

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3431/2022. (X. 21.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s 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 5. § (1) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [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 egy magánszemély terjesztette elő, aki a rendőrség hivatásos állományú tagjaként teljesített szolgálatot 2008. április 1-je óta. 2021. november 2-án lemondott a szolgálati jogviszonyról, 2021. november 3-a óta állt lemondás hatálya alatt. 2021. december 31-én még fennállt a hivatásos szolgálati viszonya, aznap az éves rendes szabadságát töltötte. A hivatásos szolgálati viszonya 2021. december 31-ei hatállyal szűnt meg.
- [3] Az indítványozó a 2022. január 26. napján érkezett alkotmányjogi panaszában 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.) 5. § (1) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte arra hivatkozva, hogy az sérti az Alaptörvény II. cikkében meghatározott emberi méltósághoz való jogát, valamint a XV. cikk (2) bekezdésében meghatározott diszkrimináció tilalmát.
- [4] Az alkotmányjogi panasz szerint az R. e szabályában rögzített, a lemondási idő töltéséhez fűzött joghátrány – az R. személyi hatálya alá tartozó személyek szolgálati juttatástól történő megfosztása – azért ellentétes az Alaptörvény II. cikkével, mivel az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az emberi méltósághoz. Az egyenlő bánásmód sérelme az emberi méltóság megsértését eredményezi. A 9/1990. (IV. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkiket egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni”. A sérelmezett jogszabály továbbá azért ellentétes Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, mivel a szolgálati juttatásra való jogosultságból hátrányos megkülönböztetés alapján zár ki. A szolgálati juttatásra való jogosultság alapja a hivatásos viszony fennállása 2021. december 31. napján. Aki az említett napon lemondás hatálya alatt állt, a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miatt nem részesült a szolgálati juttatásban. A szabályozás lényege szerint a múltban történő tevékenység elismeréséből azért zár ki a jogalkotó, mivel a jövőben nem áll fenn a hivatásos szolgálati viszony. Ha más módon – áthelyezés, közös megegyezés – szűnik meg a hivatásos szolgálati viszony, az érintett személy jogosult a szolgálati juttatásra.
- [5] Az alaptörvény-ellenes megkülönböztetéssel kapcsolatban az összehasonlító személyi kör a hivatásos viszonyban állók, illetve a hivatásos viszony megszűnése hatálya alatt állók (lemondás hatálya alatt álló, áthelyezés hatálya alatt álló stb.). A hivatásos szolgálati viszony megszűnésének fajtái alapján történő differenciálás a szolgálati juttatást illetően hátrányos megkülönböztetésnek minősül, ugyanis a hivatásos állomány egy csoportját hátrányosan érinti. Az emberi méltóság, illetve az egyenlő bánásmóddhoz való jog – mint alapjog – sérelme fennáll, ugyanis a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos a hivatásos viszonyban álló személyek szolgálati juttatáshoz – illetményhez – való joga. A szabályozás leegyszerűsítve ahhoz hasonlítható, mintha azért zárt volna ki valakit a szolgálati juttatásból a jogalkotó, mert a hivatásos viszonyban álló személy 2021. december 31-én szabadságát töltötte. A panasz szerint „a hivatásos szolgálati viszony megszűnésének fajtái alapján történő differenciálás a szolgálati juttatást illetően hátrányos megkülönböztetésnek minősül, ugyanis a hivatásos állomány egy csoportját hátrányosan érinti. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés,

hogy a hivatásos szolgálati viszonyhoz kötött, elismerésként adott szolgálati juttatás körében lehet-e hátrányos megkülönböztetést alkalmazni, megszegni az egyenlő bánásmód követelményét a szolgálati viszony megszűnése alapján. A szolgálati juttatásból történő kizárás a fentiek alapján az emberi méltóság megsértésére alkalmas.”

- [6] 2. A támadott szabályozás az alábbiak szerint foglalható össze.
- [7] 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.
- [8] 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) Magyarország 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 megállapítására 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.
- [9] 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 szenior állomány tagja, valamint az a szerződéses állományú katona, aki egyoldalú szerződésbontása esetén lemondási idejét tölti.
- [10] 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 szolgálattaljesítés elismerése a célja, 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.”
- [11] A beadvány utal arra, hogy „a IV/1121/2020. számú alkotmányjogi panasz (rendvédelmi szerv tagjának egyszeri juttatása) ügyében hozott 3073/2021. (III. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította a rendvédelmi szerv tagja egyszeri juttatásának *ex gratia* jellegét, amely alapján az Alaptörvényből nem vezethető le az ilyen egyszeri juttatásokra, mint igényjogosultságra vonatkozatható alkotmányos alanyi jog”. A beadvány szerint az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. indítványozó által sérelmezett azon rendelkezése, amely értelmében az egyszeri fegyveres testületi juttatásban nem részesülhetett, aki a kifizetés hónapjának első napján illetményre, illetve távolléti díjra nem volt jogosult, nem tekinthető indokolatlan, és ezáltal önkényes megkülönböztetésnek, így az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének az indítványozó által vélelmezett sérelme nem valósult meg.
- [12] 4. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés kimondja, hogy a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [13] 4.1. 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 (2022. január 26-án) érkezett, ezért a hivatkozott törvényi feltételnek a panasz megfelel.

