

## Visszatérés a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozásához

A Jog – Állam – Politika 2012 márciusi számában megjelent, „A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása” című tanulmányomban,<sup>[1]</sup> az akkor rendelkezésemre álló információk alapján, az alábbi gondolatokat fogalmaztam meg a nemzetközi szerződések előzetes normakontrollját illetően:

„Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény által a testület feladat- és hatáskörébe utalt eljárások közül több közvetlenül kapcsolódik a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának megteremtéséhez. Az első ilyen eljárás a nemzetközi szerződés egyes rendelkezéseinek előzetes normakontrollja, melyre a megállapodás kötelező hatályának elismerése előtt nyílik lehetőség. [...] Ám az előzetes normakontroll nem terjed ki a belső jog részévé tenni kívánt összes nemzetközi szerződésre. Az alkotmánybírósági törvény értelmében az eljárásnak több lényeges korlátja van: csak a köztársasági elnök, a kormány vagy az országgyűlési képviselők egynegyede kezdeményezheti, csak a nemzetközi szerződés egyes rendelkezéseinek vizsgálatára terjedhet ki, csak a törvényben kihirdetni kívánt szerződésekre, illetve csak a kötelező hatály köztársasági elnök általi elismerése esetén alkalmazható. Az új törvénnyel hatályon kívül helyezett, többször módosított 1989. évi XXXII. törvényhez képest mégis rugalmasabbá vált az előzetes normakontroll intézménye, hiszen korábban nem az országgyűlési képviselők egynegyede, hanem maga az Országgyűlés kezdeményezhette az eljárást. (Remélhetőleg ez a rugalmasság – a nemzetközi szerződések értelmezéséhez és értékeléséhez megkívánt sajátos szaktudás fényében – nem bizonyul majd kontraproduktívnak.) [...] E könnyítés ellenére hiányosságként értékelhető, hogy mindazon megállapodások, melyek kormányrendeletben kerülnek kihirdetésre vagy kötelező hatályukat a kormányfő vagy a külpolitikáért felelős miniszter ismeri el, kívül esnek az előzetes normakontroll által lehetővé tett vizsgálat körén.

[\*] A Jog – Állam – Politika IV. évfolyamának 1. számában közzeltük Sulyok Gábor „A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása” című tanulmányát. A szerző a folyóirat szerkesztőségének jelezte, hogy pontosítani kívánja publikációját. A szerző kérésének ezúton teszünk eleget.

[1] Sulyok Gábor (2012): A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. In: *Jog – Állam – Politika*, IV. évf. 1. szám, 17–60.

Érdekes diszkrepancia figyelhető meg a 2005. évi L. törvény és a 2011. évi CLI. törvény között és a két törvényen belül. Az előbbi szerint a köztársasági elnök a kötelező hatály elismeréséről szóló okirat kiállítását megelőzően kezdeményezheti a »nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése« előzetes normakontrollját, melyet az alkotmánybírósági törvénnyel összhangban tehet meg. Ez utóbbi törvény azonban csak a »nemzetközi szerződés egyes rendelkezései« kapcsán engedi meg a vizsgálatot és a jogkövetkezmények alkalmazását, noha más helyütt általánosságban is említi a »nemzetközi szerződés« előzetes normakontrollját.<sup>[2]</sup>

Jóllehet az idézett gondolatok megfogalmazása idején szilárdan meg voltam győződve azok helyességéről, a gyakorlat már a tanulmány megjelenésének idejére felülírta és okafogyottá tette a kritikai észrevételek némelyikét. Két nappal Magyarország Alaptörvénye és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény tervezett hatálybalépése előtt, az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény egy eldugott rendelkezése jelentős mértékben módosította az alig egy hónappal korábban elfogadott alkotmánybírósági törvény – témánk szempontjából kiemelten fontos – 23. § (4) bekezdését. A paragrafus teljes eredeti szövege szerint:

- „(1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdéseiben meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.
- (2) Az indítvány alapján az elnök gondoskodik az ügy törvényi határidő betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről.
- (3) Az Alkotmánybíróság (1) bekezdésben megjelölt hatásköre kiterjed a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára.
- (4) Nemzetközi szerződés kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az országgyűlési képviselők egynegyede kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát.”<sup>[3]</sup>

[2] Uo. 34–35. (Lábjegyzetek mellőzve.)

[3] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 23. §. (Magyar Közlöny, 2011/136. szám (2011. november 21.), 32722.)

A (4) bekezdés módosított formában hatályba lépett szövege szerint:

„(4) A nemzetközi szerződés kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a köztársasági elnök, illetve ha a nemzetközi szerződést kormányrendelet hirdeti ki, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően a Kormány kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát.”<sup>[4]</sup>

E módosítás fényében nyilvánvaló, hogy a korábban megfogalmazott kritikai észrevételek és következtetések felülvizsgálatra és pontosításra szorulnak. Mindezekelőtt látható, hogy az utolsó pillanatban végrehajtott változtatás egyértelműen rögzítette a kormányrendeletben kihirdetésre kerülő nemzetközi szerződések előzetes normakontrolljának lehetőségét, mely kétségkívül pozitív és öröndetes lépésként értékelendő. Ily módon az eljárás a magyar jogrendszerbe beépíteni kívánt valamennyi nemzetközi szerződés esetében nyitva áll. Esztétikai kifogásként mindössze az róható fel, hogy a (4) bekezdés új szövegének beiktatásával sérült a 23. § (1), (3) és (4) bekezdése között addig fennálló harmónia. Az (1) bekezdés az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvények meghatározott rendelkezéseinek előzetes normakontrolljára biztosít lehetőséget, a (3) bekezdés pedig ezt a hatáskört terjeszti ki a nemzetközi szerződések egyes rendelkezéseire. Egyik bekezdés sem utal kifejezetten a kormányrendeletekre, és eredetileg a (3) bekezdést sem lehetett úgy értelmezni, mint amely implicit módon magában foglalja a kormányrendeletben kihirdetésre kerülő nemzetközi szerződéseket. Ha ezeket is magában foglalta volna, a (4) bekezdés módosítására aligha ebben a formában kerül sor.

Különös anomália fedezhető fel továbbá az indítványozók kapcsán, melyek köre – az érintett előírások értelmezésének függvényében – kétféleképpen határozható meg. Ha az alkotmánybírósági törvény 23. § (3) és (4) bekezdését *lex specialis*nak tekintjük az (1) bekezdésben (és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontjában)<sup>[5]</sup> foglalt *lex generalis*hoz képest, akkor az értelmezés logikai szabályai miatt arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a hatályos szöveg alapján csak a köztársasági elnök és a kormány kezdeményezheti az eljárást, az országgyűlési képviselők egynegyedétől ezt a lehetőséget a módosítás megvonta. Ezzel az indítványozók száma mind az új alkotmánybírósági törvény eredeti

[4] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 23. § (4) bekezdés. Módosította: 2011. évi CCI. törvény egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról, 421. § (2) bekezdés. Magyar Közlöny, 2011/165. szám (2011. december 30.), 40944. Kezdetben a törvényjavaslat ezt a változtatást még nem tartalmazta, a későbbiekben született döntés a szövegbe foglalásáról. T/5001. számú törvényjavaslat egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról, 283. §.

[5] Magyarország Alaptörvénye, 24. cikk (2) bekezdés a) pont: „[Az Alkotmánybíróság] az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket”. (Magyar Közlöny, 2011/43. szám (2011. április 25.), 10656.)

szövegéhez, mind a korábbi alkotmánybírósági törvényhez képest csökkenne.<sup>[6]</sup> (Ez esetben az előzetes normakontroll általános leírásánál használt „törvény” kifejezés nem foglalja magában a nemzetközi szerződést kihirdető törvényeket.)

Ha azonban a (3) és (4) bekezdésre nem *lex specialis*ként tekintünk, és abból indulunk ki, hogy a (3) bekezdés nem csak a testület (1) bekezdésben foglalt „hatáskörére”, hanem az ott közvetve említett indítványozókra is utal, akkor az eljárást az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a kormány kezdeményezheti: az Országgyűlés az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése,<sup>[7]</sup> a köztársasági elnök az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése<sup>[8]</sup> és az alkotmánybírósági törvény 23. § (1) és (4) bekezdése, míg a kormány a törvény 23. § (4) bekezdése alapján fordulhat az Alkotmánybírósághoz. Ezzel az indítványozók száma lényegében megegyezne a korábbi alkotmánybírósági törvényben foglaltakkal, még ha a respektív mozgásterük, mint látni fogjuk, különbözik is a régi szabályozáshoz képest. Eme értelmezés tükrében az országgyűlési képviselők egynegyedének külön biztosított indítványozási jog valóban mellőzhetőnek tűnik. (Ez esetben az előzetes normakontroll általános leírásánál használt „törvény” kifejezés magában foglalja a nemzetközi szerződést kihirdető törvényeket is.)

Jobban meggondolva, ez az értelmezési anomália már a 23. § eredeti szövegét is áthatotta, de igazán az országgyűlési képviselők egynegyedének törlését eredményező módosítás nyomán vált nyilvánvalóvá. Megítélésem szerint egyértelműen az első értelmezés a helytálló, de semmi nem zárja ki, hogy a törvény sietős megalkotása és módosítása során a jogalkotó a második helyen vázolt, tágabb tartalmat próbálta szavakba önteni.

Bármelyik értelmezést tekintjük irányadónak, az indítványozók mozgásterére szemlátomást átfedésben van egymással. Ha a nemzetközi szerződések előzetes normakontrollját csak a köztársasági elnök és a kormány indítványozhatja, akkor a törvényben kihirdetésre kerülő nemzetközi szerződések a köztársasági elnök, a kormányrendeletben kihirdetésre kerülő olyan nemzetközi szerződések, melyek kötelező hatályát a köztársasági elnök ismeri el, a köztársasági elnök és a kormány, míg a kormányrendeletben kihirdetésre kerülő

[6] 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 36. § (1) bekezdés: „Az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány nemzetközi szerződés megerősítése előtt kérheti a nemzetközi szerződés aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát.” Eredeti szövege kihirdetve: Magyar Közlöny, 1989/77. szám (1989. október 30.), 1283. Technikailag a régi szabályozás szintén a *lex generalis/lex specialis* megoldást alkalmazta. Uo. 1. § a) pont, 21. § (1) bekezdés, 36. §.

[7] Magyarország Alaptörvénye, 6. cikk (2) bekezdés: „Az Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Az Országgyűlés az indítványról a zárószavazást követően határoz. Az indítvány elfogadása esetén az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak.”

[8] Uo. 6. cikk (4) bekezdés: „Ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és a (2) bekezdés szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.”

olyan nemzetközi szerződések, melyek kötelező hatályát nem a köztársasági elnök ismeri el, a kormány kérelme nyomán képezhetik előzetes normakontroll tárgyát.<sup>[9]</sup> (Megjegyzendő, hogy még itt is felfedezhetünk egy értelmezési „leágazást”. Elképzelhető, hogy a köztársasági elnök és a kormány indítványozási joga mégsem párhuzamos, és az előbbi csak a törvényben, míg az utóbbi csak a kormányrendeletben kihirdetett szerződések vizsgálatát kérheti. Ezt a tágabb jogszabályi környezet többé-kevésbé meggyőzően cáfolja, ezért bővebben nem kívánok vele foglalkozni.)

Ha azonban az eljárást az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a kormány kezdeményezheti, a törvényben kihirdetésre kerülő nemzetközi szerződések az Országgyűlés és a köztársasági elnök, a kormányrendeletben kihirdetésre kerülő olyan szerződések, melyek kötelező hatályát a köztársasági elnök ismeri el, a köztársasági elnök és a kormány, míg a kormányrendeletben kihirdetésre kerülő olyan nemzetközi szerződések, melyek kötelező hatályát nem a köztársasági elnök ismeri el, a kormány kérelme nyomán képezhetik előzetes normakontroll tárgyát. Ez esetben az Országgyűlés a törvényjavaslatról tartott zárószavazás előtt tett indítvány alapján, a zárószavazást követően meghozott döntésével, míg a köztársasági elnök – országgyűlési indítvány hiányában – a törvény elfogadását követően, a kötelező hatály általa történő elismerését megelőzően fordulhat az Alkotmánybírósághoz. (Az Országgyűlés és a köztársasági elnök indítványozási joga tehát nem párhuzamos: bár a tárgyak megegyezik, a gyakorlásuk időben elválik egymástól.) Fontos sajátossága továbbá a hatályos szabályozás illetően értelmezésének, hogy a kormány már csak közvetett hatást gyakorolhat a törvényben kihirdetésre kerülő nemzetközi szerződések előzetes normakontrolljára: közvetlenül nem kérelmezheti az eljárást, erre legfeljebb az Országgyűlésnek tehet javaslatot. Ennek elfogadása – megfelelő parlamenti többség birtokában – persze aligha lehet kérdéses.

Tanulmányomban az országgyűlési képviselők egynegyede számára eredetileg biztosított indítványozási jog kapcsán abbéli reményemet fejeztem ki, hogy ez a „rugalmasság” nem bizonyul majd kontraproduktívnak, lévén a korábbi szabályozásban még maga az Országgyűlés kezdeményezhette az eljárást. Ezt

[9] A kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi szerződések kötelező hatálya köztársasági elnök általi elismerésének lehetősége a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló törvény számos előírásából kiolvasható. Érdekes, hogy ez a törvény kizárólag a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontrollt illetően tartalmaz részletes szabályokat. 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 8. § (3) bekezdés: „Ha a köztársasági elnök a (2) bekezdés szerinti okirat kiállítását megelőzően – az Alkotmánybíróságról szóló törvény szerint – kezdeményezi az Alkotmánybíróságnál az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát, akkor a (2) bekezdés szerinti okiratot az Alkotmánybíróság – a nemzetközi szerződés alaptörvényellenességét meg nem állapító – határozatának kézhezvételétől számított öt napon belül, illetve ha a nemzetközi szerződést törvény hirdeti ki, annak aláírásával egyidejűleg állítja ki.” Eredeti szövege kihirdetve: Magyar Közlöny, 2005/80. szám (2005. június 16.), 3825. Módosította: 2011. évi CCI. törvény egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról, 270. § (11) bekezdés.

a nézetet módfelett nehéz újraértékelni, hiszen pillanatnyilag azt sem tudhatjuk biztosan, hogy a jogalkotó voltaképpen kinek kívánta biztosítani az indítványozás jogát. Ha a nemzetközi szerződések előzetes normakontrollját csak a köztársasági elnök és a kormány kezdeményezheti, a módosítás teljes egészében megszüntetné az Országgyűlés e téren betöltött szerepét, vagyis egyik végletből a másikba esne. Ha azonban az eljárást az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a kormány kezdeményezheti, az indítványozásra jogosultak köre, mint már elhangzott, megegyezne a korábbi alkotmánybírói törvényben foglaltakkal. Több okból kifolyólag, számomra a régi szabályozás optimálisnak tűnt – még annak tudatában is, hogy a nemzetközi szerződések előzetes normakontrolljánál valóban szükséges és indokolt az indítványozásra jogosultak körének ésszerű, szakmai megfontolásokat szem előtt tartó korlátozása.

Részben helytálló maradt ellenben az a kritikai észrevételem, mely a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló törvény és az új alkotmánybírói törvény szóhasználatára mutatott rá. Noha az alkotmánybírói törvény módosításával a 23. § (4) bekezdésének szövege immár egybecseng a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló törvény 8. § (3) bekezdésével, a kérdéses jogszabályban tetten érhető következetlenséget nem sikerült maradéktalanul felszámolni: változatlanul hol a „nemzetközi szerződés egyes rendelkezései”, hol a „nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése”, hol a „nemzetközi szerződés rendelkezése” vonatkozásában említi az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálatát és az esetleges jogkövetkezmények alkalmazását.<sup>[10]</sup>

Kockázatos, ám ellenállhatatlan intellektuális kihívást jelentett annak idején a megfeszített tempóban végzett jogalkotói munka eredményeként elfogadott, még hatályba nem lépett új szabályozás tudományos igényű vizsgálata. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint a jelen cikk megírásának szükségessége. Azzal a határozott szándékkal láttam hozzá korábbi gondolataim felülvizsgálatának, hogy világos, naprakész és helytálló képet festek az elemzés alá vont rendelkezésről, egyszerűen tudományosan megalapozott értékelését nyújtom a jogalkotó céljainak és tevékenységének. Őszinte meglepetésemre ez kivitelezhetetlen feladatnak bizonyult, mivel egyes alapvető kérdésekre egyelőre nem lehet biztos és megnyugtató választ találni. Legjobb tudásom szerint igyekeztem körvonalazni a különböző lehetőségeket, ám a keresett válaszokat a gyakorlat fogja megadni. Minden nehézség ellenére úgy vélem, hogy a fenti kiegészítéssel tartozom mindenkinek, aki megtisztelt vagy meg fog tisztelni tanulmányom elolvasásával, illetve a szakmai álláspontjának kialakítása során az ott leírt gondolatokat is hasznosítani kívánja. Végezetül ezúton szeretnék köszönetet mondani a Jog – Állam – Politika szerkesztőségének eme rendhagyó írás közléséért, és az elkészítése során megkeresett oktató és kutató Kollégáknak azért, hogy megosztották velem saját véleményüket.

[10] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróiságról, 23. § (3) és (4) bekezdés, 40. § (3) bekezdés.



•  
*Bortnyik Sándor: Grotteszk portré (1965, farost, olaj)*