

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3152/2016. (VII. 22.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományát érintő személyügyi igazgatás rendjéről szóló 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet 89. § (1) és (2) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezéseket elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság három bírása az előttük folyamatban lévő perek tárgyalásának felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz. A bíróság egyik bírása a 2016. március 21. napján kelt 2.M.3237/2015/8. sorszámú végzésével, másik bírása 2016. április 1. napján kelt 8.M.3186/2015/7. sorszámú végzésével, harmadik bírása a 2016. május 13. napján kelt 14.M.3273/2015/9. sorszámú végzésével kezdeményezte a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományát érintő személyügyi igazgatás rendjéről szóló 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet (a továbbiakban: R.) 89. § (1) és (2) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárását a bíróság előtt folyamatban lévő ügyekben.
- [2] A bíróság előtt folyamatban lévő konkrét perek tárgya a felperesek által benyújtott szolgálati panaszokkal összefüggésben hozott határozatok megváltoztatása, amelyek tekintetében a felperesek vitatják a szolgálati időpótlék szempontjából figyelembe vehető szolgálati idő kezdő időpontjaként a munkáltató által megállapított időpontot, ebből következően az őket szolgálati időpótlék címén megillető illetményrész összegét. A sérelmezett határozatok a felperesek szolgálati időpótlékre jogosultságát a R. 89. § (1) és (2) bekezdése alapján állapították meg, amely rendelkezések megalkotására a bíróság mindhárom bírójának álláspontja szerint a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) nem adott felhatalmazást. A R. kifogásolt rendelkezései – a Hszt. 156. § (1) bekezdésével és 280. § (1) bekezdésével ellentétben, amelyek egységesen a hivatásos szolgálati idő alapján rendelik megállapítani a felmentési időre, a végkielégítésre jogosultság, a pótszabadság, a jubileumi jutalom, a szolgálati időpótlékre való jogosultság kezdő időpontját – a szolgálati időpótlékre való jogosultság tekintetében a hivatásos szolgálati idő helyett a tényleges szolgálati idő alapján határozzák meg a beszámítandó szolgálati időtartamot. Az indítványozók szerint a belügyminiszter nem kapott törvényi felhatalmazást arra, hogy a R. 89. § (2) bekezdésében a szolgálati időpótlékre való jogosultság tekintetében a Hszt.-ben foglalt rendelkezéstől eltérően a tényleges szolgálati időre szűkítve határozza meg a szolgálati időpótlékre való jogosultság szempontjából beszámítandó szolgálati időtartamot. Ezen túlmenően a R. 89. § (2) bekezdése a régi Hszt. 100/A. § (2) bekezdésében foglaltakra hivatkozás miatt a Hszt. 156. § (1) bekezdésébe, valamint 280. § (1) bekezdésébe

ütközik. Ezért a R. sérti az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdését, 15. cikk (3)–(4) bekezdését és 18. cikk (3) bekezdését.

- [3] Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezéseket az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.
- [4] Az Alkotmánybíróság beszerezte a Belügyminisztérium álláspontját. A Belügyminisztérium állásfoglalása szerint az indítványozóknak az értelmezése, miszerint a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontja alapján a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: 1996. évi XLIII. törvény) hivatásos szolgálati időre vonatkozó szabályait kellene beszámítani, csak akkor lenne helytálló, ha a hivatkozott rendelkezés az 1996. évi XLIII. törvény rendelkezései alapján elismert és beszámított hivatásos szolgálati időre hivatkozna. Mivel a fenti szűkítést a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontja nem tartalmazza, csak azt az időtartamot lehet beszámítani, amit a korábbi törvény beszámítani rendelt, azaz a szolgálati időpótléknál a kedvezményesen számított szolgálati idő nélküli tényleges szolgálati időt. Az állásfoglalás utalt arra is, hogy a törvényi rendelkezés célja csupán az volt, hogy a korábban beszámítandó idők ne vesszenek el az új törvény hatálybalépésével, nem pedig az, hogy azokat kiterjessze. Ezért a R. kifogásolt rendelkezései se nem szűkítik, se nem tágítják a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontjában szereplő szabályozást, hanem megmagyarázzák azt, a törvény egyetlen helyes értelmezését rögzítik. A Belügyminisztérium álláspontja szerint a Hszt. 280. § (1) bekezdés b)–f) és h) pontjai érvényesítik az egyes hivatásrendek közötti átjárhatóságra irányuló – a törvényjavaslat indokolásában kibontott – jogalkotói szándékot. Erre tekintettel az indítványozók azon álláspontja, mely szerint a R. a szolgálati időpótléket a törvényi rendelkezésekkel ellentétesen nem a hivatásos szolgálati idő, hanem a tényleges szolgálati idő alapján határozza meg, nem helytálló.

