

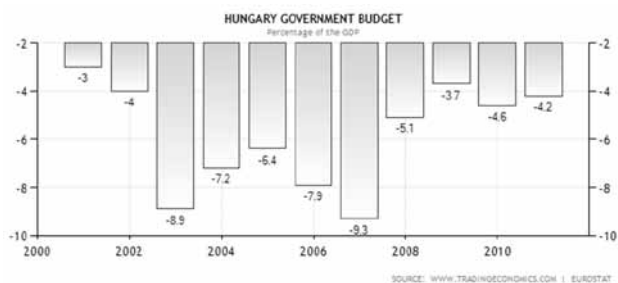
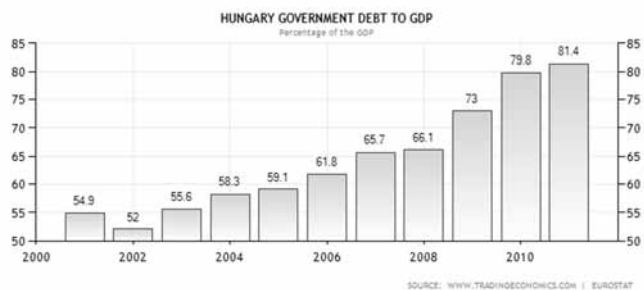
A Költségvetési Tanács a magyar alkotmányos rendszerben

A Költségvetési Tanács egy új alkotmányos intézmény Magyarországon, melynek szerepe a felelős költségvetési tervezés szakértő segítése és felügyelete. Hazánk évek óta súlyos államadóssággal és az Európai Unió által nem hitelesnek minősített költségvetési politikával küzd, így a Tanács létjogosultsága megkérdőjelezhetetlen. Noha mindössze csak néhány év telt el felállításától, a rá vonatkozó szabályozás háromszor is változott és tagsága többször cserélődött. Dolgozatomban a Költségvetési Tanács szabályozásait tekintem át, különös tekintettel tagságára, hatásköreire, valamint a legújabb szabályozás kapcsán a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyére.

I. KEZDET BEN VOLT – A KORLÁTOK NÉLKÜLI KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA

A magyar költségvetési tanácsot a gazdasági válság idején hozták létre. Abban az időben, amikor világossá vált, hogy a válság ellen lehetetlen eredményes küzdelmet folytatni, ha az államadósság folyamatosan emelkedik, a politikai pártok pedig nemcsak a kampány során ígéretnek felelőtlenül megalapozatlan jóléti juttatásokat, hanem hajlamosak legalább ennyire felelőtlenül kormányozni is.

Az első komolyabb próbálkozást, hogy egy olyan intézmény létesüljön, amely „segíti” a mindenkori kormányt, tekintettel legyen az államadósság alakulására, 2006-ból jegyezhetjük fel. Magyarországon ebben az évben politikai válság világított rá arra a tényre, hogy körülbelül 2001 óta a kormányok korlátlanul költöttek politikai céljaikra, ezzel tekintélyes mértékben növelve a költségvetési hiányt és az államadósságot. (Ha valaki ezt kendőzni szeretne volna, az Európai Unióval szemben 2004 óta ez nem lehetséges.) A felelőtlenség mértéke és eredménye az alábbi ábrán világosan látszik.



2006-ban az államadósság mértéke, mint tényadat is a választási kampány témájává vált. Így azt követően mind az ellenzék (Fidesz), mind a miniszterelnök (Gyurcsány Ferenc) saját javaslatot nyújtott be az Országgyűlésnek egy tanács felállítására, amely a közpénzügyek, a költségvetési hiány és az államadósság őre lehetett volna. A két félnek eltérő elképzelései voltak egy ilyen tanács jogállásáról, tagjairól és hatásköreiről egyaránt, így 2006-ban még esélye sem volt egy kétharmados konszenzusnak, amely hitelessé tehetné volna az intézményt. A politikai krízist azonban a Magyarországra begyűrűző gazdasági válság elmélyítette, és 2008 őszén egy kisebb pánik időszak lehetővé tette a minősített többséget a Költségvetési Tanács felállításához.^[1]

