

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3331/2018. (X. 26.) AB HATÁROZATA

jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapításáról és alkalmazási tilalom elrendeléséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Pokol Béla, dr. Szívós Mária és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközés miatt a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény 2012. január 1-jétől 2013. június 30-ig hatályos 229/E. § (3) bekezdésének „A honvéd tisztjelölt a tiszti állományba vételét követően, legalább a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő időtartamban köteles a Honvédségnél szolgálatot teljesíteni.” szövegrésze a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény 2012. január 1-jétől 2013. június 30-ig hatályos 280. § (1) bekezdésével összefüggésben alaptörvény-ellenes volt.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 80.K.30.640/2018. számon folyamatban lévő ügyben, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény 2012. január 1-jétől 2013. június 30-ig hatályos 229/E. § (3) bekezdés második mondata a 280. § (1) bekezdés rendelkezéseivel együtt nem alkalmazható.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója az előtte 80.K.30.640/2018. számon folyamatban lévő ügyben kezdeményezte a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény és más törvények szolgálati viszonyral kapcsolatos módosításáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) 56. §-a (helyesen: 55. §-a) által beiktatott, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (a továbbiakban: régi Hjt.) 280. § (1) bekezdés első mondata „vagy a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény és más törvények szolgálati viszonyral kapcsolatos módosításáról szóló 2011. évi CXCV. törvény rendelkezéseire figyelemmel” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését; tekintettel a régi Hjt. – Mód.tv. 49. §-a által megállapított – 229/E. § (3) bekezdés második mondatában foglaltakra.
- [2] 1.1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 80.K.30.640/2018/9. számú végzéssel bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, mert álláspontja szerint a régi Hjt. 280. § (1) bekezdés első mondata „vagy a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény és más törvények szolgálati viszonyral kapcsolatos módosításáról szóló 2011. évi CLXXXIV. törvény rendelkezéseire figyelemmel” szövegrésze és a régi Hjt. 229/E. § (3) bekezdés második mondata – amely tör-

vényhelyek 2012. január 1-jétől 2013. június 30-ig voltak hatályosak – ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.

