

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága
1535 Budapest, Pf. 773

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott Bauer Tamás (*lakcím*) az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-ának b) pontja alapján a törvény 21. § (2) bekezdésében biztosított jogommal élve

i n d í t v á n y o z o m ,

hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: az **államháztartásról szóló 1992. év XXXVIII. törvény módosításáról** szóló 2010. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban Áhtm.) 1. §-a alkotmányellenes, mert ellentétes az Alkotmány 19. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezéssel.

Indítványozom továbbá, hogy az alkotmányellenesség megállapítása mellett az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést semmisítse meg.

Indítványozom továbbá, hogy ezzel összefüggésben vizsgálja meg a hatályos Áht. 52. § (1) és 53/A. § (1) bekezdésének alkotmányosságát is.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmány 19. § (3) bekezdésében szabja meg az Országgyűlés hatáskörét. Ennek során kimondja: „E jogkörében az Országgyűlés

- a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;
- b) törvényeket alkot;
- c) meghatározza az ország társadalmi-gazdasági tervét;
- d) megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását; ...”

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseire alapozva a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 4. §-ában kimondja:

„**4. §** A gazdasági rendre vonatkozóan törvényben kell szabályozni különösen

- a) a tulajdonviszonyokat, a magánszemélyek és a jogi személyek vagyoni viszonyait,
- b) az állam kizárólagos gazdasági tevékenységét, a gazdálkodó szervezetek jogállását és állami irányításuk alapvető rendjét,
- c) az állami pénzügyeket, az adókat és az adójellegű kötelelességeket,
- d) a központi költségvetést,
- e) a munkaviszony és a munkavédelem alapvető kérdéseit.”

II.

Az Áhtm. 1. §-a a következőképpen módosította az államháztartási törvényt:

„**1. (1)** Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban : Áht.) 41 . §-a helyébe az alábbi rendelkezés lép:

„**41 . (1)** A Kormány költségvetési törvénymódosítást köteles az Országgyűlés elé terjeszteni, ha év közben az állami költségvetés egyenlegének várható összege a költségvetési törvényben jóváhagyottól legalább az állami költségvetésnek a költségvetési törvényben rögzített kiadás i főösszege összegének 2,5%-ával eltér

(2) A Kormány pótköltségvetési törvényjavaslatot köteles az Országgyűlés elé terjeszteni, ha év közben az állami költségvetés egyenlegének várható összege a költségvetési törvényben jóváhagyottól legalább az állami költségvetésnek a költségvetési törvényben rögzített kiadási főösszege összegének 5%-ával eltér.

(3) A pótköltségvetési törvényjavaslat a költségvetési törvénynek az előirányzatok meghatározására vonatkozó rendelkezéseit javasolja újból megállapítani .

(4) A költségvetési törvény módosítását nem a (2) bekezdésben említett ok miatt kezdeményező és formailag nem a (3) bekezdésben foglaltak szerinti törvényjavaslat nem minősül pótköltségvetési törvényjavaslatnak, illetve hatálybalépés esetén pótköltségvetési törvénynek.”

III.

Az Áhtm. 1. §-ában foglalt rendelkezés érdemben nem tér el attól az Áht. korábbi módosításától, amelyet az Országgyűlés előbb a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény módosításáról szóló 2002. évi XXIII. törvény 18. §-ának (1) bekezdésével állapított meg a következőképpen:

„(1) A Kormány pótköltségvetési törvényjavaslatot köteles az Országgyűlés elé terjeszteni, ha év közben a központi költségvetés, a társadalombiztosítási alapok és az elkülönített állami pénzalapok együttes egyenlegeinek a költségvetési törvényben megállapított összege a jóváhagyottól legalább ezek kiadási főösszege együttes összegének 5 százalékával tér el”, különösen pedig attól a későbbi módosítástól, amelyet a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 88. § (16) bekezdése ezt finomítva szó szerint a mostani módosításhoz hasonlóan, vagyis a következőképpen állapított meg:

„(1) A Kormány költségvetési törvénymódosítást köteles az Országgyűlés elé terjeszteni, ha év közben a központi költségvetés, a társadalombiztosítási alapok és az elkülönített állami pénzalapok együttes egyenlegeinek a költségvetési törvényben megállapított összege a jóváhagyottól legalább ezek kiadási főösszege együttes összegének 2,5%-ával tér el.

