

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3199/2018. (VI. 21.) AB VÉGZÉSE

jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárás felfüggesztéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó és dr. Schanda Balázs* alkotmánybírók párhuzamos indoklásával, valamint *dr. Balsai István, dr. Juhász Imre, dr. Salamon László, dr. Stumpf István és dr. Szívós Mária* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény egésze, valamint a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását az Európai Bizottság által 2017. december 7-én az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke alapján az Európai Unió Bírósága előtt C-66/18. ügyszámon megindított eljárás befejezéséig felfüggeszti.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az országgyűlési képviselők több mint egynegyede, 62 képviselő, – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján – elsődlegesen a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) egészének visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozók másodlagosan az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontja, az Nftv. 76. § (1) bekezdés b) pontjában a „működő, és ott ténylegesen felsőoktatási képzést folytató” szövegrész, a Módtv. 2. § (3) bekezdésének az Nftv. 76. § (2) bekezdését megállapító rendelkezése, az Nftv. 115. § (7) bekezdése, a Módtv. 4. § (2) bekezdésének az Nftv. 115. § (8) bekezdésében a „- de legfeljebb a 2020/2021-es tanévben - szövegrésze; valamint a Módtv. 7. § a) pontja és ahhoz kapcsolódóan a Módtv. 4. § (2) bekezdése vonatkozásában a már hatálybalépett törvényi rendelkezések megsemmisítését, a még hatályba nem lépett rendelkezések tekintetében pedig annak kimondását kérték az Alkotmánybíróságtól, hogy azok nem lépnek hatályba.
- [2] 2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezése során figyelemmel van az EUB gyakorlatára is {az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsán lásd 3215/2016. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [7]}. Eljárása során az Alkotmánybíróság észlelte azt, hogy az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2017. december 7-én az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke alapján az Európai Unió Bíróságához (a továbbiakban: EUB) fordult a Módtv. és az Nftv. fent megjelölt törvényi rendelkezéseiben foglalt szabályozás miatt.
- [3] Az Alkotmánybíróság kiemelt jelentőségűnek tartja az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszédet [Vö. 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33], 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat], ezért a vizsgált ügyben figyelemmel volt az alábbi megfontolásokra.
- [4] A Módtv. és az Nftv. jelen ügy indítványozói által támadott rendelkezéseit az EUB-nak is vizsgálni kell a saját eljárásában. A Bizottság a tárgybeli ügyben Magyarországgal szemben megindított kötelezettségszegési eljárás során figyelemmel volt az Európa Tanács keretében működő Jog a Demokráciáért Európai Bizottság (a továbbiakban: Velencei Bizottság) 2017. augusztus 11-én kinyilvánított véleményére (891/2017. számú vélemény). A Velencei Bizottság a Módtv. és az Nftv. kifogásolt szabályozásának az Európa Tanács alkalmazandó normáival való összeegyeztethetőségével kapcsolatos elemzéséből megállapítható az, hogy a Velencei Bizottság által felhívott alapjogokat az Európai Unió Chartája is rögzíti, és azok egy része szoros tartalmi érintkezésben áll, az Alkotmánybíróságra benyújtott indítványban megjelölt alapjogokkal.
- [5] Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában kimondta, 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 [...]. Ennek következtében az Alkotmánybíróság részére fenntartott felülvizsgálati lehetőséget az együttműködési kötelezettségre tekintet-

tel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni”. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a jelen ügyben arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgált ügy által konkrétan felvetett alapjogi összefüggésekre és az Európai Unión belüli együttműködési kötelezettségre tekintettel szükséges bevévnia az EUB előtt folyamatban lévő eljárás befejezését.

- [6] Az Abtv. 60. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az eljárását bíróság, hatóság, más állami szerv, az Európai Unió intézménye vagy nemzetközi szerv előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig kivételesen felfüggesztheti, ha az ügy Alkotmánybíróság általi érdemi elbírálása olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben e szervek előtti eljárás folyamatban van, és a felfüggesztést a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke, vagy más különösen fontos ok indokolja.
- [7] Mivel a fenti indokokra tekintettel az ügy Alkotmánybíróság általi érdemi elbírálása olyan kérdések előzetes eldöntésétől függ, amelyben az EUB előtt eljárás már folyamatban van, és az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését az Alkotmánybíróság az Abtv. 60. §-a szerinti különösen fontos oknak minősíti, az Alkotmánybíróság az EUB eljárásának befejezéséig – az Ügyrend 45. §-a alapján – a saját eljárását felfüggesztette.

