



MTA Law Working Papers

2014/10

Közpénzügyi sarkalatos törvények

Vincze Attila

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences
Budapest**

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Vincze Attila:*

Közpénzügyi sarkalatos törvények¹

A közpénzügyi sarkalatos törvények esetén alapvetően három törvényről kell beszélnünk: az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI törvényről (ÁSZ tv.), a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényről (Gst.), valamint a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvények (2011. évi CCVIII. törvény, és 2013. évi CXXXIX törvény, MNB tv). Mind a háromnak volt elődje, de csak egyikük volt kétharmados törvény a korábbi ÁSZ tv. Az MNB tv korábban csupán egyszerű parlamenti többséghez volt kötve, a stabilitási törvény elődjének tekinthető az egyszerű többséget követelő takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény.

Ennél fogva valamennyi kérdést mindhárom törvény tekintetében meg kell válaszolni.

1. Legfontosabb változások a kétharmadosság tárgykörében

ÁSZ tv. Korábban is kétharmados törvény volt, most is az. A törvény lényegében nem változott sokat, tartalmában nagyon kevés az eltérés a korábitól.

MNB tv. Az MNB szabályozása korábban egyszerű többséggel módosítható volt, ami a jegybanki függetlenségnek nem tett kifejezetten jót. Mivel az Alkotmány szabályai nagyon hézagok voltak, és csak egy torzót tartalmaztak a nemzeti bankra vonatkozóan, lényegében nem tették lehetővé a nemzeti bankra vonatkozó szabályok módosításának tartalmi kontrollját. Az alkotmányos szabályok olyan keveset tartalmaztak, hogy nem volt mihez mérni a módosítást. Illetve lett volna, az Alkotmány 2/A § alapján alkalmazhatóak lettek volna az EKSZ jelenleg az EUMSZ jegybanki függetlenségre vonatkozó szabályai, melyek attól függetlenül kötelezőek, hogy bevezette-e Magyarország az eurót vagy sem. A jegybank formális függetlensége ellenére, melyet minden politikai tényező verbálisan ugyan elismer, az elmúlt tíz évben mind bal, mind jobb oldalról történtek kísérletek a jegybank politikai kormány általi befolyásolására. 2004-ben, röviddel azután, hogy Gyurcsány Ferenc miniszterelnök lett, fogadták el a 2004. évi CXXVI. törvényt, amely a Monetáris Tanács létszámát növelte, nyilván egy kormánynak kedvező többség elérése érdekében és az akkori jobboldali jegybankelnökkel szemben.² Hasonlóra törekedett a 2011. évi CCVIII. törvény, amely a Monetáris Tanács tagjainak választását a jobboldal által dominált parlamentre bízta.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nagyon is ódzkodott az uniós jogot komolyan venni, így az uniós jogi mérce követően nem fejthetett ki hatást. Maradt az egyetlen lehetőségként az EKB véleményezési joga, ami mindeddig hasznosnak és hatékonyan bizonyult. Ebből a szempontból nyilván garanciális szabályok erősödését jelenti, ha az MNB tv. nem módosítható csak két harmados többséggel.

* LL.M.; egyetemi docens, Andrassy Egyetem Budapest; Habilitand, Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für österreichisches und europäisches öffentliches Recht (Prof. DDr. Michael Potacs).

¹ A jelen kutatás a TÁMOP 4.2.4.A-1 kiemelt projekt keretében meghirdetett ösztöndíj-támogatásnak köszönhetően valósult meg, a magyar állam és az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával.

² A német diskuszióhoz Ulrich Häde: Unabhängigkeit für die ungarische Nationalbank?, Zum Status der Zentralbanken von Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2005, S. 679 - 682.

A politikai viszonyok tisztánlátása érdekében érdemes hozzátenni, hogy Németországban, a világ egyik legfüggetlenebb jegybankjára, a Bundesbankra vonatkozó rendelkezések egy mondatra korlátozódtak a német Alaptörvény 88. cikkében a szövetségi végrehajtás szabályozásának keretében. Ennek ellenére az egyik legfüggetlenebb és legtekintélyesebb jegybank alakult ki. Vagyis nincs szükségszerű kapcsolat a szabályozás kettő között. Ugyanakkor egy sokkal rövidebb politikai környezetben ennek lehet előnye.

