



HATÉKONY JOGVÉDELEM AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁBAN

**Tanulmányok Várnay Ernő
70. születésnapja tiszteletére**

Szerkesztette

**BARTHA ILDIKÓ, FAZEKAS FLÓRA,
PAPP MÓNICA, VARJU MÁRTON**



**TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT
BUDAPEST, 2021**





Szakmai lektor: Nagy Csongor István
Nyelvi lektor: Fedinec Csilla
© Szerzők, 2021
© Szerkesztők, 2021
© Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2021

Társadalomtudományi Kutatóközpont –
Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely
Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.
Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató
Felelős szerkesztő: Varju Márton

ISBN 978-963-418-045-6 (print)
ISBN 978-963-418-046-3 (online)



TARTALOM

BÓKA JÁNOS Előszó	7
ALLAN F. TATHAM Preface	10
VARGA ZSÓFIA Az uniós hatékony bírói jogvédelemhez való jog a nemzeti bíróságok előtti eljárásban	15
JUHÁSZ-TÓTH ANGÉLA – HAVAS LÓRÁNT A nemzeti bíróságok mint az uniós jog alkalmazásáért felelős bíróságok	39
FAZEKAS FLÓRA – PAPP MÓNICA Az Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz való jog uniós keretei és hatása a magyar jogalkalmazásra	64
ANGYAL ZOLTÁN A tagállami bírák kinevezése az Európai Bíróság legújabb ítélkezési gyakorlatában	87
SOMSSICH RÉKA Magánszemélyek kereshetőségi joga tíz évvel Lisszabon után: teljes vagy hiányos jogorvoslati rendszer?	102
FEHÉR MIKLÓS ZOLTÁN A tagállamokkal szemben elrendelt ideiglenes intézkedés az Európai Bíróság újabb gyakorlatában	126
OSZTOVITS ANDRÁS Az <i>acte clair</i> tan – újratöltve	149
NÉMETH ANITA Közbeszerzés és jogvédelem	169



VARJU MÁRTON Hatékony jogérvényesítés és hatékony jogvédelem: a tagállami bíróságok feladatai az EU állami támogatási jogában	191
BARTHA ILDIKÓ A tagállami kötelezettségek hatékony érvényesíthetősége az általános érdekű szolgáltatások uniós szabályozása terén	213
FODOR LÁSZLÓ A jogvédelem szintje és az elővigyázatosság elve a zöld géntechnológia európai szabályozási modelljében	235
KIRÁLY MIKLÓS Késedelmi kamat érvényesítése és a nemzetközi jogegységesítés	258
TÓTH TIHAMÉR Verseny és együttműködés a borpiacon	273
HORVÁTHY BALÁZS A WTO normák érvényesítése az Európai Bíróság eljárásaiban – visszatekintés a „Lex CEU” ügy apropóján	300



Az Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz való jog uniós keretei és hatása a magyar jogalkalmazásra

FAZEKAS FLÓRA

egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

PAPP MÓNIKA

egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék; tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet

1. BEVEZETÉS

A hatékony jogvédelem biztosításának követelménye az EU jogrendjének egyik sarokköve. Az uniós jog általános elvei körébe tartozó követelmény végső soron a jogállamiság érvényesülését biztosítja az Európai Unióban, de az uniós jogrend főbb alkotmányos elvei a tényleges érvényesülés, a közvetlen hatály és az elsőbbség garanciájának is tekinthető. Utóbbiak végső soron a tagállamok által az EU-ban felvállalt kötelezettségek, illetve az azokat kifejező, a magánszemélyeket – különösen a gazdasági szereplőket – megillető uniós jogosultságok hatékony érvényesülését és érvényesítését hivatottak szolgálni. Az uniós jogból eredő jogosultságok hatékony érvényesítésének biztosítása az alapszerződések értelmében a tagállamok feladata, elsősorban bíróságai útján. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) által a tagállamok alapvető kötelezettségeként meghatározott követelmény ezzel párhuzamosan alapvető jogként is jelen van az uniós jogban. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (Charta)¹ a 47. cikkében rendelkezik a hatékony bírói jogorvoslathoz való jogról, ám az már évtizedekkel korábban elismerést nyert az Európai Unió Bíróságának (EUB) esetjogában mint általános jogelv. Ennek

¹ | Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 202. 2016.6.7. 391.





értelmében bárki, aki az uniós jogból fakadó jogosultsága gyakorlásában akadályozva van, jogának bíróság általi védelmét igényelheti. A hatékony jogorvoslathoz – vagy más megfogalmazásban: hatékony jogvédelemhez – való jog tehát alapvető jogosultságként történő elismerése ellenére komplementer jellegű: csak akkor lép működésbe, ha valamilyen uniós (nem feltétlenül alapvető) jog érvényesülése felmerül.

Ahogy az uniós alapjogi rendszer egésze, e jog tartalma is szorosan kapcsolódik az Emberi Jogok Európai Egyezményére (EJEE) épülő, elsősorban bírói joggyakorlathoz: az EUB esetjogában és a Chartában való megjelenésének is fontos inspirációs és értelmezési forrása volt az EJEE és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) rá épülő gyakorlata. A többszintű európai alkotmányos rendszer további lényeges jellemzője, hogy az EJEE és a Charta követelményei párhuzamosan élnek a tagállami alkotmányokban biztosított garanciákkal, ami a hatékony jogvédelemhez való jog esetében is igaz. Az európai alkotmányos struktúrában alapvető kérdés, hogy az EJEE, a Charta és a nemzeti alkotmányok azonos jogokhoz kapcsolódó, részben egymást átfedő követelményei mely esetekben és milyen módon érvényesülnek a legfőbb jogérvényesítő fórumok, a nemzeti bíróságok gyakorlatában.

Jelen fejezet első részében a hatékony jogorvoslathoz való jog normatív uniós jogi kereteit tekintjük át a Charta 47. cikkéhez kapcsolódóan,² röviden kitérve a magyarországi alkotmányos gyakorlatra is. A második részben azokat a 47. cikkből fakadó uniós követelményeket vesszük számba, amelyek magyar ügyekben, az EUB előtti előzetes döntéshozatali és kötelezettségszegési eljárásokban fogalmazódtak meg a hatékony jogorvoslathoz való jog magyarországi érvényesüléséhez kapcsolódóan.

2. A HATÉKONY JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG AZ UNIÓS JOGBAN

Az EUB 2018-ban, korábbi esetjogára hivatkozva³ így foglalta össze a hatékony jogvédelem jelentőségét és kapcsolatát az uniós jog további elveivel:

² | Az áttekintés elsősorban az elsődleges jog releváns rendelkezéseire irányul. Az EUB vonatkozó esetjogából fakadó konkrét követelményeket lásd Varga Zsófia fejezetében kötetünkben.

³ | Lásd többek között: 2/13. sz. *Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása* ügyben 2014. december 18-án hozott vélemény [EU:C:2014:2454], 168. pont; C-583/11 P. sz. *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács* ügyben 2013. október 3-án hozott ítélet [EU:C:2013:625], 91. és 94. pontok; C-432/05. sz. *Unibet (London) Ltd és Unibet (International) Ltd kontra Justitiekanslern* ügyben 2007. március 13-án hozott ítélet [EU:C:2007:163], 37. pont; C-279/09. sz. *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH kontra Bundesrepublik Deutschland* ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [EU:C:2010:811], 29–33. pontok; C-72/15. sz. *PJSC Rosneft Oil Company kontra Her Majesty's Treasury és társai* ügyben 2017. március 28-án hozott ítélet [EU:C:2017:236], 73. pont.





„30. Az EUSZ 2. cikk értelmében az Unió olyan értékeken, például a jogállamiság értékén alapul, amelyek közösek a tagállamokban, az – egyebek mellett – az igazságosság társadalmában. E tekintetben ki kell emelni, hogy a tagállamok, és különösen bíróságaik közötti kölcsönös bizalom azon az alapvető előfeltevésen alapul, mely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az Unió alapjául szolgáló számos közös értékben, amint azt az EUSZ 2. cikk kimondja.

31. Az Unió olyan jogi unió, amelyben a jogalanyoknak joguk van ahhoz, hogy az uniós jogi aktusok velük szemben történő alkalmazására vonatkozó bármely határozat vagy egyéb nemzeti jogi aktus jogszerűségét bíróság előtt vitassák.

32. Az EUSZ 19. cikk, amely az EUSZ 2. cikkben kimondott jogállamiság értékét konkretizálja, az uniós jogrendben a bírósági felülvizsgálat biztosításának feladatát nem egyedül a Bíróságra, hanem a nemzeti bíróságokra is ruházza.

33. E bíróságok tehát a Bírósággal együttműködve közösen rájuk ruházott feladatot töltenek be annak érdekében, hogy a Szerződések alkalmazása és értelmezése során biztosítsák a jog tiszteletben tartását.