Budapest, 2018. június 4.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [8] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor annak indokaival kapcsolatban fontosnak tartom az alábbiak kiemelését is.
- [9] 1. Az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeivel összefüggésben kiemelte, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségeknek és a belső jognak együtt kell érvényesülnie, hiszen „valójában eleve jogi szimbiózisban, »együttlékezésben« vannak a nemzetközi szerződések elfogadása, kihirdetése és az emberi jogok további belső szabályozása szempontjából”. Magyarországnak ezért „a belső jogát – amennyiben az adott szabályozási területen vannak odavágó, irányadó, akár szokásjogi, akár szerződésbe foglalt nemzetközi jogi kötelezettségei is – az utóbbiakkal összhangban kell megalkotnia és értelmeznie.” (ABH 2011, 290, 320–321.)
- [10] 2. Az Alkotmánybíróság e határozatban az alapvető jogok védelmének nemzetközi rendszerével kapcsolatban – figyelemmel az Alaptörvény rendelkezéseire is – hangsúlyozta azt is, hogy ha egyes alapjogok esetében az Alkotmány (Alaptörvény) ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye), az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által ki bontott) jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdés] következően tehát

az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne. (ABH 2011, 290, 320-321.)

- [11] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat fentiekben hivatkozott megállapításait az Alaptörvény hatálybalépése után is megerősítette [pl. 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33]], és az abban meghatározott elveket jellemzően érvényesíti [pl. 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [65]; 3171/2017. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [62]; 3313/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [34]]. {Azokban az esetekben, amelyekben az Alkotmánybíróság e gyakorlatától eltért, jellemzően nem értettem egyet a meghozott döntéssel [pl. 3146/2016. (VII. 22.) AB határozat, 3157/2018. (V. 16.) AB határozat]}.
- [12] 3. Az Alkotmánybíróság az Európai Unió belüli együttműködési kötelezettséggel összefüggésben a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban rámutatott, hogy az Európai Unió belüli együttműködési kötelezettségre tekintettel az Alkotmánybíróság részére fenntartott felülvizsgálati lehetőséget az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni. (Indokolás [49])
- [13] Az Európai Unió belüli „lojális együttműködés” elvére tekintettel – amely az EUSz. 4. cikk (3) bekezdéséből következik –, fontosnak tartom kiemelni azt is, hogy a tagállamoknak ez a kötelezettsége az alapító szerződésekből következő egyik legfontosabb alapelv, amely ezért kiemelt szerepet tölt be az EUB gyakorlatában is. Az EUB ítélezési gyakorlatában egyértelművé tette, hogy ez a kötelezettség a tagállamok bíróságaira is kiterjed. Az EUB gyakorlatára figyelemmel, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságra is irányadó az a kötelezettség, hogy a nemzeti jogi normákat „amennyire lehetséges” az uniós jogi normák szövegének és céljának tükrében szükséges értelmezni. [Az EUB erre vonatkozó, a közvetlen hatállyal nem bíró uniós normákkal összefüggésben kialakított ítélezési gyakorlata köréből lásd például a C-106/89. számú Marleasing-ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4135. oldal), 8. pontját; a C-397/01-C-403/01. számú Pfeiffer és társai egyesített ügyekben 2004. október 5-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-8835. oldal) 113. pontját; a C-268/06. számú Impact-ügyben 2008. április 15-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-2483. oldal) 98. pontját; a C-555/07. számú Küçükdeveci-ügyben 2010. január 19-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-365. oldal) 48. pontját és a C-282/10. számú Dominguez-ügyben 2012. január 24-én hozott ítélet 24. pontját.]
- [14] 4. A fentiekben hangsúlyozott szempontok, véleményem szerint, különösen hangsúlyosan jelennek meg az alapvető jogok védelmével összefüggésben. Ebben a körben pedig fontosnak tartom kiemelni, hogy az EUB gyakorlatában figyelemmel van az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlatára. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának preambuluma ugyanis maga utal arra, hogy a Charta tiszteletben tartja az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglaltakat, és az EJEB esetjogából következő értelmezési szempontokat. Az EUB gyakorlatában erre tekintettel érvényesíti az EJEB által kialakított követelményeket.
- [15] Összességében úgy gondolom, a fentiekben kifejtettek alapján különösen fontos, hogy azoknak a nemzetközi szerződéseknek, amelyeknek az Európai Unió és a tagállamok is részesei, illetve ezzel összefüggésben az egyes alapvető jogok védelmére vonatkozóan az Európai Unió Bíróságának és az Alkotmánybíróságnak a gyakorlatában – figyelemmel arra is, hogy mindkét szerv érvényesíti az EJEB esetjogát – egységes értelmezési szempontok érvényesüljenek. Erre tekintettel egyetérték az eljárás felfüggesztésével.