Gst. A gazdasági stabilizációs törvény részben az államadósság csökkentésére vonatkozó szabályokat tartalmaz, részben az ÁHT egyes szabályait veszi át, részben az adó- és nyugdíjrendszer alapjait fekteti le. Egyik terület sem volt korábban kétharmados szabályozás tárgya. Az államadósságra vonatkozó szabályokat érdemes volt beemelni a kétharmados szabályok közé, az adórendszerre vonatkozó rendelkezések esetén ez ugyanakkor nem mondható el. Az adópolitika, vagyis a bevétel struktúrájának meghatározása olyan politikai kérdés, ami minden kormánynak szabad belátásra kell bízni.

A Gst. ugyan az adópolitika legfontosabb területeit szabályozza, de ezzel nem rendelkezik valamennyi bevételről, számos további állami bevétel van, így díjak, illetékek, privatizációs, vagy társasági részesedésből származó bevételek, amelyekről a Gst. egyáltalán nem rendelkezik.

2. A változtatás célja

Az **ÁSZ tv** esetén lényegében nem történtek változtatások, az első sarkalatos törvények egyike volt, amit elfogadtak, és valószínű, hogy a lényegi tartalmi átfedések – a fantázia hiánya – indokolta, hogy az elsők közt fogadták el.

Az **MNB törvény** esetén két jogszabályról van szó, a 2011-es és a 2013-as MNB törvényről. Az első esetben lényegében az Alaptörvény követelte meg a kétharmados szabályozást, ami technikailag szükségessé tette az új törvényt, bár sem személyi, sem lényegi tartalmi változások nem történtek – elsősorban az EKB nyomására. A 2013-as MNB törvény elfogadását elsősorban a pénzügyi szektor felügyeletének jegybanki hatáskörbe utalása indokolta, amely lehetőséget a kormánykoalíció sokáig lebegtetett. A törvény elfogadása egybeesett azzal, hogy Matolcsy Györgyöt, a korábbi gazdasági minisztert nevezték ki a jegybank élére. A jegybanki és pénzügyi felügyeleti jogkörök összevonása vagy elkülönítése mérlegelés kérdése, van mind a két megoldásra példa és mind a kettő mellett szólnak érvek. Az összevonás nyilván erősíti a jegybank lehetőségeit a pénzügyi transzmissziós mechanizmus befolyásolására, javíthatja az informáltságát, és egyben felügyeleti eszközöket is ad a korábbi pénzpolitikaiak mellé, amely megszünteti a kétosztatúságot és bizonyos hatékonysági előnyökkel is járhat. Nyilván a személyi és tartalmi változások időbeli egybeesése felveti azt a kérdést, hogy esetleg ez több-e mint pusztán esetlegesség, és tudatosság húzódik-e meg mögötte.

A **gazdasági stabilizációs törvény** mögött egyrészt meghúzódik a szükséges és elkerülhetetlen adósságcsökkentési kényszer, amit nem csak a 2008. óta húzódó pénzügyi és gazdasági válság, hanem a közsféra jelentős eladósodása miatt gyakorlatilag a csatlakozás óta húzódó túlzott deficit eljárás is indokolt. Ez ugyanakkor nem magyarázza az adó- és nyugdíjrendszerre vonatkozó szabályokat. Ez utóbbiak esetén a Kormány maga is azzal érvelt, hogy szeretné elkerülni, hogy ezeket meg lehessen változtatni, vagyis igazából a politikai váltógazdaság következményeitől tart, mint például a családi adókedvezmény esetén (GSt. 36. §). Mivel a magyar Alkotmánybíróság – szemben a némettel³ – ezt követelményt sajnos nem vezette le az Alkotmánynak a családok kiemelt védelmét

³ BVerfGE 82, 60 - Steuerfreies Existenzminimum

biztosító szabályából, a kormánypárti aggodalom megalapozott lehet. Ebben az esetben is tisztább lett volna a szabályokat az Alaptörvényben rendezni mintsem ilyen felemás megoldással. A nyugdíjrendszer szabályainak rögzítése mögött is a magánnyugdíjrendszer nem teljesen megnyugtató átalakítása sejthető.

