Budapest, 2001. december 19.

Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága
1015 Budapest
Donáti u. 35/45.

Tárgy: Kérelem a 2001. évi LXXIV. törvény egyes részeinek megsemmisítésére

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § b) pontja alapján azzal a kéréssel fordulunk Önökhöz, hogy alább közölt indokaink mérlegelésével szíveskedjenek

megsemmisíteni
a pénzügyeket szabályozó egyes jogszabályok módosításáról szóló
2001. évi LXXIV. törvény 73. §-át, 159. §-át és 179. §-át.

Álláspontunk szerint az idézett törvényhelyek ellentétesek a Magyar Köztársaság Alkotmánya 2. §-ával, 7. §-ának (1) bekezdésével, 9. §-ával, 18. §-ával, 19. §-ának (2) bekezdésével, 35. §-a (1) bekezdésének b) pontjával, 36. §-ával, 61. §-ának (1) bekezdésével és 70/D. §-ának (1) bekezdésével.

Kérésünket az alábbiakkal indokoljuk:

Az Országgyűlés által 2001. november 12-én elfogadott 2001. évi LXXIV. törvény 73., 159. és 179. §-ainak az a lényege, hogy az állam 2002. július 1-ig nem emeli az üzemanyagok jövedéki adóját. Ezáltal módosulna az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2000. évi CXIII. törvény 271. §-ának (10) és (11) bekezdése, amelyet tavaly a Kormány és közúti fuvarozók közötti megállapodás nyomán fogadott el az Országgyűlés, és amely szerint az üzemanyagok jövedéki adója csak akkor emelendő, ha a kőolaj világpiaci ára legalább három hónapig hordónként 25 dollár alatt marad. Mivel ez a helyzet bekövetkezett, az adót növelni kellett volna.

1465 Budapest, Pf. 1676 • Telefon: (1) 411-0509, 411-0510
Fax: (1) 266-0150 • E-posta: levego@levego.hu • Honlap: www.levego.hu

Fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy már az említett megállapodás is alkotmányellenes módon jött létre. **Az Alkotmány 2. §-a szerint „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam."**

A Kormány 2000 őszén azért egyezett bele az üzemanyagok jövedéki adója emelésének (pontosabban: az infláció mértékének megfelelő valorizálásának) elhalasztásába, mert engedett a közúti fuvarozók zsarolásának. Ez utóbbiak blokádokkal, útlezárásokkal kívánták kikényszeríteni az üzemanyagok adójának csökkentésére irányuló követeléseik teljesítését, azaz ugyanazokkal a bűncselekményekkel fenyegették a társadalmat, amelyek annak idején a taxisblokádot is jellemezték (ld. a közkegyelemről szóló 1991. évi .V. törvényt). Ezt világosan rögzíti a Magyar Közúti Fuvarozók Egyesülete elnökségének 2000. szeptember 13-án kiadott közleménye: „Az egyesület elnökségéhez érkezett jelzések alapján megállapítható: a tagság eltökélt arra, hogy elfogadható megoldások hiányában radikális eszközökkel is kifejezze tiltakozását." (www.mkfe.hu). Mindezt a Kormány és a közúti fuvarozók képviselői által aláírt, 2000. október 2-i megállapodás *(1. melléklet)* is megerősíti, amely egyebek mellett a következőket tartalmazza: „A Kormány nem tesz javaslatot az Országgyűlésnek a jelenleg érvényben levő jövedéki adó mértékének emelésére mindaddig, amíg a Brent nyersolaj negyedévi átlagára 25 USD/hordó felett van. … A közúti közlekedési szolgáltatók meghatározó, a tárgyalásokon részt vevő érdekképviseletei – figyelembe véve a tárgyalásokon született megállapodást – **a** tárgyaláson elért eredményeket veszélyeztető akciókat nem kezdeményeznek."

