

III.

Az Alkotmánybíróság
tárcaközlönyben közzétett határozata



1075/B/1999. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés alapján meghozta a következő határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az élelmiszer-utalvány általános bevezetéséről szóló 25/1999. (HK. 10.) HM utasítás 1. és 2. §-a alkotmányellenes; ezért e rendelkezéseket 2000. június hó 30. napjával megsemmisíti. E rendelkezések a Veszprémi Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 118/99. számú ügyben nem alkalmazhatók.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Honvédelmi Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS**I.**

1. A Veszprémi Munkaügyi Bíróság eljáró bírója az előtte 118/99. számon folyamatban lévő munkaügyi perben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján — az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett — az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte. Álláspontja szerint a 25/1999. (HK.10.) HM utasítás (a továbbiakban: Ut.) 1. és 2. §-ai alkotmányellenesek, „amelyeket csak jogszabályban, a törvény felhatalmazása alapján rendeletben szabályozhatna a honvédelmi miniszter”. Ez az eljárás ezért — állítja — az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság és az ahhoz kapcsolódó jogbiztonság elvét sérti.

2. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései a következők:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus állam.”

„7. § (2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

3. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) szerint:

„4. § A gazdasági rendre vonatkozóan törvényben kell szabályozni különösen e) a munkaviszony és a munkavédelem alapvető kérdéseit.”

„8. § (1) A miniszter feladatkörében és törvényben, törvényerejű rendeletben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet.”

„14. § (1) A jogszabályt — a (2)—(3) bekezdésben foglalt kivétellel — a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában: a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A jogszabály átfogó módosítása esetén a jogszabályt egységes szerkezetben is közzé kell tenni.”

„15. § (1) A végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat.

(2) A szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogok és köteleességek szabályozására nem lehet felhatalmazást adni.”

„17. § Jogszabályt akkor kell alkotni, ha a társadalmi-gazdasági viszonyok változása, az állampolgári jogok és köteleességek rendezése, az érdekösszeütközések feloldása azt szükségessé teszik.”

„49. § (1) A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője jogszabályban meghatározott irányítási jogkörében a közvetlen irányítása alá tartozó szervek tevékenységét szabályozó utasítást adhat ki.”

4. A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény (a továbbiakban: Ht.) szerint:

„11. § (1) A honvédelmi miniszter a honvédség működésének irányítása keretében

l) az irányítása alá tartozó szervek tevékenységét az állami irányítás egyéb jogi eszközeivel (utasítás, irányelv, jogi iránymutatás) szabályozza; irányítja a honvédség jogi és igazgatási tevékenységét, valamint a hadijogi tanácsadói tevékenységét.”

5. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) értelmében:

„2. § E törvény alkalmazásában:

o) szolgálati viszonyra vonatkozó szabály: e törvényben és a végrehajtására kiadott rendeletekben, illetve az e törvényben megnevezett törvényekben és azok végrehajtási rendeleteiben meghatározott rendelkezés.”

„114. § (2) A hivatásos állomány tagja kedvezményes étkezésre vagy étkezési hozzájárulásra jogosult.”

„342. § (2) Felhatalmazást kap a miniszter, hogy a törvény hatálybalépését követő 6 hónapon belül a törvény alapján rendeletben részletesen szabályozza:

e) az illetmény megállapítása, (illetményfokozatba besorolás, előrsorolás, kifizetés, levonás stb.), a juttatások, a költségtérítések, a kedvezmények és támogatások (beleértve a lakhatási jellegűeket is), a természetbeni ellátás feltételeit és az azokban való részesítés, a kedvezményes üdültetés, valamint a végkielégítés, leserelési segély, továbbszolgáloi jutalom kifizetésének rendjét.”

6. A hivatásos, szerződéses és hadköteles katonák térítésmentes és kedvezményes természetbeni ellátásáról szóló 2/1998. (II. 4.) HM rendelet (a továbbiakban: R.) szerint:

„16. § (1) A repülőműszaki élelmezési támogatásra jogosultak: az MH repülő egységek, a Légijármű Javító Üzem, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Szolnoki Repülőtisztai Intézet Repülő Technikai Központ, az MH Szolnoki Katonai Középiskola és Kollégium repülő tanműhelye, az MH Repülőanyag Ellátó Központ és a HM Katonai Légügyi Hivatal állományából a tartósan fokozott igénybevételnek kitett hivatásos állományú katonák, ha azok az állománytáblában előírt szakmai számuk szerint a repülő eszközökön közvetlen üzemben tartó és javító feladatot látnak el.

(2) Az élelmezési támogatás csak a ténylegesen beosztást betöltő (munkaköri leírás szerint repülő-műszaki szakmai számú) hivatásos állományú katonáknak jár.