Budapest, 2018. június 4.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó és dr. Schanda Balázs alkotmánybírók párhuzamos indokolása

- [16] A rendelkező részben foglalt döntéssel egyetértünk, ugyanakkor az indokolás alábbiak szerinti kiegészítését tartjuk szükségesnek.
- [17] Az Alaptörvény E) cikke részben deklarálja Magyarországnak az európai egység megteremtése iránti elkötelezettségét, részben pedig azt, hogy egyes, az Alaptörvényből eredő állami hatásköreit az állami intézmények az Európai Intézmények útján a többi tagállammal közösen gyakorolja. Az E) cikk (2) és (3) bekezdéseivel az Alaptörvény ablakot nyitott az uniós és a tagállami jogrend között. Az Európai Unió másodlagos joga és

a nemzeti jog „összeér”. Ez a tény megalapozza az Alaptörvény védelmére hivatott Alkotmánybíróság és az uniós jog integritásának védelmére hivatott EUB-nek az együttműködését. A bíróságok közötti dialógus a joggyakorlatok figyelemmel kísérésében kell, hogy megnyilvánuljon.

- [18] Az Alkotmánybíróság és az EUB értelemszerűen eltérően közelít ugyanazon kérdésekhez, hiszen eltérő az a referenciapont, amely a bírói fórumok döntéseinek alapját adja. Ezzel magyarázható az a különbség is, amely az Alaptörvény alkotmányos identitása {22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [61]–[67]}, és az EUB által az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (2) bekezdésének első mondata alapján tiszteletben tartott – és gyakorlatában megjelenő – nemzeti identitás között azonosítható. Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének első mondata értelmében „[a]z Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének”.
- [19] Mindazonáltal ez a differencia nem lehet ok arra, hogy a tagállami alkotmánybíróságok figyelmen kívül hagyják az EUB-nek az adott tagállamot, a tagállam alkotmányos identitását (is) érintő gyakorlatát. Azzal éppen ellentétesen: figyelemmel kell lenni erre az esetjogra és ennek ismeretében, az uniós jog lehetőség szerinti érvényesülése érdekében, de az alkotmányos identitás megőrzése mellett kell az Alkotmánybíróságnak is saját döntéseit meghoznia. Így találva egyensúlyt az alkotmányos identitás védelme és a tagsággal viselt felelősség, vállalt lojalitás között.
- [20] Az Abtv. 60. §-a kivételesen lehetővé teszi az eljárás felfüggesztését, abban az esetben, ha az ügy érdemi elbírálása – többek között – az Európai Unió intézménye előtt folyamatban lévő eljárás előzetes eldöntésétől függ. E törvényi rendelkezés a jelen végzés jogalapja.
- [21] A felfüggesztés eljárási jogintézményének alkalmazásakor az „előkérdés” törvényi fogalmát kellett az Alkotmánybíróságnak értelmeznie. A végzés rendelkező részében foglalt döntés – számunkra elfogadható módon – arra utal, hogy a testület fontosnak ítélte az Alkotmánybíróság és az EUB közötti fentiek szerint értelmezett párbeszédet.
- [22] Az EUB ítélete a kötelezettségszegési eljárás keretében a tagállami jogszabályok uniós jogi megfeleléséről dönt – míg a hazai jogszabályok alkotmányossága tekintetében kizárólag az Alkotmánybíróság hozhat döntést. Elismerve a bíróságok közötti párbeszéd elvét el tudjuk fogadni, hogy az Alkotmánybíróság „bevárja” az EUB döntését. Ugyanakkor az alkotmányosság tekintetében az állásfoglalás egyedül az Alkotmánybíróság feladata és felelőssége. Egy törvény uniós jogba ütközéséből önmagában nem következik alaptörvény-ellenessége, ahogy alkotmányellenessége sem jelent perdöntő érvet az uniós jogi megfelelés vonatkozásában.