Egy demokratikus jogállamban semmilyen Kormány nem engedheti meg, hogy egy csoport törvényellenes módszerekkel zsarolja, a közlekedés biztonsága elleni, a társadalomnak komoly károkat okozó bűncselekmények elkövetésével fenyegesse. Ebben az esetben elsősorban a nehéz tehergépjárművek üzemeltetői szándékoztak „radikális eszközöket" igénybe venni, ami egy szűk réteg visszaélése a technikai erőfölényével annak érdekében, hogy a saját költségei minél nagyobb részét az egész társadalomra hárítsa. A fuvarozók ezen sajátos érdekérvényesítési módja szöges ellentétben áll az Európai Unió normáival is. Tony Blair brit miniszterelnök ezt félreérthetetlenül kinyilvánította, amikor tavaly ősszel hasonló okok miatt tüntettek a brit közúti fuvarozók: „Elképzelhetetlen, hogy ebben az országban bármely kormány meghajlik vagy meghódol az ilyen típusú tiltakozás előtt. A kormány hajlandó meghallgatni a tüntetők követeléseit, de ha most engedett volna, rövidesen egy másik érdekcsoport kényszerítette volna sérelmei miatt térdre az országot, és ez ellentmond a demokrácia szabályainak." (Népszabadság, 2000. szeptember 12.)

Tehát itt alapvetően sérülnek az alkotmányos döntéshozatali eljárás, az arányos, képviseleti demokrácia elvei. Alkotmányjogilag ezt azért is tartjuk rendkívül jelentősnek, mert nem csak egy konkrét alkotmányos passzus sérül, hanem az Alkotmány nagyobb szerkezeti egységeiből levezethető elvek. Ezen elvek közül például **a népszuverenitás elvét az Alkotmány 19. § (2) bekezdése kifejezetten is rögzíti**, de valójában a szóbanforgó jogsértés az Alkotmány II-XI fejezetében rögzített államberendezkedés egészét sérti.

Az Alkotmány 18. § szerint „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.", 70/D. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez." Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően már több határozatában is megerősítette, hogy az állam a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. (Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) határozat 1. pontjában ezt a természetvédelemre vonatkozóan állapította meg. A határozat indoklásából, valamint az azt követő hasonló tárgyú döntvényekből – például a 14/1998. (V. 8.) AB határozatból – azonban egyértelműen kiderül, hogy az Alkotmánybíróság a természet védelme alatt a

környezetvédelmet általában is értette.) A kifogásolt törvényhelyekből következően viszont az állam úgy nyújt jelentős további támogatást egy súlyosan környezetszennyező tevékenységhez, hogy az egyáltalán nem szükséges bármely más alapjog érvényesítéséhez.

A benzin ára az elmúlt években – reálértéken számolva – folyamatosan csökkent. 1991 és 2001 között az infláció 405 százalékos volt, ugyanakkor például a 95-ös ólmozatlan benzin ára csak 276 százalékkal emelkedett *(ld. a 2. mellékletet!).*

A gázolaj ára némileg nagyobb mértékben nőtt, mint az infláció *(ld. a 3. mellékletet!).* Az általános forgalmi adó (áfa) nélkül számított növekedés azonban épp az inflációnak felelt meg (az áfát a fuvarozók visszaigényelhetik), és a kifogásolt törvénymódosítás miatt ez a folyamat is megtörik. Azt is figyelembe kell venni, hogy gázolaj jövedéki adója jóval alacsonyabb, mint a benziné, pedig a gazdasági és környezetvédelmi indokok egyaránt amellett szólnak, hogy az adó nagysága egyforma legyen mindkét üzemanyagnál, sőt inkább a gázolaj adója legyen magasabb. A gázolaj kedvezményezettsége megszüntetésének egyik legfontosabb indoka, hogy a legújabb kutatások szerint a dízelmotorok kipufogógáza jóval veszélyesebb a környezetre és az egészségre, mint a benzinmotoroké. Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete, a WHO azért nem ad meg levegőminőségi határértékeket a dízel-kipufogógázokban található egyes vegyületekre, mert álláspontja szerint ezeknek nincs olyan alacsony koncentrációja, amely biztosan nem károsítja az egészséget (http://www.who.int/environmental_information/Air/Guidelines/Chapter3.htm). További indok a gázolaj-adó megfelelő mértékének megállapítása mellett, hogy a gázolajat általában tehergépkocsik és egyéb olyan haszongépjárművek használják, amelyek az utakat sokkal erősebben rongálják, mint a személygépkocsik.

