

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

II/1475/2012.

Alaptörvény 24. cikk e) pont

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2011. december 27-én indítványozta az 2012. január 1-ével hatályba lépő az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajb. tv.) egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy a támadott rendelkezések szerint megszűnik a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának intézménye, és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét az alapvető jogok biztosának egyik helyettese fogja ellátni, aki csupán javaslattevői joggal fog rendelkezni. Ez az indítványozó véleménye szerint visszalépést jelent az egészséges környezethez való jog [Alkotmány 18. §] és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog [Alkotmány 70/D. §] tekintetében biztosított védelmi szintből, és a jogállamiság elvét is sérti [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]. Ugyanezen érvelés alapján a támadott rendelkezések az Alaptörvény nemzeti örökség védelmére [P] cikk, legmagasabb szintű testi-lelki egészséghez való jogra [XX. cikk], egészséghez való jogra [XXI. cikk] vonatkozó rendelkezéseivel sem egyeztethetők össze. Az indítványozó az Ajb. tv.-t formai szempontból is alkotmányellenesnek vélte a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényben előírt egyeztetési kötelezettség megsértése miatt. Emellett az ombudsman mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását is indítványozta, arra hivatkozással, hogy az Alaptörvény 30. cikk (3) bekezdése egyértelművé teszi, hogy az alapvető jogok biztosának helyettesei önálló és speciális szakterületekért közvetlenül felelős alkotmányos szervek, ezzel szemben az Ajb. tv. semmilyen munkajogi, szervezeti feladatellátási önállóságot nem biztosít számukra. Az ügy előadó bírása Lenkovic Barnabás volt.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa indítványát az Ajb. tv. elfogadását követően, de még a hatályba lépése előtt nyújtotta be. Az Alaptörvény 2012. január 1-i hatályba lépésével egyidejűleg minden olyan alkotmányellenesség utólagos vizsgálatára irányuló eljárás megszűnt, amelyet nem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában meghatározott indítványozó terjesztett elő (Kormány, ország-

gyűlési képviselők egynegyede, alapvető jogok biztosa). Január 1-ével az Ajb.tv. támadott rendelkezései következtében a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának intézménye is megszűnt. Az alkotmánybíróági eljárás mindezek ellenére a törvény erejénél fogva nem szűnt meg, hiszen az indítványozó jogutódja, az alapvető jogok biztosa vált az ügy urává, aki alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére is jogosult. Az alapvető jogok biztosa azonban okafogyottságra hivatkozva kérte az eljárás megszüntetését. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2011. december 27-én csak mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának kezdeményezésére volt hatásköre, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására nem.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az ügyben érdemi vizsgálatot gátló körülmények állnak fenn, ezért a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának indítványát visszautasította.

IV/2096/2012.

Alaptörvény R) cikk

Alaptörvény XXVIII. Cikk

Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés

Számos alkotmányjogi panaszt nyújtottak be a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (továbbiakban: Bjt.) 90. § *ha*) pontjában foglalt rendelkezés és a hozzá kapcsolódó, Bjt. 230. §-ában található átmeneti rendelkezés alaptörvény ellenességének megállapítása iránt. A Bjt. 90. § *ha*) pontjának rendelkezése szerint a bírót fel kell menteni, ha a rá irányadó öregségi korhatárt betöltötte. A 2012. január 1. előtt hatályos törvényi szabályozás ezzel szemben a bírói hivatás gyakorlásának felső korhatárát a 70. életévben határozta meg. Az átmeneti rendelkezés szerint 2012. június 30-án szűnt meg azon bírák tisztsége, akik az új szabály szerinti felső korhatárt 2012. január 1. előtt betöltötték. Az alkotmányjogi panaszt benyújtó bírák szerint a támadott rendelkezések sértik a jogegyenlőség követelményét, a közhivatal viseléshez való jogot, az emberi méltósághoz való jogot, a tulajdonhoz

való jogot, valamint a bírói függetlenség elvét. Az ügy előadó bírása dr. Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke volt.

Az Alkotmánybíróságnak először abban kellett állást foglalnia, hogy az alkotmányjogi panaszok eleget tesznek-e az Abtv.-ben előírt követelményeknek. A panaszosok indítványukat az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapozták. Eszerint alkotmányjogi panasz konkrét ügyben közvetlenül, bírói döntés nélkül hatályosuló jogszabály felülvizsgálatára nyújtható be. A panasz benyújtásának további feltétele a rendelkezésre álló jogorvoslatok kimerítése. Jelen esetben a támadott szabály közvetlenül, a nyugdíjkorhatárt betöltő bírák munkáltatói, illetve köztársasági elnöki döntéssel történő felmentésével realizálódott. Bár a Bjt. alapján a felmentő döntéssel szemben van lehetőség szolgálati jogvitát kezdeményezni, azonban jelen esetben ez nem volt tekinthető az előadott jogsérelem hatékony orvoslására szolgáló, arra alkalmas jogorvoslatnak. A támadott rendelkezések ugyanis olyan kógens szabályok, amelyek a felmentés tekintetében nem adnak mérlegelési lehetőséget. Az érintett bírakat úgy kell felmenteni, hogy szolgálati jogviszonyuk a Bjt. 230. §-ában meghatározott időpontban megszűnjön. Bár a panasz benyújtásának időpontjában a bírák jogviszonya még nem szűnt meg, azonban a jogszabályból egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik, így a panaszosok érintettségét az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta. Az alkotmányjogi panaszok megfeleltek továbbá az Abtv. 29. §-ában szabályozott követelménynek is, hiszen az Alaptörvényben szabályozott tevékenységet végző bírák és ügyfelek jogait érintő szabályozás alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság a panaszokat befogadta, és érdemben bírálta el.

A támadott szabályozást elsőként a bírói függetlenség elvének [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés] alapján vizsgálta. A testület e kérdés megítélésekor figyelemmel volt az Alaptörvény R) cikk rendelkezésére is, miszerint az Alaptörvény rendelkezéseit a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az alkotmánybírák kifejtették, hogy a magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét képezik. E törvények teremtették meg azt a szilárd jogintézményi alapot, amelyre a modern jogállam épül, így – többek között – a bírák független ítélkezésének biztosítékait is ekkor rögzítették. Már

az 1869:IV. tc. kimondta az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elkülönítését, és garantálta a bírák elmozdíthatatlanságát. A bírói hivatás gyakorlásának felső korhatárát már ekkor a 70. életévben határozta meg a törvény, ugyanis a XIX. században ezt tartották az ember aktív szellemi teljesítőképességének tapasztalati felső határának, amely napjainkban inkább még feljebb is tolódott. Az 1871:IX. tc. ennek megfelelően szabályozta a bírák nyugdíjazását. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói függetlenség intézménye és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak az Alaptörvény tételes szabálya, hanem a történeti alkotmány vívmányai közé is tartozik.

