



BELÜGYMINISZTERIUM

DR. MAGYARINÉ DR. NAGY EDIT
szabályozási és koordinációs helyettes államtitkár

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	III/741- / 2016.
Érkezett:	2016 MÁJ 25.
Példány:	1
Melléklet:	db
Kezelőiroda:	R1

Tárgy: tájékoztatás az Alkotmánybíróság III/741-2/2016. számú végzésében megjelölt indítvány tárgyában

Iktatószám: BM/8165-4/2016.

FELJEGYZÉS

Dr. Pintér Sándor miniszter úr részére

Az Alkotmánybíróság III/741-2/2016. számú végzésében felhívta a belügyminisztert arra, hogy *a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományát érintő személyügyi igazgatás rendjéről szóló 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) 89. § (1) és (2) bekezdés alkotmányellenességének megállapítására, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárására irányuló eljárásban az indítvánnyal kapcsolatos álláspontját a végzés kézhezvételétől számított 15 napon küldje meg.*

Az indítvánnyal kapcsolatosan az alábbi tájékoztatást adom a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) és a BM rendelet érintett szabályozásáról.

A Hszt. két lényeges rendelkezése a tárgykör vonatkozásában:

A) A Hszt. 156. § (1) bekezdésének utolsó mondata kimondja, hogy a szolgálati időpótlékre való jogosultságot az ún. *hivatásos szolgálati idő* figyelembevételével kell megállapítani.

Ehhez kapcsolódóan kiemelem, hogy a Hszt. öt jogintézmény esetében rendeli alkalmazni a hivatásos szolgálati időt, ezek:

- a felmentési idő [Hszt. 87. § (2) bek.],
- a végkielégítés [Hszt. 90. § (2) bek.],
- a pótszabadság [Hszt. 143. § (3) bek.],
- a szolgálati időpótlék [Hszt. 156. § (1) bek.],
- a jubileumi jutalom [Hszt. 166. § (2) bek.].

B) A Hszt. 280. § (1) bekezdése tartalmazza azt a felsorolást, hogy ahol a Hszt. hivatásos szolgálati időről rendelkezik (vagyis a fenti öt jogintézmény esetében), ott szolgálati időként milyen időtartamokat kell figyelembe venni.

Ezen felsorolás egyik eleme a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontja, amely értelmében a hivatásos szolgálati idő részét képezi a Hszt. 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 idő is.

I. Az indítványban foglaltak szerint a BM rendelet 89. § (1) és (2) bekezdésében szereplő rendelkezések a Hszt.-ben adott felhatalmazás hiányában kerültek kiadásra.

II. Az indítványban foglaltak szerint a BM rendelet 89. § (2) bekezdése a Hszt. 156. § (1) bekezdésébe és 280. § (1) bekezdésébe ütközik, amikor azt mondja ki, hogy a szolgálati időpótlékra való jogosultság esetén a régi törvény szabályozása alapján beszámítandó időként azt az időt kell elismerni, amit a régi törvény ugyanezen jogintézmény esetében beszámítani és elismerni rendelt, nem pedig azt az időt, amelyet más jogintézmények esetében rendelt beszámítani a régi törvény. Azaz – a felperes álláspontja szerint – a hivatkozott rendelkezés a törvénnyel ellentétesen nem a hivatásos szolgálati idő figyelembevételével, hanem a tényleges szolgálati idő figyelembevételével rendeli beszámítani az elismert időket.

I. A felhatalmazás hiányával kapcsolatos álláspont

A BM rendelet 89. §-a a Hszt. 341. § (1) bekezdés 6. pont *a)* alpontjában kapott felhatalmazás alapján került kiadásra. Ezen felhatalmazás alapján a rendvédelmi feladatokat ellátó szervet irányító miniszter felhatalmazást kap, hogy az általa irányított rendvédelmi szerv tekintetében *megállapítsa a személyügyi igazgatás rendjét, a munkáltatói intézkedések kiadásának rendjét.*

A BM rendelet a törvényi keretek között, komplex módon szabályozza ezen felhatalmazás alapján a személyügyi igazgatási tevékenységhez kapcsolódó eljárási folyamatokat és kérdéseket. A BM rendelet a személyügyi igazgatás rendjére vonatkozó technikai szabályokat is megállapít, amelyek elsődleges célja a törvényi szabályok alkalmazásának eljárási szempontú segítése az esetleges jogviták elkerülése érdekében.

A BM rendelet 89. § (1), (3), (5) és (6) bekezdése egy-egy, a szolgálati viszony létesítéséhez kapcsolódó eljárási szabályt rögzít, amelyekben a rendelet azt mondja ki, hogy a jogviszony létesítésekor a munkáltatónak intézkednie kell arra is, hogy a rendelkezésekben megjelölt különböző szolgálati idők rögzítésre kerüljenek. Ezen szabály álláspontunk szerint a személyügyi igazgatás keretébe tartozik, mert az állományparancsok elkészítésére irányadóan jelöl meg feladatokat. A BM rendelet 89. § (2) bekezdése egy olyan technikai szabály, amely a törvény értelmezéséhez nyújt segítséget, míg a BM rendelet 89. § (4) bekezdésében szereplő rendelkezés egy technikai szabály, amely az egyes idők beszámításának végrehajtására vonatkozó kiegészítő szabályt tartalmaz (a törvény kimondja, hogy egyes időtartamokat be kell számítani, a BM rendelet pedig meghatározza, hogy ezt a napokra történő átszámítás útján, 365 napot egy évnek tekintve kell végrehajtani, stb.).

I.1. Az indítvány szerint a BM rendelet 89. § (1) bekezdése a Hszt.-ben adott felhatalmazás hiányában a rendelkezésben megjelölt Hszt. rendelkezéséhez – Hszt. 280. § (1) bekezdéséhez és (4) bekezdés *a)* pontjához – nem kapcsolódóan határoz meg előírásokat.

A kérdéses végrehajtási rendelkezés szerint:

„(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.”

A rendelkezés célja kettős:

- a) Egyrészt rögzíti, hogy mindenki esetében, aki szolgálati jogviszonyt létesít, a jogviszony létesítésével egyidejűleg meg kell állapítani a hivatásos szolgálati időt. Ennek azért van jelentősége, mert később azoknál a jogintézményeknél, ahol a Hszt. a hivatásos szolgálati időt rendeli alkalmazni, tudni kell azt is, hogy milyen időtartamot kell figyelembe venni (pl. rögtön a jogviszony létesítésével együtt meg is kell tudni mondani a hivatásos állomány tagja részére, hogy hány nap pótszabadságra jogosult, amihez ismerni kell, hogy mennyi a hivatásos szolgálati ideje, amire tekintettel a Hszt. a pótszabadság mértékét megállapítani rendeli). Ez a szabály álláspontom szerint kizárólag eljárási szabály, mert a megállapítás időpontjára vonatkozó rendelkezést tartalmaz.
- b) Másrészt rögzíti, hogy a hivatásos szolgálati időt mely szempontok szerinti bontásban kell megállapítani. Ez álláspontom szerint szintén eljárási szabály, a Hszt.-hez képest semmilyen további új anyagi jogi rendelkezést nem tartalmaz. Etekintetben szükségesnek tartom jelezni, hogy a Hszt. releváns rendelkezései között összegyűjtöttük, hogy a hivatásos szolgálati időt a Hszt. mely jogintézmények esetében rendeli alkalmazni [A] pont]. A BM rendelet 89. § (1) bekezdésében szereplő felsorolás ehhez igazodik, azt semmivel nem egészíti ki és semmit nem hagy el a felsorolásból. A törvény más jogintézmény esetében nem rendeli alkalmazni a hivatásos szolgálati időt. A rendelkezésben szereplő felsorolás célja, hogy a jogalkalmazókat segítse abban, hogy valóban minden olyan jogintézmény vonatkozásában megállapításra kerüljön a hivatásos szolgálati idő, ahol azt majd a hivatásos szolgálati jogviszony fennállása alatt alkalmazni kellhet.

I.2. Az indítvány szerint a *BM rendelet 89. § (2) bekezdésében* meghatározott rendelkezés a Hszt.-ben adott felhatalmazás hiányában, a Hszt. 156. § (1) bekezdésébe, valamint 280. § (1) bekezdésébe ütközően került megállapításra. A felhatalmazás hiányával kapcsolatosan az alábbiakat tartom szükségesnek kiemelni (a Hszt. rendelkezéseibe ütközésre vonatkozó tartalmi kifogással kapcsolatos álláspontomat a feljegyzés II. pontja tartalmazza).

A kérdéses végrehajtási rendelkezés szerint:

„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.”

A rendelkezés egy olyan technikai szabály, amely a törvény értelmezéséhez nyújt segítséget annak érdekében, hogy a BM rendelet 89. § (1) bekezdése szerint a jogviszony létesítésével egyidejűleg – de a Hszt. 280. § (1) bekezdésében, ill. (4) bekezdés a) pontjában foglalt anyagi jogi rendelkezés alapján – megállapítandó szolgálati időben a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontja szerinti rendelkezést miként kell figyelembe venni. A BM rendelet ismertett rendelkezése a hivatás szolgálati időnek a Hszt. hatálybalépését megelőzően a régi törvény vonatkozó előírásai alapján figyelembe vehető időtartamok megállapításához szükséges, a személyügyi igazgatási munkát segítő, technikai normákat tartalmazza. A rendelkezés célja tehát a normavilágosság érdekében az egyértelmű jogalkalmazást hivatott szolgálni, célja emellett az, hogy a Hszt. rendelkezéseinek végrehajtását segítse.

A fentiekben kifejtettek alapján álláspontom szerint mind a BM rendelet 89. § (1) bekezdésében, mint a BM rendelet 89. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés kiadására felhatalmazást ad a Hszt. 341. § (1) bekezdés 6. pont a) alpontja.

II. A BM rendelet 89. § (2) bekezdésének a Hszt.-ellenességével kapcsolatos álláspont

A Hszt. 280. § (1) bekezdés *a)-f)* és *h)* pontjának tartalma egyértelmű, ezért nem vet fel értelmezési kérdéseket. A Hszt. 280. § (1) bekezdés *g)* pontja kapcsán azonban felvetődhetnek értelmezési kérdések – ahogy láthatjuk az alperes és a tárca, valamint a felperesek etekintetben eltérő álláspontot is képviselnek. A rendelkezés célja mindössze az volt, hogy a helyes értelmezés felé orientálja a jogalkalmazást.

Nem értek egyet az indítványozó és a felperesek azon állításával, hogy a BM rendelet 89. § (2) bekezdése a törvénybe ütköző rendelkezést tartalmazna, álláspontom szerint ha a vitatott rendelkezést nem tartalmazná a BM rendelet, a Hszt. 280. § (1) bekezdés *g)* pontját akkor is az ott lefektetett elvek mentén kellene értelmezni. Így ha esetlegesen az I. pontban foglalt aggályok szerint – a felhatalmazás hiánya miatt – az Alkotmánybíróság a vitatott rendelkezés megsemmisítése szerint is dönt, álláspontom szerint a Hszt. 280. § (1) bekezdés *g)* pontját akkor sem lehet más elvek mentén értelmezni a gyakorlati jogalkalmazás során.

Éppen ezért kiemelendőnek tartom, hogy a BM rendelet kérdéses rendelkezése se nem szűkíti, se nem tágítja a Hszt. 280. § (1) bekezdés *g)* pontjában szereplő szabályozást, hanem megmagyarázza azt, a törvény egyetlen helyes értelmezését rögzíti a végrehajtási rendeletben.

Az értelmezést igénylő kérdés abból adódik, hogy a Hszt. 280. § (1) bekezdés *g)* pontja nem egyetlen előírásra utal vissza, amikor a régi törvény, az 1996. évi XLIII. törvény „rendelkezései által elismert és beszámított idő”-ről rendelkezik, mert *a régi törvény különböző jogintézmények vonatkozásában különböző előírásokat tartalmazott egyes időtartamok beszámítására, elismerésére*. Az 1996. évi XLIII. törvény szolgálati időről, annak számításáról alapvetően két helyen tartalmazott rendelkezéseket, a 100/A. § (2) bekezdésében és a 326-329. §-ban, amelyek sajátja, hogy az egyes rendelkezések kifejezetten rögzítik, hogy az adott szabályt mely jogintézmény (pl. végkielégítés, szolgálati nyugdíjjogosultság, stb.) tekintetében kellett alkalmazni. Ezek alapján

- a) a felmentési idő, a pótszabadság mértéke és a jubileumi jutalom 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,
 - 328. § (4) bekezdéseis tartalmazott olyan szabályokat, amelyek alapján beszámításnak volt helye,
- b) 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,is tartalmazott olyan szabályokat, amelyek alapján beszámításnak volt helye,
- c) a szolgálati időpótlék esetében az 1996. évi XLIII. törvény 100/A. § (2) bekezdése viszont azt mondta ki, hogy *a szolgálati időpótlékre jogosultság szempontjából kizárólag – a kedvezményesen számított szolgálati idő nélküli – ténylegesen hivatásos állományban eltöltött idő vehető figyelembe*, azaz 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 általános jelleggel utal vissza a régi törvényre, annak szabályaira, nem jelöli meg tételesen, hogy a régi Hszt. szolgálati idő beszámítására

vonatkozó rendelkezései közül melyeket és hogyan kell figyelembe venni, illetve figyelmen kívül hagyni, azaz az 1996. évi XLIII. törvényben szereplő beszámítási szabályokat annak eredeti rendszere szerint rendeli alkalmazni. A Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontjában szereplő rendelkezés ezért nem értelmezhető másképpen, minthogy az érintett jogintézmények tekintetében az 1996. évi XLIII. törvény azonos tartalmú jogintézményére vonatkozó beszámítási szabályt kell irányadónak tekinteni. Minden más logikai megközelítés, értelmezés valamelyik korábbi szolgálati időre vonatkozó szabály figyelmen kívül hagyását jelentené, aminek a lehetősége nem vezethető le a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontja szövegéből.

Ezt a rendelkezést tartalmazza – a későbbi esetleges jogviták elkerülése érdekében, a normavilágosság követelményének való megfelelés érdekében – a BM rendelet 89. § (2) bekezdése akkor, amikor kimondja, hogy a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontja alkalmazásában

- az (1) bekezdés a)-d) pontja [felmentési idő, végkielégítés, pótszabadság, jubileumi jutalom] szempontjából az 1996. évi XLIII. törvény 326-329. §-a alapján beszámított szolgálati időt,
- az (1) bekezdés e) pontja [szolgálati időpótlék] szempontjából az 1996. évi XLIII. törvény 100/A. § (2) bekezdésében meghatározott időt kell figyelembe venni.

Megjegyezzük, hogy a beadványozó – a BM rendeletben szereplő értelmezéssel ellentétes – érvelésének elfogadása esetén a szolgálati időpótlék *hatályos szabályok szerinti* jogintézménye vonatkozásában az 1996. évi XLIII. törvény korábbi 326. § (1) bekezdésében, 328. § (4) bekezdésében, 329. §-ában szereplő rendelkezéseket úgy kellene alkalmazni, hogy azt maga a régi törvény sem rendelte alkalmazni a szolgálati időpótlék *régi törvény szerinti* jogintézménye esetében, sőt, a 100/A. § (2) bekezdésében kifejezetten kizárta a beszámítási szabályok alkalmazását, ez pedig nyilvánvalóan nem lehet helyes értelmezés.

Az 1996. évi XLIII. törvény már hivatkozott 100/A. § (2) bekezdésében szereplő rendelkezés egyértelműen mutatja, hogy a jogalkotó a régi törvény hatályban léte alatt a szolgálati időpótléknál nem kívánta elismerni a nem hivatásos szolgálatban eltöltött időt, továbbá nem kívánta a hivatásos szolgálatban töltött idő kedvezményes (a 329. §-ban meghatározott szorzószámokkal növelt) figyelembevételét. E jogalkotói szándék annyiban változott az új törvény elfogadásával, hogy a szolgálati időpótlékre való jogosultság megállapításakor a Hszt. 280. § (1) bekezdés b)-f) és h) pontjai alapján a hivatásos szolgálati idő részeként – az egyes közszolgálati jellegű foglalkoztatási jogviszonyok közötti átjárhatóság biztosítása érdekében – más, a rendelkezésekben nevesített foglalkoztatási jogviszonyokban töltött időket is figyelembe kell venni. Ennek fényében a beadványozó azon álláspontja, mely szerint a szolgálati időpótléket „a törvényi rendelkezéssel ellentétesen nem a hivatásos szolgálati idő, hanem a tényleges szolgálati idő alapján határozza meg” a jogszabály, nem helytálló.

Vitatom a felpereseknek és az indítványozónak azt az álláspontját, hogy a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontja alapján a régi törvénynek a hivatásos szolgálati időre vonatkozó szabályait kellene beszámítani, ez az értelmezés álláspontom szerint csak akkor lenne igaz, ha a hivatkozott rendelkezés az 1996. évi XLIII. törvény rendelkezései alapján elismert és beszámított *hivatásos szolgálati időt* tekintené a hivatásos szolgálati idő egy elemének. Minthogy az aláhúzott szűkítést a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontja nem tartalmazza, ez azt jelenti, hogy ha egy bizonyos jogintézménynél a régi törvény a kedvezményesen számított szolgálati idő nélküli tényleges szolgálati időt rendelte beszámítani (ahogy ezt a szolgálati időpótléknál tette), akkor most is ezt az időtartamot lehet csak beszámítani; ahol pedig a régi törvény más szolgálati időket is beszámítani rendelt (ahogy azt a felmentési idő, a pótszabadság, a jubileumi jutalom és a végkielégítés esetében, utóbbi jogintézmény

vonatkozásában részben eltérő szabályok szerint tette), ott ezen „más” időtartamok is kerüljenek beszámításra.

Hiszen a törvényi rendelkezés célja az volt, hogy a régen beszámítandó idők ne „vesszenek el” az új törvény hatálybalépésével, nem pedig az, hogy azok kiterjesztésre kerüljenek. Gyakorlati példán keresztül, ha az érintett személynek a Hszt. hatálybalépése előtti, a régi törvény szerinti szabályok alapján a szolgálati időpótlékhoz öt évet kellett figyelembe venni, de a felmentési időhöz hét évet, teljes mértékben indokolatlan lenne, hogy a Hszt. 280. § (1) bekezdése alapján számított hivatásos szolgálati időbe a szolgálati időpótléket az öt év helyett annak a hét évnek a figyelembevételével kelljen megállapítani, amelyet a régi törvény sem vett figyelembe a szolgálati időpótléknál.

A BM rendelet 89. § (2) bekezdésben szereplő rendelkezés célja, hogy a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontjának alkalmazását elősegítő szabályt rögzítsen, a jogbizonytalanság elkerülése érdekében segítve annak helyes értelmezését. A rendelkezés a fentiekben kifejtettek szerint a törvényi szabályozással teljes mértékben összeegyeztethető előírást tartalmaz, a végrehajtási rendelkezés – szemben az indítványozó álláspontjával – nem szűkíti le a szolgálati időpótlék szempontjából Hszt.-ben meghatározottak szerint figyelembe vehető szolgálati időket, nem mond ellent a törvény rendelkezéseinek, csupán iránymutatást ad a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontjának helyes értelmezésére. Mindezekből következően megalapozatlannak tartom az indítványozó alkotmányossági aggályait.

Budapest, 2016. május 17.

