



P24

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA**Dr. Paczolay Péter részére**
elnökAlkotmánybíróság
Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

iktatószám: KIM/XX-AJFO/66/2012.

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA	
Ügyszám:	X/2349-0/2012
Erkezett:	2012 FEBR 14.
Példány:	1 Kezelőiroda:
Melléklet:	1 db <i>du é</i>

Tisztelt Elnök Úr!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 38. § (1) bekezdése alapján a Kormány nevében indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság értelmezze az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdését abból a szempontból, hogy milyen ismérvek alapján kell valamely nemzetközi szerződést az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésnek tekinteni.

I. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik az Alaptörvény értelmezésére. Az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseit konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. Az Abtv. hivatkozott rendelkezése a Kormány indítványozói jogosultságát megalapozza. A jelen alkotmánybírósági indítvány benyújtásáról a Kormány döntött, és döntése kiterjedt arra is, hogy az indítványt a Kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter küldje meg az Alkotmánybíróság részére.

II. Az Alaptörvény értelmezésének indokául szolgáló konkrét alkotmányjogi probléma a gazdasági és monetáris unióban megvalósuló stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló nemzetközi szerződéssel (a továbbiakban: Szerződés) összefüggésben merült fel.

Az Európai Tanács 2011. december 8-9-i brüsszeli ülésén az Európai Unió euróövezetbe tartozó tagállamainak állam- és kormányfői megállapodtak abban, hogy a gazdasági válság következtében az euróövezetet érintő új kihívások kezelése érdekében nemzetközi megállapodást dolgoznak ki, amelynek célja a költségvetési fegyelem és a gazdaságpolitikai

koordináció megerősítése, a szigorúbb felügyelet és több automatikus szankció bevezetése útján egy erősebb gazdasági unió létrehozása.

Az Európai Tanács elnöke 2011. december 16-án küldte meg a tagállamoknak a Szerződés első tervezetét. A Szerződés előkészítése 2011 decemberében és 2012 januárjában egy ad hoc munkacsoportban történt, amelynek munkájában az összes uniós tagállam részt vett. A munkacsoportban előkészített Szerződés tárgyalása a 2012. január 30-ai állam- és kormányfői találkozón történő elfogadással zárult le. A Szerződés aláírására, szövegének végleges megállapítására, az Európai Tanács 2012. március 1-2-ai ülésének alkalmával kerülhet sor. Ezt követően vehetik kezdetüket a Szerződés kötelező hatályának elismeréséhez szükséges tagállami ratifikációs eljárások.

III. A Szerződés szövegét – amelynek végleges megállapítására 2012. március 1-2-án kerülhet sor – az indítványhoz mellékelten tájékoztatásul megküldöm.

1. A Szerződés értelmében a Szerződés részes felei az Európai Unió tagállamai lehetnek. A Szerződés rendelkezéseit az Európai Uniónak a Szerződést ratifikáló tagállamai közül azokra nézve kell alkalmazni a hatálybalépést követően, amelyek az euróövezet tagjai. Az Európai Uniónak a Szerződést ratifikáló azon tagállamaira nézve, amelyek az euróövezetnek nem tagjai – mindaddig, amíg az euróövezet tagjaivá nem válnak –, a Szerződést, az V. cím kivételével, csak abban az esetben és csak azon rendelkezések vonatkozásában kell alkalmazni, amelyekkel kapcsolatos kötelezettségvállalásról a Szerződést ratifikáló tagállam előzetesen külön kifejezetten nyilatkozik. Mivel Magyarország jelenleg nem tagja az euróövezetnek, a Szerződés szerint a Szerződés rendelkezései – külön előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozat hiányában, illetve az V. cím kivételével – annak ratifikálása esetén sem fogják kötelezni mindaddig, amíg az euróövezet tagjává nem válik. A Szerződés Magyarország általi ratifikálása ugyanakkor ettől függetlenül – külön előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozat hiányában is, illetve az V. címben foglaltakon túlmenően is – kétségtelenül nemzetközi jogi kötelezettséget keletkeztet Magyarországra nézve. Ez a nemzetközi jogi kötelezettség feltételes, mivel beálltának időpontja – külön előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozat hiányában – attól függ, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 140. cikk (2) bekezdése alapján a Tanács mikor dönt úgy, hogy Magyarország vonatkozásában megszünteti az EUMSZ 139. cikk (1) bekezdése szerinti eltérést, és ezáltal mikor ismeri el Magyarországot az euróövezet tagjaként. Az érintett nemzetközi jogi kötelezettség feltételelessége azonban nem érinti azt a körülményt, hogy a Szerződésből fakadó kötelezettségeket Magyarország a Szerződés kötelező hatályának elismerésével – külön előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozat hiányában is, illetve az V.

címben foglaltakon túlmenően is – elvállalja, a feltétel bekövetkezése ugyanis végső soron már nem Magyarország, hanem a Tanács döntésétől függ.