A Gst. továbbá a Költségvetési Tanácsra vonatkozó szabályokat taglalja, mely nyilvánvalóan szükséges volt e szerv alkotmányos jogállásánál fogva.

3. Egyet értek-e a célokkal?

A Költségvetési Tanács létrehozatala: már 2007-ben a disszertációm⁴ írása során is amellett foglaltam állást, hogy kell egy olyan szerv, amely a költségvetés racionalitása felett őrködik. Ez sajnos nem lehet az Alkotmánybíróság. Ennek több oka is van: egyrészt nagyon nehéz megfogalmazni a kiegyensúlyozott költségvetés jogi feltételeit úgy, hogy az egyrészt elég feszes legyen, hogy kikényszerítse a fegyelmet, de eléggé rugalmas is ahhoz, hogy a kivételes helyzeteket is tudja kezelni. A német gyakorlat azt bizonyítja, hogy még a kivételesen magas színvonalú alkotmánybíróságok is gondban vannak a költségvetési korlátok értelmezésével,⁵ így a magyartól értelmetlen lenne többet elvárni. Ehhez hiányzik a közgazdasági szakismeret, amit szakértők bevonása csökkenthet, de nem szüntet meg, ugyanis a jogász végzettségű alkotmánybíróknak kell a közgazdász-szakértő értékelését értékelnie saját ítéletében. Ha ugyanakkor ezeket a problémákat sikerülne is megoldani, van egy további tényező, mégpedig az idő. Az 1981-es német költségvetés alkotmányosságáról döntő határozat 1989-ben született meg,⁶ amikor már erre a költségvetésre nézve semmilyen hatással nem volt, legfeljebb a jövőre jelölhette ki az alkotmányosság határait. Ezért egy olyan szerv kell, amely rendelkezik a költségvetés gazdasági értékeléséhez szükséges szakismerettel és kellő hatékonysággal tud fellépni. Ez karakterében valami hasonlót jelentene, mint a Költségvetési Tanács, én mégsem értek egyet e szerv felállításával. A kérdés az, hogy miért van egy újabb szervezésre szükség? Az ÁSZ tv. is azt írja elő ugyanis (5. §), hogy a KSV javaslat benyújtásakor az ÁSZ ellenőrzi ennek megalapozottságát, ami lényegében megegyezik a Költségvetési Tanács feladataival. Ha elfogadjuk, hogy el kell választani az előzetes és utólagos ellenőrzést, akkor viszont az ÁSZ-nak nem kellene ezzel foglalkoznia. Az ÁSZ olyan ellenőrzési tapasztalatai vannak, amelyek alapján ennek a szervnek lehetnek a legpontosabb ismeretei a költségvetési szféra működéséről, ami mindenképpen hasznosítható lehetne a KSV előzetes értékelésekor.

A nemzeti bankra vonatkozó szabályok két részre oszthatóak: pénzügypolitikai és felügyeleti eszközök. Az MNB átalakítása és egyesítése a pénzügyi felügyelettel elfogadható megoldás, egyelőre a tapasztalat nem elegendő, hogy erről ítéletet lehessen alkotni.

Az MNB jogi formája ugyanakkor nem változott, és valamilyen érthetetlen oknál fogva az továbbra is (az MNB törvény 5. § szerint) részvénytársasági formában működő jogi személy, melynek kizárólagos részvényese az állam, amelyet mint részvénytulajdonost a pénzügyminiszter képvisel. Az MNB jegyzett tőkéje a törvény alapján tízmilliárd forint. A részvénytársasági forma számos nehezen magyarázható eredményre vezet. Az MNB nem valódi részvénytársaság ugyanis, mert a tőkét nem

⁴ Vincze Attila: Die Verrechtlichung der Wirtschaftspolitik (München, 2009).

⁵ BVerfGE 79, 311 – Haushaltsgesetz 1981; BVerfG, 2 BvF 1/04 vom 9.7.2007.

⁶ BVerfGE 79, 311 – Haushaltsgesetz 1981

tényleges jegyzik, hanem az állam az általa alapított bank által kibocsátott értékpapírt, a forintot⁷ bocsátja rendelkezésre a bank alaptőkéjeként. A részvényes állam és az önálló jegybank között feloldhatatlan konfliktus áll fenn. Helyesebb lett volna, és a realitásnak is jobban megfelelt volna a hatósági modell átvétele, ilyen a német, a cseh, a szlovák vagy a szlovén megoldás, mely (közjogi) jogi személyként konstituálja a központi bankot, és nem részvénytársaságként. Hatósági feladatokat, bankjegy- és érmekibocsátás, monetáris feladatokat ellátó jogi személy, melyek rendelkeznek ugyan önálló vagyonnal, de ezt nem részvénykibocsátás útján szerzik meg.

A részvénytársasági formával együtt jár a könyvvizsgáló is, ami önmagában nehezen magyarázható: egyrészt sokkal alkalmasabb lenne az ÁSZ-ra bízni az ellenőrzést, és ennél fogva *jobs for the boys* kontextust teremt a könyvvizsgáló léte, másrészt nem szabad elfelejteni, hogy a könyvvizsgáló nagyon sok érzékeny információhoz jut, amivel könnyen vissza is élhet.

Az ÁSZ esetén lényeges változtatások nem történtek, ami hiba. Meg kellett volna erősíteni, ki kellett volna találni az Állami Számvevőszéket a XXI. századra. Hibás ugyanis az, hogy a XIX. századból itt maradt modellel kísérletezgetünk, de számos lényeges feladatot kiszervezünk a Költségvetési Tanácsba, vagy könyvvizsgálóknak stb. Jelenlegi formájában az ÁSZ megújításra szorulna.

4. Hatékonyak-e a változások?

A legfontosabb változások a költségvetési egyensúlyt érintik.

A **költségvetési hiány** számítása. Annak ellenére, hogy az uniós jogszabályok rögzítik a költségvetési hiány fogalmát a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv határozza meg a Nemzeti Számlák Európai Rendszerének fogalmait alapul véve (2. Cikk).⁸ Ennek tekintetében korábban is az volt a véleményem,⁹ hogy felesleges ezt külön nemzeti szinten meghatározni, és felesleges kétféle módon számolni. A nemzeti számításból kimarad az önkormányzati szektor. Az uniós értelemben vett költségvetés fogalma (vagyis amihez képest a referenciaértékek méretnek) átfogja az önkormányzatokat is, és ennek folytán érdemes lett volna erre itt is kitérni.

A Gst. ugyanakkor igyekezett korlátozni az **önkormányzatok** hitelfelvételét. A hitelfelvételt kormányzati engedélyhez köti, és számos hitelfelvételi indokot egyszerűen kizár, így a vállalkozási célú hitelfelvételt. Ezt részben nyilván indokolta számos balul sikerült önkormányzati kötvénykibocsátás. Ezek tudatában érdemes egy pillantást vetni az új Alaptörvényre is. Az Alaptörvénynek az önkormányzatokról szóló 32. cikk (1) bek. önálló gazdálkodás jogát statuáló g) pontja azzal egészült ki, hogy vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül folytathat vállalkozást. Természetesen felmerül, hogy ez a kiegészítés, vagyis a kötelező feladatok ellátása biztosításának kötelezettsége, milyen módon befolyásolja az önkormányzatok pénzügyi tranzakcióit. Az első kérdés, hogy hogyan kell érteni a kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül fordulatot: az vajon egy eredményt vagy egy szándékot vagy célzatot tilt-e? Világos, hogy tiltott olyan jellegű vállalkozásba fogni, legyen az akár pénzügyi természetű, ami kifejezetten arra irányul, hogy az önkormányzatot anyagi jellegű hátrány érje, de az

⁷ A bankjegy ugyanis az állammal szemben fennálló tartozások és az állam által vállalt tartozások kiegyenlítésének végső eszköze (2/2003 (II. 7.) AB határozat), amiket azonban a magánszemélyeknek is el kell fogadniuk.