(3) A repülőműszaki élelmezési támogatást az igényjogosultak részére — katonai szervezet parancsnokának (vezetőjének) a szolgálati előjárója által jóváhagyott nomenklatúra alapján — a katonai szervezet parancsnoka (vezetője) parancsban engedélyezi.

17. § (1) A repülő-műszaki élelmezési támogatás nem jár a 16. §-ban meghatározott igényjogosultnak:

- a) ha bármilyen címen természetbeni ellátást kap (pl. gyakorlat);
- b) kórházi, rehabilitációs intézeti ápolása, kezelése alatt;
- c) 5 munkanapot meghaladó egészségügyi szabadsága, egészségügyi szolgálatmentesség vagy betegállomány alatt;
- d) szolgálati kiküldetés idejére, ha napidíj jár;
- e) ha bármilyen címen a repülőmérnök-műszaki beosztásból, munkakörből a munkavégzés alól felmentik (felmondás, nyugállományba helyezés, más beosztásba helyezése, fizetés nélküli szabadság stb.) időtartamára;
- f) a vezénylése időtartamára.

(2) A felsorolt esetekben a havi járandóságot időarányosan (30 naptári nappal számolva) csökkenteni kell.”

[Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a 20/1999. (XII. 25.) HM. rendelet a R. 16. § (2) bekezdését kiegészítette. A 2000. január 1-jétől hatályos szöveg: „Az élelmezési támogatás csak a ténylegesen beosztást betöltő (munkaköri leírás szerint repülő-műszaki szakmai számú) hivatásos állományú katonának jár. Az élelmezési támogatás havi összegét a honvédelmi miniszter külön utasításban állapítja meg.”]

7. Az élelmiszer-utalvány általános bevezetéséről szóló 25/1999. (HK. 10.) HM. utasítás (a továbbiakban: Ut.) értelmében:

„A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény 11. § (1) bekezdésének 1. pontjában kapott felhatalmazás alapján a kizárólag fogyasztásra kész étel vásárlására feljogosító ingyenes utalványok általános bevezetésére a következő utasítást adom ki.

1. § (1) Az utasítás hatálya a Honvédelmi Minisztérium (a továbbiakban: HM), a HM hivatalok és háttérintézmények, a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok és a katonai felsőoktatási intézmények, valamint a Magyar Honvédség katonai szervezetei (a továbbiakban együtt: katonai szervezeti) hivatásos, szerződéses állományára, illetőleg köztisztviselőire és közalkalmazottaira (a továbbiakban együtt: személyi állomány) terjed ki.

(2) Az utasítás rendelkezését a katonai ügyészségek személyi állományára is alkalmazni kell.

2. § (1) A személyi állomány tagját abban a hónapban, amelyben a jogviszonya legalább egy naptári napon fennállt — a (2) bekezdésben foglaltak kivételével — kizárólag fogyasztásra kész étel vásárlására jogosító, személyijövedelemadó-mentességet élvező utalvánnyal (a továbbiakban: ételmiszer-utalvánnyal) kell ellátni.

(2) Nem jogosult az (1) bekezdés szerinti ételmiszer-utalványra az, aki a teljes hónapban:

a) fizetés nélküli szabadságon van,

b) a jogviszonya megszüntetésére tekintettel mentesítve van a munkavégzés alól,

c) tartós, vagy ideiglenes külföldi szolgálatot teljesít, vagy külföldi tanulmányokat folytat,

d) beosztásából fel van függesztve, előzetes letartóztatásban van, vagy szabadságvesztés büntetését katonai fogdában tölti,

e) a térítésmentes és kedvezményes természetbeni ételmezési ellátásról szóló rendelkezések alapján térítésmentes természetbeni étkezést vagy e helyett ételmiszer-utalványt, illetőleg pénzbeni megváltást kap.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott teljes értékű ételmiszer-utalványra jogosult az is, akinek a jogviszonya hónap közben kezdődik, illetve szűnik meg, valamint aki csak a hónap egy részében tartozik a (2) bekezdés hatálya alá.”

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt határozatát a következőkkel indokolja:

1. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt „jogállam” alkotóelemeivel. Már korai határozataiban megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság: s a jogbiztonság az állam — s elsősorban a jogalkotó — kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. [9/1992. (I. 30.) AB határozat ABH 1992, 65.; 11/1992. (III. 5.) AB hatá-

rozat ABH 1992, 84.; 26/1992. (IV. 30.) AB határozat ABH 1992, 142.] Az Alkotmánybíróság a 25/1992. (IV. 30.) AB határozatában a jogbiztonság egyik fontos feltételeként rögzítette azt is, hogy „az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák.” (ABH 1992, 132.)