34. Következésképpen, különösen az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt lojális együttműködés elve alapján a tagállamok kötelesek biztosítani területükön az uniós jog alkalmazását és tiszteletben tartását. Ennek címén, és amint azt az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése előírja, a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a jogalanyok hatékony bírói jogvédelemhez való jogának a biztosításához szükségesek. A tagállamok kötelesek tehát olyan jogorvoslati és eljárási rendszert kialakítani, amely lehetővé teszi a hatékony bírósági felülvizsgálatot az említett területeken.

35. Ugyanis a jogalanyok uniós jogból eredő jogai hatékony bírói védelmének elve, amelyre az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése utal, a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugvó uniós jogi alapelv, amelyet rögzít a Rómában 1950. november 4-én aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. és 13. cikke, és amelyet jelenleg a Charta 47. cikke is megerősít.

36. Az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálatnak magának a fennállása a jogállamiság létének velejárója.





37. Következésképpen minden tagállamnak biztosítani kell, hogy jogorvoslati rendszerében, az uniós jog hatálya alá tartozó területeken az uniós jog értelmében vett »bírósnak« minősülő fórumok teljesítik a hatékony bírói jogvédelem követelményeit.”⁴

A hatékony jogvédelem biztosításának kötelezettsége tehát a jogállamiság alkotmányos követelményéből fakad, amelyet az EUSZ 2. cikke⁵ az Unió alapértékei között említ.⁶ Ennek érvényesítése az uniós intézmények mellett a tagállamok feladata is a lojális együttműködés elve alapján.⁷ A hatékony jogvédelem biztosítása bármely uniós jogosultság érvényesüléséhez kapcsolódó elvárás, így végső soron azt is garantálja, hogy az uniós jog közvetlen hatálya és elsőbbsége érvényesüljön a tagállamokban, hiszen ez az elv képes biztosítani, hogy a közvetlenül hatályos uniós normákat a nemzeti bíróságok ténylegesen alkalmazzák, illetve kizárják az uniós joggal ellentétes nemzeti szabályok alkalmazását.⁸ A hatékony jogvédelem intézményi aspektusának alapjait az EUSZ 19. cikke határozza meg, amikor rögzíti, hogy az uniós jog tényleges érvényesülését az EUB és a tagállami jogorvoslati fórumok együttesen biztosítják.⁹ Az uniós jogban számos követelmény létezik arra vonatkozóan, hogy a nemzeti jogorvoslati fórumok és jogorvoslati lehetőségek (illetve azok anyagi és eljárási szabályai) mikor felelnek meg a hatékonyság követelményének úgy, hogy a tagállamok eljárásjogi autonómiájával is összeegyeztethetők

4 | C-64/16. sz. *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet [EU:C:2018:117].

5 | Az EUSZ 2. cikk szerint: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

6 | Első megfogalmazása: 294/83. sz. *Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament* ügyben 1986. április 23-án hozott ítélet [EU:C:1986:166], 23. pont.

7 | EUSZ 4. cikk (3) bekezdés: „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

8 | Pekka AALTO et al.: „Article 47 – Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial” in Steve PEERS et al. (szerk.): *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (Oxford and Portland, Oregon: Hart 2014) 1212.

9 | EUSZ 19. cikk (1) bekezdés: „[...] Az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során. A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.” A korábbi esetjogban például: „A közvetlen alkalmazandóság [...] azt jelenti, hogy a közösségi jogi szabályoknak minden tagállamban egységesen kell kifejteniük valamennyi hatásukat, hatálybalépésüktől kezdődően és érvényességük teljes időtartama alatt. E rendelkezések tehát jogok és kötelezettségek közvetlen forrását jelentik mindazok számára, akiket érintenek [...] Ez a hatás valamennyi bíróságra is vonatkozik, amelyeknek tagállami szervekként az a feladatuk, hogy hatáskörükben eljárva védjék a közösségi jog által a magánszemélyekre ruházott jogokat.” 106/77. sz. *Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA* ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet [EU:C:1978:49], 14–16. pontok.





legyenek.¹⁰ Az EUB esetjoga értelmében a Chartában foglalt hatékony jogorvoslat-hoz való jog megköveteli azt is, hogy a nemzeti bíró az uniós jog érvényesítéséhez a nemzeti jogban egyébként nem létező új jogorvoslatot biztosítson.¹¹

Az uniós jog érvényesüléséhez szükséges hatékony jogvédelem megteremtése tehát a tagállamok felé támasztott alapszerződési kötelezettség, ezzel párhuzamosan azonban az uniós jogrendben alapjogként is védett érték. Az EUB az emberi jogok közösségi (uniós) szintű védelmét megteremtő gyakorlatában számos esetben ismerte el a hatékony bírói jogorvoslathoz való jogot, rögzítve, hogy az „olyan általános uniós jogelv, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugszik, és amelyet az 1950. november 4-én Rómában aláírt, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény [...] 6. és 13. cikke állapított meg.”¹² Mint általános jogelv, az EUSZ 6. cikke alapján is védelemben részesül.¹³ 2009 óta pedig az elsődleges uniós jog részét képező Chartában¹⁴ is elismert alapjog.

A Charta vonatkozó 47. cikke így szól:

„A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljárásból való jog

Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

10 | Ezek – a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség követelményei – az EUB kiterjedt esetjogában fogalmazódtak meg az 1970-es évektől kezdve. Jelen írásnak nem tárgya e kérdés részletes bemutatása. Áttekintően lásd hozzá például Paul CRAIG – Gráinne DE BÚRCA: *EU Law: Text, Cases, and Materials* (Oxford: Oxford University Press 2015) 225–251.

11 | C-562/13. sz. *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve kontra Moussa Abdida* ügyben 2014. december 18-án hozott ítélet [EU:C:2014:2453], 52–53. pontok; C-239/14. sz. *Abdoulaye Amadou Tall kontra Centre public d'action sociale de Huy (CPAS de Huy)* ügyben 2015. december 17-én hozott ítélet [EU:C:2015:824], 58. pont.

12 | A klasszikus esetjogot lásd 222/84. sz. *Marguerite Johnston és a Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet [EU:C:1986:206], 18–19. pontok; 222/86. sz. *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) kontra Georges Heylens és társai* ügyben 1987. október 15-én hozott ítélet [EU:C:1987:442], 14. pont; C-50/00. P. sz. *Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács* ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet [EU:C:2002:462], 39. pont; C-467/01. sz. *Ministero delle Finanze kontra Eribrand SpA* ügyben 2003. június 19-én hozott ítélet [EU:C:2003:364], 61. pont; C-402/05 P. és C-415/05 P. sz. *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa, az Európai Közösségek Bizottsága, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága* ügyben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet [EU:C:2008:461], 335. pont. A szakirodalomból lásd például Anthony ARNULL: „The Principle of Effective Judicial Protection in EU law: an Unruly Horse?” *European Law Review* 2011/36. 51–70.; Johanna ENGSTRÖM: „The Principle of Effective Judicial Protection after the Lisbon Treaty” *Review of European Administrative Law* 2011/2. 53–68.; Matteo BONELLI: „Effective Judicial Protection in EU Law: an Evolving Principle of a Constitutional Nature” *Review of European Administrative Law* 2019/2. 35–62.

13 | EUSZ 6. cikk (3) bekezdés: „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

14 | EUSZ 6. cikk (1) bekezdés: „Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kigazdított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötéssel bír, mint a Szerződések.”





Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybevételéhez.

Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.”

A 47. cikk két alapvető jogot nevesít, amelyek elsődleges forrása az EJEE.¹⁵ Az EJEE-ben azonban a két jog külön cikkekben jelenik meg. A hatékony jogorvoslathoz való jogot hasonló szövegezéssel az EJEE 13. cikke¹⁶ fogalmazza meg, míg a tisztességes eljáráshoz való jogot és annak részjogosítványait a 6. cikk (1) bekezdése¹⁷ ismeri el. A Charta megfogalmazása azonban számos ponton eltér az EJEE-ben találhatóától, függetlenül attól, hogy a Charta megalkotásában és a mögöttes EUB esetjogban fontos szerepe volt az EJEE-nek.¹⁸

A Charta bizonyos tekintetben tágabb, más tekintetben szűkebb körben biztosítja a két jog érvényesülését, mint az EJEE. A Charta védelmi köre a hatékony jogorvoslathoz való jog tekintetében tágabb egyrészt azért, mert *bármely uniós jogon alapuló*, tehát nem csak alapjogi jellegű jogosultság megsértése esetén felhívható, míg az EJEE csak az abban foglalt alapjogok sérelme esetén nyújt védelmet. Másrészt a Charta kifejezetten a *bírói* jogorvoslat biztosításának követelményét írja elő, az EJEE értelmében azonban más hatósági jogorvoslati lehetőség is elegendő. A tisztességes eljáráshoz való jog körében az EJEE csak a polgári jogi jogosultságok és a büntetőjogi felelősség elbírálásához kapcsolódóan rögzíti a részjogosultságokat, a Charta azonban bármely „ügyre”, tehát a hatósági (pl. versenyjogi, fogyasztóvédelmi, menekültügyi stb.) eljárásokra vonatkozóan is.¹⁹ A 47. cikk a Charta azon rendelkezései közé tartozik, amelyek kellően világosak és feltétel nélküliek ahhoz, hogy magánszemélyek közvetlenül hivatkozzanak rájuk a nemzeti bíróságok előtt, akár magánszeméllyel szemben is

15 | Ezt rögzíti a Chartához kapcsolódó hivatalos magyarázat is. (Magyarázatok az Alapjogi Chartához. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 303. 2007.12.14. 17.) A Charta 52. cikk (7) bekezdése kimondja: „Az Unió és a tagállamok bíróságainak kellően figyelembe kell venniük e Charta értelmezésére vonatkozó iránymutatásként készült magyarázatokat.”

