

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3265/2018. (VII. 20.) 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 honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet 61/A. §-a és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek személyi állományának kártalanításáról szóló 457/2016. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet 1.) 61/A. §-a és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek személyi állományának kártalanításáról szóló 457/2016. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet 2.) 1. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.
- [2] Az indítványozók a Honvéd Önkéntes Kölcsönös Kiegészítő Egészségbiztosító Pénztár (a továbbiakban: HEP) korábbi tagjai. A HEP a 2012. októberétől a BRB BUDA Regionális Bank Zrt.-nél (a továbbiakban: BRB) vezetett számlát, illetve tartotta vagyonát. A HEP 2015. február 24-én megbízást adott a BRB-nek teljes pénzállománya egy másik pénzintézethez való átutalása céljából. Az átutalás nem teljesült, mivel a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) ugyanazon napon felügyeleti biztosokat rendelt ki a Buda-Cash Brókerház Zrt.-hez, illetve a BRB-hez. Az MNB 2015. márciusában visszavonta a HEP számlavezető bankjának – a BRB-nek – a működési engedélyét, majd rövid időn belül a Fővárosi Törvényszék elrendelte annak felszámolását. A HEP bejelentette a BRB felszámolója felé hitelezői igényét, azonban a felszámoló arról tájékoztatta a HEP-et, hogy a felszámolási eljárás során igényének megtérülése nem várható. Az MNB H-JÉ-IV-9/2015., valamint H-JÉ-IV-31/2015. számú határozataival, felügyeleti jogkörében eljárva – többek között – a fedezeti alap terhére kifizetési tilalmat, illetve elhatárolási kötelezettséget rendelt el. Az indítványozók kifejtik, hogy az MNB határozatai következtében a HEP a tagok egyéni számláin a nem teljesült átutalás arányos részét elkülönítette, amivel azonban ők nem rendelkezhetek. A HEP az elkülönített összeget 2015. decemberében törölte a tagok egyéni számláiról, amelynek következtében veszteség érte őket.
- [3] A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényt (a továbbiakban: Hvt.) a 22. § (4) bekezdésével, illetve a 81. § (1) bekezdés) pontjával egészítette ki a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CXXXIII. törvény 2. §-a, illetve a 10. § (2) bekezdése. A Hvt. új rendelkezései értelmében a honvédelemért felelős miniszter – kormányrendeletben meghatározott esetekben – gondoskodik a Honvédség személyi állományának kártalanításáról,

amennyiben a jogszerűen okozott vagyoni kár legalább részben a személyi állomány Honvédséggel fennálló foglalkoztatási jogviszonyával függ össze. A kártalanítás módjára és mértékére a kártérítésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy az általános kártérítés és a sérelemdíj szabályai nem alkalmazhatóak. Felhatalmazást kapott a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a Honvédség személyi állományának kártalanítására vonatkozó esetköröket, valamint a kártalanítással kapcsolatos további feladatokat. A rendelkezések 2017. január 1-jén léptek hatályba.