A bírák függetlenségét a hatályos Alaptörvény 26. cikke is deklarálja. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a bírói függetlenség része a személyi függetlenség. Ez azt jelenti, hogy a bíró nem utasítható, akarata ellenére nem bocsátható és nem mozdítható el a helyéről, csak sarkalatos törvényben meghatározott okokból és eljárás eredményeként. A személyi függetlenséghez tartozik, hogy a hivatásos bíró tisztsége „egy életre” szól. A bírói függetlenség biztosítása az eljárások alanyai szemszögéből az Alaptörvény XXVIII. cikkében rögzített független pártatlan bírósághoz való jog garanciáját jelentik.

Az Alaptörvény a bírák jogállásának legfontosabb szabályait tartalmazza, míg a részletes rendelkezéseket sarkalatos törvényekben szabályozzák. Az Alaptörvény 26. cikke szerint a bírakat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. Szintén az Alaptörvény rögzíti, hogy a bírák szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn. Azonban arról nem rendelkezik, hogy ennek a korhatárnak az elérése milyen életkorban következik be. Az alkotmánybírák álláspontja szerint a bírokat illetően a nyugalomba helyezés életkora – amely első sorban jogállási és nem nyugdíjszakmai kérdés –, valamint a nyugellátásra való jogosultság életkora akkor válhat el, ha ez összhatásában, a következményeit illetően nem hátrányos rájuk nézve.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „általános öregségi nyugdíjkorhatár” elnevezésű, konkrét életkorral megjelölt korhatár nem szerepel az Alaptörvényt végrehajtó törvényekben. A Bjt.-ben a „rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár” fogalma szerepel. Azonban 2012. január 1. óta a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvényben (továbbiakban: Tny.) csak további jelző nélküli „öregségi” nyugdíjkorhatár szerepel, ami a születési évtől függően a 62. és a 65. életév között helyezkedik el.

Tételes jogi rendelkezés hiányában az Alkotmánybíróság maga határozta meg a bírák „általános öregségi nyugdíjkorhatára” fogalmának értelmezési kereteit. Ennek során azt az alkotmányértelmezésnél irányadó szabályt követte, miszerint egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedne, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény egy zárt, ellentmondásmentes rendszer.¹ Ebből következik, hogy az általános korhatár fogalmát is csak úgy lehet értelmezni, hogy annak eredménye ne vezethessen a bírói függetlenség lényeges elemeinek sérelmére. Ennek megfelelően a bírák nyugállományba helyezési korhatárának rövidítése annál inkább felveti az elmozdíthatatlanság elvének sérelmét, minél közelebb van az érintett a kívánt korhatárhoz. További alkotmányossági szempont, hogy minél távolabb áll az általános öregségi nyugdíjkorhatár mértéke a bírói szolgálati viszonynak az Alaptörvény hatályba lépése előtti felső korhatárától, a 70. életévtől, annál hosszabb idő szükséges az új korhatár bevezetéséhez. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései szerint az új korhatárt néhány hónapon belül érvényesíteni kell.

Mindezekre tekintettel a korhatárcsökkentés csak viszonylag kismértékű lehet, mert ellenkező esetben sérülhet a bírói elmozdíthatatlanság elve. A Bjt. támadott rendelkezése azonban nem ezen alkotmányos követelményeknek megfelelő „általános”, vagyis minden bíróra egyformán érvényes korhatárhoz köti a felmentést, hanem a „rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárhoz”. Ezt a korhatárt a nem sarkalatos törvénynek minősülő Tny. 2012. január 1. előtt hatályos szabályai alapján születési évtől függően a 62. és 65. év között mozog, ami lényegesen alacsonyabb a korábbi 70. életévben meghatározott felső korhatárnál.

Ennek eredménye, hogy a panaszt benyújtó bírakat viszonylag rövid időn belül, három hónap alatt hivatalukból elmozdítják. Ez sérti a bírói függetlenséget és a törvényes bíróhoz való jogot. Továbbá formai szempontból is alaptörvény-ellenes, hiszen a bírói felső korhatár mértékét sarkalatos törvénynek kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a támadott rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével. A jogbiztonság és az eljárást kezdeményezők különösen

¹ Korábban ezt a koherens alkotmányértelmezést feltételező doktrínát Kiss László alkotmánybíró fejtette különvéleményeiben. V.ö.: 184/2010. (X. 28.) AB határozathoz és a 37/2011. (V. 10.) AB határozathoz csatolt különvéleményével.

fontos érdekére tekintettel az alaptörvény-ellenesnek minősített rendelkezéseket a hatályba lépés időpontjára visszaható hatállyal, 2012. január 1. napjával semmisítette meg.

Tehát mindaddig, amíg a bírói szolgálati viszony felső korhatára mértékét az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével összhangban sarkalatos törvény meg nem határozza, a bírákat ebből az okból felmenteni akarunk ellenére nem lehet. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az alkotmányozó vagy ennek hiányában sarkalatos törvény a felső korhatárt viszonylag szabadon állapíthatja meg, azonban a felső korhatár csökkentésének csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye.

Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy a bírót – a kinevezéssel egyezően – kizárólag a köztársasági elnök mentheti fel. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései bírák felmentését előíró 12. cikk (1) bekezdése tehát nem közvetlenül érvényesülő szabály, hanem a Bjt. felmentési szabályain keresztül fejt ki hatását. Hasonlóképpen: az alkotmányellenessé nyilvánított törvény alapján felmentett bírák szolgálati jogviszonya nem áll helyre az alkotmánybírói döntés erejénél fogva, hanem további jogi helyzetüket a Bjt. szabályai szerint lehet rendezni.

A relatív többségi határozattal hét alkotmánybíró nem értett egyet, és érveiket különvéleményekben foglalták össze. Balsai István alkotmánybíró mindekelőtt arra hívta fel a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság az értelmezési keretek meghatározásakor egyik alaptörvényi szabályt sem értelmezheti céljával ellentétesen, nem ronthatja le értelmét azért, hogy a szabadon választott Országgyűlés által alkotott törvényhozási koncepciót alaptörvény-ellenessé nyilvánítsa. Balsai István tévesnek tartja a többségi indoklás azon kiindulópontját, miszerint az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésében foglalt „általános öregségi nyugdíjkorhatár” jelentését tekintve eltér a Bjt. kifogásolt szabályában szereplő „rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár” fogalmától. Ez az értelmezés ugyanis céljával ellentétes értelmet tulajdonít az Alaptörvény rendelkezésének. A hatályos társadalombiztosítási jogszabályok ma Magyarországon egyetlen, születési évtől függő, az adott személyre, korosztályra irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt határoznak meg. Ez a nyugdíjkorhatár mindenkire irányadó. Az ésszerű jogértelmezés szerint e korhatár pedig nem lehet más, mint az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdésében és az Alaptörvény részét képező Alaptörvény átmeneti rendelkezései 12. cikk (1) bekezdésében foglalt általános öregségi nyugdíjkorhatár, amelyet a jogalkotó a bírói szolgálati jog-

viszony időtartamának felső korlátjaként ír elő. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár fogalmának eltérő értelmezése az alaptörvényi szabály kiüresítését eredményezi. Balsai álláspontja szerint a többségi indokolás a formai alaptörvény-ellenesség tekintetében sem helytálló. Az alkotmánybíró a sarkalatos törvényekre is irányadónak tekinti azt a korábbi alkotmánybírói gyakorlatban megfogalmazott szabályt, miszerint az Alkotmányból nem következik, hogy a jogalkotó a minősített többséget követelő törvényhozási tárgykörhöz tartozó valamennyi szabályozási részletkérdést kétharmados törvényben rendezzen. Jelen esetben a bírák jogállását érintő koncepcionális kérdés, hogy a bírói szolgálati jogviszonya az öregségi nyugdíjkorhatárának betöltéséig állhat fenn. Ezt a koncepcionális rendelkezést a sarkalatos törvényként elfogadott Bjt. tartalmazza, míg az állami szinten szabályozott öregségi nyugdíjra való jogosultság feltételeinek meghatározása kívül esik a Bjt. koncepcionális keretein.

Balsai István kifejtette továbbá, hogy a bíró elmozdíthatatlanságának alkotmányjogi tartalma kizárólag a befolyásolástól mentes ítélkezési tevékenység keretein belül értelmezhető. Ezért azt kell megvizsgálni, hogy a bírói szolgálati jogviszony megszűnésének nyugdíjkorhatárban történő meghatározása olyan jogalkotói befolyást jelent-e, amely a folyamatban lévő ügyekben veszélyezteti a független és pártatlan, részrehajlásmentes bírói döntéshozatalt. Az alkotmánybíró véleménye szerint ez a veszély nem áll fenn, hiszen a folyamatban lévő ügyet másik bíró veszi át, és fejezi be. Balsai István különvéleményében rámutatott arra is, hogy a panaszosok elsősorban nem a törvényes bíróhoz való jog sérelmére, hanem jövedelmük csökkenése miatt a tulajdonhoz való jog sérelmére alapozták indítványukat. Az alkotmánybíró álláspontja szerint azonban e sérelmek orvoslása elsősorban költségvetési és nem alkotmányossági kérdés.

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró az alkotmányjogi panaszok befogadásával sem értett egyet. Véleménye szerint a bírói szolgálati jogviszony felső korhatárának leszállítását kizárólag az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése szerint lehet megítélni, miszerint a bíró szolgálati jogviszonya az általános nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn. Ez a korhatár az Alaptörvény hatálybelépésének időpontjában egy konkrét meghatározott évben nem volt szabályozható, tekintettel arra, hogy az általános nyugdíjkorhatár a hatályos nyugdíjrendszer szabályai szerint átmenetileg (egy évtizeden keresztül) fokozatosan növekszik. Tehát a Bjt. támadott rendelkezései kizárólag implementációs szabályok, amelyek az Alap-

törvényt és átmenti rendelkezéseit hajtják végre. Ebből következik, hogy az alkotmányjogi panaszok valójában az Alaptörvény 26. cikk (2) bekezdése ellen irányultak. Az Alaptörvény rendelkezéseinek felülvizsgálatára azonban az Alkotmánybíróságnak nincsen hatásköre, ezért az alkotmányjogi panaszokat vissza kellett volna utasítani.

Pokol Béla alkotmánybíró is egyetértett Dienes-Oehm Egon alkotmányjogi panaszok visszautasításával összefüggésben kifejtett álláspontjával. Különvéleményében a panaszok visszautasítása melletti további érvként fejtette ki, hogy a vitatott szabály a panaszosokra nem közvetlen hatályosulással hatott ki, hanem egyedi munkáltatói döntéseken keresztül. Így a panaszok befogadásának csak akkor lett volna helye, miután az indítványozók kimerítették a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket. Pokol Béla nem értett egyet a többségi indokolás azon érvelésével, miszerint a szabályozás egyértelműsége miatt ebben az esetben a bírói jogorvoslati út csak formális lehet. Véleménye szerint ez az érvelés a jog sérelem és az alkotmányos sérelem összeváltásán alapul. Kifejtette, hogy az alkotmányos sérelem állítása a kimerített jogorvoslati út után következhet be, megtámadva az egyszerű törvényi jog, illetve jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát az Alkotmánybíróság előtt. A többségi indokolás az alkotmányjogi panasz-utat óriási mértékben kitágítja, hiszen az egyértelmű jogi szabályozás léte a jogrendszer nagyobbik részére jellemző. Pokol Béla óvatosságra int a történeti alkotmány vívmányainak értelmezése kapcsán is. Véleménye szerint múltbéli szabályozás részletszabályait nem lehet normatív erővel felruházni a mai törvényhozási többség akaratával és törvényeivel szemben, mert ez szemben áll a változtatható modern jog eszméjével.

Az alkotmányjogi panaszok befogadásával Szívós Mária alkotmánybíró sem értett egyet. Különvéleményében továbbá rámutatott arra, hogy a jogszabályok szövegét az alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Az Alaptörvénnyel összhangban lévő értelmezés pedig jelen esetben az, hogy a Bjt. vizsgált szabályozása az Alaptörvény időtálló rendelkezésének tartalmi megismétlésén túl alkalmazkodik a hatályos jogszabályi környezethez, nevezetesen ahhoz, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár a jelen átmeneti időszakban fokozatosan emelkedik. Tehát a Bjt. támadott rendelkezéseinek megsemmisítésével a többségi döntés az Alaptörvény egyik rendelkezését tartalmilag megismétlő jogszabályi rendelkezésről mondja ki, hogy alkotmányellenes.

Lenkovics Barnabás egyetértett a relatív többségi indokolás azon megállapításaival, miszerint a táma-

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés
Alaptörvény M) cikk (1) bekezdés
Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés

dott rendelkezések váratlan, fokozatosság- és felkészülési idő nélküli bevezetése közvetlenül sérti a törvényes bíróhoz való jogot, a bírói függetlenséget, és ezek együttesen közvetve érintik a jogállamiság és a hatalommegosztás elvét is. Ezeket az alapértékeket az Alaptörvény is kiemelten védi, és összhangban állnak a Nemzeti hitvallással, valamint a történeti alkotmányunk vívmányaival. E tekintetben az alaptörvény-ellenesség Lenkovics Barnabás szerint is megállapítható. Ugyanakkor a Bjt. vizsgált szakaszai csupán az Alaptörvény és az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek végrehajtási jellegű részletszabályait tartalmazzák. Tehát az Alaptörvényben két, egymással nyilvánvalóan ellentétes rendelkezés található, ami súlyos alkotmányos ellentmondást eredményez. Ezen ellentmondás feloldására az Alkotmánybíróságnak nincsen felhatalmazása, arra csak az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom jogosult. Lenkovics Barnabás különvéleményhez Szalay Péter alkotmánybíró is csatlakozott.

