

MELLÉKLET

**Az Alkotmánybírósághoz a IV/268/2022. számon benyújtott indítvánnyal kapcsolatos
belügyminiszteri álláspont**

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: <i>IV/268-F/2022</i>	
Érkezett: <i>2022. júli. 21.</i>	
Példány:	Kezelőiroda:

A Tisztelt Alkotmánybíróság előtt IV/268-4/2022. számon „szolgálati juttatás lemondás hatálya alatt” tárgyban készült indítvánnyal kapcsolatban, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 57. § (1b) bekezdése alapján, az indítvány közzétételétől (2022. június 15.) számított 30 napon belül, mint 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: 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet] megalkotásában résztvevő minisztérium vezetője jelen előterjesztett amicus curiae beadványban az alábbi észrevételeket teszem:

I. Az indítvány tartalma

Az indítványban a kérelmező magánszemély *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: 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet] 5. § (1) bekezdés *a*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri, továbbá álláspontja alátámasztásául hivatkozik a 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés *a*) pontjának közvetlen hatályosulására és ezáltal az esetében bekövetkező jogsérelemre és joghátrányra.

Az indítvány tartalma az alaptörvény-ellenességet arra alapozza, hogy a 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés *a*) pontja közvetlen hatályosul, így formális jogalkalmazói döntés nélkül – tekintettel arra, hogy a kérelmező 2022. december 31-én lemondás hatálya alatt állt – vezet a jogsérelemhez, továbbá álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezést nem lehet bíróság előtt megtámadni vagy ellene más úton jogorvoslatot kezdeményezni. Álláspontja szerint az esetében bekövetkező jogsérelem Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) II. cikkében rögzített emberi méltósághoz való joga, mint alkotmányos alapjoga, valamint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében a diszkrimináció tilalmát deklaráló alkotmányos értékű jogelv sérelme. Álláspontja szerint a 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet hivatkozott rendelkezése alaptörvény-ellenes ugyanis a szolgálati juttatásból történő kizárás hátrányos megkülönböztetést tartalmaz egyrészt a hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személyek közötti viszonylatban, másrészt a hivatásos szolgálati jogviszony megszűnésének okai között. Az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatos érvelés részeként kifejtette, hogy álláspontja szerint az emberi méltósághoz való jog korlátozhatatlan általános személyiségi jog. Az indítványban kifejtésre került továbbá, hogy a szolgálati juttatásra való jogosultság alapjaként a 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet előírta a hivatásos szolgálati jogviszony 2021. december 31-én történő fennállását. Sérelmezte, hogy a jogalkotó a múltbéli hivatásos szolgálatot ellátó tevékenysége elismeréséből azért zárta ki, mert egy adott jövőbeli időpontban – ex nunc hatállyal – érvényesülő feltétel (hivatásos szolgálati viszony fennállása) nem teljesült.

II. Az ügy érdemében tett észrevételek

Kiemelendő, hogy az indítvány figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy a 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendeletet milyen felhatalmazás alapján adták ki. A 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendeletet a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében – az Alaptörvény 15. cikk (3)

bekezdése alapján – adta ki és nem veszélyhelyzeti kormányrendelet formájában, vagy az érintett személyi kör jogállását meghatározó három törvényben szereplő felhatalmazás alapján.

A 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet eredeti jogalkotói hatáskörben történő kiadása egyértelműen mutatja, hogy nem

a) a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény, vagy

b) a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény, vagy

c) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény

(a továbbiakban együtt: ágazati jogállási törvény) felhatalmazása alapján biztosított juttatásról van szó, hanem a Kormány által egyedi döntés formájában megállapított juttatásról. Azzal, hogy a 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet egy, az ágazati jogállási törvényekben meghatározott juttatásokon túlmutató többlet juttatást kívánt biztosítani az érintett állomány részére, kilépett az ágazati törvények feltételrendszeréből.

Az indítvány téves megállapítást tartalmaz annak vonatkozásában, hogy az egyenlő bánásmódhoz való joggal összefüggésben a szolgálati juttatást gondolatjellel összekötve az illetményhez hasonlítja. A 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet ugyanis tartalmát tekintve nem egy alanyi jogon járó illetményjellegű juttatást állapít meg, hanem meghatározott feltételek fennállása esetén az arra jogosult kaphatja meg a Kormány által biztosított többlet juttatást.

