



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

# ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám:

11/2655-0/2012

Érkezett:

2012 MÁRC 28.

Példány:

1

Készítőiroda:

R

Melléklet:

0

db

Ügyszám:

AJB-2834/2012

Előadó:

dr. Láposy Attila  
dr. Szajbély Katalin

Reméljük  
beadódik!

## Alkotmánybíróság

1015 Budapest  
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg

1. a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésekről szóló 2/2012. (I. 20.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Kr.), mivel az álláspontom szerint az ellentétes az
  - 1.1 Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében és XI. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal,
  - 1.2 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében (az emberi méltósághoz való jog), az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében (a munka és foglalkoztatás szabad megválasztásához való jog), valamint az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdésében (méltó munkafeltételekhez való jog) foglaltakkal;
2. a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 39. § (3) bekezdése „– a Kormány által meghatározott feltételekkel –” szövegrészét, valamint az Nftv. 110. § (1) bekezdésének 23. pontját, mivel az ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében és az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal.

Az Abtv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozással kérem továbbá az Alkotmánybíróságot, hogy a már kihirdetett és 2012. augusztus 1-jén hatályba lépő Kr. *hatálybalépését az indítvány elbírálásáig függessze fel*, mivel az érintett hallgatók alapvető jogainak védelme és a jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

## Indokolás

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

A Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája (a továbbiakban: beadványozó) azzal a *beadvánnyal* fordult hozzám, hogy az Alaptörvényben és az Ajbt.-ben biztosított jogkörömben kezdeményezzem az Alkotmánybíróságnál a hallgatói szerződésekkel kapcsolatos szabályokat tartalmazó Kr. egészének vizsgálatát és megsemmisítését.

A beadványozó arra hivatkozott, hogy a hallgatói szerződésekre vonatkozó részletszabályokat tartalmazó Kr. mind formai, mind pedig tartalmi szempontból ellentétes az Alaptörvénnyel, mivel rendeleti formában, szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a kiszolgáltatott helyzetben lévő egyetemi, főiskolai hallgatók alapvető jogait, továbbá a felsőoktatáshoz való hozzáférés szempontjából pedig a kormányrendeleti szabályok sértik az egyenlő bánásmód elvét. A beadványozó szerint az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdése és XVII. cikk (3) bekezdése együttesen, a közösségi és uniós joggal összhangban lehetővé teszik a végzett hallgatók szabad pályaválasztását és pályamódosítását, beleértve a külföldi munkavállalást, másfelől biztosítják a méltó munkakörülményeket (különösen a megélhetéshez szükséges minimális munkabérral összefüggésben). A beadványozó azzal érvel, hogy a Kr. rendszere alkotmányosan aggályos, mivel a végzett hallgatót megfelelő „munkahely-minőségi” előírások alkalmazása nélkül köti a magyar munkaerőpiachoz. A beadványozó jelezte továbbá azt is, hogy jogbizonytalanságot okoz, ezért sért a jogállamiság elvét az, hogy a hallgatói szerződés Kr.-ben lefektetett szabályozása nem összeegyeztethető a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezéseivel, mivel nem tartalmaz arra nézve garanciákat, hogy ha az állam nem tud megfelelő munkalehetőséget biztosítani a végzett hallgatók számára.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása.

A felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy a Kr. egészével *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, így tehát *a beadványt kimerítve* fogalmazom meg a Kr. megsemmisítésére kérelmemet.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételtlen arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie*.

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybíróági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybíróági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi tesztek is. Megjegyzem, hogy a *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

1. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 2012. szeptember 1-jétől hatályos 39. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy minden magyar állampolgárnak joga, hogy az e törvényben meghatározott feltételek szerint felsőoktatási intézményben tanulmányokat folytasson, magyar állami ösztöndíjjal, magyar állami részösztöndíjjal támogatott vagy önköltséges képzésben. A Nftv. 39. § (3) alapján a hallgatói jogviszony a felvételtől vagy az átvételtől szóló döntés alapján, a beiratkozással jön létre. A beiratkozást megelőzően a hallgatóval – a Kormány által meghatározott feltételekkel – hallgatói szerződést kell kötni. A törvény 2012. január 1-jétől hatályos 110. § (1) bekezdésének 23. pontja ezzel összhangban felhatalmazza a Kormányt arra, hogy rendelettel szabályozza a hallgatói szerződés kötelező tartalmi elemeit, a szerződés nem teljesülése esetén követendő eljárást, a magyar állami ösztöndíjas és részösztöndíjas hallgató által igénybe vett szakos képzés éves költségét.

A jogintézmény törvényi említésén és a felhatalmazó rendelkezésén túl a hallgatói szerződésre vonatkozó szabályokat, a szerződés megkötésével, annak feltételeivel, a rögzített jogokkal és kötelezettségekkel, az esetleges nem teljesítés jogkövetkezményeivel kapcsolatos valamennyi rendelkezést a Kr. tartalmazza. A Kr. 2. § a) pontja alapján a hallgató szerződés a Magyar Állam és a magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésre besorolást nyert hallgató között a Kr. szerinti tartalommal létrejövő szerződés. A Kr. 3. § a)–d) pontja rögzíti a hallgató kötelezettségeit, ezen belül azt, hogy a hallgató az oklevelet köteles a megfelelő időtartam alatt megszerezni, valamint annak megszerzését követő húsz éven belül az állami (rész)ösztöndíjjal támogatott tanulmányok ideje kétszeresének megfelelő időtartamban hazai munkaviszonyt létesíteni, fenntartani, folytatni. A szerződésben vállalt kötelezettség megszegése, így a hazai munkaviszony letöltésének elmaradása esetén a hallgató köteles a támogatás összegét részben vagy egészben visszafizetni.

Álláspontom szerint a Kr. ismertetett szabályai a végzett hallgatók önrendelkezési, valamint a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogának *korlátozását* jelentik, a támogatás formájának és feltételeinek előírása intenzív kapcsolatban áll a művelődéshez való jog részeként a felsőoktatásban való részvételhez való jog *érvényesülésével*. Meglátásom mind az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, mind pedig a XII. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal ellentétes, hogy a hallgatói szerződés jogintézményére vonatkozó alapvető fontosságú szabályokat kormányrendeleti szabályozási szinten rögzítettek.

Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján a munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Az Alkotmánybíróság már az 1994-es alapfelfogásában kifejtette, hogy a korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához, foglalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja.



Ha nem lenne ez a jog nevesítve, az *általános személyiségi jog sérelme* alapján lehetne érvényesíteni. Az Alkotmánybíróság szerint a tárgyi jellegű korlátok alkotmányosságát, elsősorban annak szükségességét és elkerülhetetlenségét, azt, hogy a korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésére, a legszigorúbban kell vizsgálni. Arra is felhívta a figyelmet, hogy a szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív), ezért a jogalkotó mozgástere ebben az esetben *némileg* nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a foglalkozás gyakorlásának korlátai jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát határesetekben okoznak.<sup>1</sup>

Az Alkotmánybíróság már 1995-ben felhívta arra a figyelmet, hogy a művelődéshez (oktatáshoz) való jog akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az mindenki számára képességei alapján hozzáférhető, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága szoros összefüggésben van a művelődéshez való joggal, hiszen az egyre bonyolultabbá váló társadalmi munkamegosztás a munka és a foglalkozás végzésének előfeltételül egyre gyakrabban szab meghatározott képzettséget. Megvalósítását tekintve ugyanakkor e két alapvető jog azonban eltér egymástól. A munkához és a foglalkozáshoz való jog az alapvetően nem állami foglalkoztatásra épülő társadalomban negatív módon érvényesül: nem lehet alkotmányellenes korlátja. A felsőoktatásban ezzel szemben jelenleg az állam jelentős túlsúllyal rendelkezik, így a művelődéshez való jogot közvetlenül, a felsőoktatás területén az általa fenntartott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg.<sup>2</sup>

Az Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdése szerint minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot – többek mellett – a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők *törvényben meghatározottak szerinti* anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének első mondata alapján az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat *törvény állapítja meg*, amellyel lényegében, némi pontosítással a korábbi Alkotmány 8. § (2) bekezdésének első fordulatát veszi át. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében ugyanis úgy rendelkezett, hogy az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében megkívánt törvényi szabályozással kapcsolatban alaphatározatnak tekinthető 64/1991. (XII. 17.) AB határozat értelmében valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához. Lényeges ugyanakkor, hogy nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást: közvetett és távoli összefüggés esetében elegendő a rendeleti szint is. Az Alkotmánybíróság szerint ebből az következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy – *az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően* – törvénybe kell-e foglalni vagy sem.<sup>3</sup>

Az Nftv. és a Kr. alapján maga a hallgatói szerződés atipikus szerződésnek minősül, amelyben a szerződő felek mellérendeltsége legfeljebb látszólagos, a hallgató és az állam ugyanis nyilvánvalóan nincsenek azonos pozícióban. A jogintézmény eleve, jellegénél fogva

<sup>1</sup> Lásd 21/1994. (IV. 16.) AB határozat

<sup>2</sup> Lásd először 1310/D/1990. AB határozat.

<sup>3</sup> Lásd először 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 300. Lásd továbbá 9/2007. (III. 7.) AB határozat, 132/2008. (XI. 6.) AB határozat, 62/2009. (VI. 16.) AB határozat.

nem hasonlítható össze például a tanulmányi szerződéssel:<sup>4</sup> a hallgatói szerződés megkötése során ugyanis a gyakran hangoztatott önkéntesség is relatívnak minősül. Azon hallgatók esetében az egyetlen valós alternatívát jelenti ugyanis, akik a felsőoktatási tanulmányok saját forrásból vagy diákhitelből való teljes finanszírozására nem képesek, számukra a felsőoktatási tanulmányok időtartama alatt vagy azt követően vállalhatatlan terhet jelentene. A hallgatói szerződés megkötése legfeljebb azon hallgatók számára önkéntes döntés, akik egyébként olyan kedvező anyagi helyzetben vannak, hogy képesek lennének vállalni állami segítség nélkül is tanulmányaik költségeit. A felsőoktatáshoz való képességek alapján történő hozzáférést korlátozza, ha a felsőfokú oktatás nem pusztán képesség alapon, hanem vagyoni helyzet alapján is hozzáférhető, illetve jelentős korlátozással jár annak, aki vagyoni helyzete miatt hallgatói szerződés kötésére kényszerül.

A korábbi, hivatkozott alkotmánybíróági gyakorlatra és az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel a felsőoktatási tanulmányok finanszírozásához nyújtott állami segítség, az ösztöndíjfizetés, a költségek teljes vagy részleges átvállalása nem állami adomány, hanem a felsőoktatáshoz való egyenlő hozzáférést és esélyegyenlőséget szolgáló alkotmányos állami kötelezettség. A mindenkor Országgyűlésnek van joga és lehetősége arra, hogy az állami támogatást *törvényi formában*, megfelelően indokolt, szükséges és arányos feltételekhez kösse. A kormányrendeleti szinten szabályozott hallgatói szerződés egyik alapeleme, hogy meghatározott, hosszú időintervallumban korlátozza a végzett hallgatók önrendelkezéshez és munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogát azzal, hogy – többek mellett – visszafizetési kötelezettséget ír elő arra az esetre, ha a végzett hallgató a hazai munkaviszony létesítése helyett külföldön vállal munkát.