Stumpf István alkotmánybíró a Bjt. támadott rendelkezéseinek visszaható hatályú megsemmisítésével szembeni ellenérveit foglalta össze. Emlékeztetett rá, hogy az Alaptörvény átmeneti rendelkezései szerint az érintett bírák többségének 2012. június 30-án szűnt meg a szolgálati viszonya. Ha a január 13-án benyújtott panaszok alapján az Alkotmánybíróság már június 30-án döntést hozott volna, akkor a visszamenőleges hatályú megsemmisítés akár azt is eredményezhette volna, hogy az érintett bírák felmentésének hatálya nem áll be. A 2012. június 30-a utáni időpontra halasztott döntés esetében viszont a visszamenőleges hatályú megsemmisítés, bár kizárólag ezzel lenne indokolható, nem teremti meg az alapul fekvő – immár lezárt – jogviszonyokba való beavatkozás lehetőségét, s így valóban indokolatlan és szükségtelen. Ráadásul az Alkotmánybíróság nem határozta meg a visszamenőleges hatályú megsemmisítés konzekvenciáit, csupán egy homályos megállapítás szerepel az indokolásban, miszerint az érintett bírák további jogi helyzetét a Bjt. szabályai szerint lehet rendezni. Stumpf István különvéleményében arra is rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság egy eleve teljesíthetetlen követelményt kér számon a törvényhozón. A többségi indokolás az Alaptörvény alapján megköveteli ugyanis, hogy korhatár csökkentésére kellő átmeneti idő biztosításával kerüljön sor, miközben az Alaptörvény átmeneti rendelkezései konkrét határidőt állapít meg a bírák felmentésére. Míg e két rendelkezés viszonya nem tisztázott, a többségi álláspont alapján a törvényhozó alaptörvény-ellenesre lesz predesztinálva.

Hét indítványozó is kezdeményezte a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Vet.) 171. § (5) bekezdés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát. A támadott rendelkezés megszüntette a kapcsoltan termelt villamos energia magasabb áron történő kötelező átvételének addig fennálló rendszerét (továbbiakban: KÁT rendszer). A KÁT rendszer rendeltetése a kapcsoltan termelt villamosenergia-termelés elősegítése volt, ami célkitűzésként a Vet.-ben is megfogalmazódott. Ez azzal az energetikai szerkezetátalakítással függött össze, melynek részeként a szénerőművek helyett távfűtőerőművek létesítését akarta ösztönözni az állam. A földgázból távhőt előállító erőművek azonban nem tudtak volna rentábilisan működni kizárólag a távhő értékesítéséből, különös tekintettel arra, hogy a távhő ára hatósági áras volt. Ezért a Vet. lehetőséget biztosított arra, hogy az erőművek távhőtermelés mellett kapcsoltan villamos energiát is termeljenek. A KÁT rendszer keretein belül a kapcsoltan termelt villamos energia piaci árat meghaladó átvételi áron történő kötelező átvétele legfeljebb az adott beruházásnak az adott átvételi ár melletti megtérülési idejére volt biztosítható. A Vet. szerint a villamos energia kötelező átvételének időtartamát a Magyar Energia Hivatal a termelő kérelmére 2015. december 31-ig meghosszabbíthatta. A jogalkotó azonban 2011. márciusában módosította a Vet.-et, és kimondta a kötelezően átveendő villamosenergiamennyiséget erőművenként meghatározó jogerős közigazgatási határozatok 2011. július 1-jei hatályvesztését.

Az indítványozók szerint ez a törvénymódosítás szerzett jogokat von el, sérti a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvét. Előadták, hogy a KÁT rendszer megszüntetése után a rögzített távhőárból adódó veszteségek miatt néhány hónapon belül ellehetetlenülnek, és nem tudják biztosítani a távhőszolgáltatást sem. Három indítványozó az értékesített távhő árát meghatározó 50/2011. (IX. 30.) NFM rendelet alkotmányossági vizsgálatát is kezdeményezte, a jogbiztonság követelménye mellett a vállalkozáshoz való jog sérelmét is állítva. Hátrányos megkülönböztetésnek tartották továbbá, hogy a távhőszolgáltatókkal ellentétben a rendelet a távhőtermelők részére nyereségkorlátot állított fel. Az Alaptörvény hatályba lépését követően az indít-

ványozók az eredetileg utólagos normakontrollra irányuló indítványokat alkotmányjogi panaszként fenntartották. Az ügy előadó bírja Lenkovics Barnabás volt.

Az alkotmányjogi panaszokat az Alkotmánybíróság befogadhatónak találta, tekintettel arra, hogy a panaszosok által előadott hátrányt közvetlenül a Vet. okozta a Magyar Energia Hivatal jogerős határozatainak hatályon kívül helyezésével, amivel szemben nem volt helye jogorvoslatnak. Mivel a panaszosok a jogállamiság követelményét több szempontból is sérülni vélték, illetve a vállalkozáshoz való jog tekintetében saját gazdasági ellehetetlenülésekre hivatkoztak az Alkotmánybíróság megítélése szerint a panasz alapvető jelentőségű alkotmányos kérdést érint.

Az Alkotmánybíróságnak a panaszok elbírálása során tekintettel kellett lennie arra, hogy jelen esetben egy hosszútávon fennálló, sajátos, komplex jogviszonyhalmazt kellett elbírálnia, ami a közigazgatási és a polgári jog határterületén helyezkedik el. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, és ezért sérti a jogállamiság elvét, ha a jogszabályt a hatályba lépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. Azonban a szerzett jogok védelme nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály. Mind a polgári jog (*clausula rebus sic stantibus* elve), mind a közigazgatási jog (újrafelvételi eljárás, felügyeleti eljárás) ismer olyan eseteket, amikor lehetőség van beavatkozni a létrejött jogviszonyokba, illetve megváltoztathatók jogerős közigazgatási határozatok. Az Alkotmánybíróságnak esetről-esetre kell mérlegelnie a szerzett jogokat érintő kivételes jogalkotói beavatkozások alkotmányosságát. E mérlegelés során nem közömbös a szerzett jogok tárgyát képező jogalkotói ígéret érvényesülésének időtartama. A rövid időre szóló ígéretek fokozott védelmet élveznek, azok idő előtti, lejárát előtti megszüntetése szerzett jogokat sért, ezért általában alkotmányellenes. Hosszú távú ígéretek esetében azonban adott esetben a gazdasági helyzet változása megalapozott és alkotmányosként elfogadható indoka lehet az állam, a jogalkotó által végrehajtott – a szerzett jogokat érintő – változtatásoknak.

Ezt a mérlegelést az Alkotmánybíróság jelen esetben is elvégezte. Ennek eredményeként megállapította, hogy a KÁT rendszerben való részvételre senkinek sincsen Alaptörvényen alapuló joga. Már e rendszer 2002-es hatályba lépésekor is úgy rendelkeztek, hogy ez a támogatási forma 2010 végén megszűnik. A távhőtermelők beruházásait ennek tudatában kezdték meg. A Vet. 2008. január 1-ei hatályba lépése teremtette meg azt a lehetőséget,

amelynek alapján a Magyar Energia Hivatal 2015. december 31-ig meghosszabbíthatta az átvételi kötelezettség időtartamát. Az eleve tartós jogviszonyok ilyen meghosszabbítása sem eredményezte azonban az adott jogviszonyok megváltoztathatatlanágát. A gazdasági környezet időközben bekövetkezett romlása miatt a korábbi rendszer változatlan tartalommal az állam részéről fenntarthatatlanná vált. A jogalkotó ezért a támogatási rendszert nem megszüntette, hanem jelentősen átalakította, és egy alapjaiban újfajta támogatási szisztémát vezetett be, aminek szükségességét a hatásvizsgálatok is alátámasztották. Bár az indítványozók szerint az új támogatási rendszer hátrányos rájuk nézve a korábbi (előnyös) rendszerhez képest, ezt azonban csak állították, de semmilyen módon nem igazolták. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta az ügy szociálpolitikai vonzait is, nevezetesen, hogy a piaci árnál olcsóbb távhő előnyeiket a lakosság egy része élvezte, terhet viszont a teljes lakosság (valamennyi áramfogyasztó) viselte, az elfogyasztott villanyáram árába (kb. 11,8 %) beépítve. A KÁT rendszer társadalmi rendeltetésének megfelelő működését tehát az állam köteles volt felülvizsgálni.

Tehát az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a kötelező támogatási rendszer átalakítása az alaptörvény-ellenességet elérő mértékben nem sért szerzett jogokat, nem ellentétes az Alaptörvény jogállamiság-klausulájával.

Az értékesített távhő árát meghatározó rendelet vonatkozásában sem állapított meg alaptörvény-ellenességet az Alkotmánybíróság. Az indítványozói érveléssel szemben nem látta megalapozottnak, hogy a rendelet hatályba léptetése sértette volna a jogbiztonság követelményét. A vállalkozáshoz való jog sérelme sem állapítható meg, mert a rendelet senkit nem zár el a távhőtermelő tevékenység megkezdésétől, vagy folytatásától. Annak a megítélése azonban, hogy az újfajta árképzési és támogatási rendszerben megéri-e, kifizetődő-e a tevékenységet megkezdeni vagy folytatni, nem alkotmányossági, hanem közgazdasági kérdés.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét sem állapította meg az Alkotmánybíróság, mert megítélése szerint a távhőszolgáltatók és a távhőtermelők nem tartoznak homogén csoportba, így azok nincsenek összehasonlítható helyzetben.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványokat megalapozatlannak találta, és elutasította.

Bragyova András alkotmánybíró egyetértett az indítványok elutasításával, a határozat érvelésével azonban nem. Párhuzamos indokolásában hangsúlyozta, hogy ebben az ügyben a fő kérdés, hogy tör-

vény megszüntetheti-e a hatályba lépésekor fennálló jogerős közigazgatási határozatok érvényességét. Szerinte helytelen a többségi indokolás azon kiindulópontja, miszerint a jogerős közigazgatási határozatokkal biztosított jogok visszavonása alapvetően polgári jogi kérdés, ennél fogva a jogerős közigazgatási határozatokban biztosított jogok elvesztéséért vagy korlátozásáért kártalanítani kell a sérelmet szenvedetteket, vagy a megszüntetett szabályozási rendszert egyenértékű gazdasági előnyökkel járó másikkal kell pótolni. Ezért meg kellett volna vizsgálni, hogy a KÁT helyébe léptetett szabályozási rendszer megfelel-e ennek az alkotmányos követelménynek. Azonban indítványok sem állították, hogy az új rendszer a panaszosok számára veszteséges, hanem csak a KÁT megszűnéséből származó hátrányokról szóltak.

A párhuzamos indokoláshoz Kiss László alkotmánybíró is csatlakozott azzal a megjegyzéssel, hogy a jogalkotót terheli a közérdekből fakadó jogkorlátozás szükségességének bizonyítása.

A határozathoz Pokol Béla alkotmánybíró is párhuzamos indokolást csatolt, mert nem értett egyet azzal, hogy a többség a hátrányos megkülönböztetés fennállását állító indítványozói kérelem elbírálása során az előző Alkotmányt és annak alkotmánybírói értelmezését vette alapul. Ezzel szemben arra hívta fel a figyelmet, hogy a korábbi „bírói előtti egyenlőség” megfogalmazást az Alaptörvényben felváltotta a „törvény előtti egyenlőség” fogalma. Emellett az Alaptörvény nemcsak a jogegyenlőségre vonatkozó rendelkezések szövegét változtatta meg, hanem a teljes alaptörvényi szöveg értelmezési keretét is új alapokra fektette. A közösség erkölcsi értékeit emeli középpontba, ami az alkotmánybíróknak is kötelezővé teszi, hogy a korábbi alkotmánybírói gyakorlat sokszor „extrém individualizmusa” helyébe egy közösségi primátus lépjen. Az egyének alapjogai mindig csak a közösség fennállása és harmonikus létének biztosítása fényében, ennek alárendelten létezhetnek. Pokol Béla kifejtette, hogy a diszkriminációtilalom értelmezésének többféle iránya is lehetséges, azonban az előző Alkotmány és annak értelmezési kereteinek egyszerű utalással történő alapul vétele nem elfogadható.

III/505/2012., III/506/2012., III/623/2012. SZÁMÚ ÜGYEK

Az Alkotmánybíróság 2012. július 16-ai teljes ülésén több olyan, bíróságok által benyújtott indítványt is elbírált, amelyek az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően utólagos normakontroll eljárásban megsemmisített jogszabályi rendelkezések konkrét esetben történő alkalmazásának kizárására

irányultak. Az indítványok egy rész az Alaptörvény hatályba lépése előtt, más részük az után érkezett. Az indítványozók a köztisztviselők jogállásáról, illetve a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény indokolás nélküli felmentést lehetővé tevő rendelkezéseinek [Ktv. 17. § (1) bekezdés, Ktjt. 8. § (1) bekezdés] konkrét ügyben történő alkalmazásának kizárását kezdeményezték, amiket az Alkotmánybíróság 29/2011. (IV. 7.) AB határozattal és 8/2011. (II. 8.) AB határozat *ex nunc*, illetve *pro futuro* hatállyal semmisített meg. A Gödöllői Városi Bíróság kezdeményezte továbbá a 109/2009. (XI. 18.) AB határozattal 2010. június 30-i hatállyal megsemmisített fővárosi parkolási rendelet [24/2009. (V. 11.) Kgy. rendelet] folyamatban lévő perben történő alkalmazásának kizárását. Az ügyek előadó bírója az Alkotmánybíróság elnöke, Paczolay Péter volt.

Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a korábbi alkotmányellenességet kimondó határozataiban tett megállapítások alkotmányossági szempontból mennyiben felelnek meg az Alaptörvény rendelkezéseinek. E vizsgálat eredményeként a testület megállapította, hogy azonos tartalommal az Alaptörvényben is megtalálhatók azok a rendelkezések, amelyekre a korábbi AB határozatok az alkotmányellenességet alapították. Ezért az Alkotmánybíróság a korábban alkotmányellenesnek talált rendelkezések ismételt tartalmi vizsgálatát nem folytatta le.

Ezt követően az Alkotmánybíróságnak az alkotmány-, illetve alaptörvény-ellenes rendelkezések konkrét ügyekben történő alkalmazásának kizárásáról kellett állást foglalnia. A Testület korábban a 35/2011. (V. 6.) AB határozatában úgy foglalt állást, hogy azonos ténybeli és jogi alaptól származó perek esetében utólag is biztosítani kell a bírói kezdeményezésre, konkrét normakontroll-eljárásban megsemmisített rendelkezés alkalmazásának kizárását, abban az esetben is, ha általános alkalmazási tilalom nem került kimondásra. Ez az AB határozat az alkalmazási tilalom önálló kezdeményezésének lehetőségét azonban nem terjesztette ki arra az esetre, amikor a hatályos jogszabály megsemmisítésére absztrakt normakontroll-eljárásban került sor.

A 2012. január 1-én hatályba lépett új alkotmánybírói törvény [2011. évi CLI. törvény, továbbiakban: Abtv.] 25. § is előírja, hogy a bírónak az Alkotmánybíróság eljárását kell kezdeményeznie, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során az alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességét észleli, vagy az alaptörvény-ellenességet az Alkotmánybíróság már megállapította. Ezt a rendelkezést azonban az Abtv. jogkövetkezményekre vonatkozó szabályaival összhangban kell értelmezni. A jogkö-

vetkezmények tekintetében az Abtv. 45. § (3) bekezdése határozza meg főszabályt, miszerint a jogszabály megsemmisítése nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, valamint a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Kivételes esetben ettől eltérően is meghatározható az alaptörvény-ellenes jogszabály hatályon kívül helyezése, illetve alkalmazhatóságának kizárása, ha a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke ezt indokolja.

Az Alkotmánybíróság korábban nem konkrét normakontroll- vagy alkotmányjogi panaszeljárában állapította meg azoknak a jogszabályhelyeknek az alkotmányellenességét, amelyek konkrét ügyekben való alkalmazásának kizárását az indítványozók kezdeményezték. Továbbá az alkotmányellenesnek bizonyult jogszabályhelyek megsemmisítésére sem visszamenőleges hatállyal került sor. Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok akkor nyerhetnek hasonló elbírálást a bíróság előtt, ha az alkalmazhatóságot a bírói kezdeményezésekkel érintett ügyekben sem mondják ki.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította a korábban alkotmányellenesnek talált jogszabályok konkrét ügyekben történő alkalmazásának kizárására irányuló bírói indítványokat.

Pokol Béla alkotmánybíró is egyetértett a bírói indítványok elutasításával. Azonban párhuzamos indokolásban rámutatott, hogy a bírói kezdeményezés szabályozását a többségi indokolás tévesen azonosnak veszi az előző és a jelenlegi Abtv.-ben. Ugyanis, míg az előzőben a bírónak csak akkor kellett az Alkotmánybírósághoz fordulnia az előtte folyó ügy eljárásának felfüggesztése mellett, ha az alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességét észlelte, addig a hatályos Abtv. ezentúl akkor is kötelezővé teszi ezt, ha olyan jogszabályt kellene alkalmaznia, melynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, és kérnie kell az alkalmazási tilalom kimondását. Pokol Béla is úgy látja, hogy ez a rendelkezés valóban feszültségben áll az Abtv. 45. § (3) bekezdésében meghatározott főszabállyal, miszerint a megsemmisítés a közzététele napja előtt létrejött jogviszonyokat nem érinti. Azonban álláspontja szerint ezt a dilemmát valamilyen irányba az Alkotmánybíróságnak fel kellett volna oldania.

A határozathoz Stumpf István is párhuzamos indokolást csatolt, amelyhez Lévay Miklós is csatlakozott. Ebben arra hívták fel a figyelmet, hogy egyedi ügy hiányában a korábbi absztrakt utólagos normakontroll-eljárásban fogalmilag kizárt volt az alkal-

mazási tilalom kizárása. Így azon az alapon megtagadni egy későbbi, konkrét ügyben az alkalmazási tilalom kimondását, mert az első (utólagos normakontroll) ügyben erre nem került sor, olyan lehetetlen feltétel elé állítja a későbbi bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz indítványozóit, amely a jogsérelem orvoslásának szempontjával teljesen elmenthető. Az alkotmánybírák nem értettek egyet azal sem, hogy a többségi indokolás a bíróság előtti egyenlőség elvét a törvény által egyébként lehetővé tett jogvédelem korlátozása érdekében hívta fel. Stumpf István arra is rámutatott, hogy az Alaptörvény hatályba lépésével az Alkotmánybíróság szerepe is megváltozott, és az alkotmányos jogrend preventív védelméhez képest elmozdult az egyéni alkotmányos jogsérelmek utólagos orvoslásának irányába.

II/2655/2012. AB HATÁROZAT

Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdés

Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdés

Az alapvető jogok biztosa 2012. március 28-án kezdeményezte a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (továbbiakban: Nftv.) azon rendelkezéseinek megsemmisítését, amelyek felhatalmazzák a Kormányt a hallgatói szerződés kötelező tartalmi elemeinek és a szerződés nem teljesülése esetén követendő eljárás szabályainak meghatározására. E felhatalmazás alapján kiadott, a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésről szóló 2/2012. (I. 20.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) megsemmisítését is kezdeményezte az indítványozó. A Korm. rendelet szabályai szerint az ösztöndíjban, illetve részösztöndíjban részesülő hallgatónak hallgatói szerződést kell kötnie, és ez alapján meghatározott tanulmányi idő alatt, de legfeljebb a képzési idő másfélszeresén belül köteles megszerezni az oklevelet, és ezt követően köteles húsz éven belül a tanulmányi ideje kétszeresének megfelelő időtartamban hazai munkaviszonyt létesíteni és fenntartani. Ha rendelkezésre álló időn belül nem létesít hazai munkaviszonyt, akkor a folyósított ösztöndíjat jegybanki alapkamattal növelt mértékben köteles az államnak visszafizetnie. Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a Korm. rendelet törvényhozási tárgykörbe tartozó szabályokat tartalmaz, ezért formai szempontból alaptörvény-ellenes. Továbbá megítélése szerint tartalmilag is sérti a felsőoktatásban való részvétel jogát [Alaptörvény XI. cikk], valamint a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot [Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdés]. Az ügy előadó bírja Balogh Elemér volt.

Az Alkotmánybíróság elsőként a formai alaptörvény-ellenesség fennállását vizsgálta. Megállapította, hogy az Alkotmány 70/F. §-tól eltérően az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése kifejezetten megköveteli, hogy az oktatásban résztvevők számára az állam törvényben meghatározott anyagi támogatást biztosítson. A mindenki számára hozzáférhető felsőoktatásra vonatkozó követelményből következik, hogy az oktatási költségekhez való hozzájárulás, illetve a tandíj szabályozása nem lehetetlenítheti el a megfelelő képességű személyek felsőoktatásban való részvételét. Ezért az Alaptörvény az oktatásban résztvevők anyagi támogatását a művelődéshez való jog olyan lényeges garanciájának tekinti, amelynek szabályozása törvényi formát követel.

