

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA

94/B/2000.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában – Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 6. § (2) bekezdésében foglaltak alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 65. §-ának módosítására vonatkozó indítványt az Alkotmánybíróság visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) 6. § (2) bekezdésében foglaltak alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését két indítványozó is kérte, az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette és egy eljárás keretében bírálta el.

Az indítványozók azt kifogásolták, hogy míg az Szja tv. 65. § (4) bekezdése értelmében a kamatból származó bevétel után az adó mértéke 0 százalék, a törvény 6. § (2) bekezdése értelmében a késedelmes teljesítéshez kapcsolódó kamat az adó szempontjából annak az összegnek a sorsát osztja, amellyel összefüggésben kifizették. Ez a szabályozás az indítványozók álláspontja szerinti sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó, az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést.

Az egyik indítványozó azt is kérte egyben, hogy miután a nulla százalékos adókulcs alá eső kamatok felsorolását tartalmazó 65. §-ban a késedelmi kamat nem szerepel, az Alkotmánybíróság egészítse ki azt a bíróság által megítélt késedelmi kamatokkal is.

II.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, 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 Szja tv. az általános részben, a jövedelem, bevétel és költség meghatározását tartalmazó IV. fejezetben az alábbiak szerint rendelkezik:

„6. § (2) A késedelmes teljesítéshez kapcsolódó kamat az adó szempontjából annak az összegnek a sorsát osztja, amellyel összefüggésben kifizették.”

Az Szja törvény a tőkejövedelmek adóztatásáról szóló XII. fejezetben kimondja, hogy:

„65. § (1) E törvény alkalmazásában kamat:

- a) a takarékbetét, a takaréklevél, a devizabetét kamata;
- b) a nyilvánosan forgalomba hozott és forgalmazott, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír hozadéka, ha azt jogszabály kamatnak nevezi, ideértve azt az árfolyamnyereséget is, amelyet az ilyen értékpapír névértéknél alacsonyabb (diszkont) áron történő kibocsátása esetén a jegyzési ár és a névérték között a kamat helyett kap az értékpapír lejáratkor a magánszemély, valamint ideértve az ilyen értékpapír nyilvános forgalmazása során a kamat helyett elért árfolyamnyereséget is;
- c) a nyilvánosan forgalomba hozott befektetési jegynek a befektetési alapokról szóló törvény szerinti hozama, ideértve annak nyilvános másodlagos forgalmazása során e hozam helyett elért

árfolyamnyereséget is;

- d) a magánszemély által nyújtott hitel (kölcsön) kamata, feltéve, hogy a felszámítás időszakában érvényes jegybanki alapkamatot, 1996. december 31-e utáni kölcsönszerződés esetében a szerződéskötés időpontjában érvényes jegybanki alapkamatot annak legfeljebb 5 százalékkal haladhatja meg, figyelemmel az f) pont és a (3) bekezdés rendelkezéseire is;
- e) az értékpapírnak zárt kibocsátású szerzése esetén, vagy zárt forgalmazása során elért kamata – ideértve a szövetkezeti célrészjegy kamatát is -, illetőleg a helyette elért árfolyamnyereség akkor, ha a felszámítás időszakában érvényes jegybanki alapkamatot, 1996. december 31-e után vásárolt értékpapír esetében az értékpapír megszerzésének időpontjában érvényes jegybanki alapkamatot annak legfeljebb 5 százalékkal haladja meg, figyelemmel az f) pont és a (3) bekezdés rendelkezéseire is;
- f) a kifizető által a magánszemély(ek)től felvett hitel (kölcsön) után kifizetett kamat és/vagy az értékpapírnak zárt kibocsátású szerzése esetén vagy zárt forgalmazása során fizetett kamat és/vagy árfolyamnyereség – ideértve a szövetkezeti célrészjegy kamatát is – a kifizetőnél együttesen legfeljebb évi 200 ezer forintot, az 1995. december 31. napja után létrejött ügyletek esetében személyenként legfeljebb évi 10 ezer forintot meg nem haladó összegben számít kamatjövedelemnek, akkor is, ha egyébként a d)-e) pontokban meghatározott feltételek teljesülnek;
- g) a tőkeértéknövelő (a hozamot vagy annak egy részét tőkésítő), nyilvánosan forgalomba hozott és forgalmazott hitelviszonyt megtestesítő értékpapír tőkeérték-növekménye is;
- h) a b) és a g) pontban nem említett hitelviszonyt megtestesítő értékpapír névértéknél alacsonyabb (diszkont) jegyzési ára és a névértéke között, illetőleg tőkeérték-növekmény címén kamat helyett elért bevétel is azzal, hogy ebben az esetben az e) és f) pont rendelkezését alkalmazni kell;
- i) a biztosítási szerződéshez főződő maradékjogból származó jövedelem, kivéve, ha azt a törvény egyéb jövedelemnek minősíti, valamint a tíz évnél rövidebb lejáratú életbiztosítás, valamint a három évnél rövidebb lejáratú nyugdíjbiztosítás egyösszegű szolgáltatásából származó jövedelem.

(2) Az (1) bekezdésben felsorolt eseteken kívül, illetőleg az ott meghatározott korlátokat meghaladóan kamat címén megszerzett bevétel a magánszemély egyéb jövedelmének számít.

(3) Az (1) bekezdés f) pontjában meghatározott korlátokat nem kell figyelembe venni azon tagi kölcsön, szövetkezeti célrészjegy kamata esetében, amelyet a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló törvény alapján átalakult szövetkezet, illetőleg az ilyen szövetkezetből csoportos kiválás útján létrejött szövetkezet, valamint az 1993. december 31-ig az 1992. évi I. törvény hatálya alatt megalakult szövetkezet a tagjának fizet, feltéve, hogy az a d) és e) pontok szerinti jegybanki alapkamatot annak legfeljebb 5 százalékkal haladja meg, és feltéve, hogy a szövetkezet a tagjainak a jogszabályban előírt célokon kívül és mértékeket meghaladóan hitelt nem nyújt, a tagjainak hitelfelvételéhez pénzügyintézetnél fedezetet nem képez, kezességet nem vállal, pénzt elszámolásra – a szokásos üzletvitelhez (pl. anyagbeszerzés, üzemanyag-elszámolás) szükséges mértéken felül – nem ad.

(4) A kamatból származó bevétel egésze jövedelem, amely után az adó mértéke 0 százalék.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság már több ízben foglalkozott az adókedvezményekkel összefüggő alkotmányossági kérdésekkel (pl. 344/B/1996 AB határozat, ABH 1999.550.); az indítványok elbírálása során mindig az adó jogintézményének tulajdonképpeni rendeltetéséből indult ki.

Az Alkotmány az „Alapvető jogok és kötelességek” című XII. fejezetében állapítja meg a közteherviselés alapvető kötelezettségét. Az Alkotmány 70/I. §-a értelmében minden állampolgár köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.

Az Alkotmány 70/I. §-a nem rendelkezik arról, hogy az állam milyen jogcímen vehet ki adót. A 70/I. §-ból csak az következik, hogy az adókat a jövedelem és a vagyon mértékéhez viszonyítva szabad megállapítani (620/B/1992/62. AB határozat, ABH 1994.539, 541.).

Az Szja tv. az Alkotmány 70/I. §-ában megfogalmazott, alapvető állampolgári köteleosségre vonatkozó szabályt állapít meg; a közterhekhez való hozzájárulás egyik formáját, a személyi jövedelemadót szabályozza.

Az Alkotmánybíróság felfogása szerint „az adó elsődleges rendeltetése, hogy az adófizetés révén a természetes és jogi személyek az Alkotmány 70/I. §-a szerint jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően hozzájáruljanak a közterhekhez, azaz megteremtsék a pénzügyi fedezetet az állami szervek fenntartásához, illetőleg – az állami újraelosztás révén – a különböző közérdekű feladatok ellátásához. Emellett azonban az adó – bár másodlagosan, de egyáltalán nem elhanyagolhatóan – az állami gazdaságpolitikának is fontos eszköze, amelynek segítségével a törvényalkotó direkt vagy indirekt módon orientálni tudja a gazdasági élet szereplőit azáltal, hogy bizonyos dolgokat vagy tevékenységi fajtákat adókötelezettség alá von, illetőleg nem von, továbbá adókedvezményben részesít vagy nem részesít. E tekintetben a törvényalkotó „alkotmányos mozgástere” rendkívül széles, mint ahogyan arra az Alkotmánybíróság több határozata is utal” [31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998.240, 246.].

Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja jogszabályok célszerűségének, hatékonyságának és igazságosságának kérdéseit (772/B/1990. AB határozat, ABH 1991.519, 522.). A jelen ügyben is azt vizsgálta, hogy az Szja tv. szabálya az indítványokban felhozott érvek alapján ellentétes-e az indítványokban hivatkozott alkotmányi rendelkezésekkel.

2. Az Szja tv. különféle jövedelmeket adóztat. A törvény a VI. fejezetben nevesíti azokat az önálló és nem önálló tevékenységből származó, illetve egyéb jövedelmeket, amelyek az összevont adóalapba tartoznak. A törvény nem az általános szabályok között, hanem a harmadik részben foglalkozik az egyes elkülönülten adózó jövedelmekkel, közöttük a XII. fejezetben a különböző típusú tőkejövedelmekkel, mint amilyen a kamat, az értékpapír, az osztalék, az árfolyamnyereség, a tőzsdei összetett vagy származtatott illetőleg a vállalkozásból kivont jövedelem. Ezeket a jövedelmeket nem az összevont adóalap utáni, adótábla szerinti adókulcsokkal, hanem külön adókulcs mellett adóztatja a törvény.

Az Szja tv. 6. § (2) bekezdése általános szabályt fogalmaz meg: eszerint a késedelmi kamatból származó bevétel olyan módon adóztatható, mint amilyen bevétel-típusba tartozik az adózó részére késedelmesen teljesített kifizetés.

Ha a késedelmi kamat a munkabér késedelmes kifizetése után jár (lásd 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről, 159. §), akkor a késedelmi kamat – mint az elmaradt munkabérhez kapcsolódó jogintézmény, a munkabér „korrekciója” – összevont adóalapba tartozó jövedelemként az adótábla szerinti mértékben adózik (Szja tv. 16-29. §). Ha elkülönülten adózó jövedelemnek minősülő összeg késedelmes teljesítése esetén jelentkezik, akkor a késedelmi kamat-bevételt is elkülönülten és az erre vonatkozó adókulcs szerinti mértékben terheli a jövedelemadó.

A késedelmi kamat-bevételtől különbözik a 65. §-ban megjelölt kamat, amely az Szja tv. szerint elkülönülten adózó tőkejövedelemnek minősül. Ezekben az esetekben a kamat a 65. §-ban tételesen felsorolt megtakarítások, befektetések hozama, e tőkebefektetések növekményét jelentő bevétel (a takarékbetét, takaréklevél, devizabetét, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír hozadéka, befektetési jegy hozama, stb.). Ezen kamatbevételeket jelenleg az Szja tv. 0 %-os adókulccsal terheli.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek az, ha a jogi szabályozás egymástól eltérő jogalanyi vagy szabályozási körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket, alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak és kötelezettek között vehető fel [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990.73, 79., 43/B/1992. számú AB határozat, ABH 1994.744, 745.].

Mivel az Szja tv. 6. § (2) bekezdésében és a 65. § (1)-(3) bekezdésében megjelölt kamatbevételek más szabályozási körhöz tartoznak, más jogalaphoz kötődnek, nem valósít meg alkotmányellenes megkülönböztetést az, ha a jogalkotó gazdaság-, illetve pénzügy-politikai okokból e jövedelmekre eltérő mértékű adókulcsot állapít meg.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Szja tv. 6. § (2) bekezdése nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, ezért az indítványokat elutasította.

3. Azt az indítványt, amely arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság egészítse ki az Szja tv. 65. §-ának felsorolását a bíróság által megítélt késedelmi kamattal, az Alkotmánybíróság hatáskör hiányában visszautasította.

Budapest, 2002. április 8.

Dr. Németh János sk.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Németh János sk.
az aláírásban akadályozott

Dr. Bagi István sk.
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró helyett

Dr. Czúcz Ottó sk.
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád sk.
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila sk.
alkotmánybíró

Dr. Holló András sk.
alkotmánybíró

Dr. Kiss László sk.
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István sk.
alkotmánybíró

Dr. Strausz János sk.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Dr. Vasadi Éva sk.
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 94/B/2000. számú ügghöz

Két ok miatt nem tudok egyetérteni a határozatban foglaltakkal:

a) Nem osztom a határozatnak azt a megoldását, hogy – a konkrét ügyben – gazdaság- és pénzügy-politikai okokra vezeti vissza a különböző jövedelemtípusokra kirótt eltérő adóterhet.

b) Alapos kételyeim vannak a tekintetben is, hogy az indítvánnyal támadott ügyben fellelhetők lennének a „tisztességes eljárás” (fair trial) elemei. S ezzel szoros összefüggésben nem zárom ki egyes alkotmányos jogokhoz kapcsolódó intézmények sérelmét sem.

Előrebocsátom, hogy csakúgy, mint a 2/2001. (I. 17.) és az 57/2001. (XIII. 4.) AB határozatok kapcsán tárgyalt ügyekben, most sem tudok az indítvány leszűkített keretei között maradni. Úgy vélem, az Alkotmánybíróságnak nemcsak az a feladata, hogy a korábbi, irányadó határozatokkal kijelölt utat továbbépítse, hanem az olyan alkotmányjogi problémák folyamatos feltárása is, amelyek eddig vagy kikerültek a látómezejéből vagy csak érintőlegesen kerültek orvoslásra. Az Alkotmánybíróság nem kezelheti mereven az Abtv.-ben kapott hatásköreit, az alkotmányosság hatékony védelme megkövetelheti a támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben álló jogszabályi háttér szélesebb horizontú alkotmányossági vizsgálatát is. Különösen azokban az esetekben tartom követhetőnek ezt az alkotmánybírói szerepfelfogást, amikor az állam különféle közhatalmi funkcióinak (itt a jogalkotás és adóztatás) megvalósítása és a nem közhatalmi feladatok (itt: a munkáltatói jogokból eredő kötelezettségek) együttes ellátása olyan konfliktusokhoz vezet, amelyek elsősorban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállami klauzulába foglalt követelményekkel hozhatók összefüggésbe. „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH. 1992.77, 80.] A jogállamiságból eredő követelmények teljesítése folyamatos kötelezettsége minden állami szervnek, az Alkotmánybíróságnak pedig elsősorban az alkotmányértelmezés eszközével kell segítenie e programnak a megvalósulását.

II.

A jog (törvény) alkotó állam, az adóztató állam és a munkáltató állam szerepzavarából eredő anomáliák

Míg általában – az adóztató állam és az adózó viszonylatában – elfogadható a különböző jövedelemtípusokra kirótt eltérő adóterhelés gazdaság- és pénzügy-politikai okokra történő visszavezetése, addig a jelen ügyben ezt nem tartom megalapozhatónak.

Az elbírált ügyben az állam ugyanis nemcsak mint adóztató állam jelenik meg, hanem mint munkáltató – jövedelem-kifizető – is, ami nemcsak megkülönbözteti a konkrét ügyet azoktól az ügyektől, amelyekre a határozat utal, hanem rámutat az állami funkciók és feladatok együttes ellátásából eredő konfliktusokra is, amelyeket az állam csak a munkavállaló hátrányára tud megoldani.

A konkrét ügyben a késedelmes teljesítés a munkáltató-államnak róható fel. Az Szja. tv. 6. § (2) bekezdésének alkalmazásával az adóztató állam a munkáltató állam felróható magatartására alapít (adóztatási) jogot, s ezzel költségvetési bevételhez jut. Abban az esetben, ha a munkáltató állam jogszerűen (s a teljesítéshez kötődve időben) teljesítette volna kötelezettségét, akkor a munkavállaló a jövedelmének egy részét olyan módon is hasznosíthatta volna, amely tőkejövedelem egyébként nem adóköteles. (A munkáltató-állam késedelmes teljesítése ebben az esetben ezt a lehetőséget is kizárta.)

A konkrét ügy nem egyedülálló az állam „gazdaság- és pénzügy-politikai” megfontolásainak kialakításánál. A rendvédelmi szerveknél, az egészségügyben gyakori, hogy a bérjellegű juttatásokhoz csak jelentős késéssel jutnak hozzá a munkavállalók, mivel (a leggyakoribb indoklás szerint) a szakminisztériumnak nem áll rendelkezésére az időbeni teljesítéshez szükséges költségvetési keret. Az állami szerepvavarából következő „gazdaság- és pénzügy-politikai logika” így azt eredményezi, hogy a késedelmes kifizetésből származó adó majd segít betölteni azt a költségvetési lyukat, amely nem teszi lehetővé a bérjellegű pótlék megfelelő időben történő kifizetését. A határozat – álláspontom szerint – hozzájárul ahhoz, hogy a munkáltató állam problémahalogató magatartásában érdekelt maradjon az adóztató állam. Az adóztató állam érdekeltiségéből így az adó – mint jogintézmény – rendeltetésének sajátos felfogása is következik: a munkáltató állam a késedelmes kifizetésekből finanszírozza alkalmazottainak későbbi pótlékfizetését. Alapos kételyeim vannak a tekintetben, hogy egy jogállamban a munkáltató állam alkalmazottainak így kellene hozzájárulniuk a közterhekhez. (Alkotmány 70/I. §.)

A fentiekre tekintettel ezért úgy ítélem meg, hogy a határozat lakonikusan szól az összehasonlítható csoportok köréről; azok kiválasztását nem érzem megfelelően indokoltnak. Míg ugyanis a nem állami alkalmazásban lévőknek nem kell hozzájárulniuk saját későbbi munkabérük (bérjellegű pótlékuk) adózása révén annak fedezéséhez (az elvégzett munkájukból eredő bevétel és az adóbevétel nem ugyanannál a munkáltatónál jelentkeznek), addig a konkrét ügyben a munkavégzésen túl az adóztató állam a munkáltató állam késedelmes kifizetéséhez tapadó adófizetési kötelezettség megállapításával is arra kényszeríti a munkavállalóit, hogy – legalábbis részben – ők finanszírozzák a saját, jövőben elvégzendő munkájukért járó munkabér, illetve bérjellegű pótlék fedezetét.

Ennek jogi kereteit ugyanaz az állam már ismét egy újabb (harmadik) minőségében teremti meg: jogalkotó (törvényalkotó) államként védi önmaga másik két (adóztató és munkáltatói) minőségét.

Mindezekre figyelemmel nem állt volna távol tőlem annak a vizsgálata, hogy azokban az esetekben, amikor a munkabér késedelmes kifizetése (teljesítése) bizonyíthatóan az államnak (mint jogalkotó hatalommal rendelkezőnek) róható fel, milyen alkotmányos lehetőség van – figyelemmel az Alkotmány 70/A. §-ra – a késedelmes teljesítéshez kapcsolódó kamat adóztatásának kizárására.

III.

A „tisztességes eljárás”-t biztosító jogi korlátok hatékonysága; alkotmányos jogokhoz kapcsolódó intézmények lehetséges sérelme

I. A fentiekén túl vannak azonban más okaim is arra, hogy a határozatban adott megoldás helyessége tekintetében kételyeimet fogalmazzam meg. Az adott ügyben ugyanis kétségkívül található olyan elemek, amelyek alkotmányjogi szempontból közelebbről is figyelmet érdemelnek.

Nézzük konkrétan:

„Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint [9/1994. (II. 25.) AB határozat] „ahogyan az adókedvezmények biztosítása, úgy korlátozása, illetőleg megvonása is a jogalkotó szándékától függő gazdaságpolitikai kérdés, alkotmányossági problémát önmagában nem képez (182/B/1992. AB határozat)”. (ABH 1994.75, 76.) Az Alkotmánybíróság ezzel gyakorlatilag azt az általa kezdettől fogva következetesen képviselt álláspontot erősítette meg, miszerint „az adókedvezményhez való jog nem alkotmányos alapjog” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992.280, 281-282; 182/B/1992. AB határozat, ABH 1992.590.].

A problémát számomra az okozza, vajon a vizsgált ügyben a késedelmi kamat (állam javára történő) megadóztatása tekinthető-e az adókedvezmény olyan korlátozásának vagy megvonásának, amely „önmagában is alkotmányossági problémát képez”? Azaz: ez a megoldás nem ütközik-e már olyan „jogi korlátokba”, amelyek az adott esetben kötik (kell, hogy kössék) a jogalkotót. Ha ezek a jogi korlátok nem kellően erősek, esetleg lehetővé teszik halmozottan jelentkező, alkotmányjogilag is releváns problémák megjelenését, úgy nem lehet meggyőző érveket találni az egyébként általam is általában elfogadhatónak tartott megállapítás mögé, amelynek értelmében: „... ekként tehát, noha a jogalkotót a mentességek és kedvezmények megállapításánál is kötik az Alkotmányban meghatározott jogi korlátok, a jogalkotói mérlegelésnél nem a jog, hanem az egyéb szempontok játsszák a meghatározó szerepet, sebből eredően az esetleges helytelen, a társadalom érdekeivel ellentétes tartalmú mérlegelés is elsődlegesen politikai felelősséget von maga után ...” [61/1992. (XI. 20. AB határozat ABH 1992.280, 281.).

Azaz: „A kifejtettekből az következik, hogy a kedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik: a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem kerül-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével, s az Alkotmánybíróság nem jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűségi – pl. gazdaságpolitikai szempontú felülbírálatára”. (ABH 1992.280, 281)

A vizsgált ügyben éppen innen adódnak a kétségeim. Mindenképpen megfogalmazódnak bennem ugyanis a következő kérdések:

a) Kellően védett-e a jogi garanciákkal (jogkövetkezményekkel terhelt határidővel, hatékony, gyorsan igénybe vehető érdemi jogorvoslattal) a törvényesen járó munkabér és más, bérjellegű pótlék, stb.?

Ennek néhány részkérdése is megkülönböztetett figyelmet érdemel:

aa) Okozhat-e kárt az állam a nyilvánvalóan kifogásolható jogi szabályozással?

ab) Alapíthat-e még jogot is az állam az a) pontban említett elégtelen tartalmú jogszabályára? [Itt: jogállami érvekkel megtámogatható-e az a magatartása, hogy a jogi szabályozás által megtűrt jelentős késéssel kifizetett munkabérek (bérjellegű járandóságok) után megállapított késedelmi kamat után még adót is szed?]

b) Egyáltalán: összegzésében és részleteiben is mennyire „tisztességes” (fair) az olyan eljárás, ahol kiszolgáltatottá válik a valóban teljesen vétlen „harmadik” fél, a munkavállaló a „jogalkotó” államnak és a neki „adós” munkáltató államnak?

Az alábbiakban ezekkel a kérdésekkel kapcsolatos – eddig meg nem oldott – problémákat vizsgálom.

2. Az Alkotmánybíróság által vizsgált ügyben a munkavállaló a megdolgozott járandóságához három év elteltével jutott hozzá. Egyedüli „eszköze” maradt a munkavállalónak az, hogy bírósághoz forduljon. „A bírósághoz fordulás joga – az Alkotmány 50. § (1) bekezdéséből is következőn – általános eszköze az állampolgárok (és más személyek) jogai és törvényes érdekei védelmének.” [59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993.353, 356.].

A védendő alkotmányos érdekre („Minden dolgozónak joga van jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének” [Alkotmány 70/B. § (3) bekezdés]) tekintettel sérelmes az eljárás lassúsága, minthogy a per tárgya (a megélhetést, családfenntartást szolgáló jövedelemhez való hozzájutás) természeténél fogva a legkevésbé sem tűri el az eljárás bizonytalan idejű elhúzódását. Az eljárás ésszerű időn belüli elbírálása azzal a követelménnyel jár, hogy a munkavállaló az őt megillető járandóságokhoz ne „majd egyszer” jusson hozzá. Álláspontom szerint a munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jog – mint Alkotmányban szabályozott jog – a munkavállaló hatékony jogvédelmi eszközökkel kikényszeríthető joga. Az államnak ezért itt is gondoskodnia kell az érvényesüléséhez szükséges feltételekről (1074/B/1994. AB határozat, ABH 1996.452, 453.), ugyanúgy,

mintha expressis verbis elismert alapjog lenne. Álláspontom szerint ennek a tartalmi elvárásnak és követelménynek nem tett teljes körűen eleget az állam, hiszen az általa teremtett jogi környezet lehetővé teszi azt, hogy akár évekig se legyen kifizetve a munkavállalók járandósága. A fentiekre tekintettel meggyőződésem, hogy az államnak – Alkotmányban garantált joghoz (a munkához való jog) kapcsolódó intézményről lévén szó – e tekintetben is az alapjogi védelemhez hasonló helyzetet kell teremtenie.

Az Alkotmánybíróságnak a 29/1999. (X. 6.) AB határozatban összegezett következetes gyakorlata [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990.83, 86; 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992.204, 205; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992.227, 232; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995.108, 113; 14/1996. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1996.56, 58; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997.122, 128; 1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998.667, 669; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998.132, 138; 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998.182, 185.] szerint a jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség erre irányuló, konkrét jogszabályi felhatalmazáson alapuló jogalkotó kötelezettség nélkül is közvetlenül levezethető az Alkotmányból, ha valamely alkotmányos alapjog érvényesülése vagy biztosítása ezt feltétlenül, kényszerítően megköveteli. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet kell tehát akkor is megállapítani, ha az alapjogok érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak. A jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia (ABK 1999. október 372, 375.). [Idézi: 35/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999.310, 317.]

Az igénybe vehető jogorvoslat (általánosságban a bírói öt lehetővé tétele) sem nem hatékony, sem nem gyors, azaz semmiképpen nem nyújt a védendő érdek fontosságához igazodó védelmet a munkavállalónak. Azaz: a munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jog ésszerű időn belüli érvényesüléséhez (érvényesíthetőségéhez) a szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak. Közelebbről: egy közvetlenül alkotmányi szintre emelt „intézmény” érvényesülésének nincsenek biztosítva a megfelelő előfeltételei.

Az „alkotmányi szintre emeltség” kérdését azért hangsúlyozom itt nyomatékosan, mert előfordult már az is, hogy az Alkotmánybíróság olyan esetben is – hivatalból eljárva – megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, amikor az ilyen módon védett érdek (érték) nem is az Alkotmányban volt rögzítve, s nem volt az állampolgári alapjogok közé sem sorolható. Ezt példázza a 72/1995. (XII. 15.) AB határozat rendelkező része, amely szerint: „... az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja: mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn amiatt, hogy az Áe. az ügyfelek számára nem biztosít hatékony jogi eszközt a közigazgatási szervek határozathozatali kötelezettségének elmulasztása esetére.” (ABH 1995.351) E döntésének a háttérében az állt, hogy „Alkotmányossági szempontból a felettes szervhez való fordulás amiatt sem tekinthető az ügyfél jogsérelmének elhárítására alkalmas, hatékony eszköznek, mert az Áe. még arra nézve sem állapít meg határidőt, hogy a felettes szerv – amennyiben ilyen egyáltalán van – mennyi időn belül köteles elbírálni az ügyfélnek az Áe. 4. § (1) bekezdésére alapított kérelmét. A kifejtettek folytán – döntően a közigazgatási rendszer átalakulása miatt, amelyre az eljárásjogi törvényalkotás mindezideig nem reagált – az ügyfél kiszolgáltatott helyzetbe került és gyakran eszköztelen a közigazgatás hallgatásával szemben.” (ABH 1995.351, 356).

Az idézett eset és a jelenlegi ügy magva között nyilvánvaló az összefüggés, s az ugyanarról a töről fakadó problémára itt is közel hasonló megoldást kell(ene) találni. Ennek fontosságát ezúttal még az is nyomatékosítja, hogy most „alkotmányos intézmény” védelméről van szó, [Alkotmány 70/B. § (3) bekezdés], ahol a bírói út pusztán általános lehetővé tétele legalább annyira erőtlen jogorvoslási forma, ahogyan a 72/1995. (XII. 15.) AB határozattal elbírált ügyben a pusztán csak felettes szerve utalás is volt. (Azaz: az alkotmányos intézmény mögötti védendő érdek feltehetően legalább a soron kívüli kezelést indokolná.)

3. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány) 14. cikke 3/c. pontja értelmében mindenkinek teljes és egyenlő joga van arra, hogy indokolatlan késedelem nélkül tárgyalják az ügyét.

Az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikke 1. pontja értelmében mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság méltányosan, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogaival és kötelezettségeivel kapcsolatos jogvitájában. Jelzésértékű, hogy az Európai Unió – egyenlőre még jogi kötőerővel nem rendelkező – Alapvető Jogok Kartájának 47. cikkelyében az uniós jog megsértésekor biztosítja a hatékony jogorvoslat (effective remedy) és a tisztességes eljárás követelményének érvényesítését.

Az idézett nemzetközi dokumentumokban rögzített tisztességes eljárás (fair trial) olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”. [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998.91, 95.]

A vizsgált eset „egészéhez” tartozik, hogy az 1. pontban részletezett módon a szükséges hatékony, érdemi és gyors jogorvoslat lehetőségének szabályozását elmulasztó állam a több esztendő elmúltával végre kifizetett jövedelemhez (munkabérhez, bérjellegű pótlékhoz) kapcsolódó késedelmi kamat után még adót is szed, arra (az egyébként nem vitatható) körülményekre figyelemmel, hogy a késedelmi kamat is jövedelem, s az állampolgároknak – a törvényi kivételektől eltekintve – valamennyi jövedelmük után adót kell fizetniük. A magánjog világából kölcsönvett terminológiával (elvvel) élve: saját felróható magatartására még jogot is alapított. Ez a momentum alighanem fontos építőeleme annak, hogy a vizsgált eset összefüggéseiben sem a „tisztességes eljárást” példázza.

Az okok egészen a jogalkotó állam immunitásának kérdésköréhez vezetnek el, amely mindezekig javarészt kiesett az Alkotmánybíróság látóköréből. Márpedig – s a vizsgált ügy is éppen ezt támasztja alá – a demokratikus jogállam jogrendszerében a jogalkotó (törvényalkotó) hatalom abban az értelemben sem „szuverén”, hogy azt tehetne, amit akar. A jogalkotó hatalom kritikátlan, tabukénti tisztelete, az állami szuverenitás mindenáron történő védelmezése az autoriter, s nem pedig a demokratikus rendszerek sajátja.

A jogalkotó hatalommal való visszaélés a jelen ügyben kifejezetten felveti a jogalkotással okozott kár problémáját. Az állam i szuverenitás „tisztelete” abban is megnyilvánul, hogy a jelenlegi bírói gyakorlat szerint a jogalkotót fogalmilag nem terhelheti polgári jogi kárfelelősség. (PK. 42. számú állásfoglalás, BH 1998.334.) Míg egyedi aktusok esetén a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) lehetőséget ad a kártérítésre (Ptk. 349. §), addig normatív aktusoknál ez fel sem merülhet, még akkor sem, ha normatív köntös kerül az egyedi határozatra. (pl.: BH 1997.276.)

A jogalkotó közjogi immunitásának Alkotmányból következően korlátozott voltából pedig nem lehet kizárni, hogy alkotmányellenes jogszabály alkotásával (mulasztással) is kárt lehet okozni. Egyedi ügyekben a bírói kezdeményezés és az alkotmányjogi panasz előterjesztése teremtheti meg azt a lehetőséget, amely kizárja az alkotmányellenes jogszabály alkalmazását, egyben kizárja a jogalkotással okozott kár jogalanyokra háritását. Ezek azonban egyrészt prevenció eszközök (nem keletkezik kötelezettség az állam oldaláról a kár megtérítésére), másrészt elsősorban az állam jogalkotói tevékenysége korlátozásának közjogi eszközeiként szolgálnak, s a kár jogalanyokra háritásának megakadályozása csupán járulékos eleme a jogrendszer koherenciájának megteremtésén munkálkodó alkotmánybíráskodásnak.

A jogalkotással okozott kár alkotmányjogi összefüggéseivel ma nem szembesíti a törvényhozót az Alkotmánybíróság. A közeljövőben – az európai uniós csatlakozás közeledtével – azonban mindenképpen szembesülnie kell az állami immunitás kérdéskörével a közösségi jog szempontjából is, hiszen az Európai Bíróság „Frankovich-ítélete” óta a tagállamok nem hivatkozhatnak jogalkotói mulasztásukra az egyénnel szemben, egyúttal a tagállamoknak felelniük kell a közösségi jog nekik felróható megsértéséből eredő, egyéneknek okozott kárért. (Frankovich and Others v. Italian State, Joined Cases C-6/90 and C-9/90 ítélet)

A magyar Alkotmánybíróság hozzáfogott ugyan, de kellő eréllyel még nem tárta fel azokat a jogi helyzeteket, amelyekben nyilvánvaló szerepet játszik a jogalkotói hatalommal való visszaélés. [Példák: 28/1991. (VI. 3.) AB határozat; 55/1993. (X. 15.) AB határozat; 24/1997. (IV. 25.) AB határozat; 31/1998. (VI. 25.) AB határozat] Úgy vélem azonban, hogy az Alkotmánybíróságnak folyamatos penzumát képezi azoknak az eseteknek a felderítése, amelyek a joggal való visszaélés jogalkotás területén előforduló eseteit példázzák. Ennek az útnak a végén pedig alighanem szükség lesz arra is, hogy a testület a tárgykörrel önállóan is véleményt formáljon. „Az Alkotmánybíróság a jogalkotói hatalommal való visszaélés körében kialakult eddigi gyakorlatát nem ítélte olyan széleskörűnek, amely elegendő alapul szolgálna e fogalom alkotmányos követelménybe foglalt egzakt meghatározására”. 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 240, 245.] Éppen az adó jogintézményével való visszaélés tárgyalása kapcsán tette még hozzá az Alkotmánybíróság: „Mindazonáltal az eddigi döntések is alapul szolgálnak annak az általános érvényű következtetésnek a levonására, hogy mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.” [31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 240, 245-246]

Álláspontom szerint a jogalkotó hatalommal való visszaélés egyik alakzataként értékelhető az az eset is (s a vizsgált ügyben éppen erről van szó), ha a jog (törvényalkotó) az általa nem kellő pontossággal és garanciákkal szabályozott helyzetekből fakadó, és a neki felróható késedelmes teljesítéshez tapadó kamatra még adókat is kivet.

4. Magam az Alkotmánybíróság által tárgyalt ügyben tehát bizonyíthatónak látom azt, hogy az „adókedvezmények biztosítása, korlátozása, illetőleg megvonása” (mint a jogalkotói mérlegeléstől függő gazdaság-politikai kérdés) nem áll „önmagában”, ezért – számomra legalábbis – alkotmányossági problémát [9/1994. (II. 25.) AB határozat, ABH 1994. 75, 76] képez.

IV.

Az „alkotmányossági probléma” elemei összefoglalóan:

a) Az állam (jogalkotó, törvényalkotó) mulasztásban megvalósuló alkotmányellenes helyzetet teremtett azáltal, hogy nem biztosította az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésében rögzített, az elvégzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való hozzájutás – ésszerű határidőn belüli – érvényesüléséhez (érvényesíthetőségéhez) szükséges garanciákat.

b) A munkavállaló számára biztosított jogorvoslathoz (bírói úthoz) való jog [Alkotmány 51. § (1) bekezdés] az előbbiektől nem nyújt gyors, hatékony, érdemi jogvédelmet. Márpedig a jogorvoslatokhoz való jog alapjog, s a jogorvoslatok ezét a szerepüket csak akkor tudják egy jogállamban betölteni, ha nemcsak formálisan biztosítottak, de az ésszerű időn belüli (Egyezmény 6. cikk 1. pontja), az indokolatlan késedelem nélküli (Egyezségokmány 14. cikk 3/c pontja) elbírálást is lehetővé tesznek.

Az Alkotmánybíróság a 6/2001. (III. 10.) AB határozatában már állást foglalt az ésszerű időn belüli bírósági eljárás kérdéseiről: „Az állami szervek, ezen belül a bíróságok eljárásával szembeni követelmények szigorúsága függ az adott eljárás összetettségétől és attól, hogy az eljárás szoros összefüggésben áll-e alapvető jog érvényre jutásával. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a társadalmi szervezetek nyilvántartásba vételére irányuló eljárás esetében az Egytv-ben említett soron kívüliség és a Pp-ben szereplő ésszerű idő követelménye nem elegendő az Alkotmány említett rendelkezéseinek érvényesüléséhez. A jogalkotó akkor tesz eleget az egyesülési szabadság védelmére irányuló alkotmányos kötelezettségének, ha a nyilvántartásba vételi eljárás indokolatlan elhúzódnak megakadályozására objektív törvényi követelményeket fogalmaz meg.” [6/2001. (III. 10.) AB határozat, ABK 2001. 119.] Álláspontom szerint megfontolhatta volna az Alkotmánybíróság ennek a következtetésnek jelen ügyre történő kiterjesztését, annak ellenére, hogy itt nem alapvető jog érvényre juttatásáról van szó, hanem alapvető jog (munkához való jog) mögötti „alkotmányos intézmény” (a munkabér kifizetésének) ésszerű időn belül történő érvényesítéséről. Ennek külön hangsúlyt adhatott volna az a körülmény, hogy a kizárólag bérvitát magukban foglaló munkaügyi perek általában nem tekinthetők túl bonyolultnak, így ezek esetében a soron kívüliség követelménye nem jelentett volna különösebb terhet.

c) Az indítvánnyal támadott ügy egészében is a nem tisztességes eljárást példázza, hiszen az ügy három alanya közül az egyedüli igazán „vétlen” munkavállaló az, akinek a másik két alany – alakító jogokra emlékeztető – magatartását el kell viselnie. A szükséges és garanciális jogi keretek megteremtését elmulasztó állam a munkavállalót még meg is adóztatja (adóztató államként), s emellett (munkáltató államként) „kényszerhitelezői státuszba” is hoz.

Ez az eljárás ezért alkotmányellenes részelemei mellett egészében még a „tisztességes eljárás” elvébe is ütközik. Attól tartok, hogy a jelen határozat mindazokra a jövőbeni hasonló helyzetekre – rendkívül szükségű – megoldást kínál, amelyeknél hasonlóképpen megkérdőjelezhető lehet a „tisztességes eljárás” érvényesülése.

Végül hangsúlyozom: a jelen helyzetben az is anomáliát okoz, hogy a törvényhozó nem minden esetre kiterjedően szabályozta a késedelmes kamatfizetéshez kapcsolódó adófizetési kötelezettséget. Mindenképpen szükségesnek tartottam volna megvizsgálni azt a kérdést, hogy azokban az esetekben, amikor a munkabér késedelmes kifizetése (teljesítése) bizonyíthatóan az államnak (mint jogalkotó hatalommal rendelkezőnek) róható fel, milyen alkotmányos lehetőség van – figyelemmel az Alkotmány 70/A. §-ra – a késedelmes teljesítéshez kapcsolódó kamat adóztatásának kizárására.

Ami viszont az eljárás elhúzódnak illeti – tekintettel a garanciák hiányára –, ott a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kimondása lett volna – álláspontom szerint – a megfelelő megoldás.

Budapest, 2002. április 8.

Dr. Kiss László sk.

alkotmánybíró