- [4] Ezzel egyidejűleg, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CLIX. törvény 1. § (3) és (4) bekezdései a 255/A. §-sal, illetve a 340. § 18. pontjával egészítette ki a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvényt (a továbbiakban: Hszt.). A Hszt. új rendelkezései értelmében a miniszter – kormányrendeletben meghatározott esetekben – gondoskodik a rendvédelmi szerv személyi állományának kártalanításáról, amennyiben a jogszerűen okozott vagyoni kár legalább részben a személyi állomány rendvédelmi szervvel fennálló foglalkoztatási jogviszonyával függ össze. A kártalanítás módjára és mértékére a kártérítésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy az általános kártérítés és a sérelemdíj szabályai nem alkalmazhatóak. Felhatalmazást kapott a Kormány, hogy rendeletben meghatározza a személyi állomány kártalanítására vonatkozó esetköröket, valamint a kártalanítással kapcsolatos további feladatokat. Az új rendelkezések szintén 2017. január 1-jén léptek hatályba.
- [5] A Hvt. és a Hsztv. felhatalmazó rendelkezései [Hvt. 81. § (1) bekezdés s) pont, illetve Hsztv. 340. § 18. pont] alapján a Kormány a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény végrehajtásáról szóló 113/1994. (VIII. 31.) Korm. rendelet, továbbá a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet módosításáról szóló 489/2016. (XII. 28.) Korm. rendelet 17. §-ával megállapította a Korm. rendelet 1. – alkotmányjogi panasszal – támadott 61/A. §-át, illetve a Korm. rendelet 2.-öt (azon belül is annak az alkotmányjogi panasszal támadott 1. §-át).
- [6] A Korm. rendelet 1. szerint a Hvt. 22. § (4) bekezdése alapján a Honvédelmi Minisztérium kártalanítást nyújt a Honvédség személyi állományának azon tagja számára, aki esetében a következő feltételek együttesen teljesülnek:
- a) 2015. március 5-én a HEP tagja volt,
 - b) az a) pontban megjelölt napon a HEP-nél vezetett tagi egyéni számlája egyenlegének terhére hitelezési veszteség került követelésként elhatárolásra, majd azt 2015. december 31-én a pénztár a követelés értékvesztéseként elszámolta, és
 - c) az a) pontban megjelölt napon és 2017. február 1-jén hivatásos vagy szerződéses állományú katonaként, önkéntes tartalékos katonaként, a Honvédségnél kormányzati szolgálati jogviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban vagy munkavállalóként foglalkoztatásban állt, vagy e jogviszonya az a) pontban megjelölt napot követően, de 2017. február 1-jét megelőzően szűnt meg.
- [7] A c) pont szerinti feltétel az önkéntes tartalékos szolgálati viszonyban állók esetében abban az esetben teljesül, ha az a) pontban megjelölt nap és a kártalanítási igény benyújtásának napja között az önkéntes tartalékos katonára legalább egy nap tényleges szolgálatot teljesített. A jogosultakat megillető kártalanítás összege megegyezik a hitelezési veszteséggel elhatárolt és értékvesztésként elszámolt követeléssel.
- [8] A Korm. rendelet 2. támadott rendelkezése értelmében a Hszt. 255/A. §-a alapján a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv kártalanítást nyújt a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv személyi állománya azon tagja számára, aki esetében a következő feltételek együttesen teljesülnek:
- a) 2015. március 5-én a HEP tagja volt,
 - b) az a) pontban megjelölt napon a HEP-nél vezetett tagi egyéni számlája egyenlegének terhére hitelezési veszteség került követelésként elhatárolásra, majd azt 2015. december 31-én a pénztár a követelés értékvesztéseként elszámolta, feltéve, hogy a követelése más módon nem térült meg, valamint
 - c) az a) pontban megjelölt napon és e rendelet hatálybalépésének napján a rendvédelmi feladatokat ellátó szervvel foglalkoztatási jogviszonyban állt, vagy jogviszonya az a) pontban megjelölt napot követően, de e rendelet hatálybalépése előtt szűnt meg.
- [9] A jogosultat megillető kártalanítás összege megegyezik a hitelezési veszteséggel elhatárolt és értékvesztésként elszámolt, más módon meg nem térült követeléssel.

- [10] 2. Az indítványozók többek között a 32/2015. (XI. 19.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), indokolásának [41] és [52] bekezdéseire hivatkozással kifejtik, hogy érintettségük a támadott rendelkezésekkel összefüggésben megállapítható. Álláspontjuk szerint a HEP korábbi ügyfelei homogén csoportot képeznek, akik közül kizárólag a honvédelmi és rendvédelmi foglalkoztatottak részesülhetnek kompenzációban. Hangsúlyozzák, hogy érintettségüket a szabályozás diszkriminatív jellege alapozza meg.
- [11] Az indítványozók szerint a szabályozás szerinti kompenzáció *ex gratia* juttatásnak minősül, amelynek kialakítása során a jogalkotó nem tehet olyan különbséget összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között, amelynek nincs objektíve indokolható oka, mérlegelése nem lehet önkényes. Az indítványozók az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény egyes rendelkezéseire hivatkozással ismertetik az egészségpénztárak működését, kiemelve, hogy az egészségpénztár a szolgáltatásait az egyéni számla megterhelésével teljesíti. Az egyéni számlák rendszere egy nyilvántartási rendszer, amely a pénztártagoknak az egészségpénztárral szemben fennálló követeléseit tartja nyilván. Az egyéni számla szerint nyilvántartott egészségpénztári tagi kötelezettségekre – a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXVII. törvény 212. § (1) bekezdésére, illetve a 213. § (1) bekezdés d) pontjára, a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény 210. § (1) bekezdésére, valamint a 215. § (1) bekezdés e) pontjára figyelemmel – semmilyen garancia nem vonatkozik, ezért a támadott rendelkezésekből következő juttatás egyértelműen méltányossági alapú. A HEP eredetileg zárt pénztárként jött létre, de a későbbiekben önkéntesen szerveződő nyílt pénztárrá alakult, amelyhez bárki – szabad elhatározásából – csatlakozhatott. Az átalakulást követően a tagok jogai és kötelezettségei megegyeztek. Mindezekre tekintettel a korábbi HEP tagok egységes, homogén csoportot alkotnak. Az indítványozók szerint a jogalkotó önkényesen – és rájuk nézve méltánytalanul – emelte ki a támadott kormányrendelettel érintetteket, ezért a támadott rendelkezések sértik az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

II.

- [12] Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„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, szülei vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

- [13] Az alkotmányjogi panaszban támadott jogszabályi rendelkezések:

- [14] A Korm. rendelet 1.:

„61/A. § (1) A Hvt. 22. § (4) bekezdése alapján a Honvédelmi Minisztérium kártalanítást nyújt a Honvédség személyi állományának azon tagja számára, aki esetében a következő feltételek együttesen teljesülnek:

a) 2015. március 5-én a Honvéd Egészségpénztár tagja volt,

b) az a) pontban megjelölt napon a Honvéd Egészségpénztárnál vezetett tagi egyéni számlája egyenlegének terhére hitelezési veszteség került követelésként elhatárolásra, majd azt 2015. december 31-én a pénztár a követelés értékvesztéseként elszámolta, és

c) az a) pontban megjelölt napon és 2017. február 1-jén hivatásos vagy szerződéses állományú katonaként, önkéntes tartalékos katonaként, a Honvédségnél kormányzati szolgálati jogviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban vagy munkavállalóként foglalkoztatásban állt, vagy e jogviszonya az a) pontban megjelölt napot követően, de 2017. február 1-jét megelőzően szűnt meg.

(2) Az (1) bekezdés c) pontja szerinti feltétel az önkéntes tartalékos szolgálati viszonyban állók esetében abban az esetben teljesül, ha az (1) bekezdés a) pontjában megjelölt nap és a kártalanítási igény benyújtásának napja között az önkéntes tartalékos katona legalább egy nap tényleges szolgálatot teljesített.

(3) Az (1) és (2) bekezdés alapján jogosultat (ezen alcím alkalmazásában a továbbiakban: jogosult) megillető kártalanítás összege megegyezik a hitelezési veszteségként elhatárolt és értékvesztésként elszámolt követeléssel.”

[15] A Korm. rendelet 1. jelenleg hatályos 61/A. § (1) bekezdése:

„61/A. § (1) A Hvt. 22. § (4) bekezdése alapján a minisztérium kártalanítást nyújt a Honvédség személyi állományának azon tagja számára, aki esetében a következő feltételek együttesen teljesülnek:”

[16] A Korm. rendelet 2.:

„1. § (1) A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 255/A. §-a alapján a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv kártalanítást nyújt a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv személyi állománya azon tagja számára, aki esetében a következő feltételek együttesen teljesülnek:

a) 2015. március 5-én a HEP tagja volt,

b) az a) pontban megjelölt napon a HEP-nél vezetett tagi egyéni számlája egyenlegének terhére hitelezési veszteség került követelésként elhatárolásra, majd azt 2015. december 31-én a pénztár a követelés értékvesztéseként elszámolta, feltéve, hogy a követelése más módon nem térült meg, valamint

c) az a) pontban megjelölt napon és e rendelet hatálybalépésének napján a rendvédelmi feladatokat ellátó szervvel foglalkoztatási jogviszonyban állt, vagy jogviszonya az a) pontban megjelölt napot követően, de e rendelet hatálybalépése előtt szűnt meg (a továbbiakban együtt: jogosult).

(2) A jogosultat az (1) bekezdés alapján megillető kártalanítás összege megegyezik a hitelezési veszteségként elhatárolt és értékvesztésként elszámolt, más módon meg nem térült követeléssel.”

III.

[17] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[18] Az Alkotmánybíróság tanácsa 2018. január 16-ai ülésén az alkotmányjogi panaszt befogadta.