2. A Szerződés szerint a Szerződést az Európai Uniót alapító szerződésekkel, illetve az európai uniós joggal összhangban kell alkalmazni és értelmezni. A Szerződés rendelkezései annyiban alkalmazhatóak, amennyiben összeegyeztethetőek az Európai Unió alapító szerződéseivel, illetve az európai uniós joggal. A Szerződés rendelkezései nem sérthetik az Európai Uniónak a gazdasági unió területén történő cselekvésre irányuló hatásköreit. Mindezekből az következik, hogy a Szerződés maga nem minősül európai uniós jognak, és nem tartozik az Európai Unió alapító szerződése közé. Erre utal a Szerződés 16. cikke is, amely azt a célt tűzi ki, hogy a Szerződés tartalmi elemeit egy jövőbeli felülvizsgálat alkalmával az Európai Unió jogi kereteibe illesszék.

3. Mindemellett a Szerződés III. és IV. címe számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely az Európai Unió joga – ideértve az Európai Unió alapító szerződéseit is – által szabályozott tárgykört érint. Ezek a rendelkezések több ponton kiegészítik az európai uniós jogot, illetve olyan szabályokat állapítanak meg, amelyek az uniós jogból fakadó kötelezettségekhez képest – azok sérelme nélkül – szigorúbb, és hatékonyabban érvényesíthető követelményeket támasztanak a Szerződésben foglalt kötelezettségekkel érintett tagállamok (a továbbiakban: érintett tagállam) költségvetési politikáját, és annak felügyeletét, végrehajtásának kikényszerítését érintően. A Szerződés több helyen utaló szabályokat tartalmaz az Európai Unió alapító szerződéseire és másodlagos jogi aktusaira, illetve háttérjogszabályokként kezeli azokat.

A Szerződés 3. cikke értelmében az érintett tagállam államháztartási egyenlegének egyensúlyban kell lennie vagy többletet kell mutatnia, ami a Szerződés alkalmazásában azt jelenti, hogy az érintett tagállamnak afelé kell haladnia, hogy az államháztartás éves strukturális hiánya ne lépje túl a bruttó hazai termék piaci árakon számított értékének legfeljebb 0,5 %-át képező referenciaértéket. Ettől csak a Szerződésben meghatározott esetekben lehet eltérni.

A Szerződés szerint az érintett tagállamoknak ezeket a rendelkezéseket nemzeti szinten lehetőleg alkotmányi szintű, vagy más kötelező erejű, állandó jellegű és a maradéktalan betartását garantáló szabályokban kell rögzíteniük, továbbá azok érvényesülése érdekében egy automatikus korrekciós mechanizmust kell működtetniük, amelyet közösen elfogadott alapelvek alapján, de nemzeti szinten határoznak meg. A Szerződés 4. cikke mindemellett előírja, hogy abban az esetben, ha az államadósság meghaladja az államadósság piaci árakon számított bruttó hazai termékhez viszonyított 60 %-os arányára vonatkozó referenciaértéket,

akkor az érintett tagállamnak évente átlagosan egy huszad résszel csökkentenie kell a referenciaértéktől való eltérést.

A Szerződés 5. cikke rendelkezik arról, hogy az Európai Unió alapító szerződésai szerinti túlzotthiány-eljárás alatt lévő érintett tagállamoknak egy, az uniós jog által meghatározott tartalmú és formájú költségvetési és gazdasági partnerségi programot kell jóváhagyásra benyújtaniuk az Európai Bizottságnak és a Tanácsnak, amely a túlzott hiány kiküszöbölését hosszútávon és tartósan biztosítani képes strukturális reformok részletes leírását is tartalmazza. A program végrehajtását a Bizottságnak és a Tanácsnak kell figyelemmel kísérnie. A Szerződés 6. cikke szerint további követelmény, hogy az érintett tagállamok előzetesen jelentést tegyenek az Európai Bizottságnak és a Tanácsnak az állampapír-kibocsátási terveikről.

A Szerződés 7. cikke egy fordított minősített többségi eljárást vezet be, amelynek értelmében főszabály szerint – minősített többséggel elfogadott ellentétes döntés hiányában – úgy kell tekinteni, hogy az érintett tagállamok automatikusan támogatják a Bizottságnak a túlzotthiány-eljárás alatt álló tagállammal szembeni előterjesztéseit.