II. AZ „ELSŐ” TANÁCS – 2008

A Költségvetési Tanácsot a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény 7-16. §-a hozta létre. A törvény a következő nagyravágó céllal került elfogadásra: „a fegyvelmezett, átlátható és hosszú távon fenntartható költségvetési politika megteremtése és folytatása, valamint az ország hosszú távú gazdasági versenyképességének költségvetési eszközökkel való szolgálata érdekében – figyelemmel a jelenlegi és a jövő

[1] Smuk, 2011, 325–326.

nemzedékek közötti igazságosság igényére, valamint a társadalom általános öregedésével kapcsolatos állami kiadások következő évtizedekben várható növekedésére”.

A létrehozott Tanács háromtagú volt, akiket 9 évre az Országgyűlés választott. A jelölés joga a köztársasági elnököt, az Állami Számvevőszék elnökét és a Magyar Nemzeti Bank elnökét illette meg. Akit az államfő jelölt, az a tag lett a Költségvetési Tanács elnöke. A jelölt személyek megválasztására 2009. február 16-án került sor, gyakorlatilag egyhangú szavazással. Az első Tanács tagjai: Kopits György (elnök), Oblath Gábor és Török Ádám lettek. A Tanácsnak saját hivatala is volt, bőkezű, mintegy 900 millió forintos éves költségvetési kerettel.

A 2008. évi LXXV. törvény értelmében a Tanács feladata az Országgyűlés törvényhozási munkájának támogatása volt (7.§ (1) bek.). Továbbá a törvény rögzítette a Tanács hatásköreit is, egyebek mellett:

- makrogazdasági előrejelzések, költségvetési technikai kivetítések, költségvetési tervezéssel kapcsolatos módszertani ajánlások készítése;
- becslések készítése költségvetési, pótköltségvetési és egyéb törvényjavaslatokról mind a benyújtást követően, mind a zárószavazást megelőzően, azok költségvetési hatására vonatkozóan;
- tájékoztatás nyújtása a köztársasági elnök, az országgyűlési biztosok, az Állami Számvevőszék elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Országgyűlés költségvetési bizottsága számára, a hatáskörével kapcsolatos ügyekben, illetve a parlamenti bizottság és a kormány részére jogalkotási javaslatok tétele.

A Tanács által készített vélemények és előrejelzések nyilvánosak voltak, tevékenységéről évente köteles volt beszámolni az Országgyűlésnek, továbbá bárkitől kérhetett felvilágosítást és bármely információt feladatai ellátásához.

Ezen szabályozási modell értékeléséhez összehasonlítási alapul vehetjük a „watchdog” típusú^[2] szerveket. Ezekhez hasonlóan a Tanács tagjai nagy tekintélynek és szakmai elismerésnek örvendő személyek, ám hatáskörei gyengék voltak. Szakértelmet kínált, és tájékoztathatta a közvéleményt, amennyiben a megfelelő közpénzügyi politikát sértve vagy veszélyeztetve látta. Ezáltal az átláthatóságot is szolgálta, így akár a politikai felelősség felvetéséhez is hozzájárulhatott.

Ezek a hatáskörök egy nagy presztízsű és független szerv intézményesítéséhez megfelelőek, azonban a könnyelmű költségvetési politika tényleges kordában tartásához mindezt elégtelennek kell minősítenünk. Jogi szempontból: ez

[2] A magyar állami szervek között tipikus példája ennek az ombudsman, akinek nincs hatósági jogköre, ám a nyilvánosságot használja fegyverként. Az alapjogvédelem és a jó kormányzás felügyelete területén ilyen funkciót töltenek be nem kormányzati szervek is (Transparency International, Társaság a Szabadságjogokért, stb.), a watchdog elnevezést elsősorban ez utóbbiakra használják.

a modell nem állított semmiféle alkotmányos korlátot a kormányzat elé (már amennyiben a kormány képes volt uralni a parlamenti többségét), és sem jogi felelősséget, sem közjogi szankciót nem intézményesített a 2008. évi LXXV. törvény ígéretes szabályainak megsértése esetére. Működésének szűk két éve alatt pedig különösebb gyakorlatot sem tudott kialakítani.

III. A „MÁSODIK” TANÁCS – 2011

1. Az új közpénzügyi szabályozás háttéréről

A Költségvetési Tanácsra vonatkozó új szabályozás politikai háttérét szükségesnek tartom összefoglalni, kezdve a 2010-11. évi alkotmányozási eljárással. 2010-ben az ellenzék megnyerte a választásokat, mely a Fidesz kétharmados parlamenti többségét eredményezte, ahogy a győztesek kinyilatkoztatták: főleg „az előző nyolc esztendő” kormányzati „bűnei” miatt.

A kormányoldal az államadósság rendkívüli mértékére tekintettel a költségvetési politika szigorú szabályozásának szükségességét hirdette. A kormányzat hivatalos gazdaságpolitikájában az államadósság első számú közellenség lett, amely a jövő nemzedékek sorsát is meghatározza, és amely ellen minden eszközzel küzdeni kell.^[3]

Nyilvánvaló, hogy ha az alkotmányozó az államadósság-féket intézményesíteni kívánta, az csak alkotmányos (vagy más minősített többségi) szinten hiteles, és ugyanakkor hatékony szankciót is szükséges hozzá rendelni. Az adósságfeket a szakmai közvélemény is követelte,^[4] és az Európai Unió is szembesült azzal, hogy a közösség pénzügyi stabilitása nagyban függ az egyes tagállamok pénzügyi-költségvetési stabilitásától, így számukra elvárásokat fogalmazott meg.^[5] A 2008-as válság pedig ez EU túlzotthiány-eljárásának megerősítését hozta.^[6]

A nemzetközi példák azt mutatták, hogy a fegyelmezett költségvetési politikát előíró jogrendszerek különféle megoldásokat használnak. Ritka az alkotmányos szintű államadósság-szabály (ld. Lengyelország), míg legtöbb helyen a felelőtlen költségvetést folytató kormány „csak” a közvélemény előtt kockáztatja reputációját, addig egyes országokban (pl. Brazília) egyenesen büntetőjogi szankciókat is alkalmaznak.^[7] A hatékonyság elvét figyelembe véve, nemzetközi szakértők egy alkotmányosan-jogilag körülbástyázott intézményeket szorgalmaznak, amelyek a közvélemény számára az átláthatóságot biztosíthatják, ezzel a fiskális politika szereplőit érvelésre készíthetik, s egyben demokratikus felelősségre voná-

[3] Smuk, 2011, 375–377., valamint: Bende Szabó, 2013.

[4] Állami Számvevőszék, 2007.

[5] Várnay, 2011, 491–493.

[6] Várnay, 2012, 2–3.

[7] Horváth – Ódor, 2009, 16–17.

sukhoz is hozzájárulhatnak.^[8] A legnagyobb presztízsű, költségvetési fegyelem felett őröködő testületek között megemlíthető a Congressional Budget Office az Egyesült Államokban, amely a végrehajtó hatalom költségvetési számításaival szemben is felülkerekedhet a költségvetés elkészítésének folyamatában.^[9]

A magyar alkotmányozó azonban egy egyedülálló hatáskört intézményesített, s ezzel a Költségvetési Tanácsot olyan „hatékony” eszközzel vértette fel, amely a hatalommegosztás tágabb összefüggéseit tekintve néhány ponton zavart okozhat.

2. Közpénzügyek – az új Alaptörvényben

A kormányzó párt minősített többségét felhasználva a jogrendszer nagy, átfogó reformjába kezdett, beleértve az Alkotmányt is. Amint a kormány a költségvetési szabályok újrafogalmazásához ért, és kinyilvánította szándékát egy új Költségvetési Tanács létrehozását illetően, az „első” Tanács hatékonyságáért és függetlenségéért aggódó hangok szólaltak meg a nemzetközi sajtóban is.^[10] Előbb módosították a 2008. évi LXXV. törvényt, s ezzel leváltották a Tanács tagjait, és a később alkotmányos szinten megfogalmazottak szerint alakították ki annak tagságát.^[11]

A 2011 áprilisában elfogadott új Alaptörvény immár önálló fejezetet tartalmaz a „Közpénzekről” (36–44. cikkek), amely teljesen új jelenség a magyar jogrendszer alkotmányos szintjén.^[12] Ezen fejezetből csak azokat a szabályokat emelem ki, amelyek segítenek jobban megérteni a „második” Tanács alkotmányos helyzetét.

Az Alaptörvény 36. cikkének (4)–(5) bekezdései értelmében az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Sőt, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, csak olyan központi költségvetésről szóló törvény fogadható el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. Ez alól létezik kivétel, ugyanezen cikk (6) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy eltérést tesz lehetővé a különleges jogrend, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben.

[8] Debrun, 2011, 13.

[9] Horváth – Ódor, 2009, 16.

[10] Ld.: <http://www.ft.com/cms/s/0/69d5e212-00d0-11e0-aa29-00144feab49a.html#axzz1GxHaQc5i> (Letöltés: 2012.10.06.)

[11] 2010. évi CLIII. tv. 57.§. Ez a törvény a 2010. év végén elrendelte a Tanács titkárságának megszűnését.

[12] Várnay, 2011, 485–490.

A 44. cikk szabályozza az „új” Költségvetési Tanácsot: az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. Törvényben meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében, annak elfogadásához a 36. cikk (4) és (5) bekezdésében foglaltak betartása érdekében a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges. Az Alaptörvény rendelkezik a Tanács tagjairól (ld. alább) és arról is, hogy működésének részletes szabályait sarkalatos törvénybe kell foglalni.

3. Az új Tanács

Ahogy azt az Alaptörvény elrendelte, az Országgyűlés elfogadta a gazdasági stabilitásról szóló 2011. évi CXCV. törvényt. A sarkalatos törvény 15-27. §-ai rendezik a Költségvetési Tanács jogállását.

Az új Tanács is háromtagú: elnökét a köztársasági elnök nevezi ki 6 évre (ellenjegyzés nélkül). Az államfő 2012. január 12-én Kovács Árpádot nevezte ki elnöké.^[13] A Tanács tagja továbbá hivatalánál fogva az Állami Számvevőszék elnöke, jelenleg Domokos László, valamint ugyancsak *ex officio* a Magyar Nemzeti Bank elnöke, Simor András. A Költségvetési Tanácsnak eredetileg nem volt saját hivatala vagy irodája, ugyanis működéséhez a tagjainak hivatalai (ÁSZ, MNB) biztosítják az adminisztratív támogatást.^[14] Egy rövid méltatlan időszak után a Tanács „hontalan” elnökének az Országgyűlés Hivatala adott irodahelyiséget.

A sarkalatos stabilitási törvény szerint a Költségvetési Tanács testületként eljárva vesz részt a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében és az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartásának ellenőrzésében. A tanács kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi tevékenységét, tagjai az álláspontjukat egymástól függetlenül alakítják ki és képviselik.

A Tanács véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről, és dönt az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes hozzájárulásról. Ez utóbbit nevezhetjük a köznyelvi fordulattal egyetértve „vétójognak” is. A Tanács ezen túl véleményt nyilváníthat a költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek felhasználásával, továbbá az államháztartás helyzetével kapcsolatos bármely kérdéstről is, és félévente rendszeresen véleményezi a költségvetési tervezést és végrehajtást. A sarkalatos törvény részleteiben szabályozza a Tanács és az Országgyűlés közötti, a hatáskörök gyakorlása nyomán kialakuló „párbeszéd” menetét is.

[13] Érdemes megjegyezni, hogy Kovács Árpád 1997–2009 között az Állami Számvevőszék elnöke volt, így szakmai kompetenciája megkérdőjelezhetetlen. A Költségvetési Tanács honlapján elérhető szakmai életrajza szerint „csak” mérnöki végzettséggel és gazdaságtudományi PhD fokozattal rendelkezik, s nem pedig a stabilitási törvény 18.§ (2) bek. által elvárt „felsőfokú közgazdász végzettségét igazoló oklevéllel”. Ld.: http://www.mkogy.hu/kt/dok/kovacs_arpad_eletrajz.pdf (letöltés: 2012.10.26.)

[14] A politikai viták során az előző Tanács hivatalának költségvetését pazarlóknak nevezték.

Az első Tanácshoz viszonyítva ezek bizony meglehetősen erős hatáskörök. Az első „watchdog” intézmény hatékonyságával kapcsolatos aggodalmak igazából feleslegesnek bizonyultak, ezen Tanács hatékony kompetenciákkal bír az államadósság-szabály kikényszerítésére. A Költségvetési Tanács már nem csak egy „watchdog”, nem csak szakértelemmel szolgál, hanem valójában egy lényeges hatáskörrel rendelkező állami szerv: a törvényhozó szervnek szüksége van a Tanács előzetes jóváhagyására ahhoz, hogy elfogadhassa a költségvetési törvényt. Azonban alkotmányjogi szempontból szükséges megjegyezni: egy ilyen „hatalom” megfelelő elhelyezése a hatalommegosztás eddig bejáratott, kiporciózott és érzékeny rendszerében különös óvatosságot igényel.

Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az államadósságfék érvényesülésének kivételeit egyetlen szerv sem vizsgálja – a Költségvetési Tanács erről nem dönthet, legfeljebb véleményt formálhat. Az Európai Unió elvárna a felelős költségvetési gazdálkodás körében továbbá azt is, hogy több éves tervezés is megvalósuljon,^[15] jelenleg azonban ennek nincs gazdája. A kormányt nem kötelezi erre az Alaptörvény, és a Költségvetési Tanácsnak sincs már erre hatásköre.^[16]

A Tanács tagjainak jogállását illetően felvetődött az a kritika, hogy a jegybank elnökének tagsága érintheti a fiskális politikai aktoroktól való függetlenségét, másrészt a Tanács elnöke feladata ellátásáért nem részesült anyagi juttatásban. Ez utóbbit 2012 márciusában orvosolták, mivel miniszteri illetményt állapítottak meg számára a stabilitási törvény módosításával.^[17] Mivel a Tanács tagjai más alkotmányos szervek vezetői, ezért értelemszerűen felveti a két külön szervezetben való közreműködésük a különböző hatáskörök közötti interferenciát. A stabilitási törvény szerint „az Állami Számvevőszék elnökének és a Magyar Nemzeti Bank elnökének a Tanács munkájában végzett tevékenysége nem érinti e szervezetek törvényben meghatározott feladatait. A Tanács és annak tagjaként eljáró személy által képviselt álláspont, meghozott döntés az Állami Számvevőszék elnökét és a Magyar Nemzeti Bank elnökét elnöki feladatainak ellátása során nem köti.” Ez a szabály alapvetően elhatárolja az MNB, az ÁSZ és a KT hatásköreit. Továbbá feltételezhetjük-e, hogy a jegybank vagy az ÁSZ elnöke más-más megfontolások alapján is tud döntést hozni két különböző testületben? Helyesebb volna megkímélni őket ettől, mert ahogyan Várnay Ernő fogalmaz, a Tanácsban való szereplésükkel közreműködnek a költségvetési politika formálásában, osztoznak az azért viselt felelősségben.^[18]

Egyébként – meglátásom szerint – szakmai és eredeti hatáskörükben kialakított véleményüket képviselhetik a Költségvetési Tanácsban is, ezzel némi-

[15] A Tanács 2011/85/EU irányelve (2011. nov. 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről, 9-11. cikkek.

[16] Ld. Várnay, 2011, 493-494. Az államháztartási törvény tervezésre vonatkozó előírását elégtelennek nevezi: Várnay, 2012, 4-5.

[17] 2012. évi XVII. tv. 4. §

[18] Várnay, 2011, 494.

leg hipotetikussá válik az interferencia által okozott probléma. Leszavazásuk esetén értelemszerűen a KT döntése nem kötelezi az ÁSZ vagy az MNB munkáját. Amennyiben a döntéshozatalkor kisebbségben maradnak szakmai lelkiismeretük és integritásuk védelme érdekében, a Költségvetési Tanács ügyrendje szerint különvéleményüket csatolhatják a többségi határozathoz.^[19]

IV. NÉHÁNY MEGJEGYZÉS A HATALOMMEGOSZTÁS RENDSZERÉVEL KAPCSOLATBAN

A Költségvetési Tanács hatáskörei érintik a hatalmi ágak megosztásának alkotmányos elvét és gyakorlati megjelenését. Ahhoz, hogy megértsük a Tanács szabályozásának alkotmányos jelentőségét, az Alaptörvény rendelkezéseinek néhány összefüggésére érdemes felhívni a figyelmet.

A Költségvetési Tanács vétójoga (a szükségszerű, felül nem bírálható és meg nem kerülhető előzetes egyetértési joga) szigorúan korlátozza az Országgyűlés törvényalkotó és költségvetési hatáskörét. A magyar Országgyűlés törvényhozó hatásköre egyébként nem ismer semmilyen hasonló előzetes egyetértési jogot vagy utólagos vétót, kivéve az alkotmánybírói felülvizsgálatot. (A köztársasági elnök úgynevezett vétójoga csupán felfüggeszti vagy lassítja a törvényalkotási eljárást, és a parlament által könnyen felülbírálható.)

Ez valódi hatalom, sőt hatalmi ellensúly: nem csupán az éves büdzsé és a kormány költségre való feljogosítása a tét – hanem az Országgyűlés, a legfőbb népképviselői szerv feloszlata is. Ugyanis a parlament felosztható a köztársasági elnök által, ha az adott évre a költségvetési törvényt nem tudja elfogadni március 31-ig, szól az Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b. pontja.^[20] Nem meglepő, ha egy ilyen mértékű hatalom politikai megfontolásokat is implikál. Az Alaptörvény kritikusai megemlítik például, hogy „a korábbi kormánypártok kinevezettjeiből álló testület” garanciák hiányában közpolitikai jellegű döntéseket is hozhat, visszaélészerűen korlátozva a mindenkori kormánytöbbség költségvetés-formálási jogát.^[21] Jakab András úgy véli azonban, hogy az ilyen visszaéléseken felülkerekedhet a kormánytöbbség.^[22]

Az Országgyűlés alkotmányos pozíciója eddig a tekintélyes mértékű autonómiával volt leírható. Mind az alkotmányozást (a törvényhozó és az alkotmányozó hatalom elválasztása hiányában), mind az alkotmányossági felülvizsgálatot (az AB tagjai megválasztásának kizárólagos jogával) a saját kezében tartotta. Most

[19] Ld. a 2012. június 8-án elfogadott Ügyrend 4.6 pontját, http://www.mkogy.hu/kt/dok/kt_ugyrend.pdf (letöltés: 2012. 12. 05.)

[20] Ld. még: Smuk, 2012, 119.

[21] Arató, 2011, 75.

[22] Két összeesküvésű forgatókönyvet is felvázolva: Jakab, 2011, 290–291.

azonban egyik jelentős hatáskörét olyan szerv korlátozza, amely tagjai többségének választása messze kerül az Országgyűléstől, hiszen elnökét az államfő teljesen önállóan, egyik tagját a miniszterelnök javaslatára az államfő nevezi ki. A Tanács függetlensége az Országgyűlés politikai többségétől a jövőben tekintélyesnek nevezhető.

A következő észrevétel az alkotmányvédelem intézményével kapcsolatos. Esetünkben az Alaptörvény rendelkezéseinek és elsőbbségének öre ugyanis nem az Alkotmánybíróság.

Először is, az Alaptörvény 36. cikk (4)–(5) bekezdések érvényesülésének kikényszerítésére kifejezett felhatalmazást kapott a Költségvetési Tanács. Emellett az Alaptörvény úgy rendelkezik (37. cikk (4) bek.), hogy mindaddig, amíg az államadósság mértéke meghaladja a GDP felét, az Alkotmánybíróság a költségvetési és egyéb pénzügyi tárgyú törvények Alaptörvénybe ütközését nem is vizsgálhatja, kivéve az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben. (A törvényhozási eljárás formai hibáját azonban vizsgálhatja, ilyen lehet például, ha a Költségvetési Tanács vétőjáról tudomást nem véve fogadják el és hirdetik ki a költségvetési törvényt.)

Nem fogalmazhatunk megengedőbben, minthogy ez a konstrukció egy illetéktelen beavatkozás a klasszikus alkotmánybírói kompetenciába. Nevezetesen pénzügyi tárgyú törvények nemcsak az előbb említett alapjogokat sértetik, hanem (sőt inkább) a tulajdonhoz való jogot is. Ennek védelme sántikál majd a jövőben. Továbbá a jogállamiság elvéből fakadóan elvárjuk, hogy az Alkotmánybíróság a jogrendszer minden olyan jogi normáját felülvizsgálhassa, amely kikezdheti az Alaptörvény elsőbbségét. A Magyarország esetében létrehozott ezen érdemi és tartalmi kivétel elfogadhatatlan. Állíthatjuk ugyan, hogy az emberi méltóság könnyű felhívhatósága, gazdag és tovább bővíthető tartalma egerutat jelenthet.^[23] Ezt azonban elégtelennek tartom, mert kreatív és aktivista jogértelmezést igényel, a világos és explicit hatáskör helyett.

Érdemes megemlíteni, hogy az Alaptörvény betűje ígéretet tesz arra, hogy az Alkotmánybíróság visszakapja hatáskörét, amint az államadósság a GDP fele alá süllyed. Lévén, hogy napjainkban 80% körüli értéknél vagyunk, ez nem a közeli, de még csak nem is az előrelátható jövőben fog bekövetkezni. A gazdasági szükséghelyzet az alkotmányossági felülvizsgálat terén tehát hosszú távon intézményesült.

Amennyiben a Költségvetési Tanács jogosult hátráltatni a törvényalkotást, és ennél fogva az Országgyűlés felosztatását is elérheti, alkotmányos helyzetét és jogállását ennek a tekintélyes hatáskörnek a fényében kell rendezni. Az Alkot-

[23] Halász, 2012, 293–294.

mánybíróság testülete több tapasztalattal, hagyománnyal, legitimációval és szabályozási környezettel bír ahhoz, hogy ilyen hatalom birtokosa legyen. Úgy gondolom, hogy a Költségvetési Tanácsnak fel kell nőnie ehhez a feladathoz. Működése pedig a politikai megfontolások teljes kizárásával alkotmányos kultúrát is igényel.

IRODALOM

- Állami Számvevőszék (2007): *A közpénzügyek szabályozásának tézisei*. Elérhető: <http://www.asz.hu/tanulmányok/2007/a-kozpenzuyek-szabalyozasanak-tezisei/t73.pdf> (letöltés: 2012.12.12.)
- Arató András et al. (szerk.) (2011): *Vélemény Magyarország Alaptörvényéről*. Fundamentum. 1. sz. 61-77.
- Bende Szabó Gábor (2013): *The Role and the Recent Trends of Fiscal Rules in Hungary*. In: *Proceedings of the Conference „Rocznosc i wieloletnosc w finansach publicznych krajow Europy Srodkowej i Wschodniej”* (kézirat, megjelenés alatt).
- Debrun Xavier: *Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies*. IMF Working Paper WP/11/173. IMF. Elérhető: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11173.pdf> (letöltés: 2012.12.12.)
- Halász Zsolt (2012): *Public Finances*. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A first commentary*. Dublin.
- Horváth Michal – Ódor, Ludovít (2009): *Making Fiscal Commitments Credible*. Discussion Paper. 2. National Bank of Slovakia. Elérhető: http://www.nbs.sk/_img/Documents/PUBLIK/DP_2_2009_Horvath_Odor.pdf (letöltés: 2012.12.12.)
- Jakab András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest.
- Smuk Péter (2011): *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Budapest, Osiris.
- Smuk Péter (2012): *Parliament*. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A first commentary*. Dublin.
- Tanács 2011/85/EU irányelve (2011. nov. 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről.
- Várnay Ernő (2011): *Közpénzügyek az alkotmányban – az adósságfék*. Jogtudományi Közlöny. 66. évf. 10. sz. 483-495.
- Várnay Ernő (2012): *Rabok vagyunk vagy szabadok? A tagállamok költségvetési és monetáris mozgásteré az Európai Unióban*. Közjogi Szemle. 5. évf. 4. sz. 1-9.