Amit szabad a Jupiternek azt nem szabad a kisökörnek – pilot judgement

Szintén a(z) (ötödik) kemény szűrők körébe illeszthető az a nemzeti eljárásjogi konstrukció is, amely a *pilot judgment* eljárás révén nem közvetlenül az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztését érinti, hanem az uniós jogi kérdés nemzeti bírósági rendszeren belüli koncentrált kezelését szervezi meg. Ennek a mechanizmusnak a lényege abban áll, hogy valamely generális jelentőségű, nagyobb számú ügyet érintő vagy egységes bírói megközelítést igénylő jogkérdés az eredetileg eljáró bírótól áttehető, és a legfelsőbb bíróság kijelölt fóruma elé utalható annak érdekében, hogy ott olyan döntés kerüljön megalkotásra, amely a további hasonló ügyek számára irányadóként (*stare decisis*) funkcionál. A konstrukcióhoz rendszerint – a releváns tényállási elemeiben – hasonló (folyamatban lévő) ügyek felfüggesztése is kapcsolódik, azaz a modell nem az Európai Unió Bírósága felé vezető kérdésfeltevésnek az inhibícióját célozza, hanem az uniós jogi kérdés felmerülésének pillanatában a döntési centrumot az alsóbb fokú bírótól a nemzeti felsőbbbírósági szintre helyezi át. A strasbourgi *pilot judgment* eljárás ehhez külső mintát kínál, amennyiben az EJEB a strukturális vagy rendszerszintű zavarokból fakadó repetitív ügyek kezelésére alakította ki e technikát, elsőként a *Broniowski* ügyben, majd azt később a Bíróság eljárási szabályzatának 61. szabálya kodifikálta. Az Európai Unió Bíróságánál ilyen, önálló névvel jelölt intézmény nincs, jóllehet az azonos vagy hasonló uniós jogi kérdéseket felvető ügyek együttes kezelése, illetve a korábbi ítéletekhez igazodó végzési gyakorlat funkcionálisan részben hasonló eredményhez vezethet.

A modell működési logikája a tömegesen jelentkező, azonos vagy hasonló jogkérdéseket felvető ügyek koncentrált kezelésére épül. Intézményi szempontból ez a megoldás a bírói gyakorlat egységének biztosítását, az eltérő döntések megelőzését és az eljárások gyorsítását célozza azáltal, hogy a hasonló jogkérdésre egyetlen, a hierarchia csucsán elhelyezkedő fórumtól egységesítési irány kerül megalkotásra. A görög szabályozás fejlődését Karatsalos tankönyvi módon mutatja be a modell asszisztens intézményesülését, előbb a közigazgatási ügyszakban (*Συμβούλιο της Επικρατείας, Council of State*), majd a pénzügyi ügyszak (*Ελεγκτικό Συνέδριο, Hellenic Court of Audit*) és végül a polgári ügyszakban is (*Αρειος Πάγος, Supreme Civil and Criminal Court* vagy *Supreme Court of Greece*), miközben a szabályozás alap gondolata változatlan maradt, nevezetesen az, hogy az általános jelentőségű és szélesebb személyi kört érintő jogkérdések ne széttagoltan, hanem központosított formában kerüljenek eldöntésre. E szerkezet belső racionalitása ezért nem nehezen rekonstruálható. Nem az uniós jog elsőbbségének explicit inhibícióját célozza, hanem arra a feltevésre épít, hogy a nemzeti jogrendszer belüli egységesítés és az eljárási gyorsítás összeegyeztethető az uniós jog figyelembevételével, és hogy

a felsőbb bíróság által megadott irány a későbbi hasonló ügyek számára kellően stabil keretet teremthet. És ebben az értelemben a modell akár alkalmazható megoldásként is felmerülhetne. Nem azért, mert szubsztituálná az előzetes döntéshozatali mechanizmust, hanem azért, mert az *iteratív* módon, azonos normatív szerkezetű jogvitákban a nemzeti bírósági rendszeren belül egyetlen központi döntéssel kívánja biztosítani a koherenciát, a kiszámíthatóságot és a szervezeti teher csökkentését. A konstrukció szerint a hangsúly nem azon van, hogy az uniós jogi kérdés ne jusson el az Európai Unió Bírósága elé, hanem azon, hogy a hasonló ügyek ne széttartó bírói utak mentén, hanem egységesített eljárási keretben haladjanak tovább. A modell tehát saját logikája szerint nem az előzetes döntéshozatali kérelem kontraindikációjára, hanem annak közvetett eljárási környezetére épül. Ebből a nézőpontból a felsőbb bírósági „lokalizáció” a bírói gyakorlat egységét, a felfüggesztés pedig az egymással versengő effektív megelőzését szolgálja.

Az uniós probléma azonban nem e célok szintjén, hanem a szerkezeti következmények szintjén jelenik meg. Az EUMSZ 267. cikkéből az következik, hogy minden olyan nemzeti bíró, aki előtt uniós jogi relevanciájú ügy van folyamatban, maga jogosult (*motu proprio*), végső fokon eljáró bíróság esetén pedig adott feltételek mellett köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni. E megközelítés alapján pedig abból indul ki, hogy az uniós jog alkalmazásának konkrét pillanatában az ügyben eljáró bíró dönt arról, szükséges-e az értelmezési párbeszéd megindítása. Ha viszont a megelőző eljárás az ügyet vagy a meghatározó jogkérdést ettől a bírótól elvonja, illetve a hasonló ügyeket automatikusan felfüggeszti, akkor a közvetlen bírói mérlegelés helyére egy központosított nemzeti szűrő lép. A kérdés tehát nem egyszerűen az, hogy a felsőbb bíróság maga is fordulhat-e az Európai Unió Bíróságához, hanem az, hogy a rendszer közben megőrzi-e annak a bírónak az önálló EUMSZ 267. cikk szerinti helyzetét, aki előtt az uniós jogi relevancia eredetileg felmerült. És itt jelenik meg az a feszültség, amely a bíró mint személy és a bíróság mint intézmény közötti jogok, jogosultságok és eljárási pozíciók elhatárolásából fakad. Az EUMSZ 267. cikke ugyanis funkcionálisan az ügyben eljáró bíróhoz kapcsolja az előterjesztés jogát, míg a nemzeti eljárási megoldások egy része ezt a jogosultságot részben intézményi szintre tereli át. A probléma ezért nem pusztán technikai, hanem abban áll, hogy a kezdeményezés joga a bíró személyes eljárási helyzetéhez vagy a bírósági szervezet intézményi működéséhez kapcsolódik-e elsődlegesen.

Karatsalos szerint az ilyen összeütközés több rétegben ragadható meg. Először is a mintaper azzal, hogy az ügyet vagy a döntő jelentőségű jogkérdést a törvényes bírótól a legfelsőbb bíróság elé teszi át, azt eredményezheti, hogy az törvényes bíró nem gyakorolhatja az uniós jog alkalmazásának pillanatában azt a hatáskört, amelyet az EUMSZ 267. cikke közvetlenül hozzá telepít. Másodszor a rokon ügyek kötelező felfüggesztése nem pusztán ügyviteli eljárási, hanem azzal a következménnyel is járhat, hogy az érintett bíróság saját eljárásában időlegesen nem dönthet az előzetes döntéshozatal szükségességéről. Harmadszor a felsőbb fórum elé vitt mintakérdés ténybeli háttere nem szükségképpen esik egybe mindazon ügyek tényállási sajátosságaival, amelyekre a döntés később ténylegesen kisugárzik. Ha pedig a felsőbb bíróság terjeszt elő kérdést, az Európai Unió Bíróságának akkor a neki bemutatott ténybeli és jogi keretben foglal állást, miközben a később hozzá igazított ügyek körében a háttér– a deduktív absztrahálásból eredő, szükségképpeni hiátus okán –eltérő lehet. Végül a mintaperes döntés akkor is képes *de facto* kötőerőt inszinuálni, ha a jogszabály ezt formálisan nem mondja ki. Már maga

a kötelező felfüggesztés és a központosított eldöntés ténye olyan értelmezési precedenst hozhat létre, amely a később eljáró bírót ténylegesen a felsőbbírói megoldás követésére orientálja.

#### **IV. Költség- és eljárási szabályok, amelyek speciálisan terhelik a referencia eljárást**

A kemény szűrők sorát erősíthetik az olyan szűrő amely a nemzeti jog az előzetes döntéshozatal kezdeményezését nem tiltja meg, hanem ahhoz a többi eljárási eszközhöz képest sajátos és nehezebb költség- vagy időbeli feltételeket kapcsol. A referencia tehát formálisan nyitva marad, de használata külön illetékhez, magasabb költségkockázathoz, rövidebb vagy nehezebben tartható határidőhöz, esetleg a megalapozatlannak minősített indítványhoz pedig valamilyen jogkövetkezményt rendel. A mechanizmus lényege abban áll, hogy az EUMSZ. 267. cikk szerinti jogkör nem korlátozódik, hanem külön, a többi bírói vagy perbeli eszközhöz képest kedvezőtlenebb eljárási rendszer alá kerül. Ilyenkor a referencia útja nem rezisztens – azaz a jogi lehetőség adott –, hanem csak költségesebbé, időigényesebbé és kockázatosabbá teszi a jogalkotó. A szűrő működése tehát nem az ügyek közötti nyílt korlátozási szelekcióban ragadható meg, hanem abban, hogy a Európai Unió Bírósága felé vezető csatorna használatának intenzitása emelkedik meg a többi eljárási lehetőséghez képest.

És, mint a korábbi mechanizmusoknak ennek a megoldásnak van könnyen megfogható pozitív oldala is. A nemzeti eljárási autonómia szempontjából *intelligibilis* igény, hogy a bírói és a felek általi indítványok ne váljanak kontrollálatlanul, költségkövetkezmények nélkül – időhúzás céljából – alkalmazható eszközökké. A jogalkotó szemszögéből egy ilyen szabály hozzájárulhat a perrendi fegyelemhez, az eljárási koncentrációhoz és a bírói munkateher kezelhetőségéhez. Azt is szolgálhatja, hogy az előzetes döntéshozatal ne legyen könnyen mozgósítható taktikai eszköz, amelyet a felek pusztán perelhúzásra, a per ritmusának megtörésére vagy nyomásgyakorlásra használnak. Egy mérsékelt költség- vagy határidőszabály a maga önértelmezése szerint tehát szűrőként működhet anélkül, hogy a referencia lehetőségét mint olyat megvonná. A modell pozitívuma abban állhat, hogy a kérdésfeltevést fokozott megfontoláshoz, gondosabb előkészítéshez és korábbi eljárási azonosításhoz köti, ezáltal pedig csökkentheti a rosszul előkészített, formális vagy *obstruktív* referencia-indítványok számát.

A negatív oldal ott jelenik meg, ahol ez a külön rendszer már nem általános eljárási fegyelmet érvényesít, hanem kifejezetten a referencia-eljárást teszi rosszabb helyzetűvé a hasonló nemzeti csatornákhöz képest. Ha a referencia kezdeményezéséhez nagyobb költség, rövidebb határidő vagy önálló negatív jogkövetkezménynek a veszély kapcsolódik, miközben más hasonló súlyú bírói eszközök, például alkotmánybírósághoz fordulás, jogegységi (panasz) indítvány vagy más közbenső eljárási kérelem esetében ilyen többletterh nincs, akkor az EUMSZ. 267. cikk szerinti mechanizmus sajátos, hátrányos rendszer alá kerül. Ilyenkor a szűrő már nem pusztán az eljárás rendjét alakítja, hanem az Európai Unió Bírósága felé vezető utat teszi különösen „drágává” és kockázatosabbá. E ponton válik különösen jelentőssé az egyenértékűség és a hatékonyság kettős mércéje. Ha a többletterh általános, akkor az a kérdés, hogy nem teszi-e aránytalanul nehezzé az uniós jogból fakadó jogok gyakorlását. Ha viszont a teher kifejezetten a referencia-eljárást sújtja, akkor már az is felmerül, hogy maga az uniós jogi csatorna kerül rosszabb helyzetbe a hasonló nemzeti eszközökhöz képest.

## V. A nemzeti eljárásjogi kötöttségek mint az előzetes döntéshozatali párbeszéd strukturális akadályai

Az EUMSZ. 267. cikkére épülő előzetes döntéshozatali mechanizmus elvileg a nemzeti bíróságok és az Európai Unió Bírósága közötti közvetlen bírói együttműködés intézményes formája. E párbeszéd tényleges működését azonban nem pusztán a formális hatásköri szabályok határozzák meg, hanem azok a nemzeti eljárásjogi rendelkezések és bírói gyakorlatok is, amelyek a rendes bírói mérlegelést felsőbb bírói autoritáshoz kötik. E kötöttségek különösen akkor válnak problematikusá, amikor a felsőbb bíróság hatályon kívül helyezi az alsóbb fokú döntést és új eljárásra utasítja, így az ügyben eljáró alsóbb fokú bíróság ugyan formálisan továbbra is „törvényes” bírói fórum marad, ténylegesen azonban a felsőbírósági értelmezés végrehajtójává válik. Ilyenkor az a kérdés merül fel, hogy a nemzeti eljárási hierarchia miként viszonyul az uniós jog elsőbbségéhez és ahhoz a bírói szabadsághoz, amelyet az EUMSZ 267. cikke biztosítani kíván.

E probléma paradigmikus megjelenési formája az *Elchinov-ügyben* ragadható meg. A bolgár közigazgatási eljárásjog szerint a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság jogértelmezése és jogalkalmazási iránymutatása kötelező a megismételt eljárási ügy későbbi elbírálása során. A konkrét ügyben a szófiai közigazgatási bíróság eredetileg a felperes javára döntött, ám a felsőbb bíróság e határozatot hatályon kívül helyezte, és az ügyet másik tanácshoz utalta vissza [magyar viszonylatban ezt csak megismételt eljárásban lehetséges a Kp. 121. § (5) bek. alapján], egyúttal a nemzeti jog olyan értelmezését adva, amely a további eljárást érdemben determinálta.<sup>12</sup> A megismételt eljárásban eljáró alsóbb fokú bíróság azonban előzetes döntéshozatali kérelmet terjesztett elő, felvetve azt is, vajon köti-e őt a felsőbb bíróság korábbi jogi álláspontja.

Az Európai Unió Bírósága e kérdésben azt rögzítette, hogy a nemzeti eljárásjog olyan szabálya, amely a nem végső fokon eljáró bíróságot a felsőbb bíróság jogi álláspontjához köti, nem zárhatja ki az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének lehetőségét. Az EUMSZ 267. cikkét úgy értelmezte, hogy az a nemzeti bíróságok számára széles mérlegelési jogkört biztosít abban az esetben, ha az előttük folyamatban lévő ügy eldöntéséhez uniós jogi értelmezés szükséges. Ebből következően a nemzeti bíróság az uniós jog alkalmazása során köteles annak teljes érvényesülését biztosítani, és ennek érdekében mellőzheti az ezzel ellentétes nemzeti eljárási szabály alkalmazását is. Az ítélet így azt erősítette meg, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás lehetősége a tagállami bírósági hierarchián belüli kötöttségekkel szemben is fennmarad.<sup>13</sup> Ennek megfelelően a döntéssel az uniós jogrend a bírósági hierarchián belül is létrehoz egy sajátos, vertikális lojalitási viszonyt, amely adott esetben felülírja a nemzeti bírósági szervezetrendszer belső horizontális logikát. Az alsóbb fokú bíróság ilyenkor nem a felsőbb fórum „alárendelt szerveként”, hanem önálló uniós bíróként jelenik meg. Ez a státus azonban szükségképpen feszültséget hoz létre a nemzeti eljárásjog zártságigénye és az uniós jog nyitott értelmezési rendje között.

Karatsalos a PhD. disszertációjában arra mutat rá, hogy a bolgár szabályozás egyáltalán nem tekinthető elszigetelt esetnek. Számos tagállam jogrendszerében található olyan rendelkezések, amelyek a visszautalt ügyben eljáró bíróság számára kötelezővé teszik a felsőbb bíróság korábbi jogértelmezését. A görög polgári perrendtartás 580. cikkének 4. bekezdése szerint a Legfelsőbb Bíróság plenumának és tanácsainak döntései a jogkérdések tekintetében kötik az ugyanabban az ügyben eljáró bíróságokat. Hasonlóképpen az 1989. évi 18. számú elnöki rendelet 57. cikkének 2. bekezdése az államtanácsi hatályon kívül helyezést követően úgy rendelkezik, hogy a visszautalt ügyben eljáró bíróság semmilyen körülmények között nem térhet el az államtanács által eldöntött kérdésektől.<sup>14</sup> E szabályok jelentősége abban áll, hogy formálisan a jogegységet, a kiszámíthatóságot és az eljárési „gazdaságosságot” szolgálják, valójában azonban könnyen olyan szerkezeti szűrővé válhatnak, amely az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését *de facto* visszatartja. Az alsóbb fokú bíró számára ugyanis nem csupán technikai kérdés, hogy kezdeményezhet-e az Európai Unió Bírósága felé párbeszédet, hanem intézményi lojalitási dilemma is. Ha a felsőbb bíróság jogértelmezése kötelező, akkor az uniós jogi kérdés felterjesztése könnyen úgy jelenhet meg, mint a nemzeti bírói hierarchiával szembeni *implicit* ellenállás. Itt tehát nem egyszerű normakollízióról van szó, hanem inkább diverzifikatív bírói tekintélyrend ütközéséről. Az egyik a nemzeti bírósági szervezet belső rendjéből, a másik az uniós jog autonómiájából fakad.

Ebből következően a probléma nem oldható fel pusztán azzal a tétellel, hogy az uniós jognak primátusa lenne. Az elsőbbség ugyanis elvi válasz, de nem feltétlenül faktuális megoldás. A nemzeti bíróságok működését nemcsak a normák, hanem intézményi szokások, hierarchikus és szakmai kultúrák is alakítják.

A kérdés végső soron az, hogy a nemzeti eljárási rend az előzetes döntéshozatali eljárást a bíró tipikus funkciójához tartozó jogként ismeri-e el, vagy pedig atipikusként.

## VI. Szociológiai okok

Az Európai Unió Bíróságának eljárási szabályzatai (Bíróság és Törvényszék) szerint a Bíróság mindaddig eljárhat a kérelem tárgyában, amíg azt a kérdést előterjesztő bíróság vissza nem vonja azt, és a visszavonás gyakorlati jelentősége attól is függhet, hogy az eljárás milyen stádiumban tart.

A modell működése intézményi szempontból könnyen leírható. Az egyesbíró (vagy tanács) megállapítja, hogy az alapügy eldöntéséhez az uniós jog értelmezése szükséges, ezért előzetes döntéshozatali kérelmet terjeszt elő. Ezt követően azonban a nemzeti eljárásban vagy az ügy intézményi környezetében olyan változás áll be, amelynek nyomán a kérdést előterjesztő bíróság a korábbi végzését visszavonja. Ennek lehet legitim oka. Ilyen lehet például az, hogy a nemzeti jogalkotó időközben módosítja a vitatott rendelkezés, és ezzel megszünteti az uniós joggal való ütközést, vagy az, hogy az Európai Unió Bírósága egy másik ügyben már megadta

ugyanarra a kérdésre a szükséges értelmezést, így a korábbi bizonytalanság *acte éclairé* helyzeté alakul át. A szakirodalom és az eljárási gyakorlat arra is példát hoz, hogy a nemzeti alapeljárás megszűnése, egyezség, keresettől vagy jogorvoslattól való elállás, illetve a követelés teljesítése is okafogyottá teheti a referenciát. Ilyenkor a visszavonás nem az EUMSZ 267. cikk megkerüléseként, hanem az alapeljárás változásának reflexeként jelenik meg.

Ebből következően a modell bizonyos körülmények között akár alkalmazható eljárási technikaként is felmerülhet. Funkcionális előnye abban áll, hogy nem köti feleslegesen sem a nemzeti bíróságot, sem az Európai Unió Bíróságát olyan kérdésekhez, amelyek időközben tárgytalanná váltak. Ha a nemzeti jog módosulása, az alapeljárás megszűnése vagy az időközben kialakult uniós ítélkezési gyakorlat folytán az értelmezési bizonytalanság ténylegesen megszűnik, akkor a referencia fenntartása már nem a jogegységet, hanem inkább az eljárás elhúzódását szolgálná. E megközelítésben a visszavonás eljárási észszerűség, az eljárási koncentráció és a tényleges szükségesség elvéhez kapcsolódik. A modell mögötti belső racionalitás tehát az, hogy az előzetes döntéshozatali mechanizmus ne váljon öncélúvá, hanem csak addig működjön, ameddig az alapügy eldöntéséhez ténylegesen szükséges. A gyakorlat ismer olyan eseteket, amikor a nemzeti bíróság éppen azért nem vonta vissza a kérelmet, mert az Európai Unió Bírósága előtti eljárás már előrehaladott volt, és a visszavonás az egész ügyet még inkább elhúzta volna.<sup>15</sup> Ez is azt mutatja, hogy a visszavonás kérdése nem pusztán elvi, hanem ügygazdálkodási szempontból is mérlegelendő.

A probléma azonban ott kezdődik, amikor a visszavonás mögött nem az ügy érdemi átalakulása, hanem a bírói döntési helyzet intézményi vagy személyi elmozdulása áll. Szociológiai nézőpontból ez a modell azért figyelemreméltó, mert a referencia visszavonása nem feltétlenül igényel jogsérelmet vagy közvetlen beavatkozást. Elég lehet hozzá a bírói személyét érintő bárminemű változás – az ügy másik tanácshoz vagy másik bíróhoz kerülése, a bíró nyugdíjazása, áthelyezése vagy előléptetése. Ilyen helyzetben az „örökös” bíró formálisan ugyan ugyanabban az ügyben jár el, ténylegesen azonban már nem azonos döntési horizontból szemléli a referencia szükségességét. A kérdés ekkor már nem pusztán az, hogy fennáll-e még az uniós jogi kérdése, hanem az is, hogy az új bíró mennyiben tekinti saját ügyének a korábban megnyitott párbeszédet. A bírói magatartáskutatás arra utal, hogy a hierarchia, a munkaterhelés, az intézményi szerepfelfogás és a fórum pozíciója befolyásolja az EUMSZ 267. cikkhez való viszonyt. Különösen a felsőbb fokú fórumok és a jogi specializációval rendelkező bíróságok mutathatnak nagyobb hajlandóságot a referencia kezdeményezésére, ami közvetve arra is utal, hogy az alsóbb fokon eljáró vagy újonnan belépő bíró másképp értékelheti ugyanazt a kérdést.

E társadalmi és szervezeti dimenzió miatt a visszavonás modellje könnyen válhat informális szűrővé. Nem szükséges hozzá sem fegyelmi vagy formális felsőbírósági korlátozás. Önmagában az a körülmény, hogy a referencia fenntartásáról már nem az a bíró dönt, aki az uniós jogi problémát eredetileg azonosította, elegendő lehet ahhoz, hogy a kérelem „elveszítse gazdáját”. Ezt erősítheti a bírói hierarchiához igazodás, a késelemtől való intézményi tartózkodás, az a feltételezés, hogy a hasonló ügyekben a felsőbb fórum előbb-utóbb ügyis eligazítást ad, vagy egyszerűen az a törekvés, hogy az ügy nemzeti keretek között záruljon le. Szociológiai értelemben tehát a referencia visszavonása gyakran nem egyetlen aktus, hanem az

intézményi környezet által közvetített alkalmazkodási folyamat. A modell ettől válik különösen nehezen megragadhatóvá, mert a formális indok és a tényleges motiváció elválhat egymástól.

Ugyanakkor mindez nem jelenti azt, hogy a referencia visszavonása önmagában ellentétes volna az uniós joggal. A visszavonás az alapeljárás megszűnése, a releváns uniós kérdés megszűnése vagy az időközben kialakult egyértelmű ítélkezési gyakorlat esetén az EUMSZ 267. cikk logikájával is összeegyeztethető. Az uniós jogi probléma ott áll elő, ahol a visszavonás mögött nincs az ügyben bekövetkezett érdemi változás, és a referencia megszüntetése valójában a nemzeti bírói együttműködés megszakítását eredményezi. Ilyenkor a modell a maga formális semlegessége ellenére a luxembourgi párbeszéd rejtett korlátozásává válhat. A döntő szempont ezért nem a visszavonás pusztá ténye, hanem az, hogy az alapügy jogi és ténybeli kerete valóban indokolatlanná tette-e a referencia fenntartását. Ha nem, akkor a visszavonás az EUMSZ 267. cikk szerinti együttműködés funkcionális gyengítésének eszközeként jelenik meg.

## **VII. A nemzeti jog olyan alkalmazása és értelmezése, amely az EUMSZ 267. cikkével összehangolt módon működik**

A tagállami jogalkotás és a bírói jogalkalmazás viszonya az előzetes döntéshozatali mechanizmus szempontjából nem kizárólag akadályképző összefüggésben ragadható meg. A nemzeti bíróságok jogértelmező tevékenysége leírható úgy is, mint olyan közvetítő mechanizmus, amely a tagállami eljárási és precedensrendszer belső logikáját az uniós jog elsőbbségének követelményeihez igazítja. Ebben a keretben a döntő kérdés nem az, hogy a nemzeti felsőbíróság egyáltalán hozhat-e kötelező erejű, jogegységet biztosító döntést, hanem az, hogy e döntés milyen tárgyra irányul, és milyen viszonyban áll az EUMSZ 267. cikke szerinti hatáskörmegosztással. Ahol uniós jogi értelmezési kérdés nem merül fel, ott a felsőbb bíróság a nemzeti jog keretében a jogegységi döntés abszolút. Ahol pedig uniós jogi relevancia áll fenn, ott az uniós norma tartalmának meghatározása az Európai Unió Bíróságát illeti, miközben a tagállami felsőbíróság feladata a saját precedensrendszerének követési implikációja merül fel. A magyar modell e megkülönböztetés mentén írható le pozitív intézményi szerkezetként.

A modell működése ebből következően kétszintű. Az első szinten az Európai Unió Bírósága az EUMSZ 267. cikke alapján meghatározza az uniós jog jelentését és hatókörét. A második szinten a tagállami felsőbíróság a saját belső kötőerő-rendszerét rendezi oly módon, hogy abban ne maradjon fenn az uniós joggal ellentétes kötelező hazai iránymutatás. A jogegységi döntés ebben az értelemben nem az előzetes döntéshozatali eljárás versenytársa, hanem annak hazai következményeit szervező intézményi forma. Nem azt dönti el, mit jelent az uniós jog, hanem azt, hogy a nemzeti jogrendben mely korábbi kötelező döntések nem tarthatók fenn az Európai Unió Bíróságának értelmezése után. A magyar megoldás éppen ezért nem az uniós jog autonóm értelmezésére, hanem a hazai precedensrendszer EU-konform rendezésére irányul. E konstrukció intézményi előnye elsőként a jogegység oldaláról látható. Az Európai Unió Bíróságának az ítélete önmagában az „uniós jog” jelentését artikulálja, de a tagállami

jogrendszerekben rendszerint léteznek olyan korábbi kötelező vagy *soft-law* rendelkezések, amelyek a napi bírói gyakorlatot szervezik. Ha ezek érintetlenül fennmaradnak, az uniós jog elsőbbsége elvi szinten érvényesülhet ugyan, de a belső jogalkalmazásban késedelmesen vagy széttartó módon jelenhet meg. Egy jogegységi „döntés” ezt a köztes szintet rendezi. Nem új hermeneutikai térbe helyezi az uniós rendelkezést, hanem a hazai kötőerőket igazítja át. A magyar a Jogegységi Tanács feladata a korábbi kötelező hazai precedensek kötőerejének megszüntetése, ha azok az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatával már nem egyeztethetők össze. Ezzel az Európai Unió Bírósága által kimondott elsőbbség a belső bírói szerkezet szintjén is operatívvá válik.

A modell második előnye a bírói hierarchia és a bírói függetlenség együttes fenntartásában ragadható meg. A magyar korlátozott precedensrendszer sajátossága, hogy az alsóbb fokú bíróságok megfelelő és részletes indokolással eltérhetnek a Kúria precedensértékű döntéseitől, és ezt a szerkezetet az Európai Unió Bírósága a *Global Ink Trade* ügyben olyanként ismerte el, amely önmagában nem ellentétes az uniós joggal, ha csupán az eltérés indokolását követeli meg. A belső jogegység tehát nem abszolút engedelmisségi modellként jelenik meg, hanem olyan intézményi együttműködési keret, amely a felsőbbirósági orientációt és az alsóbb fokú bíró szakmai autonómiáját egyszerre tartja fenn. A jogegységi döntés így nem a bírói mérlegelés megszüntetését, hanem annak rendezett keretbe helyezését szolgálja.

A modell harmadik előnye abban áll, hogy nem individualizálja, hanem intézményesíti az uniós jog és a belső precedensrendszer közötti feszültségek feloldását. Ha minden alsóbb fokú bírónak önállóan kellene szembefordulnia a korábbi kötelező hazai iránymutatásokkal, az a bírósági szervezetben fokozott bizonytalanságot, eltérő reakciókat és nagyobb széttartást eredményezhetne. A jogegységi mechanizmus ezzel szemben kollektív és látható módon rendezi át a belső kötőerőket. A magyar példában rendszer azért különösen jelentős, mert a jogegységi fórum nem az Európai Unió Bírósága helyébe lép (mert uniós jog kérdésben a törvényes bíró az Európai Unió Bírósága), hanem a hazai bírósági rendszer számára teszi egyértelművé, hogy a korábbi, uniós joggal ellentétes precedens többé nem tarthat igényt kötelező erőre. A konfliktus feloldása így nem egyes bírák elszigetelt döntéseinek sorozataként, hanem szervezeti feldolgozásként jelenik meg. Ebben az összefüggésben a magyar modell kitekintésként azért különösen tanulságos, mert a jogegységi döntés alapvetően nem uniós jogi tárgyban születik, hanem a magyar jogrend belső kötőerejét rendezi.

### **VIII. Sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás és gyorsított eljárás**

Az előzetes döntéshozatali eljárásról szóló általános fejtegetések után külön is indokolt kitérni azokra az esetekre, amikor maga az idő válik a jogvédelem egyik meghatározó elemévé. Az uniós bírói együttműködés rendes modellje ugyanis abból indul ki, hogy a jogértelmezési kérdés megválaszolása a tagállami eljárásból időlegesen kiemelve, a maga intézményi rendje szerint jut el a luxembourgi döntésig. Vannak azonban olyan ügyek, amelyekben a késedelem már nem pusztán eljárásszervezési nehézséget jelent, hanem a jog gyakorlati érvényesülését, sőt olykor magát a védelem tárgyát is kiüresítheti. E ponton jelennek meg azok a kivételes eljárási formák,

amelyekben a Bíróság a rendes eljárási ritmustól eltérve a döntéshozatalt felgyorsított szerkezetben szervezi meg. A gyorsított és a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás ezért nem egyszerű technikai variáns, hanem annak elismerése, hogy bizonyos ügytípusokban az időfaktor a bírói jogvédelem anyagi tartalmához tartozik.

*A sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás és a gyorsított eljárás* olyan, a Bíróság által alkalmazott kivételes eljárás, amelyek célja, hogy bizonyos ügyekben a döntéshozatal a rendes ügymenetnél lényegesen rövidebb idő alatt jusson el a határozathozatalig. A szabályozás lényege az, hogy a Bíróság az eljárás menetét rövidebb határidőkkel, egyes eljárási elemek mellőzésének vagy korlátozásának lehetőségével, valamint adott esetben az eljárás szakaszainak egyszerűsítésével a mielőbbi döntést hozzon – ahogy a nevében is szerepel.<sup>16</sup> A gyorsított eljárás lehetőségét a Bíróság eljárási szabályzata 2000-től biztosítja, míg a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárást 2008-ban vezették be, és az a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően, 2009. december 1-jétől alkalmazható a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségbe tartozó ügyekben.<sup>17</sup> Bíróság gyakorlata ugyanakkor már a kezdetektől világossá tette, hogy e különös eljárás alkalmazhatósága nem csupán tárgyi kérdés, hanem időbeli hatályhoz kötött, így a 2008. március 1-je előtti előterjesztésekben a sürgősségi eljárás formálisan nem volt alkalmazható, legfeljebb a gyorsított eljárás irányába lehetett az indítványt (át)értelmezni.<sup>18</sup>

A gyorsított eljárás „általános”, így előzetes döntéshozatali eljárásban és közvetlen keresetekben<sup>19</sup> egyaránt alkalmazható, ha az ügy jellege megköveteli, hogy az elbírálására a lehető legrövidebb időn belül kerüljön sor.<sup>20</sup> A sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás ezzel szemben mégis valamelyest speciális. A specialitás nem csupán a sürgősség fokára, hanem a tárgyi keretéhez kapcsolódik, ezért a Bíróság a kérelmet akkor is elutasítja, ha az alapügy tárgya a szabadságelvonás, amennyiben az értelmezendő (uniós jogi) aktus jogalapja nem a Szerződés harmadik részének V. címéhez, hanem például a belső piac harmonizációjához kapcsolódik.<sup>21</sup> Azaz a tárgyi hatálya a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséghez kapcsolódó kérdésekre korlátozódik,<sup>22</sup> és e korlátozás a rendszer logikájából következik, mivel e tárgykörökben a késedelem különösen érzékeny helyzeteket érinthet, tipikusan olyan ügyekben, amelyek a személyek mozgásához és tartózkodásához, a menekültügyhöz és bevándorláshoz, valamint a polgári, illetve büntető igazságügyi és rendőrségi együttműködéshez kapcsolódnak. E körön belül a Szerződés kifejezetten is nevesíti azt az esetet, amikor a feltett kérdés fogva tartott személy ügyében merül fel, és ezért a Bíróságnak a lehető legrövidebb időn belül kell határoznia.<sup>23</sup>

Az alkalmazás igazolását illetően a Bíróság ítélkezési gyakorlata következetesen hangsúlyozza, hogy a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás nem pusztán a gyorsítás, hanem olyan helyzetekben indokolt, ahol a rendes eljárás időtartama az érintett személy alapvető jogainak tényleges érvényesülését veszélyeztetné. Különösen a gyermekek jogellenes elvitelével, felügyeleti joggal vagy szokásos tartózkodási hellyel kapcsolatos ügyekben tekinti a Bíróság a késedelmet önmagában releváns kockázati tényezőnek, mivel a szülőtől való tartós elválás a családi kapcsolat megromlásához és akár helyrehozhatatlan érzelmi vagy pszichológiai károkhoz vezethet.<sup>24</sup> Hasonlóképpen indokoltnak találta a sürgősségi eljárás alkalmazását olyan esetekben,

amikor a gyermek intézményi elhelyezése vagy személyes szabadságát érintő intézkedés jogszerűsége közvetlenül a Bíróság választától függött.<sup>25</sup> A gyakorlatból az is kitűnik, hogy a sürgősség megítélésekor a Bíróság figyelembe veszi a gyermek életkorát, fejlődési sajátosságait, a szülők közötti konfliktus intenzitását, valamint azt, hogy az idő múlása a családi és társadalmi beilleszkedésre milyen visszafordíthatatlan hatással járhat.<sup>26</sup> A menekültügyi és családegyesítési ügyekben a sürgősség igazolása az alapvető jogok, különösen a családi élet tiszteletben tartásához való jog sérelmének veszélyére épül, amennyiben a hatósági döntés késedelme a család egységének tartós megbotlását eredményezheti.<sup>27</sup>

A rendelkezések egyben azt is megmutatják, hogyan születik döntés e kivételes eljárás alkalmazásáról. Gyorsított eljárásban a kezdeményezés előzetes döntéshozatalnál a kérdést előterjesztő bíróságtól, közvetlen keresetben a felektől érkezik, és a Bíróság elnöke dönt a kérelem tárgyában, a releváns szereplők meghallgatása mellett.<sup>28</sup> Sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásban a kérelem elfogadásáról vagy elutasításáról az e célra kijelölt tanács határoz.<sup>29</sup> A rendszer sajátossága, hogy a rendelkezések nem zárt-enumerációs feltételrendszert alkalmaz arra nézve, mikor kell e kivételes eljárásrendeket alkalmazni, hanem az ügy jellegére és a „*lehető legrövidebb időn belül*” elbírálás szükségességére utalnak.<sup>30</sup> Ugyanakkor a Szerződés kifejezetten nevesíti azt az esetet, amikor az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés fogva tartott személyt érint, és ezért a Bíróságnak a lehető legrövidebb időn belül kell határoznia.<sup>31</sup>

Összegzésképpen megállapítható, hogy a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás alkalmazásának három, egymással összefüggő feltételi köre rajzolódik ki. Egyrészt fenn kell állnia a tárgyi hatálynak, vagyis az ügynek a Szerződés harmadik részének V. címébe tartozó területet kell érintenie. Másrészt igazolni szükséges, hogy a rendes eljárás időtartama az érintett személy alapvető jogainak tényleges érvényesülését veszélyeztetné, illetve visszafordíthatatlan vagy aránytalan sérelem kockázatával járna. Harmadrészt az ügy konkrét körülményeinek – így különösen a személyi szabadság korlátozásának, a családi kapcsolatok megszakadásának, a gyermek életkorának és fejlődési helyzetének, vagy a tartózkodási hely tartós megváltozásának – objektíve alátámaszthatónak kell lenniük. A sürgősségi eljárás tehát nem pusztán a „sürgősség vagy gyorsaság” iránti igényre, hanem a jogvédelem hatékonyságának veszélyeztetettségére épül, és alkalmazása minden esetben az ügy sajátos tényeinek mérlegelésén alapul.