(2) A Kormány pótköltségvetési törvényjavaslatot köteles az Országgyűlés elé terjeszteni, ha év közben a központi költségvetés, a társadalombiztosítási alapok és az elkülönített állami pénzalapok együttes egyenlegeinek a költségvetési törvényben megállapított összege a jóváhagyottól legalább ezek kiadási főösszege együttes összegének 5%-ával tér el.

(3) A pótköltségvetési törvényjavaslat a költségvetési törvénynek az előirányzatok meghatározására vonatkozó rendelkezéseit javasolja újból megállapítani.

(4) A költségvetési törvény módosítását nem a (2) bekezdésben említett okok miatt kezdeményező és formailag nem a (3) bekezdésben foglaltak szerinti törvényjavaslat nem minősül pótköltségvetési törvényjavaslatnak, illetve hatálybalépés esetén pótköltségvetési törvénynek.”

Az Áhtm. 1. §-a tehát az Áht.-nek azt a változatát állítja vissza, amely 2005 és 2009. között volt hatályban. Ezt azért teszi, hogy hatályon kívül helyezze az Áht. 41. §-ának a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény 22. § (10) bekezdésével megállapított változatát, amely a következőképpen szövegezik:

„41. § (1) Pótköltségvetést köteles a Kormány benyújtani az Országgyűlésnek, ha a költségvetési törvény tervezésénél figyelembe vett bruttó hazai össztermék 0,2%-ánál nagyobb mértékben csökken a várható elsődleges többlet a jóváhagyotthoz képest, és ez az egyenlegromlás nem magángazdasági vagy demográfiai okok miatt következik be.

(2) A költségvetési felelősségről szóló törvény 3. §-a szerint meghatározott egyenleg követelmény és egyenlegcél, valamint a 4. § szerint meghatározott kiadási korlát megváltoztatása pótköltségvetésnek minősül.

(3) A pótköltségvetési törvényjavaslat a költségvetési törvénynek az előirányzatok meghatározására vonatkozó rendelkezéseit javasolja újból megállapítani.

(4) A költségvetési törvény módosítását nem az (1) bekezdésben említett okok miatt kezdeményező és formailag nem a (2) bekezdésben foglaltak szerinti törvényjavaslat nem minősül pótköltségvetési törvényjavaslatnak, illetve hatálybalépés esetén pótköltségvetési törvénynek.

(5) Amennyiben az Országgyűlés olyan törvényt fogad el, amely a törvény elfogadásához alapul vett költségvetési hatásvizsgálatban a tárgyévre előrejelzett egyenleg romlása nélkül módosítja egyes külső tételek előrejelzett összegét, a Kormány a törvény elfogadásához alapul vett költségvetési hatásvizsgálat alapján rendeletben intézkedik az állami költségvetés megfelelő külső tételeinek átcsoportosításáról.”

A 2008. évi LXXV. törvény a 2000. és 2008. közötti időszak kedvezőtlen tapasztalatából vont le a következtetést, nevezetesen abból, hogy az államháztartás hiánya évről-évre, de különösen 2002-ben és 2006-ban részben egyes kormányzati döntések következményeként, részben pedig azért, mert a kormány által a költségvetés alakulására vonatkozó előrejelzések

megalapozatlannak bizonyultak, s nem történtek meg kellő időben a szükséges korrekciók, az Országgyűlés által jóváhagyottat messze meghaladó mértékben növekedett. Ennek megfelelően erősítette meg a 2008. évi módosítás az Országgyűlés ellenőrzését az államháztartási bevételek és kiadások alakulásával kapcsolatban.

Az Áhtm. ehhez képest a korábbi, laza szabályozáshoz tér vissza.

IV.