- [3] 2. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzésében foglaltak szerint az indítványra okot adó ügy előzménye az volt, hogy a felperes ösztöndíjas hallgató, majd ösztöndíjas honvéd tisztjelölt 2009. augusztus 31-én – a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemre (későbbi nevén: Nemzeti Közszerződési Egyetem) való beiratkozáskor – ösztöndíjszerződést kötött a Honvédelmi Minisztérium képviseletében eljáró Honvédelmi Minisztérium központi személyzeti szerv vezetőjével. Az ösztöndíjszerződés 1. pont a) alpontja értelmében a felperes vállalta, hogy a szerződés megkötésével a Magyar Honvédség tényleges állományába lép. Az 1. pont d) alpontja szerint továbbá azt is vállalta a felperes, hogy a végzettség, illetőleg a képzettség megszerzése után a Magyar Honvédség hivatásos vagy szerződéses állományú tagjaként a képzési időnek megfelelő időtartamban katonai szolgálatot teljesít. Az ösztöndíjszerződés 12. pontja szerint a felek a szerződést azzal kötik meg, hogy a szerződésben foglaltakat érintő valamely lényeges körülmény vagy a jogszabályok megváltozása esetén a szerződést azoknak megfelelően, közös megegyezéssel módosíthatják. A felperes képzési ideje 4 év volt.
- [4] 2.1. 2012. január 30-án azonban a Honvéd Vezérkar Személyzeti Csoportfőnökség csoportfőnöke az ösztöndíjszerződést egyoldalúan módosította. Ezen egyoldalú ösztöndíjszerződés-módosítás 2. pontja az ösztöndíjszerződés 1. pont d) alpontja helyébe a következő rendelkezést illesztette: „[A] honvéd tisztjelölt a tiszti állományba vételét követően legalább a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő időtartamban köteles [a Magyar Honvédségnél] szolgálatot teljesíteni.” [Ehhez az egyoldalú ösztöndíjszerződés-módosításhoz a jogalapot a régi Hjt. 229/E. § (3) bekezdés második mondata szolgáltatta, amelyet 2012. január 1-jei hatállyal a Mód.tv. 49. §-a állapított meg.]
- [5] 2.2. A felperest 2013. augusztus 20-án vették hivatásos állományba, majd 2018. január 16-án szolgálati jogviszonya közös megegyezés folytán megszűnt. Ténylegesen a felperes 4 évet és 150 napot töltött szolgálati jogviszonyban. Képzésének időtartama alatt, 2009 augusztusa és 2013 augusztusa között a felperes részére összesen 2 696 685 Ft járandóságot fizettek ki. Az alperes MH Vitéz Szurmay Sándor Budapest Helyőrségdandár 2018. január 23-án fizetési felszólításával 1 207 890 Ft megfizetésére kötelezte a felperest, egyebek mellett figyelemmel arra, hogy nem töltötte le a megfelelő időtartamú szolgálati jogviszony idejét, ezért időarányosan e fizetési kötelezettsége keletkezett. A felperes ezt követően az alperes ellen fizetési felszólítás hatályon kívül helyezése iránti pert indított, és ezen eljárás során indítványozta, hogy a bíróság forduljon az Alkotmánybírósághoz bírói kezdeményezéssel.
- [6] 3. Az előterjesztő bíróság megítélése szerint a Mód.tv. 49. §-a által a régi Hjt.-be iktatott 229/E. § (3) bekezdés második mondata – amely szerint „[a] honvéd tisztjelölt a tiszti állományba vételét követően, legalább a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő időtartamban köteles a Honvédségnél szolgálatot teljesíteni”, és amely szintén 2012. január 1-jétől 2013. június 30-ig volt hatályos –, továbbá a régi Hjt. 280. § (1) bekezdés fent idézett szövegrésze sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság alkotmányos alapértékét és a jogbiztonság követelményét.
- [7] A bírói kezdeményezés szerint a kifogásolt szabályozás visszaható hatályúnak minősül, mert módosítani rendeli a 2012. január 1-jén hatályos, tehát a Mód.tv. hatályba lépése előtt létrejött ösztöndíjszerződések egyes elemeit. A módosított jogszabályi rendelkezések lényegesen terhesebbé tették a felperes által korábban önként vállalt kötelezettséget, amikor megkötötték a képzést követő szolgálati jogviszonyban eltöltött időt – a felperes esetében 4 évről 8 évre emelve azt. Az előterjesztő bíróság meglátása szerint a felek közös akaratelhatározását tükröző ösztöndíjszerződésnek lényeges kitétele a felperes azon vállalása, hogy a képzettség megszerzése után a Magyar Honvédség hivatásos vagy szerződéses állományú tagjaként a képzési időnek megfelelő időtartamban katonai szolgálatot teljesít. Ezt sértik a régi Hjt. 280. § (1) bekezdésének és 229/E. § (3) bekezdésének azon szövegrészei, amelyek lehetővé teszik az ösztöndíjszerződés visszamenőleges hatályú, egyoldalú módosítását a kötelező szolgálati idő kétszeresére emelése tekintetében is, ezért e törvényhelyek ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.

II.

[8] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány által érintett rendelkezése:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

[9] 2. A régi Hjt.-nek a bírói kezdeményezés által kifogásolt, 2012. január 1-jétől 2013. június 30-ig hatályos szabályai:

„229/E. § (3) A tiszti állományba vétel a Honvéd Vezérkar főnök döntésének megfelelően a szolgálat érdekében hivatásos vagy szerződéses szolgálati viszony létesítésével történhet. A honvéd tisztjelölt a tiszti állományba vételét követően, legalább a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő időtartamban köteles a Honvédségnél szolgálatot teljesíteni. A szolgálati viszony megszűnése esetén a megtérítési kötelezettségre a 66. § rendelkezéseit kell alkalmazni.”

„280. § (1) A honvéd tisztjelölt 2012. január 1-jén hatályos ösztöndíj szerződésének azon elemeit, amelyek kizárólag az NKE létrejöttével kapcsolatban, vagy a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény és más törvények szolgálati viszonytal kapcsolatos módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény rendelkezéseire figyelemmel módosulnak, a Honvédség 2012. február 1-ig egyoldalúan módosítja, és erről a honvéd tisztjelölt részére értesítést küld. Az ösztöndíj szerződés más elemeinek módosítása közös megegyezéssel történhet.”

III.

