

Kolláth György

Leértékelte saláta AB módra

Az Alkotmánybíróság (AB) a pénzügyi és jogéletnek Bálint-napi meglepetéssel kedveskedett. Megsemmisítette a 2005. évi költségvetési törvényhez – zöldköretként? – kapcsolódó törvénymódosítások zömét. A csaknem 50 oldalas, ex cathedra határozat négy különvéleményt és három párhuzamos indokolást is magában foglal. Kuriózum, hogy az AB a múlt évi költségvetési törvény címéhez (!) is hozzányúlt. Alkotmányellenesként leoperálta róla a „valamint annak a végrehajtásához kapcsolódóan egyes törvények módosításáról” szóló szövegrészt. Hihetnők, hogy most aztán, végre kő kövön nem maradt!? Ne siessük el!

A legelső híradások az ún. salátatörvények generális, örökre való törvényen kívül-helyezését sejtették. Nem így történt. Tekintettel az indítványozó MDF fő hivatkozási alapjára, a döntés indokaként többen (második optikai csalódásként) a demokratikus jogállamiság elsőprő győzelmét véltük megvalósulni. Tévedtünk. A testület sajtóközleménye szerint a jogszabály kiemelt jelentőségére figyelemmel a költségvetési törvény előkészítésének, tárgyalásának és elfogadásának a többi törvényétől eltérő, sajátos alkotmányos (sic!) rendje van. Ez kizárja, hogy abban a költségvetési törvény szabályain kívül más rendelkezések szerepeljenek. Hát: a csuda tudja!? Sok éve a költségvetési és a zárszámadási törvénybe beapplikálnak nem szükségképpen oda-illő részeket. Ez már megjárta az AB-ét, az alaptörvény ez idő alatt nem változott, mégsem történt eddig - a fenti elvek mentén - drákói elmeszelés. Mi változott és miért: nincsen válasz. Amint ebben az évszázadban lesz költségvetési-közpénzügyi alkotmányosság, a kihirdetett tétel norma lehet, majd. Egyelőre: fele államháztartási szabály, fele jogdogma(tika).

Avantgárd érvelés hangzott el a határozat kihirdetésekor: a költségvetési törvény csak elfogadási módját tekintve törvény, tartalma szerint egyedi, pénzügyi döntések sorozata. E törvény jellege zárja ki, hogy az más törvényeket is módosítson (és vice versa). Van benne ráció, ám ide eljutni - szakmaközi viták végén – előbb tudományos dolgozatban, nem minden szavában kötelező közjogi határozatban kellene. Ellenvélemény már magában a határozatban is, különvéleményként, helyet kap. 7:4 arányban higgyünk a többségi álláspontban?

Egy év közpénzügyi költségeket meghatározó norma, az állami költségvetés törvénye: valóban egyedi pénzügyi döntések sora volna, ami másfelől egyedülálló és szinte érinthetetlen alkotás?! Alig törvény, mégis fétis? Csak azért, mert a többi között az alkotmány külön nevesíti? Ergo, ha valami az alkotmányban külön alpont, ez által, a szavazati aránytól függetlenül kiemelt jelentőségű döntéssé válnék? Ha pedig a költségvetés ab ovo ilyen, mi jöhet még azonos súllyal és elvi alapon? Hozzuk vissza az alkotmányerejű és a „mezei” törvények mesterséges szétválasztását? A „saláta-köret” ehhez képest legfeljebb zöldségként jött elő.

Aranyozza be az alkotmány-kötetét az, aki ezt így expressis verbis benne megtalálja! Pénzügyi jogászok, makro-közzgazdák, helyi önkormányzati, intézményi költségvetés-tervezők fognak más szemmel nézni a maguk büdzséjére, hiszen immár aligha lehetnek biztosak bármiben is. Avagy rájuk az elvi tétel nem vonatkoznék?

Az AB megköveteli, hogy az alkotmányellenességet az alaptörvény konkrét §-sára vetítve igazolják. Az, hogy a jogszabály ezer sebből vérzik, önmagában nem megsemmisítési ok. A végső hivatkozás az alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt demokratikus jogállamiság megsértése szokott lenni: pro-, és kontra egyaránt. Esetünkben a jogállami tétel mégis csak közvetve és mérsékelten jö(hetet)t számításba.

Vajon melyik az az alkotmánybeli norma, ami a költségvetési részt ugyan nem, de a hozzá kapcsolt norma-köteget alkotmányellenessé teszi? Íme az alkotmány 19. § (3) bekezdés b) és d) pontja: Az Országgyűlés / a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva/ b) törvényeket alkot,... d) megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását. Ennyi!

A jogalkotás alkotmányos háttéréről pedig: ennek rendjét törvény szabályozza, melynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Látnok az, aki mindebből a költségvetéshez illesztett saláta-köteg feltétlen, legalább formai alkotmányellenességét kiolvassa. Az AB-határozat is keres kiegészítő érveket. Az államháztartási törvényre utal, mely önálló fejezetben határozza meg az állami költségvetéssel kapcsolatos hatásköri és eljárási szabályokat. Mindebből a forrásból jutott az AB arra az alkotmány-értelmező, még inkább már azt kiegészítő, kreatív módon továbbfejlesztő nézetre, hogy sem a költségvetési törvényhez nem csapható hozzá más, ún. „vegyes, módosító törvény”, sem pedig magát a költségvetési törvényt nem lehet megváltoztatni egyéb törvénnyel.

Az AB ahhoz tartja magát, hogy pusztán egy szaktörvény megsértése nem idéz elő alkotmányellenességet. Mindennek az alaptörvény konkrét szabályára visszavezethetőnek kell lennie. Ebből, legalábbis egy időre leszűrhető az a nyugtalanító következtetés, hogy elvileg készülhet saláta-törvény, csak azt a költségvetésihez nem szabad hozzácsapni. /Tegyük hozzá a közjogot kevésbé ismerők tájékoztatására: függetlenül attól, hogy feles döntéshozatalról beszélhetünk mindkét esetben, s a törvényeknek amúgy nincsen rangsora. Vagy mostantól mégis lesz?/

Talán egy hajóban evez, de más kikötő felé tart közjogi intézmény-rendszerünk színe és java, illetve visszája.

A szerző alkotmányjogász, ügyvéd