

1208/B/2004. AB határozat
(Magyar Közlöny 2005. szeptember 15. 123. szám)

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok és bírói kezdeményezés tárgyában - dr. Kiss László és dr. Kukorelli István alkotmánybírák különvéleményével - meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 68. §-ának,, , amennyiben január 1- jén közalkalmazotti jogviszonyban áll, kivéve ha:

- 30 napnál hosszabb fizetés nélküli szabadságon van,
- gyermekgondozási segélyben, illetve
- gyermekgondozási díjban részesül ,, szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt - hatályba lépésére visszaható hatállyal - megsemmisíti.

A 68. § a következő szöveggel marad hatályban:

„ 68. § A közalkalmazott minden naptári évben - külön juttatásként - egyhavi illetményére jogosult.

A juttatás kifizetéséről január 16- án - amennyiben ez szombatra vagy vasárnapra esik, akkor az ezt követő első munkanapon - kell rendelkezni. A juttatás mértékének alapja a január hónapra irányadó illetmény,,

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvénynek a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének 2002. évi végrehajtásáról szóló 2003. évi XCV. törvény 36. §- ával módosított, 2004. december 31- ig hatályban volt 109. §- ában az ,, , amennyiben január 1- jén szolgálati viszonyban áll,, szövegrész alkotmányellenes.

Az alkotmányellenes rendelkezés a Csongrád Megyei Bíróság előtt 2.Pf.22315/2004. szám alatt folyamatban lévő eljárásban nem alkalmazható.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 109. §- ának ,, , amennyiben január 1- jén szolgálati viszonyban áll, kivéve ha

- 30 napnál hosszabb fizetés nélküli szabadságon van,
- gyermekgondozási segélyben, illetve
- gyermekgondozási díjban részesül ,, szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt - hatályba lépésére visszaható hatállyal - megsemmisíti.

A 109. § a következő szöveggel marad hatályban:

„ 109. § A hivatásos állomány tagja minden naptári évben egyhavi távolléti díjnak megfelelő összegű külön juttatásra jogosult.

A juttatás kifizetéséről január 16-án - amennyiben ez szombatra vagy vasárnapra esik, akkor az ezt követő első munkanapon - kell rendelkezni. A juttatás mértékének alapja a január hónapra irányadó távolléti díj.,

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 193/V. §-ának „ január 1-én „ és „ , kivéve ha:

- 30 napnál hosszabb fizetés nélküli szabadságon van,
- gyermekgondozási segélyben, illetve
- gyermekgondozási díjban részesül „ szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt - hatályba lépésére visszaható hatállyal - megsemmisíti.

A 193/V. § a következő szöveggel marad hatályban:

„ 193/V. § A munkavállaló minden naptári évben - külön juttatásként - egyhavi személyi alapbérére jogosult, amennyiben az adott közigazgatási szervnél munkaviszonyban áll.

A juttatás kifizetéséről január 16-án - amennyiben ez szombatra vagy vasárnapra esik, akkor az ezt követő első munkanapon - kell rendelkezni. A juttatás mértékének alapja a január hónapra irányadó személyi alapbér.,

5. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 49. §-ának „ , amennyiben január 1-én közzolgálati jogviszonyban áll, kivéve ha:

- 30 napnál hosszabb fizetés nélküli szabadságon van,
- gyermekgondozási segélyben, illetve
- gyermekgondozási díjban részesül,, szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt - hatályba lépésére visszaható hatállyal - megsemmisíti.

A 49. § a következő szöveggel marad hatályban:

„ 49. § A köztisztviselő minden naptári évben - külön juttatásként - egyhavi illetményére jogosult.

A juttatás kifizetéséről január 16-án - amennyiben ez szombatra vagy vasárnapra esik, akkor az ezt követő első munkanapon - kell rendelkezni. A juttatás mértékének alapja a január hónapra irányadó illetmény.,

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzé teszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Egy magánszemély indítványozó 2004. december 22- én, 2005. február 9- én és március 7- én benyújtott indítványában a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) - a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének 2002. évi végrehajtásáról szóló 2003. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Tv.) 30. § (1) bekezdésével módosított, 2004. február 1- jétől hatályos - 68. §- a alkotmányellenességének megállapítását kérte.

Érvelésének lényege szerint a Kjt- nek ez a szabálya az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdését sérti, mert a nyugdíjba vonulókat érdemtelenül hátrányos helyzetbe hozza, a 2004. második félévében felmentett közalkalmazottakat jogtalanul zárja ki a 13. havi illetményből. Utalt arra, hogy a 13. havi illetmény munkabérnek számít, „ ennek kiszámításához nem időpontot, hanem időtartamot kellene törvényben feltételként kikötni,„

2. A Csongrád Megyei Bíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §- a alapján az előtte 2.Pf.22315/2004. szám alatt folyamatban lévő eljárást felfüggesztve fordult az Alkotmánybírósághoz.

Kérte a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) - a Tv. 36. §- ával módosított - 109. §- a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Kezdeményezte a Hszt- nek a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Tvm.) 94. §- ával módosított 109. §- a alkotmányellenességének vizsgálatát is.

Azzal érvelt, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés nem ad lehetőséget az időarányos juttatásra, az egyhavi külön juttatásra való jogosultságot illetően méltánytalan és visszas helyzeteket eredményezhet illetve eredményez. Nem derül ki egyértelműen a jogszabályból, hogy a jogalkotó melyik év januárjára gondolt, a tárgyév vagy a kifizetés évének januárjára. Kirívó példaként említette, hogy értelmezése szerint a jogszabály alapján nem jár juttatás annak, aki a 2004- es évet végigszolgált, de szolgálati viszonya 2004. december 31- ével megszűnt, jár viszont annak, akinek szolgálati viszonya mindössze néhány napig (pl. 2004. december 31. és 2005. január 2. között) állt fenn.

Állította, hogy az ilyen szabályozás sérti az egyenlő munkáért egyenlő bér alapelvét [Alkotmány 70/B. § (2) bekezdés] a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai egy csoportja tekintetében diszkriminatív, s így az Alkotmány 70/A. §- ába ütközik. Hivatkozott arra, hogy a külön juttatás munkabérnek minősül. Azok, akik a tárgyévben teljesítik szolgálati viszonyból fakadó kötelezettségeiket, de a tárgyévet követő év január 1- jén már nem állnak szolgálati viszonyban, kevesebb munkabérben részesülnek azzal szemben, akinek szolgálati viszonya a tárgyévet követő hónap első napján is fennáll. A jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között, indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozva a január 1- jén jogviszonyban nem állókat azokkal szemben, akiknek jogviszonya az év első napján fennáll.

3. Öt munkavállalói érdekképviselőti és érdekvédelmi szervezet részben a Tv. 28. §- a, illetve a Tv. 29. §- a és 30. § (1) bekezdése továbbá 36. §- a alkotmányellenessége vizsgálatát és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte.