[10] Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

[11] 1. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a beadvány megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. A bírói kezdeményezés az abban állított alaptörvény-ellenesség vizsgálhatósága tekintetében az Abtv. 25. §-ában, valamint az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, az Alkotmánybíróság 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében értelmezett feltételeknek megfelel. Az indítvány tartalmaz határozott kérelmet, továbbá a bírói kezdeményezésből kitűnően a régi Hjt. kifogásolt rendelkezéseit a fizetési felszólítás hatályon kívül helyezése iránti perben alkalmazni kell, a törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenessége esetén azok hiánya más döntéshez vezethet a konkrét ügyben.

[12] 2. A bírói kezdeményezést előterjesztő bíróság a régi Hjt.-nek a Mód.tv.-vel megállapított azon szabályait tartotta alaptörvény-ellenesnek, amelyek a katonai és rendvédelmi felsőfokú tanulmányaikat folytató honvéd tisztjelöltek 2012. január 1-jén hatályos ösztöndíjszerződéseit olyan tartalommal írta elő egyoldalúan módosítani, amelynek értelmében az általuk korábban vállalt – és korábban is törvényben rögzített, képzési idejükkel megegyező – időtartam helyett annak kétszeresét kötelesek a Magyar Honvédségnél katonai szolgálatban teljesíteni végzettségük megszerzését követően.

[13] Az Alkotmánybíróság először vázlatosan áttekintette az ösztöndíjszerződések végzettség megszerzését követő kötelező honvédségi szolgálat időtartamát előíró törvényi rendelkezéseket és azok módosulásait, majd megvizsgálta a bírói kezdeményezésben támadott szabályozást a hátrányos tartalmú visszaható hatályú jogalkotás alkotmányos tilalma szempontjából.

[14] 3. A katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézmények vezetőinek, oktatóinak és hallgatóinak jogállásáról szóló 1996. évi XLV. törvény (a továbbiakban: Hft.) 24. § (2) bekezdésébe először a Hft. módosításáról szóló 2005. évi XCIII. törvény 11. §-a iktatott be 2005. szeptember 1-jei hatállyal olyan tartalmú rendelkezést, amelynek értel-

mében „[A] katonai felsőoktatási intézmény ösztöndíjas hallgatója vállalja, hogy a tanulmányai befejezte után legalább a képzés időtartamáig a Honvédségnél vagy a határőrségnél a végzettségének és képzettségének megfelelő beosztásban szolgálatot teljesít. A Honvédség, illetve a határőrség a végzett hallgatóval ezen időtartamra a végzettségének és képzettségének megfelelő jogviszonyt létesít.” Több módosítást követően e törvényhelyből a „legalább a képzés időtartamáig” szövegrész a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény, valamint egyes törvények ezzel összefüggő módosításáról szóló 2010. évi CLXXX. törvény 55. § (4) és (5) bekezdései alapján, 2011. január 1-jei hatállyal átkerült a Hft. új, honvéd tisztjelöltekéről szóló alcímébe, a 34/B. § (2) bekezdésébe. (A honvéd tisztjelöltek fogalmát az ösztöndíjas hallgató megnevezés helyett e törvény vezette be, a Hft. és a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló, korábban hatályos 2004. évi CV. törvény módosításával.) Végül a Hft. 34/B. § (2) bekezdését is hatályon kívül helyezte a Mód.tv. 2012. január 1-jei hatállyal, így a Hft.-ből kikerült a „legalább a képzés időtartamáig” kitétel, a Hft. jelenleg (2017. január 1-jétől) hatályos 24. § (2) bekezdése pedig mindössze annyit mond ki, hogy „[A]z ösztöndíjas hallgató az ösztöndíjszerződésben azt vállalja, hogy tanulmányai befejezése után meghatározott ideig az ösztöndíjszerződést kötő szerződő szervnél hivatásos szolgálatot, kormánytisztviselői, köztisztviselői vagy közalkalmazotti jogviszonyt teljesít, a szerződő szerv pedig a hallgató képzettségének és végzettségének megfelelő beosztásban munkát biztosít számára.”

- [15] A Mód.tv. ezzel párhuzamosan, 2012. január 1-jei hatállyal beiktatta a régi Hjt.-be A honvéd tisztjelöltekre vonatkozó szabályokról szóló XVI/A. Fejezetet. Az itt szereplő 229/A. § (1) bekezdése értelmében „[A] tisztjelölti szolgálati viszony a Honvédség és a honvéd tisztjelölt között létrejött sajátos szolgálati jogviszony, melyben mindkét felet e törvényben, más jogszabályokban és az ösztöndíjszerződésben meghatározott kötelezettségek terhelik, és jogosultságok illetik meg.” A 229/B. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezett, hogy „[a] honvédtiszti alapképzésre felvételt nyert személy tisztjelölti állományba történő felvétele az ösztöndíjszerződés megkötésével történik. Honvédtiszti alapképzésben ösztöndíjszerződés megkötése nélkül hallgatói jogviszony nem létesíthető, és nem tartható fenn. Az ösztöndíjszerződést, és annak módosítását írásba kell foglalni.” Ekkor került a régi Hjt.-be a kifogásolt, fent hivatkozott 229/E. § (3) bekezdése is, amely előírta a honvéd tisztjelöltek számára, hogy a tiszti állományba vételét követően, legalább a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő időtartamban kötelesek a Honvédségnél szolgálatot teljesíteni. Továbbá ekkor került a régi Hjt.-be a bírói kezdeményezésben kifogásolt másik szabály, a 280. § (1) bekezdése is, amely kimondta, hogy: „[A] honvéd tisztjelölt 2012. január 1-jén hatályos ösztöndíj szerződésének azon elemeit, amelyek kizárólag az NKE létrejöttével kapcsolatban, vagy a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény és más törvények szolgálati viszonytal kapcsolatos módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény rendelkezéseire figyelemmel módosulnak, a Honvédség 2012. február 1-ig egyoldalúan módosítja, és erről a honvéd tisztjelölt részére értesítést küld. Az ösztöndíj szerződés más elemeinek módosítása közös megegyezéssel történhet.”
- [16] Később, 2013. július 1-jei hatállyal a teljes régi Hjt.-t hatályon kívül helyezte a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) 279. § (2) bekezdése. Azóta a bírói kezdeményezésben támadott szabállyal azonos tartalmú szabályt a Hjt. XX. Fejezet (A honvéd tisztjelöltekre vonatkozó külön szabályok) 227. § (3) bekezdése tartalmaz: „Az ösztöndíjszerződést, és annak módosítását írásba kell foglalni. A honvéd tisztjelölt az ösztöndíjszerződés megkötésével vállalja, hogy honvédtiszti tanulmányait legjobb képességei szerint folytatja, és hivatásos állományba vételét követően, legalább a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő időtartamban a Honvédségnél szolgálatot teljesít. A Honvédség azt vállalja, hogy a honvéd tisztjelölt honvédtiszti tanulmányait támogatja, ezek befejezését követően hivatásos állományba veszi, és megfelelő szolgálati beosztásban foglalkoztatja.” A Hjt. 141. Átmeneti rendelkezések alcíme 247. § (2) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy „[a] honvéd tisztjelölt vagy a honvéd altisztjelölt 2013. július 1-jén hatályos ösztöndíjszerződésének azon elemeit, amelyek kizárólag e törvény rendelkezéseire figyelemmel változnak, a Honvédség 2013. szeptember 1-jéig egyoldalúan módosítja, és erről az érintett részére értesítést küld. Az ösztöndíj szerződés más elemeinek módosítása közös megegyezéssel történhet.”
- [17] 4. A jogbiztonság követelményét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzula tartalmazza. Ebből vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is, mely a jogalkotási törvények állandó sarokköve is. Az Alkotmánybíróság számos döntésében foglalkozott a jogbiztonsággal és a jogbiztonság részét képező visszaható hatályú jogalkotás tilalmával. Ennek kapcsán ismétlődően megerősítette: „[A] jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak

- meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek” {először: 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]; 7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [18]; 4/2017. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]; 3060/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [15]}.
- [18] Az Alkotmánybíróság ugyancsak töretlen – és visszatérően idézett – álláspontja szerint „valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell” {57/1994. (IX. 17.) AB határozat, ABH 1994, 305.; 10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]; 1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [54]; 4/2017. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [19]; 3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [11]}.
- [19] A jogszabály kihirdetés napjával történő hatálybaléptetése azonban nem minden esetben sérti a jogállamiság-jogbiztonság követelményét. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis bizonyos esetekben „nem csupán a kihirdetés napján történő, de a visszamenőleges érvényű hatálybaléptetés sem alkotmányellenes. Ez a helyzet a kizárólag jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, vagy más, a jogszabály valamennyi címzettje számára a korábbi jogi szabályozásnál egyértelműen előnyösebb rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok esetében. Ettől eltérő elbírálás alá esnek a vegyes jellegű – részben a korábbi szabályozásnál az érintetteknek nézve előnyösebb, részben hátrányosabb – rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok, a társadalmi viszonyok meghatározott körét első ízben rendező jogszabályok, illetőleg azok a jogszabályok, amelyek új kötelezettséget állapítanak meg, meglévő kötelezettség mértékét növelik, jogot vonnak meg vagy korlátoznak, illetőleg egyéb okból az érintettek számára hátrányosak. A most említett jogszabályok esetében általában nem tekinthető az Alkotmánnyal összhangban állónak a kihirdetés napján történő hatálybaléptetés” {28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 158.; 4/2017. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [20]; hasonlóan: 7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [19]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [31]}.
- [20] A jelen ügy szempontjából releváns megállapításként említést érdemel még, hogy az Alkotmánybíróság 32/2012. (VII. 4.) AB határozata – bár vizsgálatának alapja nem a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának sérelme volt – a felsőoktatási hallgatói szerződések kapcsán megjegyezte: „[a]z utólagosan megállapított szerződési és az annak nem teljesítése esetére kilátásba helyezett fizetési kötelezettségnek a felsőoktatásban résztvevő minden hallgatóra történő visszamenőleges alkalmazása a visszaható hatály alkotmányos tilalmával nem volna összeegyeztethető” {32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [51]; hasonlóan: 4/2017. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [22]}.
- [21] Az Alkotmánybíróság korábban azt is kiemelte, hogy a visszamenőleges hatály tilalma szempontjából az elvégzett eljárási cselekmény időpontja a meghatározó. „Ezt juttatja kifejezésre a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) is, melyre az Alkotmánybíróság a 3151/2013. (VII. 24.) AB határozatában is hivatkozott. Eszerint: »[a] Jat. e körben kimondja, hogy jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. [...]« (Indokolás [17])” {3060/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [22] 5. Az Alkotmánybíróságnak a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos, az előző pontban röviden bemutatott gyakorlata alapján a jelen esetben is arra kell figyelemmel lennie, hogy egyrészt a vizsgált szabályozás visszaható hatályúnak minősül-e, másrészt pedig hátrányos tartalmú-e, így végkövetkeztetésként beleütközik-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett tilalomba.
- [23] 5.1. A bírói kezdeményezésben támadott régi Hjt. 229/E. § (3) bekezdése és 280. § (1) bekezdése már nem hatályos. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene. A jelen ügyben előterjesztett indítvány egy bírói kezdeményezés, amelyből kitűnik, hogy a kifogásolt rendelkezéseket konkrét jogvitában alkalmazni kell, és azok az előterjesztő bíróság álláspontja szerint jogsérelmet okoznak, így ezen indítvány alapján – mivel ilyenkor alkalmazási tilalom kimondására is van lehetőség – az Alkotmánybíróság vizsgálhatja a már nem hatályos jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét.

- [24] 5.2. A bírói kezdeményezésre okot adó konkrét ügyben a felperes ösztöndíjas hallgató, majd ösztöndíjas honvéd tisztjelölt 2009. augusztus 31-én a Honvédelmi Minisztérium képviselőjével olyan tartalmú ösztöndíjszerződést kötött, amelyben az akkor hatályos törvényi szintű szabályok – nevezetesen a Hft. akkor hatályos 24. § (2) bekezdése – alapján azt kellett vállalnia, hogy a végzettség, illetőleg a képzettség megszerzése után a Magyar Honvédség hivatásos vagy szerződéses állományú tagjaként a képzési időnek megfelelő időtartamban katonai szolgálatot fog teljesíteni. A képzési időnek megfelelő időtartamú (a felperes esetében 4 éves) katonai szolgálat teljesítésének kötelezettségét tehát törvény rögzítette, emellett pedig a felek által aláírt ösztöndíjszerződés 12. pontja még úgy is rendelkezett, hogy jogszabályváltozás esetén is csak közös megegyezéssel módosítható a szerződés. E garanciákban bízva a felperes – az ösztöndíjszerződésben foglaltak vállalásakor és felsőfokú tanulmányai, valamint azt követő életpályája megtervezésekor – okkal számolhatott azzal, hogy az ösztöndíjszerződés lényeges elemei az ő beleegyezése, vagy legalább tudomásul vétele nélkül nem fognak módosulni.
- [25] 2012. január 30-án azonban, amikor a felperes a 4 éves képzési idejéből 2,5 évet már teljesített, ösztöndíjszerződését a Honvéd Vezérkar Személyzeti Csoportfőnökség csoportfőnöke egyoldalúan olyan tartalommal módosította, amely szerint immár a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő időtartamban vált kötelessé a Magyar Honvédségnél szolgálatot teljesíteni. A hatályos ösztöndíjszerződések ilyen tartalmú egyoldalú módosítását a bírói kezdeményezésben kifogásolt törvényi rendelkezések írták elő. A Mód.tv. – amely e kifogásolt rendelkezéseket a régi Hjt.-be beiktatta – Általános, illetve Részletes indokolása nem fejt ki az előírt szolgálati idő kétszeresére emelésének az okát, azt meg sem említi. Az ekkor hatályos jogszabályi környezet – különösen a régi Hjt. 229/E. § (2) bekezdése –, valamint az ösztöndíjszerződések tartalma alapján a felperesnek és a hozzá hasonló, tanulmányait már folytató, de a képzettséget még meg nem szerző hallgatóknak nem volt arra lehetőségük, hogy az egyoldalú ösztöndíjszerződés-módosításban foglaltakat tudomásul nem véve tanulmányaikat megtérítési kötelezettség nélkül megszakítsák, honvéd tisztjelölti szolgálati viszonyukat egyoldalúan megszüntessék. A régi Hjt. ekkor hatályos 229/B. § (2) bekezdés második mondata azt is egyértelműen rögzítette, hogy honvédtiszti alapképzésben ösztöndíjszerződés megkötése nélkül hallgatói jogviszony nem létesíthető, és nem tartható fenn. A bírói kezdeményezésben is támadott régi Hjt. 280. § (1) bekezdése az ösztöndíjszerződéseket a honvéd tisztjelöltek tekintetében írta elő egyoldalúan módosítani. E törvényhelyből tűnik ki, hogy a katonai szolgálati kötelezettség kétszeresére emelését nem pusztán felmenő rendszerben, tehát a törvénymódosítást követően honvédtiszti alapképzésre felvételt nyerő és ösztöndíjszerződést kötő hallgatókra vezették be, hanem az valamennyi, a képzést már folytató, de a végzettséget még meg nem szerző, hallgató jogviszonyban álló személyre – honvéd tisztjelöltre – vonatkozik.
- [26] Amint az a fent írtakból megállapítható, a törvényalkotó azzal, hogy a hatályos ösztöndíjszerződésekben is előírta a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő szolgálati idő átvezetését egyoldalú módosítással, a Mód.tv. hatálybalépésének időpontja előtti, a múltban korábban már megtörtént és befejezett, a felperes (és valamennyi honvéd tisztjelölt) által már nem megváltoztatható tényekhez – vagyis az általuk már elvégzett tanulmányi évekhez – fűzött a korábbi eltérő jogkövetkezményt, eltérő mértékű kötelezettséget.
- [27] 5.3. Következő lépésként az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a bírói kezdeményezésben támadott szabályozás, amely a hatálybalépése előtt már teljesített képzési évekhez a korábbi, ugyancsak törvényben rögzített kötelezettséghez képest eltérő tartamú kötelezettség teljesítését írja elő, az érintettekre nézve hátrányosabb, illetve terhesebb-e.
- [28] A régi Hjt. 229/E. § (3) bekezdéséből és 280. § (1) bekezdéséből kitűnően e rendelkezések érintettjei a honvédtiszti alapképzést folytató, korábban már ösztöndíjszerződést kötött hallgatók – honvéd tisztjelöltek –, akik tanulmányaik megkezdésekor azt vállalták, hogy képzési idejüknek megfelelő időtartamban a Magyar Honvédségnél katonai szolgálatot fognak teljesíteni. Az ő szolgálatteljesítési kötelezettségük a Mód.tv.-vel beiktatott új szabályok, és az azokon alapuló egyoldalú ösztöndíjszerződés-módosítások következtében a duplájára emelkedett. E kötelezettség nem teljesítése esetén az érintett köteles időarányosan a képzésére fordított költségeket megtéríteni. Ez a honvédtiszti alapképzés 4 éves időtartamával számolva a gyakorlatban azt jelenti, hogy korábban az ösztöndíjszerződés alapján nyújtott juttatásokat az ott rögzített módon 4 éves szolgálattal lehetett ellentételezni, melynek leteltével a honvédtiszt megtérítési kötelezettsége megszűnt, a módosítást követően azonban ugyanezért 8 év szolgálatot kell teljesíteni.
- [29] Mindezek alapján egyértelműen meg lehet állapítani, hogy együttesen a régi Hjt. 229/E. § (3) bekezdése és 280. § (1) bekezdése a hatálybalépésük előtt már bekövetkezett és lezárt tényekhez, az addigra már teljesített