A Szerződés 8. cikke – az EUMSZ 273. cikkére is figyelemmel – rendelkezik az Európai Unió Bíróságának hatásköréről arra az esetre, ha valamely tagállam a Szerződés 3. cikk (2) bekezdésében foglalt, a tagállami jogszabályokba való átültetési kötelezettségre vonatkozó előírások más tagállam általi megsértésére hivatkozással hozzáfordul. Az Európai Bizottság – a Szerződésben általánosan kifejezett tagállami felkérésre – jelentést készít a Szerződés 3. cikk (2) bekezdésében foglaltak teljesítéséről, és arra az esetre, ha az Európai Bizottság megállapítása szerint valamely érintett tagállam nem teljesítette a Szerződésből fakadó kötelezettségeit, a tagállamok a Szerződésben kifejezik azt az elhatározásukat, hogy az állítólagosan mulasztó tagállammal szemben az Európai Unió Bíróságához fordulnak. Ha valamely tagállam az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltakat nem teljesíti, a többi tagállam vele szemben pénzügyi szankció kiszabását kérheti, az EUMSZ 260. cikke kereteinek megfelelő alkalmazásával.

A Szerződés IV. címe a gazdasági koordináció keretében az európai uniós jog alapján fennálló együttműködési lehetőségek kihasználására irányuló kötelezettségvállalások rögzítésére irányul, az V. cím rendelkezései pedig intézményesítik az euróövezet tagállamai állam- és kormányfőinek találkozóit, amelyen a Szerződésben meghatározottak szerint azoknak – a Szerződést ratifikáló – tagállamoknak az állam- és kormányfői is részt vesznek, amelyek nem tagjai az euróövezetnek.

4. A Szerződés III. és IV. címében foglalt rendelkezések tárgyköre számos tekintetben azonos az európai uniós jog szabályozási tárgyköreivel, illetve különösen a III. címben foglalt kötelezettségek jellege több vonatkozásban hasonló az európai uniós jogból fakadó kötelezettségekhez.

A Szerződés III. címében foglaltak átfedéseket tartalmaznak például az EUMSZ 119-126. cikkében, 136-140. cikkében, és az EUMSZ-nek a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló 12. jegyzőkönyvében meghatározott egyes rendelkezésekkel, illetve a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló, 1997. július 7-ei, 1467/97/EK tanácsi rendeletben, a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1997. július 7-ei, 1466/97/EK tanácsi rendeletben, a költségvetési felügyelet euroövezetbeli eredményes érvényesítéséről szóló, 2011. november 16-ai, 1173/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben, a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló, 2011. november 8-ai, 2011/85/EU tanácsi irányelvben foglalt egyes szabályokkal.

5. A Szerződés számos különböző összefüggésben rendelkezik az Európai Unió egyes jogi és intézményi mechanizmusainak alkalmazásáról, az Európai Unió intézményeinek (az Európai Tanácsnak, az Európai Unió Tanácsának, az Európai Bizottságnak, az Európai Unió Bíróságának, az Európai Parlamentnek) a Szerződés végrehajtásának figyelemmel kísérésében, felügyeletében, kikényszerítésében, illetve a tagállamokkal való konzultációban, koordinációban betöltött szerepéről. Az Európai Unió egyes intézményeinek bevonása – különösen, ha azok érdemi döntési jogosultsággal is rendelkeznek, mint például a Szerződés 8. cikke szerint az Európai Unió Bírósága – felveti annak kérdését, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti, az Európai Unió intézményei útján történő, a többi tagállammal közös hatáskörgyakorlás fogalma irányadó-e a Szerződés esetére.

IV. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek – az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésében foglaltakkal lényegi elemeit tekintve azonos tartalmú – 2/A. §-ával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban megállapította, hogy a „2/A. § (1) bekezdésében „a nemzetközi szerződés alapján” fordulat [...] nemcsak az ún. csatlakozási szerződés viszonylatában értelmezendő, hanem belőle okszerűen következik, hogy amennyiben az Európai Unió továbbfejlődése során, az Alkotmányból eredő további hatáskörök „közösen”, illetve „az Európai Unió intézményei útján” történő gyakorlása tűnik szükségesnek, akkor e hatáskörök átruházása [...] újabb nemzetközi szerződés alapján [...] lehetséges. Ily módon a törvényhozó hatalom – a tárgyalásokat folytató kormány ellenőrzésével, illetve az ún. ratifikációs eljárás során – mint