16 | 13. cikk – Hatékony jogorvoslathoz való jog: „Bármely, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha a jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”

17 | 6. cikk – Tisztességes tárgyaláshoz való jog: „1. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni [...]”

18 | Más nemzetközi emberi jogi dokumentumok mellett lásd AALTO et al. (8. lj.) 1200–1209.

19 | A továbbiakban a tisztességes eljáráshoz való joggal nem foglalkozunk. Lásd hozzá AALTO et al. (8. lj.) 1250–1272.





(azaz a 47. cikk horizontális közvetlen hatállyal bír).²⁰ Mivel a Charta az elsődleges uniós jog része, az abban foglaltak nem teljesülése esetén a tagállamokkal szemben kötelezettségszegési eljárás indítható, és a tagállami szervek általi megsértéséért a tagállamok kártérítési felelősséget viselnek.

A Charta alkalmazási köre más tekintetben azonban jóval szűkebb, mint az EJEE alkalmazási köre. Utóbbi ugyanis felhívható minden olyan eljárásban, ahol egy részes állam bármely hatósága alapjogsérelmet okoz, a Charta érvényesülését azonban annak 51. cikk (1) bekezdése jelentősen korlátozza. E rendelkezés értelmében ugyanis a Charta elsődleges címzettjei az uniós intézmények és szervek, míg a tagállamok intézkedéseivel (jogalkotásával, jogalkalmazásával) szemben a Charta csak akkor nyújt védelmet, ha azok „az Unió jogának végrehajtásához” kapcsolódnak.²¹ A hatékony jogorvoslathoz való jognak tehát mind az EUB, mind a tagállami bíróságok előtti eljárásokban érvényesülnie kell mind az uniós, mind az uniós jogi relevanciájú tagállami jogi normák alkalmazása során (az EUB esetjogban, illetve a Chartában meghatározott korlátok között). Arra vonatkozóan, hogy a 47. cikk értelmében mely tagállami szervek tekinthetők „bíróságnak”, az előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatban megfogalmazott kritériumok irányadók.²²

Az 51. cikk (1) bekezdése a Charta egyik legnehezebben értelmezhető rendelkezése. A 47. cikk alkalmazása esetén különösen igaz ez, hiszen az abban foglalt követelmények mindig valamilyen uniós jogosultság gyakorlásához kapcsolódnak, így bármilyen, egyébként tisztán nemzeti jogi előírás, amely az uniós jog érvényesülését biztosítja (például eljárásjogi, büntetőjogi rendelkezések), ebben a körben az uniós jog végrehajtásához kapcsolódónak tekinthetők. Az EUB egyébként is kiterjesztően értelmezi

20 | Koen LENAERTS: „The Role of the EU Charter in the Member States” in Michal Bobek – Jeremias Adams-Prassl (szerk.): *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States* (Oxford: Hart Publishing 2020) 32–33.

21 | 51. cikk (1) bekezdés: „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétel mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.”

22 | Összefoglalva: „Az említett fogalmat a Bíróság az EK 234. cikk [jelenleg EUMSZ 267. cikk] értelmében vett nemzeti bíróság fogalmára vonatkozó ítélkezési gyakorlata szerint egyes olyan tényezők kimondásával írta körül, amelyeknek az adott fórumnak meg kell felelnie, és amelyek közé tartozik az, hogy a törvény alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, és jogszabályokat alkalmaz-e [...], valamint hogy független-e és pártatlan-e [...]” C-506/04. sz. *Graham J. Wilson kontra Ordre des avocats du barreau de Luxembourg* ügyben 2006. szeptember 19-én hozott ítélet [EU:C:2006:587], 48. pont. A vonatkozó esetjogot lásd részletesebben: VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga* (Budapest: Wolters Kluwer 2016) 421–426. A bírói függetlenséghez, mint alapvető uniós jogállamiság-követelményhez lásd C-64/16. sz. ítélet (4. lj.); C-619/18. sz. *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság* ügyben 2019. június 24-én hozott ítélet [EU:C:2019:531].





a Charta vonatkozó rendelkezését,²³ s ennek eredményeképpen három olyan esetkör különböztethető meg, amelyben a Charta alkalmazása felmerül: (1) amikor az uniós jog végrehajtását (pl. irányelv átültetését, rendelet végrehajtását) biztosító tagállami intézkedés alkalmazására kerül sor; (2) amikor a gazdasági szabadságok megengedett tagállami korlátozására (derogáció) kerül sor; illetve (3) ha a belső jogi helyzet valamilyen egyéb módon kapcsolódik az uniós joghoz (pl. az ügyben határokon átnyúló elem merül fel).²⁴ Érthető, hogy a tagállami bírák viszonylag gyakran fordulnak előzetes döntésért az EUB-hoz e tárgykörben.²⁵

Az EUB esetjogából egyértelműen kitűnik,²⁶ hogy a hatékony jogorvoslathoz való jog a korlátozható alapjogok körébe tartozik. A korlátozó szabályok megengedhetőségét a klasszikus szükségességi-arányossági teszt alapján kell vizsgálni, amit az eset-jog mellett a Charta 52. cikk (1) bekezdése is rögzít:

„Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.”

A tesztnek való megfelelés vizsgálata lényegében annak megállapítását jelenti, hogy a biztosított jogorvoslati lehetőség valóban „hatékonyak” tekinthető-e.²⁷ A Charta

23 | Ezt támasztja alá a Chartához kapcsolódó hivatalos magyarázat is: „A tagállamokat illetően a Bíróság ítélkezési gyakorlatából eredően egyértelműen következik, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartásának uniós összefüggésben való előírása csak abban az esetben kötelező a tagállamokra nézve, amennyiben azok az uniós jog alkalmazási körében járnak el.” Utóbbi fogalom tágabb, mint „az uniós jog végrehajtása”. Részletesen lásd Sara Iglesias SÁNCHEZ: „Article 51: The Scope of Application of the Charter” in BOBEK – ADAMS-PRASSL (20. lj.) 401–420.

24 | VARGA Zsófia: „Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I–II.” *Európai Jog* 2013/5. 20–23., 2013/6. 12–18. Konkrét gyakorlati példákat és a vonatkozó újabb eseteket lásd *Európai Alapjogi Ügynökség: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának nemzeti szinten történő alkalmazása a jogalkotásban és a döntéshozatalban* (Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala 2020) 49–71.

25 | Kathleen GUTMAN: „Article 47: The Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial” in BOBEK – ADAMS-PRASSL (20. lj.) 373. A 47. és 51. cikkeket is érintő ügyek például: C-279/09. sz. ítélet (3. lj.); C-258/13. sz. *Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio Lda kontra Instituto da Segurança Social IP* ügyben 2013. november 28-án hozott végzés [EU:C:2013:810]; C-265/13. sz. *Emiliano Torralbo Marcos kontra Korota SA és Fondo de Garantía Salarial* ügyben 2014. március 27-én hozott ítélet [EU:C:2014:187]; C-64/16. sz. ítélet (4. lj.); C-619/18. sz. ítélet (22. lj.).

26 | Az újabb esetjogból lásd például: C-439/14. és C-488/14. sz. *SC Star Storage SA és társai kontra Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Informatică (ICI) és társai* egyesített ügyekben 2016. szeptember 15-én hozott ítélet [EU:C:2016:688]; C-75/16. sz. *Livio Menini és Maria Antonia Rampanelli kontra Banco Popolare – Società Cooperativa* ügyben 2017. június 14-én hozott ítélet [EU:C:2017:457]; C-73/16. sz. *Peter Puškár kontra Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky és Kriminálny úrad finančnej správy* ügyben 2017. szeptember 27-én hozott ítélet [EU:C:2017:725].

27 | Gutman (25. lj.) 378. Ebben a körben azt is vizsgálja az EUB, hogy a jogorvoslat megfelel-e a tagállami eljárási autonómia, az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés követelményeinek.