A Tv. 28. §- a a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 193/V. §- át, a Tv. 29. §- a a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 49. §- át, a 30. § (1) bekezdése a Kjt. 68. §- át, a 36. § a Hszt. 109. §- át módosította.

Az indítványozók szerint a támadott rendelkezések tartalma és megfogalmazása ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével. Az egyhavi külön juttatásra való jogosultság szerzett jognak minősül, amelyet nem lehet egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni. Utaltak arra, hogy a juttatás mint jogosultság a köz érdekében végzett munkából fakadó minőségen alapul, ezáltal alkotmányos védelmet élvez. Azzal is érveltek, hogy a támadott szabály sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés] és „ az egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét [Alkotmány 70/B. § (2) bekezdés], mert a jogszabály nyelvtani értelmezése szerint a juttatás csak azoknak jár, akik 2005. január 1- jén jogviszonyban állnak.

Állították, hogy a január 1- jén fennálló jogviszony mint feltétel, többes értelmezésre ad lehetőséget, ez az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti. Megemlítették, hogy egy peres ügyben az eljáró bíróság arra az értelmezésre jutott, hogy a 2004. évre vonatkozó egyhavi külön juttatásnak csak az 1/12 részére van jogosultság.

Indítványaikat az indítványok benyújtását követően, a részben megváltozott hatályos szabályozás tekintetében tartották fenn, az eredeti indokokkal.

Hivatkoztak arra is, hogy a támadott szabályozás nem határozza meg azt, hogy a január 1- jei közszolgálati jogviszonyban állást melyik év vonatkozásában kell teljesíteni. Az új hatályos rendelkezés nem értelmezhető és ezért jogszerűen nem alkalmazható. Ebből eredően van olyan értelmezés, hogy a 2004. évre járó 13. havi járandóságot a költségvetés mintegy elkobozta.

4. Egy további munkavállalói érdekképviselőti és érdekvédelmi szervezet a Kjt. 68. §- ának a 2004. február 1- jétől módosított, valamint a hatályos rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezte.

Véleménye szerint a módosítás szövege nélkülözi az egyértelműség és a világosság alapvető követelményét, ez a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] követelményét sérti. Hivatkozik arra, hogy annak a közalkalmazottnak, aki 2004. január 1- jétől december 31- ig jogviszonyban állt, de jogviszonya az év utolsó napján megszűnt, a jogszabály alapján sem „ nulladik” havi, sem egyéb egyhavi illetményt nem fizettek ki. Ezzel szemben ha egy közalkalmazott kinevezésére 2005. január 1- jén került sor, úgy részére még január hónapban egyhavi külön juttatást fizetnek ki. Ezzel véleménye szerint sérül az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése.

5. Egy másik indítványozó szerint a Kjt. 68. §- a diszkriminálja [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése] azokat a közalkalmazottakat, akiknek jogviszonya felmentéssel azért szűnt meg 2004. év végén, mert nyugdíjasnak minősültek.

6. Egy további indítványozó szintén a Kjt. 68. §-ának vizsgálatát kezdeményezte. Előadta, hogy a Tv. előkészítése során mellőzték a szakszervezetek és az érdekképviselők álláspontjának kikérését, ezzel sérültek az Alkotmány 4. §-ában és 19. § (2) bekezdésében foglaltak. A törvény előkészítésekor véleménye szerint megsértették a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 19-20. §-ai, 24. § (1) bekezdése, 25. § (2) bekezdése, 27. § c) pontja és 40. § (1) bekezdése rendelkezéseit; a hatályba lépés módja, a kifizetés szabályainak és időpontjának meghatározása sértheti a Jat. 12. § (2) és (3) bekezdését.

Utalt arra, hogy a támadott szabály indokolatlan és méltánytalan megkülönböztetést tartalmaz, a módosítás több százezer közalkalmazottat fosztott meg megszerzett jogától, egyhavi illetmény juttatásától.

7. A Tv. 28. §-a az Mt. 193/V. §-át, a Tv. 29. §-a a Ktv. 49. §-át, a 30. § (1) bekezdése a Kjt. 68. §-át, a 36. § a Hszt. 109. §-át módosította.

Az Mt., a Ktv., a Kjt. és a Hszt. ugyanezen szabályait kiegészítette a Tvm. 85. §-a, 86. § (10) bekezdése, 87. § (2) bekezdése és 94. §-a.

A jelen ügyben az egyik indítvány bírói kezdeményezés, ezért az Alkotmánybíróság a Hszt- nek a Tv. 36. §-ával módosított, 2004. december 31-ig hatályban volt 109. §-át is vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata, hogy a vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival, alkotmányjogi szempontból azonos és ezáltal azonos a vizsgálendő alkotmányossági probléma.

A jelen esetben azt lehet megállapítani, hogy - miként azt az indítványozók maguk is kifejezetten állították - a Tvm. szabályainak hatályba lépésével, az eredetileg támadott szabályok bizonyos mértékű kiegészülésével az indítványokban eredetileg felvetett alkotmányossági probléma az új szabályokban azonos maradt, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az indítványozók kérelmére az Mt., a Ktv., a Kjt. és a Hszt. hatályban lévő, a Tvm. 85. §-a, 86. § (10) bekezdése, 87. § (2) bekezdése és 94. §-a által 2005. január 1-jétől megállapított szabályai tekintetében folytatta le.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott szabályai szerint:

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

4. § A szakszervezetek és más érdekképviselők védik és képviselik a munkavállalók, a szövetkezeti tagok és a vállalkozók érdekeit. (...)

19. § (1) A Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés.

(2) Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. (...)

70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. (...)

70/B. § (...)

(2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.

(3) Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.”

2. A Tv. érintett rendelkezései a következők:

„ 28. § A Munka Törvénykönyvéről szóló - módosított - 1992. évi XXII. törvény 193/V. §- a helyébe a következő rendelkezés lép:

„ 193/V. § A munkavállaló minden naptári évben - külön juttatásként - egyhavi személyi alapbérére jogosult, amennyiben az adott közigazgatási szervnél január 1- jén munkaviszonyban áll. A juttatás kifizetéséről január 16- án - amennyiben ez szombatra vagy vasárnapra esik, akkor az ezt követő első munkanapon - kell rendelkezni. A juttatás mértékének alapja a január hónapra irányadó személyi alapbér.’ (...)

29. § A köztisztviselők jogállásáról szóló - módosított - 1992. évi XXIII. törvény 49. §- a helyébe a következő rendelkezés lép:

‘49. § A köztisztviselő minden naptári évben - külön juttatásként - egyhavi illetményére jogosult, amennyiben január 1- jén közszolgálati jogviszonyban áll. A juttatás kifizetéséről január 16- án - amennyiben ez szombatra vagy vasárnapra esik, akkor az ezt követő első munkanapon - kell rendelkezni. A juttatás mértékének alapja a január hónapra irányadó illetmény.’ (...)

30. § (1) A közalkalmazottak jogállásáról szóló - módosított - 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 68. §- a helyébe a következő rendelkezés lép:

‘ 68. § A közalkalmazott minden naptári évben - külön juttatásként - egyhavi illetményére jogosult, amennyiben január 1- jén közalkalmazotti jogviszonyban áll. A juttatás kifizetéséről január 16- án - amennyiben ez szombatra vagy vasárnapra esik, akkor az ezt követő első munkanapon - kell rendelkezni. A juttatás mértékének alapja a január hónapra irányadó illetmény.’ (...)

36. § A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló - módosított - 1996. évi XLIII. törvény 109. §- a helyébe a következő rendelkezés lép:

‘ 109. § A hivatásos állomány tagja minden naptári évben egyhavi távolléti díjnak megfelelő összegű külön juttatásra jogosult, amennyiben január 1- jén szolgálati viszonyban áll. A juttatás kifizetéséről január 16- án - amennyiben ez szombatra vagy vasárnapra esik, akkor az ezt követő első munkanapon - kell rendelkezni. A juttatás mértékének alapja a január hónapra irányadó távolléti díj.’ „

3. A vizsgált, a Tvm. 85. §- a, 86. § (10) bekezdése, 87. § (2) bekezdése és 94. §- a által megállapított, az indítvány elbírálásakor hatályos szabályok az alábbiak:

Az Mt. szerint:

„ 193/V. § A munkavállaló minden naptári évben - külön juttatásként - egyhavi személyi alapbérére jogosult, amennyiben az adott közigazgatási szervnél január 1- jén munkaviszonyban áll, kivéve ha:

- 30 napnál hosszabb fizetés nélküli szabadságon van,
- gyermekgondozási segélyben, illetve
- gyermekgondozási díjban részesül.

A juttatás kifizetéséről január 16- án - amennyiben ez szombatra vagy vasárnapra esik, akkor az ezt követő első munkanapon - kell rendelkezni. A juttatás mértékének alapja a január hónapra irányadó személyi alapbér. „

A Ktv. szerint:

„ 49. § A köztisztviselő minden naptári évben - külön juttatásként - egyhavi illetményére jogosult, amennyiben január 1- jén közszolgálati jogviszonyban áll, kivéve ha:

- 30 napnál hosszabb fizetés nélküli szabadságon van,
- gyermekgondozási segélyben, illetve
- gyermekgondozási díjban részesül.

A juttatás kifizetéséről január 16- án - amennyiben ez szombatra vagy vasárnapra esik, akkor az ezt követő első munkanapon - kell rendelkezni. A juttatás mértékének alapja a január hónapra irányadó illetmény. „

A Kjt. szerint:

„ 68. § A közalkalmazott minden naptári évben - külön juttatásként - egyhavi illetményére jogosult, amennyiben január 1- jén közalkalmazotti jogviszonyban áll, kivéve ha:

- 30 napnál hosszabb fizetés nélküli szabadságon van,
- gyermekgondozási segélyben, illetve

- gyermekgondozási díjban részesül.

A juttatás kifizetéséről január 16-án - amennyiben ez szombatra vagy vasárnapra esik, akkor az ezt követő első munkanapon - kell rendelkezni. A juttatás mértékének alapja a január hónapra irányadó illetmény. „

A Hszt. szerint:

„ 109. § A hivatásos állomány tagja minden naptári évben egyhavi távolléti díjnak megfelelő összegű külön juttatásra jogosult, amennyiben január 1-én szolgálati viszonyban áll, kivéve ha

- 30 napnál hosszabb fizetés nélküli szabadságon van,
- gyermekgondozási segélyben, illetve
- gyermekgondozási díjban részesül.

A juttatás kifizetéséről január 16-án - amennyiben ez szombatra vagy vasárnapra esik, akkor az ezt követő első munkanapon - kell rendelkezni. A juttatás mértékének alapja a január hónapra irányadó távolléti díj. „

III.

Az indítványok és a bírói kezdeményezés megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság hatásköre a jogszabálynak (valamint az állami irányítás egyéb jogi eszközének) az Alkotmánnyal kapcsolatos értelmezésére terjed ki; ez szükségszerű a jogszabály alkotmányellenességének vizsgálata során [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 266.; 31/1993. (V. 21.) AB határozat, ABH 1993, 242, 243.; 27/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 129, 132- 133.].

Az Alkotmánybíróság az indítványok alapján az Mt. 193/V. §-ának, a Ktv. 49. §-ának, a Kjt. 68. §-ának és a Hszt. 109. §-ának a Tv. 28., 29. §-a, 30. § (1) bekezdése és 36. §-a által módosított, a Tvm. 85. §-a, 86. § (10) bekezdése, 87. § (2) bekezdése és 94. §-a által kiegészített szabályait vizsgálta.

Megállapította, hogy a Tv., a Tvm. és módosító rendelkezéseik révén a különböző, munka végzésére irányuló jogviszonyokról szóló szabályok egységesek abban, hogy külön juttatásról rendelkeznek és azt több feltételhez kötik.

Ezek között egységesen szerepel az a feltétel, hogy - bizonyos kivételekkel - az a személy jogosult külön juttatásra, aki „ január 1-én „ szolgálati viszonyban, közalkalmazotti vagy köztisztviselői jogviszonyban, közigazgatási szervnél munkaviszonyban áll.

A támadott jogszabályoknak ezt a rendelkezését valamennyi indítványozó olyan megkülönböztetésnek tartja, amely ellentétes az Alkotmányban foglalt diszkrimináció-tilalommal.

Az Alkotmánybíróság ezért elsőként ennek a rendelkezésnek az alkotmányellenességét vizsgálta, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése és 70/B. § (2) bekezdése tükrében.

2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében „ [a]z Alkotmány 70/B. §- a ... helyes értelme szerint az általános diszkrimináció- tilalmat megfogalmazó 70/A. §- nak a munka világára vonatkoztatott konkretizálása „ (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 459.).

Az Alkotmánybíróság már több határozatban értelmezte az Alkotmány 70/A. §- ában foglalt tilalom alkotmányos tartalmát, az emberi méltósághoz való joggal [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] is összefüggésben.

Megállapította, hogy „ a jognak mindenkit 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. „ [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.].

Rámutatott arra is, hogy „ az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes. „ [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.].

Az Alkotmánybíróság ezeket a megállapításokat irányadónak tekintette a jelen ügy elbírálásánál is.

3. A foglalkoztatottaknak azokat az igényeit, amelyek különféle juttatásokra vonatkozhatnak, meghatározhatja törvény, törvényi felhatalmazás alapján egyéb jogszabály, üzemi vagy ágazati (alágazati) kollektív szerződés, a hivatali szervezet vezetőjének rendelkezése továbbá a felek megállapodása is.

A különféle juttatások különféle jogi alapokon nyugodhatnak.

Hasonlóan ahhoz, mint amikor példának okáért kollektív szerződés vagy a felek megállapodása rendelkezik valamely külön juttatásról, és ennek feltételeit bíróság előtt vitássá lehet tenni pl. az egyenlő bánásmód követelménye sérelmére hivatkozva, az Alkotmánybíróság előtt az Alkotmány valamely szabályának sérelmét lehet állítani a törvényben vagy ennek alapján jogszabályban megjelenő juttatások egyes feltételeit illetően.

Az, hogy a törvényhozó a béren kívül milyen juttatásokat szabályoz, általában alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozik, ekként általánosságban a törvényhozó szabadságába tartozó kérdés. A szabályozás tartalmi korlátját jelenti viszont a diszkrimináció- tilalom és az emberi méltósághoz való általános személyiségi jog, az egyenlő méltóságú személyként való kezelés alkotmányos követelménye.

A hatályos rendelkezések a most vizsgált juttatást „külön juttatásnak” nevezik.

Ezek a szabályok olyan igényt alapoznak meg, amelynek törvényi szabályozása nem következik kényszerítően az Alkotmányból. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy teljes hiánya nem jelentené az Alkotmány 70/B. §-a (2)-(3) bekezdésének sérelmét, de nem sérti ezt a szabályt az sem, ha a törvényhozó bevezet, illetve fenntart ilyen juttatást.

Ebből azonban nem következik az, hogy a juttatásról, ha a törvényhozó bevezeti, teljes mértékben szabad belátása szerint rendelkezhet.

A törvényhozó általában szabadon döntheti el azt, hogy valamely juttatásról milyen feltételek szerint, milyen mértékben rendelkezik, vagy melyeket von meg a jövőre nézve. Ennek során azonban nem járhat el önkényesen, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az esetleg eltérő egyéni szempontok megfelelő figyelembevételével kell eljárnia.

Sem a juttatások törvényi feltételeit, sem megvonásuk szabályait illetően nem sérülhet az egyenlő elbánás alkotmányos elve, a szabályozás nem tartalmazhat hátrányos megkülönböztetést.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alkotmányosértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.].

A megkülönböztetés akkor alkotmányellenes, "ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne" (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.).

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében ugyanakkor az eltérő ismérvek ellenére történt homogén csoportképzéssel is sérülhet az egyenlő méltóságú személyként kezelés alkotmányos követelménye [lásd pl.: 22/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 89, 96.].

Alkotmányellenességhez eszerint nem csak az vezet, ha adott szabályozási koncepción belül valamely (azonos helyzetben lévő) csoportra - alkotmányos indok nélkül - eltérő szabályozás vonatkozik, hanem hátrányos megkülönböztetés az is, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik, vagyis e körülményt figyelmen kívül hagyja. Ha az ilyen hátrányozásnak nem ismerhető fel a tárgyilagos mérlegelés szerint való ésszerű indoka - tehát önkényes -, alkotmányellenesség állapítható meg [6/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 67, 69.].

A Tv., a Tvm. és módosító rendelkezéseik a külön juttatást a korábban hatályban volttól eltérően szabályozzák. A külön juttatásra való jogosultságot feltételekhez kötik és kizáró okokat is meghatároznak. Ahhoz, hogy az érintett személy a külön juttatásban részesüljön, a törvényi feltételeknek - ideértve a kizáró okok hiányát - együttesen kell fennállniuk.

A támadott szabályok szerint a foglalkoztatott „minden naptári évben” jogosult a külön juttatásra.

A vizsgált esetben valamennyi érintett személyre egyenlően vonatkozik a törvénynek az a szabálya is, amely a külön juttatást ahhoz a feltételhez köti, hogy az érintett személy „január 1-én” „szolgálati viszonyban, közalkalmazotti vagy köztisztviselői jogviszonyban, közigazgatási szervnél munkaviszonyban áll.

Ugyanakkor megállapítható az is, hogy a törvények szerint homogén csoport tagjaként kezelt egyes személyek ténylegesen eltérő ismérvekkel jellemezhetők attól függően, hogy a csoporton belüli, érintett személyek jogviszonya mikor keletkezett, illetve milyen tartamban állt, vagy áll fenn a „ naptári évben „

A vizsgált rendelkezésekből következik, hogy - a szabályozási koncepció lényeges eleme szerint - a külön juttatásra való jogosultságnál annak a körülménynek van döntő szerepe, hogy a foglalkoztatási viszony a kifogásolt rendelkezésekben meghatározott napon (január 1- jén) fennáll- e, illetve a kizáró okok hiánya - szintén erre a kiválasztott egyetlen napra vonatkoztatva - megállapítható- e.

A külön juttatásra való jogosultságot megalapozhatja az a körülmény, hogy az érintett személy január 1- jén a törvényben meghatározott jogviszonyban áll, és vele szemben kizáró ok nem áll fenn - anélkül, hogy vizsgálandó volna, a jogviszony mikor keletkezett, fennmaradt- e vagy megszűnik- e a „ naptári évben „

Ugyanakkor a külön juttatást - noha az nem minősül „ bér „- nek az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése értelmében - a hatályos jogszabály nemcsak a munka végzésére irányuló egyes jogviszonyoknak a fennállásához köti, hanem bizonyos fokig mégis jelentőséget tulajdonít a tényleges munkavégzésnek is. Ez a kizáró okokból - amelyek a viszonylag hosszabb tartamú fizetés nélküli szabadság egyes eseteihez kötődnek - következik. (A 2004. január 31- ig hatályban volt szabályozás szerint nem számított a külön juttatásra jogot adó időnek a bármilyen jogcímen igénybe vett fizetés nélküli szabadság teljes ideje.)

Alkotmányossági szempontból az előbb említett személyektől ezért lényegesen eltérő helyzetben vannak azok, akiknek jogviszonya a „ naptári évben „ szinte teljes egészében vagy annak túlnyomó részében fennállt, de éppen „ január 1- jén „ viszont nem; ezeket a személyeket a szabályozás a juttatásból kizárja.

Hátrányos helyzetbe kerülnek azokhoz képest, akik vagy csak a törvényben meghatározott napon (január 1- jén), vagy azon a napon is jogviszonyban állnak, de a „ naptári évben „ esetleg csak kisebb tartamban, vagy egyáltalán nem.

Ebben a megkülönböztetésben - amely az alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonos feltételt ír elő - nem ismerhető fel semmilyen foglalkoztatási érdek, szakmai csoportképző szempont, a foglalkoztatott tulajdonsága vagy képessége, vagy más ésszerű indok.

Annak a megkülönböztetésnek, amely a foglalkoztatottakat a fennálló jogviszonyuk alapján megillető juttatást lényeges tartalma szerint csupán ahhoz a feltételhez köti, hogy a jogviszony meghatározott napon fennáll- e, tárgyilagos mérlegelés szerint nincs ésszerű indoka.

Az ilyen megkülönböztetés önkényes, ezért - az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe való ütközése miatt - alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján, a bírói kezdeményezésre rendelkezett az alkotmányellenes jogszabály konkrét esetben való alkalmazhatóságáról és kimondta, hogy az a Csongrád Megyei Bíróság előtt a 2.Pf.22315/2004. szám alatt folyamatban lévő eljárásban nem alkalmazható.

4. A Kjt., a Hszt. és a Ktv. kezdettől fogva (1992. július 1- jétől, illetve a Hszt. 1996. szeptember 1- jétől) tartalmaz „ tizenharmadik havi fizetésként „ emlegett külön juttatásra jogosító rendelkezéseket.

E szabályokat - lényeges tartalmuk szerint - az jellemezte 2004. február 1- jéig, hogy

- minden naptári évben
- a legalább egyhavi illetményt, távolléti díjat
- a tárgyév végén, illetve azt követően kellett kifizetni,
- mégpedig a jogviszonyban töltött teljes naptári hónapok után, időarányosan.

A Tv. e szabályokon úgy változtatott, hogy 2004. február 1- jét követően az a személy jogosult minden naptári évben külön juttatásra, aki „ január 1- jén „ szolgálati viszonyban, közalkalmazotti vagy köztisztviselői jogviszonyban, közigazgatási szervnél munkaviszonyban áll.

Az új szabályozásban szerepel az is, hogy a juttatás kifizetéséről január 16- án - amennyiben ez szombatra vagy vasárnapra esik, akkor az ezt követő első munkanapon - kell rendelkezni, továbbá a juttatás mértékének alapja a „ január hónapra „ irányadó illetmény.

A Tv. javaslatához benyújtott indokolás kimondja, hogy ezt a módosítást „ a közszféra illetménytörvényei 13. havi külön juttatásra vonatkozó szabályainak egységesítése indokolja. A juttatást a tárgyévét követően január 16- án kell kifizetni. A juttatás mértékét a január havi személyi alaphér alapján kell megállapítani. „ Miként arra a beadványok egy részében utalnak, a módosítással a törvényhozó feltehető szándéka a kifizetés időpontjának egységes meghatározása volt, a közszférában foglalkoztatott valamennyi személy tekintetében. Ezt az értelmezést erősíti a kormányzati létszámcsoökkentésről szóló 1106/2003. (X. 31.) Korm. határozat is, amelynek 2. pontja értelmében azzal számolnak, hogy 2004. évben a munkáltatót terheli egyebek között a 13. havi külön juttatás időarányos része.

A törvényhozó azonban nem szüntette meg az 1992. illetve 1996. óta fennálló külön juttatást, ilyen szándékra a törvényjavaslat indokolásából sem lehet következtetni.

Mégis a 2004. február 1- je előtt hatályban volt rendelkezések és a 2004. január 1- jét követően, év közben, február 1- jén hatályba lépő szabályok együttes hatásaként - a 13. havi külön juttatás úgynevezett „ 0 „ havi fizetéssé átalakítása következtében - a 2004- es naptári évre eső juttatástól azok, akiknek jogviszonya 2004. december 31- ig bármely okból (pl. felmentéssel, mert az illető személy nyugdíjasként minősült) megszűnt, elestek.

Az érintettek a megváltozott szabályozásról a Tv. kihirdetését, 2003. november 24- ét követően, elvileg már tudomást szerezhettek. Az első indítvány mégis 2004. december 22- én érkezett az Alkotmánybíróságra. A beadványokból kiderül, hogy szinte valamennyi indítványozó úgy vélekedett, hogy a módosítást követően is 2004. évre az érintettek változatlanul egy havi külön juttatásra jogosultak azzal, hogy a kifizetés történik január hónapban. Az indítványokra jórészt az a körülmény adott okot, hogy ez a bizakodás a foglalkoztatók által követett gyakorlat szerint utóbb alaptalannak bizonyult. [A beadványok és mellékleteik tartalma alapján arra lehet következtetni, hogy a február 1- jéig hatályban volt szabályok alapján rendszerint csak a külön juttatás időarányos (a 2004. január hónapra eső), 1/12- ed részét fizették ki általában a foglalkoztatók.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.].

Az Alkotmánybíróság ezért vizsgálta azt is az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése tükrében, hogy annak, a vizsgált jogszabályokban megjelenő korlátozásnak, amely ahhoz vezetett, hogy a 2004. évre mint tárgyévre eső juttatástól a foglalkoztatottak meghatározott csoportja elesett, van- e tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű oka.

A jelen esetben jelentősége van annak, hogy a törvényhozó a külön juttatást nem szüntette meg általános

jelleggel, s nem is csupán a kifizetések elhalasztásáról vagy a kifizetés időpontjának egységesítéséről van szó.

Igaz ugyan, hogy a fentebb kifejtettek szerint nincs a törvényhozónak kötelezettsége bevezetni, vagy fenntartani külön juttatásra vonatkozó szabályozást, és nem tilos a külön juttatásra vonatkozó szabályok átalakítása sem, de ha az átalakításra - a juttatás fenntartása mellett - mégis sor kerül, akkor annak módja akkor alkotmányos az egyenlő méltóságú személyként való kezelés követelményéből következően, ha a szabályozásnál tekintettel vannak azokra, akiknek a változtatás - akár egy átmeneti időben, a régi rendszerről az újra való áttérés alatt - súlyos hátrányt okoz, alkotmányosan elfogadható indok nélkül.

A 2004. február 1- je előtti és utáni szabályozás egységes abban, hogy a törvények szerint az érintett személyek „ minden naptári évben „ jogosultak egyhavi juttatásra. Az ismertetett rendelkezések következtében mégis van olyan naptári év, amelyre ez az előírás - az új szabályok hatálybaléptetési ideje és a juttatás megváltozott feltételrendszere együttes hatásaként - nem érvényesülhet.

Ennek oka az, hogy a 2003. november 24- én kihirdetett törvény olyan naphoz (január 1- jéhez) kötötte a külön juttatást, amely e módosítás hatályba lépése napját (február 1- jét) megelőzi.

A külön juttatás új feltételeire való ilyen áttérésre, amikor a régi szabályok szerint már nem, az újak szerint pedig még nem jogosultak az érintett személyek a változatlanul „ minden naptári évben „ őket megillető külön juttatásra (mert jogviszonyuk év közben szűnik meg), nincsen elfogadható ésszerű indok; az ilyen szabályozás hátrányos megkülönböztetést jelent, sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését.

5. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét - a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben - érdemben nem vizsgálja. [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 420, 423.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.]

Mivel az Alkotmánybíróság a vizsgált szövegrészeket az Alkotmány diszkriminációt tiltó rendelkezésébe ütközőnek minősítette, ezért a külön juttatásra vonatkozó szabályozásnak az Alkotmány többi, az indítványokban hivatkozott rendelkezésével való ellentétét nem vizsgálta.

6. Az Abtv. 40. §- a szerint ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti.

A 43. § (4) bekezdés feljogosítja az Alkotmánybíróságot arra, hogy az Abtv- ben szereplő időponttól eltérően határozza meg az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

Öt munkavállalói érdekképviselőti és érdekvédelmi szervezet a Tv- vel beiktatott alkotmányellenes rendelkezések visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte.

Az Mt., a Ktv., a Kjt. és a Hszt. hatályban lévő vizsgált rendelkezéseit 2005. január 1- jétől a Tvm. 85. §- a, 86. § (10) bekezdése, 87. § (2) bekezdése és 94. §- a állapította meg.

Az Alkotmánybíróság számos esetben és formában élt az ex tunc vagy pro futuro hatályvesztés kimondásával, ha ennek indokai fennálltak.

A jelen esetben az Alkotmánybíróság a jogbiztonság érdekében, illetve az eljárást kezdeményezők különösen fontos érdeke alapján az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglalt kivételes jogosultságát gyakorolta, a vizsgált rendelkezések hatálybalépésükre, 2005. január 1- jére visszaható hatályú hatályvesztését mondta ki.

Megsemmisítette a 30 napnál hosszabb fizetés nélküli szabadságra, a gyermekgondozási segélyre, illetve gyermekgondozási díjra vonatkozó, kivételeket meghatározó szabályokat is, mert hatályban maradásuk esetén, a jelenlegi szövegkörnyezetben feltétlen kizáró okokat jelenítenének meg: nem lehet tudni, hogy a szóban lévő kizáró okok fennállását melyik időpontban kellene vizsgálni, illetve a kizáró okok alapjául szolgáló egyes időtartamoknak (a gyermekgondozási segélyre, illetve gyermekgondozási díjra vonatkozóknak) a naptári évben milyen mértékben kell fennállnia.

7. Az Abtv. 40. §- a értelmében, ha az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg, azt teljesen vagy részben megsemmisíti. Az elbírált esetben a törvények támadott szabályainak részleges megsemmisítése a szövegösszefüggésekre, a jogszabályoknak a gyakorlatban való alkalmazhatósága szempontjaira is figyelemmel lehetséges volt.

Az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra, hogy a vizsgált rendelkezések teljes egészben való megsemmisítése az alkotmányellenessé nyilvánítottnál hátrányosabb helyzetet eredményezhetne.

Ezért az Alkotmánybíróság csak az alkotmányellenes szövegrészeket semmisítette meg, a rendelkező részben foglaltak szerint. A megsemmisítés nem érinti azoknak a jogait, akik számára 2005- ben a külön juttatást kifizették. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: ha a külön juttatásra való jogosultságnál a törvényhozó jelentőséget kíván tulajdonítani a tárgyévi munkavégzési kötelezettség időtartamának, alkotmányossági szempontból nem kifogásolható az, ha - hasonlóan a hatályban volt szabályozáshoz - arányosítás mellett a jövőben sem számít a külön juttatásra jogot adó időnek a bármilyen jogcímen igénybe vett fizetés nélküli szabadság teljes ideje.

8. Az Alkotmánybíróság számos határozatban kifejtette, hogy valamely tényállás és a jogszabály egymásra vonatkoztatása, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezése a rendes bíróság hatáskörébe tartozik.

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy az indítványokra okot adó egyes konkrét esetek történeti tényállására nézve a jogszabályok önálló értelmezésével eldöntse: a Tv. és a Tvm. szabályaival megállapított külön juttatás hogyan érvényesíthető egészben vagy részben.

9. Az Alkotmánybíróság a közzétételről az Abtv. 41. § szerint határozott.

Budapest, 2005. szeptember 12.

Dr. Holló András s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, álláspontom szerint ugyanis az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése sérelmére tekintettel nem állapíthatta volna meg az Mt.- nek, a Ktv.- nek, a Kjt.- nek és a Hszt.- nek a Tv.- vel és a Tvm.- mel módosított ún. külön juttatásra vonatkozó rendelkezéseinek az alkotmányellenességét.

1. A külön juttatásra való jogosultság feltételrendszerének átalakítása

A külön juttatásra való jogosultság feltételrendszerének átalakítása a jogosulti kör, a juttatás mértéke és a kifizetés időpontja tekintetében hozott változásokat.

A 2004. február 1- jétől hatályos rendelkezések a külön juttatásra a naptári év első napján jogviszonyban állókat jogosítják (ez 2005. január 1- jétől sem változott, csupán kiegészült az e napon - különböző okokból - éppen hosszabb időtartamú fizetés nélküli szabadságukat töltő foglalkoztatottakra írt kizáró feltételekkel), s egységesen a teljes egy havi személyi alapbérnek, illetve illetménynek, távolléti díjnak megfelelő összegre. A korábbi szabályok ezzel szemben a jogosultságot a jogviszony tárgyévben való fennállása és a munkavégzési kötelezettség teljesítése különböző időtartamaira tekintettel határozták meg úgy, hogy bizonyos időtartamok csak a juttatás egy részének kifizetésére teremtettek alapot. (Ezen felül a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai esetében a korábbi szabályozás a mérték tekintetében lehetővé tette a pozitív irányba való eltérést, amit az új szabályozás megszüntetett.)

Egyetértek a többségi határozat megállapításával, hogy a vizsgált juttatás „ nem minősül ‘ bér’ - nek az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése értelmében „. A külön juttatás valóban nem tekinthető a mindennapi létfenntartás érdekében végzett munkáért járó rendszeres ellenszolgáltatásnak, rendeltetése az, hogy a költségvetési szférában létesített munkavégzésre irányuló jogviszonyok foglalkoztatottak általi fenntartását - általában a tényleges munkavégzés teljesítését is figyelembe véve - viszonylag rövidebb időszakonként (évente) honorálja. Így van ez akkor is, ha a törvényhozó - némiképpen szerencsétlen megoldást választva - a 2004. február 1- jétől hatályos rendelkezésekkel a jogviszonyoknak már a naptári év egyetlen napján való fennállását is juttatásra jogosító időként szabályozta. A jelen ügyben vizsgált törvények olyan, munkabéren felül biztosított külön juttatásról rendelkeznek, amelynek célja, hogy vonzóbbá tegye a közszférában való munkavállalást, s ezen foglalkoztatotti kör „ megtartását „ is szolgálja. Az anyagi megbecsülésnek ez a költségvetési szférában való munkavállalást ösztönző, jutalom-jellegű formája ex gratia juttatás, amelyre senkinek nincs Alkotmányból fakadó alanyi joga, így - ahogyan arra az Alkotmány 70/B. § (2)- (3) bekezdésével összefüggésben a többségi határozat is utal - önmagában az sem jelent alkotmányossági problémát, ha a törvényhozó a juttatást teljes egészében elvonja. A jogalkotó szabadon dönthet a juttatásról, az arra jogosultakról, a juttatás módjáról és rendszerességéről is.

Mindezek megállapításakor a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg, amelynek korlátja az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt egyenlő méltóság szabályának az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésén keresztül az egész jogrendszerben érvényesítendő követelménye.

2. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése sérelmére alapozott alkotmányellenesség

Jelen esetben a jogalkotó a juttatásra (a „ plusz „, egy havi személyi alapbérre, illetményre, távolléti díjra) való jogosultság feltételeit, annak mértékét és kifizetésének időpontját változtatta meg. Alkotmánybíróági vizsgálat tárgya lehet, hogy ezeknek az új feltételeknek bevezetésekor a jogalkotó elegendő időt biztosított-e a norma címzettjei számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A felkészülési idő rövidségével kapcsolatban azonban az indítványozók semmilyen kifogást nem fogalmaztak meg, és az Alkotmánybíróóság sem emiatt, hanem az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelme miatt állapított meg alkotmányvétséget.

A határozat szerint a támadott szabályok alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkoznak, az e csoportokba tartozó jogalanyok eltérő helyzetét a jogalkotó figyelmen kívül hagyta, s ezáltal sérült a hátrányos megkülönböztetést tilalmazó alkotmányi rendelkezés. A határozat érvelése alapján az alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő jogalanyokból álló egyik csoportot a csak január 1- jén és a teljes naptári évnél rövidebb időtartamban, de január 1- jén is jogviszonyban álló foglalkoztatottak alkotják. A másik csoport tagjai pedig a január 1- je kivételével a naptári évben szinte teljes egészében, vagy túlnyomó részében fennálló jogviszonyú foglalkoztatottak. A többségi határozat szerint tehát az alkotmányvétséget okozó különbségtétel azáltal valósul meg, hogy a valamennyi „ érintett „ jogalanyra azonosan vonatkozó szabályok az utóbbi csoportba tartozó jogalanyokat a külön juttatásból kizárják.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

Az Alkotmánybíróóság az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit 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. Az Alkotmánybíróóság eddigi gyakorlatában ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77- 78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281- 282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203- 204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138- 140.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342- 344.; 39/2001. (X. 19.) AB határozat, ABH 2001, 691, 696.]

Megítélésem szerint a törvényhozó a külön juttatás feltételrendszerének módosítása során az azonos helyzetben lévő jogalanyok között semmilyen különbséget nem tett. A jelen ügyben vizsgált normák azonos helyzetben lévő alanyai a közigazgatási szervnél munkaviszonyban álló munkavállalók, továbbá a közalkalmazottak, valamint a köztisztviselők és a szolgálati jogviszonyban állók. Ezek az alkalmazotti körök külön- külön alkotnak csoportot, a különböző alkalmazotti csoportokon belüli jogalanyokra pedig azonosan vonatkozik a támadott törvényekben foglalt azon szabály, hogy a naptári évben akkor jogosultak külön juttatásra, ha a jogviszonyuk január 1- jén fennáll. (Egységesen vonatkoznak továbbá az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyokra a 2005. január 1- jétől beiktatott kizáró feltételek is.) A

jogosultságot a jogviszony január 1- jén való fennállásához kötő rendelkezés a norma minden címzettje számára ismert volt a jogszabály 2003. november 24- ei kihirdetését követően. A közigazgatási szerveknél munkaviszonyban álló munkavállalók, továbbá a közalkalmazottak, valamint a köztisztviselők és a szolgálati jogviszonyban állók is előre láthatták annak következményeit, ha jogviszonyuk a közigazgatási szervnél 2005. január 1- je előtt megszűnik.

Minden olyan esetben, amikor a jogalkotó egy juttatásra való jogosultság vonatkozásában új feltételeket állapít meg és a juttatás rendszerét átalakítja, elkerülhetetlen, hogy egyes jogalanyok - a korábbiakhoz képest - kedvezőbb, mások kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnek, ez azonban nem jelent feltétlenül alkotmányellenes különbségtételt. A diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy valamely ex gratia jogosultság szabályozásának megváltoztatása bizonyos jogalanyokra nézve ne járhatna hátránnyal (ha így lenne, minden, a törvényhozó által egyszer biztosított, alapjogokhoz nem kapcsolódó juttatást változtatlan feltételekkel és tartalommal kellene fenntartani).

Jelen esetben a jogalkotó a jogosultság feltételét objektív mérce felállításával: az év egy naptári napja kijelölésével, a jogviszony e naptári napon való fennállása előírásával határozta meg. E szabály a jogalanyokra nézve semleges, nem állítható, hogy e feltétel eredményeképpen a jogalanyok egy jól körülhatárolható csoportjának az emberi méltósága sérelmet szenvedett volna. Következésképpen az, hogy a támadott szabályok a külön juttatásra való jogosultságot egységesen a jogviszony január 1- je fennállásához kötik, nem valósítja meg a fenti jogalanyok egy meghatározott csoportjának - az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt, a 70/A. § (1) bekezdésén keresztül konkretizált - emberi méltóságát sértő megkülönböztetését.

3. A külön juttatás feltételeire való áttérés alkotmányellenességének megállapítása és a visszaható hatály tilalmának vélelme

Nem tudok egyetérteni azzal sem, hogy a többségi határozat - az indokolás III. 4. pontjában - a hátrányos megkülönböztetésre irányadó teszt alkalmazása során több esetben olyan kritériumokat vizsgál, amelyek tartalmilag nem is elemei az ésszerűségi tesztnek, hanem az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság fogalmából következő doktrína: a visszaható hatály tilalma és a szerzett jogok védelme körében értékelendők.

A többségi határozat szerint „ a 2003. november 24- én kihirdetett törvény olyan naphoz (január 1- jéhez) kötötte a külön juttatást, amely e módosítás hatályba lépése napját (február 1- jét) megelőzi „. A többségi határozat tehát tartalmilag a vizsgált szabályozás visszaható hatályából kiindulva állapítja meg, hogy vannak olyan személyek, akik a 2004. naptári évben nem jogosultak a külön juttatásra, mert a külön juttatás feltételül szolgáló jogviszonyuk év közben szűnt meg, így a törvényhozó ésszerűtlen különbségtételt alkalmazott. Álláspontom szerint módszertanilag a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának kérdéskörét és a diszkriminációs tesztet a jelen ügyben elkülönítetten kellett volna kezelni, és külön megállapítani azt, hogy a vizsgált ügyben nem valósult meg visszaható hatályú szabályozás.

A 2004. évi CXXXV. törvény ugyan valóban rendelkezhetett volna arról, hogy a módosított feltételrendszer tartalmazó szabályokat először a 2004. évre járó külön juttatások tekintetében kell alkalmazni, de nem rendelkezett így. A 2004. február 1- jén hatályba lépett, kifejezetten visszamenőleges alkalmazást elő nem író törvényi rendelkezések esetében ezért fel sem merül, hogy azok 2004. január 1- től kerüljenek alkalmazásra.

Egyetértek a többségi határozattal abban, hogy nem csak a kifejezetten visszaható hatállyal hatályba léptetett rendelkezés minősülhet visszaható hatályúnak, hanem egy olyan norma is, amelynek a szokásos értelmezési módszerek szerinti alkalmazása csak visszahatóan lehetséges. Akkor azonban, amikor a jogalkotó nem kifejezetten visszaható hatállyal vezet be egy szabályt a jogrendszerbe, [ahogyan arra a

349/B/2001. AB határozathoz fűzött különvéleményemben (ABH 2002, 1241, 1259- 1261.) utaltam], érvényesül a visszaható hatály tilalmának védelme, tehát az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére tekintettel olyan értelmezést kell adnia a vizsgált normát illetően, amely nem ad lehetőséget az alkotmányosan meg nem engedett szabályalkalmazásra.

Ha a visszaható hatály tilalmának védelmét alkalmazta volna a többségi határozat, akkor a támadott szabályozásnak olyan - álláspontom szerint - helyes értelmezésére jutott volna, hogy a vizsgált normát a címzetteknek (azaz a foglalkoztatóknak) először 2005. január 16- án kellett alkalmazniuk, a 2005. január 1- jén fennállt jogviszony- állapotoknak megfelelően. A 2003. november 24- i kihirdetést és a 2004. február 1- jei hatályba lépést figyelembe véve így nem jutott volna - a támadott szabályok alkotmányellenessége megállapítása alapjául szolgáló - arra a következtetésre, hogy „ mégis van olyan naptári év, amelyben ez az előírás [ti. hogy az érintettek minden naptári évben jogosultak a juttatásra] - az új szabályok hatálybaléptetési ideje és a juttatás feltételrendszere együttes hatásaként - nem érvényesülhet, .

Súlyos aggályaim vannak azzal kapcsolatban is, hogy a többségi határozat a vizsgált szabályok alkotmányosságának értékelésekor konkluzív érvként hivatkozik a törvényjavaslat indokolására, ezen túlmenően hivatkozik egy másik hatalmi ág normájára [1106/2003. (X. 31.) Korm. határozat 2. pontja], valamint az indítványozók álláspontjára és a foglalkoztatók gyakorlatára is. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a vizsgált norma jelentéstartamának feltárása során egyik forrást sem veheti figyelembe, ezek nem lehetnek érvényes értelmezési módszerek az eljárásban.

Nem értek egyet azzal sem, hogy bár a többségi határozat nem foglal állást az indítványozók által felvetett „ szerzett jogok „ kérdésében, az egyéni jogsérelem mértékének („ súlyos hátrányt okoz „), mégis jelentőséget tulajdonít az alkotmányellenesség megállapítása során. A bekövetkezett egyéni jogsérelmek súlyossága a szerzett jogként védett jogosultságok elvonásának, illetve korlátozásának alkotmányossága megítélésénél, nem pedig a diszkriminációtilalom érvényesülése körében értékelendő szempont. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséből ilyen követelményt (ti., hogy a külön juttatásra vonatkozó szabályok átalakításának „ módja akkor alkotmányos az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményéből következően, ha a szabályozásnál tekintettel vannak azokra, akiknek a változtatás - akár egy átmeneti időben, a régi rendszerről az újra való áttérés alatt - súlyos hátrányt okoz, alkotmányosan elfogadható indok nélkül „), az Alkotmánybíróság eddig még nem vezetett le, és - álláspontom szerint - nem is vezethető le. A támadott szabályok alkotmányellenessége megállapításának és megsemmisítésének ezért ezen az alapon sem lett volna helye.

Megítélésem szerint az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése sérelmét állító indítványokat el kellett volna utasítania és az alkotmányossági vizsgálatot le kellett volna folytatnia az indítványozók által hivatkozott további alkotmányi rendelkezések vonatkozásában.

4. A hatályba lépésre visszamenőleges hatályú megsemmisítés problémája

Álláspontom szerint problémát jelent a megsemmisítés után hatályban maradó rendelkezések alkalmazhatósága is. A 2005. január 1- jétől hatályos normaszövegek alapján minden foglalkoztatott, aki a tárgyalt jogviszonyok létesítése, fennállása folytán rendelkezik azzal a „ tulajdonsággal „, hogy - akár a naptári év egyetlen napján - közalkalmazottnak, köztisztviselőnek, közigazgatási szerv munkavállalójának, illetve hivatásos állomány tagjának minősül - jogosulttá válik a juttatásra. A hatályban maradó rendelkezések ugyanis a jogosultságot kizárólag a jogviszonyok fennállásához kötődő stathoz kapcsolják, a kifizetés időpontját meghatározó szabály csupán technikai jellegű. A 2005. január 1- jétől hatályos rendelkezések megítélésem szerint komoly jogalkalmazási problémákat vetnek fel azok esetében, akiknek a kifizetés esedékessége időpontját követően keletkezik a jogviszonyuk (azaz a naptári év folyamán január 16- át követően lesznek közalkalmazottak, köztisztviselők, stb.), mivel nem határozható meg, mely hónapra irányadó illetményt, személyi alapbért, távolléti díjat kell figyelembe venni a juttatás összegszerűsége megállapításánál, és mely napon válik a kifizetés esedékessé.

Nem értek egyet azzal sem, hogy a vizsgált szabályokat a többségi határozat ex tunc hatállyal semmisítette meg az eljárást kezdeményezők - közelebbről meg nem határozott - különösen fontos érdekére és a jogbiztonságra tekintettel. Nem egyértelmű, hogyan viszonyul az eddigi, ex tunc hatályú megsemmisítésről rendelkező precedensekhez a mostani határozat. A vizsgált szabályok nem érintettek olyan jogot, amely szerzett jognak minősülne, ezért az eljárást kezdeményezők különösen fontos érdekére való hivatkozás számomra nem fogadható el.

A kizáró okokat tartalmazó rendelkezéseket a többségi határozat anélkül semmisítette meg, hogy azok alkotmányosságát érdemben vizsgálta volna. E megsemmisítés eredményeként viszont a juttatásra - visszaható hatállyal - olyan csoportok is jogosítottá válnak, akiket a demokratikus törvényhozási eljárásban lefolytatott viták eredményeként a jogalkotó kifejezetten kizárt a külön juttatásból.

Végezetül: az Alkotmánybíróságnak - álláspontom szerint - a jogbiztonság érvényesülése és a törvényhozó hatáskörének tiszteletben tartása érdekében a pro futuro megsemmisítés módszerét kellett volna alkalmaznia.

Budapest, 2005. szeptember 12.

Dr. Kiss László s. k.,

alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Kukorelli István s. k.,

alkotmánybíró