

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3296/2022. (VI. 24.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a fegyveres és a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a hivatásos szolgálat elismerése céljából megállapított szolgálati juttatásról szóló 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 12. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett indítvány az alábbiak szerint foglalható össze.
- [2] Az indítványt két magánszemély terjesztette elő, akik a Rendőrség hivatásos állományú tagjaként teljesítenek szolgálatot 2002, illetve 2003 óta.
- [3] Az indítványozók a 2022. február 7. napján érkezett alkotmányjogi panaszukban a fegyveres és a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a hivatásos szolgálat elismerése céljából megállapított szolgálati juttatásról szóló 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 12. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték arra hivatkozva, hogy az sérti az Alaptörvény II. cikkében meghatározott emberi méltósághoz való jogukat, valamint a XV. cikk (2) bekezdésében meghatározott diszkrimináció tilalmát.
- [4] Az alkotmányjogi panasz szerint az R. 12. §-ában rögzített, a védőoltás felvételének elmulasztásához fűzött joghátrány – az R. személyi hatálya alá tartozó személyek szolgálati juttatástól történő megfosztása – rendkívül súlyos megkülönböztetésnek minősül, amely nincs arányban a pandémia visszaszorításának céljával, az Alaptörvényben lefektetett jogelvekkel. Az indítványozók értelmezésében az oltás felvételének elmulasztása az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésben foglalt „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetésnek minősül, amelynek azonban nincsen alkotmányos alapja. Álláspontjuk szerint a szolgálati juttatás az eddigi munkájuk elismeréseként értelmezendő, és nem hozható kapcsolatba a pandémiával, vagy az oltási kötelezettséggel. Előadták, hogy a koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet által kilátásba helyezett fizetés nélküli szabadság alkalmazása szintén számos alapjogsértést megvalósít, viszont aki oltatlan, vagy esetleg a betegségen átesett kétszeres megtorlásban részesül. A panasz az Alaptörvény II. cikkével összefüggésben csak annyit tartalmaz, hogy az emberi méltóságból fakadó követelmény, hogy mindenkit másokkal egyenlően értékes személyként kezeljenek.
- [5] 2. A támadott szabályozás az alábbiak szerint foglalható össze.
- [6] 2.1. Az R. 2021. december 31. napján lépett hatályba, azt a Kormány az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva alkotta meg.
- [7] 2.2. Az R. értelmében a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) hatálya alá tartozó hivatásos és szerződéses állományú katonára (a továbbiakban: katona), a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) hatálya alá tartozó hivatásos állomány tagjára és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: NAVtv.) hatálya alá tartozó pénzügyőri státuszú foglalkoztatott (a továbbiakban: pénzügyőr) (a továbbiakban együtt: hivatásos szolgálatot ellátó személy) Magyarországon biztonsága érdekében végzett munkájuk elismeréseként egyszeri szolgálati juttatásban részesülnek.

A szolgálati juttatás alapja – bizonyos kivételektől eltekintve a katona és a pénzügyőr vonatkozásában a részére megállapított illetményből számított távolléti díj összege, illetve a hivatásos szolgálati jogviszonyban álló vonatkozásában a távolléti díjnak, valamint – ha ilyen megállapításra sor került – a miniszter által rendeletben megállapított kiegészítő juttatásnak az együttes összege, amely a hivatásos szolgálatot ellátó személyt 2021. december 31. napján megilleti. A szolgálati juttatás mértéke az alapját képező összeg hatszorosa. A szolgálati juttatásra jogosultságról és annak összegéről a munkáltatói jogkört gyakorló intézkedést ad ki.