[19] Az Alkotmánybíróság tanácsa megállapította, hogy az ügyben több törvényi felhatalmazás alapján több kormányrendelet, azonos feltételek mellett rendelkezik a HEP korábbi – de nem valamennyi – olyan tagja kártalanítási jogalapjának megállapításáról, akik a HEP működésével összefüggésben veszteséget szenvedtek el. A szabályozási környezetből megállapítható, hogy a kormányrendeletek szerinti juttatás *ex gratia* jellegű, a honvédelmi és rendvédelmi foglalkoztatottaknak a HEP tevékenységével összefüggésben elszenvedett veszteségét – amelynek összege megegyezik a hitelezési veszteségként elhatárolt és értékvesztésként elszámolt, más módon meg nem térült követeléssel – a minisztérium és a rendvédelmi szerv saját gazdálkodása körében nyújtja, tehát költségvetési forrásból. Az Alkotmánybíróság tanácsa az Abtv. 29. §-a szerinti alkotmányos jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy az indítványozóknak az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított joga sérelt-e az *ex gratia* jellegű kártalanítás jogalapját megteremtő, az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályi rendelkezések hatályosulásával, ezért az alkotmányjogi panaszt befogadta.

[20] A Korm. rendelet 1. 61/A. § (1) bekezdését – 2017. szeptember 21-ei hatálybalépéssel – módosította a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet módosításáról szóló 273/2017. (IX. 20.) Korm. rendelet 12. §-a. A módosítás következtében a korábbi 61/A. § (1) bekezdésében szereplő „Honvédelmi Minisztérium” helyébe „minisztérium” szövegrész került. A módosítás tartalmilag nem változtatott a támadott rendelkezésen, ezért az Alkotmánybíróság sürgősen látta az indítványozók hiánypótlásra történő felhívását.

IV.

[21] 1. Az indítványozók tartalmilag az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkoztak.

[22] Az Alkotmánybíróság számos esetben értelmezte az Alaptörvény hivatkozott rendelkezését és következetes gyakorlatot követ annak alkalmazása vonatkozásában. A Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló törvény alkotmányossága tárgyában hozott Abh., Indokolás [79] bekezdése kimondta, hogy az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése mint általános jogegyenlőségi norma „a jogrend valamennyi szabálya tekintetében azért biztosítja az egyenlő kezelés követelményét, mert az egyenlőség végső alapja az egyenlő méltóság”. A hátrányos megkülönböztetés megvalósulhat akkor, ha „az azonos szabályozási

koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik” {23/2013. AB (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [87]}, vagy azt „a homogén csoportba tartozó jogalany is állíthatja, akire az adott jogszabály hatálya csak közvetve terjed ki. Alaptörvény-ellenes diszkrimináció ugyanis azáltal is megvalósulhat, hogy a jogalkotó meghatározott személyeket – kifejezett rendelkezéssel vagy hallgatással – kizár egy adott jogszabály alkalmazásából (a jogszabály által nyújtott előnyökből)” (Abh. Indokolás [52] bekezdése). Az Abh. Indokolás [80] bekezdése értelmében „[a] megkülönböztetés alkotmányosságának a vizsgálatkor alapvetően abból kell kiindulni, hogy »a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden különbségtétel tilos, hanem azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie« [...] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatti alaptörvény-ellenesség akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos – homogén – csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz különbséget, és a különbségtétel nem igazolható: az eltérő szabályozásnak nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes”. Az Alkotmánybíróságnak ezen értelmezését több döntése is megerősítette, például: 23/2016. AB határozat, Indokolás [99], 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [50], 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [32]. Az Alkotmánybíróság tehát észszerűségi tesztet folytat le annak megállapítása érdekében, hogy a kérdéses jogszabályi rendelkezés – amennyiben egy homogén csoporton belül hátrányos megkülönböztetést eredményez – megfelel-e az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének.