Az Áhtm. támadott rendelkezései ellentétesek az Alkotmány és a jogalkotási törvény egybehangzó tartalmú rendelkezéseivel.

Az Alkotmány 19. §-a az államszervezet felvázolásakor tárgyalja az Országgyűlés hatáskörét, s a 19. § (3) bekezdése egyértelműen az Országgyűlés hatáskörében tartja az állami költségvetés jóváhagyását. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 4. §-a sorolja fel azokat a jogalkotási tárgyakat, amelyek csak törvényben szabályozhatók. E jogalkotási tárgyak között a 4. § azokat a gazdasági tárgyú jogalkotási tárgyakat sorolja fel, amelyek csak törvénnyel szabályozhatók; ezek között a d) pontban említi a központi költségvetést. Ebből nyilvánvalóan következik, hogy **az állami költségvetés csak az Országgyűlés által, törvényben határozható meg.**

A költségvetés hiányát az állam hitelek felvételével, az államadósság növelésével finanszírozza. **Amikor az Országgyűlés a költségvetés hiányáról dönt, arról dönt, hogy milyen mértékben növekszik az államadósság, vagyis milyen mértékben csoportosít át az állam jövedelmeket a jelen generáció javára, a jövő generációk terhére.** Ez a döntés az Országgyűlés egyik legfontosabb döntése, amelyet nem engedhet át a kormánynak.

Állami költségvetésen a költségvetés előirányzatainak összessége értendő. A költségvetés kiadási előirányzatai az állam finanszírozási kötelezettségeit, illetve az előirányzatok címzettjeinek a finanszírozás igénybe vételére való jogosultságát tartalmazzák. A kiadási előirányzatok csökkentése a címzettek jogosultságát csökkenti. Ebből viszont egyenesen következik, hogy **a költségvetés egyes előirányzatai is csak törvényben, az Országgyűlés által határozhatók meg, és kormányrendelettel vagy egyéb jogi aktussal nem módosíthatók.** A pótköltségvetés benyújtásának az Áht. 41. §-ában meghatározott követelményét az Áhtm. 1. §-ban foglalt módosítás olyan mértékben lazítja fel, hogy az **gyakorlatilag elvonja az Országgyűléstől a költségvetés megállapításának az Alkotmányban meghatározott jogát.**

Az az alkotmányos rendelkezés, hogy a költségvetés meghatározása az Országgyűlés kizárólagos hatásköre, s azt a célt szolgálja, hogy az Országgyűlési képviselőknek és képviselőcsoportoknak meglegyen a lehetőségük a költségvetés alapos megvitatására, illetve a kormány indokolási kényszerben legyen a bizottsági és plenáris vitában. Az a követelmény, hogy ennek folytán a jóváhagyott költségvetéstől való eltérés, a jóváhagyottnál nagyobb várható hiány esetén az Országgyűlés újabb döntésére legyen szükség, nem helyettesíthető a kormánynak adott tág felhatalmazással, mint azt az Áhtm. lehetővé teszi. Ez esetben ugyanis elmarad a jóváhagyott költségvetéstől való várható eltérés okainak és főleg következményeinek alapos országgyűlési megvitatása, a képviselőknek, köztük az ellenzéki képviselőknek nincs módjuk a szükséges kérdéseknek a bizottsági és plenáris ülések nyilvánossága előtt történő feltételére, és **a kormány sem kényszerül éveken keresztül az eltérések nyilvános megindokolására.**

Az Áhtm. 1. §-a által lehetővé tett lazítás jelentőségét növeli, hogy ahhoz a helyzethez képest, amikor az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseinek megfelelően az Áht. eredeti szabályai megszülettek, az Áht. 52. §-át a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2000. évi CXIII. törvény 23. § (15) bekezdése az Áht. 52. § (1) bekezdésének új szövegét állapította meg, és az Áht.-t új 53/A. §-sal egészítette ki. Míg az Áht. eredeti szövegében (1992. évi XXXVIII. törvény) a szöveg így szól: „A Kormány szeptember 30-ig benyújtja az Országgyűlésnek a következő évre vonatkozó költségvetési törvényjavaslatot, és ehhez mellékeli az államháztartási mérlegek tervezeteit”, a 2000. évi

