



**MTA Law Working Papers
2014/24**

Közpénzügyi sarkalatos törvények

Klicsu László

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

ISSN 2064-4515

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

Klicsu László:* Közpénzügyi sarkalatos törvények

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változás a kétharmadoság tárgykörében?

Magyary Zoltánnál olvasható¹, hogy – írott alkotmány hiányában – hazánkban azokat a törvényeket, amelyeknek az Országgyűlés is alá volt vetve, sarkalatos törvényeknek hívták, ezek egyike éppen a költségvetési törvény elkészítésére vonatkozó szabályozást tartalmazó törvény² volt, ami közpénzügyinek minősül. Nem a 2/3-osság volt a megkülönböztető ismérv, a régi magyar jogban a sarkalatos törvények az «alkotmány» részei voltak.

Hazánk írott alkotmánya, az Alaptörvény eredetileg összesen 62 helyen tartalmazta a „sarkalatos” szót, a hatályos szövegben pedig 71 helyen szerepel (ezek között található a sarkalatos törvény fogalma). Ez nem azt jelenti, hogy ennyi sarkalatos törvény létezik, de azt igen, hogy jelenleg 70 kérdésben, amelyeket törvény szabályoz vagy törvény szabályozhat, minősített többséggel lehet törvényt alkotni³.

Sarkalatosnak azt a törvényt nevezzük⁴, amelynek elfogadásához vagy módosításához az országgyűlési képviselők minősített többsége, a jelenlévők kétharmadának a szavazata szükséges.

Az Alaptörvény 24 helyen írja elő, hogy az illető tárgykört teljes egészében „sarkalatos törvény határozza meg”, három helyen, hogy a „sarkalatos törvény szabályozza”.

Egy tanulmány⁵ 2011 végén még abból indult ki, hogy az Alaptörvény 39 sarkalatos törvényi témakört határoz meg, ami valamivel több, mint a korábbi alkotmányban az ún. kétharmados törvények száma; a tanulmány szerint az 1949. évi alkotmány 33 ilyen, speciális többséggel elfogadott törvényt sorolt fel.

Az Alaptörvényben a közpénzügyek jelentőségét jelzi, hogy „A közpénzek” cím alatt kilenc szakasz szerepel. Az állammal foglalkozó ötvennégy cikknek ez jelentős része. A közpénzek iránti fokozott érdeklődést mutatja, hogy ebben a részben kilenc olyan tárgykör van, amelyet sarkalatos törvényben kell szabályozni.

Ezek között vannak nemcsak szervezeti, működési kérdések [központi bank, pénzügyi felügyelet, Állami Számvevőszék (ÁSZ), Költségvetési Tanács], hanem „feles” törvények kereteit meghatározni hivatott más előírások is: ilyen pl. a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményei, vagy az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének köre, amelyekről sarkalatos törvényben kell és lehet rendelkezni.

Az előző Alkotmányban az előbb említett szervezeti kérdések közül csak az ÁSZ szervezetéről, működéséről szóló törvény volt kétharmados; az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét „feles” törvény határozta meg. A gazdálkodást illetően az előző Alkotmány alapján egyedül a pártok gazdálkodásáról szóló törvény volt kétharmados.)

* Egyetemi docens, PPKE JÁK.

¹ A magyar állam költségvetési joga Közigazgatási jogi tanulmány írta: Dr. Magyary Zoltán Budapest, 1923 A „Studium” bizománya (IV. Múzeum-körút 21.) 127. , 130-131. old.

² 1897. évi XX. törvénycikk az állami számvitelről

³ Az 1949-es alkotmányban a „kétharmadának” szó 51 helyen található, ebből 12 Országgyűlési határozathoz kapcsolódik.

⁴ Alaptörvény T) cikk (4) bekezdés.

⁵ Trócsányi László: Magyarország alaptörvényének létrejötte és az alaptörvény vitatott rendelkezései, Kommentár 2011/4.;

http://kommentar.info.hu/iras/magyarorszag_alaptorvenyenek_letrejotte_es_az_alaptorveny_vitatott_rendelkezes_ei,

Új szabálya az Alaptörvénynek az is, amely előírja, hogy „a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.” E két rendelkezés sajátos keret-törvényekre utal. Az egyik a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség megállapítása tekintetében az Alaptörvényben szereplő általános követelményeken túlmutató, különös követelmények érvényesítéséről szól. A másik – technikai értelemben hasonló módon – az alapjogi részben szereplő nyugdíj-szabály törvényi megvalósulásának további részleteiről. Más államok pénzügyi jogában csak a költségvetési rendszerre, a gazdálkodásra és a vagyongazdálkodásra található külön pénzügyi törvényeket.