értelmében ennek során négy követelményt kell vizsgálni: (1) a korlátozást törvény írja-e elő; (2) az intézkedés nem korlátozza-e az adott alapjog lényeges tartalmát; (3) a korlátozásnak van-e legitim célja (valamely uniós cél vagy más alapjog védelmét szolgálja-e); (4) arányos-e. Az ítélkezési gyakorlat értelmében abban az esetben, ha egy jogosultság érvényesítésére semmilyen jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre, a hatékony jogvédelemhez való jog lényeges tartalmának sérelmét kell megállapítani.²⁸

„95. Ehhez hasonlóan az olyan szabályozás, amely nem biztosít a jogalany számára semmilyen jogorvoslati lehetőséget abból a célból, hogy a rá vonatkozó személyes adatokhoz hozzáférést kapjon, vagy azokat helyesbítse, illetve töröltesse, nem tartja tiszteletben a hatékony bírói jogvédelemhez való jog lényegét, amelyet a Charta 47. cikke mond ki. A Charta 47. cikkének első bekezdése ugyanis megköveteli, hogy mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, a hivatkozott cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Az uniós rendelkezések tiszteletben tartásának biztosítására irányuló bírói felülvizsgálat fennállása e tekintetben a jogállamiság létének velejárója [...]”²⁹

3. A CHARTA A TÖBBSZINTŰ EURÓPAI ALAPJOGVÉDELMI RENDSZERBEN

A nemzeti alkotmányos rendszereket átfogó két európai alapjogvédelmi rendszer jelentős eltéréseket mutat. A Chartára épülő rezsim az elsődleges uniós jog részeként a tagállamok jogrendszerének is részét képezi, így értelmezése és alkalmazása során az elsőbbség,³⁰ a közvetlen hatály,³¹ illetve az uniós jog egységes és hatékony érvényesülésének elveire tekintettel kell lenni. Ez pedig nemcsak az uniós bíróságok, hanem a tagállami bíróságok feladata is. Az Európa Tanács keretében megvalósuló alapjogvédelmi rendszer azonban egy minimumszintet garantáló nemzetközi szerződésen

28 | Részletesen lásd Kathleen GUTMAN: „The Essence of the Fundamental Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial in the Case-Law of the Court of Justice of the European Union: The Best Is Yet to Come?” *German Law Journal* 2019/6. 884–903.

29 | C-362/14. sz. *Maximillian Schrems kontra Data Protection Commissioner* ügyben 2015. október 6-án hozott ítélet [EU:C:2015:650].

30 | C-617/10. sz. *Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson* ügyben 2013. február 26-án hozott ítélet [EU:C:2013:105], 45–48. pontok.

31 | A 47. cikkre vonatkozóan C-414/16. sz. *Vera Egenberger kontra Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V* ügyben 2018. április 17-én hozott ítélet [EU:C:2018:257], 76., 77. és 79. pontok.





alapul (az EJEE-n), amelynek érvényesüléséhez nem kapcsolódnak olyan hatékony eszközök, mint az uniós jog esetében. Ugyanakkor, mint fentebb említettük, a Charta alkalmazási köre jóval szűkebb, mint az EJEE alkalmazási köre: előbbi csak az uniós jog végrehajtásához kapcsolódhat, utóbbi azonban a benne foglalt alapjogok állami beavatkozással szembeni védelmét általánosan biztosítja.

A többszintű európai alapjogvédelmi rendszerben kulcsfontosságú rendelkezés a Charta 52. cikk (3) bekezdése, amelynek értelmében

„[a]mennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.”

Eszerint mind az EUB-nak, mind a tagállami bíróságoknak tekintettel kell lenniük az EJEE 6. és 13. cikkeihez kapcsolódó követelményekre. A Charta által biztosított védelem nem lehet alacsonyabb szintű, mint az EJEE-ből fakadó védelem, összhangban azzal az elvvel, hogy az EJEE az alapvető jogi standardok közös európai minimumszintjét határozza meg. Ebből az is következik, hogy mind az EU, mind a tagállami jogrendszerek biztosíthatnak magasabb szintű védelmet egyes alapjogoknak.³² A Charta fenti cikkéhez fűzött hivatalos magyarázat szerint az EJEE-re történő hivatkozás az EJEE-re és az EJEB esetjogára is vonatkozik. A rendelkezés értelmében a Chartában és az EJEE-ben foglalt jogok megfelelése a jogok tartalmának, alkalmazási körének és korlátozhatóságának megfelelését is jelenti.

Az EUSZ rögzíti (6. cikk (3) bekezdés), hogy a Chartában foglalt jogok értelmezése során figyelemmel kell lenni mind az EJEE-hez kapcsolódó gyakorlatra, mind a tagállamok alkotmányos rendszerében kialakult közös mércékre:

„Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

32 | Charta 53. cikk: „E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”





Ezek az elvek azonban nem változtatnak az uniós alapjogi rezsim autonómiáján, és azon a tényen, hogy a Charta rendelkezéseinek egyetlen autentikus értelmezője végző soron az EUB. Ez a helyzet addig áll fenn, amíg az EU nem csatlakozik az EJEE-hez és az EJEE nem válik kötelező uniós jogforrássá.³³

Az európai alapjogvédelmi rendszer jellegéből következik, hogy a tagállami bíróságoknak mint az alapvető jogok legfőbb érvényesítőinek ebben a többszintű rendszerben kell ítélezniük. A tisztán belső jogi jogviták esetében az alapjogi igényeket a nemzeti alkotmányok alapján kell elbírálniuk, de az EJEB gyakorlatára tekintettel. Az uniós relevanciájú jogviták során egyértelműen felmerül az elsődleges uniós jog részét képező Charta alkalmazhatósága, szintén az EJEE-vel összhangban. Az uniós jog értelmében a nemzeti bíróságoknak a belső jogot úgy kell értelmezniük és alkalmazniuk, hogy az összhangban álljon a Chartában és a vonatkozó EUB gyakorlatban foglalt követelményekkel.³⁴

A Charta azonban nem zárja ki, hogy a nemzeti jog az uniós jogi minimális védelmi szinthez képest erősebb alapjogi védelmet biztosítson a nemzeti alkotmány alapján, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az uniós jog érvényesülését. A nemzeti alkotmányok és a Charta által biztosított védelmi szint összefonódásával kapcsolatban az EUB megállapította:

„56. Ebben a vonatkozásban a kérdést előterjesztő bíróság először azt az értelmezést vette figyelembe, amely szerint a Charta 53. cikke általános jelleggel lehetővé teszi a tagállam számára, hogy az alapvető jogoknak az alkotmánya által biztosított védelmi szintjét alkalmazza, ha ez a szint magasabb, mint ami a Chartából következik, és adott esetben akadályozza meg az uniós jogi rendelkezések alkalmazását.

57. A Charta 53. cikkének ilyen értelmezése nem fogadható el.

58. A Charta 53. cikkének ilyen értelmezése ugyanis sértené az uniós jog elsőbbségének elvét, amennyiben lehetővé tenné valamely tagállam számára, hogy megakadályozza a Chartával teljes összhangban álló uniós jogi aktusok alkalmazását, ha azok nem tartják tiszteletben az ezen tagállam alkotmánya által biztosított alapvető jogokat.

33 | EUSZ 6. cikk (2) bekezdés: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.” Az EUB a 2/13. véleményben (3. lj.) megállapította, hogy a javasolt csatlakozási megállapodás nincs összhangban az uniós joggal. Lásd hozzá ANGYAL Zoltán – Kiss Lilla Nóra: „Luxembourg kontra Strasbourg – Jogi akadályok az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való uniós csatlakozás útjában” *Pro Futuro* 2015/1. 101–119.

34 | A Charta 47. cikkével összefüggésben: C-169/14. sz. *Juan Carlos Sánchez Morcillo és María del Carmen Abril García kontra Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA* ügyben 2014. július 17-i ítélet [EU:C:2014:2099].





59. Az állandó ítélkezési gyakorlatból ugyanis az következik, hogy az uniós jog elsőbbségének elve értelmében, amely az uniós jogrend lényeges jellemzője, az, hogy egy tagállam nemzeti jogi – akár alkotmányi szintű – rendelkezésekre hivatkozik, nem befolyásolhatja az uniós jog által ezen tagállam területére kifejtett hatást.