Az Alkotmánybíróság osztotta azt az indítványozói álláspontot, miszerint a képzési idő kétszeresének megfelelő időtartamára (jellemzően 10-12 évre) hazai foglalkoztatási jogviszony létesítését és fenn tartását előíró jogszabályi rendelkezés közvetlenül érinti a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő alapjogot is. Ennek megítélése során az Alkotmánybíróságnak arra is tekintettel kellett lennie, hogy a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot az Európai Unió joga is védelemben részesíti a szabad mozgáshoz való jog részeként. Márpedig az Alkotmánybíróság által biztosított védelem szintje nem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi jogvédelem szintje, és ez a követelmény fokozottan igaz az Európai Unió jogát illetően.

Mindezekre tekintettel a hallgatói szerződésre vonatkozó lényeges szabályokat törvényi szinten kell szabályozni. Az Nftv. azonban csak a hallgatói szerződés megkötésének kötelezettségéről, az állami költségviselés formáiról, valamint az állam által támogatott tanulmányok időtartamáról rendelkezik. A hallgatói szerződés lényeges elemeit (szerződő felek, jogai és kötelezettségei, a hazai munkaviszony létesítésének követelménye stb.) a Korm. rendelet tartalmazza. Ezeket a tárgyköröket azonban csak törvényben lehetne szabályozni, tekintettel arra, hogy közvetlen módon és érdemben hatnak a hallgatók művelődéshez és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogának gyakorolhatóságára, és a felsőoktatás állami támogatásának alapelemeit alkotják.

Tehát az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és megsemmisítette a Nftv. Korm. rendelet megalkotásának alapjául szolgáló felhatalmazó rendelkezéseit. A határozat rendelkező részében kimondta továbbá, hogy a Korm. rendelet nem lép hatályba. Tekintettel arra, hogy a támadott rendelkezések formai szempontból alaptörvény-ellenesnek bizonyultak, az Alkotmánybíróság a tartalmi

alaptörvény-ellenességre vonatkozó indítványozói érveket nem vizsgálta.

Bragyova András alkotmánybíró is egyetértett a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességének kimondásával, azonban nem értett egyet azzal, hogy ezt a többségi indokolás az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésére alapozta, miszerint Magyarország egyebek között az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja a művelődéshez való jogot. Párhuzamos indokolásában ezzel szemben rámutatott, hogy a hallgatói szerződésnek nevezett konstrukció nem az oktatásban részesülők anyagi támogatása, hanem az államilag támogatott intézményi helyek igénybevételének egyik feltétele. Ezért az Alaptörvény XI. cikkére nem lehetett volna alapozni az alaptörvény-ellenesség megállapítását. Kifejtette továbbá, hogy a művelődéshez való jog nem alkalmas a felsőoktatásban tanuló hallgatók jogait rendező szabályok alkotmányos mércéjéül. A művelődéshez való jogban ugyanis a művelődés az öncélú, a személyiség fejlődését szolgáló általános kultúrát jelenti. Bár ennek egyik fontos terepe a felsőoktatás, azonban annak legfőbb funkciója mégis az, hogy a hallgatók valamilyen foglalkozás, élethivatás gyakorlására szereznek képesítést. Ezért a felsőoktatási hallgatók jogainak és kötelezettségeinek szabályozását elsősorban a foglalkozás szabad megválasztásának joga alapján kell megítélni. Bragyova András azt is hangsúlyozta párhuzamos indokolásában, hogy a hallgatói szerződés nem tekinthető valódi szerződésnek.

A többségi állásponttal szemben Lenkovics Barnabás alkotmánybíró nem értett egyet a támadott rendelkezések megsemmisítésével. Érveit különvéleményben foglalta össze, amihez Balsai István és Szívós Mária alkotmánybírók is csatlakoztak. A különvéleményt jegyző alkotmánybírók álláspontja szerint a hallgatói szerződések megítélésekor figyelemmel kellett volna lenni az Alaptörvény *N* cikkének (1) bekezdésére is, miszerint Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. A gazdaság csökkenő teherbíró-képessége, a felsőoktatás belső aránytalanságai és az elvándorlás olyan súlyú, ami a hallgató szerződésre vonatkozó szabályozás megalkotását szükségessé teszi. A többségi indokolástól eltérően az alkotmánybírák úgy vélik, hogy az Nftv. megfelelően biztosítja a hallgató szerződések törvényi kereteit, ezért a jogalkotó által választott szabályozási szint nem alaptörvény-ellenes.

Pokol Béla alkotmánybíró sem értett egyet a többségi döntéssel. Különvéleményében kifejtette, hogy a többség által választott merev, formalista ér-

telmezés miatt háttérbe szorultak az Alaptörvény azon előírásai, amelyek az egyes állampolgárok felett az átfogó társadalmi közösség jövőbeli létét védik a migrációval elszívott diplomástömegek itthon tartásával. Pokol Béla ilyen rendelkezésnek tekinti például az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését, miszerint mindenki képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az alkotmánybíró arra is felhívta a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság formalista jogértelmezése következtében a kormányrendeleti formában létrehozott, az Alaptörvény közösséget védő elveinek és szabályainak megfelelő normaanyag hatásában feltehetőleg legalább egy évet fog késni, amíg ezt törvényi formában ismét hatályba lehet léptetni, és ezzel a mostani első évfolyamok hallgatóinak tízezrei ismét elveszhetnek a magyar társadalom fenntartásából.

Szalay Péter alkotmánybíró sem támogatta a megsemmisítő határozat elfogadását. Különvéleményében amellet érvelt, hogy az indítvány elbírálásához nélkülözhetetlen lett volna az Nftv. és az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésének összevetése. Álláspontja szerint a határozat kizárólag formai vizsgálatra nem alapozható.

30/2012 (VI. 26.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés

Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdés

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kezdeményezte a sztrájkjogról szóló 1989. évi VII. törvény (továbbiakban: Sztrájk tv.) 3. § (2) bekezdésének alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát. A támadott jogszabályhely rendelkezése szerint az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga. Az ombudsman érvelése szerint a sztrájkhoz való jog lényeges tartalmát csak törvényben lehet korlátozni, így annak gyakorlása nem köthető a Kormánnyal kötött megállapodásban meghatározott feltételekhez. Az államigazgatási szerv fogalmának tisztázatlansága miatt az ombudsman szerint az is kérdéses, hogy a köztisztviselők mely csoportjára terjed ki ez a korlátozás. Ezért a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye sérelmének megállapítását is indítványozta. Kezdeményezte továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, mert a Sztrájk tv. a sztrájkjog gyakorlásának több lényeges elemét nem szabályozza. Az előadó bíró Kovács Péter volt.

Az alapvető jogok biztosa az indítványt az Alaptörvény hatályba lépését követően is fenntartotta. Az Alkotmánybíróságnak először abban kellett állást

foglalnia, hogy alkalmazható-e az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően a sztrájkjog tekintetében kidolgozott gyakorlata. Megállapította, hogy az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése a korábbi alkotmányi rendelkezéssel egyezően törvényben szabályozott módon teszi lehetővé a munkabeszüntetéshez való jog gyakorlását. Ezért az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során az eddig kialakított gyakorlatát vette alapul.

Már a 88/B/1999. AB határozat rögzítette, hogy a sztrájkjog nem alanyi jogi természetű alapvető jog, így szabályozása során a törvényhozó szélesebb körű felhatalmazással rendelkezik annak korlátozására is. A sztrájkjog gyakorlásának kizárására azonban csak alkotmányos indokból, valamely alkotmányos jog, érték, cél védelme érdekében van helye. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a végrehajtó hatalom feladatait ellátó államigazgatási szervek zavartalan és folyamatos működéséhez fűződő érdek alapos indoka a sztrájkjog korlátozásának. Ezért az Alaptörvény szempontjából nem aggályos az a megoldás, hogy a Sztrájk tv. a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodására utalja a feltételek meghatározását.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság sérelme miatt sem találta alaptörvény-ellenesnek a támadott jogszabályhelyet. Megállapította ugyanis, hogy az államigazgatási szervek fogalmát a hatályos jogban több jogszabály is definiálja. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint nincs a jogalkotónak olyan kötelessége, hogy minden fogalmat minden jogszabályban külön meghatározzon.

Az ombudsman több szabályozandó elem hiánya miatt is indítványozta a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását. Állandó gyakorlata alapján az Alkotmánybíróság egyenként megvizsgálta, hogy a hiányolt szabályozás a sztrájkhoz való jog rendeltetésszerű gyakorlásához elengedhetetlenül szükséges-e, és amennyiben igen, hiánya alaptörvény-ellenességet valósít-e meg. Az ombudsman kifogásolta, hogy nem egyértelmű a sztrájkjog gyakorlására jogosultak köre. A Sztrájk tv. ezen alanyi kör meghatározására a „dolgozók” kifejezést használja. Az Alkotmánybíróság szerint ez általános fogalom, ami magában foglal minden foglalkozási jogviszonyban munkát végző személyt. Az indítványozó álláspontja szerint mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet valósít meg az is, hogy a Sztrájk tv. nem határozza meg a szolidaritási sztrájk fogalmát és gyakorolhatóságának feltételeit. Az Alkotmánybíróság a szolidaritási sztrájk fogalma kapcsán is úgy foglalt állást, hogy annak jelentése a köztudatban egyértelmű. A sztrájk bejelentésének időpontjára és módjára irányuló, in-

dítványozó által hiányolt szabályozásról pedig úgy vélekedett a Testület, hogy az nem igényel kényszerítően törvényi szintű meghatározást.

Összességében az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosának indítványát megalapozatlannak találta, és elutasította.

Az AB határozat indokolását Kovács Péter azzal a megállapítással egészítette ki párhuzamos indokolásában, hogy a sztrájkjog közsférában történő gyakorolhatósága tekintetében a magyar jogi szabályozás inkonformmá vált a nemzetközi szerződési kötelezettségekkel. Felhívta a figyelmet arra, hogy az Európa Tanács 2003 óta egyértelműen és ismétlődően jelezte, hogy az Európai Szociális Karta sztrájkra vonatkozó rendelkezéseit a magyar állam nem megfelelően teljesíti. Nemzetközi szempontból azonban nem a Kormány és a szakszervezetek közötti megállapodás ténye, hanem annak tartalma jelenti a problémát. Kovács Péter arra is emlékeztetett, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezési gyakorlatában az utóbbi időben a sztrájkjog az egyesülési és szervezkedési szabadság integráns részeként jelent meg. Ezt az Alkotmánybíróságnak is figyelembe kell vennie, hiszen az általa nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi jogvédelem szintje. A párhuzamos indokoláshoz Balogh Elemér, Holló András és Lévay Miklós alkotmánybírók is csatlakoztak.

Bragyova András nem értett egyet indítvány elutasításával. Véleménye szerint a Sztrájk tv. támadott rendelkezését *pro futuro* hatállyal meg kellett volna semmisíteni. Mindezt az alkotmánybíró a határozathoz fűzött különvéleményében fejtette ki. Az Alaptörvény XVII. cikke szerint törvénynek kell megállapítani a sztrájk feltételeit. A Sztrájk tv. azonban nem a sztrájk feltételeit szabályozza, hanem a sztrájk feltételeinek szabályozását. Ezzel szemben „*a törvényben meghatározott korlátozás*” követelménye megkívánja, hogy a sztrájkjog gyakorlásának minden feltételét törvény szabályozza. Az alapvető jogok biztosának álláspontját osztva Bragyova András bi-

zonytalannak tartja az „államigazgatási szerv” és a „dolgozók” fogalmának Sztrájk tv.-ben történő használatát. A Sztrájk tv. vizsgált rendelkezését ugyanis még a tanácsrendszer utolsó évében alkották meg. Az államigazgatás és a közsféra jogviszonyainak elmúlt két évtizedben végbement átalakulása után e fogalmak sztrájkjog gyakorlása tekintetében történő alkalmazása már messze nem egyértelmű. A különvéleményhez Paczolay Péter és Stumpf István is csatlakozott.

Kiss László sem értett egyet a többségi döntéssel. Különvéleményében kifejtette, hogy a sztrájkjog megítélése tekintetében az alkotmánybírói gyakorlat nem mentes a dogmatikai ellentmondásoktól. Ezért az alapvető jogok biztosának indítványa alapján az Alkotmánybíróságnak döntenie kellett volna a sztrájkjog alkotmányjogi megítéléséről, és meg kellett volna határoznia, hogy milyen jogkorlátozási tesztnek kell megfelelnie a jogalkotónak és a rendes bíróságoknak a sztrájkjog szabályozásakor, illetve a sztrájkjoggal összefüggő ügyek elbírálásakor. Kiss László megítélése szerint a Sztrájk tv. nem jelent elégséges garanciát a sztrájkjog hatékony gyakorlására, mert nem ad érdemi mércét arra, hogy melyek azok a sajátos szabályok, amelyek alapján a sztrájk jogszerűnek minősül. Ezért indokoltnak tartotta volna mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását. Továbbá arra is rámutatott, hogy a Kormánynak az Alaptörvény szerint nincs hatásköre a Sztrájk tv. szerinti megállapodás megkötésére. Még az sem tisztázott, hogy a Kormány közhatalmi vagy munkáltatói hatáskörében eljárva kötötte-e meg a megállapodást. Mindezt megalapozza a Sztrájk tv. vizsgált rendelkezésének alaptörvény-ellenessége nyilvánítását és megsemmisítését. Végezetül Kovács Péterhez hasonlóan Kiss László is felhívta a figyelmet a közsférában gyakorolható sztrájkjog szabályozása és a Magyarország által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek közötti összhang vizsgálatának szükségességére.

Enyedi Krisztián