- [8] Az R. 5. § (1) bekezdése értelmében nem jogosult a szolgálati juttatásra az a hivatásos szolgálatot ellátó személy, aki 2021. december 31. napján lemondási vagy felmentési idejét tölti, akinek a szolgálati jogviszonya szünetel, aki mérlegelési jogkörben engedélyezett illetmény nélküli szabadságát tölti, aki a Hszt. 320. § szerinti senior állomány tagja, valamint az a szerződéses állományú katona, aki egyoldalú szerződésbontása esetén lemondási idejét tölti.
- [9] A már kifizetett szolgálati juttatás teljes összegének visszatérítésére köteles – bizonyos kivételekkel – az a hivatásos szolgálatot ellátó személy, aki 2021. december 31. napján nem rendelkezett három év folyamatos szolgálati jogviszonnyal, és szolgálati jogviszonya a létesítéstől számított három év folyamatos szolgálati jogviszony elérését megelőzően megszűnik. Ettől eltérően időarányos visszatérítési kötelezettség terheli azt a hivatásos szolgálatot ellátó személyt, aki 2021. december 31. napján nem rendelkezett három év folyamatos szolgálati jogviszonnyal, és szolgálati jogviszonya a három év folyamatos szolgálati jogviszony elérését megelőzően azonnali hatályú lemondással vagy fizikai alkalmatlanság megállapítása miatt szűnik meg. Szintén időarányos visszatérítési kötelezettség terheli azt a pénzügyőrt, aki 2021. december 31. napján nem rendelkezett három év folyamatos szolgálati jogviszonnyal, és a három év folyamatos szolgálati jogviszony elérését megelőzően, kérelmére, tisztviselői munkakörbe kerül kinevezésre.
- [10] Az R. 12. §-a értelmében nem jogosult a szolgálati juttatásra az a hivatásos szolgálatot ellátó személy, akinek a részére a munkáltatója a koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről szóló kormányrendelet alapján illetmény nélküli szabadságot rendelt el, vagy akinek a részére illetmény nélküli szabadság elrendelésének van helye. Amennyiben az e körbe tartozó hivatásos szolgálatot ellátó személy részére a juttatás már kifizetésre került, a 2021. december 31-ig megszerzett szolgálati jogviszony időtartamától függetlenül köteles azt visszatéríteni.
- [11] 3. Az R. megalkotásában közreműködő minisztériumot vezető belügyminiszter tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az indítvánnyal, illetve az R.-rel kapcsolatos jogi-szakmai álláspontjáról. Eszerint a szabályozás egészéből egyértelműen kiolvasható az a jogalkotói szándék, hogy a szolgálati juttatásnak nem csupán, illetve nem elsősorban a hosszabb ideje történő szolgálatteljesítés elismerése a célja (hiszen egyrészt erre alapvetően a jubileumi jutalom szolgál, másrészt a szabályozás mindössze három éves szolgálati időt követel meg, illetve próba-időt töltő állománytagok is a jogosultak közé tartoznak), hanem az állománymegtartás, a rendvédelmi szervnél való további szolgálat ösztönzése is. Emiatt a jogalkotó nem kívánta a szolgálati juttatást differenciálás nélkül minden, hivatásos szolgálatban álló személynek biztosítani.

II.

- [12] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

- [13] 2. Az R. releváns rendelkezései:

„5. § (1) Nem jogosult a szolgálati juttatásra

a) az a hivatásos szolgálatot ellátó személy, aki lemondási idejét tölti,

- b) az a hivatásos szolgálatot ellátó személy, aki felmentési idejét tölti, ha
 - ba) a felmentési idő megkezdését megelőző napon nem rendelkezett – az adott jogviszonyra érvényes számítás alapján – három év folyamatos szolgálati jogviszonnyal, vagy
 - bb) a felmentésére neki felróható okból került sor,
 - c) az a hivatásos szolgálatot ellátó személy, akinek a szolgálati jogviszonya szünetel,
 - d) az a hivatásos szolgálatot ellátó személy, aki mérlegelési jogkörben engedélyezett illetmény nélküli szabadságát tölti,
 - e) az a hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személy, aki a Hszt. 320. § szerinti szenior állomány tagja, valamint
 - f) az a szerződéses állományú katona, aki egyoldalú szerződésbontása esetén lemondási idejét tölti
2021. december 31. napján.”

„10. § (1) A szolgálati juttatás teljes összegének visszatérítésére köteles – a (2)–(4) bekezdés szerinti kivétellel – a hivatásos szolgálatot ellátó személy, aki 2021. december 31. napján nem rendelkezett három év folyamatos szolgálati jogviszonnyal, és szolgálati jogviszonya a létesítéstől számított három év folyamatos szolgálati jogviszony elérését megelőzően megszűnik.”