képzési évekhez kapcsolódóan úgy állapított meg a korábbiakhoz képest eltérő mértékű kötelezettséget, hogy az az érintettek számára hátrányosabb, terhesebb helyzetet eredményezett – vagyis meglévő kötelezettség mértékét utólag és egyoldalúan növelte, mégpedig a duplájára. Ezért a régi Hjt.-nek a bírói kezdeményezésben támadott, 2012. január 1-jétől 2013. június 30-ig hatályos szabályai beleütköznek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett hátrányos tartalmú visszaható hatályú jogalkotás tilalmába.

- [30] 6. Az előterjesztő bíróság által támadott régi Hjt. 229/E. § (3) bekezdése és 280. § (1) bekezdése már nem hatályos, így az alaptörvény-ellenesség megállapításának jogkövetkezményeként a megsemmisítés nem, csak az alkalmazási tilalom kimondása merül fel.
- [31] 6.1. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság rámutat, hogy külön-külön, önmagukban a támadott törvényi rendelkezések nem okoznak alaptörvény-ellenességet. A régi Hjt. 229/E. § (3) bekezdése, amelynek második mondatja kimondta, hogy „[a] honvéd tisztjelölt a tiszti állományba vételét követően, legalább a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő időtartamban köteles a Honvédségnél szolgálatot teljesíteni”, nem alaptörvény-ellenes a régi Hjt. 280. § (1) bekezdése nélkül, hiszen önmagában nem vonná maga után a hatályos ösztöndíjszerződések egyoldalú módosítását, és csak felmenő rendszerben, a tanulmányaikat a törvény hatálybalépése után megkezdők tekintetében érvényesült volna. Ugyanígy nem alaptörvény-ellenes önmagában a régi a Hjt. 280. § (1) bekezdése sem, hiszen ha a kötelező szolgálati időt kétszeresére emelő szabálytól eltekintünk, akkor nem kifogásolható a kizárólag az NKE létrejöttével kapcsolatos, vagy a Mód.tv. rendelkezéseire figyelemmel módosuló szabályok átvezetése a 2012. január 1-jén hatályos ösztöndíjszerződéseken. E módosítások – a régi Hjt. 229/E. § (3) bekezdése nélkül – ugyanis túlnyomó részt csak az egyetem névváltozásával (Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem helyett Nemzeti Közszolgálati Egyetem), az ösztöndíjszerződésben hivatkozott jogszabályhelyek megváltozásával (Hft. helyett régi Hjt.) és egyéb elnevezésbeli változásokkal függtek össze, és a felek jogaiban vagy kötelezettségeiben lényeges változást nem idéztek volna elő.
- [32] 6.2. A két szabály együttesen történő alkalmazása – vagyis a kötelező szolgálati idő duplájára emelésének [régii Hjt. 229/E. § (3) bekezdés második mondat] kötelező átvezetése egyoldalú szerződésmódosítással a 2012. január 1-jén hatályos ösztöndíjszerződéseken a régi Hjt. 280. § (1) bekezdése alapján – azonban a fent írtak szerint már beleütközik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett hátrányos tartalmú visszaható hatályú jogalkotás tilalmába.
- [33] Az Alkotmánybíróság ezért, a rendelkező részben foglaltak szerint – az Abtv. 41. § (3) bekezdése és 45. § (4) bekezdése alapján – kimondta, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 80.K.30.640/2018. számon folyamatban lévő ügyben, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben a régi Hjt. 229/E. § (3) bekezdésének „[A] honvéd tisztjelölt a tiszti állományba vételét követően, legalább a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő időtartamban köteles a Honvédségnél szolgálatot teljesíteni.” szövegrésze nem alkalmazható a régi Hjt. 280. § (1) bekezdése vonatkozásában.
- [34] Ennek következtében ezt a kitélt a honvéd tisztjelöltek 2012. január 1-jén hatályos ösztöndíjszerződéseiben nem lehet egyoldalú módosítással átvezetni. Az Alkotmánybíróság jelen határozata az ösztöndíjszerződések egyéb elemeinek módosítását nem érinti.

Budapest, 2018. október 16.

