

**BLUTMAN LÁSZLÓ\***

## **A Költségvetési Paktum alkotmányos helye: kérdések és kétségek**

*Bodnár László* professzor a magyar jogirodalomban az első, ma is sokat idézett monográfiát készítette a nemzetközi jog és a belső jog összefüggéseiről.<sup>1</sup> Noha az általa előnyösnek ítélt monista megoldás a magyar alkotmányos rendszerben fokozatosan háttérbe szorult a 2002. évi LXI. (alkotmánymódosító) törvény, a 2005. évi L. törvény, majd az Alaptörvény rendelkezései által, későbbi munkái is tükrözik a kérdés iránti lankadatlan érdeklődését. A tanítványait is szenzibilissé kívánta tenni a nemzetközi jog és a belső jog helyenként nehezen átlátható összefüggései iránt; e törekvés sikerét egy mostanában megjelent könyv bizonyítja.<sup>2</sup>

*Bodnár* professzor monográfiájának megjelenése óta a magyar jogrendszerben meg sokasodtak a külföldi eredetű normák: nemcsak a Magyarország által elfogadott nemzetközi szerződések száma többszöröződött meg, hanem megjelent a magyar jogban a tekintélyes mennyiségű szabályt tartalmazó uniós jog is. Mindez nem tette egyszerűbbé azokat az összefüggéseket, melyek a magyar belső jog és a nemzetközi, valamint az uniós jog érvényesülése között léteznek. Ez a tanulmány egy olyan problémával foglalkozik az Alkotmánybíróság egyik határozatát elemezve, mely e három normacsoport érintkezésének sajátos vetületében mutatkozik meg.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. AB határozatában a Kormány indítványára értelmezte az Alaptörvény Európa-klauzuláját, ezen belül is az E) cikk (2) és (4) bekezdését (a továbbiakban: AB határozat).<sup>3</sup> Az értelmezés téje az ún. Költségvetési Paktum alkotmányos helyének meghatározása volt. Az Európai Unió tagállamainak túlnyomó többsége által, nemzetközi szerződésként létrehozott Költségvetési Paktumot [Szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról (2012)]

---

\* Egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem ÁJTK, Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék

<sup>1</sup> BODNÁR LÁSZLÓ: *A nemzetközi szerződések és az állam*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

<sup>2</sup> BLUTMAN LÁSZLÓ – CSATLÓS ERZSÉBET – SCHIFFNER IMOLA: *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra*. HVG-ORAC, Budapest 2014.

<sup>3</sup> 22/2012. (V. 11.) AB határozat [az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésének értelmezéséről], ABH 2012, 10.

Magyarország is elfogadta.<sup>4</sup> Az uniós célokhoz kapcsolódó, vagy az Unió által kötött nemzetközi szerződések helye a magyar alkotmányos rendszerben azonban nem teljesen egyértelmű.<sup>5</sup>

### *I. Az alapprobléma és az alapidoktrína*

Az Alaptörvény a nemzetközi szerződéseknek kétféle alkotmányos helyzetét ismeri. A nemzetközi jog alkotmányos helyzetét meghatározó Q) cikk általában utal Magyarország nemzetközi szerződéseire.<sup>6</sup> Az alkotmányos Európa-klauszulát megtestesítő E) cikk nevesíti a nemzetközi szerződések egy sajátos körét, méghozzá Magyarországnak az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében kötött nemzetközi szerződéseket (pl. ilyenek az Unió alapító szerződesei).<sup>7</sup>

Legalább három okból nem mindegy, hogy egy nemzetközi szerződés melyik alkotmányos rendelkezés alá esik. (i) Egyrészt, az E) cikkhez sorolt nemzetközi szerződéseknél, a megerősítéshez szükséges országgyűlési felhatalmazáshoz, a képviselők legalább kétharmadának szavazata kell (a másik esetben nem szükséges minősített többség). (ii) Másrészt, alkotmányellenes helyzetet jelent, amennyiben a Q) cikk szerinti nemzetközi szerződésekkel egy belső jogszabály ellentétes rendelkezést tartalmaz. Ugyanakkor, az E) cikkhez sorolt nemzetközi szerződésekkel való ellentét nem vezet alkotmányellenes helyzethez. Az Alkotmánybíróság azon tétele alapján, melyet a 72/2006. (XII. 15.) AB határozatban fejtett ki, e szerződések uniós (akkor közösségi) jogként a belső jog részei, és az uniós jog nem minősül az Alaptörvény Q) cikke [akkor Alkotmány 7. § (1) bekezdése] szerint meghatározott nemzetközi jognak.<sup>8</sup> Ha ezek a

<sup>4</sup> Hatályba lépett 2013. január 1-én, miután tizenkét euróvezeti állam ratifikálta azt. A Paktumot nem írta alá az Egyesült Királyság és Csehország. Magyarországon a kihirdetéséről a 2013. évi XXXII. tv. szól. A költségvetési paktum a szerződésnek egy, bár talán a legjelentősebb része, innen a bonyolult nevű szerződésre vonatkoztatott, egyszerűsített Költségvetési Paktum elnevezés.

<sup>5</sup> Az uniós jog és a nemzetközi szerződések általános alkotmányos helyét meghatározó alkotmányos szabály [korábban Alkotmány 7. § (1) bekezdése, jelenleg Alaptörvény Q) cikk] közötti egyes összefüggésekre nézve I. BODNÁR LÁSZLÓ: *Alkotmány, nemzetközi szerződés, EU-jog (avagy a közjogi harmonizáció deficijtje)*. In: Magyarország és Európa az ezredfordulón. (Szerk. ANDRÁSSY GYÖRGY – CSERESNYÉS FERENC) Pécs, 2001. 25–32. pp.