az állami szuverenitás gyakorlója dönt arról, hogy egy [...] komplex-intézményi reformot a Magyar Köztársaság nevében el tud-e fogadni. A 2/A. § (2) bekezdése pedig, a kérdés jelentőségére tekintettel, a kétharmados többséggel történő szavazást követeli meg ehhez.” [ABH 2010, 698, 705.] A hivatkozott AB határozat értelmében nemcsak az a nemzetközi szerződés minősült a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2/A. §-a szerinti nemzetközi szerződésnek, amely Magyarország Európai Unióban tagállamként való részvételét eredetileg megalapozta. Az Alkotmánybíróság által a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2/A. §-ával összefüggésben tett megállapításokat az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésére is irányadónak tartva felmerül a kérdés, hogy az európai uniós csatlakozási megállapodáson, illetve a hivatkozott AB határozat tárgyát képező, komplex-intézményi reformot tartalmazó átfogó alapítószerződés-módosításon kívül más nemzetközi szerződések is minősülhetnek-e az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésnek. Az Alaptörvény értelmezésére irányuló jelen indítvány szempontjából a felmerülő kérdés, a Szerződés rendelkezéseire is figyelemmel akként is összegezhető, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésnek minősül-e az olyan nemzetközi szerződés,

- a) amely nem tartozik az Európai Unió alapító szerződesei közé, illetve nem minősül uniós jogi aktusnak, de
- b) amelynek valamennyi részes fele az Európai Unió tagállama,
- c) amely az Európai Unió alapító szerződesei, illetve az uniós jogi aktusok által is szabályozott tárgyköröket szabályoz,
- d) amely az Európai Unió alapító szerződeseinek lényeges elemét képező tárgykörben az Európai Unió továbbfejlődését, az Európai Unió gazdasági megerősítését célozza, és
- e) amelynek értelmében a nemzetközi szerződésben foglaltak végrehajtása és végrehajtásának felügyelete tárgyában az Európai Unió egyes intézményei is eljárnak?

Amellett, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényen alapuló, és álláspontom szerint az Alaptörvényből kiindulóan is fenntartandó alkotmánybírósági gyakorlatra tekintettel az Alkotmánybíróság hatáskörével összefüggésben is jelentősége lehet a nemzetközi szerződés minősítésének [vö. 1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1824, 1828.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.], az Alaptörvény értelmezésére irányuló jelen indítvány szempontjából a kérdés konkrét gyakorlati jelentősége abban áll, hogy az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdése alapján az E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismeréséhez adott felhatalmazáshoz az


országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az egyéb nemzetközi szerződések esetére ugyanakkor – amikor az Alaptörvény E) cikkén kívül eső körben történik meg az állami szuverenitás nemzetközi szerződés megkötésében megnyilvánuló önkorlátozása – az Alaptörvény nem ír elő hasonló követelményt. A konkrét esetben tehát a Szerződés kötelező hatályának elismeréséhez szükséges országgyűlési többség mértéke attól függ, hogy a Szerződés az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésnek minősül-e.

V. Az Alaptörvény értelmezésére irányuló jelen indítványban kért értelmezés álláspontom szerint – az Abtv. 38. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek megfelelően – az Alaptörvényből közvetlenül levezethető. Az indítvány kizárólag az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezésére irányul, és nem célja, és a megfelelő eljárási feltételek fennállásának hiányában nem is lehet célja az, hogy az Alkotmánybíróság magának a Szerződésnek az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja. Ennek megfelelően a jelen indítványban a Szerződésre tett utalások csak az Alaptörvényből közvetlenül levezethető általános értelmezési kérdés konkrét alkotmányjogi problémát jelentő háttérének megvilágításaként értékelendők. A Szerződés mellékelt szövege is csupán az Alkotmánybíróság tájékoztatását szolgálja, az az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára irányuló indítványként természetesen nem értelmezhető. Értelemszerűen nem irányul, és nem is irányulhat továbbá az indítvány a Szerződés rendelkezéseinek az uniós joggal való összhangjának alkotmánybírósági vizsgálatára, valamint az egyes uniós jogi rendelkezések alkotmánybírósági vizsgálatára sem. E tekintetben a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényen alapuló, és álláspontom szerint az Alaptörvényből kiindulón is fenntartandó alkotmánybírósági gyakorlatra is figyelemmel az indítványban foglaltak semmilyen módon nem kérdőjelezik meg azt, hogy az európai uniós jogi normák hiteles értelmezése az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe tartozik. [vö. 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698, 703.]

A fentiek alapján kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésének értelmezésére irányuló indítvány elbírálására.

Budapest, 2012. február „14”

Tisztelettel,



Dr. Navracsics Tibor
közigazgatási és igazságügyi miniszter