



AEB-6/2010.
(AEB-6/2010-2014.)

J e g y z ő k ö n y v *

az Országgyűlés **Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának**
2010. november 9-én, kedden, 12 óra 6 perckor
az Országház főemelet 58. számú tanácstermében
megtartott üléséről

* *A jegyzőkönyv eredeti hitelesített példánya az Országgyűlés Levéltárában megtalálható.*

Tartalomjegyzék

<i>Napirendi javaslat</i>	3
<i>Az ülés résztvevői</i>	4
<i>A bizottság titkársága részéről</i>	4
<i>Meghívottak részéről</i>	5
<i>Megjelentek</i>	5
<i>Elnöki megnyitó</i>	6
<i>Határozatképesség megállapítása</i>	6
<i>A VI. munkacsoport (közpénzügyek) részkoncepciójának megtárgyalása</i>	6

Napirendi javaslat

1. A VI. munkacsoport (közpénzügyek) részkonceptiójának megtárgyalása

Az ülés résztvevői

A bizottság részéről

Megjelent

Elnököl: **Dr. Salamon László** (Fidesz), a bizottság elnöke

Dr. Balsai István (Fidesz), a bizottság alelnöke
 Dr. Mátrai Márta (Fidesz), a bizottság alelnöke
 Dr. Gyüre Csaba (Jobbik), a bizottság alelnöke
 Dr. Bóka István (Fidesz)
 Dr. Cser-Palkovics András (Fidesz)
 Dr. Dorkota Lajos (Fidesz)
 Dr. Gruber Attila (Fidesz)
 Dr. Horváth Zsolt - Veszprém (Fidesz)
 Dr. Kerényi János (Fidesz)
 Dr. Kovács Zoltán (Fidesz)
 Dr. Szakács Imre (Fidesz)
 Székyné dr. Sztrémi Melinda (Fidesz)
 Dr. Turi-Kovács Béla (Fidesz)
 Dr. Vas Imre (Fidesz)
 Dr. Vitányi István (Fidesz)
 Dr. Hargitai János (KDNP)
 Dr. Nagy Andor (KDNP)
 Dr. Rubovszky György (KDNP)
 Dr. Apáti István (Jobbik)
 Dr. Nyikos László (Jobbik)

Helyettesítési megbízást adott

Dr. Gulyás Gergely (Fidesz) dr. Mátrai Mártának (Fidesz)
 Dr. Lukács Tamás (KDNP) dr. Nagy Andornak (KDNP)
 Dr. Horváth Zsolt - Veszprém (Fidesz) dr. Cser-Palkovics Andrásnak (Fidesz)
 Dr. Vejkey Imre (KDNP) dr. Hargitai Jánosnak (KDNP)
 Dr. Láng Zsolt (Fidesz) dr. Balsai Istvánnak (Fidesz)
 Dr. Rubovszky György (KDNP) dr. Salamon Lászlónak (KDNP)
 Dr. Varga István (Fidesz) Székyné dr. Sztrémi Melindának (Fidesz)
 Kozma Péter (Fidesz) dr. Szakács Imrének (Fidesz)
 Dr. Bohács Zsolt (Fidesz) dr. Vas Imrének (Fidesz)
 Dr. Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik) dr. Gyüre Csabának (Jobbik)

A bizottság titkársága részéről

Dr. Seereiner Imre, a bizottság tanácsadója

Meghívottak részéről

Megjelentek

Dr. Varga Zs. András szakértő
Dr. Patyi András szakértő

(Az ülés kezdetének időpontja: 12 óra 6 perc)

Elnöki megnyitó

DR. SALAMON LÁSZLÓ (KDNP), a bizottság elnöke, a továbbiakban ELNÖK: Jó napot kívánok! Szeretettel köszöntöm a bizottság tagjait, mai ülésnapunkat megnyitom.

Határozatképesség megállapítása

Tájékoztatom a bizottságot az eddig benyújtott meghatalmazások alapján a helyettesítés rendjéről: Lukács Tamást Nagy Andor, Horváth Zsoltot Cser-Palkovics András, Vejkey Imrét Hargitai János, Láng Zsoltot Balsai István, Rubovszky Györgyöt Salamon László, Varga Istvánt Székyné dr. Sztrémi Melinda, Kozma Pétert Szakács Imre, Bohács Zsoltot Vas Imre és Gulyás Gergelyt Mátrai Márta helyettesíti.

A VI. munkacsoport (közpénzügyek) részkonceptiójának megtárgyalása

Tisztelt Bizottság! A november 3-án elfogadott napirendünk értelmében mai ülésnapunkon – figyelemmel az időközben bekövetkezett módosításokra is – a VI. munkacsoportnak, a közpénzügyek munkacsoport részkonceptiójának a megtárgyalására kerül ma sor. A részkonceptiót a bizottság tagjai már korábban megkapták. Először megadom a szót Nyikos László képviselő úrnak, a munkacsoport felelősének, szíveskedjék a részkonceptiót ismertetni.

DR. NYIKOS LÁSZLÓ (Jobbik): Köszönöm szépen, elnök úr. Tisztelt Bizottság!
(Zaj.)

ELNÖK: Csendet kérek! Hallgassuk a képviselő urat! Tessék!

DR. NYIKOS LÁSZLÓ (Jobbik): Előljáróban, röviden hadd említsem meg, némi malíciával szólva, a legnehezebb feladat számomra, mint a munkacsoport vezetője számára az volt, hogy a 8 tagú munkacsoport tagjait legalább egyszer össze tudjam hívni; ez részben sikerült, és köszönöm a titkárságnak az ebben mutatott segítségét. Végül is a munkacsoportnak háromszor sikerült találkoznia, bár egyik alkalommal sem teljes létszámmal. Volt olyan párt, amely párt delegáltja egyik munkacsoport-ülésen sem volt jelen, ezért aztán az a konszenzus, amelyről én a Salamon elnök úrnak írt levelemben említést tettem, némileg csökkent értékű, hiszen úgy értelmezhető konszenzus csupán, hogy a jelenlevő munkacsoporttagok együttes véleményét tükrözi.