Magyarország pénzügyi stabilitásáról szóló sarkalatos törvény⁶ részletesen szabályozza az Alaptörvényben szereplő államadósságra vonatkozó korlátozásokat és költségvetési szabályokat, és olyan előírásokat rögzít, amelyek megakadályozni hivatottak az önkormányzatok eladósodását. A törvény tartalmazza a közteherviselés és nyugdíjrendszer alapelveit is. A törvény kimondja, hogy az állam garantálja az állami nyugdíjak kifizetését, és a nyugdíjak reálértékét biztosítani kell. Az államadósság túlzott növekedésének megakadályozására és a nemzeti vagyon védelmére fontos garanciákat tartalmaznak az önkormányzatokról szóló és az Állami Számvevőszékről (ÁSZ) szóló sarkalatos törvények is.

2. Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük jelezze azt is.

Az alkotmányozó célja egy viszonylag rövidebb terjedelmű, úgynevezett „mag-alkotmány”⁷ elfogadása volt, és a részletszabályok sarkalatos törvényekben való meghatározását tartotta célszerűnek. A magyar közjogi hagyományoktól ez a megoldás elvileg nem idegen, 1949 előtt és az 1989. évi rendszerváltozást követően is léteztek minősített többséggel elfogadható törvények⁸. Az vita tárgya, hogy minden, az Alaptörvényben felsorolt esetkörben – nyugdíjrendszer, az adórendszer és a költségvetési gazdálkodás alapvető szabályai – valóban szükség van-e sarkalatos törvényi szintű szabályozásra. A sarkalatos törvények betölthetnek stabilizáló szerepet. Az a sarkalatos törvények konkrét szabályaitól függ, hogy képesek-e a gazdasági kormányzástól elvárt stabilizáló szerepet betölteni.

3. A nevezett célokkal egyetért-e?

Ha abból indulunk ki, hogy a sarkalatos törvények egy „mag-alkotmányt” egészítenek ki, és olyan szabályokat tartalmaznak, amelyeknek alkotmányban lenne a helyük, akkor sarkalatos törvényt alapjogok és alapvető szervezeti megoldások indokolhatnak. A közpénzügyi kétharmadoságoknál ilyen alapvető intézmény a számvevőszék és a jegybank, valamint alapvető joggal szorosan összefügg a családi adókedvezmény. Más esetekben a kétharmadoság a közpénzügyeknél alkotmányjogi alapon általában nem indokolt, szokatlan.

Ugyanakkor ha csak a sarkalatos törvényeknek a mennyiségét nézzük, példának okáért az osztrák alkotmány sem egyetlen jogszabályból áll, hanem kb. 60 alkotmánytörvényből (pl. szövetségi

⁶ 2011. évi CXCV. törvény

⁷ Varga Zs. András: A mag-alkotmány védelmében, Pázmány Law Working Papers 2011/2. (www.plwp.jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmanyok/20111/9-2011-2.html).

⁸ A rendszerváltozásokor, a szabad választás előtt ezeket a törvényeket „alkotmányerejű törvényeknek” nevezték, az első szabad választások után kétharmadosnak. Már az új Országgyűlés által elfogadott, az alkotmány 1990. június 19-i módosítása 50 szakaszban írta át a 78 szakaszból álló alkotmányt: megszűnt a minden alapvető jogra, alapvető kötelezettségre (pl. adók) előírt „alkotmányerejű törvény” jogintézménye, a kormányozhatóság érdekében.

alkotmánytörvény a tartós semlegességről) és 200 alkotmányerejű rendelkezésből (mintegy 100 különböző törvényben elszórva).

Tartalmi szempontból egy állam közpénzügyei (nyugdíjrendszer, adók, vagyongazdálkodás, az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége) vagy szűkebben költségvetése a kormánypolitika számokba öntött lényege, így azért a mindenkori kormánytöbbségnek kell a felelősséget viselnie. Ha a kormány, a parlamenti többség nem dönthet szabadon a saját költségvetéséről, akkor nem tudja megvalósítani azt a politikát, amire a választóktól megbízást kapott⁹.