60. A Charta 53. cikke kétségtelenül megerősíti, hogy amennyiben egy uniós jogi aktus nemzeti végrehajtó intézkedéseket tesz szükségesé, akkor a nemzeti hatóságok és bíróságok továbbra is az alapvető jogok védelmének nemzeti szintjét alkalmazhatják, feltéve, hogy ennek alkalmazása nem sodorja veszélybe a Charta által meghatározott és a Bíróság által értelmezett védelmi szintet, sem pedig az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát.”³⁵

A nemzeti bíró számára elvi szinten az a lehetőség is adott, hogy a Charta követelményeit a tisztán belső jogi jogviták esetén is figyelembe vegye mint értelmezési segédletet, hasonlóan az EJEE-hez. Ez a lehetőség a nemzeti alkotmánybíróságok előtt is nyitva áll az együttműködő alkotmányosság jegyében. A Charta azt is előírja, hogy „amennyiben e Charta a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból eredő alapvető jogokat ismer el, akkor ezeket a jogokat e hagyományokkal összhangban kell értelmezni”.³⁶

A nemzetközi kutatások tapasztalatai azt mutatják, hogy a Charta egyre szélesebb körben szerez érvényesülést a tagállami bíróságok gyakorlatában, tehát a bíróságok egyre hatékonyabban látják el az uniós alapjogvédelmi funkciót.³⁷ Ezzel párhuzamosan az EUB gyakorlatában évről évre nő a Chartával kapcsolatos döntések száma és ezen belül a Charta alkalmazásához kapcsolódó előzetes döntéskérések száma is.³⁸

A nemzeti alkotmánybíróságoknak az európai rendszerben elvi szinten nincs kulcsszerepük a Charta és az uniós jogok kikényszerítésében, alapjogvédő funkciójuk alapvetően a belső jogi helyzetekre korlátozódik.³⁹ Ettől függetlenül azonban többféle viszonyulás is megfigyelhető az alkotmánybíróságok gyakorlatában a Charta alkalmazásával kapcsolatban. Egyes tagállamokban az alkotmánybíróság az alkotmányossági felülvizsgálat mércéjeként tekint a Chartára, ezáltal alkotmányi rangot

35 | C-399/11. sz. *Stefano Melloni kontra Ministerio Fiscal* ügyben 2013. február 26-án hozott ítélet [EU:C:2013:107].

36 | 52. cikk (4) bekezdés.

37 | Áttekintően lásd LENAERTS (20. lj.) és a részletes országjelentéseket ugyanebben a kötetben.

38 | *European Commission 2018 report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights* (Luxembourg: Publications Office of the European Union 2019) 14–15.

39 | Clara RAUCHEGGER: „The Charter as a Standard of Constitutional Review in the Member States” in BOBEK – ADAMS-PRASSL (20. lj.) 484.





biztosítva számára. Egy másik lehetséges viszonyulás az, amikor az alkotmányossági felülvizsgálat mércéje a nemzeti alkotmány marad, de az alkotmánybíróság annak értelmezése során tekintettel van a Charta követelményeire. Mindemellett pedig létezik az a gyakorlat is, amely a Chartát teljesen figyelmen kívül hagyja az alkotmánybíráskodás során, arra hivatkozva, hogy a nemzeti alkotmányossági kérdések nem tartoznak a Charta hatálya alá.⁴⁰ Ebben az esetben a Charta legfeljebb kiegészítő, megerősítő érvként jelenik meg a nemzeti alkotmány értelmezése során. A magyar Alkotmánybíróság (AB) az utóbbi kategóriába tartozik – ami nem tekinthető általánosnak a kelet-közép-európai tagállamok körében.⁴¹

Az AB eddigi gyakorlatában következetesen elzárkózott attól, hogy az uniós jognak való megfelelést alkotmányossági kérdésként kezelje. A következetes ítélkezési gyakorlat értelmében az uniós jog a magyar jogrendszer részét képezi, és mivel nem minősül nemzetközi jognak, az AB-nak nincs hatásköre a belső jog és az uniós jog összhangjának vizsgálatára.⁴² Hasonló gyakorlatot alakított ki az AB az alkotmányjogi panasz eljárások esetében is: ha a panaszos arra hivatkozik, hogy az ügyében hozott ítélet vagy alkalmazott jogszabály ellentétes az uniós joggal (például a Chartával), az AB visszautasítja az indítványt, mivel az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (Abtv.) alapján a panaszosnak ilyen vizsgálat kezdeményezésére nincs jogosultsága.⁴³ Panaszeljáráásban egyébként ugyanez a sorsa az EJEE-re alapított indítványoknak is.⁴⁴

Az AB értelmezése szerint a magyar jog uniós jognak való megfelelését a rendesbíróságoknak és az uniós kikényszerítési eljárásoknak kell biztosítaniuk. E feladat teljesítését az AB nem vizsgálja felül, ahogyan a bíróságok jogértelmezési tevékenységét sem. Az uniós jogból fakadó kötelezettségek elvi szinten abban az esetben válhatnak alkotmányossági felülvizsgálat tárgyává, ha konfliktusba kerülnek az Alaptörvény-

40 | RAUCHEGGER (39. lj.) 484. Az első csoportba tartozik például az osztrák, az olasz és a német alkotmánybíróság, a másodikba a spanyol és a belga. Az ítélkezési gyakorlatok részletes áttekintését lásd ebben a fejezetben.

41 | A Charta magyarországi alkalmazásáról áttekintően lásd Antal BERKES – András JAKAB – Pál SONNEVEND: „Hungary: A Half-Hearted Look at the Charter” in BOBEK – ADAMS-PRASSL (20. lj.) 197–223. Az AB honlapjának keresője 2021. június 30-i állapot szerint 45 olyan döntést jelez, amelynek indokolása tartalmazza az „Alapjogi Charta” kifejezést, de ezek között számos esetben csak az indítványozó hivatkozott rá.

42 | 1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1824.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819.; 87/2008. (VI. 18.) AB határozat, ABH 2008, 707.; 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011, 181.; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2014, 964.; 3143/2015. (VII. 24.) AB határozat, ABH 2015, 2292.

43 | Részletesebben lásd Fazekas Flóra: „Az európai uniós jog az alkotmányjogi panasz eljárásokban” in *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II.: Alkotmánybírósági panasz – hatáskörrel kapcsolatos kérdések* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 308–334.

44 | Például 3143/2015. (VII. 24.) AB határozat, ABH 2015, 2292.; 3261/2019. (X. 30.) AB végzés, ABH 2019, 1797.; 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, ABH 2020, 2480.; 3180/2021. (IV. 30.) AB végzés, 2021, 1182.





ből levezetett alkotmányos fenntartások valamelyikével.⁴⁵ Az uniós jogból fakadó alapjogi követelményeket tehát az AB kötelező érvénnyel nem veszi figyelembe, azok legfeljebb a belső alkotmányos megfontolásokon alapuló érvelés megerősítésére szolgálhatnak⁴⁶ – a hatékony jogorvoslattal kapcsolatos gyakorlat azonban még ebben a formában sem jelenik meg.⁴⁷

Ezzel a gyakorlattal az AB végeredményben elmulasztja az uniós jog alapján rá is irányadó kötelezettség teljesítését, azaz hogy eljárásaiban a lehető legteljesebb mértékben biztosítsa az uniós jog hatékony érvényesülését. Ha ugyanis egy magyar bíró a Chartát és/vagy az uniós jogot félreértelmezve az uniós jog mellőzésével hoz jogerős ítéletet, a hiba korrekciójára nem áll rendelkezésre jogorvoslat. Ugyanakkor az uniós lojális együttműködés elvéből és a hatékony jogvédelem biztosításának kötelezettségéből kiindulva az alkotmányjogi panaszeljárásnak lehetne ilyen jogorvoslati funkciója a magyar jogban. Nem meglepő, hogy ebben a helyzetben az AB a tagállami alkotmánybíróságok azon kisebbségéhez tartozik, amelyek még sosem fordultak előzetes döntésért az EUB-hoz.⁴⁸

4. A CHARTA 47. CIKKÉBŐL FAKADÓ KÖVETELMÉNYEK AZ EUB ELÉ KERÜLT MAGYAR RENDESÍRÓSÁGI ÜGYEKBEN

A magyar bíróságok, szemben az AB-val, egyre nagyobb számban hivatkoznak a Chartára,⁴⁹ amely a rendesbírói ítéletekben többféleképpen jelenhet meg. Ha a felek hivatkoznak rá, akkor a nemzeti bíró alkalmazhatja ennek megfelelően vagy figyelmen kívül hagyhatja (ideális esetben megindokolva, hogy a Charta miért nem releváns az adott ügyben), vagy adott esetben alkalmazhatja akár hivatalból is. Ha

45 | Az alapvető jogok, a nemzeti szuverenitás és az alkotmányos önazonosság védelme érdekében. Az alapjogi fenntartás kapcsán az AB megállapította, hogy „az Európai Unió az intézményi reformok, az Alapjogi Charta és az EUB révén az alapvető jogoknak többnyire a nemzeti alkotmányok által biztosított szintjével azonos, vagy legalább kielégítő mértékű védelmét képes biztosítani.” 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2016, 1418, Indokolás [49]. Részletesen lásd BLUTMAN László: „Szürkeüti zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya” *Közjogi Szemle* 2017/1. 1–14. Már a korai gyakorlatban megjelent az a kivétel is, amelynek értelmében az uniós alapszerződések módosításai mint klasszikus nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálat tárgyai lehetnek mind előzetes, mind utólagos normakontroll eljárásban (a kihirdető törvényen keresztül).