II.

- [5] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„15. cikk (3) Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot.

(4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.”

„18. cikk (3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.”

- [6] 2. Az R. kifogásolt rendelkezései:

„89. § (1) A hivatásos állományba történő kinevezéskor meg kell állapítani a Hszt. 280. § (1) bekezdése és (4) bekezdés a) pontja alapján

a) a felmentési idő,

b) a végkielégítés,

c) a pótszabadság,

d) a jubileumi jutalom, és

e) a szolgálati időpótlék

szempontjából a hivatásos állomány tagjának hivatásos szolgálati idejét.

(2) A Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontja alkalmazásában az (1) bekezdés a)–d) pontja szempontjából a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 326–329. §-a alapján beszámított szolgálati időt, az (1) bekezdés e) pontja szempontjából a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 100/A. § (2) bekezdésében meghatározott időt kell figyelembe venni.”

[7] 3. A Hszt. érintett rendelkezései:

„156. § (1) A szolgálati időpótlék a hivatásos állomány tagját a szolgálati viszonyban eltöltött tizedik évtől kezdődően megillető, a szolgálatban eltöltött további ötévenként növekvő mértékű, a rendvédelmi illetményalap meghatározott százalékában megállapított illetményelem. A szolgálati időpótlék mértékét a 10. melléklet tartalmazza. A szolgálati időpótlékre való jogosultságot a hivatásos szolgálati idő figyelembevételével kell megállapítani.”

„280. § (1) Ahol e törvény hivatásos szolgálati időről rendelkezik, szolgálati időként kell figyelembe venni:

a) a rendvédelmi szervnél szolgálati viszonyban töltött időt,

b) a rendvédelmi szervnél kormánytisztviselői, köztisztviselői, közalkalmazotti, igazságügyi alkalmazotti jogviszonyban és munkaviszonyban töltött időt,

c) e törvény hatálya alá tartozó másik rendvédelmi szervnél szolgálati viszonyban töltött időt,

d) a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses katonai állományában töltött időt,

e) az a) és b) pont alá nem tartozó költségvetési szervnél kormányzati szolgálati jogviszonyban vagy közszolgálati jogviszonyban töltött időt, ha a szolgálati viszony e jogviszonyok valamelyikéből áthelyezéssel vagy közvetlenül kinevezéssel jött létre,

f) az a) és b) pont alá nem tartozó költségvetési szervnél közalkalmazotti, igazságügyi alkalmazotti, bírói vagy ügyészi jogviszonyban eltöltött időt, ha a szolgálati viszony e jogviszonyok valamelyikéből áthelyezéssel vagy közvetlenül kinevezéssel jött létre,

g) e törvény hatálybalépése előtt a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: 1996. évi XLIII. törvény) rendelkezései alapján elismert és beszámított időt, valamint

h) a sor- és tartalékos katonai szolgálatban eltöltött időt.”

„341. § (1) Felhatalmazást kap a miniszter, hogy az általa irányított rendvédelmi szerv tekintetében rendeletben: 6. megállapítsa a) a személyügyi igazgatás rendjét, a munkáltatói intézkedések kiadásának rendjét, [...]”

III.

[8] A bírói kezdeményezések nem megalapozottak.

[9] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a beadványok megfelelnek-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bírói kezdeményezések az Abtv. 25. §-ában, valamint az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, az Alkotmánybíróság 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében értelmezett feltételeknek alapvetően megfelelnek, mivel az eljárásokban alkalmazni kell a támadott normákat, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítványok határozott kérelmet tartalmaznak.

[10] A bírói kezdeményezések ugyanakkor nem tartalmaznak érvelést az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésének állított sérelmével kapcsolatban. Ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabályaival kapcsolatban nem vizsgálódott érdemben. Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél, vagy pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés. Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns. {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]}

- [11] 2. Az indítványozók – az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésére, valamint 18. cikk (3) bekezdésében foglaltak sérelmére hivatkozva – azt állították, hogy a belügyminiszter nem kapott felhatalmazást a kifogásolt rendelkezések megalkotására és felhatalmazás nélkül megalkotott szabályozás ellentétes a Hszt. 156. § (1) bekezdésével, valamint 280. § (1) bekezdés g) pontjával.
- [12] A bírói kezdeményezések azt az alkotmányjogi kérdést vetik fel, hogy a bíróságoknak az előttük folyamatban lévő ügyekben olyan jogszabályt kell-e alkalmazni, amelyek felhatalmazás hiányában adtak ki és amely – az alacsonyabb szintű jogszabály magasabb szintű jogszabályba ütközése miatt – a jogforrási hierarchia rendjébe ütközik.
- [13] Az Alaptörvény T) cikke rendelkezik a jogszabályokról, meghatározza a jogszabályok körét és elnevezését, a kibocsátásukra jogosult szerveket, a jogforrási hierarchiát. Az Alaptörvényben meghatározott szervek csak az abban megjelölt elnevezéssel és az ott meghatározott terjedelemben jogosultak jogszabály kibocsátására. Az Országgyűlés és a Kormány tagja normaalkotási viszonyában a rendező elvet az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésében foglalt azon szabály jelenti, amely szerint a Kormány tagja törvényben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel nem lehet ellentétes.
- [14] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a jogállamiság alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [42]}. A törvénnyel való ütközést jelenti az is, ha a Kormány tagjának rendelete nem törvény felhatalmazásán alapul. A Kormány tagjának ugyanis nincs önálló rendeletalkotási hatásköre, hanem kizárólag felhatalmazás alapján alkothat jogszabályt.
- [15] 2.1. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a R. megalkotására a belügyminiszter rendelkezett-e felhatalmazással. A R. preambuluma szerint a R. 89. §-a a Hszt. 341. § (1) bekezdés 6. pont a) alpontjában kapott felhatalmazáson alapul. A Hszt. ezen szabálya felhatalmazást ad a rendvédelmi feladatokat ellátó szervet irányító miniszternek, hogy az általa irányított rendvédelmi szerv tekintetében rendeletben megállapítsa a személyügyi igazgatás rendjét, a munkáltatói intézkedések kiadásának rendjét. A R. 89. § (1) bekezdése a szolgálati viszony létesítéséhez kapcsolódó eljárási szabály, amely azt mondja ki, hogy a jogviszony létesítésekor a munkáltatónak meg kell állapítania a különböző jogintézmények, többek között a szolgálati időpótlék esetében irányadó hivatásos szolgálati időt. Ez a szabály a személyügyi igazgatás keretébe tartozik, mivel a kinevezéssel összefüggésben jelöl meg feladatokat. A R. 89. § (2) bekezdése a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontjának hivatkozott rendelkezését pontosítja azzal, hogy annak az „e törvény hatálybalépése előtt a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: 1996. évi XLIII. törvény) rendelkezései alapján” kitételét konkretizálja, megjelölve azokat a korábbi szabályokat, amelyek alapján elismerték és beszámították a Hszt. hatályba lépése előtt szerzett időt. Ez a szabály szintén a személyügyi igazgatás keretébe tartozik, mivel a kinevezéshez kapcsolódó feladathoz nyújt segítséget. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervet irányító miniszter törvényben kapott felhatalmazás alapján járt el, mivel a kifogásolt rendelkezések a felhatalmazás tárgyához (személyügyi igazgatás) tartoznak.
- [16] 2.2. Az indítványozók azt is kifogásolták, hogy a R. 98. § (1) és (2) bekezdése a Hszt. 156. § (1) bekezdésébe, valamint 280. § (1) bekezdésébe ütközik. Az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése értelmében a Kormány tagjának rendelete nem lehet ellentétes törvénnyel. Az alaptörvényi szabály a jogállam elvéből következően a jogrendszer koherenciájának követelményét fogalmazza meg {3032/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [35]}. Eszerint a feladatok ellátásának körére szűkített jogalkotási hatáskör korlátozza, hogy a miniszteri rendelet nem lehet ellentétes a jogforrási hierarchia magasabb szintű szabályaival.
- [17] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezések keretei között összevetette a R. kifogásolt szabályait a Hszt. érintett rendelkezéseivel. A Hszt. 156. § (1) bekezdésének harmadik mondata kimondja, hogy a szolgálati időpótlékre való jogosultságot a hivatásos szolgálati idő figyelembevételével kell megállapítani. A Hszt. öt jogintézmény esetében rendeli alkalmazni a hivatásos szolgálati időt: a felmentési idő [Hszt. 87. § (2) bekezdés], a végkielégítés [Hszt. 90. § (2) bekezdés], a pótszabadság [Hszt. 143. § (3) bekezdés], a szolgálati időpótlék [Hszt. 156. § (1) bekezdése], a jubileumi jutalom [Hszt. 166. § (2) bekezdés]. A Hszt. 280. § (1) bekezdése határozza meg, hogy szolgálati időként mely időtartamokat kell figyelembe venni azokban az esetekben