„12. § Az 5. § (1) bekezdésében foglaltakon túlmenően nem jogosult a szolgálati juttatásra a hivatásos szolgálatot ellátó személy, illetve – amennyiben részére a juttatás már kifizetésre került – a 2021. december 31-ig megszerzett szolgálati jogviszony időtartamától függetlenül a 10. § (1) bekezdése szerinti visszatérítési kötelezettség terheli azt a hivatásos szolgálatot ellátó személyt, akinek a részére a munkáltatója a koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybeviteléről szóló kormányrendelet alapján illetmény nélküli szabadságot rendelt el, vagy akinek a részére illetmény nélküli szabadság elrendelésének van helye.”

III.

- [14] 1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az R. 2021. december 31. napján lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezen időponthoz képest az indítvány határidőben érkezett, ezért a hivatkozott törvényi feltételnek a panasz megfelel.
- [15] 2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz eljárás kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. A kivételes panasz esetében – mivel az közvetlenül a norma ellen irányul – különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, mert a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*tól.
- [16] 2.1. A személyes érintettség az indítványozó alapjogát érintő sérelmét jelenti, ám az indítványozó nem csak akkor érintett személyesen, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {vö. 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31], legutóbb: 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [87]}.
- [17] Az R. címzettjei – a személyi hatályra vonatkozó 1. § alapján – a hivatásos szolgálatot ellátó személyek, valamint annak hatálya alá tartozó munkáltatók, figyelemmel a 3. § (2) bekezdésre, amely szerint „[a] szolgálati juttatásra jogosultságról és annak összegéről a munkáltatói jogkör gyakorló munkáltatói intézkedést ad ki”. Az R. indítvány által kifogásolt 12. §-a az indítványozók alapjogát érinti, mivel a szolgálati jogosultságból való

kizárás egy, nagyságrendileg félévi jövedelmük mértékével megegyező juttatástól való elesés számukra hátrányt jelent.