2. Az indítványozó is a vizsgált esetben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés sérelmét látja.

Az Alkotmánybíróság megállapította: a társadalmi, állami életre, a gazdasági rendre, annak működésére és jogintézményeire vonatkozó alapvető szabályokat, valamint az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit, ezek feltételeit és korlátait, illetve mindezek érvényre juttatásának eljárási szabályait törvényben kell szabályozni. E körbe tartoznak a Jat. 4. § e) pontjában említett „munkaviszony és a munkavédelem alapvető kérdései” is. A törvényalkotó e kötelezettségének a Hszt. megalkotásával tett eleget, amely szerint „a hivatásos állomány tagja kedvezményes étkezésre vagy étkezési hozzájárulásra jogosult.” [114. § (2)]

Nem a törvényalkotó feladata azonban az, hogy e jogosultság feltételrendszerét, részletes szabályait is maga munkálja ki. Ennek megfelelően — betartva a Jat. 15. § (1) bekezdésében foglalt szabályokat — felhatalmazást adott a miniszternek arra, hogy az illetmény megállapítása (illetményfokozatba besorolás, előresorolás, kifizetés, levonás stb.) a juttatások, a költségtérítések, a kedvezmények és támogatások (beleértve a lakhatási jellegűeket is), a természetbeni ellátás feltételeit és az azokban való részesítés, a kedvezményes üdültetés, valamint a végkielégítés, leszerelési segély, továbbcsatlakozási jutalom kifizetésének rendjét „a törvény alapján rendeletben részletesen szabályozza”.

Az említettek szabályozására adott felhatalmazás alkotmányosságához nyilvánvalóan nem férhet kétség: a szabályozási tárgyak „az állampolgári jogok és kötelességek rendezése” körébe tartoznak, s ilyeneként keretbe foglalásukhoz jogszabályi formára van szükség. A miniszter ennek megfelelően kifejezetten rendelet alkotására kapott felhatalmazást; s e kötelezettségének az R. kibocsátásával eleget is tett.

A Ht. 11. § (1) bekezdése értelmében (összhangban a Jat. 49. § (1) bekezdésében foglaltakkal (lehetőséget kapott a honvédelmi miniszter arra, hogy „a honvédség működésének irányítása keretében ... az irányítása alá tartozó szervek tevékenységét az állami irányítás egyéb jogi eszközeivel (utasítás, irányelv, jogi iránymutatás) szabályozza; irányítja a honvédség jogi és igazgatási tevékenységét, valamint a hadijogi tanácsadói tevékenységét.”

Ha a miniszteri utasítás (mint az állami irányítás egyéb jogi eszköze) megmarad ebben a körben, úgy annak kibocsátása törvényes lesz, s jogforrástani anomáliákra visszavezethető problémákat sem vet fel. Kiadásának kereteit és tárgyi korlátait „az irányítási jogkörben a közvetlen irányítása alá tartozó szervek tevékenységét szabályozó” jellege határozza meg, amely azt jelenti, hogy a szervei irányítás kereteit nem lépheti át. Az Ut.

1. és 2. §-ainak tartalma túlterjed ezen a körön, amennyiben a Hszt. 114. § (2) bekezdése szerinti tárgykörben is normatív rendelkezéseket fogalmaz meg. Nyilvánvalóan ilyenek ugyanis a hivatásos állomány tagjainak kedvezményes étkezésre vagy étkezési hozzájárulásra jogosultságának részletszabályai. A Hszt. 2. § o) pontja (az értelmező rendelkezések sorában) maga is meghatározott jogforrásfajtákhoz köti a „szolgálati viszonyra vonatkozó szabály” megállapíthatóságát: az ugyanis az „e törvényben és a végrehajtására kiadott rendeletekben, illetve az e törvényben megnevezett törvényekben és azok végrehajtási rendeleteiben meghatározott rendelkezés”. Az Ut. tehát az állami irányítás egyéb jogi eszközeként szolgálati viszonyból eredő jogokat, kötelezettségeket nem szabályozhat.

Ezek az előírások az állampolgárok jogainak és kötelezettségeinek megállapítására hivatott jogi normát igényelnek, amelynek keretétül — alkotmányossági követelményeket is kielégítő módon — csak miniszteri rendelet szolgálhat. S amennyiben a rendelet e tekintetben hiányos, hézagos lenne, úgy ennek orvoslása sem miniszteri utasítás kibocsátásával, hanem a rendelet módosításával, kiegészítésével lehetséges. A Ht. 11. § (1) bekezdésének 1) pontjában foglalt felhatalmazás sem ilyen tárgykör szabályozására hatalmazza fel az utasítást kibocsátó minisztert.

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ut. 1. és 2. §-ait 2000. június 30. napjával megsemmisítette, s kizárta e rendelkezések alkalmazhatóságát a Veszprémi Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 118/99. számú ügyben.

Az Alkotmánybíróság a határozat Honvédelmi Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 41. §-a alapján rendelte el.

Budapest, 2000. március 13.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró