



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11 / 3349 - 10 / 2012
Érkezett:	2012 AUG 31.
Példány:	1
Melléklet:	db
Kezelőiroda:	P-1

Ügyszám: AJB-2834/2012  
Előadó: dr. Láposy Attila  
dr. Szajbély Katalin

## 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 CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) hallgatói ösztöndíjszerződésre vonatkozó valamennyi rendelkezését, így az Nftv. 39. § (3) bekezdését, 46. § (3) bekezdését, a 48/A. §-48/S. §-ait, 108. § 7a. pontját, valamint 23 a. és b. pontját, a 110. § (1) bekezdés 23. pontját, a 110. § (2) bekezdés c) pontját, a 111. § (7) bekezdését, továbbá az Nftv. 5. sz. mellékletét, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében (az emberi méltósághoz való jog), az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében (a képesség szerint hozzáférhető felsőoktatáshoz 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.

### Indokolás

1. 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 kezdeményezem az Alkotmánybíróságnál a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésekről szóló 2/2012. (I. 20.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Kr.) egészének vizsgálatát és megsemmisítését. A beadvány nyomán 2012. március 31-én indítvánnyal fordultam az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Kr. egészének és az Nftv. felhatalmazó rendelkezésének megsemmisítését kértem, mivel azokat mind formai, mind tartalmi szempontból alkotmányosan aggályosnak ítéltém.

Az indítványban szerepelt, hogy a hallgatói szerződés jellegénél fogva nem hasonlítható össze egy hagyományos tanulmányi szerződéssel. A szerződő felek, azaz a hallgató és az állam nincs azonos helyzetben, továbbá a szerződéskötés gyakran hangoztatott önkéntessége is csak abban a – társadalmi viszonyok ismeretében vélhetően igen szűk – körben valóságos, ahol a kedvezőbb anyagi helyzetük miatt a fiatal családja az állami támogatás nélkül is képes volna a felsőfokú tanulmányok finanszírozására. Álláspontom szerint a hallgatói szerződésekre vonatkozó szabályok a végzett hallgatók önrendelkezési jogának, valamint a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogának korlátozását jelentik. Emellett a hallgatói szerződés alapelemeit garanciális okokból törvényi szinten kell szabályozni, mivel eredendően korlátozza a hallgatók jogait.

Az indítvány tartalmazta, hogy a hallgatói szerződés vélhető indokául szolgáló társadalmi igény, a diplomások hazai foglalkoztatása legfeljebb jogpolitikai célnak minősülhet. Álláspontom szerint a korlátozás aránytalannak minősül, mivel a szerződésben a hallgató egyoldalú és hosszú időre szóló kötelezettséget vállal magára, az állam ezzel szemben a rendelet alapján pusztán csak „törekszik” arra, hogy a végzett hallgatónak megfelelő munkalehetőséget biztosítson, így adott esetben a hallgató a szakterületén kívül is köteles hazai foglalkoztatónál elhelyezkedni. Az indítványa tartalmazta továbbá, hogy a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog tartalmának értelmezése során nem hagyhatók figyelmen kívül a Magyarországra nézve kötelező, a személyek szabad áramlására, munkavállalására vonatkozó európai uniós előírások.

Az Alkotmánybíróság 2012. július 4-én az ombudsmani indítványa alapján a 32/2012. (VII. 4.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) megállapította, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény alkotmányellenesen adott felhatalmazást a Kormánynak arra, hogy rendeletben határozza meg az állami ösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződés lényeges tartalmát. Az Alkotmánybíróság a felhatalmazó törvényi szabályt és az annak alapján alkotott kormányrendeletet megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban egyrészt megállapította, hogy a hallgatói szerződések szabályozása közvetlen hatással van az érintett hallgatók felsőoktatásban való részvételhez fűződő jogára, és a felsőoktatás állami támogatásának is lényeges elemét jelenti. Másrészt a testület azt is kifejtette, hogy a hazai munkaviszonyra kötelezés közvetlenül érinti a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogot, ideértve a munkavállalók szabad mozgásához való jogot is. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alaptörvény szerint a hallgatói szerződésekre vonatkozó lényeges szabályokat törvényben kell meghatározni, ebből következően a kormányrendeleti szabályozásra adott törvényi felhatalmazást és az annak alapján alkotott – 2012. augusztus 1-jén hatályba lépő – Kr.-t megsemmisítette.

Az Országgyűlés Oktatási, Tudományos és Kulturális Bizottsága az alkotmánybírósági döntés kihirdetésének napján, 2012. július 4-én módosító indítványt nyújtott be a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló T/7668. számú törvényjavaslathoz.<sup>1</sup> A törvényjavaslat alapján tartalmi változtatás és felülvizsgálat nélkül, automatikus formában – a szerződés átnevezését leszámítva – lényegében a korábbi kormányrendeleti szabályozást építették be az Nftv.-be. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXXIII. törvényt (a továbbiakban: Módtv.) az Országgyűlés 2012. július 12-én fogadta el és 2012. július 24-én hirdették ki a Magyar Közlönyben, a Módtv. jelen indítvány szempontjából releváns rendelkezései 2012. június 30-án, augusztus 1-jén, illetve szeptember 1-jén lépnek hatályba. Az Országgyűlés tehát csak az indítványomban foglalt és az Alkotmánybíróság által kifogásolt formai aggályokat orvosolta a szabályozás törvényi szintre emelésével, az előző indítványban jelzett tartalmi aggályok azonban továbbra is fennállnak, így ismételt indítvánnyal fordulok az Alkotmánybírósághoz.

Az indítvány indokolásával összefüggésben ismételten hivatkozni szeretnék arra, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban

<sup>1</sup> <http://www.parlament.hu/irom39/07668/07668-0020.pdf>

foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

2. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény fenntartja a Kr. az előző indítványomban és az Abh.-ban is részletesen ismertetett, álláspontom szerint az Alaptörvény több rendelkezésével is ellentétes szabályozási megoldásait. Az Nftv. módosított szabályai álláspontom szerint 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*.

Bár az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kizárólag formai szempontból vizsgálta a hallgatói szerződésre vonatkozó kormányrendeleti szabályokat, a határozatában kitért arra, hogy az a megoldás, amely a legalább részben államilag finanszírozott hallgatókat az oklevél megszerzését követő húsz éven belül a képzési idő kétszeresének megfelelő időtartamra (jellemzően 10-12 évre) hazai jogviszony létesítésére kötelezi, a szabad mozgáshoz való jogon keresztül a foglalkozás megválasztására vonatkozó szabadság védelmi körébe tartozik. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a kormányrendelet hallgatói szerződésre vonatkozó szabályai nemcsak az érintett hallgatók művelődéshez, hanem a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogát is közvetlenül érintik.

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 alaphatározatában 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 mozgásteret 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>2</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

<sup>2</sup> Lásd 21/1994. (IV. 16.) AB határozat

munka és a foglalkozás végzésének előfeltételéül 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>3</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.

Fenntartóm, hogy az Nftv. alapján maga a hallgatói ösztöndíjszerződés – amennyiben egyáltalán szerződésnek tekinthető – továbbra is 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 nem hasonlítható össze például a tanulmányi szerződéssel:<sup>4</sup> a hallgatói ösztöndíjszerződés 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 ösztöndíjszerződés 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 ösztöndíjszerződés 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 mindenkori Országgyűlésnek van joga és lehetősége arra, hogy az állami támogatást törvényi formában, valamint megfelelően indokolt, szükséges és arányos feltételekhez kösse. A hallgatói ösztöndíjszerződésnek továbbra is az egyik alapelemét képezi, 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.

Álláspontom szerint az Nftv.-ben az ösztöndíjszerződés 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 ösztöndíjszerződések esetében a korlátozás pontos alkotmányos indoka eleve kétséges.

<sup>3</sup> Lásd először 1310/D/1990. AB határozat.

<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.

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 hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az ösztöndíjszerződés 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 az ösztöndíjszerződésekben 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 az Nftv.-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 az ösztöndíjszerződésben foglalt *viszonossági alapú* kötelezettséggel. Bár nem lehet fel az ösztöndíjszerződéssel 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 az Nftv.-ben szabályozott általános, nem csak az egyes stratégiai jelentőségű területeken alkalmazott ösztöndíjszerződés 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 az ösztöndíjszerződésben 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 az ösztöndíjszerződésben előírt jogkorlátozás álláspontom szerint *nem minősíthető elengedhetetlenül szükségesnek*, sőt feltétlenül alkalmas eszköznek sem 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* az Nftv.-be „átkerült” konstrukció.

A hallgatói ösztöndíjszerződésben 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 ösztöndíjjal folytatott tanulmányok ideje kétszeresének megfelelő időtartamban hazai munkaviszonyt létesít, fenntart vagy magyar joghatóság alatt vállalkozási tevékenységet folytat. Másfelől a Nftv. szerint az állam pusztán foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerére támaszkodva „törekszik” arra, hogy a magyar állami ösztöndíjas hallgató számára a magyar állami 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 az Nftv. megoldása adott esetben tétlenségre „motiválhatja” a végzett hallgatót.

Álláspontom szerint különösen aránytalan továbbá az előírt hazai munkavégzés időtartama, amelyet az Nftv. 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 az ösztöndíjszerződés 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 álláskeresési járadékra.

A koncepción belül nem világos az sem, hogy alkotmányosan mivel indokolható az Nftv. 48/B. § (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 az Nftv. ösztöndíjszerződésre vonatkozó teljes koncepciójának alkotmányellenessége is megállapítható – jelen indítványomban sem térek ki.

Az egykori Kr. Nftv.-be „inkorporált” rendelkezései tehát tartalmi szempontból ellentétesek az Alaptörvény II. cikkében, az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében, 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 megteremtésében. 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.

Az ösztöndíjszerződésben vállalt korlátozás, a jelentős időtartamra szóló hazai munkavégzési kötelezettség előírása jelenlegi formájában álláspontom szerint – az Európai Bíróság állandó gyakorlatára és az alkalmazott szigorú mércéjére 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 Abh.-ban az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá, hogy az egyetemi hallgató, aki felsőfokú tanulmányai befejezését követően nem Magyarországon, hanem például egy másik uniós tagállamban vállal munkát, a foglalkozás szabad megválasztásához való jogát gyakorolja. Kimondta azt is, hogy a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog értelmezése során az Alkotmánybíróság nem hagyhatja figyelmen kívül a vonatkozó uniós szabályokat és az Európai Bíróság releváns joggyakorlatát. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy kormányrendeleti szabályozás közelről érintheti a letelepedési és mozgásszabadság európai jogi elvének gyakorlását. Az Alkotmánybíróság ugyanis az Európai Unió jogát már több, korábbi döntésében figyelembe vette.

Következésképpen álláspontom szerint – bár a nemzetközi szerződésbe ütközés nem indítványozható – az Nftv. hallgatói ösztöndíjszerződésre vonatkozó szabályait támadó indítványom elbírálása során továbbra sem hagyhatóak figyelmen kívül az uniós jog előírásai.

Budapest, 2012. augusztus 30.

Üdvözlettel:

Prof. Dr. Szabó Máté