Budapest, 2018. június 4.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [23] Nem értek egyet a többség által támogatott végzésnek sem a rendelkező részével, sem annak indokolásával.
- [24] 1. A végzéssel az Alkotmánybíróság az Abtv. 60. §-ára hivatkozással függesztette fel az előtte az Abtv. 24. §-a alapján indult eljárást. A felfüggesztés elsődleges indokaként a végzés azt jelölte meg, hogy az Európai Unió Bizottsága az EUB előtt 2017. december 7-én az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke alapján (kötelezettségszegési) eljárást kezdeményezett.
- [25] 2. Álláspontom szerint a végzés egyrészt nem tartalmaz olyan indokot, amely törvényes alapot biztosítana az eljárás felfüggesztéséhez, másrészt olyan megállapításokat tesz hazánk és az Európa Tanács, illetve annak szakosított szervezete (Velencei Bizottság), illetve az Európai Unió viszonyrendszerét illetően, amelyeknek nemzetközi jogi, alkotmányos vagy törvényi alapja nincs.
- [26] Az Abtv. 60. §-a szerint: „Az Alkotmánybíróság az eljárást bíróság, hatóság, más állami szerv, az Európai Unió intézménye vagy nemzetközi szerv előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig kivételesen felfüggesztheti, ha az ügy Alkotmánybíróság általi érdemi elbírálása olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben e szervek

előtti eljárás folyamatban van, és a felfüggesztést a jobbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke, vagy más különösen fontos ok indokolja.”

- [27] A törvényi feltételek közül valójában csak egy áll fenn, ti. az, hogy az Európai Unió egyik intézménye előtt is folyamatban van egy eljárás, amely érinti az alkotmánybíróági indítvány tárgyát. A végzés azonban egyrészt adós maradt annak megválaszolásával, hogy létezik-e és ha igen, akkor mi az az előkérdés, amelyre a választ az EUB adja majd meg. Másrészt nem vesz arról tudomást, hogy a fent idézett jogszabályi rendelkezés – az itt hiányzó előkérdésen túlmenően – konjunktív feltételek valamelyikének fennálltát követeli meg a felfüggesztéshez. Az ily módon a végzés indokaként „egyedül maradó” különösen fontos indok megjelölésénél pedig elégtelennek és e helyütt megalapozatlannak látom az „európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt” tartó alkotmányossági felülvizsgálat kötelezettségét az Alkotmánybíróság számára megfogalmazó – korábbi 22/2016. (XII. 5.) AB határozatból átvett, és általam a párhuzamos indokolásban irányát tekintve kifogásolt – hivatkozást. Különös tekintettel arra, hogy a két bírói fórum eltérő mérce alapján, eltérő alapokon hozza meg döntéseit (az EUB fő feladata az uniós jog értelmezése, míg az Alkotmánybíróságé az Alaptörvény védelme).
- [28] A fentiek alapján az Alaptörvény védelme szempontjából rendkívül veszélyes, hogy a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat megállapításait arra használja fel a végzés, hogy azzal leszűkíti az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi feladatkörét. Ha ugyanis az Alkotmánybíróság – akár csak részben is – az európai jog lehetőség szerinti érvényesülése miatt várja be az EUB döntését, akkor azzal egyúttal azt is sugallja, hogy az EUB hatásköre kiterjed a magyar jogszabályok alkotmányossági vizsgálatára.
- [29] Úgy vélem továbbá, hogy a végzés olyan távoli és közvetett összefüggésekre is utal, amelyek fennállása egyrészt feltételezett, másrészt nem releváns. Így az arra való hivatkozás, hogy az alkotmánybíróági indítvány olyan alapjogokat jelöl meg, amelyeket a Velencei Bizottság is felhívott véleményében olyan érvelés, amely túlzottan áttételesnek minősíthető.
- [30] Nem tartom szerencsésnek azt sem, hogy miközben a végzés rögzíti, hogy a felfüggesztés azért is indokolt, mivel az Alkotmánybíróság eljárása során figyelemmel van az EUB gyakorlatára is, eközben példaként egy olyan alkotmánybíróági végzésre hivatkozik {3215/2016. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [7]}, amelyben az Alkotmánybíróság az EJB folyamatban lévő eljárására tekintettel függesztette fel eljárását.

