

Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája

☒ 1146 Budapest, Ajtósi Dürer sor 27/A., ☎ 321-5262; Fax: 321-5405

E-mail: info@liganet.hu



Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága

KI-221/2010.

Budapest

Donáti u. 35-45.

1 0 1 5

Tisztelt Alkotmánybíróság!

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA	
Ügyszám:	
Érkezett: 2010 SZEPT 09.	
Példány:	Kezelőirodái:
Melléklet:	db <i>Bj.</i>

A Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája indítványt nyújt be a Tisztelt Alkotmánybíróságnak az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. tv. 1-7. §§, 8-12. §§, valamint 130. §, 133. § és 144. §-ai utólagos normakontroll keretében történő alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

Indítványunkat az Alkotmány 2.§ (1) bek., 13. § (1)-(2) bek., 70/A.§ (1) bek., 70/B. § (2)-(4) bek., 70/E. § (1) bek., valamint 70/I. § (1)-(2) bek., megsértésére alapozzuk.

I. Adórendszeren kívüli kereset

A törvény „Az adórendszeren kívüli keresettel járó foglalkoztatás feltételeinek megteremtése” címet viselő I. Fejezetét (1-7. §§) az alábbiak miatt tartjuk alkotmányellenesnek.

A háztartásokban végzett külső munkavégzés olyan kiterjedt, a mindennapokat átszövő, az állampolgárok kölcsönös bizalmán alapuló tevékenységeket jelöl, amelyek a feketefoglalkoztatás klasszikus terepét jelentik. A háztartási munka legalizálása, az alkalmazottak védelmének kérdései nemzetközi figyelmet is kiváltanak, az ILO idei éves ülészsaka éppen ezzel a témával foglalkozott.

A törvény indokolása szerint a kormány gazdasági akciótervének egyik célkitűzése az adózás alá nem vont kereset fogalmának bevezetése annak érdekében, hogy aki adózott jövedelméből másnak magánszemélyként munkalehetőséget biztosít, ez után a jövedelem után ne kelljen újra adót fizetni. A háztartási munka így adó- és járulékmentes.

A jogalkotó szerint tehát az államnak nincsen keresnivalója azokban a viszonyokban, amelyeket az állampolgárok, az egyszer már leadózott jövedelmükből, a háztartási munkák elvégzésére létesítenek más állampolgárokkal. Ebből következően a kifizetések nem adó- és járulékkötelesek sem a foglalkoztató, sem a munkavállaló részére. Mindössze havonta regisztráltatni kell az alkalmazottakat, jelképes, 1000 Ft-os díj ellenében. Ezen túlmenően, az alkalmazott kérésére utólag igazolást állít ki a foglalkoztató, amely tartalmazza a kifizetett

járandóságot. Minden további a felek megállapodásán alapszik, amelyből az állam kivonul, mentesítve az állampolgárokat a jelenleg fennálló bejelentési, valamint az adó- és járulékfizetési kötelezettség elmulasztásából fakadó hátrányoktól.

Megítélésünk szerint e szabályozás a munka- és a társadalombiztosítási jogviszony elemei biztosításának kifejezett mellőzésével, a háztartási munkák lehetséges körének kiterjesztésével a feketegazdaság további térnyerésének a veszélyét hordozza magában, egyben alkotmányellenes.

A háztartási munka a törvény szerint semmilyen kapcsolatban nem áll a munkavégzésre irányuló jogviszonyok által biztosított, az alkalmazottat megillető védelmi rendszerekkel, sem a munkajoggal, sem a munkavédelemmel, sem a társadalombiztosítással. (Ez utóbbi csak a regisztráció elmulasztása esetén, szankció formájában tűnik fel, nevezetesen a kifizetett járandóság után ebben az esetben adót és járulékot kell a foglalkoztatónak befizetnie.)

A szabályozás sérti az Alkotmány 70/I. § (1) bek.-ben foglaltakat, miszerint *„minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”* A foglalkoztatottak jövedelmük után nem kötelesek a közterhekhez hozzájárulni, sem adó-, sem járulékfizetési kötelezettség sem a foglalkoztatót, sem a foglalkoztatottat nem terheli. Az adórendszeren kívül elérhető kereset nincs maximálva, így az állampolgárt terhelő közteherviselési kötelezettség nincs összhangban a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak való megfelelés elvével. Könnyen előállhat az a helyzet, hogy a háztartási alkalmazott az így elért magas jövedelme után sem adót, sem járulékot nem fizet, míg a legális, bejelentett munkavállaló szerény jövedelme után is köteles közterheket megfizetni. Ez nem csak az Alkotmány 70/I. § (1) bek.-t sérti, hanem a 70/A. § (1) bek.-ben foglaltakat is, mivel hátrányosan érinti az egyéb munkavállalókat.

Hátrányos megkülönböztetést eredményez a törvény ugyanakkor a háztartási foglalkoztatottakra nézve is, akikkel szemben semmilyen, a munkavállalókat védő munkajogi, munkavédelmi stb. szabály nem érvényesül. A munkabérre, azon belül is a munkabér védelmére vonatkozó rendelkezések hiánya magában hordozza a 70/B. § (2) bekezdésének sérelmét, miszerint *„az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga”*. Ugyanezen okokból sérül a 70/B. § (3) bek., miszerint *„minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének”*. A háztartási munka keretében nem létesül munkaviszony, így többek közt a legkisebb kötelező munkabérre vonatkozó szabály sem terjed ki az alkalmazottakra. A munkaidőre, pihenőidőre vonatkozó szabályok hiánya a 70/B. § (4) bek.-ét sérti, miszerint *„mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz”*, hiszen nem garantált, hogy a háztartási alkalmazott egyáltalán pihenésben, szabadidőben vagy fizetett szabadságban részesüljön.

A törvény rendelkezései szerint a háztartási munka nem keletkeztet biztosítási jogviszonyt, a foglalkoztatott társadalombiztosítási ellátásokra, szolgálati idő szerzésére jogviszonya után nem jogosult. Ez sérti az Alkotmány 70/E. § (1) bek.-ben foglaltakat, miszerint *„A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.”*

II. Magánszemély egyes jövedelmeinek különadója

A törvény tartalmazza „a magánszemély egyes jövedelmeinek különadója” c. II. Fejezetet (8-12. §§).

E rendelkezések alapján a központi költségvetésből kifizetésre kerülő, a törvény hatálya alá tartozó jogviszonyok megszűnésével összefüggésben kifizetett meghatározott juttatásokat (praktikusan a végkielégítéseket) 98%-os különadó terheli. A különadó a költségvetési szervnél, állami, önkormányzati, közalapítványi forrásból alapított, fenntartott vagy működési támogatásban részesített más jogi személynél foglalkoztatott magánszemélyeket érinti. A különadó alapja a jogviszony megszűnésével összefüggő bevétel, kivéve a szabadság megváltása címén kifizetett bevételt, a jubileumi jutalmat, a felmondási (felmentési) idő munkavégzési kötelezettséggel járó részére kifizetendő munkabér (illetmény) összegét, valamint a leszerelési segélyt. Különadót abban az esetben kell fizetni, ha a fenti bevétel meghaladja a kétfélmillió forintot.

A szabályozás hátrányos megkülönböztetést eredményez az egyes foglalkoztatotti csoportokba tartozók közt, így az Alkotmány 70/A. § (1)-ben foglaltakkal ellentétes. A munkajogi szabályozás vizsgálata során az Alkotmánybíróság több esetben kimondta (ld. pl. 198/B/1998. AB hat.), hogy az eltérő jogállás miatt a közszféra dolgozói nincsenek összehasonlítható helyzetben a munkavállalókkal. Itt azonban nem a munkajogi, hanem az adózási szabályokban való megkülönböztetésről van szó, aszerint, hogy az adóalany a versenyszféra vagy a közszféra foglalkoztatottja, és így az ugyanazon jogcímen kapott juttatása központi költségvetési vagy más forrásból származik. Megítélésünk szerint az adóalanyok ilyen alapon való megkülönböztetése nem engedhető meg. Az intézkedés egyébként a Munka törvénykönyve hatálya alá tartozókat is érint, hatálya kiterjed ugyanis a közigazgatási szervek munkavállalóira, valamint a köztulajdonban álló gazdasági társaságok munkavállalóira is. Esetükben tehát a jogállás különbözősége sem adhat alapot a megkülönböztetésre.

Indokolatlan különbségeket tesz a javaslat a dolgozók közt jogviszonyuk hossza alapján is, illetve a szerzett jogokat is sérti. A közszférában nyolchavi illetménynek megfelelő összeg a végkielégítés maximuma, amely húsz év jogviszony után jár. A nyugdíjkorhatár betöltését megelőző öt évben történő elbocsátás esetén a végkielégítés összege emelkedik. A köztulajdonban álló gazdasági társaságoknál jellemzően a kollektív szerződés határoz meg az Mt.-nél jóval kedvezőbb mértékű végkielégítést. Az intézkedés egyértelműen diszkriminálja azokat, akik hosszabb jogviszonnal, illetve bérmegállapodás vagy a törvényben meghatározott illetménytábla alapján magasabb fizetéssel rendelkeznek.

Véleményünk szerint az intézkedés az arányos közteherviselésre vonatkozó rendelkezéseket is sérti, így az Alkotmány 70/I. § (1) bek.-be ütközik. Nyilvánvalóan nem felel meg az arányos közteherviselés elvének, hogy az adóalanyok jövedelmi viszonyainak figyelembevétele nélkül, pusztán a jövedelem forrása alapján az ugyanazon a jogcímen kapott jövedelem után az egyik személy 98 % adót fizet, míg a másikat az általános személyi jövedelemadó fizetésének kötelezettsége terheli. Alkotmányellenes a különadó mértéke is: az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a konfiskatórius adó, azaz a túlzott mértékű adó, amely nem az adózási célt valósítja meg, hanem az adóalany ellehetetlenítését idézi elő, alkotmányossági kérdéseket vet fel. A 98 %-os mértékű adó nyilvánvalóan eltúlzott mértéknek tekinthető, főképp, ha figyelembe vesszük, hogy a különadó-alap után a kifizetőt további 27 % mértékű egészségügyi hozzájárulás-fizetési kötelezettség is terheli.

A törvény e rendelkezései az Alkotmány 2. § (1) bek.-t sértő módon, visszaható hatállyal léptek hatályba, mivel a 133. § alapján „A II. Fejezet e törvény kihirdetését követő 44. napot követő hónap első napján lép hatályba, rendelkezéseit a 2010. január 1-jétől megszerzett, a II. Fejezet hatálya alá tartozó jövedelmekre kell alkalmazni.”, azaz a törvény a kihirdetést megelőző időre állapít meg adófizetési kötelezettséget.

Sérti a törvény az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésében foglaltakat is, miszerint „A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelmek tekintetében törvény, az adott adóévtől kezdődően, külön mértékű kötelezettséget állapíthat meg.”. Az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdéséhez fűzött jogalkotói indoklás szerint „az adónak szabályozó funkciója is van; azt célozza, hogy a jogalanyok az adópolitikailag nem támogatott jogviszonyokat ne, vagy csak magas adóteher mellett kössenek. Erre tekintettel az alkotmányozó a társadalmi igazságérzetet sértő, jó erkölcsbe ütköző jogviszonyok ellen kíván fellépni az adóztatás eszközével”. A különböző jogállási törvények, illetve kollektív szerződés alapján jogszerűen járó juttatás nem tekinthető az adópolitikailag nem támogatott, a társadalom igazságérzetét sértő jogviszonyból származó juttatásnak, így nyilvánvalóan nem lehet jó erkölcsbe ütköző. Emiatt a törvény 133. §-a az Alkotmány 70/I. § (2) bek.-vel is ellentétes.

III. A Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány átalakításáról

A törvény 130. §-a szerint (mely az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvényt egészíti ki új rendelkezésekkel) „az Országgyűlés, a Kormány, a minisztérium (miniszter), az országos hatáskörű szerv (vezetője) által önállóan, vagy a felsoroltak bármelyikével közösen (a továbbiakban: állami alapító) alapított alapítványt (közalapítványt), továbbá az állami alapító által államháztartáson kívüli alapítóval közösen alapított alapítványt az állami alapító kérelmére a bíróság - nemperes eljárásban - akkor is megszünteti, ha az alapítvány (közalapítvány) céljainak megvalósítására, feladatának további ellátására többségi részesedéssel, közhasznú szervezatként, nonprofit gazdasági társaságot kíván alapítani”. A nonprofit gazdasági társaságban az eredeti alapítók közül csak az állami alapító válik taggá (részvényessé) a törvény erejénél fogva, az államháztartáson kívüli alapítók csak meghatározott vagyoni hozzájárulás teljesítését követően. A törvény 144. § (2) bek. szerint a kormány a módosítás hatályba lépésével egyidejűleg kezdeményezi a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány megszüntetését és nonprofit gazdasági társasággá alakítását.

A Magyar Nemzeti Üdülési Alapítványt a kormány és az Országos Munkaügyi Tanácsban képviselt hat szakszervezeti konföderáció hozta létre 1992-ben. Az akkoriban szétesztásra kerülő SZOT vagyon egy részét a szakszervezeti konföderációk közös elhatározására nem osztották fel a szakszervezetek közt, hanem az alapítvány javára ajánlották fel, hogy azzal a munkavállalók és a szociálisan rászorulóknak kedvezményes üdültetését támogassák. Az alapítvány vagyonát szinte teljes egészében ez a felajánlás tette ki.

A Polgári törvénykönyv 74/A-74/G. §§ értelmében az alapítói vagyon az alapítóktól elkülönül, azonban az alapítók számos jogosultsággal rendelkeznek. Így

- elfogadják az alapító okiratot,
- meghatározzák a csatlakozás lehetőségét és feltételeit,

- az alapítvány nevének, céljának és vagyonának sérelme nélkül módosíthatják az alapító okiratot,
- kijelölhetik a kezelő szervet,
- kérhetik a bíróságtól alapítványok egyesítését.

Az állam most jogalkotói fölényével visszaélve lehetőséget teremtett arra, hogy a részvételével alapított alapítványok, így a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány alapítóit is jogaiktól teljes egészében megfossza, az alapítvány vagyona felett pedig egyszemélyben vagy többségi tulajdonosként rendelkezzen. Ez lényegében az alapítványi vagyon államosítását jelenti, ami megítélésünk szerint az Alkotmány 2. §-ban foglalt demokratikus jogállamiság követelményét súlyosan sérti.

A hatályos szabályok szerint az alapítvány megszüntetésére elsősorban az alapító akaratából kerülhet sor. Az elfogadott törvény viszont az alapítók rendelkezési jogát elvonva rendelkezik a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány megszüntetéséről, vagyonának állami gazdasági társaságban viteléről, ami felveti az Alkotmányban foglalt tulajdonhoz való jog sérelmét. A tulajdonjog ugyan korlátozható, törvényben, közérdekből, elkerülhetetlenül szükséges mértékben és arányban, de itt ezek a feltételek nem állnak fenn. Így a törvény ellentétes az Alkotmány 13. §-ban foglaltakkal.

A Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány Kuratóriumába és Felügyelő Bizottságába a kormány és a szakszervezeti oldal delegál tagokat. A gazdasági társaságnak azonban az állam lenne az egyedüli tulajdonosa, a szakszervezetek nem válnak a törvény erejénél fogva taggá (részvényessé) a társaságban, csak további vagyoni hozzájárulás teljesítése esetén. Így megszűnik a garancia, hogy a szakszervezetek döntsenek a vagyon felhasználásáról, illetve ellenőrizhessék az alapítvány működését, és a jövőben semmilyen biztosíték nem lesz arra, hogy a vagyont az alapítók szándéka szerinti célra fordítják.

Fentiekre tekintettel kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát – a támadott rendelkezések kiemelt jelentőségére tekintettel lehetőleg soron kívül – végezze el, állapítsa meg a rendelkezések alkotmányellenességét, és a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal semmisítse meg azokat.

Budapest, 2010. szeptember 9.

Üdvözlettel:


Gaskó István
elnök