- [14] 4.2. 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 az indítványozó alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól.
- [15] 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 5. § (1) bekezdés a) pontja az indítványozó jogát érinti, mivel a szolgálati jogosultságból való kizárás egy, nagyságrendileg félévi jövedelem mértékével megegyező juttatástól való elesés számára hátrányt jelent.
- [16] Az indítványozó az érintettségét alátámasztó dokumentumként mellékelte az Országos rendőr-főkapitány 29000-170/6551/2021.fmi. számú parancsát a szolgálati viszony megszüntetésével kapcsolatban.
- [17] 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]].
- [18] Az R. 3. § (2) bekezdése értelmében „[a] szolgálati juttatásra jogosultságról és annak összegéről a munkáltatói jogkör gyakorló munkáltatói intézkedést ad ki”. Habár ezzel az intézkedéssel szemben szolgálati panaszt lehet benyújtani, az R. 5. § (1) bekezdés a) pontja eltérést nem engedő módon zárja ki a szolgálati juttatásra jogosultak köréből azt, aki lemondási idejét tölti. 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]].
- [19] Az R. egy másik, hasonló hatású rendelkezése, a 12. §-a vizsgálatkor ugyanígy döntött az érintettségéről az Alkotmánybíróság a 3296/2022. (VI. 24.) AB határozattal befejezett ügyben (Indokolás [18]–[22]).
- [20] 4.3. 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]].
- [21] A panasz szerint az R. 5. § (1) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenes az emberi méltóság, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése miatt, a támadott jogszabályi rendelkezés az Alaptörvény II. cikkébe, illetve a XV. cikk (2) bekezdésébe ütközik.
- [22] Az alkotmányjogi panasz idézi a 3206/2014. (VII. 21.) AB határozatot: „az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkriminációtilalom csak olyan élethelyzeteket ölelhet át, amelyekben az emberek önazonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatti előítéllettel, vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe.” Megállapítja, hogy a fentiek alapján az „egyéb helyzetnek” két fő fogalmi kritériuma van: *i)* az tartozzon az egyén személyisége lényegi vonásához, és *ii)* az egyént egy sérülékeny társadalmi csoporthoz kapcsolja. Álláspontja szerint az egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetés esetében fennáll, hiszen a személyisége lényegi vonásához tartozik, hogy több mint 13 év után megszüntette a hivatásos szolgálati jogviszonyt; mivel lemondással szűnt meg a jogviszony, a sérelmezett jogszabály stigmatizálta, kizárólag azért zárta ki a korábbi tevékenység elismeréséért adott szolgálati juttatásra való jogosultságból, mivel korábban beadta a lemondását. A sérülékeny társadalmi csoporthoz kapcsolást illetően a panasz szerint kijelenthető, hogy a lemondás hatálya alatt állók képezik a sérülékeny társadalmi csoportot, melynek az indítványozó is tagja. Ezzel az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése tekintetében az indítványozó az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szempontjából megfelelő indokolást adott elő arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.

- [23] Habár az ún. fegyverpénz juttatást a jogalkotó *ex gratia* jelleggel nyújtotta, vagyis az ehhez a juttatáshoz való jog nem Alaptörvényben biztosított jog, megállapítható, hogy a panaszban az indítványozó az Alaptörvényben biztosított jogainak [Alaptörvény II. cikke, XV. cikk (2) bekezdése] sérelmét állítja a fegyverpénzre jogosultság egyik feltételének a meghatározásánál, ekképpen a panasz a befogadhatóság ezen feltételének is megfelel. A panasz tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont, Abtv. 26. § (2) bekezdés], az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont], valamint kifejezett kérelmet tartalmaz a jogszabály, jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [24] 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.
- [25] Az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdése sérelme akkor merülhet fel, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne {lásd: 3073/2021. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [19]}. Amennyiben tehát különböző helyzetben lévő személyeket, csoportokat kezel eltérően a jogalkotó, a támadott szabályozás diszkriminatív jellege nem merülhet fel az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján.
- [26] A jelen esetben az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben a panaszban kifogásolt különbség alapja az, hogy az érintett személy lemondás hatálya alatt áll-e. A lemondás hatálya alatt álló, és a nem ilyen személyek a szabályozás szempontjából nem azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok. Az R. egyik célja az állománymegtartás, a rendvédelmi szervnél való további szolgálat ösztönzése. Az állománymegtartás, a rendvédelmi szervnél való további szolgálat ösztönzése, mint a külön juttatásnak az egyik célja, a lemondási idejüket töltő személyeknél nem valósulhat meg. Az R.-ben biztosított jog továbbá nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban érvelést adott elő a személyisége lényegi vonásához tartozó körülmény fennállása, továbbá a sérülékeny társadalmi csoport meghatározását illetően. A jelen esetben nem állapítható meg a panaszban foglaltak alapján, hogy az indítványozót olyan alanyi jog illethetné meg, amelyre a hátrányos megkülönböztetés tilalma kiterjedhetne.
- [27] Az alkotmányjogi panaszban foglalt érvek alapján az R. szabályával kapcsolatban az Abtv. 29. §-ában szereplő feltételek nem állnak fenn az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését illetően.
- [28] 6. Mivel a fent kifejtettek szerint az alkotmányjogi panasz nem tett eleget a befogadhatóság Abtv. 29. §-ában előírt feltételének, az Alkotmánybíróság azt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2022. október 4.

*Dr. Márki Zoltán s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Márki Zoltán s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/268/2022.