A hallgatói szerződés alapelemeit, feltételeit, a szerződést kötő hallgató jogait és kötelezettségeit, az állami kötelezettségeket álláspontom szerint egyértelműen törvényben kell szabályozni. Egyrészt azért, mivel eredendően a hallgatók alapvető alkotmányos jogait korlátozza, másrészt pedig azért is, mert a felsőoktatás állami támogatásának egyik alapelemei a (rész)ösztöndíjas támogatás feltételrendszere. Kétségtelen, hogy nem minden kérdés igényel törvényi szabályozást, vagyis technikai részletszabályok előírhatóak rendeleti szinten is, de a Kr. messze nem csak erre szorítkozik. Az Nftv. 39. § (3) bekezdésében, illetve a 110. § (1) bekezdésében adott általános felhatalmazás, valamint a végrehajtási kormányrendeleti szintű szabályozás álláspontom szerint tehát a fentiek alapján ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében foglalt előírásokkal.

2. A fentiek alapján a Kr. nem felel meg a törvényi szabályozás követelményének, a hallgatói szerződés jogintézménye egyértelműen korlátozza a hallgatók önrendelkezéshez, a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogát, valamint a képesség szerint hozzáférhető felsőoktatáshoz fűződő jogot. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. E rendelkezés gyakorlatilag leképezi és az Alaptörvény szintjére emeli az Alkotmánybíróság által kialakított, korábbi gyakorlatában az alapjog-korlátozás elsődleges mércéjeként alkalmazott szükségességi-arányossági tesztet.

Az Alaptörvény értelmében a jogkorlátozás célja tehát minden esetben *más alapvető jog érvényesülése*, illetve valamely *alkotmányos érték védelme* kell, hogy legyen. A hallgatói szerződések esetében a korlátozás pontos alkotmányos indoka eleve kétséges. Elméletileg felmerülhet, hogy az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt azon kötelezettség indokolhatja a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog korlátozását, amely szerint képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles

<sup>4</sup> Lásd a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 110-116. §-át, illetve 2012. július 1-étől hatályos munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 229. §-át.

hozzájárulni a közösség gyarapodásához. A Kr.-ben szabályozott hallgatói szerződés azonban nem a közösség gyarapodását elősegítő, egyéni képességeket kiaknázó munkavégzést célozza, hanem pusztán a magyar joghatóság alatt álló munkáltatónál történő munkavégzést, még abban az esetben is, ha arra a képzettségnek megfelelően nincs lehetőség. Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt kötelezettség általános követelményként jelentkezik, míg a hallgatói szerződésekben az állami támogatás egyfajta „ellentételezéseként” szerepel a magyar munkáltatónál történő munkavégzés kötelezettsége. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt kötelezettség tehát álláspontom szerint nem értelmezhető a Kr.-ben foglalt alapjog-korlátozás legitim céljaként.

Hasonlóan elvethető az Alaptörvény O) cikkében foglalt kötelezettség – amely szerint mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni – legitim célként való értelmezése. A hivatkozott rendelkezés ugyanis hasonlóképpen általános kötelezettséget teremt, szemben a hallgatói szerződésben foglalt *viszonossági alapú* kötelezettséggel. Bár nem lehet fel a hallgatói szerződéssel megteremtett alapjog-korlátozást legitimáló alapvető jog, a társadalom részéről valós igény és szükséglet, hogy a kiváló képesítést szerzett fiatal diplomások Magyarországon kamatoztassák tudásukat. Ezzel összefüggésben egyfajta vélt vagy valós „társadalmi igazságérzet” diktálhatja az állami támogatás hazai munkavégzéssel történő kompenzálásának kötelezettségét az államilag támogatott végzett hallgatókkal szemben.

Az Alkotmánybíróság korábbi, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján továbbra is irányadó gyakorlata értelmében a korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom). A diplomások hazai foglalkoztatására irányuló társadalmi igény, közérdek tehát legfeljebb elvont értéknek, jogpolitikai célnak minősülhet, és ekként csak kisebb mértékű jogkorlátozást indokolhat. Kérdéses továbbá az is, hogy a Kr.-ben szabályozott általános, nem csak az egyes stratégiai jelentőségű területeken alkalmazott hallgatói szerződés alkalmas-e egyáltalán a legitim cél elérésére.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, azaz a korlátozás a *legitim cél* eléréséhez elengedhetetlenül szükséges. A diplomás fiatalok hazai munkavállalása pedig a hallgatói szerződésben foglalt kitételeken kívül számos állami, foglalkoztatáspolitikai intézkedéssel elősegíthető, így az egyes szakmák és hivatások pályamodelljeinek kialakításával, vonzóbbá tételével, az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdésében foglalt méltóságot tiszteletben tartó munkafeltételek – a szabályozás és a gyakorlat – megerősítésével. Mindezek alapján a hallgatói szerződésben előírt jogkorlátozás álláspontom szerint *nem minősíthető elengedhetetlenül szükségesnek*, sőt feltétlenül alkalmas eszköznek a diplomás fiatalok hazai munkavállalásának elősegítése szempontjából.