Ami ezek után a tartalmi kérdéseket illeti, a munkacsoport egyetértett abban, hogy a tömörségre kell törekednünk, abban a szellemben, hogy egy hosszú távra szóló alkotmányt szeretne létrehozni az Országgyűlés. Talán ez a tömörségre törekvés túlságosan is jól sikerült, mert úgy érzem, néhány napot aludván a részkonceptiónkra, hogy talán minden kérdés nem is szerepel benne, ami fontos lehetne. Itt utalok elsősorban a közteherviselés problémájára, azon belül konkrétan az adózás kérdésére. Talán megemlíthető lett volna a koncepcióban az is, hogy adót csak törvények róhatnak ki, vethetnek ki, ez nincs benne, de majd megítéli a bizottság közös bölcsességgel, hogy ezzel kiegészül-e a koncepció.

A másik megjegyzésem az, hogy tudatosan csak két intézményt említettünk meg, mint olyan intézményt, amelyeknek helye lehet, helye kell, hogy legyen az új alkotmányban is, nevezetesen az Állami Számvevőszéket és a Magyar Nemzeti Bankot. Úgy ítéltük meg, úgy ítélem meg, hogy mindkét intézmény együtt említhető a történelmi alkotmány szellemiségével, hiszen az Állami Számvevőszék 1870-es születésű. Volt ugyan egy 40 éves interregnum, egy szakadás ennek az intézménynek a folyamatában, de egy nagyon patinás

intézményről van szó. A világon 180 számvevőszék működik, tehát azt gondolom, helyes és célszerű, hogyha szerepelni fog az új alkotmányban is, miként szerepel a jelenleg hatályos alkotmányban is. A másik intézmény a Magyar Nemzeti Bank, amely 1924-es születésű, és azt gondolom, hogy a nemzetközi gyakorlat is azt mutatja, hogy ugyancsak helye van, helye lehet egy új alkotmányban. Ezt azért hangsúlyozom, mert vannak intézmények, amelyekkel gondjaink vannak, lehetnek.

A PSZÁF újraalkotásáról éppen most van napirenden a törvényjavaslat, és ennek minden valószínűség szerint az lesz az eredménye – a tárgyalás és a szavazás eredménye –, hogy a PSZÁF be fog kerülni a mostani hatályos alkotmányba. Ezek után kérdés, hogy vajon az új alkotmányban is érdemes-e szerepeltetni. Nem vagyok elég bölcs, hogy ezt én eldöntsem, vagy akár megjósoljam, tény az, hogy a mi bizottságunk nem kívánta bővíteni azon intézmények számát, melyeknek az ÁSZ és az MNB mellett ugyancsak az új alkotmányban kellene, hogy szerepeljenek. Különös tekintettel gondolok itt a Költségvetési Tanácsra, amelyik, mint tudjuk, egy új intézmény Magyarországon; mellel, zárójelben jegyzem meg, hogy amerikai import, és én a magam részéről nem vagyok híve az importált intézményeknek, mindamelllett, hogy nagyra becsülöm azt a szakmai teljesítményt, amit a Költségvetési Tanács nyújt, jelesül most éppen a jövő évi költségvetési törvényjavaslat tárgyalásához.

Ezzel együtt azt gondolom, hogy az új alkotmányba való felvételét nem indokolja különösebb körülmény. Azért hangsúlyozom ezt, mert a Tanács elnöke egy némileg drámai hangú levéllel fordult Salamon elnök úrhoz, amelyben nehezményezte, hogy a munkacsoportunk nem tartotta arra méltónak, hogy az új alkotmányba javasolja a Költségvetési Tanács felvételét, illetve van egy félmondat, ami őszintén szólva nem a legjobban sikerült, ezt önkritikaként elismerem. Az a félmondat úgy szól, hogy amennyiben a Költségvetési Tanács fennmarad, és ez kicsit előrevetített bizonyos érzéseket vagy terveket. Ezt, ha úgy tetszik, nem tartom szerencsés félmondatnak. Ennyiben tehát jogosnak érzem Kopits úrnak a dohogó levelét, de azt az álláspontomat, álláspontunkat itt is megerősíthetem, hogy a két alkotmányos intézményen kívül továbbiakat nem akarunk az új alkotmányba javasolni.

Még annyit befejezésül, hogy mind a Számvevőszék részkoncepciója, mind az MNB-é keretjellel, a hatályos alkotmányból tudatosan kivettük azokat a szakmai szabályokat, amelyek akkor sem voltak szerencsések, amikor bekerültek húsz évvel ezelőtt, még kevésbé az elmúlt húsz év után. A Számvevőszékről beszélek, a mai alkotmány VI. fejezetéről. Arra törekedtünk, hogy az elégséges szabályozás elvét és a garanciális elemek beemelését viszont hangsúlyozzuk, így aztán ebbe a keretszabályba, ami ha így marad, egy korszerű számvevőszéki törvény is bele fog tudni illeszkedni.

A Magyar Nemzeti Banknál alapul vettük a hatályos alkotmányos, illetve törvényi szabályozás kritériumait, ezeken lényegében nem változtattunk. Tehát azt is mondhatnám, hogy amíg a számvevőszéki fejezet egy új karakterű, a jegybanki fejezet egy hagyományosan mostani megoldást nagyjából visszaidéző elképzelést tartalmaz.

Köszönöm szépen.

ELNÖK: Köszönöm szépen: Hargitai Jánosé a szó.

DR. HARGITAI JÁNOS (KDNP): Köszönöm a szót, elnök úr. Nyikos alelnök úr mondandóját a következőkkel szeretném kiegészíteni.

A mi gondolkodásunk, a munkacsoport gondolkodása az volt, hogy közpénzügyekről kellene egy fejezet, szemben a jelenlegivel, amikor ilyen nincs, csak - ahogy ön már szóba hozta - két intézményről mond valamit az alkotmány, a Számvevőszékről és a Nemzeti Bankról, és persze az Országgyűlés és a kormány feladatai között szerepelnek olyan állítások,

amik közpénzügyekkel kapcsolatosak. Vannak olyanok, amiket a rendszerváltás óta soha nem gyakorolt az Országgyűlés, hogy mondjuk társadalmi-gazdasági, nem tudom én, milyen tervet készít. Nyilvánvaló és magától értetődik, hogy az, amit eddig nem készített, ezután sem fog készíteni, ez egy idejétmúlt szabály. Ezért mi azt gondoljuk, hogy ilyen szempontból persze ki kell gyomlálni ezeket a szabályokat az alkotmányból.

De ami a dolog lényegét illeti, a közpénzügyek kérdésének legizgalmasabb kérdése most is és az elkövetkezendő időszakban is maga a költségvetés. A költségvetésről mi azt gondoljuk, hogy valamilyen általános szabályt meg kellene fogalmazni az alkotmányban, ami keretet ad az egész közpénzügyi fejezetnek. Mi óvatosan fogalmazunk ebben az anyagban, és az egyszerűség kedvéért most csak azt mondjuk, hogy fenntartható költségvetésekre kell törekedni. Jogászok és kodifikátorok dolga, hogy ebből egy olyan mondatot fogalmazzanak meg, ami alkotmányból való.

Ott óvatosan utalunk arra, hogy ennek az általános kívánalomnak, szabálynak az Európai Unióhoz illeszkedőnek kell lenni. Itt most csak utalok arra, hogy az Európai Unió éppen most döntött arról, hogy hogyan erősíti meg a költségvetések előzetes kontrolljának szabályait. Ha ez megvalósul, ez így is meg úgy is minket mint tagállamot kötni fog. Tehát még egyszer mondom, hogy egy általános szabályt képzelünk el ennek a költségvetési fejezetnek, illetve ennek a közpénzügyi fejezetnek az élére, ami alapvetően a költségvetés jövőbeli karakteréről mond valamit, egy szóval öntetik le, hogy az egy fenntartható költségvetés legyen.

Ha ebben gondolkodunk, ebben az egy szabályban, akkor itt említeném meg a Költségvetési Tanácsot. Én is azok közé tartozom, megerősítve Nyikos alelnök urat, hogy nem gondolom, hogy a Költségvetési Tanácsnak szerepelnie kellene az alkotmányban, de a jelenlegi feladatköre költségvetéshez kötődik, egy örökös típusú intézmény. Hogy a jövőben működik-e ilyen vagy sem, ezt majd eldönti a jogalkotó, de azt gondolom, hogy az alkotmánynak ezzel nem kell foglalkoznia.

Fontos az a két alkotmányos intézmény, ami most is ott volt. Mi törekedtünk arra, azokra az instrukciókra, amiket Salamon elnök úr közvetített felém, hogy lehetőleg rövid szabályozás legyen, alkotmányban csak a lényeg, és majd alkotmányos törvények, kétharmados törvények kibontják azt az adott jogintézményt. Például az Állami Számvevőszék jelenlegi szabályrendszere kapcsán utalunk is arra, hogy néhány dolog elhagyható az alkotmányból, hiszen a kétharmados törvény ezeket majd tartalmazza.

A Nemzeti Banknál van egy fontos megjegyzésünk, és én ezt itt fontosnak tartom kiemelni. A Nemzeti Bankot ugyan az Európai Unió szabályrendszere kellőképpen függetlenné teszi, és sokszor sokan úgy érzik, hogy túlságosan azzá teszi, de ez következik az Unió szabályrendszeréből, az Európai Unió szerződéséből és a központi bank és a központi bankok rendszeréről szóló sajátos szabályokból. De azt gondolom, hogy ennek ellenére a magyar jogot vizsgálva csak, eltekintve az Európai Unió jogától, nincs meg a kellő függetlenség.

A legjobb példa erre az az átokfutás, amit az előző kormány csinált akkor, amikor politikai célokkal átalakította a Monetáris Tanácsot, éppen a legfontosabb részét a banknak, vagy, ha kell, akkor felügyelőbizottsággal operálva vesz el jogköröket mondjuk, a mindenkori banki vezetőktől. Európai uniós tankönyveket idézhetnék arra, hogy szakértők is hiányolják ezt a fajta függetlenségét a Magyar Nemzeti Banknak. Adott esetben elsősorban a kormánnyal és a parlamenttel szemben minden uniós védelem ellenére nincs meg a kellő függetlensége. Ezt csak azzal lehetne megteremteni, ha a Nemzeti Bankról szóló törvény kétharmados törvény lenne. Erre mi utalunk, és ez az az alapvető változás, amelyre utalunk a Nemzeti Bank esetében, hogy kétharmados törvénnyel kellene megteremteni a banknak ezt a belső intézményi függetlenségét.

A harmadik dolog – vagy már nem is tudom, hányadik, amit szeretnék kiemelni –, de erről Nyikos elnök úr szintén beszélt, ez a PSZÁF problémáját emeli ide. Mi azt mondtuk, nem számolva azzal, hogy hirtelen a jogalkotás felgyorsul és a PSZÁF rendeletalkotási jogot kap azonnal, mert ha rendeletalkotási joga van, akkor nyilvánvalóan a jogalkotási törvény alkotmányba történő beemelése miatt – ezt már eddig is megtettük, ezt helyeslem –, a ki, milyen jogot alkot kérdés kapcsán a PSZÁF-nak is nyilvánvalóan helye lehetne ebből a gondolkodásból adódóan a magyar alkotmányban.

Ugyanakkor egy másik okfejtés, és ezt mi fejtettük ki, hogy elégségesnek tartanánk azt is a jövőre vonatkozóan, ha az alkotmány arról rendelkezne, hogy a magyar állam az alkotmányból adódóan egyfajta ellenőrzést biztosít a bankok és más pénzüzetek felett, de persze ezt a PSZÁF testesíti meg. Elég lenne talán, egy más megfontolás szerint az erre az intézményrendszerre történő utalás, anélkül, hogy a PSZÁF-ot beemeljük az alkotmányba. Ez egy eldöntendő kérdés. Ez a disputa azóta vetődik fel bennem, amióta az elmúlt hetekben a jogalkotás iránya egy kicsit más irányba fordult.

Ezek azok a gondolatok, amelyekkel szerettem volna elnök úr mondandóját kiegészíteni. Köszönöm szépen.

ELNÖK: Köszönöm. További hozzászólás? Turi-Kovács Béláé a szó.

DR. TURI-KOVÁCS BÉLA (Fidesz): Köszönöm szépen. Két dolog van, amire szerettem volna reagálni, bár az egyik inkább kérdés. Az egyik, hogy az Országgyűlés és a költségvetés tekintetében azt tartalmazza az itt leírt szöveg, hogy az Országgyűlés az állami költségvetésről minden évben törvényt alkot. Ezt helyesnek gondolom, hogy ez benne legyen, de amennyiben arról van szó, hogy esetleg többéves költségvetés előterjesztésére kerül sor, akkor viszont úgy gondolom, az alkotmányban kellene rögzíteni, hogy annak a megerősítése minden évben szükségeltetik. Magyarul, ez a költségvetés folyamatos hozzáigazítását is jelentheti az egyébként kiszámíthatatlan időjárásnak. Tehát, ha szerepel benne, hogy az Országgyűlés az állami költségvetésről minden évben törvényt alkot, akkor át kell gondolni, hogy bekerüljön-e valamilyen formában az, hogy van rá lehetőség, hogy többéves költségvetés készüljön. Ha pedig ez belekerül, akkor viszont szerintem bele kell kerülnie annak is, hogy ennek az évenkénti Országgyűlés által történő megerősítése szükséges. Ez az egyik.

A másik, és abban én csatlakozom, hogy a Költségvetési Tanács tekintetében azt semmiképpen nem gondolom, hogy ennek az alkotmányban kellene szerepelnie. Ellenkezőleg, úgy gondolom, hogy egy olyan természetű szövegezésre lenne szükség, amely egyébként fölmerült akkor is, amikor ez a tanács fölállt, amely az Állami Számvevőszék feladat- és lehetőségköreit olyan módon határozná meg, hogy ami hiányzik, az ott esetleg pótolva legyen. Köszönöm szépen.

ELNÖK: Köszönöm szépen. Kovács Zoltán!

DR. KOVÁCS ZOLTÁN (Fidesz): Ehhez a témához tenném hozzá, amit Turi-Kovács Béla képviselőtársam felvetett, hogy ő nyilván agrárszempontról, időjárás-függőség szempontjából nézi a kérdést, de lehetséges az én megítélésem szerint, hogy ilyen részletekbe egy alkotmánynak talán nem kell belemennie, hiszen a költségvetésnek két oldala van, és az agrárium szempontjából úgymond van olyan lehetősége, hogy a szélsőséges időjárás okozta károkat talán tudja fedezni. Ilyen a kármentesítési alap, illetve a kormányzati tartalék, ezért lehet, hogy az már túlzott részletességgel történő alkotmányos megoldás lenne.

Ha pedig több évre szóló költségvetés megalkotására kerül sor, amit nem zár ki az alkotmány, hiszen az Európai Unióban is van ilyen, ahol hét évre készül, akkor abban kell

megteremteni azokat az egyensúlyokat, és nem az alkotmányban, amelyek adott esetben a szélsőséges viszonyok okozta károkkal szemben kompenzációt nyújtanak a károsultak számára.

ELNÖK: Köszönöm szépen. Akkor átadnám az elnöklést Balsai István úrnak, és szót kérek.

(Az elnöklést dr. Balsai István, a bizottság alelnöke veszi át.)

ELNÖK: Parancsoljon, elnök úr.

DR. SALAMON LÁSZLÓ (KDNP): Köszönöm szépen. Tisztelt Bizottság! A témához a magam véleményét a következőben szeretném röviden előadni.

Én a költségvetési munkacsoport anyagával alapvetően egyetértek, szerintem nagyon szépen, mondhatnám, szinte mintaszerűen elemzi végig azokat a kérdéseket, amikben állást kellett foglalni. Azt gondolom, hogy nagyjából az az irány, hogy mit gondol az alkotmányba a költségvetési munkacsoport és mit nem, az az irány is nagyjában-egészében helyes. Tehát hozzászólással csak ráerősítenék a már elhangzottakra, hogy kisebb alkotmányban gondolkodunk, és nem minden költségvetésre vonatkozó, egyébként fontos szabály az, ami az alkotmányba való. Hozzáteszem, hogy ebből a szempontból a munkacsoport anyaga is bizonyos értelemben szerintem szűrésre szorul, de még egyszer mondom, ez nem kritika, mert én nagyon színvonalasnak érzem ezt az anyagot, és maga a munkacsoport anyaga jelzi, hogy vannak olyan kérdések, amik nem az alkotmányba valók, és nyilván az összegző munkacsoportnak ezt majd fokozottan vizsgálnia kell.

Fölírtam magamnak én is a költségvetés kérdését. Valóban kérdés, hogy a költségvetés periodizálását alkotmányban rögzítsük-e, mert hogyha feltétlenül tartós és végérvényesnek gondolt megoldás szerint éves költségvetésben gondolkodunk, akkor ez rendben van, ha azonban nyitva akarjuk hagyni annak lehetőségét, hogy adott esetben a döntéshozók eltérjenek az éves periódustól, akkor megfontolandó, hogy maga a periódus időtartama az alkotmányban kerüljön-e feltüntetésre. Megjegyzem, lehet azon is gondolkodni esetleg, amit Turi-Kovács Béla fölvet, hogy az alkotmány tartalmazzon egy lehetőséget, hogy esetleg el lehet térni ettől a szabálytól. Én itt most nem vállalkozom arra, hogy erre a problémára választ adjak, csak a hozzászólással szeretném erősíteni azt, hogy ez egy olyan kérdés, amit az összegző munkacsoportnak majd a szakértőink segítségével valamiféle formában meg kell válaszolnia.

Van egy összefüggése is a témának, amiről eddig nem került szó. A költségvetési munkacsoport felveti azt, hogy orvosolatlan ex lex esetén, és éves költségvetésben gondolkodik a munkacsoport anyaga, a költségvetési év lejártát követő év március 31-ig, ha nincs költségvetési törvény, akkor a köztársasági elnök legyen jogosult az Országgyűlés feloszlására. Én már a november 4-i ülésen is védelmembe vettem ezt az elképzelést, és most is támogatnom, tehát megismétlem a támogató véleményemet, de kétségtelen, hogy ez összefügg az előző kérdéssel, mert bár ez voltaképpen normaszövegbeli probléma lehet igazán, de azért végig kell gondolni, hogy ha nem fix a költségvetési periódus, akkor hogyan fog szólni az a szabályozás, ami az ex lex függvényében a parlament feloszlását lehetővé teszi.

A másik, amit fölírtam magamnak, egy olyan konkrét észrevétel... Igen, bocsánatot kérek, eligazodok az írásomban mindjárt. Tehát én is felírtam magamnak a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, illetve a Költségvetési Tanács intézményének az alkotmányos megjelenítését. Annak tudatában is, hogy jelen pillanatban a most hatályos alkotmány módosítása ezt a kérdést úgy válaszolja meg, hogy kerüljön be a PSZÁF, sőt a

PSZÁF rendeletalkotási joga is kerüljön be az alkotmányba. Azonban azt gondolom, hogy ez egy, az általunk kialakítani akart alkotmányhoz képest egy terjedelmesebb alkotmányba épülne.

Én úgy gondolom, és talán általánosságban megjegyzem az alkotmánymódosításokról - hangsúlyozom, ez személyes vélemény -, hogy több olyan alkotmánymódosításra került sor, ami egyáltalán nem biztos, hogy ebben a formában az új alkotmányban meg kell hogy jelenjen, nem feltétlenül tartalmi okokból, bár azon is lehet gondolkodni, hogy azok a tartalmi megoldások mennyire végérvényesek. Csak hadd jegyezzem meg, hogy a nagy vitát kiváltó Alkotmánybíróság hatáskörét érintő alkotmánymódosítás kapcsán Lázár János többször is hangsúlyozta ennek az ideiglenes és az új alkotmány megalkotásáig szánt érvényét. Ez nyilvánvalóan politikai nyilatkozat, mert ez a normaszövegben nem fog megjelenni az eddigi, előttünk álló módosító javaslatok ismeretében, de úgy gondolom, hogy azért ez egy nagyon fontos, ha szabad így mondanom, az alkotmányozói szándékra utaló kijelentés volt, aminek az ismeretében bátran vállalhatjuk föl azt, hogy mindazok a módosítások, amelyek most itt a közelmúltban bekerültek az alkotmányba, egyáltalán nem feltétlenül kötik meg a bizottság kezét. Ezt persze nem lehet egyetemes érvénnyel így sem kimondani, mert én azt gondolom, hogy bár az ügyészség helyzete a jövő heti vagy a holnapi napi témánk vitája lesz, azt én személy szerint eldőltnek gondolom az alkotmánymódosítással, de általánosságban azért több alkotmánymódosítást tekintve ezt gondolom.

Még egyszer, az előbbi gondolatot továbbvíve nem feltétlenül tartalmi okból vagy nemcsak tartalmi okból, hanem abból adódóan, hogy ha kisebb alkotmányt akarunk, akkor egyszerűen ezek a szabályok, amik például a PSZÁF okán most bekerültek az alkotmányba, szerintem nem férnek be. Nyilván elképzelhetetlen az, hogy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletére részletesebb szabályok vonatkoznak, mint mondjuk az Országgyűlésre, bár végletes példát mondtam, nem valószínű, hogy az Országgyűlés szabályai azért a mostani PSZÁF-ra vonatkozó szabályokhoz képest persze terjedelmesebbek lesznek a kisebb alkotmányban is nyilvánvalóan. Tehát itt bizonyos arányokat figyelembe kell venni. Ott van az Alkotmánybíróság, ez is holnapi téma. Jelenleg az Alkotmánybíróságról egyetlen szakasz rendelkezik az alkotmányban. Hadd előlegezzem meg, de egy kisebb alkotmányba se fog beleférni az Alkotmánybíróságra vonatkozó részletes szabályozás.

Tehát itt nyilván vannak olyan aránykérdések, amiket majd figyelembe kell venni, és azt gondolom, hogy ahogy a munkacsoport anyaga kezeli a PSZÁF-ot, mert foglalkozik vele utalásszerűen, hogy e tekintetben az alkotmánynak kell felhatalmazást tartalmaznia, én ezt jó megoldásnak gondolom, ezt helyesnek tartom és támogatom.

Egy külön probléma a PSZÁF úgymond jogalkotási hatásköre, mert ha tényleg a szó klasszikus értelmében vett, mindenkire kötelező jogszabályalkotásban gondolkodunk, akkor a jogszabály megalkotásának a jogosultságáról legalábbis az alkotmánynak kell rendelkeznie. Az alkotmányos kérdés, hogy kik a jogszabály alkotói és a jogszabályalkotók milyen jogszabályt bocsáthatnak ki. Ha a PSZÁF által kibocsátandó jogi norma olyan jogi norma, mint amilyen egy törvény már hatóerejét tekintve vagy amilyen például egy kormányrendelet vagy egy miniszteri rendelet, akkor odatartozik. Erről azonban nem vagyok meggyőződve, mert én úgy gondolom, bár nem vagyok pénzügyi jogi szakember, hogy itt a jogi normaalkotás meghatározott címzettek irányába szól, akik pénzügyi tevékenységekkel foglalkoznak, nem pedig az egyedi állampolgárokra nézve fog a PSZÁF-rendelet jogokat és kötelezettségeket megállapítani, bár lehet, hogy azt nem gondolom jól. De ez egy lényeges kérdés abból a szempontból, hogy a PSZÁF jogi norma... Szándékosan nem jogszabály szót használok, hanem jogi normát, amelybe - hadd használjam a poros szocialista korból örökölt kifejezést - belefér az állam irányítás egyéb jogi eszközének a fogalma vagy - és most ne vegyék eretnek gondolatnak - esetleg valamilyen átmeneti státuszú jogi norma a jogszabály és az állami irányítás egyéb jogi eszköze között. Ezt végig kell gondolni.

Még egyszer: ha jogszabályt alkot a PSZÁF, abban az értelemben vett jogszabályt, amit ma az 1987. évi XI. törvény ebben a pillanatban még jogszabálynak nevez, akkor annak az alkotmányban meg kell jelennie. Ha azonban szűkebb körű jogi normáról van szó, akkor egyáltalán nem szükséges az alkotmányt ilyenekkel terhelni.

Még annyit talán hadd mondjak a PSZÁF és a Költségvetési Tanács kapcsán, hogy mind a kettő viszonylag új szervezet. Tehát én azt gondolom, és itt nem úgy fogalmazok, valóban az nyugtalanító lehetett az illető szervek vezetőire vagy alkalmazottaira, dolgozóira, hogy ha és amennyiben megmarad, nem a megmaradás itt a kérdéses nyilvánvalóan, hanem az, ha például megváltozik a neve. Ha nem tévedek, a PSZÁF elődje a Bankfelügyelet volt, ugye? *(Dr. Patyi András: Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet.)* Igen, de még előtte meg a Bankfelügyelet.

Tehát magyarán, van egy állami funkció, amit megvalósító állami szervnek az elnevezése és feltételezem - mert megint nem vagyok ebben szakértői tudással rendelkezve -, hogy némileg a szervezete is három metamorfózison ment át néhány év alatt. Lehet, hogy az lesz a tapasztalat, hogy két év múlva esetleg egy más metamorfózison megy át. Nyilván nem a megszüntetésről beszélek, hanem bizonyos tapasztalatok okán alakítjuk azt a jogintézményt, amire valamilyen formában szükségünk van, de esetleg szervezeti felépítésében, hatáskörében, funkciójában, adott esetben elnevezésében egyáltalán nem egy stabil szervről van szó. Ha pedig egy olyan stabil alkotmányban gondolkodunk, amit én nagyon szeretnék, hogy a bizottság és majd az Országgyűlés magáévá tegyen, hogy azt az alkotmány csak két egymást követő parlament azonos szavazati aránnyal módosíthassa, akkor nem szabad olyan szabályokat bevinnünk az alkotmányba, amihez két évente hozzá kell nyúlni.

Még egyszer szeretném elmondani, hogy a stabil alkotmány lényege, hogy fundamentális szabályokat tartalmazzon, azokat védeni kell, ilyen kemény eszközökkel kell védeni, de a dolog fordítva is igaz, nem szabad, hogy az alkotmányba belekerüljenek olyan szabályok, amelyek erre a kemény védelemre nem méltók. Ennyit talán erről a témáról.

Még egy dolgot, ez csak egy megjegyzés. Talán ez az egyetlen egy aprócska kis pont, amiben a munkacsoport véleményével vitatkoznék. Én ugyanennek tartom azt a kérdést is, hogy valamelyik szervnek hány alelnöke van, sőt egyáltalán, hogy van-e alelnöke. Egy szerv élén van egy vezető, a szervezet felépítéséről további szabályok rendelkezzenek, és majd eldönti a további törvény, hogy egy alelnök van, két alelnök van. Én még emlékszem rá, az Antall-kormány alatt is ilyen okból akartak alkotmányt módosítani - akartunk, vállalnom kell -, de nem került rá sor, mert akkor nem volt meg ehhez a kétharmad. Azt mondták más pártok, hogy ne haragudjon, azért, hogy most egyes számból többes számot csináljuk, mert éppen úgy gondoljuk, hogy nem két alelnökre van egy adott szervnek szüksége, hanem egyre, ne módosítsunk alkotmányt. Absztrakte én ezzel teljesen egyetértek. Tehát olyan megoldást kell keresni, hogy ilyenek miatt alkotmánymódosításra ne kerüljön sor.

Egyetlen egy reflexió Nyikos képviselőtársam megjegyzésére. Nincs bent az alkotmányban, hogy adót csak törvényben lehet megállapítani. Ezt nem osztom, mert vannak, a szabály okán benne van az alkotmányban ma is a 8. § (2) bekezdésében, amely azt mondja, hogy alapvető jogot és kötelességet csak törvényben lehet szabályozni, mivel ez közteherviselési kötelezettség, ebből a jelenlegi 8. § (2) bekezdéséből következik, hogy az adóra vonatkozó jogi szabályozás kizárólagos törvényalkotási tárgy.

Köszönöm szépen, elnök úr.

ELNÖK: Köszönöm. Visszaadom az elnöklést, és hozzászólásra jelentkezem.

(Dr. Salamon László, az eseti bizottság elnöke átveszi az elnöklést.)

ELNÖK: Balsai Istváné a szó.

DR. BALSAI ISTVÁN (Fidesz): Tisztelt Képviselőtársaim! Az anyag áttekinthető teljesen, a terjedelme is olyan, ami nem megterhelő, de mégis magvas. Egyetlenegy rendelkezéssel vagy javaslattal én a magam részéről nem értek egyet. Említette elnök úr is ezt a bizonyos szokatlan helyzetet, amikor az Országgyűlés nem fogadja el az előterjesztett költségvetést, és végső megoldásként az a javaslat, hogy ha a pénzügyi év március 31-ig nem születne meg a javaslat, a köztársasági elnök feloszlatja az Országgyűlést. Tisztelt Képviselőtársaim! Hogyha nem születik meg egy költségvetés, ez azt jelenti, hogy rossz volt a költségvetés, és akkor a kormánynak kell lemondania, ez a parlament legitimitációját nem érintheti. Egy új kormány majd nekilát, és addig az átmeneti ügyeket elintézi a hivatalban maradt ügyvivő kormány. Nem tudom, hogy van-e erre példa, ha van, akkor sem fontos ezt követni.

Én arra emlékszem egyébként a jogtörténeti tanulmányaimból, hogy nagyon sokszor volt ilyen a magyar jogtörténetben a dualizmus évei alatt, amikor nem oszlatták föl az Országgyűlést, hanem átmeneti szabályok alapján vitték a pénzügyeket. Nagyon rossz lenne – annak idején tanultuk a darabont Országgyűlést –, és ne lépünk erre a rossz példára. Úgy gondolom, az a kormány hibája, ha nem tudja elfogadtatni a költségvetést. Valamilyen formában a kormány megbízatása megszületett, nyilván többségi alapon – legalábbis ez a gyakorlat nálunk –, az sem kizárt, hogy ne így legyen, de a bizalmat és a konszenzust fenntartandó olyan költségvetést kell előterjeszteni, ami el is fogadható. Ez volt az én észrevételem.

ELNÖK: Köszönöm, erre most válaszolnék, és megkérem ismét Balsai Istvánt, hogy vegye át az elnöklést, és passzolja vissza a felszólalás lehetőségét.

(Az elnöklést dr. Balsai István, a bizottság alelnöke veszi át.)

ELNÖK: Parancsoljon, elnök úr.

DR. SALAMON LÁSZLÓ (KDNP): Köszönöm szépen. A költségvetés elfogadásának megghiúsulása természetesen nem zárja ki az ex lex állapotból adódó jogi következményeket, tehát, hogy a kormány most már költségvetési törvény nélkül, időarányosan teljesíti a kiadásokat, illetőleg a bevételt biztosító törvények alapján beszedi az állambevételeket. Nem erről van szó, hanem tulajdonképpen a parlament munkaképtelenségének egy újabb nevesített esetéről. Általában az alkotmányjog világában, hogyha nem normaszövegszerűen fogalmazzuk meg egy parlament feloszlatásának a feltételét, akkor úgy szokták absztrakt kifejezésre juttatni ezt a helyzetet, hogy a parlament munkaképtelen. A parlament munkaképtelenségét a mi alkotmányunk kizárólag egy kormány létrehozására vonatkozó képtelenségben méri fel, de ugyanilyen helyzet az is szerintem, hogyha nem születik meg a költségvetés. Abban igaza van Balsai képviselőtársamnak, hogy a költségvetést a kormány terjeszti a parlament elé, és ebben az értelemben a kormánynak óriási felelőssége van, de a parlament szavaz róla.

A másik pedig, hogy per pillanat, ha mondjuk, a kormány – végigviszem ezt a gondolatot – rossz költségvetést terjeszt elő, annak igazából semmiféle szankciója nincs, és elvileg, jelen pillanatban a vitatott konstruktív bizalmatlansági indítvány működhetne. Tehát én itt azt gondolom, hogy a működésképtelenség egy esetét kodifikáljuk, de azért azt tegyük hozzá, hadd jegyezzem meg, hogy az elmúlt húsz évben erre nem került sor, tehát nem túl gyakori feloszlatási lehetőséggel bővülne az Országgyűlés feloszlatása. Ebben a pillanatban, a húsz év tapasztalata okán én inkább azt az üzenetértéket tartanám fontosnak egy ilyen szabályozásban, hogy igenis a parlament nem egy bebetonozott és elmozdíthatatlan szervezet.

Tehát tágítaná ez a szabályozás a munkaképtelenség esetkörét, de még egyszer mondom, ez az ex lexet, tehát azt, hogy az államháztartási törvény az ilyen helyzetekre szabályokat tartalmaz, és azon szabályok alapján az állam úgy, ahogy működik tovább, ezt természetesen nem érintené. Köszönöm.

ELNÖK: Köszönöm, elnök úr, visszaadom az elnöklést.

(Az elnöklést dr. Salamon László, a bizottság elnöke veszi át.)

ELNÖK: Igen. Kérdezem, ki kíván még hozzászólni. *(Nincs jelentkező.)* Ha nincs további hozzászóló, akkor Nyikos Lászlónak adom meg a szót viszontválasz érdekében.

DR. NYIKOS LÁSZLÓ (Jobbik): Köszönöm szépen, elnök úr, és köszönöm az észrevételeket, javaslatokat egyaránt. Turi-Kovács képviselőtársam első fölvetése rendkívül szimpatikus, de zárójelben megjegyzem, hogy én most a magam véleményét mondom, hiszen nincs arra mód, hogy itt én bizottsági álláspontot jelenítsek meg, abban a reményben, hogy nem áll messze a személyes véleményem a munkacsoport többi tagjának a véleményétől. Tehát Turi-Kovács Béla úr első javaslata, miszerint jelenjen meg az alkotmányban egy alternatív, több évre szóló költségvetési tervezés lehetősége, ez nekem rendkívül szimpatikus, én a magam részéről ezt szívesen támogatom. Viszont hozzáteszem, hogy ez egy is-is alapú elképzelés lenne részemről, tehát hosszabb távra is készíthető terv, de ez nem jelenti azt, hogy nem kell minden évben. Minden évben kell, és azonkívül lehet, célszerű lehet több évre szóló pénzügyi tervet, költségvetést is készíteni.

A másik gondolat kevésbé szimpatikus, tudniillik ez a bizonyos Költségvetési Tanács versus Állami Számvevőszék véleménye, és most szakmai álláspontot fogok megfogalmazni: teljes mértékben rossz a hatályos alkotmánynak az a szabályozása, miszerint az Állami Számvevőszék véleményt mond a költségvetési törvényjavaslatról. Ez a szabály 1989-ben került bele a hatályos alkotmányba az első nagy alkotmánymódosítás kapcsán, amikor még olyan szituáció volt, hogy az egykori domináns MSZMP-ből lesz egy homogén, egy kisebb, de mindenképpen meghatározó új parlamenti erő, és azzal szemben kell megjeleníteni valamiféle kritikát, opponenciát, ez lett volna ennek a jogosítványnak a feladata.

Hangsúlyozom, hogy ez még az első szabadon választott Országgyűlés időpontja előtt volt, és aztán történt, ami történt, megjelentek az új pártok a parlamentben, és az új pártok mögött szakapparátusok állnak, és megjelentek független, vagy kvázi független intézetek, amelyeknek a véleményéből nyugodtan táplálkozhat minden parlamenti párt. Magyarán szólva ezt a jogosítványát a számvevőszéknek szakmailag nem lehet megindokolni, hogy húsz évvel a rendszerváltás után még mindig, úgy mond, költségvetési opponenciával segíti a parlamentet, azzal együtt, hogy ez egy hasznos szakmai vélemény, de nem ez a számvevőszék feladata. Lássuk be, nem ezért van a számvevőszék, hogy jóslásokkal foglalkozzék. Én a világ 180 számvevőszéke közül ismerek vagy 60-at, de egyiknél sem találtam ilyet, mert ez nem számvevőszéki feladat, úgyhogy ezzel, tisztelettel jelentem, nem értenék egyet. A parlamenti pártok, amikor a költségvetési törvényjavaslatot véleményezik, támaszkodjanak a saját szakértő apparátusukra, saját tapasztalataikra, más független vagy kvázi független intézményekre, elemző intézményekre.

Kovács Zoltán képviselőtársamnak mondanám, és ez megint csak szigorúan az én szakmai véleményem, de megragadom a lehetőséget, hogy ezen a fórumon elmondjam, hogy én a kormányzati tartalék intézményével sohasem értettem egyet, ugyanis ez, valljuk be őszintén, egyfajta zsebpénze a kormánynak, egy olyan zsebpénze, amit kivon a parlament a saját befolyásolása alól, és a költségvetési jogának egy részét átengedi a mindenkori végrehajtó hatalomnak. Erre mindig azt szokták mondani, hogy igen-igen, de mi van, ha

katasztrófa történik. Akkor persze mindig baj van, de sose tudjuk előre, hogy egy katasztrófa mennyi pénzbe kerül. Ezt nem lehet kiszámítani, de ha ki lehetne számítani, akkor a költségvetésben meg lehetne tervezni valamilyen külön soron, előirányzat szerint. Tehát én a tartalékkal nem értek egyet, ezt másként kell kezelni.

Azt gondolom, kell egy katasztrófatorvényt készítenie a parlamentnek, amely definiálja a katasztrófa fogalmát, a vis maior helyzetet, és a vis maior helyzetben felhatalmazza a pénzügyi kormányzat illetékes képviselőjét – kormányfőt, pénzügyminisztert – arra, hogy rendkívüli helyzetben rendkívüli hitelt vegyen fel a jegybanktól, és ezzel a pénzzel oldja meg a katasztrófa okozta károkat, majd számoljon el ezzel a pénzzel. Tehát én, szigorúan a saját szakmai véleményemet hangsúlyozva mondom, nem értek egyet a tartalék intézményével.

Salamon elnök úrnak köszönöm az észrevételeit, azt gondolom, hogy nem kellene megismételnem, hiszen szinte kivétel nélkül egyetértek azokkal, különösképpen azzal az indokolásával, ami a parlament esetleges feloszlását illeti egy exlex állapot végén, ha akkor sem születik költségvetés. Ezzel együtt Balsai képviselőtársamnak mondanám, hogy ez nem véletlen, hogy a parlament feloszlását vetette fel a munkacsoportunk, ugyanis itt már elhangzott ebben a bizottságban is, hogy a klasszikus montesquieu-i elvek szerint a hatalommegosztás ma már nem olyan, mint ezelőtt 200 évvel volt, hiszen ha csak az elmúlt fél évet tekintjük, itt egy parlamenti kormányzás folyik. Tehát a kormány a parlament többségével együtt kormányoz, és ha a parlamenti többség a kormányával együtt sem tud március 31-ig költségvetést alkotni, akkor ez elegendő ok az én meglátásom szerint arra, hogy az Országgyűlést oszlassa fel a köztársasági elnök és nemcsak a kormányt. Együtt kormányoznak a parlamenti többséggel.

Végül, elnök úr, engedje meg egy személyes emlékem felidézését. Ön hozta szóba ezt a bizonyos „egy alelnök, két alelnök” dilemmát. Ez egy húsz éve történt sztori volt, én személyesen éltem át, mert akkoriban a parlamentben már jelen nem lévő párt rajtam rugózott. Ennek az „egy alelnök, két alelnök, több alelnök” című dilemmának abszolút politikai célja volt, nemigen emelt szintű megfontolások, mint amiket ön itt feltételezett. Itt arról volt szó, hogy el akarták távolítani a Számvevőszék akkori alelnökeit, és ennek az lett volna a módja, hogy mind a két alelnöktől megszabadulnak és választatnak egy alelnököt. De hát ez már szakmatörténelem, úgyhogy elnézést a személyes sztori felidezéséért.

Köszönöm szépen, elnök úr.

ELNÖK: Köszönöm. Egy mulasztásomat pótolnom kell. Még sokkal korábbi szakaszban rendelkezésemre bocsátotta Gyüre Csaba a dr. Gaudi-Nagy Tamástól kapott meghatalmazását, tehát egy ilyen további helyettesítés is fennáll.

Ha nincs további hozzászólás, akkor csak emlékeztetőül, holnap 9 órakor elkezdjük az ülésnapot. 10 óra előtt 5 perccel szünetet tartunk, mert szavazás lesz, de a szavazás után, ami percekig tart, nyomban visszajövünk és folytatjuk az ülésünket.

A mai megjelenést köszönöm, ülésünket berekesztem. Találkozunk holnap reggel 9-kor. Viszontlátásra!

(Az ülés befejezésének időpontja: 12 óra 53 perc)

Dr. Balsai István
a bizottság alelnöke

Dr. Salamon László
a bizottság elnöke

Jegyzőkönyvvezető: Bihariné Zsebők Erika és Földi Erika