Budapest, 2018. június 4.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

- [31] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. június 4.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

- [32] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. június 4.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

- [33] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. június 4.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [34] 1. Álláspontom szerint a jelen ügyben az alkotmánybíróági eljárás felfüggesztésre az Abtv. nem adott lehetőséget. Ezért a döntéssel nem tudok egyetérteni.
- [35] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Az Alkotmánybíróság alkotmányvédő feladatát az Alaptörvényben, illetve az Abtv.-ben meghatározott hatásköreibe tartozó eljárások lefolytatásával, illetve jogkövetkezmények megállapításával látja el. Az alkotmánybíróági eljárás felfüggesztése lényegében azaz jár, hogy az Alkotmánybíróság az adott ügyben a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelmével kapcsolatos feladatának teljesítését is felfüggeszti. Ezért az eljárásunk felfüggesztésekor mindig különös alapossgal kell vizsgálni, hogy valóban fennállnak-e a felfüggesztés előfeltételei.
- [36] Az Abtv. 60. §-a szerint az eljárás felfüggesztésének egyik feltétele, hogy arra akkor kerülhet sor, „ha az ügy Alkotmánybíróság általi érdemi elbírálása olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ”, amelyben „bíró, hatóság, más állami szerv, az Európai Unió intézménye vagy nemzetközi szerv” előtt eljárás folyamatban van. Az eljárás felfüggesztésnek másik, az előbbivel konjunktív törvényi feltétele: „és a felfüggesztést a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke, vagy más különösen fontos ok indokolja”. Ez utóbbi feltétel maga is három – egymással alternatív viszonyban álló – rész-feltételt tartalmaz. Az Alkotmánybíróság eljárásának felfüggesztésére törvényesen csak akkor kerülhet sor, ha mind az első feltétel, mind pedig a második feltételnek legalább egyik rész-feltétele teljesül.
- [37] A jelen ügyben meghozott végzéssel kapcsolatban álláspontom szerint az Abtv. 60. §-ába foglalt feltételek közül nemhogy mindkét, de egyik feltétel sem teljesült, az eljárás felfüggesztésének a többségi indokolásban hivatkozott okból nem lett volna helye.
- [38] 2. Álláspontom szerint először is nem teljesült az a feltétel, hogy az ügy Alkotmánybíróság általi érdemi elbírálása az EUB által vizsgált kérdés előzetes eldöntésétől függött volna. Az uniós szerződésekből eredő kötelezettségek teljesítése, illetve ennek az EUB általi vizsgálata bizonyosan nem előkérdése az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásának. Egy jogszabály ellentétes lehet az uniós joggal, miközben összhangban van az Alaptörvénnyel, és fordítva is. Kizárólag annyi összefüggés van a két eljárás között, hogy mindkettő a vitatott tagállami jogszabályok – a Módtv. egésze, valamint az Nftv. egyes rendelkezései – miatt indult. Tegyük fel, hogy a vizsgált szabályozás mind az uniós joggal, mind az Alaptörvénnyel ellentétes. Ha az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárásban az EUB megállapítja az uniós jog sérelmét, a kifogásolt törvényeket nem iktathatja ki (ilyen döntést csak a tagállam hozhat). Vagyis az EUB ítéletéből semmiképpen sem következne, hogy annak alapján az Alkotmánybíróságnak a kifogásolt törvények alkotmányossági felülvizsgálatát az alkotmányjogi panasz alapján már nem kellene elvégeznie. Egy vitatott jogszabállyal szemben az Alaptörvény védelmét ráadásul az Alkotmánybíróság helyett az uniós szerződések érvényesülése felett örökös EUB bizonyosan nem biztosítja (egyszerűen nincs ilyen hatásköre). A törvények Alaptörvénnyel való összhangjának a vizsgálatát az Alkotmánybíróságnak tehát akkor is el kellene végeznie, ha az EUB ítéletében a törvények kapcsán az uniós szerződések sérelmét állapítaná meg. Ha viszont az Alkotmánybíróság eljárása ilyen módon nem spórolható meg, akkor kérdés, hogy miért késlekedik a feladatának ellátásával. Nézzük meg azt az esetet is, hogy a vizsgált szabályozás nem ellentétes az uniós joggal, de az Alaptörvénnyel igen. Ha az EUB nem állapítja az uniós jog sérelmét, abból nem következik, hogy az Alkotmánybíróság ne állapítsa meg az Alaptörvénnyel való ellentétet, hiszen a két eljárásban más a vizsgálat mércéje. Akárhogyan is dönt tehát az EUB az előtte indult eljárásban, az semmilyen irányban nem determinálja a jelen ügyben az Alkotmánybíróság döntését. Magyarán szólva, az Alkotmánybíróság általi érdemi elbírálás nem függ az EUB eljárásától.
- [39] Megjegyzem, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából sem következett, hogy szükség lett volna az alkotmányjogi panasz eljárást felfüggeszteni az EUB-nek az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárása befejezéséig. Korábban a bírák idő előtti nyugdíjazása kapcsán folytatott eljárását [33/2012. (VII. 17.) AB határozat] sem függesztette fel az Alkotmánybíróság az EUB eljárására tekintettel.
- [40] Az Alkotmánybíróság nemrégiben elfogadott 22/2016. (XII. 5.) AB határozatának logikájával és szellemével sem tartom igazán összeegyeztethetőnek, hogy az Alkotmánybíróság az EUB-nek az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárásában hozott döntésétől tegye függővé az Alaptörvény védelmét. Hivatkozott határozatában az Alkotmánybíróság deklarálta, hogy hatásköreinek gyakorlása során vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyaror-

szág szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát. Magyarországon az alkotmányos értékek és alapvető jogok tehát nemhogy az uniós jog által meghatározott szinten, hanem bizonyos esetekben még akár az uniós joggal szemben is védelemre jogosultak. Szabad-e, lehet-e akkor az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény védelméről lemondani, illetve azt az EUB döntésétől függővé tenni?

- [41] 3. Álláspontom szerint nem teljesült az eljárás felfüggesztésnek az Abtv. 60. §-a szerinti másik (konjunktív) törvényi feltétele sem, ti. hogy „a felfüggesztést a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke, vagy más különösen fontos ok indokolja”. A törvényekkel érintettek működését a jogbiztonság alapján is kifogásolt szabályozás már önmagában veszélyezteti, ami éppen az Alkotmánybíróság gyors döntéshozatalát tette volna kívánatossá a jogbiztonság és az indítványozó jogainak a védelmében, nem pedig az eljárás felfüggesztését. Ezeknek a szempontoknak a figyelembevétel helyett a többségi végzés a harmadik rész-feltételre hivatkozik, azzal, hogy „az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését az Alkotmánybíróság az Abtv. 60. §-a szerinti különösen fontos oknak minősíti”. Mintegy azt állítva ezzel, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás felfüggesztése „az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését” lenne hivatott biztosítani. Vitatom, hogy a felfüggesztés ezt a célt bármilyen módon szolgálhatná.
- [42] Ha a vizsgált szabályozás ellentétes az uniós joggal, és eljárása eredményeként az Alkotmánybíróság már az EUB döntése előtt megállapítja a kifogásolt törvények alaptörvény-ellenességét, azokat megsemmisítve, akkor közvetve még elő is mozdíthatja az Alkotmánybíróság az európai jog érvényesülését. De annak érvényesülését nem akadályozza meg az sem, ha az Alkotmánybíróság a kifogásolt törvények Alaptörvénybe ütközését nem tartja megállapíthatónak, hiszen az uniós szerződések teljesítését az EUB attól függetlenül biztosítja, hogy az Alkotmánybíróság a magyar jogszabály felülvizsgálata kérdésében milyen döntést hoz.
- [43] Vagy talán az lenne „az európai jog lehetőség szerinti érvényesülésének” szem előtt tartása, hogy ha az EUB megállapítja az uniós jog sérelmét, akkor az Alkotmánybíróság is alaptörvény-ellenességet állapít meg, még ha azt magától egyébként nem is tenné meg? Az Alkotmánybíróság szuverén alaptörvény-védő feladatára figyelemmel ezt az értelmezést nehezen tudnám elfogadni. Mindenesetre ebből a megközelítésből is legfeljebb olyan esetben következhetne az eljárás felfüggesztése, ha az Alkotmánybíróság többsége érdemi vizsgálata során arra a megállapításra jutna, hogy az alaptörvény-ellenesség nem áll fenn, de a végleges döntését „az Európai Unió belüli együttműködési kötelezettségre” tekintettel az EUB döntését követően újragondolná. Hangsúlyozom, hogy ez az okfejtés legfeljebb akkor lenne használható, ha az adott eljárásban már kialakult volna a testületen belüli határozott érdemi álláspont; az indítvány benyújtása óta azonban még nem került sor az ügy érdemi tárgyalására. Mindezeket követően meglepő fordulat, hogy az EUB eljárására hivatkozással – de fél évvel annak megindítását követően – az Alkotmánybíróság arra az elhatározásra jutott, hogy eljárását felfüggeszti.

Budapest, 2018. június 4.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1036/2017.