46 | BERKES – JAKAB – SONNEVEND (41. lj.) 213., 219.

47 | Ezzel szemben az ártatlanság vélelméhez kapcsolódóan: 16/2014. (V. 22.) AB határozat, ABH 2014, 360.; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, ABH 2014, 863.

48 | Court of Justice of the European Union: *Annual Report 2020: Judicial Activity* (Luxembourg: Court of Justice of the European Union / Communications Directorate – Publications and Electronic Media Unit 2020) 231–233. <https://bit.ly/3rGyXps>.

49 | Antal BERKES: „Hungary” in Laurence BURGORGUE-LARSEN (szerk.): *La Charte des Droits Fondamentaux saisie par les juges en Europe* (Paris: Pedone 2017) 431.





a bíró alkalmazza a Chartát, akkor ez jelenthet egyszerű „díszítőelemet”, amely csak megerősíti a bíróság nemzeti jogon alapuló álláspontját, de lehet a nemzeti jog értelmezését és megfelelő alkalmazását segítő eszköz, sőt, végső soron az uniós joggal ellentétes nemzeti jog félretételének alapja is.⁵⁰

A nyilvánosan elérhető magyar jogi adatbázisokban való gyűjtés során mintegy 200 olyan rendesbíróági döntést találtunk, amelyekben a Charta 47. cikkére vagy a hatékony bírói jogvédelem követelményére a felek vagy a bíróság hivatkozott. Az ítéletek egy részében megfigyelhető, hogy a rendesbíróságok hasonló társadalmi-gazdasági-jogi jelenségekkel találták magukat szemben, amelyek több ügyben visszatérően is előfordultak, és amelyek a bírósági felülvizsgálat összes szintjét megjárták. Ilyen visszatérő ügycsoport a devizahitel-perек sokasága, amelyekben a magyar jogalkotói beavatkozás a fogyasztóvédelemre hivatkozással teremtett nehezen megoldható jogi szituációkat. A másik ilyen, számszerűen kiemelkedő ügycsoport a közszolgálati jogviszony indokolás nélküli felmentéssel történő megszüntetése után elbírált jogorvoslati kérelmek köre, ahol a rendesbíróságok és az AB is azzal a kihívással találta magát szembe, hogy miként biztosítható a hatékony jogorvoslathoz való jog, amennyiben a jogviszony megszüntetéséhez még indoklás sem szükséges. A közigazgatási ügyszakban a bizonyítás szabályai és a fegyveregyenlőség elvének vélt megsértése adott munkát a hozzáadott értékadó visszatérítését megtagadó adóhatározatokat megtagadó vállalkozások által indított eljárásokban. A legújabb ügycsoportban pedig a menekültügyi eljárások magyar szabályozásának sajátosságaival vetnek számot a felperecek és a magyar bíróságok. Az alábbiakban a fenti ügycsoportok közül néhány olyan ügyet mutatunk be, ahol magyar bíróság előzetes döntési kérelmet nyújtott be, és az EUB válaszában értelmezte a Charta 47. cikkét.

A WebMindLicences cég elleni büntetőeljárás során titkos adatgyűjtést folytatott a magyar hatóság, amelynek eredményeképpen keletkező bizonyítékokat a cég ellen párhuzamosan folyó adóeljárásban is felhasználták. A hozzáadott értékadó (héta) meg nem fizetése miatti eljárásban az adóhatóság azzal érvelt, hogy a visszaélés ténye miatt a hozzáadott értékadó visszatérítésére nem köteles. A közigazgatási eljárás során a cég azzal védekezett, hogy a hatékony jogorvoslathoz való joga sérül annak következtében, hogy nem ismerheti meg teljes körűen a büntetőeljárásban keletkezett bizonyítékokat, amelyekre az adóhatóság határozata és a határozatot felülvizsgáló nemzeti bírói eljárás épül. A cég érvelését a védekezéshez való jog megsértésére, a bizonyítási szabályok jogellenességére és ezáltal a Chartában foglalt hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog megsértésére alapította. Az EUB a Chartát a következőképpen értelmezte az ügy kontextusában:

50 | Gutman (25. l.) 376.





„87. [A Charta 47. cikkével biztosított] bírósági felülvizsgálat hatékony-sága megköveteli, hogy az uniós jog végrehajtásának minősülő [héta] határozat jogszerűségére vonatkozó ellenőrzést lefolytató bíróság vizsgálhassa, hogy azokat a bizonyítékokat, amelyeken e határozat alapul, nem az uniós jog és különösen a Charta által biztosított jogok megsér-tésével szerezték-e be vagy használták-e fel.

88. E követelmény akkor teljesül, ha az utólagos adóellenőrzést le-folytató adóhatóság által hozott határozattal szemben benyújtott ke-resetet elbíráló bíróság jogosult annak ellenőrzésére, hogy valamely párhuzamosan folyó, le nem zárt büntetőeljárásból származó bizonyí-tékokat, amelyeken e határozat alapul, e büntetőeljárásban az uniós jog által biztosított jogokkal összhangban szerezték-e be, vagy valamely büntetőbíróság által kontradiktórius eljárás keretében már lefolytatott vizsgálat alapján legalább meggyőződhet arról, hogy az említett bizo-nyítékokat e joggal összhangban szerezték be.

89. Ha e követelmény nem teljesül, ebből következően pedig a bírói jogorvoslathoz való jog nem hatékony, vagy amennyiben az uniós jog által biztosított valamely más jogot megsértik, a büntetőeljárás kereté-ben beszerzett, és az adóigazgatási eljárásban felhasznált bizonyítéko-kat ki kell zárni, az e bizonyítékokon alapuló megtámadott határozatot pedig, amennyiben az ebből következően megalapozatlanná válik, ha-tályon kívül kell helyezni.”⁵¹

A későbbi, hasonló tényállású *Glencore* ítéletben,⁵² a *WebMindLicences* ítélet alapján az EUB részletekbe menően elemzi a Charta 47. cikkét. A Bíróság kiindulópontja, hogy a héa-levonásra csalárdan vagy visszaélésszerűen hivatkozó vállalkozások esetében a nemzeti hatóságok megtagadják a héa-levonási jogot. Ez a helyzet nemcsak akkor áll fenn, ha az adóalany követi el a csalást, hanem akkor is, ha az adóalanynak tudnia kellett vagy tudnia kellett volna arról, hogy vállalkozása más személy adócsalásra irá-nyuló ügyletében vesz részt. A bizonyításfelvételre vonatkozó nemzeti szabályok nem sérthetik az uniós jog hatékony érvényesülését, és tiszteletben kell tartaniuk a Char-ta által biztosított jogokat. Az adóhatóság ugyanis kötve van az adóalany beszállítói-val szemben héa-csalás miatt lefolytatott közigazgatási eljárások ténymegállapításai-hoz és jogi minősítéseihez. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előzetes

51 | C-419/14. sz. *WebMindLicences Kft. kontra Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vámigazgatóság* ügyben 2015. december 17-én hozott ítélet [EU:C:2015:832].

52 | C-189/18. sz. *Glencore Agriculture Hungary Kft. kontra Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága* ügy-ben 2019. október 16-án hozott ítélet [EU:C:2019:861].





döntési kérdése arra irányult, hogy ellentétes-e az uniós joggal az, ha az adóalany számára nem engednek teljes betekintést a beszállítókkal szemben hozott héa-csalást megállapító eljárás dokumentumaiba.

„61. A fegyveregyenlőség elvéből, amely szerves részét képezi a magánszemélyek uniós jogból származó jogai Charta 47. cikkében foglalt hatékony bírósági védelme elvének, amennyiben az – többek között a kontradiktórius eljárás elvéhez hasonlóan – magának a tisztességes eljárás fogalmának a velejárója, az következik, hogy észszerű lehetőséget kell biztosítani valamennyi félnek arra, hogy olyan körülmények között ismertesse álláspontját, ideértve a bizonyítékait is, amelyek mellett nem kerül teljesen előnytelen helyzetbe ellenfelével szemben (lásd ebben az értelemben: 2014. július 17-i Sánchez Morcillo és Abril García ítélet, C-169/14, EU:C:2014:2099, 49. pont; 2017. május 16-i Berlioz Investment Fund ítélet, C-682/15, EU:C:2017:373, 96. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

62. Ezen elv célja a bírósági eljárásban részt vevő felek közötti eljárásbeli egyensúly biztosítása, e feleknek különösen a bizonyításfelvételre, a bíróság előtti kontradiktórius vitára, valamint az említett felek jogorvoslathoz való jogára vonatkozó szabályokat érintő jogai és kötelezettségei egyenlősége biztosítása révén (2016. július 28-i Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai ítélet, C-543/14, EU:C:2016:605, 41. pont). A tisztességes eljáráshoz való joghoz kapcsolódó követelmények tiszteletben tartásának érdekében fontos, hogy a felek kontradiktórius eljárásban mind az olyan tényállási elemeket, mind pedig az olyan jogi kérdéseket megvitathassák, amelyek az eljárás kimenete szempontjából meghatározók (2009. december 2-i Bizottság kontra Írország és társai ítélet, C-89/08 P, EU:C:2009:742, 56. pont).