- [18] Az indítványozók munkáltatói igazolással támasztották alá, hogy az R. hatálya alá tartozó szervnél hivatásos szolgálatot ellátó személyek, továbbá nyilatkoztak arról, hogy a szolgálati juttatás folyósításához szükséges oltást nem vették fel, ezért személyes érintettségük az R. 12. §-ával összefüggésben megállapítható.
- [19] 2.2. Az érintettség közvetlen és aktuális voltát illetően az Alkotmánybíróság emlékeztet továbbá arra, hogy „[a]z érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” [4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [28]].
- [20] Az R. 3. § (2) bekezdése értelmében „[a] szolgálati juttatásra jogosultságról és annak összegéről a munkáltatói jogkör gyakorló munkáltatói intézkedést ad ki”. A belügyminiszter *amicus curiae* beadványában tájékoztatta az Alkotmánybíróságot arról, hogy az indítványozók mint a Hszt. személyi hatálya alá tartozó hivatásos állományú személyek részére a SARS-CoV-2 koronavírus elleni védőoltás elmulasztása miatti illetmény nélküli szabadság elrendeléséről és a szolgálati juttatás megállapításáról munkáltatói intézkedés került kiadásra. Ezzel szemben a Hszt. 267. §-a alapján szolgálati panaszt lehet benyújtani, azaz nem kizárt a jogorvoslat. Ugyanakkor az R. 12. §-a eltérést nem engedő módon zárja ki a szolgálati juttatásra jogosultak köréből azokat, akiknek a munkáltatójuk az oltás felvételének elmulasztása miatt rendelt el fizetés, illetve illetmény nélküli szabadságot. A kógens rendelkezésre figyelemmel a munkáltatónak nincs mérlegelési lehetősége, s a hátrányos jogkövetkezmények orvoslására egy esetleges munkaügyi vita nem tekinthető hatékonynak, a jogsérelem ugyanis kényszerítően bekövetkezik. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ilyen esetben az indítványozó aktuális érintettsége megállapítható [3537/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [29]].
- [21] 3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz is csak az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére alapítható [3232/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [9]; 3238/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [21]].
- [22] Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény II. cikkének sérelmét a diszkrimináció tilalmának állított sérelmén keresztül veti fel. „E tekintetben az Alkotmánybíróság emlékeztet azon gyakorlatára, amely szerint »az emberi méltósághoz való jogot tekinti az általános jogegyenlőség forrásának. Ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy az Alaptörvény II. cikkének immanens tartalmi eleme, hogy az önkényes – tehát észszerű, kellő súlyú alkotmányos indok nélküli – megkülönböztetéstől mentesen érvényesüljön. Más szavakkal, az emberi méltósághoz való jog speciális megnyilvánulása az alkotmányozó hatalom által az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében immáron külön is nevesített általános jogegyenlőség.« [3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [32]] A 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat [...] indokolásának [23] bekezdése szerint »az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános egyenlőségi szabály [...], amely a jogrend valamennyi szabálya tekintetében azért biztosítja az egyenlően kezelés követelményét, mert az egyenlőség végső forrása az egyenlő emberi méltóság« [idézi ugyancsak: 2/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [105]]. Minthogy az egyenlően kezelés követelménye a jogrend valamennyi szabályára kiterjed, az szükségképpen felöleli az alapjogok egyenlő biztosítását is. Ekképpen nemcsak az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének, hanem e cikk (2) bekezdésének alapja is az emberi méltósághoz való jog” [27/2021. (XI. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [59]]. Azon indítványelem tehát, amely a panasz által megvalósulni vélt diszkriminációval összefüggésben az Alaptörvény II. cikkére utal, az Alaptörvény XV. cikkére vonatkozó vizsgálat keretében értékelendő.
- [23] Az indítványozók a kérelmüket az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére alapították. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint erre akkor lehet hivatkozni, ha a diszkriminatívnak tekintett rendelkezések valamilyen alapjogot érintenek és a megkülönböztetés e bekezdésben felsorolt valamelyik védett tulajdonságon alapul – azzal a kitéttel, hogy a felsorolás nem taxatív, hanem nyitott az „egyéb helyzet” fordulatra tekintettel (e kritériumrendszerről lásd: Abh1., Indokolás [68]–[70]).
- [24] Jelen ügyben egyrészt az emelendő ki, hogy a hivatásos szolgálatot ellátó személyek foglalkoztatási jogviszonyára vonatkozó jogállási törvények és egyéb jogszabályok nem tartalmazzak a szolgálati juttatással kapcsolatos előírást, esetükben a juttatás biztosítása nem következik kényszerítően az Alaptörvény valamely rendelkezéséből, az a jogalkotó saját elhatározásán, az e tekintetben fennálló mérlegelési jogán alapul. Az indítvány által felvetett diszkrimináció-tilalommal összefüggő kérdés tehát egy olyan juttatáshoz való hozzáféréssel

kapcsolatos, amelyet a jogalkotó *ex gratia* jelleggel nyújtott és amely így – a diszkrimináció-tilalmon kívül – alapjogi védelmet nem élvez. Megjegyzendő másrészt, hogy az R. által teremtett differenciálás az indítványozók által megfogalmazott érvek alapján nem köthető egyetlen, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében – ideértve az egyéb helyzet szerinti megkülönböztetést is – nevesített tulajdonsághoz sem.

- [25] Mivel az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének két alkalmazási feltétele közül egyik sem teljesül, az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát nem az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése, hanem az (1) bekezdésében foglalt általános jogegyenlőségi szabály alapján ítélte meg {az Alaptörvény XV. cikk e két bekezdése közti áttérés lehetőségéről lásd: 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [72]}
- [26] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése az indítványozók alapvető jogának minősülő tartalmat hordoz {3073/2021. (III. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [4], [10] és [18]}, ekképpen a panasz a befogadhatóság ezen feltételének is megfelel.

- [27] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. §-a alapján megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz a határozott kérelem feltételeit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés] teljesíti-e. E követelményeknek az indítvány megfelel. Tartalmazza ugyanis azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozók jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont, Abtv. 26. § (2) bekezdés], az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], az Alaptörvény sérlőni vélt rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont], valamint kifejezett kérelmet tartalmaz a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont]. Az Alaptörvény XV. cikk tekintetében az indítványozók megfelelő, alkotmányjogi szempontból releváns indokolást adtak elő arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont].
- [28] 5. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy azon, a Hjt., a Hszt. és a NAVtv. hatálya alá tartozó, hivatásos szolgálatot ellátó személyek kizárása a szolgálati juttatásra való jogosultak köréből, akiknek részére a munkáltatója azért rendelt el illetmény nélküli szabadságot, mert nem vették fel a koronavírus elleni védőoltást összeegyeztethető-e a diszkrimináció tilalmával.
- [29] 6. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése értelmében az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjeszthet a testület elé. Az Alkotmánybíróság a jelen esetben a hivatkozott rendelkezés alkalmazásával járt el.