<sup>6</sup> Az Alaptörvény Q) cikkének részletes elemzésére I. SULYOK GÁBOR: *A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása*. Jog – Állam – Politika 2012/1. 17–60. pp.

<sup>7</sup> Az E) cikk (2) bekezdése értelmében: „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.”

<sup>8</sup> 72/2006. (XII. 15.) AB határozatot (egészségügyi dolgozók jogállása), ABH 2006. 819. III/11. pont. L. még 1053/E/2005. AB határozat (szerencsejáték szervezése), ABH 2006., 1824. III/2. pont. Ez utóbbi határozat tekintetében, *Bihari M.* alkotmánybíró kisebbségi véleményében azon az állásponton van, hogy az EK-Szerződés (ma az Európai Unió működéséről szóló szerződés) nemzetközi szerződés, és így is kell kezelni. [Az Alaptörvény negyedik módosításának (2013. március 25.) 19. cikk (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatálybalépése előtti határozatai 2013. április 1. napjával hatályukat veszítették. Az azokban foglaltak tartalmilag joghatásaiknál, a nyújtott megoldás tartósságánál és az érvek súlyánál fogva tovább érvényesülhetnek].

szerveződések uniós jogként a belső jog részei, akkor más belső jogszabályokkal való konfliktusuk nem vezet alkotmányellenes helyzethez. (iii) Harmadrészt, a jogszabályok irányadó (hiteles) szövegének helyét meghatározza. Az E) cikk hatálya alá tartozó szerveződések *uniós jogként a belső jog részei*, így az Unió Hivatalos Lapjában leghelyesebb az irányadó jogszöveg; a Q) cikkhez tartozó nemzetközi szerveződések *a kihirdetéséről szóló jogszabálynál fogva a belső jog részei*, így a kihirdetéséről szóló jogszabályban (Magyar Közlönyben) leghelyesebb az irányadó jogszöveg.<sup>9</sup>

Az elhatárolás nehézségei a Magyarország, mint uniós tagállam által kötött nemzetközi szerveződésekénél, és az Unió által kötött nemzetközi szerveződésekénél jönnek elő.<sup>10</sup> E tekintetben gondokat okozhat az uniós jog és a nemzetközi jog elhatárolása. Formailag (és esetenként tartalmilag is) nemzetközi szerveződésekéről van szó. Az E) cikk alá eső szerveződések, viszont az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tartalmilag uniós jogi normákat tartalmaznak.

Milyen ismérvek alapján történhet az elhatárolás? Az Alkotmánybíróság erre először 2008-ban az ún. EUN-határozatban nyújtott választ, ahol az Unió által Izlanddal és Norvégiával kötött nemzetközi szerveződés alkotmányosságát értékelte előzetes normakontroll keretében.<sup>11</sup> Az Alkotmánybíróság a vizsgált szerveződést az Alkotmány 7. § (1) bekezdés [jelenleg Alaptörvény Q) cikk] szerinti nemzetközi szerveződésnek tekintette, és a következő két elhatárolási szempontot látta. Egyrészt, az EUN-megállapodás nem változtatta meg az uniós alapító szerveződésekben foglalt európai uniós hatásköröket. Másrészt, az EUN-megállapodást az Európai Unió maga is olyan nemzetközi szerveződésnek tekintette, melyre a nemzetközi jog általános szabályai vonatkoznak. Ennek alapján a vizsgált szerveződés az Alaptörvény Q) cikkéhez [akkor Alkotmány 7. cikk (1) bekezdéséhez] tartozik.

A 22/2012. AB határozat meghozatalánál az Alkotmánybíróságnak számot kellett vetnie az E) és Q) cikk szerinti nemzetközi szerveződések megkülönböztetésével, és az EUN-határozatban megállapított két elhatároló ismérvvel.

A Költségvetési Paktum vizsgálatánál nehézséget okozhatott az a tény, hogy a szerveződés nem illeszkedik az uniós jogi aktusok rendszerébe, azt az uniós tagállamok ratifikálásra váró nemzetközi szerveződésként kötötték, ugyanakkor érdemben uniós célok megvalósítására hozták létre (elsősorban a monetáris unió fennmaradását elősegítendő). Lényeges szabálya, hogy a szezonális hatások kiszűrése utáni strukturális államháztartá-

<sup>9</sup> Az Alaptörvény Q) cikkének hatálya alá tartozó szerveződések a dualizmus szabályai szerint érvényesülnek a belső jogban, míg az E) cikk alá eső szerveződések érvényesülése (hatályba lépésük után) már sajátos monista jegeket mutat. A monizmus-dualizmus lényegére átfogó áttekintést ad, pl. BODNÁR LÁSZLÓ: *A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya az új alkotmányban*. In: Nemzetközi jog az új alkotmányban. (Szerk.: BRAGYÓVA ANDRÁS) Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1997. 35–73. pp. Ugyanakkor egyesek szerint e megkülönböztetés másodlagos jelentőségű, pl. KOVÁCS PÉTER: *Jus gentium Ante Portas Vel Intra Muros*. In: Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára. Szent István T., Budapest, 2006. 251. p.

<sup>10</sup> Másról e szerveződéseknek hat fajtáját különböztettem meg, BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC, Budapest 2013. 251. p. Az uniós nemzetközi szerveződések problémájára ugyancsak I. BARTHA ILDIKÓ: *Az Európai Közösség és a tagállamok nemzetközi szerveződéskötési hatásköre az Európai Bíróság esetjogában*. PhD-értkezés, Miskolc, 2010.

<sup>11</sup> 32/2008. (III. 12.) AB határozat (EUN-megállapodás) ABH 2008, 334. (EUN-megállapodás: az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodás). L. még erre BLUTMAN 2013, 250–251. pp.

si hiány nem lépheti át a bruttó hazai termék 0,5 %-át, vagy az 1%-át, ha a tagállam államadósságának aránya - a bruttó hazai termékhez viszonyítva - 60%-nál jelentősen alacsonyabb. Az előírás betartását az ún. európai szemeszter (ellenőrzési eljárás) keretében ellenőrzik. Az államháztartási hiány korlátjára vonatkozó szabályt, valamint a kapcsolódó korrekciós mechanizmust, részévé kell tenni a legmagasabb szintű nemzeti jogszabálynak. Ennek elmaradása esetén, bármely szerződő fél az Európai Unió Bíróságához fordulhat. A Bíróság a GDP 0,1%-ig terjedő pénzbírságot róhat ki. A Paktum alapján a feleknek állampapír-kibocsátásukat előzetesen be kell jelenteniük a Tanácsnak és a Bizottságnak. A Paktum formalizálta a már korábban is működő euróvezeti csúcstalálkozót. A csúcstalálkozó tagjai az euróvezeti államok állam-, vagy kormányfői, a Bizottság elnöke, valamint a csúcstalálkozó elnöke.<sup>12</sup> A Paktum szinte kizárólag az euróvezeti államokkal szemben támaszt kötelezettségeket.

## II. Az Alaptörvény E) cikke és a Költségvetési Paktum

Mivel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezésére irányuló hatáskörében járt el, nem értelmezhetette magát a Paktumot. A feladata azon általános ismérvek meghatározása volt, amelyek alapján a Kormány (mint előterjesztő) és az Országgyűlés megállapíthassa, hogy valamely konkrét nemzetközi szerződés (ebben az esetben a Paktum) az Alaptörvény E) cikkének hatálya alá tartozik-e. Ezen általános ismérvek meghatározásánál nem hívta fel a 32/2008. AB határozatot, hanem a Lisszaboni Szerződés kihirdetéséről szóló törvény alkotmányossági felülvizsgálatáról szóló 143/2010. AB határozatra utalt vissza.<sup>13</sup>

Az Alkotmánybíróság a határozat IV/2. pontjában kifejtett több (részben pozitív, részben negatív) ismérvet, melyek irányadóak lehetnek egy nemzetközi szerződésnek az Alaptörvény E) cikke alá történő besorolásához (később ezeket rendszerezetebben tekintem át). Például, a szerződésnek Magyarország uniós tagállamként, más uniós tagállamokkal együtt legyen részese. A szerződés írja elő az Alaptörvényből eredő újabb hatáskörök közös, vagy uniós szintű gyakorlását; vagy az alapító szerződések végrehajtására, a végrehajtás felügyeletére, az alapító szerződésekkel nem következő új eszközöket vezessen be. Ugyanakkor nem szükséges, hogy a kérdéses szerződés az Unió alapító szerződésai egyikének minősüljön, sőt az sem, hogy a szerződés magát az uniós jog részének minősítse. Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy a szerződésből eredő kö-

<sup>12</sup> L. VÁRNAY ERNŐ: *Rabok vagyunk vagy szabadok? A tagállamok költségvetési és monetáris mozgástere az Európai Unióban.* Közjogi Szemle 2012/4. 7. p., VÖRÖS IMRE: *Lépések a szorosabb fiskális koordináció irányába az EU-ban.* Jogtudományi Közlöny, 2012/7-8. 311-312. pp.

<sup>13</sup> 143/2010. (VII.14.) AB határozat [Lisszaboni Szerződés] ABH 2010, 698. E határozat felhívásának legáltalább részben az lehetett az oka, hogy az értelmezésre irányuló indítvány kifejezetten erre utalt. Itt nem vizsgálok, hogy a 143/2010. AB határozat IV/2.2. pontja mennyiben van összhangban a 32/2008. AB határozatban kifejtett ismérvekkel, és azt sem, hogy a 143/2010. határozatra mennyiben vezethetőek vissza a most vizsgált AB határozat releváns megállapításai. Az világos, hogy a korábban e kérdésben alapvetőnek tekintett 32/2008. AB határozat és a 22/2012. AB határozat által felállított elhatároló ismérvek között jelentős különbség van, ami felfogható úgy, hogy a testület nem vette át a hatályon kívül került 32/2008. AB határozat megoldását és érvelését.

telezettségek lehetnek feltételesek is. (Jelen esetben a feltétel Magyarország csatlakozása az euróövezethez).

Úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja a korábbi gyakorlathoz képest legalább két vonatkozásban módosult. Egyrészt, az Alaptörvényből eredő hatáskörök gyakorlásának átengedése mellett megjelent az alapító szerződések végrehajtására, vagy a végrehajtás felügyeletére szolgáló új (az alapító szerződésekből nem következő) eszközök bevezetése, mint az E) cikk alá eső nemzetközi szerződés tárgya. Ez utóbbi esetben kérdéses lehet, hogy valamilyen újabb (materiális értelemben vett) hatáskör gyakorlásának átengedéséről van-e szó, így ez aligha tekinthető csak pontosításnak. Másrészt, az EUN-határozatban, az EUN-szerződés közönséges nemzetközi szerződésként kezelésében, lényeges szempont volt, hogy az Unió maga is nemzetközi szerződésnek tekintette azt. Az Alkotmánybíróság ettől eltér: amennyiben az Unió nemzetközi szerződésnek tekinti a megállapodást (tehát nem tekinti uniós jognak), attól még a kérdéses szerződés az E) cikkhez tartozhat.

Az Alaptörvény értelmezésére irányuló eljárás korlátai még megengedték azt, hogy az indítványban szereplő konkrét szerződés, a Paktum néhány olyan jellemzőjét, lényeges tulajdonságát kiemelje az Alkotmánybíróság, melyek iránymutatást adnak a besoroláshoz. Az Alkotmánybíróság különösen a következő ilyen jellemzőket emelte ki.<sup>14</sup> (i) A szerződésnek csak uniós tagállamok lehetnek a részesei, és a szerződő felek a szerződést az Unió tagállamaiként hozták létre. (ii) A Paktum rendelkezései a költségvetés vonatkozásában érintik az Országgyűlésnek az Alaptörvényben biztosított hatáskörét, (így a szerződés kötelező hatályának elismerése hatáskör-átruházást jelent). (iii) A szerződés a Parlament, a Tanács, a Bizottság elnöke, valamint a Bíróság számára új hatáskört hoz létre. (iv) A Paktum az EU-Szerződés, valamint az EUM-Szerződés egyes cikkeinek alkalmazási körét kiterjeszti.

Az Alkotmánybíróság tehát nem hagyott sok kétséget afelől, hogy maga az E) cikk alá tartozónak tekintené a Paktumot, amennyiben lenne hatásköre ennek megállapítására, annak ellenére, hogy az nem tartozik az Unió elsődleges jogához. A határozat nyomán, az Országgyűlésben benyújtott előterjesztés azt tartalmazza, hogy a Paktumot a képviselők kétharmadának szavazatával kell elfogadni, tehát azt az Alaptörvény E) cikk alá tartozónak tekinti.<sup>15</sup>

### *III. A Paktum hat jellemzője, mely az E) cikk hatálya alá történő besorolás ellen szól*

Úgy gondolom, a Paktum alkotmányos helyzete nem ennyire világos, ahogy az AB határozatból az következne. Érdemes számba venni az érveket, melyek kétségessé teszik a Paktum E) cikk alá történő besorolását.

(1) A Paktum nem „Magyarországnak az Európai Unióban tagállamként való részvétele” érdekében született, ahogy az E) cikk (2) bekezdés követelné. A Paktum elfogadása nem feltétele az uniós tagságnak, az nem kell az Unióban tagállamként való rész-

<sup>14</sup> L. a határozat IV/3. pontját.

<sup>15</sup> T/10220. sz. törvényjavaslat, 14–15. pp., forrás: <http://www.parlament.hu/irom39/10220/10220.pdf>.

vételhez. Vannak tagállamok, melyek egyszerűen kimaradhattak belőle (Egyesült Királyság, Csehország). Sőt hatálybalépésekor nem is az összes euróövezeti állam volt részese, bár a szerződés egy-két kivétellel csak az euróövezeti államokra tartalmaz kötelezettséget (tehát gyakorlatilag Magyarországot sem terheli kötelezettség).

(2) A Paktumban vállaltak nem szükségesek „az alapító szerződésben foglalt jogok és kötelezettségek teljesítéséhez”, ahogy az E cikk (2) bekezdés megkívánná. Kétségtelen, hogy a Paktum az euróövezeti államokkal szemben komoly kötelezettségeket támaszt, melyek betartása, betartásának kikényszerítése „elősegíti” az alapító szerződésekben foglalt általánosabb kötelezettségek és célok teljesítését. De a szerződésbeli kötelezettségek előírása önmagában nem szükséges az alapító szerződésekben foglaltak eléréséhez.

(3) A Paktumban foglalt kötelezettségek világosan nemzetközi jogi kötelezettségek, nem az uniós jogon alapulnak. A Paktumot létrehozó államok a szerződést kifejezetten egy egyszerű nemzetközi szerződésnek, és nem uniós jogi aktusnak tekintik [Paktum 3. cikk (1) bekezdés]. (Ezért kényszerült rá az Alkotmánybíróság annak rögzítésére, hogy egy uniós nemzetközi szerződés besorolásánál irreleváns az, hogy a szerződés nem minősíti magát az uniós jog részének.)

A Paktum ebből a szempontból lényegesen különbözik az Unió alapító szerződéseitől. Ez utóbbiak ugyanis az uniós jog részei (elsődleges uniós jog), míg a Paktum nem része az uniós jognak. Nagyjából hasonlóan működik, mint a schengeni egyezmények (1985 és 1990), mielőtt azokat az Amszterdami Szerződés (1997/1999) az uniós jogba integrálta volna. A résztvevő államok külön nemzetközi szerződést kötnek, nemzetközi jogi kötelezettségeket vállalnak, melynek célja az uniós célok elérésének elősegítése. Lényege, hogy az uniós jogon és az uniós döntéshozatali eljárásokon kívül mélyítik az együttműködést. (A Paktum 16. cikke előírja, hogy később a szerződést integrálják az Unió jogi kereteibe).

(4) A Paktum bizonyos hatásköröket biztosít egyes uniós intézményeknek, de ezek nem uniós hatáskörök. A szerződéses rendelkezések ugyanis nem módosítják az uniós hatásköröket. A Paktumot létrehozó államok, mint uniós tagállamok „használják” az uniós intézményeket, és azok egy nemzetközi szerződés (tehát a Paktum) alapján járnak el, de az uniós jogrend keretein kívül. [Ugyanígy, a Lisszaboni Szerződés óta (2007/2009), az Unió intézményei például az uniós jogrenden kívül járnak el az Európai Atomenergia Közösség (EURATOM) ügyeiben.]

(5) A Paktum nem terjeszti ki az Európai Unióról szóló szerződés, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés bizonyos cikkeinek alkalmazási körét. Az Alkotmánybíróság erre vonatkozó megállapítása (AB határozat IV/3. pont) nehezen értelmezhető. A Paktum nem módosít, nem növel uniós hatásköröket, így az alapító szerződések alkalmazási körét sem módosítja. A Paktum egyszerűen új (nemzetközi jogi) kötelezettségeket állapít meg (melyek mindazonáltal kapcsolódnak az uniós kötelezettségekhez), és ezek betartásának kikényszerítésére előírja bizonyos felügyeleti intézkedéseket.

(6) A Paktumot nem csak a szerződő felek, de az Európai Unió sem tekinti uniós jognak. Természetesen ettől még az Alkotmánybíróság tekintheti annak, azonban ez elmentésekhez vezet abban a tekintetben, hogy hol kell a szerződés hiteles szövegforrását keresni. Mivel az Unió nem tekinti uniós jognak a Paktumot, az nem jelent meg az

Unió Hivatalos Lapjában. Azonban az E) cikk hatálya alá tartozó szerződések a 72/2006. AB határozat értelmében *uniós jogként részei a belső jognak* (és nem a kihirdetésükről szóló jogszabályoknál fogva), így uniós jogszabályokként a szövegükre az Unió Hivatalos Lapjában megjelent, kihirdetett szöveg az irányadó. A Paktum szövegét a magyar jogalkalmazó az Unió közlönyéből nem, csak a Magyar Közlönyben megjelent, kihirdetésről szóló törvény szövege alapján ismerheti meg. De ez csak a Q) cikk hatálya alá nemzetközi szerződéseknél hiteles szövegforrás, mert csak azok lesznek *a kihirdetésről szóló jogszabálynál fogva a belső jog részei* [l. Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés].<sup>16</sup>

#### IV. Az Alkotmánybíróság új elhatároló ismérvei: néhány probléma

A Paktum nem módosít uniós hatásköröket. Ezért nem vonatkozna rá az EUIN-határozatban lefektetett azon elv, mely szerint *csak az uniós hatásköröket módosító nemzetközi szerződés* tartozik az E) cikk (2) és (4) bekezdés (korábban Alkotmány 2/A. §) hatálya alá. Az Alkotmánybíróság ezért eltért az EUIN-határozatban foglalt feltételektől. Kérdéses viszont az, hogy miképpen tért el ettől.

Az Alkotmánybíróság egyrészt megfogalmazta azon általános ismérveket, melyek alapján elkülönítendőek az Alaptörvény E) cikk és Q) cikk alá tartozó nemzetközi szerződések. Másrészt, megadott olyan, a Paktum jellegzetességeire tekintettel kialakított konkrét ismérveket, melyek az általános ismérveken alapulnak, és amelyek megkönnyítik a Paktum minősítését (a Paktumra szabott konkrét ismérvek).

##### 1. Az Alkotmánybíróság általános ismérvei az E) cikk hatálya alá eső szerződésekhez

Az AB határozat rendelkező részének 1. pontjában meghatározott formula a következő: az E) cikk hatálya alá tartozik „az olyan nemzetközi szerződés [...] amely az alapító szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek módosítására vagy kiegészítésére irányul, [...], feltéve, hogy a szerződés az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására irányul.”

E formulát általánosságánál fogva nehéz értelmezni. A Paktum uniós jogokat és kötelezettségeket nem módosít, tehát legfeljebb „kiegészít”. Milyen értelemben? Biztos, hogy új kötelezettségeket hoz létre, egyébként nem kötnének az államok szerződést. Az is biztos, hogy az így létrehozott nemzetközi kötelezettségek kapcsolódnak az uniós alapító szerződésekben megfogalmazott célokhoz, azok eléréséhez. Ebben az értelemben az uniós kötelezettségeket „kiegészítik” az uniós tagállamok egy csoportja által létrehozott nemzetközi szerződésekben foglalt kötelezettségek. Így viszont minden, az

<sup>16</sup> Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésére is figyelemmel, mely a magyar jogszabályokat sorolja fel, az E) cikk hatálya alá eső nemzetközi szerződés nem magyar jogszabály, de uniós jogként a belső jog része; az E) cikk hatálya alá nem eső nemzetközi szerződés nem magyar jogszabály és nem része a magyar jognak; az E) cikk hatálya alá nem eső nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabály, viszont magyar jogszabály, és a szerződéses tartalom ezáltal lesz a magyar jog része.

uniós tevékenységi területhez kapcsolódó nemzetközi szerződés az E) cikk alá esne, hiszen egyfajta értelemben mindegyikük kiegészíti az uniós tevékenységet. Ezt tette az EUN-megállapodás is (új kötelezettségeket hozott létre az uniós kötelezettségek mellett harmadik államokkal szemben), de ettől még korábban nem esett az Alkotmány 2/A. §-a [Alaptörvény E) cikke] alá.

Ezt az Alkotmánybíróság is láthatta, mert a formula tesz egy formális szűkítést: a kiegészítő kötelezettségeket tartalmazó szerződésnek az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására kell irányulnia. A szűkítés azonban nem valódi. *Minden uniós tevékenység az alapító szerződéseken nyugszik*, és egyben közös hatáskörgyakorlásra utal. Az EUN-megállapodás is a közös hatáskörgyakorlás része lenne ilyen értelemben (bár nem *további* hatáskörök gyakorlása), hiszen büntetőügyi együttműködést irányoz elő - többek között - Magyarország, mint uniós tagállam, és két nem uniós állam között.<sup>17</sup>

A *közös hatáskörgyakorlás* kitétel sem problémamentes. Az Európai Parlamentben, a Bizottságban és a Bíróságnál Magyarország nem közösen gyakorolja az átengedett hatásköröket. Ezen szupranacionális intézményekre Magyarország átruházott bizonyos hatásköröket a csatlakozással, és azok önállóan gyakorolják azt, (nem Magyarországgal közösen). Az átruházás után az intézmény jár el oly módon, hogy eljárását és döntését Magyarország nem változtathatja vagy akadályozhatja meg. Ez vonatkozik a Tanácsra is, amennyiben a döntéshozatalnak nem feltétele az egyhangúság (ekkor van csak Magyarországnak lehetősége egy döntés megakadályozására).

## 2. A Paktumra szabott, konkrét formula

Az Alkotmánybíróság a Paktumra tekintettel konkretizálta a fenti, absztrakt formulát (AB határozat, rendelkező rész 1. pont). Az Alaptörvényből eredő közös hatáskörgyakorlásra irányuló, uniós kötelezettségeket kiegészítő kötelezettségeket tartalmazó nemzetközi szerződésnek „minősülhet különösen az olyan nemzetközi szerződés, amelynek Magyarország az Európai Unió tagállamaként részese más tagállamokkal együtt, és a szerződés az alapító szerződésekben foglalt tárgyköröket szabályoz, vagy amelynek célja az alapító szerződések végrehajtása vagy ennek felügyelete.” Ez, a Paktumra vonatkozatható formula három ismérvet tartalmaz (*háromágú formula*), melyek mindegyike felvet kérdéseket.<sup>18</sup>

(1) *A nemzetközi szerződésben Magyarország részes fél legyen.* Az általános formula elvileg nem zárja ki az Unió által kötött, és a tagállamok által megerősítendő nemzetközi szerződéseket (pl. EUN-megállapodás) az E) cikk elvi hatályából. (Ezt az Alaptör-

<sup>17</sup> A „további” kitétel valószínűleg arra utal, hogy a szerződéssel az Alaptörvényből eredő újabb hatáskör kerül a közös hatáskörgyakorlás területére. Ezzel, azonban csak azon feltétel átfogalmazása jelenik meg, hogy az E) cikk alá eső nemzetközi szerződés uniós hatáskört módosít. Itt nem ez a helyzet, mert a Paktum ugyan korlátoz Alaptörvényből fakadó állami hatáskört (a részes államokkal szembeni költségvetési korlátozás), de ezzel nem az uniós hatáskörök bővülnek, ez nem az uniós hatáskörgyakorlás része lesz (a Paktum nem módosít uniós hatáskört).

<sup>18</sup> A három feltétel mellett ott áll az általános negatív feltétel, miszerint nem tartozik ide az a szerződés, mely nem közös hatáskörgyakorlásra irányul.



vény szövege sem zárja ki). A Paktumra szabott formula, már olyan nemzetközi szerződésekről szól, melyeknek az uniós tagállamok is részes felei [tehát ezen ismérv alapján az EUN-megállapodás kiesik az E) cikk hatálya alól, mert azt az Unió és két nem uniós állam kötötte].

Ugyanakkor ez az ismérv önmagában nem eléggé szűk. Nem zárja ki ugyanis azon nemzetközi szerződéseket, melyeket az Unió és a tagállamok közösen kötnek harmadik államokkal (az ún. *vegyes szerződések*).<sup>19</sup> Pusztán ez alapján, például az Unió és annak tagállamai, valamint Jordánia között megkötött euromediterrán légiközlekedési megállapodás is az Alaptörvény E) cikke alá tartozna (Magyarország részese, az alapító szerződésekben foglalt tárgykörre – annak végrehajtására – vonatkozik, célja az alapító szerződések végrehajtása).<sup>20</sup> Mivel számtalan olyan uniós vegyes szerződés létezik, melynek Magyarország, mint uniós tagállam az Unióval mellett külön is részese, és az is bizonyos, hogy ezek aligha tartoznak az E) cikk hatálya alá, ezért szükséges a további szűkítő ismérvek számba vétele.

(2) *A nemzetközi szerződés az alapító szerződések végrehajtására irányuljon.* Az előző ismérvhez képest ez az ismérv nem jelent érdemi szűkítést. Amennyiben egy tagállamok által kötött nemzetközi szerződés az alapító szerződések tárgykörébe esik, akkor már e szerződések végrehajtásának is tekinthető. (Legalábbis nem mutatkozik világos ismérv, hogy egy, az alapító szerződések tárgykörébe tartozó, a tagállamok által kötött nemzetközi szerződés mikor hajtja végre az alapító szerződéseket, és mikor nem).

Az Unió részvételével kötött vegyes szerződéseknél, pedig kifejezetten az alapító szerződések végrehajtásáról van szó. Mivel minden ilyen uniós szerződés szükségszerűen érint alapító szerződésben foglalt tárgykört, így az alapító szerződések végrehajtásának tekinthető. Mindebből következően, hogy pusztán a „végrehajtás” ismérve nem szűkíti le megfelelően az E) cikk alá sorolható nemzetközi szerződések körét.

A „végrehajtás” ismérve nincs összhangban az AB határozat rendelkező rész 2. pontjában foglalt általános, negatív ismérvvel sem: ti. egy nemzetközi szerződés nem esik az E) cikk hatálya alá, ha „a szerződés nem eredményezné újabb, az Alaptörvényből eredő hatásköröknek az Európai Unió intézményeivel vagy más tagállamokkal való közös gyakorlását.” Ugyanis az alapító szerződések végrehajtása fogalmilag az alapító szerződésekben biztosított uniós hatáskörök keretein belüli rendelkezésekre utalhat, tehát eleve nem járhat újabb hatáskörök gyakorlásának átengedésével Magyarország részéről. A Paktum azon szabálya, hogy a szezonális hatások kiszűrése utáni strukturális államháztartási hiány nem lépheti át a bruttó hazai termék 0,5 %-át, vagy az alapító szerződés végrehajtása, és akkor a közös hatáskör-gyakorlásra már korábban átengedett hatáskörök keretein belül marad, vagy új hatáskör átengedésével jár, de akkor a rendelkezés már nem az alapító szerződések végrehajtását jelenti [és így hiányzik egy ismérv az E) cikk alá soroláshoz].

<sup>19</sup> A vegyes szerződések létre kifejezetten utal pl. az EUM-Szerződés 207. cikk (3) bekezdése (közös kereskedelempolitika). Vegyes szerződésekre akkor van szükség, ha e szerződések tárgya részben uniós hatáskörben van, másik részben tagállami hatáskörben maradt, tehát csak közösen lehet nemzetközi kötelezettséget vállalni. L. pl. GOMBOS KATALIN: *Bírói jogvédelem az Európai Unióban – Lisszabon után.* CompLex, Budapest, 2011. 54. p.

<sup>20</sup> Hivatalos Lap L 334, 2012. 12. 6., 3. p.

(3) *A nemzetközi szerződés az alapító szerződések végrehajtásának felügyeletére irányuljon.* A további szűkítésre (igaz vagyalagosan), de több helyen utal az AB határozat. A Paktumra vonatkozatható háromágú formula úgy szűkíthető tovább érdemben, hogy a nemzetközi szerződés nem egyszerűen az alapító szerződésekben foglaltak végrehajtását jelenti, hanem *a végrehajtás felügyeletére új eszközt vezet be.*<sup>21</sup> Ezt így már nem a rendelkező rész, hanem az indokolás tartalmazza (AB határozat IV/2. pont).

Mit jelenthet a „végrehajtás felügyeletére” vonatkozó megfogalmazás? A felügyelet aligha határozható meg jól általában, de feltételezésem szerint a következőket jelentheti: (i) valamely kötelezettség betartásának ellenőrzése; (ii) a kötelezettségszegés megállapítása; (iii) a kötelezettségszegés következtében jóvátétel és/vagy büntetés megállapítása. Az „eszköz”, pedig mindezekre nézve vagy új (felügyeleti) hatáskör biztosítása létező szervnek létező eljárásban; vagy új hatáskör biztosítása létező szervnek új eljárásban; vagy új szerv létrehozása. Mindebből látszik, hogy a „végrehajtás felügyelete” ismerv egy nemzetközi szerződés, a jelen esetben a Paktum, szervezeti-eljárási szabályaira utal. (Ezzel szemben, a „végrehajtás” ismervére feltehetően azért volt szüksége az Alkotmánybíróságnak, mert ez utalna a nemzetközi szerződésben megfogalmazott materiális tagállami kötelezettségekre).

A „végrehajtás felügyelete” ismerv, és az AB határozat rendelkező rész 2. pontjában foglalt általános, negatív ismerv (1. előző pont) viszonya ugyan szorosabb vizsgálatot igényelne, de a két ismerv összeegyeztethetőnek tűnik. Valószínű, egy nemzetközi szerződésben lehet úgy új eszközöket előírni az alapító szerződések végrehajtásának felügyeletére, hogy ezzel új, az Alaptörvényből fakadó hatáskörök gyakorlásának átengedése történik. [Ez is mutatja, hogy a „végrehajtás” ismervével szemben, a „végrehajtás felügyeletére” vonatkozó -szervezeti-eljárási jellegű - ismerv alkalmas lehet az E) cikk alá eső szerződések lehetséges körének valódi szűkítésére].

Ennél az ismervnél azonban két zavaró probléma adódik. Egyrészt, a Paktumban foglalt szervezeti-eljárási eszközök nem az alapító szerződésben foglalt kötelezettségek betartásának ellenőrzésére valók, hanem a Paktumban foglalt kötelezettségek betartásának felügyeletére. Amennyiben például azon kötelezettség, hogy a szezonális hatások kiszűrése utáni strukturális államháztartási hiány nem lépheti át a bruttó hazai termék 0,5 %-át, nem az alapító szerződéseket hajtja végre, akkor az ennek kikényszerítésére alkalmazott felügyeleti eszközök sem uniós (alapító szerződésekben foglalt) kötelezettség kikényszerítését jelentik (hiányzik egy feltétel, így az uniós közös hatáskörgyakorlás kérdése sem merül fel). Ez csak akkor áll fenn, ha a 0,5%-os szabály az alapító szerződéseket hajtja végre. Ekkor viszont nem a 0,5%-os kötelezettség elfogadása képezi az Alaptörvényből fakadó hatáskör átengedését uniós hatáskör-gyakorlás céljából (ahogy az AB határozat IV/3. pontja erre utal), hanem az ezen kötelezettség betartását kikényszerítő szervezeti-eljárási rendelkezések.

A másik zavaró probléma az AB határozat azon megállapítása, mely szerint az új eszközök bevezetése azért szükséges, mert „az alapító szerződéseken nyugvó végrehajtási intézkedések (másodlagos jogi aktusok elfogadása) már nem elégségesek, és ezért a végrehajtást szolgáló eszközök kiegészítésére, vagy új eszközökre jelentkezik igény” (AB határozat IV/2. pont). Az AB határozat megállapításából az következne, hogy min-

<sup>21</sup> Ez alatt értem a meglévő eszközök kiegészítését is, 1. AB határozat IV/2. pont.

den ilyen esetben az uniós hatáskörökön kívüli intézkedésekről van szó. Ez azonban nem mindig van így. Nem arról van szó, hogy másodlagos uniós jogi aktusok ne lennének elégségesek egyes kötelezettségek kikényszerítésére. Sok esetben az a probléma, hogy a tagállamok, nem tudnak nézetkülönbségeik miatt ilyen aktust elfogadni (pl. egyhangúság követelménye), így az államok egy csoportjának nemzetközi jogi eszközökkel kell saját magukra nézve külön szabályt elfogadni.

(4) *A nemzetközi szerződésnek az alapító szerződésekben foglalt tárgykört kell szabályoznia.* Ezen ismerv értelmezése azért nehéz, mert nem teljesen világos a viszony azon ismervvel, hogy a nemzetközi szerződésnek az alapító szerződések végrehajtására kell irányulnia. Azt gondolhatnánk, hogy amennyiben egy nemzetközi szerződés az alapító szerződésekben foglalt tárgykört szabályozza, akkor azt egyben (így vagy úgy) végre is hajtja. Másfelől, amennyiben egy nemzetközi szerződés az alapító szerződések egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szól, akkor egyben az alapító szerződések tárgykörét is szabályozza. A kérdés az, hogy egy nemzetközi szerződés szólhat-e úgy az alapító szerződések végrehajtásáról, hogy nem szabályozza az abban foglalt tárgyköröket. Vagy, egy nemzetközi szerződés szabályozhatja-e úgy az alapító szerződések valamely tárgykörét, hogy azt egyben nem hajtja végre.

Az AB határozat a két ismervet vagylagos feltételként kezeli: az Alaptörvény E) cikke alá eső szerződés vagy az alapító szerződésekben foglalt tárgykört szabályozza, vagy az alapító szerződésekben foglalt kötelezettség végrehajtásáról szól. Ez lehetne védhető álláspont is, de így túl tág a besorolás feltételrendszere. Az uniós tagállamok számos olyan nemzetközi szerződést kötnek, melyek az alapító szerződések tárgykörébe esnek.<sup>22</sup>

## V. Összefoglaló megjegyzések

Röviden összegzem az elhatárolással kapcsolatos problémákat. Nem látszik megteremthetőnek az összhang egyrészt az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében foglalt alkotmányi kitételek, másrészt az általános formula, valamint a Paktumra szabott konkrét, elhatárolást szolgáló formula között. [Pl. hogy illeszkedik azon alkotmányi ismerv az elhatároló formulákhoz, hogy az E) cikkhez tartozó nemzetközi szerződést az Unióban való részvétel érdekében kell megkötni.] Továbbá, az Alkotmánybíróság által felállított formulák bizonytalan tartalmúak, további erőteljes értelmezésre szorulnak. (Pl. mit jelent egy tárgykör szabályozása, vagy a kiegészítő kötelezettség, vagy az alapító szerződésen nyugvó végrehajtási rendelkezés, mikor végrehajtási egy rendelkezés, stb.) Úgy tűnik, hogy a határozatban megjelenő elhatároló ismérvek alapján - a fentiek miatt - a jövőben nem lehet majd biztonsággal, egyértelműen elhatárolni az Alaptörvény E) cikk és Q) cikk alá eső uniós nemzetközi szerződéseket. A bizonytalanságot jól tükrözi az, hogy

<sup>22</sup> Pl. a 2008. évi magyar-román szerződés a határon átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése tárgyában (ki-hirdetéséről a 2009. évi LXIII. tv. szól), amely többek között a vonatkozó uniós jogszabályokra figyelemmel - ha úgy tetszik uniós tárgykörben - született (l. preambulumban). Természetesen ebben az esetben a közös hatáskörnyakorlás megkérdőjelezhető.

az EUN-határozatban foglalt ismérvek alapján a Költségvetési Paktum az Alaptörvény Q) cikk hatálya alá tartozna, a 22/2012. AB határozat viszont világosan az E) cikk hatálya alá tartozónak tekinti. Ráadásul, a jelenlegi megoldásokkal nem kezelhető az uniós vegyes nemzetközi szerződések besorolása, melyeket részben uniós, részben tagállami hatáskörben kötnek (l. a fenti utalásokat).

Az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) cikkének értelmezése kapcsán az Alkotmánybíróságnak alkalma lett volna, hogy határozott, világos elhatároló ismérvszert nyújtson az uniós nemzetközi szerződések elhatárolásához, minősítéséhez az Alaptörvény E) cikk és Q) cikk viszonyában. Azonban a 22/2012. AB határozatban megadott ismérvek nem adnak biztos iránymutatást a jövőbeni elhatárolásokhoz. A III. és IV. pontokban foglaltak azt a következtetést támasztják alá, hogy az Alkotmánybíróságnak egyszerűen megerősítenie, alkalmaznia és kibontania kellett volna a 32/2008. AB határozatban (EUN-határozat) felállított kettős feltételt, mely alapján a Paktum közönséges nemzetközi szerződésként az Alaptörvény Q) cikk hatálya alá esne.