Az Európai Unió Közös Közlekedéspolitikájában (European transport policy for 2010: time to decide. White Paper. Commission of the European Communities, 12/09/2001, COM(2001) 370) szintén hangsúlyozza, hogy a benzin és a gázolaj adóinak egyforma nagyságúnak kell lenniük. Ennek az elvnek megfelelően Nagy-Britannia már korábban megemelte a gázolaj adóját, és az így meg is haladja a benzin-adó szintjét.

Az elmúlt 10 évben jelentősen csökkentek az államnak a jövedéki adóból származó bevételei, ugyanakkor számottevően emelkedtek az egy dolgozóra jutó, a munkabért terhelő adók és járulékok *(ld. a 4. mellékletet).* Tehát inkább ezeket kellene nagyobb mértékben csökkenteni, ami megfelel a jelenlegi kormány elképzeléseinek is.

Az üzemanyagok jövedéki adóját a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) és az Európai Bizottság egyaránt környezetvédelmi jellegű adónak tekinti, amelynek mértéke befolyásolja a környezet állapotát (ld. a http://www1.oecd.org/scripts/taxbase/queries.htm és a http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/index.htm honlapokat). Ezt az EU említett Közös Közlekedéspolitikája is megerősítette.

Az Alkotmány 9. §-a szerint Magyarországon piacgazdaság van, és az állam elismeri és támogatja a gazdasági verseny szabadságát. A piacgazdaság alapelveivel ellentétes, ha a gazdasági élet egyes szereplőinek nem kell megfizetniük az általuk okozott károkat és egyéb költségeket, hanem azt másokra, illetve az egész társadalomra háríthatják. Ezzel kapcsolatos az Európai Unió egyik legfontosabb alapelve, a „szennyező fizet” elv is. Ezt az EU Szerződése rögzíti (Treaty establishing the European Community, consolidated version incorporating the changes made by the Treaty of Amsterdam, signed on 2 October 1997, Official Journal C 340, 10.11.1997, pp. 173-308. 174. cikkely, 2. pont), és ma már több mint 770 ezer hivatalos EU-dokumentum hivatkozik erre az elvre (ld. http://europa.eu.int/search/s97.vts).

Az Európai Unió 1995-ben megjelent „Igazságos és hatékony árak felé a közlekedésben” című zöld könyve (Towards Fair and Efficient Pricing in Transport. Policy Options for

Internalizing the External Costs of Transport in the European Union. – Commission of the European Communities, Brussels, 20.12.1995, COM(95) 691 final) és az 1998-ban közzétett „Az infrastruktúra igazságos megfizettetése" (Fair Payment for Infrastructure Use. A phased approach to a common transport infrastructure charging framework in the EU – European Commission, Directorate General VII Transport, 22 July 1998) című fehér könyve egyértelműen megállapítja, hogy az Európai Unió minden tagországában jelentősek a közúti személy- és teherszállítás azon költségei, amelyeket nem a használó fizet, és hogy ezeket a költségeket érvényesíteni kell a közlekedés áraiban. Ennek egyik lehetséges módja az üzemanyagok adójának emelése. Ezt a politikát tükrözte az EU gazdasági és pénzügyminisztereinek 2000. szeptember 9-én (az olajár-válság idején) kiadott közös nyilatkozata, amely szerint gazdasági és környezetvédelmi okok miatt nem szabad csökkenteni az üzemanyagok adóit (http://ue.eu.int/newsroom/main.cfm?LANG=1). Az Európai Közlekedési Miniszterek Konferenciájának 1998-ban elfogadott határozata (Resolution No. 98/1 on The Policy Approach to Internalising the External Costs of Transport, CEMT/CM(98)5/FINAL, Ministers of Transport of the ECMT, Meeting in Copenhagen on 26-27 May 1998. http://www1.oecd.org/cem/resol/env/index.htm) – amelyet Magyarország is aláírt – szintén rögzíti, hogy jelentősek a közlekedés által okozott olyan károk és veszteségek, amelyeknek a költségeit nem a használók fizetik meg, és ezért felhívja a tagországokat, hogy a lehető leghamarabb kezdjék meg ezeknek a költségeknek a teljes beépítését az árakba.

Az Európai Unió 2001 júniusában tartott göteborgi csúcstalálkozóján ennek megfelelően kinyilvánította, hogy „az Európai Bizottság ki fogja dolgozni azokat a kereteket, amelyek lehetővé teszik, hogy 2004-ben a különböző közlekedési módok használatának ára jobban tükrözze a társadalomnak okozott költségeket." (Presidency Conclusions, Göteborg European Council, 15 and 16 June 2001. 27. pont)

Az Európai Bizottság 2001-ben nyilvánosságra hozott zöld könyve az energiaellátás-biztonsági stratégiáról szintén szorgalmazza az energiaadók – köztük az üzemanyagok adóinak – emelését. Ezt egyebek mellett a következőkkel indokolja:„Egy egyre inkább nyitott piacon az adóztatás a legrugalmasabb és leghatékonyabb eszköz a résztvevők viselkedésének megváltoztatására." A zöld könyv szerint az energiaadók emelése „a fogyasztást a környezetbarátabb technológiák irányába tereli, ami elősegíti az ellátás biztonságának fokozását." (Towards a European strategy for the security of energy supply. Green Paper, COM(2000) 769 final, European Commission, 29 November 2000).

Magyarország elköltelezettségét az említett elvek gyakorlati megvalósítására Mádl Ferenc köztársasági elnök is hangsúlyozta az ENSZ Milleniumi Közgyűlésén, 2000. szeptember 7-én New Yorkban tartott beszédében: „A nemzetközi közösséget érintő egyik legfontosabb kérdés a környezetvédelem ügye. Úgy vélem, elérkezett az idő, hogy hatékony lépéseket tegyünk a környezetvédelmi feladatok megoldására, a környezet romlásának megállítására, és megtöbbszörözzük erőfeszítéseinket annak érdekében, hogy a jövő nemzedékek számára megőrizzük bolygónk természeti áldásait. A szennyező fizessen elvnek meg kell jelennie minden ezzel kapcsolatos nemzetközi dokumentumban. Magyarország eltökélt szándéka, hogy mind regionális, mind világméretekben komoly lépéseket tegyen ennek érdekében."

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját." A fentebb leírtak alapján viszont az is egyértelműnek tűnik, hogy a bevezetőben kifogásolt törvényhelyek sértik Magyarországnak az Európai Közösségekkel kötött társulási szerződését. A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994.

évi I. törvény egyebek mellett kimondja: *(Bevezetés:) „Megerősítve elkötelezettségüket a jogállamiságon, az emberi jogokon és az alapvető szabadságokon, valamint a szabad és demokratikus választásokat magában foglaló többpárti rendszeren alapuló pluralista demokrácia mellett, továbbá a piacgazdaság elvei és a társadalmi igazságosság mellett, amelyek a társulás alapját jelentik;" (79. cikk:) „1. A Felek fejlesztik és erősítik együttműködésüket a környezet romlása elleni harc életbevágó feladata terén, amelyet elsődlegesnek ítélnek."*

Az Alkotmány 35. §-a (1) bekezdésének b) pontja szerint a Kormány „biztosítja a törvények végrehajtását". Az üzemanyagok jövedéki adója emelésének elhalasztására irányuló törvénymódosítást tudomásunk szerint semmiféle szakmai elemzés nem előzte meg. Tehát nem került végrehajtásra a jogalkotásról szóló törvény 1987. évi XI. törvény 18. § (1) bekezdése: „A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdeköszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell." Szintén sérült a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 43. és 44. §-a. Ezen előírások közül külön kiemelnénk, hogy a 43. § szerint a környezetvédelemmel összefüggő gazdasági szabályozó eszközök (vám-, adó- és illetékszabályok stb.) bevezetése, továbbá jelentős módosítások esetében a döntés előkészítője minden esetben köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni. A 44. § pedig egyebek mellett kimondja, hogy a környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslatokat és a vizsgálati elemzést „a döntésre jogosult szervhez történő benyújtás előtt – véleménynyilvánítás céljából – meg kell küldeni az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak. Mivel ez utóbbi nem történt meg, **sérült az Alkotmány 36. §-a is, amely szerint „Feladatai ellátása során a Kormány együttműködik az érintett társadalmi szervezetekkel."** Az Alkotmánybíróság 30/2000 (X. 11.) AB határozata alapján is nyilvánvaló ez az alkotmánysértés.