4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?

Az adórendszernél, ahol a gyermekkedvezmény csökkentéséhez kétharmados többség kell, valószínűleg hatékony lesz az új szabály¹⁰. A gyermeket nevelő szülők kisebb adóteher-viselő képességének az adózásnál való figyelembe vétele jogegyenlőségi tétel, de erősen kormányzat-függő e követelmény teljesülése. Valamennyi gyermekre kiterjedően csak 1992–1994 között és 1999–2006 között szerepel adóalapot vagy adót csökkentő kedvezmény a törvényben, más időszakokban nem. Ez a helyzet csak 2011-től változik, amikor a családi kedvezményt átalakítják, valamennyi eltartottra kiterjesztik, és az adóalaptól nyújtják, három és minden további eltartott után jelentős mértékben (havi 206 ezer 250 forint gyermekenként). Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy 1988-tól 1991 végéig, 1995-től 1998 végéig, illetve 2006-tól 2010 végéig olyan helyzet állt fenn, amelyben a gyermeket nevelő szülőket terhelő kötelezettség meghaladta az azonos keresetű, de gyermeket nem nevelő magánszemélyek kötelezettségét. Vagyis a gyermeknevelés költségeit az állam nem vette figyelembe adóteher-viselő képességet csökkentő tényezőként. Ennek kirívó példája volt a családi pótlék megadóztatásának terve, amelyet az Alkotmánybíróság 2009 végén egyhangú határozatban, visszaható hatállyal megsemmisített. Feltűnő, hogy a fordulópontokat általában az országgyűlési választást és ennek következtében kormányváltást követő évek jelentik. Új, de az Alkotmánybíróság gyakorlatában már megjelent szabály, hogy az adóztatásnál kötelező lesz figyelembe venni a gyermeket nevelők kisebb teherbíró képességét¹¹. Ennek a szabálynak a törvényi szintű kibontása az a sarkalatos törvény, amely a közteherviselés alapvető szabályait tartalmazza. Várhatóan hosszabb távra biztosítani lehet a gyermekvállalást az adórendszeren keresztül támogató, a horizontális jogegyenlőséggel összhangban lévő rendelkezések stabilitását. Kimutatható ugyanis, hogy nem önmagában a támogatás mértéke, hanem a kiszámíthatóság az, amely hatékonyan ösztönözheti a gyermekvállalást¹².

5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?

–

⁹ Lásd: Hol vagyok én a szövegben? - Interjú Herbert Küpperrel, Ars Boni, 2014. január 6., http://www.arsboni.hu/kupper_interjureszlet.html

¹⁰ Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy egy hatályon kívül helyezett jogszabály még a hatályon kívül helyező szabály ex tunc hatályú alkotmánybírósági megsemmisítésével sem éledne fel az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint – hasonlóan, ahogyan hatályon kívül helyezett jogszabály attól nem éled fel, hogy az őt hatályon kívül helyező jogszabályt egy harmadik jogszabály hatályon kívül helyezte. Kampis György: „Jogszabálytan” in: Szép Görgy (szerk.): *Jogszabályok előkészítése* (Budapest: Kódexpress 1998) 53. o.

¹¹ A gyermeket nevelők teherviselő képességének figyelembevételét írta elő a családi pótlék adózásával összefüggésben a 127/2009. (XII. 17.) AB határozat is: „A teherviselő képességgel arányos közteherviselés az Alkotmánybíróság gyakorlatában a 70/I. §-ból levezetett, speciális jogegyenlőségi tétel.”

¹² A francia példa, amelyben már az I. világháborút követően a gyermekvállalást ösztönző rendszert alakítottak ki, ezt igazolja. Lásd: Hans-Werner Sinn: Ist Deutschland noch zu retten? Ullstein, Berlin 2004, 429-439. old.

6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (kül. emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?

–¹³

7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

–

¹³ Ismert a Velencei Bizottságnak az az álláspontja, hogy a szabad választások elve relativizálódhat a kétharmados törvények nagy száma miatt. [vö. CDL(2011)032, 6. § 25.]

© Klicsu László, 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