Alapjog korlátozásának alkotmányosságához – a következetes alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelően – tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban kell állnia egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. A legitim cél és a szükségesség követelményével kapcsolatos hiányosság mellett az *arányosság tekintetében is aggályosnak minősül* a Kr. által vázolt konstrukció.



A hallgatói szerződésben ugyanis a hallgató a jövőre nézve *gyakorlatilag egyoldalú kötelezettséget* vállal. Egyfelől a hallgató kötelezi magát arra, hogy az oklevél megszerzését követő húsz éven belül az általa állami (rész)ösztöndíjjal folytatott tanulmányok ideje kétszeresének megfelelő időtartamban hazai munkaviszonyt létesít, fenntart vagy magyar joghatóság alatt vállalkozási tevékenységet folytat. Másfelől a Kr. szerint az állam pusztán foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerére támaszkodva „törekszik” arra, hogy a magyar állami (rész)ösztöndíjas hallgató számára a magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzés befejezését követően megfelelő munkalehetőséget biztosítson. Azaz a végzett hallgató adott esetben a szakterületén kívül is köteles hazai foglalkoztatónál elhelyezkedni. A szabályozás abszurditását mutatja, hogy a hazai álláskeresés időtartama például beleszámít a kötelező hazai foglalkoztatási időbe, ezzel az esetleg sikeres külföldi munkavállalás helyett a Kr. megoldása adott esetben tétlenségre „motiválhatja” a végzett hallgatót.

Álláspontom szerint különösen aránytalan továbbá az előírt hazai munkavégzés időtartama, amelyet a Kr. az ösztöndíjjal folytatott tanulmányok időtartamának kétszeresében határoz meg. Ez egyben azt is jelenti, hogy az alig 18 éves, fiatal felnőtt a későbbi felnőttkor akár tíz-tizenkét évére kiható döntést hoz meg a hallgatói szerződés aláírásával, amelynek önkéntessége erősen megkérdőjelezhető. Ahogyan arra már az 1. pontban is utaltam, a döntés valódi önkéntessége csak azon – a társadalmi viszonyok ismeretében vélhetően igen szűk – személyi kör esetén valóságos, akiknek kedvező anyagi helyzetükből következően állami támogatás nélkül is módjában áll a felsőfokú tanulmányok folytatása. A hivatkozott alapjogok korlátozása tehát meglátásom szerint *nem minősíthető arányosnak*. Más irányból nézve a jogalkotó a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményeinek ellentétesen jár el, visszaél jogalkotási jogával akkor, amikor egyrészt aránytalan terheket támaszt a hallgatókkal szemben, másrészt pedig nem rendelkezik a mentesülés lehetőségéről, azokban az esetekben, amikor a végzett hallgató neki nem felróható okok miatt nem talál Magyarországon végzettségének megfelelő munkát, de már egyébként nem jogosult álláskeresői járadékra.

A koncepción belül nem világos az sem, hogy alkotmányosan mivel indokolható a Kr. 4. § (5) bekezdésében található az általános szabályoktól eltérő előnyben részesítési kötelezettség, amely szerint a hazai munkaviszony időtartama teljesítésének számításakor a Magyarországon önkéntes katonai szolgálat alapján fennálló, valamint a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény hatálya alá tartozó személy esetében a származási országában teljesített, társadalombiztosítási jogviszonyt eredményező munkavégzésre irányuló jogviszonyt *kétszeres mértékben* kell figyelembe venni. E rendelkezés felvetheti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében deklarált egyenlő bánásmód követelményének sérelmét, ennek részletes kifejtésére azonban – mivel megítélésem szerint a Kr. egészének alkotmányellenessége is megállapítható – nem térek ki.

Az 1. pontban foglaltakon túl tehát a Kr. tartalmi szempontból ellentétes az Alaptörvény II. cikkében, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdésében rögzített alapjogokkal, mivel az abban foglalt korlátozás nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésben deklarált követelmény-rendszernek.

**3.** Az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdése elvi éllel rögzíti, hogy Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megeremtésében. Az E) cikk (2) és (3) bekezdése tartalmazza, hogy Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az Európai Unió joga pedig – e keretek között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

A 2007. évi CLXVIII. törvényben kihirdetett Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés 2. cikk (2) bekezdések az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a *személyek szabad mozgásának biztosítása* a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul. Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: Szerződés) 45. cikk (1) és (2) bekezdése alapján az Unión belül biztosítani kell a *munkavállalók szabad mozgását*, a munkavállalók szabad mozgása pedig magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében. A Szerződés 45. cikk (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy a közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján indokolt korlátozásokra is figyelemmel, a munkavállalók szabad mozgása jogot biztosít a munkavállalónak arra, hogy:

- a) tényleges állásajánlatokra jelentkezzen;
- b) e célból a tagállamok területén szabadon mozogjon;
- c) munkavállalás céljából valamely tagállamban tartózkodjon az adott tagállam állampolgárainak foglalkoztatására vonatkozó törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseknek megfelelően;
- d) egy tagállamban történő alkalmazását követően a Bizottság által rendeletekben meghatározott feltételek mellett az adott tagállam területén maradjon.

Köztudomású, hogy az uniós alapszabadságok, vívmányok egyike a személyek, ezen belül a munkavállalók szabad mozgása, munkavállalási lehetősége az Unión belül. A közösségi munkavállaló és vállalkozó számára a "szabad mozgás" jogot alapoz meg a más EU (vagy EGT) tagállamban való munkavégzésre, a diákok esetében ugyanez jogot jelent a más tagállamban tanulásra, a nyugdíjasok és magukat önerőből eltartók esetén pedig az említett "szabad mozgás" egyben jog a más EU (vagy EGT) tagállamban való letelepedésre.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Magyarország számára is kötelező erővel bíró, a Lisszaboni Szerződés mellékleteként kihirdetett Európai Unió Alapjogi Chartájának 15. Cikke külön is rendelkezik a foglalkozás megválasztásának szabadsága és a munkavállaláshoz való jogról, eszerint mindenkinek joga van a munkavállaláshoz és szabadon választott vagy elfogadott foglalkozás gyakorlásához, az uniós polgárokat az Unió bármely tagállamában megilleti a szabad álláskeresés, munkavállalás, letelepedés és szolgáltatásnyújtás joga.

A hallgatói szerződésben vállalt korlátozás, a jelentős időtartamra szóló hazai munkavégzési kötelezettség előírása jelenlegi formájában álláspontom szerint – az Európai Bíróság állandó gyakorlatára és az alkalmazott szigorú mércéjére<sup>5</sup> is figyelemmel – egyértelműen komoly jogi aggályokat vet fel a szabad mozgáshoz való uniós alapszabadság, a foglalkozás megválasztásának szabadsága és a munkavállaláshoz való jog szempontjából is. Az államilag finanszírozott hallgatók ugyanis kénytelenek lennének már előzetesen és viszonylag hosszú időre lemondani arról, hogy diplomájuk megszerzése után teljes körűen gyakorolják az uniós polgárságból fakadó szabad mozgáshoz való jogukat.

Az Alkotmánybíróság több döntésében is megerősítette azt az álláspontját, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződesei az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, e szerződések, mint elsődleges jogforrások

<sup>5</sup> Az Európai Bíróság jellemzően az elsődleges uniós joggal ellentétesnek minősíti azokat a tagállami intézkedéseket és korlátokat, amelyek ténylegesen vagy hatásukban alkalmasak arra, hogy indokolatlanul korlátozzák a szabad mozgás gyakorlását. Lásd különösen a Rhiannon Morgan kontra Bezirksregierung Köln (C-11/06) és az Iris Bucher kontra Landrat des Kreises Düren (C-12/06) egyesített ügyben, továbbá a Nicolas Bressol és társai, valamint a Céline Chaverot és társai kontra Gouvernement de la Communauté française (C-73/08) ügyben hozott döntéseket.



közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. A belső jog és az azzal szemben elsőbbséget élvező közösségi jog közötti kollízió feloldása nem az Alkotmánybíróság, hanem az Európai Bíróság feladata. Mivel az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a hatásköre szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak, így az EK alapító és módosító szerződéseire való hivatkozással a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványokat eddig hatáskör hiányában visszautasította.<sup>6</sup>

Mindezeket előrebocsátva az Abtv. alapján arra jelenleg nem látok lehetőséget, hogy a Kr. *nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát* külön indítványozzam, mivel a hallgatói szerződésre vonatkozó kormányrendeleti szabályozás kapcsán álláspontom szerint felmerül, hogy az ellentétes a Szerződés 45. cikkében, illetve az Alapjogi Charta 15. cikk (1) és (2) bekezdésében rögzített uniós előírásokkal. Másrészt meglátásom szerint az Alkotmánybíróság a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog tartalmának, korlátozhatóságának értelmezése során *nem hagyhatja figyelmen kívül* a Magyarországra nézve kötelező uniós szabályokat, az Európai Bíróság eddigi joggyakorlatának releváns megállapításait.

4. Indítványomban az Abtv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozással kértem, hogy az Alkotmánybíróság az érdemi döntés meghozataláig a már kihirdetett és 2012. augusztus 1-jén hatályba lépő Kr. hatálybalépését az indítvány elbírálásáig függessze fel. Az Abtv. hivatkozott 61. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy ha az Alkotmánybíróság a 24. §-ban meghatározott hatáskörében kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálata során az alaptörvény-ellenesség fennállását valószínűsíti, kivételesen felfüggesztheti az indítványban megjelölt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépését, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

Álláspontom szerint a 2012 szeptemberében egyetemi, főiskolai tanulmányukat kezdő hallgatók önrendelkezési jogának, munka és foglalkoztatás szabad megválasztásához való jogának és a felsőfokú oktatáshoz való hozzáférés állami biztosítása sérelmének elkerülése, valamint a jogbiztonság követelményének védelme érdekében indokolt és szükséges az, hogy az indítványom elbírálásáig az Alkotmánybíróság 2012. augusztus 1-jétől hatályos, a hallgatói szerződésről, az abban vállalt kötelezettségekről szóló Kr. hatályba lépését felfüggeszse. Abban az esetben ugyanis, ha az Alkotmánybíróság 2012. augusztus 1-jét követően a már hatályos Kr. tekintetében állapítaná meg az alaptörvény-ellenességét, akkor a hatálybalépés napjára jogszabály visszamenőleges megsemmisítése már létrejött jogviszonyokat érintene, továbbá súlyos jogbizonytalanságot idézne elő a felsőoktatás működésében. A kihirdetés napján vagy azt követően kimondott megsemmisítés pedig a 2012-ben a tanulmányait kezdő, hallgatói szerződéssel rendelkező egyetemi hallgatók esetében idézne elő jogsérelmet.

Mindezek alapján kezdeményezem, hogy – akkor, ha nem kerül sor 2012. augusztus 1-jét megelőzően az indítvány, a benne foglalt alkotmányossági aggályok elbírálására – az Alkotmánybíróság alkalmazza az Abtv. 61. § (2) bekezdésében rögzített előzetes intézkedést.

Budapest, 2012. március 28.

Üdvözlettel:

Prof. Dr. Szabó Máté



<sup>6</sup> Lásd 1053/E/2005. AB határozat, 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, valamint 946/C/2005. AB határozat.