⁸ Ld. a Tanácsnak a Közösségben a nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szóló 2223/96/EK rendeletét.

⁹ Vincze Attila: A takarékos állami gazdálkodásról szóló törvény – sok hűhó semmiért?, *Közjogi Szemle* 2009/1, 31-38.

is, ha az anyagi hátrány bekövetkezése előre látható volt, még akkor is, ha ennek bekövetkeztét kifejezetten nem kívánták. Pusztán ennek kimondása ugyanakkor nem lehetett az alkotmányozó szándéka, hiszen ez a hanyag illetve hűtlen kezelés büntetőjogi tényállásának sajátos alaptörvényi megjelenése lenne csupán. Így azt kell feltételezni, hogy az Alaptörvény az önkormányzatok olyan vállalozási tevékenységét is tiltani kívánta, amely eredményében a kötelező feladatok ellátását veszélyezteti. Ez az értelmezés abba az irányba mutat, hogy semmilyen spekulatív ügylet nem megengedhető, amennyiben ez nem belátható illetve kontrollálható kockázatokkal jár és ennek hatására az ügylet következményei egyben a kötelező feladatok ellátását is veszélyeztethetik. Ugyanezen logika mentén az is kijelenthető, hogy az Alaptörvény gyakorlatilag ezzel a módosítással visszahozta az önkormányzati törvénynek azt a szabályát is, amely szerint az önkormányzat kizárólag olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben a felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulása mértékét. Ugyanis ez az egyetlen olyan megoldás, amely biztosítja, hogy az önkormányzat ne vállaljon olyan kockázatot, amelynek következményei kiszámíthatatlanok lennének, és ennek következtében veszélyeztetnék a kötelező feladatok ellátásának biztonságát. Ez nyilván összhangban van az Alaptörvény N) cikkével, amely szerint Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. Ha ezért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány a felelős, akkor magyarázható az adósságot keletkeztető ügyletek engedélyhez kötése. A kérdés inkább az, hogy vajon derivatív ügyletekre ez kiterjed-e.¹⁰

5. Mennyire hatékonyak ezek a szabályok?

A politikai realitás fényében a hatékonyság megkérdőjelezhető. Annak ellenére, hogy az elmúlt években – inkább az EU nyomására, mintsem saját elhatározás alapján – sikerült a költségvetési deficitet a 3%-os határ alatt tartani. Ugyanakkor, különösebb háttérszámítások nélkül állapotodott meg a Kormány a paksi erőmű bővítéséről és ezzel együtt annak finanszírozásáról, amely sajtóhírek alapján 10 milliárd eurónyi hitelt jelent, 4-5 %-os kamatterhelés mellett. Ez csak akkor törleszhető a költségvetési egyensúly romlása nélkül, ha a gazdasági növekedés minimum 6-7% (2 % inflációt feltételezve).¹¹ Ilyen mértékű növekedésre Magyarországon az elmúlt hetven évben nem volt példa, így valószínűleg ilyen növekedés nem is várható. Ez önmagában el is mondja milyen hatása van a közpénzügyi törvénynek: gyakorlatilag nulla. Nyilván lehet ezzel a törvénnyel ijesztgetni a kis önkormányzatokat, hogy nem kapnak kormányzati engedélyt valamilyen hitelhez, de amikor nagyszegű és hosszú lejáratú hitelről van szó, akkor semmilyen formában nem jelent sem ez a törvény, sem az Alaptörvény felelős gazdálkodásra vonatkozó szabályai semmilyen korlátozó erőt.

Költségvetési Tanács: Nekem továbbra is az az álláspontom, hogy helyesebb lett volna az ÁSZ-t megerősíteni. és a KSV tanács feladataival megbízni, mintsem létrehozni egy újabb intézményt, melyben az MNB és az ÁSZ elnöke is részt vesz. Ez az öszvérmegoldás intézményi kapcsolatokat teremt olyan alkotmányos szereplők között, melyeket a fékek és ellensúlyok rendszerében távol kellene egymástól tartani.

¹⁰ Részletesen Vincze Attila: *Származékos pénzügyi tranzakciók és a helyi önkormányzatok*. Közjogi Szemle 2012/2, 20-26.

¹¹ A fenntartható költségvetési deficit számításához Evsey D. Domar: *The „Burden of the Debt” and the National Income*, 34 *The American Economic Review* (1944) 798- 827.

A nemzeti bankra vonatkozó szabályok két részre oszthatóak: pénzügypolitikai és felügyeleti eszközök. Mivel a felügyeleti eszközök markánsan érintik a vállalkozás szabadságát, amely iránt persze az Alkotmánybíróság korántsem elkötelezett, és a pénztulajdonnal rendelkezést, az ezekre vonatkozó szabályokat törvényben kell rendezni, biztosítva a bírói felülvizsgálat lehetőségét.

A pénzügypolitikai eszközök egészen más kategória. Itt jogilag szintén több típusú szabály található:

- egyrészt vannak az intézményi szabályok, amelyek gyakorlatilag átvették a korábbi részvénytársasági modellt, szerintem teljesen feleslegesen. Az intézményi függetlenséget továbbra is leginkább az EKB féltő szeméi óvják, és nem az MNB törvény, vagy az Alkotmánybíróság;
- másrészt a pénzügypolitikai eszközök, amelyek – elsősorban a kötelező tartalékolás révén – érintik a tulajdont és a vállalkozás (banküzem) szabadságát, és ezért törvényi alapot igényelnek. Ugyanakkor a legtöbb szabály gyakorlati értelemben alig fejt ki hatást, mert nincs az a bíróság, ami ellenőrizné ezek betartását. Ha fel is tesszük, hogy van rá hatáskör, amit a szubszidiárius alkotmányjogi panasz a legtöbb esetben végső soron biztosítana, olyan pénzügypolitikai eszközökről van szó, amit a bíróságok a legtöbb esetben nem értenek¹² és ennél fogva azok jogszerűségét sem képesek megítélni. Ha valamilyen csoda folytán, számos szakértői vélemény után mégiscsak sikerülne tisztán látni jogilag, az érintett esemény már régen lezajlott és az ítélet vajmi keveset befolyásol bármin is.
- harmadrészt pedig olyan jegybanki eszközökről van szó, amelyek jogilag nem kontrollálhatóak: verbális intervenció, sajtótájékoztató, interjú, konferencia-hozzászólás stb. Ezek magatartásbefolyásoló hatása jelentős anélkül, hogy jogilag bármilyen formában is értékelhetőek lennének.

Így a legfontosabb szabályok jogilag az intézményi rendelkezések lesznek és maradnak.

6. Összhang az alaptörvénnyel

Az Alaptörvény olyannyira tartalomszegény, hogy ezzel a legtöbb jogszabály tartalmilag összeegyeztethető. Mivel a legtöbb kérdés eldöntését a sarkalatos törvényekre bízta, és ehhez nagyon kevés útmutatót ad, szinte nincs is mihez mérni a sarkalatos törvényekben foglaltakat.

7. Összhang a nemzetközi kötelezettségekkel

ÁSZ tv.: Az Állami Számvevőszék tekintetében nincsenek nemzetközi vagy uniós jogi elvárások, így az ütközés sem merül fel.

Az MNB tv. és a Gst. tekintetében a Gazdasági és Monetáris Unió szabályait kell figyelembe venni. Magyarország az EUMSz. 139. cikke alapján kivételes jogállású állam, melynek alapján az EUMSz. számos rendelkezése nem vagy csak módosítva alkalmazható. Így elsősorban az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások azon részeinek elfogadása, amelyek általános jelleggel az euróövezetre vonatkoznak (121. cikk, (2) bekezdés), a túlzott hiány orvoslására vonatkozó kényszerítő eszközök (126. cikk, (9) és (11) bekezdés), a KBER célkitűzései és feladatai (127. cikk, (1),

¹² A kötelező tartalékrata alkotmányosságával az 1044/B/1994 AB határozat foglalkozott és csak nagyon felületesen érintette a problémát.