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

Dr. Czine Ágnes 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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [35] Támogatom a rendelkező rész mindkét pontját, de a visszaható hatály tilalmára használt formula szövegével az indokolás III részének 3. pontjában (indokolás [14]–[16]) nem értek egyet. E szerint „valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatálya, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybaléptetése előtt létrejött jogviszonyra is alkalmazni kell.” Ehhez hozzáfűzi, hogy ez mégsem alkotmányellenes abban az esetben, ha ez a „korábbi szabályozásnál az érintettekre előnyösebb”. Nem lehet ezzel egyetérteni, mert a létező jogviszonyok nagy része hosszabb távon keresztül áll fenn, és ezzel a tilalommal a változtatható jog modern vívmánya – mely a gyorsan változó életkörülmények között megköveteli a létrejött és fennálló jogviszonyok egy részének jövőt illető megváltoztatását is – sérülne. Ténylegesen pedig így is jár el a törvényhozó számtalan esetben, és az alkotmánybírói testület nem emel ez ellen kifogást.
- [36] A visszaható hatály tilalma ugyanis a demokratikus törvényhozás által változtatható jog korszakában azt jelenti, hogy a jövőt illetően meg lehet változtatni a múltban létrejött és még fennálló jogviszonyokat, de már lezárt egyedi jogviszonyokba így sem lehet visszaható hatállyal jogszabály-változtatással belenyúlni. A múltban létrejött magánjogi és ezzel rokon tartós egyedi jogviszonyokba (pl. munkajogi szerződésekbe) azonban még a jövőt illetően sem szabad jogszabály-változtatásokkal belenyúlni. Kivéve az először a 31/1991. (VI. 6.) AB határozatban az OTP hosszú távú lakáskölcsönei kapcsán lefektetett és 2012 után megújított formula feltételeinek fennállta esetén, amikor előre nem látható körülmények széles társadalmi méretekben megváltoztatták a feltételeket. (A 3038/2013. (II. 28.) AB határozatban ezt mint a *clausula rebus sic stantibus* magánjogi maxima alkotmányjogi rangra emelését ismételte meg). A jelen esetben ilyen rendkívüli helyzet nem állt fenn, így a múltban létrejött szerződésbe utólagos belenyúlás jogszabály-változtatás útján alaptörvény-ellenesnek volt minősíthető.
- [37] Az indokolás vitatott passzusai azonban tágabban is a visszaható hatály tilalmába ütközőnek minősítik a múltban létrejött jogviszonyokba való belenyúlást jogszabály-változtatás útján, és ez a jövőben egyrészt a törvényhozásnak jelent gondot, másrészt számunkra elvileg kötelezővé teszi olyan jogszabály-változtatások megsemmisítését is, melyek – szemben a mostani esettel – csak a jövőt illetően írnának elő változtatást. Vagy vállaljuk a következetlenséget, és nem semmisítjük majd meg ezeket – a mostani passzusokat félresöpörve.
- [38] Az indokolás elvi magja így a jövőt illetően értelmezési bizonytalanságot okoz, és párhuzamos indokolásomban erre szerettem volna felhívni a figyelmet.

Budapest, 2018. október 16.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [39] A határozat rendelkező részét és tartalmát tekintve az indokolást is támogattam. Ugyanakkor nem értek egyet a többségi indokolás III. 4. pontjának (indokolás [17]–[21]) szövegezésével.
- [40] Magyarország jogrendjének alapja a történeti alkotmányunk vívmányaival és a Nemzeti hitvallással összhangban értelmezett Alaptörvény [R] cikk (1) és (3) bekezdés], nem pedig az Alkotmánybíróság esetjoga. Az esetjog követése a jogbiztonság érdekében szükséges, de nem előzi meg az Alaptörvény védelmének elsődleges kötelezettségét.
- [41] Szükségtelennek tartom ezért az Alaptörvény hatálybalépését követően hozott, korábbi alkotmánybírói döntéseket megerősítő határozatok mellett a korábbi, megerősített határozatok adatainak feltüntetését. Ennek okait részletesen kifejtettem a 13/2018. (IX. 4.) AB határozathoz írt különvéleményemben. Az ott írtakat fenntartva

a többségi indokolás szövegezésével azért sem értek egyet, mert azt a látszatot kelti, mintha az Alkotmánybíróság nem bízna a korábbi megerősítő döntésében, ezért azt újra megismételné.

Budapest, 2018. október 16.

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

[42] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2018. október 16.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1194/2018.

• • •