63. A 2015. december 17-i WebMindLicenses ítéletben (C-419/14, EU:C:2015:832), amelyre a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik, a Bíróság az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben az adóalannal szemben indult, még be nem fejezett büntetőeljárás keretében, távközlési rendszerek útján való kommunikáció lehallgatása és elektronikus levelezések lefoglalása útján beszerzett, a Charta 7. cikkének megsértésére alkalmas bizonyítékok és e bizonyítékoknak a közigazgatási eljárás keretében való felhasználása vonatkozásában ezen ítélet 87. pontjában megállapította, hogy a Charta 47. cikkével biztosított bírósági felülvizsgálat hatékonysága megköveteli, hogy az uniós jog végrehajtásának minősülő





határozat jogszerűségére vonatkozó ellenőrzést lefolytató bíróság vizsgálhassa, hogy azokat a bizonyítékokat, amelyeken e határozat alapul, nem az uniós jog és különösen a Charta által biztosított jogok megsértésével szereztek-e be vagy használták-e fel.

64. A Bíróság az említett ítélet 88. pontjában kimondta, hogy e követelmény akkor teljesül, ha az utólagos adóellenőrzést lefolytató adóhatóság által hozott határozattal szemben benyújtott keresetet elbíráló bíróság jogosult annak vizsgálatára, hogy e bizonyítékokat, amelyeken e határozat alapul, e büntetőeljárásban az uniós jog által biztosított jogokkal összhangban szereztek-e be, vagy valamely büntetőbíróság által kontradiktórius eljárás keretében már lefolytatott vizsgálat alapján legalább meggyőződhet arról, hogy az említett bizonyítékokat e joggal összhangban szereztek be.

65. A Charta 47. cikkében biztosított bírósági felülvizsgálat hatékonysága ugyancsak megköveteli, hogy az utólagos héa-ellenőrzést lefolytató adóhatóság által hozott határozattal szemben benyújtott keresetet elbíráló bíróság jogosult legyen annak vizsgálatára, hogy azon bizonyítékokat, amelyeket valamely olyan kapcsolódó közigazgatási eljárásban szereztek be, amelyben az adóalany félként nem vett részt, és amelyeket e határozat alátámasztása érdekében használnak fel, nem az uniós jog és különösen a Charta által biztosított jogok megsértésével szereztek-e be vagy használták-e fel. Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, ha – az alapügyhöz hasonlóan – e bizonyítékok más adóalanyokkal szemben hozott és jogerős közigazgatási határozatokon alapulnak.

66. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy amint arra a főtanácsnok az indítványának a 74. pontjában rámutatott, a közigazgatási hatóságok nyilatkozatai és megállapításai nem köthetik a bíróságokat.

67. Tágabb értelemben, e bíróságnak lehetőséggel kell rendelkeznie arra, hogy kontradiktórius eljárás keretében vizsgálja a más adóalanyokkal szemben indult kapcsolódó közigazgatási eljárások keretében beszerzett bizonyítékok beszerzésének és felhasználásának jogszerűségét, valamint az ezen eljárások eredményeként hozott közigazgatási határozatokban tett olyan megállapításokat, amelyek a kereset kimenetele szempontjából meghatározóak. Sérülne ugyanis a fegyveregyenlőség, és nem érvényesülne a kontradiktórius eljárás elve, ha az adóhatóság azzal az indokkal, hogy kötve van a más adóalanyokkal szemben hozott és jogerős közigazgatási határozatokhoz, nem lenne köteles ezen bizonyítékoknak a bíróság elé terjesztésére, ha az adóalany e bizonyítékokról





nem szerezhette tudomást, ha a felek kontradiktórius eljárásban nem vitathatná meg az említett bizonyítékokat vagy e megállapításokat, és ha az említett bíróság nem vizsgálhatná mindazon ténybeli és jogi elemet, amelyek e határozat alapjául szolgálnak, és amelyek az előtte folyamatban lévő jogvita elbírálása szempontjából meghatározóak.

68. Ha az említett bíróság nem jogosult ezen vizsgálatok lefolytatására, és ha ebből következően a bírósági jogorvoslathoz való jog nem hatékony, a kapcsolódó közigazgatási eljárások keretében beszerzett bizonyítékokat és az ezen eljárások eredményeképpen más adóalanyokkal szemben hozott közigazgatási határozatokban tett megállapításokat ki kell zárni, az e bizonyítékokon és megállapításokon alapuló megtámadott határozatot pedig, amennyiben az ebből következően megalapozatlanná válik, hatályon kívül kell helyezni (lásd ebben az értelemben: 2015. december 17-i WebMindLicenses ítélet, C-419/14, EU:C:2015:832, 89. pont).⁵³

Az EUB a fentieknek megfelelően a hatékony jogorvoslatot és ezen belül a fegyveregyenlőség elvét mint a nemzeti eljárási autonómiát erősen korlátozó elvet kezelte. A közigazgatási eljárások során a kontradiktórius eljárás természetéből vezette le az EUB azon követelményt, hogy a felülvizsgálatot végző nemzeti bíróságnak mind a határozat alapjául szolgáló ténybeli, mind a jogkérdések vizsgálatára hatáskörrel kell rendelkeznie. Mint fentebb rögzítettük, a Charta 47. cikkének az uniós jog által biztosított jogok és szabadságok megsértése esetén kell érvényesülnie. A korábbi *Berlio* ügyben adott nagytanácsi ítéletében⁵⁴ az EUB az uniós jog által biztosított jogosultság fennállását egy egészen átfogó általános uniós elvhez kötötte, amelynek funkciója a magánszemélyek magántevékenységébe való önkényes vagy aránytalan beavatkozással szembeni védelem.⁵⁵ Ezen uniós elv forrása számos olyan ítélet, amelyben az EUB az Európai Bizottság antitröszt eljárása során a vizsgálat alá vont vállalkozásokat megillető védelem terjedelmével kapcsolatban fogalmazott meg jogértelmezési és jogalkalmazási elveket. Ezek az uniós versenyjogról fakadó elvek más, később megalkotott uniós közigazgatási eljárásokban is irányadókká váltak.

A fenti hía-eljárásoktól eltérő két közbeszerzési eljárási ügyben az EUB a magyar bíróságok kérdését nem válaszolta meg érdemben, bár mindkét referencia

53 | C-189/18. sz. (52. lj.).

54 | C-682/15. sz. *Berlio Investment Fund* ügyben 2017. május 16-án hozott ítélet [EU:C:2017:373].

55 | C-682/15. sz. ítélet (54. lj.) 51. pont.





kifejezetten utalt a Charta 47. cikkére. A *HUNGEO*D,⁵⁶ majd a későbbi *T-Systems*⁵⁷ ítéletekben az EUB álláspontja szerint az iratokból nem tűnt ki, hogy a hivatalból való jogorvoslati eljárás a hatékony jogorvoslathoz való jog vagy a pártatlan bírósághoz való jog sérelmével járna. Ezekben az ügyekben az előzetes döntést kezdeményező nemzeti bíróságok mind a hatékony jogorvoslathoz való jog, mind a jogbiztonság általános jogelvére hivatkozva indítottak előzetes döntéshozatali eljárást. Az EUB jogértelmezése szerint a jogbiztonság elvének sérelme miatt az uniós joggal ellentétes a magyar közbeszerzési jog azon szabálya, amely a jogvesztő határidő letelte után is lehetővé teszi a közbeszerzési hatóság számára felülvizsgálati eljárás indítását.

A héra-eljárásokon túlmenően az energiaszektor szabályozó hatóságai által elfogadott határozatokkal szemben biztosított hatékony jogorvoslati mechanizmus megalkotásának hiánya is a magyar jogrendszer egyik neuralgikus pontja volt. Először a Kúria kért előzetes döntést 2013-ban egy ügyben, majd egy másik ügyben a Bizottság indított kötelezettségszegési eljárást Magyarországgal szemben. Az előzetes döntési kérelmében a Kúria kifejezetten nem utalt a Charta 47. cikkére, azonban a vonatkozó földgázirányelv⁵⁸ rendelkezéseinek értelmezését kérte.⁵⁹ Az irányelv anyagi jogi szabályokat tartalmazott a földgázszállító hálózatokhoz való hozzáférésről, de a szabályozó hatóságok határozatainak felülvizsgálatával kapcsolatosan harmonizált szabályokat nem létesített a tagállamok között. Az EUB a tagállami eljárásjogi autonómia, a harmonizált anyagi jogi szabályozás érvényesíthetőségének hiánya és a Charta hatékony jogorvoslathoz való jogának háromszögében értelmezte az uniós jogot. Az EUB kiindulópontja az volt, hogy uniós jogszabályok hiányában minden tagállam belső jogrendjének feladata kijelölni a hatáskörrel rendelkező bíróságot, és meghatározni a bírósághoz fordulás azon eljárási szabályait, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak védelmét. Az egyenértékűség és tényleges érvényesülés elveinek tiszteletben tartása azonban megköveteli, hogy a hatékony bírói jogvédelemhez való jog ne csorbuljon, ahogyan azt a Charta 47. cikke megköveteli.⁶⁰

A hatékony bírói jogvédelem elvének megsértése kapcsán nemcsak a rendesbíróságok által kért előzetes döntéshozatali eljárással, hanem a Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárással is találkozhatunk.⁶¹ Az Európai Bizottság keresetében,

56 | C-496/18. sz. *HUNGEO*D Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. kontra Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság ügyben 2020. március 26-án hozott ítélet [EU:C:2020:240].

57 | C-263/19. sz. *T-Systems Magyarország Zrt. és BKK Budapesti Közlekedési Központ kontra Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság* ügyben 2020. május 14-én hozott ítélet [EU:C:2020:373].

58 | Az Európai Parlament és Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* L 176. 2003.7.15. 57.

59 | C-510/13. sz. *E.ON Földgáz Trade Zrt.* ügyben 2015. március 16-án hozott ítélet [EU:C:2015:189].

60 | C-510/13. sz. ítélet (59. lj.) 50. pont.

61 | C-771/18. sz. *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2020. július 16-án hozott ítélet [EU:C:2020:584].





többek között, annak megállapítását kérte, hogy Magyarország nem biztosította a földgáz és a villamosenergia szabályozó hatóságok határozataival szembeni felülvizsgálatot, mivel a szabályozó hatóság rendeletet is alkothatott, amellyel szemben kizárólag az AB-hoz lehetett fordulni, azaz rendes jogorvoslattal nem lehetett élni a rendelettel szemben. A másodlagos uniós jog értelmében a tagállamok kötelesek voltak olyan felülvizsgálati mechanizmust létrehozni, amelyben független testület bírálta el a jogvitákat.⁶² Az irányelvi szabályozás az EUB álláspontja szerint a hatékony bírói jogvédelem szükségszerű velejárója, amely a Charta által is rögzített általános uniós jogelv. A rendeleti szabályok az AB előtt kizárólag alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést érintő alkotmányjogi panasz útján támadhatók meg,⁶³ amely nem teljesíti az *Otis* ítélet⁶⁴ óta állandó joggyakorlatot, amely szerint a felülvizsgálat kizárólag akkor hatékony, ha kiterjed valamennyi releváns ténybeli és jogi kérdés vizsgálatára.

A magyar *Sporting Odds* ügyben⁶⁵ az eljárás alá vont vállalkozás sportfogadási szolgáltatásokat nyújtott online, anélkül, hogy a magyar jogszabályok által megkövetelt módon erre koncessziós engedéllyel rendelkezett volna. A határozatot az eljárás alá vont vállalkozás többek között arra való hivatkozással támadta meg, hogy a koncessziót előíró magyar rendelkezés ellentétes a szolgáltatásnyújtás szabadságával. Az eljáró magyar bíróság előzetes döntéskérésében az erre vonatkozó kérdés mellett azt a kérdést is megfogalmazta, hogy a lojalitási klauzula és a Charta 47. cikke alapján van-e lehetősége hivatalból vizsgálni a korlátozás szükségességét és arányosságát, még akkor is, ha erre a magyar eljárásjog nem ad lehetőséget. További kérdésként merült fel, hogy a felperes szolgáltatót vagy az alperes tagállami hatóságot terheli-e a bizonyítási teher a szükségességi és arányossági vizsgálat során. Az EUB a magyar szabályozást ebből a szempontból az uniós joggal összeegyeztethetőnek tartotta, mivel az uniós jog nem követeli meg, hogy a tagállamok előírják a korlátozó intézkedések hivatalból történő vizsgálatát és ezért a bizonyítási teher felekre telepítése nem ellentétes az uniós joggal.⁶⁶

62 | Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 211. 2009.8.14. 55.), valamint az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 211. 2009.8.14. 94.) alapján.

63 | Az Abtv. 29. § alapján.

64 | C-199/11. sz. *Europese Gemeenschap kontra Otis NV és társai* ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet [EU:C:2012:684].

65 | C-3/17. sz. *Sporting Odds Ltd kontra Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása* ügyben 2018. február 28-án hozott ítélet [EU:C:2018:130].

66 | C-3/17. sz. ítélet (65. lj.) 54–56. pontok.





A menekültstátus elismerésével, illetve megtagadásával kapcsolatos *Torubarov* ügyben⁶⁷ az EUB nagytanácsa a vonatkozó irányelvi szabályt⁶⁸ a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezte, és arra jutott, hogy a magyar jogszabályhoz hasonló jogorvoslati rendszer, amely a menekültügyi hivatal határozatának megváltoztatását (reformatórius jogkör) kizárja és csak a hivatal határozatának megsemmisítését teszi lehetővé a felülvizsgálatot végző bíróság számára, ellentétes az uniós joggal. Az alapeljárásban a menekültügyi hivatal kétszer is mellőzte a jogorvoslati bíróság ítéletében foglaltak konkrét ügyre történő alkalmazását, a magyar jogszabály viszont nem tette lehetővé a bíróság számára a közigazgatási határozat megváltoztatását, csak annak megsemmisítését. Az EUB kimondta, hogy bár a vonatkozó menekültügyi irányelv a tagállamok számára biztosít bizonyos mozgásteret a jogorvoslati rendszer szabályozására, ezt a mozgásteret csökkenti a Charta 47. cikkében foglalt követelmény, amely önmagában is hivatkozható jogot biztosít a magánszemélyek részére. Az irányelvi szabályozást megfosztaná minden hatékony érvényesülésétől annak elfogadása, ha a közigazgatási hatóság a nemzeti bíróság ítéletéhez képest ellentétes határozatot hozhatna. Az EUB elismerte a nemzeti bíróság magyar jogban nem létező azon lehetőségét, hogy helyettesítse saját értékelésével a hatóság értékelését. Az EUB a *Simmenthal* ítélet⁶⁹ alapján megállapította, hogy a magyar bíróság mellőzheti a magyar jog azon szabályának alkalmazását, amely kizárja a reformatórius hatáskörét.

5. ÖSSZEGRÖZÉS

A fejezetben az uniós jog teljes és hatékony érvényesülésének egyik alapvető garanciájával, a hatékony (bírói) jogorvoslathoz való joggal foglalkoztunk. A normatív uniós előírások mellett e jog magyarországi érvényesülését is vizsgáltuk konkrét ügyeken keresztül. A magyar jogalkotás számos olyan problematikus jogi helyzetet teremtett a Charta elsődleges jogforrássá válása óta, amelyek orvoslása az európai alapjogvédelmi rendszer révén vált lehetségessé (mint például a *Torubarov* ügyben vizsgált magyar menekültügyi eljárás visszásságai, a köztisztviselők indokolás nélküli felmentése, a devizahitelekkel kapcsolatos fogyasztóvédelmi problémák és így tovább). Az AB számos esetben nem orvosolta hatékonyan ezeket a visszásságokat, különösen nem uniós jogi érvek alapján.

67 | C-556/17. sz. *Alekszij Torubarov és Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* ügyben 2019. július 29-én hozott ítélet [EU:C:2019: 626].

68 | Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja* L 180. 2013.6.29. 6o.

69 | 106/77. sz. ítélet (9. lj.).





A magyar kérelmek azt mutatják, hogy a bírói kar érzékenyen reagál a hatékony bírói jogvédelmet csorbító intézkedésekre, és jogszerűségüket az előzetes döntéshozatali eljárásban az uniós jog értelmezését kérve is megkérdőjelezzik. A magyar bíróságok számos ítéletben hivatkoznak az uniós alapjogvédelmi standardokra,⁷⁰ és az előzetes döntéshozatali eljárás révén a bíróságok által biztosított jogvédelmi rendszerben az EUB is aktív szerepet vállal. A fent tárgyalt magyar ügyek is bizonyítják, hogy ez az együttműködés valóban hozzájárul az uniós jog hatékony érvényesüléséhez Magyarországon is.

70 | Lásd részletesebben BERKES – JAKAB – SONNEVEND (41. lj.).