IV.

- [30] Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [31] 1. Az Alkotmánybíróságnak először azt a tesztet kellett kiválasztania, amelynek alkalmazásával a támadott szabályozás Alaptörvénnyel való összhangja megítélhető.
- [32] 1.1. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az R. megalkotására, alkalmazására és alkotmányossági vizsgálatára egyaránt az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján elrendelt veszélyhelyzet időszaka alatt került sor. Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmében „[k]ülönleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható”.
- [33] Mindezek mellett a jelen ügyben az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy noha az R.-t különleges jogrend egyik típusában, veszélyhelyzetben alkotta meg a Kormány, az nem ún. veszélyhelyzeti kormányrendelet, mivel kibocsátására nem az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján került sor. Amint azt a preambuluma rögzíti, az R. megalkotása az Alaptörvénynek a Kormány – normál jogrendre is irányadó – eredeti rendeletalkotásának alapját képező 15. cikk (1) és (3) bekezdésén nyugszik. Az R. a 2. és a 3. §-ában utal arra is, hogy a juttatás

a hivatásos szolgálatot ellátó személyek Magyarország biztonsága érdekében végzett munkájuk elismeréseként jár, a szabályozás céljai között a koronavírus-járvány elleni védekezés nem jelenik meg.

- [34] Az R.-hez indokolás nem tartozik, azonban a belügyminiszter az *amicus curiae* beadványában rögzítette, hogy a szolgálati juttatásnak nem csupán, illetve nem elsősorban a hosszabb ideje történő szolgálatteljesítés elismerése a célja – mivel egyrészt arra alapvetően a jubileumi jutalom szolgál, másrészt a szabályozás mindössze három éves szolgálati időt követel meg, harmadrészt a próbaidőt töltő állománytagok is a jogosultak közé tartoznak –, hanem az állománymegtartás, a rendvédelmi szervnél való további szolgálat ösztönzése is.
- [35] Az előzőekben kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés alkotmányosságának megítélésére nem az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében említett, hanem a normál jogrendre vonatkozó standardokat tekintette irányadónak.
- [36] 1.2. Második lépésként az Alkotmánybíróságnak a normál jogrendre irányadó tesztek közül kellett kiválasztania azt, amelyet a jelen ügyben alkalmaznia kell. Az Alkotmánybíróság már több döntésében foglalkozott az Alaptörvény diszkriminációtilalmi rendelkezéseivel. Ezek alapján rögzíthető, hogy „[a]z Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján valamely megkülönböztetés alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben lévő – homogén csoportba tartozó – jogalanyok között” {13/2020 (VI. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [35]}. Minthogy az Alkotmánybíróság fentebb már megállapította azt, hogy az indítvány tartalmilag az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozik, a felvetett megkülönböztetés Alaptörvénnyel való összhangját az ún. észszerűségi teszt alapján bírálta el.
- [37] 2. Az észszerűségi teszt szempontjait az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint foglalta össze: „Alkotmányjogi szempontból a különbségtétel akkor aggályos, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis az önkényes {lásd pl. [...] 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]; 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [80]}. Elsősorban tehát az a kérdés, hogy fennáll-e a korlátozás (fennáll-e megkülönböztetés, eltérő-e a bánásmód; az eltérő bánásmód hátrányos-e az érintettnek; az érintettek összehasonlítható helyzetben vannak-e, tehát a megkülönböztetés homogén csoportba tartozó személyek között áll-e fenn). Ezután azt kell megvizsgálni, hogy az eltérő bánásmód a vonatkozó alkotmányjogi mérce alkalmazásával igazolható-e” (Abh3., Indokolás [35]).
- [38] 2.1. Az észszerűségi teszt első lépése tehát annak vizsgálata, hogy az indítvány által felvetett megkülönböztetés valós-e, fennáll-e {lásd például: 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [76]}. A jelen ügyben támadott jogszabályi rendelkezés nem valamennyi hivatásos szolgálatot ellátó személy számára biztosítja a szolgálati juttatásra való jogosultságot, így többek között azokat is kizárja a jogosulti körből, akik a koronavírus elleni oltást nem vették fel. Erre figyelemmel megállapítható, hogy a támadott szabályozás az indítványozókra nézve megkülönböztetést tartalmaz.
- [39] 2.2. A teszt második eleme szerint a megkülönböztetés hátrányos jellegéről kell meggyőződni. Jelen ügy tárgya egy nagy összegű – körülbelül a foglalkoztatott hathavi távolléti díjának megfelelő mértékű – juttatástól való elesés, ami a foglalkoztatott számára egyértelműen hátrányos.
- [40] 2.3. A következőkben az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a megkülönböztetés homogén, vagy heterogén csoportba tartozókat érint-e. Az indítványozók által támadott rendelkezés kifejezetten azokat zárja ki a juttatásból, akiknek a munkáltatója a koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybeviteléről szóló kormányrendelet alapján illetmény nélküli szabadságot rendelt el, vagy akinek a részére illetmény nélküli szabadság elrendelésének van helye.
- [41] Az indítványozók szerint a jogalkotó az oltást felvett és az oltási programban részt nem vett személyeket különböztette meg egymástól. Ez azonban kizárólag az R. 12. §-át vizsgálva, azt az R. rendszeréből kiragadva igaz. Az R. 12. §-a maga is utal arra, hogy a szolgálati juttatásból való kizárásnak az 5. § (1) bekezdésében foglaltakon túlmenő esetét tartalmazza. Az 5. § (1) bekezdése pedig a szolgálati juttatásból való kizárás számos más esetkörét sorolja fel, amelyeknek közös eleme, hogy az azokban felsoroltak munkájára a jövőben a munkáltató nem számíthat lemondási, felmondási idő töltése, szolgálati jogviszony szünetelése, mérlegelési jogkörben elrendelt illetmény nélküli szabadság töltése, vagy senior állományba tartozás miatt.