A 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 2. §-a rögzíti, hogy a szolgálati juttatás „nem képezi részét a hivatásos szolgálatot ellátó személy illetményének”, illetve a 3. § (1) bekezdése tartalmazza, hogy azt „egyszeri” szolgálati juttatásként kell folyósítani, a jogszabályban meghatározottak szerint. A szolgálati juttatás tehát nem általános és rendszeres jellegű, azaz nem minden hivatásos jogviszonyban állót alanyi jogon megillető juttatás. A 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet rendelkezéseit, azonban a jogszabály megalkotásakor egyértelműen, előre rögzítésre kerültek a juttatásra való jogosultság feltételei, amelyek a jogszabály kihirdetésekor az érintettek részére megismerhetővé váltak. A juttatásra való jogosultság nem vezethető le a hivatásos szolgálati viszonyban lévők alapvető jogaiból, mert maga a juttatás nem minősül annak, nem része a garantált illetményrendszernek.

III. Emberi méltóság sérelme, diszkrimináció kérdése

Az indítványban a kérelmező magánszemély a 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés a) pontjának alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri, továbbá álláspontja alátámasztásául hivatkozik a 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés a) pontjának közvetlen hatályosulására és ezáltal az esetében bekövetkező jogsérelemre és joghátrányra.

Az indítvány tartalma az alaptörvény-ellenességet arra alapozza, hogy a 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés a) pontja közvetlen hatályosul, így formális jogalkalmazói döntés nélkül – tekintettel arra, hogy 2022. december 31-én lemondás hatálya alatt állt – vezet a jogsérelméhez, továbbá állpontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezést nem lehet bíróság előtt megtámadni vagy ellene más úton jogorvoslatot kezdeményezni. Álláspontja szerint az esetében bekövetkező jogsérelem az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi méltósághoz való joga, mint alkotmányos alapjog, valamint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében a diszkrimináció tilalmát deklaráló alkotmányos értékű jogelv sérelme.

Az indítványozó kifogásolta, hogy amennyiben a jogviszonyának megszüntetésére nem lemondás jogcímén került volna sor, hanem más módon, így például áthelyezés vagy közös megegyezés útján, úgy jogosult lett volna a szolgálati juttatásra. Kifejtette, hogy álláspontja szerint az összehasonlítás alapját képező személyi körök a hivatásos jogviszonyban állók, valamint a hivatásos jogviszony megszűnése hatálya alatt állók köre, amely diszkriminatív módon tovább differenciálódik a szolgálati viszony megszűnésének fajtái alapján, holott a 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése álláspontja szerint egyértelműen kimondja, hogy a szolgálati juttatás célja a hivatásos szolgálat elismerése, amelyre tekintettel a hivatásos szolgálati viszonyban állók közötti különbségtétel, valamint a szolgálati viszony megszűnési jogcímei alapján történő differenciálás alkotmányosan nem indokolható.

Az *Alaptörvény* XV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, a (2) bekezdés értelmében pedig 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.

Az Alkotmánybíróság határozott és töretlen gyakorlata az Alaptörvény XV. cikkével kapcsolatosan, hogy a megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálatakor 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.** {3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [47]}.

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** {23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [99]}.

Ez az alapvetés összhangban van az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló **2003. évi CXXV. törvény** 7. § (2) bekezdés *b)* pontjának szabályozásával, amely szerint **nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az olyan magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat, amelynek az *a)* pont hatálya alá nem tartozó esetekben tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.**

A kérelmező tévesen ítéli úgy, hogy összehasonlítható helyzetben van a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának valamennyi tagjával, vagy meghatározott csoportjával. A kérelmező hivatásos szolgálati jogviszonyának megszüntetése saját döntésére visszavezethető okból állt fenn 2021. december 31-én, tekintettel arra, hogy a hivatásos jogviszony megszüntetése lemondással a hivatásos állomány tagja kérésére történhet. Azon személyek, akik lemondás hatálya alatt állnak, a hivatásos állomány egy sajátos helyzetű csoportjához tartoznak.

A kérelmező indítványában hivatkozott példák több olyan jogcímet is tartalmaznak, amely hatálya alatt a hivatásos állomány tagja nem lát el szolgálati feladatot, mégis részesült szolgálati juttatásban. Ezen jogcímek a gyermek gondozása céljából igénybe vett illetmény nélküli szabadság, vagy a nyugdíj előtti rendelkezési állományba helyezés. Ezen két jogintézménnyel kapcsolatosan indokolt rögzíteni, hogy a szolgálati jogviszony megszüntetése nem áll fenn, így nem képezhetnek azonos helyzetű csoportot a kérelmezővel.

Az indítványban hivatkozott példák közül tehát három olyan megszüntetési ok kerül említésre, amelyekkel kapcsolatosan vizsgálható a kérelmezővel azonos helyzetű csoportba való tartozás:

- a) hivatásos szolgálati jogviszony megszüntetése áthelyezéssel,
- b) hivatásos szolgálati jogviszony megszüntetése közös megegyezéssel és
- c) hivatásos szolgálati jogviszony megszüntetése lemondással.

Álláspontom szerint az azonos csoportba tartozás kérdésköre **nem vizsgálható a 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés rendelkezéseinek értékelése nélkül.**

A 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése szerint 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.

A 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése tartalmazza, hogy az indítványban hivatkozott példákon túl a szolgálati juttatásra nem jogosult állománytagok köre szélesebb. A szolgálati juttatásban részesülő személyi kör szűkítésnek nyilvánvaló szándéka az, hogy a szolgálati juttatást csak azoknak kívánta a jogalkotó biztosítani, akiknek a szolgálatára nem csupán eddig számíthatott, de a jövőben is számíthat; ez a cél azonban nem teljesül azokban az esetekben, amelyek függő helyzetet eredményeznek, illetve ahol már előre látható, hogy a jogviszony várhatóan meg fog szűnni, illetve megindult a jogviszony megszüntetésének folyamata.

Álláspontom szerint az indítványban hivatkozott hivatásos jogviszony megszüntetési okok közül a közös megegyezéssel történő megszüntetéssel összefüggésben vizsgálendő az azonos csoportba tartozás fennállása.

A lemondás, valamint a közös megegyezés hatálya alatt álló hivatásos állománytagok a hivatásos szolgálati jogviszony megszűnésének feltételrendszere szempontjából egymástól szignifikánsan elhatárolható, különálló személyi kört képeznek. Lemondás esetén egyoldalú, címzett jognyilatkozatról, míg a közös megegyezés esetén kétoldalú, a felek akaratgyezségén alapuló, kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozatról van szó.

A lemondási idő két hónap, a felek ennél csak rövidebb időtartamban állapodhatnak meg. Határozott idejű szolgálati viszony esetén a lemondási idő nem terjedhet túl a kinevezésben meghatározott határozott időtartamon.

Lényegi elhatárolás a két megszüntetési ok között, hogy *a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományát érintő személyügyi igazgatás rendjéről* szóló 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet 46. § (3) bekezdése értelmében a szolgálati előljáró javaslatára a munkáltatói jogkör gyakorlója **a lemondási idő alatti szolgálatteljesítéstől eltekinthet**, valamint lemondás esetén az állomány tagja elveszíti jogosultságát

- a) az egyenruha viselésére,
- b) a rendfokozat használatára,
- c) a lakás- és egyéb hitelek kedvezményes törlesztésére, és
- d) a szolgálati lakás használatára.

Közös megegyezés keretében a hivatásos szolgálati jogviszony az állományilletékes parancsnok és a hivatásos állomány tagjának a jogviszony megszüntetésének időpontjára is kiterjedő megegyezésével szüntethető meg. Ebben az esetben a munkáltatónak lehetősége van a saját munkaszervezési érdekeinek érvényesítésére, a jogviszony megszüntetésének hatálya tekintetében kedvezőbb, későbbi időpontban történő megállapodás megkötésére.

Fentiekkel összefüggésben jelzem, hogy **maga a kérelmező is azt állapítja meg indítványában (Indokolás rész 2. pont), hogy a sérülékeny társadalmi csoporthoz kapcsolást illetően kijelenthető, hogy a lemondás hatálya alatt állók képezik a sérülékeny társadalmi csoportot, amelynek a kérelmező is tagja volt. Megállapítja azt is, hogy a hivatásos szolgálati viszonyban lévő személyek külön csoportját alkotják a lemondás hatálya alatt állók.**

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy **a két személyi kör esetében, a vizsgált tárgykör szempontjából nem azonos, homogén csoportba tartozó jogalanyokról van szó.**

Az indítványban foglaltakkal kapcsolatban kiemelő továbbá, hogy a Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése szerint a hivatásos szolgálatot ellátó személyek Magyarország biztonsága érdekében végzett munkájuk elismeréseként részesülnek egyszeri szolgálati juttatásban. 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, 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.

A fentieket támasztja alá az AB határozat 34. pontjában hivatkozott *amicus curiae*, mint a jogalkotó véleményét tartalmazó beadvány is, amelyben a Belügyminisztérium egyértelműen megnevezte a szolgálati juttatás, mint egyszeri juttatás konkrét célját. Az elsődleges célja ugyanis nem a hosszú időtartamú szolgálati idők elismerése volt – annak honorálására megvan a megfelelő jogintézmény (a jubileumi jutalom), hanem az állomány megtartása, valamint a szolgálati jogviszonyban történő további szolgálatra ösztönzés. A Korm. rendelet 5. § (1) bekezdésébe tartozó jogosultságot kizáró esetek közös sajátossága, hogy a taxatíve felsorolt személyi körbe tartozók munkájára a jövőben a felsorolt okokra tekintettel az érintett szervezet nem számíthat, ezáltal esetükben a szolgálati juttatás célja nem valósulna meg.

A Kormány egyedi döntést hozott arról, hogy az állomány tagjai egy többletelismerésben részesülnek, azonban kizárólag azok kaphatják azt meg, akik a Kormány által általánosságban meghatározott követelményeknek eleget tesznek.

Fentiekben hivatkozott tény és az a körülmény, hogy a szolgálati juttatás egyszeri jellegű volt, a szolgálati juttatás *ex gratia* jellegét bizonyítja. Az *ex gratia* jellegű juttatások esetében a szabályozásban megjelenő esetleges differenciálás alkotmányosságának megítélése során nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségességi-arányossági alapjogi tesztet kell alkalmazni az Alkotmánybíróság releváns és következetes joggyakorlata szerint. Ehelyett az Alkotmánybíróság ilyen esetekben azt tárja fel, hogy az *ex gratia* juttatás feltételeinek a meghatározása során – az adott alanyi körön belül – a különbségtételnek volt-e tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, amely különbségtétel ésszerű indoka jelen beadványban foglalt álláspontban levezetésre kerül.

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 hivatásos állomány rendelkezési állományba tartozó tagjának illetményére és a részére adható juttatásokra vonatkozó szabályokat a Hszt. keretei között miniszteri rendelet vagy egyes esetekben utasítás állapítja meg. Így a harminc napot meghaladó időtartamú illetmény nélküli szabadság esetén a hivatásos állomány tagja nem részesül például ruházati utánpótlási ellátmányban, illetve cafetéria juttatásban sem. Az illetmény nélküli szabadság alapvető eleme az a tény, hogy az érintett személy nem részesül sem illetményben, sem a foglalkoztatási jogviszonyhoz kapcsolódó juttatásokban, hiszen ezen időszakban az érintett személy nem lát el a foglalkoztatással összefüggő tevékenységet, éppen ezért annak ellentételezésére sem jogosult. Független ezen tény attól, hogy milyen okból kerül sor az illetmény nélküli szabadság igénybevételére. (...)

A fentieket szem előtt tartva az Alkotmánybíróság áttekintette a kedvezmények alkotmányossági megítélése terén kialakított gyakorlatát. Ennek értelmében egy adott kedvezmény biztosítása nem eredeztethető az Alaptörvény valamely rendelkezéséből kényszerítően következőnek, az a jogalkotó saját elhatározásán, az e tekintetben fennálló mérlegelési jogán alapul; vagyis *ex gratia* juttatásnak minősül.

Az Alkotmánybíróság az *ex gratia* jellegű juttatásokkal kapcsolatosan korábban már leszögezte, hogy azok jellemző vonása, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat, ezért senkinek sincs joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ebből következően a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében, ugyanakkor a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatóak meg önkényes módon (...).

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a IV/1121/2020. számú alkotmányjogi panaszban az indítványozó által sérelmezett azon rendelkezés, 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. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította {3073/2021. (III. 4.) AB határozat, Indokolás: [24], [26] – [28]}.

IV. Összegzés

A III. pontban, az indítványozók kifogásaival kapcsolatosan tett megállapítások alapján nem merül fel az Alaptörvény XV. cikk II. cikkében rögzített emberi méltósághoz való jog, mint alkotmányos alapjog megsértése, valamint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében a diszkrimináció tilalmát deklaráló alkotmányos értékű jogelv sérelme, sem közvetlen, sem közvetett formában.

Budapest, 2022. július