ben, ahol a Hszt. hivatásos szolgálati időről rendelkezik, azaz a fenti öt jogintézmény esetében. A Hszt. 280. § (1) bekezdése a rendvédelmi szervnél szolgálati viszonyban eltöltött időn túlmenően [a] pont] – az egyes közszolgálati jellegű foglalkoztatási jogviszonyok közötti átjárhatóság biztosítása érdekében – más, a rendelkezésekben nevesített foglalkoztatási jogviszonyokban töltött idők figyelembe vételéről is rendelkezik a hivatásos szolgálati idő részeként [b)–f) és h) pont].

- [18] A Hszt. 280. § (1) bekezdésének g) pontja szabályozza a Hszt. hatálybalépése előtt elismert szolgálati idő beszámítását azzal, hogy visszautal az 1996. évi XLIII. törvény rendelkezései alapján elismert és beszámított időre. Az 1996. évi XLIII. törvény azonban a különböző jogintézmények tekintetében különböző előírásokat tartalmazott egyes időtartamok elismerésére és beszámítására. A felmentési idő, a pótszabadság mértéke, a jubileumi jutalom és a végkielégítés esetében az 1996. évi XLIII. törvény 326. § (1) bekezdése, és ahhoz kapcsolódóan a 2011. december 31-ig hatályos 329. §-a, 2012. december 31-ig hatályos 326/A. §-a, a felmentési idő, a pótszabadság mértéke, a jubileumi jutalom esetében pedig a 328. § (4) bekezdése is tartalmazott olyan szabályokat, amelyek alapján beszámításnak volt helye. Ezzel szemben a szolgálati időpótlék esetében az 1996. évi XLIII. törvény 100/A. § (2) bekezdése azt mondta ki, hogy a szolgálati időpótlékre jogosultság szempontjából kizárólag – a kedvezményesen számított szolgálati idő nélküli – ténylegesen hivatásos állományban eltöltött idő vehető figyelembe. Tehát a szolgálati időpótlék esetében az 1996. évi XLIII. törvény zárta ki a tényleges szolgálatban töltött időn kívül bármilyen más szolgálati idő beszámítását, vagyis a 326–329. § alapján elismert, elismerhető egyéb szolgálati idők beszámítását. A Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontja azzal, hogy általánosan utalt vissza az 1996. évi XLIII. törvény rendelkezései alapján elismert és beszámított időre a korábbi törvényben szereplő beszámítási szabályok eredeti rendszere szerinti alkalmazását rendelte el. Ennek megfelelően mondja ki a R. 89. § (2) bekezdése, hogy a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontja alkalmazásában a szolgálati idő szempontjából az 1996. évi XLIII. törvény XLIII. törvény 100/A. § (2) bekezdésében meghatározott időt kell figyelembe venni.
- [19] 3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a R. 89. § (2) bekezdése nem ellentétes a Hszt. 156. § (1) bekezdésével, valamint 280. § (1) bekezdés g) pontjával, mivel a kifogásolt rendelkezés csupán egy technikai szabály, amely a Hszt. hivatkozott szabályának „a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: 1996. évi XLIII. törvény” rendelkezései alapján elismert és beszámított” kitételét pontosítja, megjelölve az 1996. évi XLIII. törvény vonatkozó rendelkezéseit. A R. 89. § (2) bekezdése tehát nem új anyagi jogi szabályt tartalmaz, nem tér el a Hszti rendelkezéseitől, hanem csak a pontos törvényi hivatkozásokat jelöli meg az igazgatás rendje körébe tartozóan.
- [20] Az Alkotmánybíróság a kifejtett indokok alapján, a rendelkező részben foglaltak szerint a bírói kezdeményezések elutasításáról döntött.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/741/2016.