- [42] Az R. 12. §-ának a jogszabály egészével együttes rendszertani értelmezése alapján megállapítható, hogy nem az oltottak és oltás felvételét elmulasztók közti megkülönböztetés a releváns, hiszen oltást felvett személy is eleshet a szolgálati juttatásra való jogosultságtól, ha más – az R. 5. § (1) bekezdésében felsorolt – okból 2021. december 31-én nem tartozik az aktív állományba. Az alapján tett különbséget a jogalkotó a hivatásos szolgálatot ellátó személyek között, hogy – bizonyos egyéb feltételek fennállása mellett – aktív állományba tartoztak-e 2021. december 31. napján. E tekintetben az – akár az oltás felvételének elutasítása miatt, akár más okból – illetmény nélküli szabadságukat töltő hivatásos szolgálatot ellátó személyek nem képeznek homogén csoportot azokkal, akik aktív állományban álltak.
- [43] Az Alkotmánybíróság már többször kifejtette, hogy „nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. Az egyenlőség követelménye a jog általi egyenlőként való kezelésre irányuló alkotmányos elv, amely az azonos (homogén) szabályozási körbe vont jogalanyoknak a jogokból való egyenlő részesedését védi. Ez tehát azt jelenti, hogy abban az esetben minősül alaptörvény-ellenesnek a megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne” (legutóbb lásd: Abh2., Indokolás [19]). Amennyiben tehát különböző helyzetben lévő személyeket, csoportokat kezel eltérően a jogalkotó, a támadott szabályozás diszkriminatív jellege nem állapítható meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján.
- [44] 3. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította, mert megállapította, hogy az R. indítványozók által sérelmezett azon rendelkezése, amely kizárja a szolgálati juttatásra jogosultak köréből, azon hivatásos szolgálatot ellátó személyeket, akiknek részére a munkáltatója azért rendelt el illetmény nélküli szabadságot, mert nem vették fel a koronavírus elleni védőoltást, nem tekinthető indokolatlan, és ezáltal önkényes megkülönböztetésnek.

Budapest, 2022. június 13.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/391/2022.

• • •