- [23] 2. A támadott kormányrendeletekkel érintett jogszabályi környezet a következő konstrukciót hozta létre. A Hvt. és a Hszt. felhatalmazást adott a Kormánynak, hogy rendeletben állapítsa meg a Honvédség, illetve a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek személyi állományának kártalanítására vonatkozó esetköröket, valamint a kártalanítással kapcsolatos további feladatokat. A támadott kormányrendeletekben azonos, hogy kártalanítási jogalapot teremtenek a hivatásos vagy szerződéses állományú katonaként, önkéntes tartalékos katonaként, a Honvédségnél kormányzati szolgálati jogviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban vagy munkavállalóként foglalkoztatásban állt (vagy álló), illetve a rendvédelmi feladatokat ellátó szervvel foglalkoztatási jogviszonyban állt (vagy álló) azon személyeknek, akik 2015. március 5-én a HEP tagjai voltak és ugyanezen napon a HEP-nél vezetett tagi egyéni számlájuk egyenlegének terhére hitelezési veszteség került követelésként elhatárolásra, majd azt 2015. december 31-én a HEP a követelés értékvesztéseként elszámolta. A kormányrendeletek meghatározzák, hogy a kártalanítást a minisztérium és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek nyújtják. A kártalanításról a Hvt. 22. § (4) bekezdése értelmében a honvédelemért felelős miniszter, illetve a Hsztv. 255/A. §-a szerint a miniszter gondoskodik. A honvédelmi miniszter a kártalanítással összefüggésben a Magyar Honvédség személyi állományának kártalanításáról szóló 2/2017. (I. 31.) HM utasítást adta ki.
- [24] Az Alkotmánybíróság tanácsa megállapította, hogy a támadott rendelkezések költségvetési forrásból *ex gratia* jelleggel nyújtanak kompenzációt egy egészségpénztár korábbi tagjainak, akik annak működésével összefüggésben anyagi hátrányt szenvedtek. Az Alkotmánybíróság éppen egyes pénzügyi intézményeknek a társadalom szélesebb körét hátrányosan érintő tevékenységére adott jogalkotói megoldásokkal összefüggésben foglalkozott az úgynevezett *ex gratia* jellegű juttatások alkotmányos megítélésével (lásd: 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [32] bekezdése, 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [22] bekezdése, 3147/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [32], 23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [86], 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás [24]). Az Abh., Indokolás [77] bekezdése – az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének értelmezésével összhangban – összefoglalta, hogy: „[a]z *ex gratia* jellegű megoldások jellemzője, hogy a jogalkotó nem jogi igényeket elégít ki, nem eleve jogosultakat különböztet meg, hanem méltányosságból juttat javakat [...]. Mivel nincs senkinek joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön [...] következésképp a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében. A megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. [...] Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek. [...] Ez azt jelenti, hogy bár *ex gratia* jellegű kedvezményre senkinek nincs alanyi joga, ha a jogalkotó – mérlegelés alapján – az ilyen jellegű megoldások alkalmazása mellett dönt, a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatók meg önkényes módon”.