CXIII. törvény szerint: „A Kormány a költségvetési törvény utolsó költségvetési évében szeptember 30-áig – ha az az országgyűlési képviselők általános választásának éve legkésőbb október 31-éig – benyújtja az Országgyűlésnek a következő egy vagy több éves – az e törvény 7. §-ának (3) bekezdése szerinti, költségvetési évenként meghatározott előirányzatokat tartalmazó – költségvetési törvényjavaslatát, és ehhez tájékoztatási céllal az államháztartás helyzetét bemutató összefoglaló táblázatokat, mérlegeket mellékel.” Az 53/A. § pedig kimondta: „(1) Ahol jogszabály éves költségvetési törvényről, illetve éves költségvetési törvényjavaslatról rendelkezik, az alatt a több évre vonatkozó költségvetési törvényt, illetve költségvetési törvényjavaslatot is érteni kell.” Ezzel a módosítással vált lehetővé, hogy 2001-2002-re kétéves költségvetést fogadjon el az Országgyűlés, és ez a lehetőség – még ha 2002. óta a kormányok nem is éltek vele, de bármikor újra élhet vele a mindenkori kormány – megnöveli az Áht. 41. §-a módosításával előálló lehetőséget arra, **hogy a kormány döntéseivel elszakadjon a költségvetés tényleges alakulása attól, amit az Országgyűlés a költségvetési törvény elfogadásakor – esetleg több évvel korábban – meghatározott.**

V.

Az Áht. 41. §-ának a 2002. évi XXIII. törvénnyel történő módosítását követően **indítványban kezdeményeztem ennek alkotmánybírósági vizsgálatát és megsemmisítését**, és indítványomat a 2004. évi CXXXV. törvénnyel történő újabb módosítás után is fenntartottam. **Indítványomat az AB 183/B/2004. határozatával elutasította.** Ezt a határozat azzal indokolta, hogy „A törvényhozó viszonylag széleskörű szabadságot élvez abban a kérdésben, hogy hogyan határozza meg azt a – tényleges, illetve jóváhagyott költségvetési egyenleg közötti – eltérést, amelynek meghaladása esetén az Országgyűlés aktusára van szükség.” Ezt követően a határozat indoklása megállapítja: „Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d)* pontja alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozik a zárszámadás elfogadása is. ... Az Országgyűlés a költségvetéssel kapcsolatos jóváhagyási joga teljes körben megvalósul, mivel végső soron dönt a költségvetés végrehajtásáról, és ennek keretében a Kormánynak az Áht. felhatalmazására saját hatáskörben megtett intézkedéseiről.” Ezzel szemben Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleményében – melyhez további négy alkotmánybíró csatlakozott, tehát a tizenegy alkotmánybíróból ötven képviselték ezt az álláspontot – az Alkotmány és a 2002-ben történt módosítással létrejött Áht. viszonyát elemezve – a következő következtetésre jutott: „A fentiek szerint az Áht. 41. §-ának egészét – a szoros tartalmi összefüggés alapján – meg kellett volna semmisíteni.” **Az időközben eltelt hat év gazdaságpolitikai tapasztalatai alapján indokolt újra mérlegelni, hogy 2004-ben vajon az Alkotmánybíróság többségi határozata, vagy a különvéleményben foglalt álláspont bizonyult-e helytállóknak.**

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az előadottak alapján állapítsa meg az Áhtm. 1. §-ának alkotmányellenességét, és semmisítse meg azt.

Kezdeményezem továbbá, hogy ezzel összefüggésben vizsgálja meg a hatályos Áht. 52. § (1) és 53/A § (1) bekezdésének alkotmányosságát is, amely a több évre szóló költségvetés jóváhagyását teszi lehetővé.

Budapest, 2010. július 20.

Bauer Tamás

Az indítvány státusa:

Elküldve: 2010. július 20-án

Ab-iktatószám: 1178/B/2010

Az Ab döntése: