

*Magyar Köztársaság Kormánya*

**T/4318. számú**

**TÖRVÉNYJAVASLAT**

**A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYÁRÓL SZÓLÓ  
1949. ÉVI XX. TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁRÓL**

A TÖRVÉNYJAVASLAT  
AZ ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS  
A RÉSZLETES INDOKOLÁS

Előadó:  
dr. Veres János  
pénzügyminiszter



Budapest, 2007. november hó

## 2008. évi ... törvény

### a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

Az Országgyűlés mint alkotmánymódosító hatalom, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 19. § (3) bekezdés *a*) pontjában meghatározott hatáskörében eljárva a következő törvényt alkotja:

#### 1. §

Az Alkotmány a következő új 26/A. §-sal egészül ki:

„26/A. § (1) Az Országgyűlés és a Kormány a hatásköreit az állami költségvetés fenntarthatóságának veszélyeztetése nélkül gyakorolja.

(2) Az állami költségvetésről szóló törvényben tervezett, kamatbevételek nélküli bevételeknek meg kell haladniuk a tervezett kiadásoknak az államadósság kamatai nélkül számított összegét.

(3) Az Országgyűlés az állami költségvetésről szóló törvény elfogadásával egy naptári évre felhatalmazza a Kormányt a bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére.

(4) Az Országgyűlés az állami költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadásról szóló törvénnyel dönt az állami költségvetés végrehajtásának, illetve a (6) bekezdésben meghatározott gazdálkodás végrehajtásának elfogadásáról.

(5) Az állami költségvetésről és a zárszámadásról szóló, illetve az azok módosítására irányuló törvényjavaslatot a Kormány terjeszti elő.

(6) Ha az Országgyűlés a naptári év első napjáig nem alkotja meg az állami költségvetésről szóló törvényt, a Kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételek beszedésére és – törvényben meghatározott kivételekkel legfeljebb az előző évi állami költségvetés kiadásainak időarányos része erejéig – a kiadások teljesítésére.

(7) Az állami költségvetés átláthatóságának és fenntarthatóságának alapvető elveit és szabályait törvény határozza meg, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

#### 2. §

(1) Az Alkotmány VI. fejezetének címe helyébe a következő rendelkezés lép:

„Az Állami Számvevőszék, a Magyar Nemzeti Bank és a Törvényhozási Költségvetési Hivatal”

(2) Az Alkotmány VI. fejezete a következő új 32/E. §-sal egészül ki:

„32/E. § (1) A Törvényhozási Költségvetési Hivatal az Országgyűlés szerve, amely megvizsgálja és értékeli az állami költségvetésről és annak módosításáról szóló törvényjavaslatok megalapozottságát, előrejelzéseket és becsléseket készít a törvényjavaslatoknak az állami költségvetés fenntarthatóságára gyakorolt hatásáról és az államháztartási folyamatok alakulásáról, valamint ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt egyéb feladatokat.

(2) A Törvényhozási Költségvetési Hivatal elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(3) A Törvényhozási Költségvetési Hivatal feladatairól, működéséről, szervezetéről és eljárásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

### 3. §

Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *e*) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

*/A Kormány/*

„*e*) megteszi az állami költségvetés végrehajtásához szükséges intézkedéseket;”

### 4. §

(1) Ez a törvény a kihirdetését követő 3. napon lép hatályba, és az azt követő nyolcadik napon hatályát veszti.

(2) Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *k*) pontjában az „az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit,” szövegrész helyébe az „az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit, a Törvényhozási Költségvetési Hivatal elnökét,” szöveg, 20. § (5) bekezdésében az „Állami Számvevőszék elnöke, alelnöke és számvevője” szövegrész helyébe az „Állami Számvevőszék elnöke, alelnöke és számvevője, a Törvényhozási Költségvetési Hivatal elnöke” szöveg, 27. §-ában az „az Állami Számvevőszék elnökéhez” szövegrész helyébe az „az Állami Számvevőszék elnökéhez, a Törvényhozási Költségvetési Hivatal elnökéhez” szöveg, 32/C. § (1) bekezdésében az „az állami költségvetési javaslat megalapozottságát, a felhasználások szükségességét és célszerűségét, ellenjegyzí a költségvetés hitelfelvételeire vonatkozó szerződések; előzetesen felülvizsgálja az állami költségvetés felhasználásának a törvényességét;” szövegrész helyébe az „az államháztartás bevételei beszedésének és kiadásai teljesítésének törvényességét, eredményességét és célszerűségét;” szöveg lép.

(3) Hatályát veszti az Alkotmány 11. §-a, 19. § (3) bekezdés *c*)-*d*) pontja.

(4) Az Alkotmány 76. § (3) bekezdésében a „címeréről, zászlajáról és azok” szövegrész helyébe a „címerének és zászlójának” szöveg, az „az országgyűlési” szövegrész helyébe az „a jelenlévő országgyűlési” szöveg lép.

(5) Hatályát veszti az Alkotmány 31/A. § (2) bekezdésének „más” szövegrésze, 32. § (1) bekezdésében az „alapvető” szövegrész, 32/A. § (5) bekezdésében az „a” szövegrész.

## ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS

Az állami költségvetés megalkotása és végrehajtása az újraelosztás eszközeként az alkotmányos demokráciákban az egyik legfontosabb országgyűlési jogkör, mivel a szabályozás eszközein kívül ezen keresztül tudja a választóktól származó felhatalmazással rendelkező kormánytöbbség közpolitikai célkitűzéseit megvalósítani.

Tekintettel azonban arra, hogy az állami költségvetés fenntarthatóságának veszélyeztetése – az államadósság növekedésén keresztül – a jövőbeli költségvetés-alkotási, ezzel pedig közpolitika-formálási lehetőségeket korlátoz, indokolt a mindenkori aktuális kormánytöbbség költségvetés-alkotási hatáskörével szemben olyan tartalmi és eljárási korlátokat meghatározni, amelyek a parlamenti demokrácia alapvető elveinek, így különösen a többséghez kötött költségvetés-alkotás szabályának sérelme nélkül segíti az állami költségvetés fenntarthatóságát.

A hatályos Alkotmány közpénzügyi rendelkezései – mind a nemzetközi összehasonlítást alapul véve, mind a Magyar Köztársaság jövőbeli kiegyensúlyozott fejlődésének érdekében tekintettel – nem elégségesek a cél elérésére, ezért jelen alkotmánymódosító törvényjavaslat (a továbbiakban: Javaslat) – Magyarországnak az Európai Unióban való részvételére és az ebből adódó kötelezettségekre is tekintettel – az Alkotmányt új, általános, ugyanakkor egyértelmű követelményeket támaztó előírásokkal egészíti ki.

A Javaslat a felelős, megalapozott és számon kérhető költségvetési tervezés és gazdálkodás előmozdítása érdekében az Alkotmányba alapvető közpénzügyi előírásokat tartalmazó új szakaszt iktat be. Ennek körében a Javaslat megállapítja az állami költségvetésre és a zárszámadásra vonatkozó legfőbb tartalmi és eljárási szabályokat, továbbá az Országgyűlés és a Kormány ezzel kapcsolatos jogköreit és kötelezettségeit. A Javaslat alkotmányi követelmény szintjére emeli a költségvetés fenntarthatóságát, ezzel közjogi felelősséget teremtve az állami kiadások és bevételek hosszú távú egyensúlyának megőrzésére.

A Javaslat az intézményi függetlenség biztosítása érdekében az Alkotmányban nevesített szervként hozza létre a Törvényhozási Költségvetési Hivatalt, amelynek elsődleges feladata a költségvetés és a törvényjavaslatok előzetes szakmai vizsgálata a fenntarthatóság szempontjából.

A Javaslat a költségvetési egyensúly hathatós biztosítását szolgáló további előírások megalkotása érdekében két új, minősített többséget igénylő törvényhozási tárgykörrel egészíti ki az Alkotmányt a költségvetés átláthatóságára és fenntarthatóságára, valamint a Törvényhozási Költségvetési Hivatalra vonatkozó alapvető rendelkezések tekintetében. A Javaslat az új közpénzügyi rendelkezésekkel összhangban módosítja az Állami Számvevőszékre, valamint az Országgyűlés és a Kormány feladataira vonatkozó alkotmányi rendelkezéseket is.

## RÉSZLETES INDOKOLÁS

*Az I. §-hoz*

A Javaslát az Alkotmány hatályos előírásaival egyezően az Országgyűlés jogköreként állapítja meg a költségvetés elfogadását. A módosítás alapján az Alkotmány foglalja magában azt az általános költségvetési jogi elvet is, amely szerint a parlament a költségvetés megalkotásával hatalmazza fel a végrehajtó hatalmat az állami kiadások teljesítésére és a bevételek beszedésére (appropriáció). Rögzíti az előírás azt is, hogy e felhatalmazás egy naptári évre terjed ki, azaz az Országgyűlésnek minden év tekintetében külön fel kell hatalmaznia a Kormányt a költségvetés végrehajtására, költségvetési évről pedig mindenkor a naptári év minősül. Az évenkénti felhatalmazás követelménye ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az Alkotmány eleve kizárná a több évre szóló költségvetési tervezést.

A Javaslát a költségvetési egyensúly biztosítása érdekében a költségvetés tervezése és annak elfogadása során is irányadó alkotmányi korlátot állapít meg az állami költségvetésre vonatkozóan: a költségvetési törvénynek a kamatok nélkül számított kiadásai nem érhetik el a tervezett bevételek kamatbevételek nélküli összegét.

A Javaslát alkotmányi szinten írja elő, hogy mind az Országgyűlés, mind a Kormány az Alkotmány szerinti hatásköreit oly módon köteles gyakorolni, hogy azzal a költségvetés fenntarthatóságát ne veszélyeztesse. A rendelkezés a fentiek szerint kötelezettséget állapít meg a törvényalkotó hatalomként eljáró Országgyűlésre éppúgy, mint a költségvetés végrehajtásáért és az államigazgatás irányításáért felelős Kormányra, mivel nem alkothatnak olyan szabályokat, illetve nem hozhatnak olyan egyedi intézkedéseket, amelyek veszélyeztetik az állami költségvetés fenntarthatóságát. E szabály megtartásának végső kontrolljára – mint minden más alkotmányi rendelkezésnek a törvényhozással és a Kormánnyal szembeni érvényesítésére – az Alkotmánybíróság jogosult.

A Javaslát az állami költségvetés megalapozottságának biztosítása céljából, valamint a Kormánynak a költségvetési tervezés és a költségvetés végrehajtása vonatkozásában fennálló elsődleges felelősségének megfelelően a költségvetés és a zárszámadás megalkotására, illetve azok módosítására vonatkozó törvényjavaslat előterjesztését a Kormány kizárólagos jogkörévé teszi.

A Javaslát alkotmányi szinten rendezi a gazdálkodás szabályait ún. ex lex állapot esetén. Ha a költségvetési törvényt az Országgyűlés a költségvetési év első napjáig nem alkotja meg, a Kormány a jogszabályokban meghatározott állami bevételeket beszedheti, kiadásokat azonban ebben az átmeneti időszakban legfeljebb az előző évi állami költségvetés kiadásainak időarányos része erejéig teljesíthet, azaz például három hónapos ex lex állapot esetén az előző évi költségvetés egynegyedének megfelelő mértékben rendelkezhet kifizetésekről. A kiadások időarányos teljesítésének szabálya alól a költségvetési fegyelemről szóló kétharmados törvény kivételeket tehet, mivel a jogszabályi előírás alapuló, illetve az érvényesen vállalt kötelezettségek esetében a költségvetés el nem fogadása nem alapozhatja meg a kifizetés megtagadását.

A zárszámadás elfogadása a hatályos előírásokkal egyezően az Országgyűlés jogköre a Javaslát értelmében. A költségvetés appropriációs funkciójával összhangban a Javaslát a zárszámadás esetében azt rögzíti, hogy az Országgyűlés e törvénnyel dönt a költségvetés végrehajtásának és – ha ex lex állapot következett be – a költségvetés hiányában folytatott gazdálkodásnak az elfogadásáról (felmentvény).

A Javaslát a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadandó törvényi szabályozásra utalja az állami költségvetés átláthatósága és fenntarthatósága alapvető elveinek és szabályainak – így különösen a reáladósság jövőbeli csökkenéséhez szükséges, az Alkotmányban meghatározottnál szigorúbb elsődlegestöbbslet-követelmény – meghatározását, ezzel biztosítva a leglényegesebb költségvetési előírások stabilitását, ugyanakkor teret hagyva további államháztartási szabályok egyszerű többséggel megalkotandó törvényben vagy felhatalmazás alapján rendeletben való megalkotásának. A kétharmados követelménye – a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban és az 1/1999. (II. 24.) AB határozatban foglaltak szerint – azon törvényi rendelkezésekre terjed ki, amelyeket az Alkotmány új 26/A. § (7) bekezdésében meghatározott törvény első megalkotásakor az alaptörvény e szakaszának végrehajtásához az Országgyűlés alapvető fontosságúnak minősít. E kétharmados szabályok körét a későbbiekben is csak kétharmados többséggel bővítheti vagy szűkítheti a parlament, azonban a kétharmados szabályokkal tételesen nem ellentétes, azokhoz képest kiegészítő jellegű rendelkezéseket továbbra is egyszerű többséggel fogadhat el az Országgyűlés.

### A 2. §-hoz

A Javaslát az Alkotmánynak a pénzügyi feladatokkal felruházott független intézményeket szabályozó VI. fejezetét kiegészíti a Törvényhozási Költségvetési Hivatalra vonatkozó legalapvetőbb előírásokkal.

A Törvényhozási Költségvetési Hivatal – akárcsak jelenleg az Állami Számvevőszék – az Országgyűlés szerve, a végrehajtó hatalomtól független, de a parlamenttel szemben is autonómiával rendelkezik. A Javaslát e jogállással összhangban a Törvényhozási Költségvetési Hivatal elnökének megválasztását az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatához köti.

A Törvényhozási Költségvetési Hivatal feladatkörébe tartozik az állami költségvetésről és annak módosításáról szóló törvényjavaslatok előzetes vizsgálata, azok megalapozottságának értékelése. A Törvényhozási Költségvetési Hivatal a Javaslát szerint előrejelzéseket és becsléseket készít valamennyi törvényjavaslatnak az állami költségvetés fenntarthatóságára gyakorolt hatásáról, ennek alapján az Alkotmány javasolt új 26/A. § (3) bekezdésében foglalt követelmény érvényre juttatásához elegendő információ fog rendelkezésre állni már a törvényjavaslatok parlamenti tárgyalása során, illetve támaszkodhat a köztársasági elnök is a törvények kihirdetését megelőzően a Hivatal által készített előrejelzésekre, becslésekre.

A Törvényhozási Költségvetési Hivatal feladatai közé tartozik az államháztartási folyamatok alakulásának előrejelzése és becslése is. A Javaslát alapján a Törvényhozási Költségvetési Hivatal részére törvény további hatásköröket is megállapíthat. A Törvényhozási Költségvetési Hivatal feladatait, működését, szervezetét és eljárását az Alkotmány adta kereteken belül a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmados többségével elfogadandó törvény határozza meg.

### A 3. §-hoz

A Javaslát az Alkotmány 35. § (1) bekezdés e) pontjának a társadalmi-gazdasági tervek kidolgozására vonatkozó elavult előírása helyett a Kormány feladatainak felsorolását a költségvetés végrehajtásához szükséges intézkedések megtételével egészíti ki. Ezáltal a Kormány egyértelmű közzogi kötelezettségévé válik az állami költségvetésben foglaltak betartásához szükséges gazdálkodás biztosítása. Ennek részletes szabályait – ideértve a költségvetésnek a tervezettől eltérő alakulása esetén követendő kormányzati magatartást is – törvény határozhatja meg.

#### A 4. §-hoz

Az Alkotmány módosítása a Javaslat szerint 2008. március 1-jén lép hatályba.

A Javaslat 4. §-a az Alkotmány a közpénzügyi előírásokhoz kapcsolódó rendelkezéseinek módosítását tartalmazza az alkotmányszöveg belső koherenciájának megőrzése érdekében. Ennek keretében az Országgyűlés jogköreinek felsorolása kiegészül a Törvényhozási Költségvetési Hivatal elnökének megválasztásával, akihez – akárcsak jelenleg az Állami Számvevőszék elnökéhez – feladatkörében az országgyűlési képviselők kérdést intézhetnek, az országgyűlési képviselők összeférhetlenségi eseteinek felsorolása kiegészül a Törvényhozási Költségvetési Hivatal elnökével, illetve a Javaslat a Törvényhozási Költségvetési Hivatal létrehozására tekintettel módosítja az Állami Számvevőszék feladatait. Az állami költségvetési javaslat megalapozottságának vizsgálata a 32/E. § (1) bekezdése szerinti tartalommal a Törvényhozási Költségvetési Hivatal feladatkörébe kerül, míg a költségvetés hitelfelvételeire vonatkozó szerződések ellenjegyzésének kötelezettsége – mint az Állami Számvevőszék jogállásától idegen jogkör – megszűnik. Az Állami Számvevőszéknek az államháztartási gazdálkodás ellenőrzésére vonatkozó jogköre ugyanakkor pontosabb meghatározást kap a bevételek beszedése és a kiadások teljesítése törvényességi, eredményességi és célszerűségi szempontú vizsgálatának kifejezett alkotmányi megjelenítésével.

A Javaslat hatályon kívül helyezi az Alkotmány 11. §-át, annak az állami vállalatokra és gazdálkodó szervezetekre vonatkozó rendelkezései ugyanis idejétmúltak, ezek gazdálkodásának szabályozása az általános közpénzügyi követelmények mellett nem igényel alkotmányi szintű előírásokat. A Javaslat törli az Alkotmány szövegéből az Országgyűlésnek az ország társadalmi-gazdasági tervének megállapítására vonatkozó, a hatályos Alkotmány rendszerében nem értelmezhető, a valóságban ebben a formában nem gyakorolt jogkörét. A Javaslat ugyancsak hatályon kívül helyezi az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontját, mivel a költségvetéssel kapcsolatban meghatározott országgyűlési feladatok az új 26/A. §-ban kapnak helyet.

A Javaslat továbbá az Alkotmány néhány rendelkezésének technikai hibáit is kijavítja. Egyrészt – az Alkotmány 19. § (1) bekezdésének a) és b) pontjának elkülönültségével összhangban – az Alkotmány 31/A. § (2) bekezdésében is megjeleníti az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom elkülönültségét, másrészt egyértelművé teszi, hogy a köztársasági elnök felelősségre vonása során a büntetőeljárásról szóló törvény valamennyi rendelkezését alkalmaznia kell az Alkotmánybíróságnak, harmadrészt hatályon kívül helyezi az egypártrendszerre utaló határozott névelőt az alkotmánybírák összeférhetlenségi szabályaiból. Ezen túl a Javaslat korrigálja azt a kodifikációs hibát, hogy a Magyar Köztársaság címerét és zászlaját immár maga az Alkotmány határozza meg, ezért ez nem törvényalkotási tárgykör, illetve a címer- és zászlóhasználatról szóló törvény elfogadását – összhangban más hasonló törvényekkel – a jelenlévő képviselők minősített többségének szavazatához köti.