- [25] 3. Az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy az indítványozók által támadott jogszabályi rendelkezések homogén csoportot érintenek-e, azon belül hátrányos megkülönböztetést eredményeznek-e és amennyiben igen, a megkülönböztetésnek van-e észszerű, kellő alkotmányos indokkal igazolható alapja.
- [26] 3.1. Az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: Öpt.) 2. § (2) bekezdés a) pontja szerint az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár (a továbbiakban: pénztár) – így HEP is –, egy, a természetes személyek által a függetlenség, kölcsönösség, a szolidaritás és az önkéntesség elve alapján létrehozott, társadalombiztosítási ellátásokat kiegészítő, pótló, illetve ezeket helyettesítő szolgáltatásokat, továbbá az egészség védelmét elősegítő ellátásokat szervező és finanszírozó társulás. A pénztár szolgáltatásait rendszeres tagdíjbefizetésekből, egyéni számlavezetés alapján szervezi, finanszírozza, illetve nyújtja. A pénztártevékenységhez kapcsolódó gazdálkodási és felelősségi szabályokat és jogosultságokat az Öpt. szabályozza. A (3) bekezdés j) és k) pontjai elhatárolják a nyílt és a zárt módon működő pénztárakat, az előbbiek esetén a tagok köre nem korlátozott, míg utóbbiak esetében a pénztár lehetséges tagjainak körét alapszabályában meghatározza a munkahely vagy szakmai, érdekképviseleti, illetve más, a pénztár alapításakor már meglévő szerveződési elv alapján. A pénztártagok közösen teremtik meg a szolgáltatások fedezetét. A pénztárak szolgáltatásaira jogosultakat az igénybevétel szempontjából azonos jogok illetik meg. Minden pénztártag egyben tulajdonosa is a pénztárnak. Az önkéntesség értelmében pedig a pénztárakat a természetes személyek szabad akaratukból hozhatják létre, ahhoz alapszabályának rendelkezései szerint csatlakozhatnak, illetve léphetnek ki.
- [27] Az indítványozók érvelésével egyezően – az indítványozók érintettségének igazoltságára tekintettel, vagyis, hogy ők nem, mint Honvédségi, vagy mint rendvédelmi foglalkoztatottként csatlakoztak a HEP-hez – a HEP alapszabályának vizsgálata nélkül megállapítható, hogy a HEP egy nyíltan működő pénztár volt, vagyis ahhoz – az Öpt. 11. § (1) bekezdésére tekintettel – bármely 16. életévét betöltött természetes személy csatlakozhatott (illetve abból szabad akaratuk szerint kiléphetett). Maguk az indítványozók is hivatkoznak rá, hogy – a szabad csatlakozás elvét fenntartva – csupán a Hszt. 258. § (4) bekezdése mondja ki, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálat hivatásos állománya tekintetében a polgári nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója határozza meg, hogy a hivatásos állomány tagja melyik magánnyugdíjpénztárhoz, önkéntes nyugdíjpénztárhoz vagy önkéntes egészségpénztárhoz csatlakozhat. Ugyanakkor ez a rendelkezés sem befolyásolta a HEP nyílt működését és mindezekből következően a tagok – függetlenül jövedelemszerző jogviszonyuktól – jogainak egyenlőségét. Összességében megállapítható tehát, hogy a HEP valamennyi tagját – az Öpt.-nek a tagsági jogviszonyra vonatkozó rendelkezéseire tekintettel, kivételszabály hiányában – érintette a HEP működésének negatív alakulása. Más szavakkal: az indítványozók érvelésével egyezően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a HEP korábbi tagjai a HEP működését érintő és az alkotmányjogi panasszal támadott szabályozás szempontjából homogén csoportot képeznek.
- [28] 3.2. A Korm. rendelet 1. és a Korm. rendelet 2. támadott rendelkezései megállapítják, hogy a Honvédség személyi állományának azon tagja, és a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv személyi állományának azon tagja, aki egy meghatározott időpontban (2015. március 5-én) a HEP tagja volt, a megjelölt napon a HEP-nél vezetett tagi egyéni számlája egyenlegének terhére hitelezési veszteség került követelésként elhatárolásra, majd azt 2015. december 31-én a pénztár a követelés értékvesztéseként elszámolta, továbbá aki a megjelölt napon és 2017. február 1-jén hivatásos vagy szerződéses állományú katonaként, önkéntes tartalékos katonaként, a Honvédségnél kormányzati szolgálati jogviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban vagy munkavállalóként foglalkoztatásban állt, vagy e jogviszonya a megjelölt napot követően, de 2017. február 1-jét megelőzően szűnt meg, illetve a megjelölt napon és Korm. rendelet 2. hatálybalépésének napján (2017. január 1.) a rendvédelmi feladatokat ellátó szervvel foglalkoztatási jogviszonyban állt, vagy jogviszonya a pontban megjelölt napot követően, de a Korm. rendelet 2. hatálybalépése előtt szűnt meg, az erre a kormányrendeletek által meghatározott minisztériumoktól a HEP hitelezési veszteségeként elhatárolt és értékvesztésként elszámolt követeléssel megegyező mértékű kártalanításra jogosult. A támadott szabályozásból megállapítható, hogy a kormányrendeletek a HEP korábbi tagjainak homogén csoportján belül két meghatározott személyi körnek *ex gratia* jelleggel, költségvetési (minisztériumi) forrásból előnyt biztosít. Megállapítható tehát, hogy a támadott rendelkezések éppen azért valósítanak meg az indítványozók vonatkozásában megkülönböztetést, mert nem vonják be őket hatályuk alá, vagyis az ő vonatkozásukban – a rendeletekben meghatározott, de az indítványozókkal korábban azonos jogokkal és kötelezettségekkel bíró tagoktól eltérően – nem rendezik a HEP tagsági jogviszonyukkal összefüggésben elszenvedett anyagi veszteségüket.

- [29] 3.3. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia – figyelemmel az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének értelmezési tartományára és az *ex gratia* jellegű, előnyt biztosító jogalkotói megoldások alkotmányos megítélésre –, hogy a támadott rendelkezések által megvalósított megkülönböztetés önkényes-e, vagy annak van észszerű, kellő alkotmányos indokkal alátámasztható alapja.
- [30] Először is megállapítható, hogy a kormányrendeletek a Honvédség, és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek személyi állományának csak egy meghatározott időintervallumban foglalkoztatott tagjait részesítik előnyben. Másodsor, a támadott kormányrendeletekre adott törvényi felhatalmazás [Hvt. 22. § (4) bekezdése, illetve a Hszt. 255/A. §-a] értelmében a miniszter – kormányrendeletben meghatározott esetekben – gondoskodik a Honvédség, illetve a rendvédelmi szerv személyi állományának kártalanításáról, amennyiben a jogszerűen okozott vagyoni kár legalább részben a személyi állomány Honvédséggel, vagy rendvédelmi szervvel fennálló foglalkoztatási jogviszonyával függ össze. Az indítványozók érvelésével szemben – miszerint a HEP tagság nem tekinthető e személyek foglalkoztatási jogviszonyával összefüggőnek – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotó (jelen esetben a törvényi rendelkezések által felhatalmazott Kormány) hatáskörébe tartozik annak megítélése, hogy az általa irányított szervezetek nyújtható *ex gratia* jellegű juttatások igénybevételének milyen feltételeket szab. Különösen igaz ezen állítás, ha a felhatalmazást figyelembe véve megállapítható, hogy a juttatások fedezetét a kormányrendeletek szövegezése alapján a Kormány, illetve az érintett minisztériumok számára rendelkezésre álló költségvetési keretek között kell biztosítani.
- [31] Az Alaptörvény 45. cikk (1) és (3) bekezdése értelmében a Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése. A Magyar Honvédség közreműködik továbbá a katasztrófák megelőzésében, következményeik elhárításában és felszámolásában. Az Alaptörvény 46. cikk (1) és (3) bekezdése alapján a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata pedig Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. A Hszt. 1. § (1) bekezdése szerint ugyanakkor rendvédelmi szervek: az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv; a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv; a terrorizmust elhárító szerv; a hivatásos katasztrófavédelmi szerv; a büntetés-végrehajtási szervezet; az Országgyűlési Őrség; a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok; valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal. A Hszt. preambuluma szerint „Magyarország a rendvédelmi feladatokat ellátó szervektől alkotmányos kötelezettségeik teljesítését, Magyarország függetlenségének, törvényes rendje fenntartásának, a lakosság és az ország anyagi javai védelmének a jogszabályok keretei között hatékony és a köz érdekének megfelelő ellátását várja el. E kötelezettségek teljesítése a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományától magas szintű szakmai ismereteket követel meg, valamint megköveteli a törvények és más jogszabályok feltétlen tiszteletét, a kötelezettségek pártatlan és etikus teljesítését, a hivatással járó kötelezettségek vállalását, a Magyarország iránti tántoríthatatlan hűséget és bátor helytállást. A hivatásos szolgálati jogviszony különleges közszolgálati jogviszony”. Az Alaptörvény és a Hszt. hivatkozott rendelkezéseit figyelembe véve megállapítható, hogy a kormányrendeletekkel *ex gratia* jelleggel előnyben részesített Honvédség, illetve a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv személyi állománya kiemelten fontos, a magyar államiságot garantáló alkotmányos feladatokat látnak el. Ezen alkotmányos feladatokat ellátó személyeknek egy adott költségvetési keretből történő előnyben részesítése, a szolgálati viszonyukkal megszerzett járandóságuk önhibájukon kívüli elvesztésének *ex gratia* jellegű kompenzációja különösen fontos feladataik ellátásának elősegítését szolgálja. Mindezek pedig a támadott kormányrendeletekkel megvalósított, az indítványozók számára hátrányos megkülönböztetés észszerű, kellő alkotmányos súlyú indokainak tekinthetőek, vagyis a kormányrendeletek általi diszkrimináció nem tekinthető önkényesnek.
- [32] 4. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Korm. rendelet 1. és a Korm. rendelet 2. támadott rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2018. július 10.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1422/2017.

• • •