(2), (3) és (5) bekezdés), az euró kibocsátása (128. cikk), az Európai Központi Bank jogi aktusai (132. cikk), az euró alkalmazására vonatkozó intézkedések (133. cikk), a monetáris megállapodások és az egyéb árfolyam-politikai intézkedések (219. cikk), az Európai Központi Bank Igazgatósága tagjainak kinevezése (238. cikk, (2) bekezdés), a gazdasági és monetáris unió szempontjából különösen jelentős ügyekben a nemzetközi pénzügyi intézményekben és konferenciákon képviselendő közös álláspontot meghatározó határozatok (138. cikk (1) bekezdés), a nemzetközi pénzügyi intézményekben és konferenciákon való egységes képviselet biztosítására irányuló intézkedések (138. cikk (2) bekezdés).

Ez ugyanakkor nem zárja ki a jegybanki függetlenség megteremtésének kötelezettségét (EUMSZ 131. cikk), a jegybanki finanszírozás, a kiváltságos hozzáférés valamint a bail-out tilalmát (EUMSZ 123-125 cikkek), illetve a kiegyensúlyozott költségvetés követelményét (EUMSZ 126. cikk). A six-pack és a fiskális paktum megerősíti az államháztartási fegyelemre vonatkozó szabályokat.¹³

Az MNB – legalábbis formális –függetlensége kevésbé problémás, mivel minden az MNB-t érintő jogszabályváltozást az EKB véleményez, komolyabb ütközés az uniós joggal nincs.

A költségvetési egyensúly megteremtésére vonatkozó alkotmányos parancs és az azt konkretizáló Gst. nem teljesen egyezik az uniós jogszabályokkal, de igazából ez nem is probléma. A párhuzamosság nem érdekes uniós jogi szempontból, csak az, hogy az uniós költségvetési és adóssághatározásokat az ország betartsa. Nyilván egyszerűbb lenne, ha csak egyféle módszer és számítás lenne, mégpedig az uniós, de attól, hogy a Gst eltér az uniós rendeletektől, semmilyen módon nem szegi meg Magyarország az uniós jogot.

8. Szükséges-e a törvényi módosítás

Tartalmilag a törvények megfelelnek az Alaptörvénynek illetve az uniós jognak, így ezen az alapon nem szükséges őket módosítani. Ez, tegyük hozzá, jórészt annak köszönhető, hogy az Alaptörvény sekélyes tartalmú, az uniós szabályok pedig csak kis mértékben alkalmazandóak.

Ezért a módosítás szükségessége nyilván annak a fényében derül ki, hogy mit várunk el a sarkalatos törvényektől.

A sarkalatos vagy kétharmados törvények valódi szerepe az Alkotmány/Alaptörvény szövegének tehermentesítése lenne (outsourcing), az Alaptörvény szövegének rövidítése és a részletszabályok kiszervezése egy másik jogforrásba, aminek természetesen csak akkor van értelme, ha ezzel nem vesznek el a szabályok joghatásai, ahogy az uniós alapító szerződésekből kiszerveztek egyes kérdéseket a jegyzőkönyvek, melyek jogi státusza azonban megegyezik a szerződésekével.

Az egyik előkérdés, hogy miért kell ezeket a kérdéseket kiszervezni az Alaptörvényből, hiszen az amúgy sem hosszabb, mint egy kisebb brosúra, és lényegesen rövidebb valamint sokkal kevésbé részletező, mint más európai alkotmányok, így a német, az osztrák vagy akár a cseh. Számos kérdésnek sokkal inkább magában az Alaptörvényben lenne a helye.