Az Alkotmány 61. §-ának (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze." Ennek megfelelően a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. §-a előírja, hogy az állam „köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását". A lakosságnak viszont gyakorlatilag nem volt alkalma megismerni azokat a kutatási eredményeket és gyakorlati tapasztalatokat, amelyek megkérdőjelezik az üzemanyag-adók csökkentésének előnyeit. A sajnálatosan egyoldalú tájékoztatáshoz jelentősen hozzájárult Varga Mihály pénzügyminiszternek több napilapban megjelent nyilatkozata is, amely szerint az üzemanyag-adók emelésének elmaradásával az idén az állam „23 milliárd forintot hagy a vállalkozóknál, magánszemélyeknél". Az ugyanis, hogy az állam adót szed be, egyáltalán nem jelenti azt, hogy ez a pénz nem a lakosságot és a vállalkozásokat gyarapítja, vagy hogy nemzetgazdasági szempontból kevésbé hatékonyan kerül felhasználásra. „A középületekre fordított kiadásoknak ugyanaz a makrogazdasági hatása, mint a magánépületekre fordított kiadásoknak, és a közkönyvtárak fenntartására fordított közösségi fogyasztási ráfordítások ugyanolyan hatást gyakorolnak a munkalehetőségekre, mint a filmekre vagy könyvekre fordított magánfogyasztási ráfordítások." (Paul A. Samuelson – William D. Nordhaus: Közgazdaságtan. KJK, Budapest, 1987-1988.) Álláspontunk szerint valójában azzal nyernének a vállalkozások és a magánszemélyek, ha az állam beszedné az említett 23 milliárd forintot, és például az egészségügyre fordítaná.

Elhibázottnak tartjuk azt a hivatkozást is, amely a kedvezőtlen inflációs hatások elkerülésével próbálja igazolni az üzemanyagok jövedéki adója valorizálásának elhalasztását. Egyrészt a jövedéki adó emelésével egyidejűleg lehetőség nyílott volna más adók vagy járulékok (személyi jövedelemadó, társadalombiztosítási járulék stb.) csökkentésére. Másrészt nem készült semmiféle vizsgálat arra vonatkozóan, hogy a több üzemanyag fogyasztásából eredő fokozott környezetszennyezés és egészségkárosodás miatt mekkora többletköltségek terhelik a társadalmat és a gazdaságot. Több nemzetközi kutatás – így például az Európai Unió TRENEN és EUNET programjai – éppen arra mutatott rá, hogy a súlyosan környezetszennyező és egészségkárosító tevékenységek és termékek fokozott megadóztatása az össztársadalmi költségek csökkentését segítené elő, ami hozzájárulhat az infláció tartós mérsékléséhez és a gazdaság versenyképességének javításához. Az Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága által a témában elkészített összegző anyag szintén kimutatja, hogy az energiaadók egyszeri emelése elhanyagolható mértékű inflációt okoz, és azt is csak egyszeri alkalommal, miközben a gazdaságra gyakorolt kedvező hatások hosszabb távon is fennmaradnak. (Compromising the Energy Tax Proposal? A Brief Assesssment of the Economic and Ecological Efficiency of a Possible Council Compromise on the 1997 Commission Proposal. European Commission, DG ECFIN, 11 October, 1999).

Tekintettel a várható környezeti, egészségi és gazdasági hatások jelentős mértékére, rendkívül fontosnak tartjuk, hogy a T. Alkotmánybíróság mielőbb határozatot hozzon az említett törvényhelyek alkotmányellenességével kapcsolatban.

Tisztelettel:

Beliczay Erzsébet
elnökhelyettes

Lukács András
elnök

Mellékletek:

1. A Kormány és a közúti fuvarozók képviselői közötti, 2000. október 2-án kelt megállapodás – másolat a NiT Hírlevél (a Magánvállalkozók Nemzetközi Fuvarozó Ipartestülete Információs Kiadványa) 2000. októberi számából
2. A fogyasztói árindex és a 95-ös benzin árának alakulása
3. A fogyasztói árindex és a gázolaj árának alakulása áfával és anélkül
4. A fogyasztói árindex és az egyes fontosabb adókból, járulékokból származó központi költségvetési bevétel alakulása

1465 Budapest, Pf. 1676 • Telefon: (1) 411-0509, 411-0510
Fax: (1) 266-0150 • E-posta: levego@levego.hu • Honlap: www.levego.hu