### **VIII. 1. Előzetes döntéshozatal esetén ki tekinthető bíróságnak vagy törvényes bírónak?**

A bírói függetlenség uniós jogi kritériumaira vonatkozó ítélkezési gyakorlat egyik kiindulópontja az EUMSZ 267. cikk értelmezése volt. A rendelkezés szerint előzetes döntéshozatali kérelmet csak „tagállami bíróság” terjeszthet elő, ezért a Bíróság az elfogadhatóság vizsgálata során kénytelen volt tartalmi ismérveket adni a „bíróság” fogalmához. E körben a függetlenség olyan alkotóelem, amelyet a Bíróság rendszeresen figyelembe vesz annak megítélésekor, hogy az előterjesztő szerv a 267. cikk értelmében bíróságnak minősül-e.<sup>32</sup> A függetlenség követelménye tehát ebben az összefüggésben nem általános elvként jelenik meg, hanem a kérdésfeltevési

jogosultság előfeltételeként.<sup>33</sup> A későbbi ítéletek a függetlenség tartalmát a szervezeti és személyi garanciák oldaláról pontosították, különös tekintettel a kinevezési és szolgálati jogviszonyi biztosítékokra.<sup>34</sup>

Az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság” fogalma a Bíróság ítélkezési gyakorlatában fokozatosan konkretizálódott, mégpedig az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóságának vizsgálata során. A Bíróság állandó gyakorlata szerint annak megítélésakor, hogy az előterjesztő szerv e rendelkezés értelmében bíróságnak minősül-e, több tényező együttes mérlegelésére kerül sor. E tényezők közé tartozik különösen, hogy a szerv jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, eljárása kontradiktórius-e, jogszabályokat alkalmaz-e, valamint hogy független-e.<sup>35</sup>

A legfelsőbb bíróságok tekintetében főszabály szerint fennáll az a vélelem, hogy e kritériumok teljesülnek. A Bíróság ugyanakkor a 2023. december 21-i *Krajowa Rada Sądownictwa (A bírói tisztség további betöltése)* ítéletben kimondta, hogy e vélelem nem abszolút, és kivételesen megdönthető.<sup>36</sup> A nagytanács szerint a vélelem akkor dőlhet meg, ha valamely jogerős nemzeti vagy nemzetközi bírósági határozat alapján objektív és komoly kétségek merülnek fel az érintett ítélkező testület törvényességével és függetlenségével kapcsolatban.<sup>37</sup>

Az ügyben a Bíróság figyelembe vette az EJEB *Dolińska-Ficek és Ozimek kontra Lengyelország* ítéletét, amely az EJEE 6. cikk (1) bekezdése szerinti „törvény által létrehozott bíróság” követelményének sérelmét állapította meg a rendkívüli felülvizsgálati tanács bírójának kinevezése kapcsán.<sup>38</sup> Emellett relevánsnak tekintette a Lengyel legfelsőbb közigazgatási bíróság 2021. szeptember 21-i ítéletét is, amely megsemmisítette a kinevezési javaslat alapjául szolgáló határozatot.<sup>39</sup> A Bíróság értékelése nem csak „formai hiányosságon” alapul, hanem a rendszerszintű és eseti körülmények együttes vizsgálatára. Vizsgálta a kinevezési folyamatban részt vevő *Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács (KRS)* összetételét és függetlenségét, a kinevezésekkel szembeni bírósági jogorvoslat hatékonyságának korlátozását, az érintett tanács hatáskörének különösen érzékeny jellegét, valamint azt a körülményt, hogy a kinevezések a végrehajtás felfüggesztése ellenére történtek meg.<sup>40</sup> E tényezők összessége alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az érintett ítélkező testület nem tekinthető az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének – a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett – második albekezdése szerinti, törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróságnak, következésképpen nem minősül az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak”.<sup>41</sup>

Az ítéletből az a következtetés adódik, hogy az EUMSZ 267. cikk szerinti „bíróság” fogalma funkcionális és intézményi ismérvek együttesén alapul, de a függetlenség vizsgálata immár nem merül ki absztrakt garanciák felsorolásában. A Bíróság a kinevezési rendszer szerkezeti sajátosságait és konkrét alkalmazását is értékelheti, ha azok objektíve alkalmasak arra, hogy megingassák a jogalanyok bizalmát az igazságszolgáltatás függetlenségében. Az előzetes döntéshozatal így nem csupán együttműködési mechanizmus, hanem egyben minősítési feltételrendszer is: az uniós bírói párbeszédben való részvétel előfeltétele a tagállami ítélkező testület intézményi megfelelősége. És e körben szükséges megemlíteni, hogy a kinevezési rendszerrel kapcsolatos vizsgálat nem korlátozódott a legfelsőbb bíróság rendkívüli tanácsaira

sem. Ennek megfelelően a C-521/21. sz. ügyben a Bíróság elé olyan jogvita került, amelyben egy rendes bírósági bíró pártatlanságát vitatták arra hivatkozással, hogy kinevezését a 2017-2018-ban átalakított *Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács* kezdeményezte.<sup>42</sup> A kizárási kérelem nem személyes elfogultságra, hanem a kinevezési eljárás intézményi feltételeire épült, vagyis arra, hogy az érintett tanács összetétele és működése alkalmas-e objektív kétségek felkeltésére a bíró függetlensége tekintetében. Az ügy jelentősége pedig abban áll, hogy a „bíróság” fogalmának vizsgálata itt már nem szervezeti egység, hanem egyedi bíró szintjén merült fel. A kérdés az volt, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és a Charta 47. cikke szerinti követelményeknek megfelelő-e az olyan bíró által lefolytatott eljárás, akinek kinevezése vitatott legitimitású szerv közreműködésével történt.<sup>43</sup> E fejlemény azt jelzi, hogy az EUMSZ 267. cikk szerinti minősítés nem pusztán testületi, hanem – szükség esetén – individuális dimenziót is ölthet.

A kinevezési problémák következményei a jogerő és a hierarchikus kötöttség kérdésében is megjelentek. A 2025. szeptember 4-i *AW „T”* ítéletben (C-225/22, EU:C:2025:649) a Bíróság azt vizsgálta, hogy a rendes bíróság köteles-e végrehajtani a *Legfelsőbb Bíróság „Rendkívüli Felülvizsgálati és Közügyek Tanácsának”*<sup>44</sup> hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatát (a továbbiakban együtt: hatályon kívül helyező határozat), ha e tanács összetétele nem felel meg az EUSz 19. cikk (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.<sup>45</sup> A Bíróság a *Krajowa Rada Sądowictwa* ítéletben kialakított elvekre támaszkodva megerősítette, hogy a „törvény által létrehozott, független és pártatlan bíróság” követelménye nem pusztán a jövőbeni eljárásokra nézve releváns, hanem kihat a már meghozott határozatokra is.<sup>46</sup> Amennyiben az érintett tanács nem minősül az uniós jog értelmében vett bíróságnak, úgy az általa hozott „hatályon kívül helyező” ítélet nem élvezheti a jogbiztonságra vagy a jogerőre alapított védelem elsőbbségét az uniós joggal szemben.<sup>47</sup> A Bíróság kifejezetten kimondta, hogy az uniós jog elsőbbsége és az EUSz 19. cikk (1) bekezdése kizárja azokat a nemzeti szabályokat vagy alkotmánybírósági gyakorlatot, amelyek megtiltják a rendes bíróságok számára a kinevezési hibák vizsgálatát, illetve fegyelmi felelősség terhe mellett kötelezik őket az ilyen határozatok végrehajtására.<sup>48</sup> Következésképpen a rendes bíróság – az uniós jog elsőbbségének biztosítása érdekében – köteles lehet a hatályon kívül helyező határozatot jogilag nem létezőnek tekinteni, ha azt nem az uniós jog szerinti bíróság hozta meg.<sup>49</sup> Az ítélet ezzel a „bíróság” fogalmának egy további dimenzióját tárja fel, azaz a minősítés nem csupán az előzetes döntéshozatalra való jogosultságot érinti, hanem a nemzeti bírósági hierarchia működését és a jogerő érvényesülését is. Az EUMSZ 267. cikkhez kapcsolódó minősítési vizsgálat így közvetlen hatást gyakorol a nemzeti eljárási autonómia határaitra.

Az ismertetett ítélkezési gyakorlatból kirajzolódó irány egyre markánsabb eltolódást mutat a normakontrolltól a személyi legitimitás kontrollja felé. A kiindulópont még az volt, hogy az EUMSZ 267. cikk szerinti „bíróság” fogalma funkcionális kritériumok – jogszabályon alapuló létrehozás, állandóság, kötelező hatáskör, kontradiktórius eljárás, jogalkalmazás, függetlenség – alapján határozható meg. A későbbi gyakorlat azonban a függetlenség vizsgálatát egyre inkább a kinevezési folyamat konkrét, akár egyedi körülményeire, sőt, adott esetben egyetlen bíró kinevezésének legitimitására szűkíti. A *Krajowa Rada Sądowictwa* és a kapcsolódó ügyek nyomán a „bíróság” minősítése már nem csupán szervezeti, hanem individuális dimenziót is ölthet. Az a kérdés, hogy az adott testület – vagy akár az adott bíró – kinevezési körülményei

objektív és komoly kétségeket keltenek-e, közvetlenül kihat az ítélet jogi minőségére. Ezzel a vizsgálat súlypontja eltolódik: nem pusztán az alkalmazott jog vagy az ítélet indokolása válik vitathatóvá, hanem maga az ítélkező személy intézményi státusza. A kritika így már nem az ítélet tartalmát célozza, hanem az ítéletet meghozó bíró „létjogosultságát”.

Ez a tendencia a *AW „T”* ügyben eljut odáig, hogy a nemzeti bíróság – az uniós jog elsőbbségére hivatkozva – köteles lehet egy felsőbb bírósági határozatot jogilag nem létezőnek tekinteni, ha az azt meghozó tanács nem felel meg a „törvény által létrehozott, független és pártatlan bíróság” követelményének. Itt már nem egyszerűen az előzetes döntéshozatali jogosultság forog kockán, hanem a nemzeti bírósági hierarchia és a jogerő szerkezete. A minősítési vita közvetlenül áttöri a *res iudicata*-t, és ez több irányban problematikus. Először, a személy-specifikus legitimációs kontroll a bírói döntéshozatalt könnyen „egzisztenciális” síkra tereli. A vita tárgya nem az, hogy az ítélet helyes-e, hanem az, hogy az ítéletet meghozó bíró egyáltalán bíró-e az uniós jog értelmében. Másodszor, a jogerő relatívvá válik, azaz ha egy ítélet érvényessége utóbb a kinevezési lánc vizsgálatától függ, a stabilitás helyébe perenként újranyíló legitimitási vita léphet. Harmadszor, a hierarchikus kötöttség meggyengül, mert az alsóbb fokú bíróság felhatalmazást kap arra, hogy a felsőbb fórum határozatát intézményi legitimitási alapon „nemlétezőként” kezelje.

Ez a folyamat – ha következetesen végiggondoljuk – a jogerő áttörésének új, személyi alapú modelljét rajzolja ki. A normák helyett a kinevezési genealógia válik az érvényesség kritériumává. A veszély abban áll, hogy a bírói fórum legitimitása perről perre vitathatóvá válik, és ezzel az ítélkezés autoritása fragmentálódik. Ha az ítélet jogszerűsége attól függ, hogy a kinevezési lánc minden eleme utóbb is „tiszt-e”, akkor a bíróság mint intézmény stabilitása kerül kérdőjel alá. E logika végpontján nem egyszerűen hibás ítéletek, hanem „illegitim bíróságok” állnak – ami a jogbiztonság helyett a jogrend strukturális bizonytalanságát, végső soron normatív anarchiát kockáztat

## VIII. 2. Kinevezés problémája az előzetes döntéshozatal kapuja

Az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatali kérelmet kizárólag „tagállami bíróság” terjeszthet elő. A „bíróság” fogalma ezért nem csak a „törvényes bíróhoz” kapcsolódik, hanem az uniós bírói párbeszédbe való belépés feltételét is meghatározza. E minősítés egyik lényegi eleme a függetlenség, amelynek vizsgálata már kiterjed a bírói kinevezés vizsgálatára is.<sup>50</sup>

A Bíróság a 2019. november 19-i *A.K. és társai* ítéletben rögzítette, hogy az uniós jog alkalmazására vonatkozó jogviták nem utalhatók olyan fórum kizárólagos hatáskörébe, amelynek függetlensége objektíve kétséges.<sup>51</sup> A függetlenség megítélése során a fórum létrehozásának körülményeit, szervezeti sajátosságait és a tagok kinevezési módját együttesen értékeli, abból a szempontból, hogy azok alkalmasak-e „jogos kétségekre” a külső befolyástól való mentesség tekintetében.<sup>52</sup> A Bíróság hangsúlyozta, hogy az államfői kinevezés ténye önmagában nem meghatározó. Döntő az, hogy a kinevezési mechanizmus egésze biztosít-e kellő garanciákat a

politikai befolyással szemben.<sup>53</sup> Ha a jelölő szerv – például az igazságszolgáltatási tanács – függetlensége nem kellően biztosított, az a kinevezett bírák intézményi státuszát is érintheti.<sup>54</sup> Ezen megállapítás jelentősége az előzetes döntéshozatal szempontjából abban áll, hogy a kinevezési rendszer hibái nem pusztán belső alkotmányossági kérdések, hanem a 267. cikk szerinti „bírótság” minősítést is érinthetik. Amennyiben az érintett fórum nem felel meg a Charta 47. cikkéből és az EUSz 19. cikkéből fakadó követelményeknek, az uniós jog elsőbbsége megkövetelheti a nemzeti hatásköri szabályok mellőzését.<sup>55</sup>

A kinevezési kérdéskört a 2021. március 2-i *A.B. és társai* ítélet tovább mélyítette, ahol a kinevezési eljárás bírósági kontrollját szedte szét.<sup>56</sup> A Bíróság kimondta, hogy a jelölő szerv határozataival szembeni hatékony jogorvoslat hiánya – különösen akkor, ha e szerv függetlensége önmagában is vitatott – rendszerszintű kétségeket ébreszthet a kinevezett bírák függetlensége tekintetében.<sup>57</sup> A kinevezési eljárás jogorvoslati kiüresítése így nemcsak a hatékony bírói jogvédelem sérelmét, hanem közvetve a 267. cikk szerinti minősítés feltételeinek megingását is eredményezheti. E fejlemények alapján a kinevezés és a kinevezési eljárás kontrollja az előzetes döntéshozatali mechanizmus előfeltételeként áll elő. A 267. cikk szerinti bírói párbeszédben való részvétel nem automatikus, hanem intézményi megfeleléshez kötött.

A 2021. április 20-i *Repubblica* ítélet a kinevezési dimenzió egy további, korlátozó jellegű pontosítását adta.<sup>58</sup> A Bíróság kimondta, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése alkalmazandó a bírák kinevezésére vonatkozó nemzeti szabályozás vizsgálatára, amennyiben az érintett bíróságok az uniós jog alkalmazására hivatottak.<sup>59</sup> Ugyanakkor nem minden, a végrehajtó hatalom számára szerepet biztosító kinevezési modell sérti önmagában a függetlenség követelményét. A máltai rendszerben a miniszterelnök kinevezési szerepe nem bizonyult uniós jogba ütközőnek, mivel a döntést objektív alkotmányos feltételek és egy, a pályázókat értékelő bizottság részvétele keretezte, amely alkalmas volt a mérlegelési mozgástér behatárolására.<sup>60</sup> A Bíróság hangsúlyozta, hogy a függetlenség vizsgálata funkcionális jellegű, és azt kell mérlegelni, hogy a rendszer egésze alkalmas-e a külső befolyástól való mentesség látszatának biztosítására.<sup>61</sup>

A 2021. október 6-i *W.Ż.* ítéletben a Bíróság az előzetes döntéshozatali mechanizmus és a kinevezési eljárás összekapcsolódását tette láthatóvá.<sup>62</sup> A jogvita formálisan bírói hozzájárulás nélküli áthelyezéséhez és az ezzel szembeni jogorvoslatához kapcsolódott, érdemben azonban annak megítélését igényelte, hogy a Legfelsőbb Bíróság rendkívüli felülvizsgálati és közjogi tanácsában eljáró, a KRS 331/2018. számú határozata alapján kinevezett bíró megfelel-e az EUSz 19. cikk (1) bekezdése szerinti, törvény által előzetesen létrehozott független és pártatlan bíróság követelményének.<sup>63</sup> A Bíróság irányadónak tekintette, hogy a kinevezésre a lengyel legfelsőbb közigazgatási bíróság által elrendelt végrehajtás-felfüggesztés ellenére került sor, és hogy e kinevezés időben egy olyan előzetes döntéshozatali eljárás alatt zajlott, amelyben a Bíróság válasza akár a KRS-határozat megsemmisítéséhez is vezethetett volna.<sup>64</sup> E körülmények együttesen alkalmasak lehetnek arra, hogy a jogalanyokban objektív és komoly kétségeket keltsenek a kinevezési eljárás tisztességessége és a bíró külső befolyástól való mentessége felől.<sup>65</sup> Eljárási következményként a Bíróság kimondta, hogy ha a nemzeti bíróság e kétségek alapján arra jut, hogy a kérdéses bíró nem felel meg a fenti követelménynek, akkor az uniós jog

elsőbbsége megkövetelheti az általa hozott elfogadhatatlansági végzés semmisnek tekintését, amennyiben ez az adott eljárási helyzetben szükséges az uniós jog hatékony érvényesüléséhez.<sup>66</sup>

A 2022. március 22-i *Prokurator Generalny és társai* ítéletben a Bíróság az előzetes döntéshozatal újabb határait rajzolta meg a bírói kinevezések körében.<sup>67</sup> Az alapügy egy bíró ellen indított fegyelmi eljárásból indult ki, amelyben a Legfelsőbb Bíróság fegyelmi tanácsának elnöke jelölte ki az eljáró fegyelmi bíróságot. Az érintett bíró polgári jogi keresetben vitatta a fegyelmi tanács elnökének kinevezését, és e kereset kapcsán merült fel az uniós jog, különösen az EUSz 19. cikk (1) bekezdésének értelmezése is. A Bíróság azonban az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánította<sup>68</sup> és rámutatott, hogy az EUMSZ 267. cikk szerinti együttműködés feltétele az, hogy az uniós jog értelmezése objektíve szükséges legyen a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő jogvita eldöntéséhez.<sup>69</sup> Amennyiben a nemzeti bíróság maga is elismeri, hogy a nemzeti jog alapján nem rendelkezik hatáskörrel a vitatott kinevezési aktus érvényességének felülvizsgálatára, az előterjesztett kérdések hipotetikus jellegűvé válnak.<sup>70</sup> A Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy az alapeljárás tárgya nem a fegyelmi bíróság kijelölésének uniós jogi megfelelése volt, hanem „egy” polgári jogi jogviszony fennállásának hiánya, így a feltett kérdések ténylegesen egy másik, járulékos jogvitára irányultak. Ennek megfelelően az ítélet jelentősége jelen tanulmány számára kettős. Egyrészt megerősíti, hogy az EUSz 19. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelmények – így a „törvény által létrehozott bíróság” kritériuma – közvetlen hatállyal bírhatnak, és adott esetben a fegyelmi bíróságnak kell mellőznie az uniós joggal ellentétes nemzeti rendelkezések alkalmazását.<sup>71</sup> Másrészt pedig világossá teszi, hogy az előzetes döntéshozatal nem alakítható át absztrakt kinevezési kontroll eszközzé. A 267. cikk szerinti mechanizmus a konkrét, eldöntendő jogvita funkcionális keretéhez kötött, és nem szolgálhat *erga omnes* érvényességi vizsgálat fórumául.<sup>72</sup>

Végül a *Getin Noble Bank* ügy újdonsága az előző lengyel kinevezési ítéletekhez képest az, hogy a Bíróság itt kifejezetten fékezte a kinevezési hibák „automatikus” uniós jogkövetkezményeinek logikáját, és a küszöböt magasra tette. Egyrészt kimondta, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtásakor főszabály szerint vélelmezni kell a kérdést előterjesztő bíró „bíróság” minőségét az EUMSZ 267. cikke alapján, és e vélelem csak jogerős nemzeti vagy nemzetközi határozat által alátámasztott, objektív és komoly kételyek esetén dönthető meg.<sup>73</sup> Másrészt a kinevezési kifogások érdemi részében elhatárolta a „kifogásolható” és a „rendszerszinten diszkrecionális befolyást engedő” szabálytalanságokat. A csatlakozás előtti, nem demokratikus rendszerben történt első kinevezést a Bíróság önmagában nem tekintette olyan tényezőnek, amely ma jogos és komoly kételyt keltene a bíró függetlensége és pártatlansága felől, ha nincs konkrét mechanizmus, amely a jelenben tényleges jogosulatlan befolyás lehetőségét mutatná.<sup>74</sup> Ugyanezt a restriktív logikát alkalmazta a KRS működésének régebbi, átláthatósági és jogorvoslati deficitjeire is. A Bíróság lényegi állítása az volt, hogy nem minden kinevezési eljárási hiba ér el uniós relevanciájú intenzitást, hanem csak az, amely valós kockázatként nyitja meg a végrehajtó hatalom számára a jogellenes diszkrecionális térnyerést, és ezzel a „törvény által megelőzően létrehozott bíróság” garanciáját a jogalanyok szemében is hitelteleníti.<sup>75</sup> Ezzel a döntés a korábbi, „szabálytalanság plusz KRS-probléma” típusú érveléshez képest egy óvatosabb, bizonyításigényesebb mércét erősített meg, ráadásul fogyasztóvédelmi kontextusban, ahol a hatékony jogvédelem követelménye a 93/13 irányelv alapján is külön hangsúlyt kap.<sup>76</sup>

Összességben az Európai Unió Bírósága ítélezése egy kettős tendenciát rajzol ki az előzetes döntéshozatal kapuőri logikájában. Egyrészt a EUMSZ. 267. cikk szerinti „bíróság” minősítés egyre inkább anyagi jogállamisági szűrővé válik, amely a függetlenséget már nemcsak működési garanciaként, hanem kinevezési és jogorvoslati struktúraként is vizsgálja. E vonalon az A.K., az A.B. és a W.Ž. ítéletek arra utalnak, hogy a kinevezési rendszer hibái képesek a bírósági státuszt delegitimálni, és akár konkrét eljárási aktusok „nemlétezőként” való kezeléséhez is elvezethetnek az elsőbbség elvére hivatkozva. Másrészt ugyanennek a kapuőri szerepnek az intézményi kockázatait a Bíróság saját maga is érzékeli, ezért párhuzamosan erősíti a restriktív és az önkorlátozást. A *Repubblica* a tagállami kinevezési modellek pluralizmusát védi, a *Prokurator Generalny* és a kapcsolódó elfogadhatósági döntések az EUMSZ. 267. cikket visszaterelik a konkrét jogvita-funkcióhoz, a *Getin Noble Bank* pedig magas bizonyítási küszöböt állít a kinevezési szabálytalanságok „uniós relevanciájához”.

E kettősség problémája kritikai szemmel az, hogy az Európai Unió Bírósága egyszerre épít jogállamisági kontrollt és menekül annak következményei elől. A kapuőr-minősítés a bírói párbeszédet könnyen „alkalmassági vizsgává” alakítja, amelyben a tagállami bíróságok részvétele nem pusztán jogkérdés, hanem intézményi legitimitációs ítélet tárgya is. Ez pedig szükségképpen feszültséget kelt, mert az EUMSZ. 267. cikk eredeti együttműködési logikája így egyre inkább szankciós logikával keveredik. A másik oldalon a restriktív elfogadhatósági mércék és a magas küszöb paradox módon éppen ott tompítják a kontrollt, ahol a strukturális kockázatok a legerősebbek, hiszen a bizonyítás és a relevancia nem mindig a jogsértés súlyától, hanem az eljárásjogi hozzáféréstől függ. A végső kockázat ezért egy széttartó gyakorlat. Egyfelől az Európai Unió Bírósága képes a nemzeti igazságszolgáltatás egyes elemeit „kizárni” az uniós térből, másfelől az elfogadhatóság és a küszöbök miatt ugyanazon problémák más ügyekben érintetlenek maradhatnak. Ezzel a rendszer a jogbiztonság helyett inkább jogállami bizonytalanságot termel. A bírósági státusz nem stabil minőségnek, hanem perenként vitatható attribútumnak látszik, ami végső soron nemcsak a tagállami igazságszolgáltatás legitimitását, hanem az Európai Unió Bírósága saját normatív autoritását is erodálhatja, mert a „ki beszélhet” kérdése a „mit mondunk” kérdését kezdi kiszorítani.

### **VIII.3. A bírói kérdés intézményi racionalitása az előzetes döntéshozatal rendszerében**

Az előzetes döntéshozatal intézménye a klasszikus dogmatikai leírás szerint az uniós jog egységes értelmezését biztosító együttműködési mechanizmus. E formális leírás azonban csak részben ragadja meg a rendszer tényleges működését. A kérdésfeltevés aktusa mögött ugyanis nem pusztán normaalkalmazás áll, hanem egy olyan intézményi döntés, amelyben a bíró saját hatáskörének és felelősségének kereteit is meghatározza. A kérdésfeltevés ezért nem egyszerű interpretációs technika, hanem a bírói hatalomgyakorlás egyik formája. A szakirodalom ezt gyakran a *judicial empowerment* fogalmával írja le, amely arra utal, hogy a nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatal révén saját intézményi pozícióját is megerősítheti.<sup>77</sup>

Karen J. Alter klasszikus elemzése szerint az európai jog elsőbbségének doktrínája nem pusztán a luxembourgi ítélkezésből nőtt ki, hanem abból az intézményi helyzetből, hogy a nemzeti bíróságok egy része az előzetes döntéshozatalt eszközként használta saját hatáskörének kiterjesztésére.<sup>78</sup> Az alsóbb fokú bíróságok számára az EUMz 267. cikk – amely közvetlen kommunikációs csatornát nyit a Bíróság felé – egy olyan lehetőség, amely a nemzeti hierarchiát részben megkerülhetővé tette. A mechanizmus így nemcsak együttműködési forma, hanem intézményi erőforrás is lett.

Jonathan Golub ezt a jelenséget a bírói mérlegelés intézményi és részben politikai dimenziójaként írja le. Elemzése nyomán az előzetes döntéshozatalra utalás nem egyszerűen jogértelmezési technika, hanem olyan bírói döntésként érthető meg, amelyben az eljáró bíró a döntés terhét és legitimitását megosztja egy magasabb tekintélyű fórummal. Ebből a szempontból a kérdésfeltevésnek van egy sajátos szociológiai oldala is. A bíró nemritkán azért fordul Luxemburghoz, mert a döntéshozatalba egy további szereplőt kíván bevinni megerősítésként, különösen akkor, ha az ügy politikailag érzékeny, dogmatikailag bizonytalan, vagy intézményileg kockázatos. Más esetekben az előzetes döntéshozatal a nemzeti bírói hierarchián belüli feszültségek eszközévé válhat. Előfordulhat, hogy az eljáró bíró a korábban hatályon kívül helyezett saját döntését továbbra is helyesnek tartja, és az uniós jog értelmezésén keresztül a felsőbb bíróság álláspontját kívánja közvetve kétségbe vonni. Ilyenkor a kérdésfeltevés nem csupán együttműködés, hanem egyfajta alulvizsgálati kezdeményezés is, amelyben a nemzeti bíró a luxembourgi fórum tekintélyét hívja segítségül a felsőbb nemzeti ítélet relativizálására vagy korrekciójára. Ebben az értelemben a kérdésfeltevés egyszerre lehet önigazolás, felelősségmegosztás és intézményi ellenmozgás.<sup>79</sup>

Az intézmény működésének megértéséhez azonban nem elegendő a doktrinális ítélkezési gyakorlat vizsgálata. Mark A. Pollack a „*new EU legal history*” irányzat keretében arra mutat rá, hogy az integráció jogtörténete mögött egy bonyolult intézményi infrastruktúra áll.<sup>80</sup> Ezt az intézményi különbséget már *Mary L. Volcansek* már az 1986-os tanulmányában is hangsúlyozta. Megállapítása szerint a tagállami bírói karok eltérő módon viszonyulnak a közösségi joghoz, és e különbségek szervezeti és politikai feltételekhez kötődnek. A kérdésfeltevés ezért nem minden jogrendszerben jelenik meg azonos intenzitással. Egyes bíróságok számára az előzetes döntéshozatal a jogértelmezés természetes eszköze, míg más rendszerekben inkább kivételes megoldás marad.<sup>81</sup>

A kvantitatív kutatások a jelenség intézményi feltételeit is feltárták. *Carrubba* és *Murrah*<sup>82</sup> a politikai és gazdasági környezet szerepét hangsúlyozzák, míg *Lampach* és *Dyevre* a bírói ösztönzők és szervezeti struktúrák hatását vizsgálják.<sup>83</sup> *Dyevre*, *Glavina* és *Atanasova* empirikus elemzései pedig arra mutatnak rá, hogy a bírósági hierarchia, az ügyteher és a szakmai reputációs kockázatok mind befolyásolják az előzetes döntéshozatal igénybevételének gyakoriságát.<sup>84</sup> A bíró e kutatásokban nem absztrakt normaalkalmazóként jelenik meg, hanem olyan intézményi szereplőként, aki saját döntésének következményeit mérlegeli. A kérdésfeltevés egyik legérzékenyebb tényezője a szakmai reputáció kérdése. A racionális választás intézményi elméletére épülő kutatások – köztük Juan A. Mayoral munkássága – arra mutatnak rá, hogy a bíró sok esetben nem azért nem fordul a Bírósághoz, mert az uniós jog értelmezése egyértelmű (*acte*

*clair*), hanem mert a kérdésfeltevés intézményi költségeit magasnak ítéli meg. Mayoral hangsúlyozza, hogy a bírói együttműködés elmaradása mögött gyakran stratégiai megfontolások és költség-haszon elemzések állnak: ilyen költség lehet az eljárás elhúzódása vagy a szakmai bizonytalanság, amit a bizalom mint funkcionális elv képes ellensúlyozni.<sup>85</sup> Az előzetes döntéshozatal tehát nem csupán jogi, hanem stratégiai és szervezeti döntés is. A kérdésfeltevés egyik kulcsfeltétele a bizalom. *Juan A. Mayoral* empirikus kutatásai szerint a bíró akkor fordul nagyobb valószínűséggel a Bírósághoz, ha bízik abban, hogy a luxembourgi válasz érdemben hozzájárul az ügy eldöntéséhez. A bizalom ebben az összefüggésben intézményi várakozást jelent a válasz minőségére és alkalmazhatóságára. A mechanizmus funkciója különösen jól láthatóvá válik a jogállamisági konfliktusok idején. *Urszula Jaremba* kutatásai a lengyel bírói gyakorlat elemzésével azt mutatják, hogy az előzetes döntéshozatal ilyen helyzetekben a bírói önvédelem eszközévé válhat.<sup>86</sup> Amikor a bírói függetlenség nemzeti garanciái meggyengülnek, a bíró az uniós fórumhoz fordulhat annak érdekében, hogy külső intézményi legitimitást szerezzen. Az előzetes döntéshozatal így nem csupán interpretációs technika, hanem az európai igazságszolgáltatási tér egyik alkotmányos kommunikációs csatornája is.

## Összegzés

A tanulmány egyes fejezetein végighaladva kirajzolódik, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás fejlődése már nem írható le kizárólag az „uniós jog” egységének technikai biztosítékaként. A vizsgált ítélkezési gyakorlat és az arra rakódó intézményi logika azt mutatja, hogy az Európai Unió Bírósága fokozatosan egyre tágabb teret nyer magának a tagállami igazságszolgáltatási rendszerek belső szerkezetében. Ez a térnyerés nem egyszerűen újabb értelmezési kompetenciák megszerzését jelenti, hanem annak a kérdésnek az újrafogalmazását is, hogy ki tekinthető „törvényes bírónak”, mi minősül bíróságnak, és végső soron ki jogosult a jog nevében megszólalni.

A tanulmány elején még úgy tűnhetett, hogy a vita tárgya pusztán az előzetes döntéshozatalhoz vezető út akadályainak feltérképezése. A puha és kemény szűrők elemzése azonban arra világított rá, hogy a kérdés valójában mélyebbre vezet. A tagállami bírósági rendszerek nemcsak technikai vagy eljárásszervezési okból alakítanak ki mechanizmusokat, hanem azért is, mert az előzetes döntéshozatal lehetősége a kontinentális bírósági hierarchia belső egyensúlyát érinti. Az a rendszer, amelyben a jogkérdések végső rendjét a rendes felsőbíróságok, illetve a legfelsőbb bírói fórumok biztosítják, megbillen, ha a hierarchia bármely pontján eljáró bíró közvetlenül egy külső, szupranacionális fórumhoz fordulhat.

Ebben a folyamatban különös jelentőséget nyer a törvényes bíróhoz való jog. E jog eredeti funkciója az volt, hogy kizárja az önkényes fórumkijelölést, és biztosítsa az ügyek előre meghatározott rend szerinti elbírálását. Az újabb uniós ítélkezési gyakorlatban azonban e garancia egyre inkább anyagi tartalommal telítődik. Már nem csupán az válik kérdéssé, hogy melyik bíró vagy melyik tanács jár el az ügyben, hanem az is, hogy az eljáró személy kinevezése, státusza, függetlensége és intézményi beágyazottsága megfelel-e azoknak a követelményeknek, amelyeket az „uniós jog” a „bíróság” fogalmához kapcsol. E ponton a

törvényes bíró, mint személy és a bíróság, mint intézmény egyszerre válik vizsgálat tárgyává, sőt egyszerre válhat megkérdőjelezhetővé.

A tanulmányból az látszik, hogy ez a fejlemény belső feszültséget idézhet elő a bíró és a bíróság között. A kontinentális modellben a bíró tipikusan az intézmény rendjébe ágyazottan jár el. Személyes döntési autonómiája nem intézményellenes, hanem az intézményi rend keretei között érvényesül. Az előzetes döntéshozatal azonban olyan helyzetet teremthet, amelyben az eljáró bíró az uniós jogra hivatkozva kilép az őt körülvevő szervezeti és hierarchikus logikából. Ilyenkor a bíróság, mint szervezet egysége és a bíró, mint eljáró személy uniós felhatalmazása egymással szembe kerülhet. Ami az uniós jog nézőpontjából a bírói függetlenség következménye, az a tagállami szervezeti racionalitás szemszögéből a bírósági rend felbomlásának kockázataként is érzékelhető.

Ebből következően az előzetes döntéshozatali eljárás nem csupán a bírói párbeszéd fóruma, hanem a bírói hatalom szerkezetének újrendezője is. A klasszikus kontinentális vertikális hierarchia abból indult ki, hogy az alsóbb fokú bíróságok fölött a felsőbb bíróságok, végső soron pedig a legfelsőbb bíróság állnak, és a jogegység elsősorban e belső rend fenntartásán keresztül valósul meg. Az uniós jogrend e képletet úgy alakítja át, hogy a vertikális szervezetre rátelepül egy külső csúcsum. Az Európai Unió Bírósága formálisan nem klasszikus fellebbviteli fórum, mégis olyan szerepbe kerül, amely funkcionálisan a legfőbb fóruméval rokon. Nem a teljes ügyet vonja magához, hanem a döntés normatív tengelyét. Ez pedig elegendő ahhoz, hogy a tagállami bírósági hierarchia belső véglegességét relativizálja.

A tanulmányban elemzett tagállami reakciók ezért nem pusztán ellenállási gesztusokként értelmezhetők. Sokkal inkább olyan racionalizációs törekvéseknek tűnnek, amelyekkel a nemzeti jogrendek saját működőképességüket próbálják megőrizni. A szűrők, prioritási mechanizmusok, eljárási fegyelemre hivatkozó korlátozások vagy a szervezeti kontroll különféle formái egyfelől valóban szűkíthetik a luxembourgi fórumhoz való hozzáférést, másfelől azonban a tagállami igazságszolgáltatás belső koherenciájának védelmi eszközei is. A tagállamok ezzel nem feltétlenül az uniós jog egységét tagadják, hanem azt jelzik, hogy az igazságszolgáltatás nem korlátlanul nyitott kommunikációs tér, hanem intézményi rend, amelynek saját teherbírása, saját önazonossága és saját hierarchikus logikája van.

Mindezek alapján az EUMSZ 267. cikke kettős természetű intézményként ragadható meg. Egyfelől az „uniós jog” egységének és hatékonyságának nélkülözhetetlen biztosítója. Másfelől olyan csatorna, amelyen keresztül az Európai Unió Bírósága fokozatosan behatol a tagállam alkotmányos hierarchiájába, és újraértelmezi a bíró, a bíróság, a hierarchia és a törvényes bíró fogalmát. A tanulmány következtetése ezért nem lehet sem apologetikus, sem elutasító. Inkább annak megállapítására szorítkozhat, hogy az előzetes döntéshozatal mára nem csupán jogértelmezési technika, hanem az európai bírói tér alkotmányos szerkezetét formáló hatalmi mechanizmus is. Ebben a mechanizmusban az uniós integráció és a tagállami bírói önvédelem egymást kölcsönösen alakítják, és a jövő egyik döntő kérdése éppen az lesz, hogy e két logika között létrejöhet-e tartós egyensúly.

1. melléklet – Előzetes döntéshozatali gyakorisági adatok 2018-2022 <sup>87</sup>

<b>Ország</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Összesen</b>
Belgium	40	38	36	36	30	180
Bulgária	20	24	28	58	43	173
Csehország	12	5	9	8	13	47
Dánia	3	1	6	6	4	20
Németország	78	114	140	106	98	536
Észtország	2	3	3	2	4	14
Írország	12	10	5	11	14	52
Görögország	3	5	2	2	4	16
Spanyolország	67	64	30	35	41	237
Franciaország	41	32	21	23	23	140
Horvátország	3	10	4	5	4	26
Olaszország	68	70	44	46	63	291
Ciprus	1	1				2
Lettország	5	12	17	12	4	50
Litvánia	6	7	7	15	6	41
Luxemburg	4	6	3	5	2	20
Magyarország	29	20	18	17	20	104
Málta		1				1
Hollandia	35	28	18	27	28	136
Ausztria	35	37	50	37	34	193
Lengyelország	31	39	41	34	39	184
Portugália	15	14	17	20	28	94
Románia	23	49	20	38	29	159
Szlovénia	2	5	2	7		16
Szlovákia	6	10	6	2	7	31
Finnország	6	7	7	10	6	36
Svédország	7	11	6	5	2	31
Egyesült Királyság	14	18	17			49
<b>Összesen</b>	<b>568</b>	<b>641</b>	<b>557</b>	<b>567</b>	<b>546</b>	<b>2879</b>

## Tartalomjegyzék

<i>Bevezetés</i> .....	2
I. A puha szűrők szerkezete az EUMSZ 267. cikk összefüggésében.....	3
I.1. Hierarchia .....	3
I.2. Idő.....	5
I.3. Atomszférikus visszatartás.....	6
I.4. Nagytestvér.....	7
I.5. Indokolás .....	7
I.6. Az ügy ura – a bíró.....	8
II. Keményszűrők és a megengedhetőség határa .....	8
II.1. Fellebbezés .....	9
II.2. Alkotmánybírói előszűrés.....	10
II.3. Személyi kérdés.....	11
II.4. Időbeli hatály .....	13
III. Amit szabad a Jupiternek azt nem szabad a kisökörnek – pilot judgement.....	14
IV. Költség- és eljárási szabályok, amelyek speciálisan terhelik a referencia eljárást.....	16
V. A nemzeti eljárásjogi kööttségek mint az előzetes döntéshozatali párbeszéd strukturális akadályai.....	17
VI. Szociológiai okok .....	18
VII. A nemzeti jog olyan alkalmazása és értelmezése, amely az EUMSZ 267. cikkével összehangolt módon működik.....	20
VIII. Sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás és gyorsított eljárás .....	21
VIII.1. Előzetes döntéshozatal esetén ki tekinthető bíróságnak vagy törvényes bírónak? ....	23
VIII.2. Kinevezés problémája az előzetes döntéshozatal kapuja .....	26
VIII.3. A bírói kérdezés intézményi racionalitása az előzetes döntéshozatal rendszerében ...	29
<i>Összegzés</i> .....	31
1. melléklet – Előzetes döntéshozatali gyakorisági adatok 2018-2022 .....	33

1. Alter, Karen J., *Establishing the Supremacy of European Law* (Oxford: Oxford University Press, 2001).
2. Antonescu, Petrov Emanuel Mihai. „The Importance of Statistical Analysis of the Activity of the Court of Justice of the European Union with a Focus on Preliminary References.” *Revista de Drept Constituțional*, 1. sz. (2023): 74–101. <https://doi.org/10.47743/rdc-2023-1-0005>.
3. Broberg, Morten, and Niels Fenger, 'Proceedings before the Referring Court after a Reference has been Made', *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, 3rd edn (Oxford, 2021).
4. Butler, Graham, 'Lower Instance National Courts and Tribunals in Member States, and Their Judicial Dialogue with the Court of Justice of the European Union', *Nordic Journal of European Law*, 2021.
5. Carrubba, Clifford J., és Lacey Murrah. „Legal Integration and Use of the Preliminary Ruling Process in the European Union.” *International Organization* 59, 2. sz. (2005): 399–418.
6. Dyevre, Arthur, Monika Glavina és Angelina Atanasova. „Who Refers Most? Institutional Incentives and Judicial Participation in the Preliminary Ruling System.” *Journal of European Public Policy* 27, 6. sz. (2020): 912–930.
7. Golub, Jonathan, *The Politics of Judicial Discretion: Rethinking the Interaction Between National Courts and the European Court of Justice* (Lanham: Rowman & Littlefield, 1996).
8. Jaremba, Urszula. „Defending the Rule of Law or Reality Based Self-defense? A New Polish Chapter in the Story of Judicial Cooperation in the EU.” *European Papers* 5, 1. sz. (2020): 387–399.
9. Kartalos, Karatsalos, *National legislation and practices obstructing the preliminary reference dialogue between the EU and national courts* (PhD. disszertáció).
10. Lampach, Nicolas, és Arthur Dyevre. „The Dynamics of Judicial Selection in the European Court of Justice.” *International Review of Law and Economics* 58 (2019): 110–123.
11. Nilsson, I., 'The Questions That Never Came: How National Judges Use Their Discretion in the Preliminary Ruling Procedure', *European Journal of Empirical Legal Studies*, 3(1) (2026).
12. Pollack, Mark A., 'The New EU Legal History', *European Law Journal* 23 (2017).
13. Rytter, J. E., 'Judicial Review of Legislation – Sustainable Strategy on the Enforcement of Basic Rights', *The Welfare State and Constitutionalism in the Nordic Countries*, ed. M. Scheinin (Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2001).
14. Scheinin, M., *The Welfare State and Constitutionalism in the Nordic Countries* (Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2001).
15. Volcansek, Mary L., *Judicial Politics in Europe* (New York: Peter Lang, 1986).
16. Wind, Marlene, 'The Nordics, the EU and the Reluctance Towards Supranational Judicial Review', *Journal of Common Market Studies* 48, no. 4 (2010).

## *Joggyakorlat*

### Elvi jelentőségű határozatok:

1. C-173/09. sz. Elchinov-ítélet
2. C-210/06. sz. Cartesio-ítélet
3. C-188/10. és C-189/10. sz. Melki és Abdeli egyesített ügyek
4. C-409/06. sz. Winner Wetten-ítélet
5. C-439/19. sz. B v Latvijas Republikas Saeima
6. C-614/14. sz. Ognyanov-ítélet

### Jogállamisággal kapcsolatos határozatok:

1. C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. A. K. és társai egyesített ügyek
2. C-824/18. sz. A. B. és társai-ítélet
3. C-896/19. sz. Republika-ítélet (
4. C-487/19. sz. W. Ž.-ítélet
5. C-132/20. sz. Getin Noble Bank-ítélet
6. C-508/19. sz. Prokurator Generalny-ítélet
7. C-718/21. sz. Krajowa Rada Sądownictwa-ítélet
8. C-225/22. sz. AW „T”-ítélet (2025)

### Sürgősségi (PPU) és gyorsított eljárások:

1. C-66/08. sz. Kozłowski-ügy
2. C-491/10. PPU sz. Aguirre Zarraga-ítélet (gyermekjogok és sürgősségi eljárás).
3. C-1/23. PPU sz. Afrin-ítélet (menekültügy és a családi élet tiszteletben tartásához való jog).

### Főtanácsnoki indítványok

1. Emiliou főtanácsnok indítványa a C-144/23. sz. Kubera-ügyben

### III. Emberi Jogok Európai Bírósága

1. Dhahbi kontra Olaszország
2. Ullens de Schooten és Rezabek kontra Belgium
3. Georgiou kontra Görögország
4. Dolińska-Ficek és Ozimek kontra Lengyelország

### *Egyéb*

1. Naczelný Sąd Administracyjny (Lengyelország) 2021. szeptember 21-i ítélete
2. Court of Appeal (Anglia és Wales) 1998. november 5., Royscot Leasing Ltd

## Végjegyzet

---

<sup>1</sup> Marlene Wind, "The Nordics, the EU and the Reluctance Towards Supranational Judicial Review," *Journal of Common Market Studies* 48, no. 4 (2010): 1039,42,1045. Lásd ennek a lábjegyzetét: J. E. Rytter, "Judicial Review of Legislation – Sustainable Strategy on the Enforcement of Basic Rights," in *The Welfare State and Constitutionalism in the Nordic Countries*, ed. M. Scheinin (Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2001), valamint M. Scheinin, *The Welfare State and Constitutionalism in the Nordic Countries* (Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2001),

<sup>2</sup> Nilsson, I. (2026). The Questions That Never Came: How National Judges Use Their Discretion in the Preliminary Ruling Procedure. *European Journal of Empirical Legal Studies*, 3(1). <https://doi.org/10.62355/ejels.58229>

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:62023CC0144>

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> C-564/19. sz. IS-ügyben 2021. november 23-án hozott ítélet 73-82. pontok

<sup>6</sup> Graham Butler, "Lower Instance National Courts and Tribunals in Member States, and Their Judicial Dialogue with the Court of Justice of the European Union," *Nordic Journal of European Law* 2021. 32.

<sup>7</sup> X és van Dijk ítélet, C-72/14. és C-197/14., EU:C:2015:564, [54], Clift-a 283/81.

<sup>8</sup> Az Európai Unió Bírósága, C-188/10. és C-189/10. sz. *Aziz Melki és Sélim Abdeli* egyesített ügyekben 2010. június 22-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2010:363, 52-54, 57. pont

<sup>9</sup> Lásd: 5. jegyzet

<sup>10</sup> Court of Justice of the European Union, *Winner Wetten GmbH v Bürgermeisterin der Stadt Bergheim*, C-409/06, Judgment of 8 September 2010, EU:C:2010:503, paras. 61, 67.

<sup>11</sup> Court of Justice of the European Union, *B v Latvijas Republikas Saeima*, C-439/19, Judgment of 22 June 2021, EU:C:2021:504, para. 137.

<sup>12</sup> Court of Justice of the European Union, *Georgi Ivanov Elchinov v Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa*, C-173/09, ítélet, 2010. október 5., EU:C:2010:581, [14].

<sup>13</sup> Uo. [27].

<sup>14</sup> Kartalos: National legislation and practices obstructing the preliminary reference dialogue between the EU and national courts. 40-41.

<sup>15</sup> Broberg, Morten, and Niels Fenger, 'Proceedings before the Referring Court after a Reference has been Made', *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, 3rd edn (Oxford, 2021; online edn, Oxford Law Pro, 20 May 2021), <https://doi.org/10.1093/oso/9780198843580.003.0009>, accessed 6 Apr. 2026.:

Court of Appeal (England and Wales), 5 November 1998, *Royscot Leasing Ltd and others v Commissioners of Customs and Excise* [1999] 1 CMLR 903, paras 5–6, and [1998] EWCA Civ 1698.

<sup>16</sup> Az Európai Unió Bírósága alapokmányának 23a. cikke, idézve a CURIA tájékoztatójában, „Sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás és gyorsított eljárás”, 2024. szeptember.

<sup>17</sup> Uo. (3.) jegyzőkönyv 23a. cikk, beiktatta a 2008/79/EK, Euratom tanácsi határozat (HL L 24., 2008.1.29., 42. o.); továbbá az EUMSZ 267. cikk (4) bekezdés, beiktatta a Lisszaboni Szerződés (HL C 306., 2007.12.17., 1. o.), hatályos 2009. december 1-jétől.

<sup>18</sup> 2008. február 22-i Kozłowski végzés, C-66/08, EU:C:2008:116, valamint 2008. július 17-i Kozłowski ítélet (nagytanács), C-66/08, EU:C:2008:437.

<sup>19</sup> A „közvetlen kereset” esetén a felperes közvetlenül az Európai Unió Bíróságához vagy – rendszerint – a Törvényszékhez fordul valamely uniós intézmény, szerv vagy hivatal aktusának jogszerűsége, mulasztása vagy kártérítési felelőssége tárgyában. E keresettípusok jogalapját elsősorban az EUMSZ 258-260. cikkei (kötelezettségzegési eljárás), 263. cikke (megsemmisítési kereset), 265. cikke (mulasztási kereset), valamint 268. cikke és 340. cikke (szerződésen kívüli felelősség) képezik. A közvetlen kereset dogmatikailag elhatárolandó az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárástól, amelyben a Bíróság nem az alapügyben jár el, hanem a nemzeti bíróság által előterjesztett értelmezési vagy érvényességi kérdésben dönt.

<sup>20</sup> A Bíróság eljárási szabályzata, 105. és azt követő cikkek, valamint 133. és azt követő cikkek, idézve a fenti tájékoztatóban, 2024. szeptember. ([https://eur-lex.europa.eu/eli/proc\\_rules/2012/929/oj/hun](https://eur-lex.europa.eu/eli/proc_rules/2012/929/oj/hun))

<sup>21</sup> 2014. május 6-i G. végzés, C-181/14, EU:C:2014:740. (8) bekezdés.

<sup>22</sup> EUMSZ, Harmadik rész, V. cím – „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” (67–89. cikkek), valamint a Bíróság eljárási szabályzata, 107-114.

<sup>23</sup> EUMSZ. 267. cikk negyedik bekezdés

<sup>24</sup> 2010. december 22-i Aguirre Zarraga ítélet, C-491/10 PPU, EU:C:2010:828; 2010. december 22-i Mercredi ítélet, C-497/10 PPU, EU:C:2010:829; 2018. április 10-i CV végzés, C-85/18 PPU, EU:C:2018:220; 2021. március 24-i MCP ítélet, C-603/20 PPU, EU:C:2021:231.

- 
- <sup>25</sup> 2012. április 26-i Health Service Executive ítélet, C-92/12 PPU, EU:C:2012:255.
- <sup>26</sup> Lásd különösen: CV végzés, C-85/18 PPU, EU:C:2018:220; MCP ítélet, C-603/20 PPU, EU:C:2021:231
- <sup>27</sup> 2023. április 18-i Afrin ítélet, C-1/23 PPU, EU:C:2023:296.
- <sup>28</sup> A Bíróság eljárási szabályzata (2012. szeptember 25., többször módosítva), 105-106. cikkek, valamint közvetlen keresetek esetén 133-134. cikkek. ([https://eur-lex.europa.eu/eli/proc\\_rules/2012/929/oj/hun](https://eur-lex.europa.eu/eli/proc_rules/2012/929/oj/hun))
- <sup>29</sup> Uo., 107-108. cikkek.
- <sup>30</sup> Uo., 105. cikk (1) bekezdés és 107. cikk (1) bekezdés, amelyek az „ügy jellege”, illetve a sürgősség fennállása alapján teszik lehetővé az eljárás alkalmazását, taxáció nélkül.
- <sup>31</sup> EUMSZ, 267. cikk (4) bekezdés.
- <sup>32</sup> 1997. szeptember 17-i *Dorsch Consult* ítélet, C-54/96, EU:C:1997:413, 23. pont.
- <sup>33</sup> 1987. június 11-i *X* ítélet, 14/86, EU:C:1987:275, 7. pont.
- <sup>34</sup> 2022. március 29-i *Getin Noble Bank* ítélet, C-132/20, EU:C:2022:235, 66. pont.
- <sup>35</sup> Lásd például: 1997. szeptember 17-i *Dorsch Consult* ítélet, C-54/96, EU:C:1997:413, 23. pont; 1987. június 11-i *X* ítélet, 14/86, EU:C:1987:275, 7. pont.
- <sup>36</sup> 2023. december 21-i *Krajowa Rada Sądownictwa (A bírói tisztség további betöltése)* ítélet, C-718/21, EU:C:2023:1015.
- <sup>37</sup> Uo., különösen a „bírótság” minősítésével kapcsolatos indokolás.
- <sup>38</sup> EJEB, *Dolińska-Ficek és Ozimek kontra Lengyelország*, 2021. november 8., CLI:CE:ECHR:2021:1108JUD004986819.
- <sup>39</sup> Naczelny Sąd Administracyjny, 2021. szeptember 21-i ítélet.
- <sup>40</sup> Lásd különösen: 2021. március 2-i *A.B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat)* ítélet, C-824/18, EU:C:2021:153; 2021. október 6-i *W.Z. (A legfelsőbb bíróság rendkívüli felülvizsgálati és közjogi tanácsa – Kinevezés)* ítélet, C-487/19, EU:C:2021:798.
- <sup>41</sup> C-718/21, EU:C:2023:1015.
- <sup>42</sup> C-521/21. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, Poznań kerületi bíróság; lásd továbbá a 2021. március 2-i *A.B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat)* ítéletet, C-824/18, EU:C:2021:153.
- <sup>43</sup> Vö. EUSZ 19. cikk (1) bekezdés; az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikk; valamint 2022. március 29-i *Getin Noble Bank* ítélet, C-132/20, EU:C:2022:235, 66–72. pont.
- <sup>44</sup> Sąd Najwyższy Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
- <sup>45</sup> 2025. szeptember 4-i *AW „T”* ítélet, C-225/22, EU:C:2025:649.
- <sup>46</sup> 2023. december 21-i *Krajowa Rada Sądownictwa (A bírói tisztség további betöltése)* ítélet, C-718/21, EU:C:2023:1015
- <sup>47</sup> C-225/22, EU:C:2025:649, különösen 68. pont.
- <sup>48</sup> Uo.; vö. 2021. október 6-i *W.Ż. (A legfelsőbb bíróság rendkívüli felülvizsgálati és közjogi tanácsa – Kinevezés)* ítélet, C-487/19, EU:C:2021:798, 160–161. pont; valamint 2021. július 15-i *Bizottság kontra Lengyelország*, C-204/21, EU:C:2021:593.
- <sup>49</sup> C-225/22, EU:C:2025:649, 68. pont.
- <sup>50</sup> EUMSZ 267. cikk; EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második albekezdés; az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikk.
- <sup>51</sup> 2019 november 19-i *A.K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége)* ítélet, C-585/18, C-624/18 és C-625/18, [EU:C:2019:982](https://eur-lex.europa.eu/eli/jud_2019/982), 152-153. pont
- <sup>52</sup> Uo., 142-145. pont.
- <sup>53</sup> Uo., 133-134. pont.
- <sup>54</sup> Uo., 136-143. pont.
- <sup>55</sup> Uo., 160-161. pont.
- <sup>56</sup> 2021. március 2-i *A.B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat)* ítélet, C-824/18, EU:C:2021:153.
- <sup>57</sup> Uo., 110-115., 134-139. pont.
- <sup>58</sup> 2021. április 20-i *Repubblica* ítélet, C-896/19, EU:C:2021:311.
- <sup>59</sup> Uo., 44-47. pont.
- <sup>60</sup> Uo., 56-66. pont.
- <sup>61</sup> Uo., 53-55. pont.
- <sup>62</sup> 2021. október 6-i *W.Ż.* ítélet, C-487/19, EU:C:2021:798.
- <sup>63</sup> Uo., 108-112. pont.
- <sup>64</sup> Uo., 141-151. pont; vö. 2021. március 2-i *A.B. és társai* ítélet, C-824/18, EU:C:2021:153.
- <sup>65</sup> *W.Ż.*, C-487/19, EU:C:2021:798, 152--59. pont.
- <sup>66</sup> Uo., 160-161. pont.
- <sup>67</sup> 2022. március 22-i *Prokurator Generalny és társai* ítélet, C-508/19, EU:C:2022:201
- <sup>68</sup> Uo., 83-90. pont
- <sup>69</sup> Uo., 63-66. pont

---

<sup>70</sup> Uo., 70-76. pont.

<sup>71</sup> Uo., 97-100. pont; vö. 2021. július 15-i *Bizottság kontra Lengyelország* (Fegyelmi felelősség), C-791/19, EU:C:2021:596, 104-108. pont.

<sup>72</sup> *Prokurator Generalny*, C-508/19, EU:C:2022:201, 80-88. pont.

<sup>73</sup> Bíróság a „bíróság” minőség vélelmét és annak kivételes megdönthetőségét a kérelem elfogadhatósága körében rögzítette. Lásd 2022. március 29-i *Getin Noble Bank* ítélet (nagytanács), C-132/20, EU:C:2022:239, különösen a kérelem elfogadhatóságára vonatkozó részek.

<sup>74</sup> *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2022:239, a csatlakozás előtti kinevezés körülményeire vonatkozó érvelés.

<sup>75</sup> *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2022:239, a kinevezési szabálytalanságok intenzitási küszöbének kimondása, különösen a diszkrecionális befolyás és a kinevezési eljárás „feddhetetlensége” szempontjából

<sup>76</sup> A fogyasztói hatékony jogvédelem összefüggéseire lásd a 1993. április 5-i 93/13/EGK tanácsi irányelvet a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről, különösen a 7. cikk (1) és (2) bekezdését, valamint *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2022:239.

<sup>77</sup> A fogalom használatáról lásd: Karen J. Alter, *Establishing the Supremacy of European Law* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

<sup>78</sup> Uo.

<sup>79</sup> Jonathan Golub, *The Politics of Judicial Discretion: Rethinking the Interaction Between National Courts and the European Court of Justice* (Lanham: Rowman & Littlefield, 1996).

<sup>80</sup> Mark A. Pollack, “The New EU Legal History,” *European Law Journal* 23 (2017).

<sup>81</sup> Mary L. Volcansek, *Judicial Politics in Europe* (New York: Peter Lang, 1986).

<sup>82</sup> Clifford J. Carrubba és Lacey Murrah, „Legal Integration and Use of the Preliminary Ruling Process in the European Union”, *International Organization* 59, 2. sz. (2005): 399, 402, 405, 406

<sup>83</sup> Nicolas Lampach és Arthur Dyeve, „The Dynamics of Judicial Selection in the European Court of Justice”, *International Review of Law and Economics* 58 (2019): 110–123.

<sup>84</sup> Arthur Dyeve, Monika Glavina és Angelina Atanasova, „Who Refers Most? Institutional Incentives and Judicial Participation in the Preliminary Ruling System”, *Journal of European Public Policy* 27, 6. sz. (2020): 912–930. 915.: Domestic judges, we argue, are subject to a variety of incentives and constraints that affect their referral behaviour. One source of behavioural divergence arises from the demands of caseload management and the resources available to handle it 919. “Our alternative account of referral dynamics draws on research in law and economics as well as political science. Basically, our argument rests on two prongs. The first prong emphasises the incentives arising from the organisation structure of national judiciaries while the second stresses the informal dynamics that have led to the institutional consolidation of judicial cooperation in the context of Article 267.”

<sup>85</sup> Juan A. Mayoral: „In the CJEU Judges Trust: A New Approach in the Judicial Construction of Europe”: 554. While this account gives no discretion to the will of the judges, incentives and trust accounts stress the relevance of discretion and willingness in the decision-making of the judges, though for different reasons. Rational choice institutional perspectives focus on self-interest, instrumentality, and cost–benefit considerations where those benefits from co-operation are not conditional on any risk

<sup>86</sup> Urszula Jaremba, „Defending the Rule of Law or Reality Based Self-defense? A New Polish Chapter in the Story of Judicial Cooperation in the EU”, *European Papers* 5, 1. sz. (2020): 868.

Taking all these elements into consideration, it can be proposed that the judicial activism represented by the Polish courts and the possible motives behind their preliminary questions can be viewed as linked to a strategic action – that is, they represent (de-termined) attempts at self-protection in the face of a real and immediate threat and a risk of instant harm..

<sup>87</sup> Petrov Emanuel Mihai Antonescu, „The Importance of Statistical Analysis of the Activity of the Court of Justice of the European Union with a Focus on Preliminary References”, *Revista de Drept Constituțional*, 1. sz. (2023): 74–101, <https://doi.org/10.47743/rdc-2023-1-0005>.