A másik előkérdés, hogy a kiszervezett jogszabályoknak volt-e bármilyen tartalmi hatása a jogszabályokra, így a konkrét esetben a költségvetésre, az államadósságra stb. A helyzet az, hogy a kétharmados törvényeknek semmilyen alkotmányos hatása nem volt abban az értelemben, hogy a tartalmuk valamilyen formában is alkotmányos erejű vagy azt megközelítő joghatással rendelkezett volna. Az Alkotmánybíróság következetesen kizárta ezt gyakorlatában. Az Alkotmánybíróság bár

¹³ *Vörös Imre*: Csoportkép Laokoóonnal (MTA,Budapest 2012), 111-120.

vizsgálta a törvényhozási eljárás alkotmányosságát, és a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmány sértés önmagában megalapozhatja egy törvény megsemmisíthetőségét, ugyanakkor a jogszabály előkészítés során elvárt hatásvizsgálat kapcsán az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy: „a Jat. 18. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés be nem tartása nem tekinthető a jogszabály közjogi érvénytelenségét előidéző olyan súlyos eljárási hibának, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján az alkotmányellenesség megállapítását és a rendelkezés megsemmisítését indokolná“(38/2000.(I. 31.) AB határozat, ABH 2000, 303, 313., megerősítve 695/B/2004 AB határozat). Ez a jellegű „fékezett habzás” nem korlátozódik a hatásvizsgálatra, hanem igaz más, a kétharmados törvényben foglaltakra is, és az azokban foglalt szabályok csak akkor eredményeznek alkotmányellenességet, és ilyen értelemben akkor bírnak a lex superior hatással, ha a tartalmuk egyébként levezethető lett volna az alkotmányból is, és így érdemben nem különböznek más törvényektől.

Így eleddig két hatással bírtak a kétharmados vagy sarkalatos törvények: *pregnancy substitute* és *cheap excuse*. A *pregnancy substitute* Huxley Brave New World c. regényében egy hormonkezelés, amelynek révén a nők a terhesség érzetét kapják anélkül, hogy valójában terhesek lennének. Ez történt a magyar alkotmányjogban is, minden alkotmányjogi tankönyv terjedelmesen ismerteti ezeknek a jogszabályoknak a tartalmát anélkül, hogy ezek a jogszabályok betöltenék a tényleges funkciójukat. Ezek a jogszabályok nem tehermentesítették az Alkotmányt, hanem a szabályok a kiszervezéssel ellényegtelenedtek. Így tehát a terhesség látszatát keltették valódi terhesség nélkül.

A *cheap excuse* alatt azt értem, hogy a kétharmadoság nem segített ugyan ahhoz, hogy a jogszabályok tartalmát számon kérjék a jogalkotón, de ahhoz igen, hogy a jogalkotó, egész pontosan az aktuális kormánykoalíció kibújhasson a politikai felelősség alól, és adott helyzetek megváltoztathatatlanágát arra vezesse vissza, hogy a jogszabály kétharmados/sarkalatos és ennél fogva, az egyszerű kormánytöbbség nem elegendő hozzá, az ellenzék pedig nem akarja a jogszabályt olyan irányba módosítani, amit a kormánytöbbség kívánatosnak tartana.

Ha azt kívánnánk, hogy a költségvetési fegyelmet ténylegesen kikényszerítse a közjog, akkor lenne mit módosítani: költségvetési tervezés, ellenőrzés, hatékonysági számítások kötelezővé tétele mind segíthetne ebben. Ehhez persze kellene egy Alkotmánybíróság, amely ezt kikényszerítené. Egyrészt nagyon szűk a lehetséges indítványozók köre, másrészt pedig annak az esélye is nagyon csekély, hogy az Alkotmánybíróság számon kívánna kérni közpénzügyi szabályokat. Ezt jól példázza az Állami Számvevőszék története, mely 1990. óta minősíti a költségvetést annak benyújtásakor, és mindaddig kevés sikerrel járt. Lenne értelme egy közpénzügyi törvényhozásnak, amely szigorú költségvetési fegyelmet írna elő és kényszerítene ki, de az ehhez szükséges – elsősorban intézményi – feltételrendszer nem adott.

© Vincze Attila, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515