

dc_1052_15

**A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogban:
fogalmi keretek**

Blutman László

MTA doktori értekezés

Szeged, 2015

Tartalom

1. Bevezetés	7
1.1. A téma	7
1.2. A probléma	7
1.3. Az értekezés perspektívája: a cél és a módszerek	8
1.4. Elhatárolások	10
1.5. A tárgyalás menete	11
1.6. Vegyes, előzetes megjegyzések	12
 2. A nemzetközi jogi klauzula az Alaptörvényben	 13
2.1. A nemzetközi jog a magyar jogrendszerben: alkotmányi alapok	13
2.2. A nemzetközi jogi klauzula: mi tartozik a nemzetközi joghoz?	16
2.2.1. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai	17
2.2.1.1. A nemzetközi szokásjog	18
2.2.1.2. A „civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek”	18
2.2.1.3. A nemzetközi jog általános elvei	22
2.2.1.4. A nemzetközi jog általános elveinek önálló élete: zavaros gyakorlat	23
2.2.1.5. Az általános nemzetközi szabályok megnevezései a nemzetközi gyakorlatban	25
2.2.1.6. Ugyanazon nemzetközi szabály többszörös pedigrével	27
2.2.1.7. A nemzetközi <i>ius cogens</i> : a besorolás problémái	28
2.2.1.8. Mi sorolható a nemzetközi jog „általánosan elismert szabályainak” alkotmányi fogalmába?	29
2.2.2. A nemzetközi jog más (nem általánosan elismert) szabályai	33
2.2.3. A nemzetközi normáknak nehezen megfeleltethető normatípusok	35
2.3. A nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítása	36
2.3.1. Az összhang biztosítása	36
2.3.2. Kinek az alkotmányi kötelezettsége az összhang biztosítása?	38
2.3.2.1. Az értelmezés egy lehetséges ismérve és a belőle következő tétel	39
2.3.2.2. A levezetett tétel kibontása és a lehetséges ellenérvek	40
2.4. A nemzetközi jog nem általánosan elismert szabályai: a „kihirdetés”, mint transzformációs aktus?	42
2.4.1. Mi a gond a nemzetközi szerződések „kihirdetésével”?	43
2.4.1.1. Szakítás a magyar közbírói hagyományokkal	43
2.4.1.2. Három aggályos koncepcióváltás	45
2.4.1.3. A kihirdetés három értelme	48

2.4.1 4. A nemzetközi szerződés és a „kihirdetés”	49
2.4.2. A nemzetközi szerződések „kihirdetése”: fogalmi zavarok a gyakorlatban	51
2.4.2.1. Tizenkét ellentmondásos tétel a magyar joggyakorlatból	51
2.4.2.2. A közzététel és kihirdetés: szétbogozhatatlan kapcsolat	53
2.4.2.3. Amikor a „kihirdető” jogszabály nem hirdeti ki a nemzetközi szerződést	54
2.4.2.4. Az 1954. évi 32. tvr.: a kihirdetés és beiktatás ellentéte	56
2.4.2.5. Transzformáció, inkorporáció, kihirdetés	58
2.4.3. A fogalmi váltás szükségessége	59
2.5. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak alkotmányi elfogadása	60
2.5.1. „Általános transzformáció”: egy zavarba ejtő elmélet	61
2.5.2. Hogy határolható el a nemzetközi jog és a magyar jog?	63
3. Normakapcsolatok, elsőbbség és jogforrási hierarchia	66
3.1. A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogrendszerben más jogszabályokra tekintettel: logikai keretek	66
3.1.1. Négy alkotmányjogilag elkülönülő, átfogó normacsoport	66
3.1.2. A normakapcsolatok formái	67
3.1.3. A négy normacsoport kapcsolata a magyar jogrendszerben: a rombuszmodell	69
3.1.4. A rombuszmodell: négy finomítás	70
3.1.4.1. A nemzetközi jogi és uniós normák kihirdetéséről szóló, átültető és végrehajtó belső jogszabályai	70
3.1.4.2. Az azonos normacsoporton belüli ellentétek	71
3.1.4.3. A kettős rombuszmodell és a normakonfliktusok becsatornázása bírósági eljárási formákba	72
3.1.4.4. A háromrétegű kettős rombuszmodell	72
3.1.5. Egy nemzetközi jogi norma normakapcsolatai	73
3.2. Az elsőbbség és a normakonfliktusok	74
3.2.1. Honnan tudjuk, hogy létezik egy normakonfliktus?	74
3.2.2. A normakonfliktusok elkerülésének technikái	75
3.3. Az elsőbbség a nemzetközi jog szemszögéből	78
3.3.1. Az elsőbbség a nemzetközi jog szemszögéből túldimenzionált probléma	78
3.3.2. Jogalkotásra irányuló nemzetközi jogi kötelezettség	80
3.3.3. A kontextuális (eseti) normakonfliktusok kérdése	82
3.3.4. Az elsőbbségre utalás a nemzetközi jogban: közvetett, esetleges és korlátozott	83
3.4. Az elsőbbség típusai és elhatárolása	85
3.4.1. Érvénytelenítő elsőbbség (felsőbbbbség)	86

3.4.2. Alkalmazási (vagy érvényesülési) elsőbbség	86
3.4.3. Értelmezési elsőbbség (egy norma, mint kötelező értelmezési támpont)	88
3.4.4. Elsőbbség: közbenső összegzés	89
3.5. A magyar jogforrási hierarchia és a nemzetközi jog	91
3.5.1. Fogalmi problémák	91
3.5.2. A nemzetközi jog a magyar jogrendszerben	93
3.5.3. A <i>pacta sunt servanda</i> elv szerepe alkotmányi szinten	95
3.5.4. A nemzetközi jog és az uniós jog viszonya a magyar jogrendszerben	97
3.5.5. Miért nincs gyakorlati jelentősége a jogforrási rangnak?	100
4. A nemzetközi jog joghatásai a magyar jogalkotás területén	102
4.1. Beiktatási (kihirdetési) kötelezettség	102
4.2. Végrehajtási kötelezettség jogalkotási eszközökkel	104
4.3. A nemzetközi joggal összhangban történő jogalkotás	106
5. A nemzetközi jog joghatásai a magyar alkotmánybíráskodás területén	109
5.1. A nemzetközi jog érvényesülésének feltételei	109
5.1.1. A joghatások hét metszéspontja	109
5.1.2. Distinkciók, melyeken a joghatások felmérése alapul	110
5.2. Első általános funkció: a nemzetközi jog, mint értelmezési támpont	114
5.2.1. A nemzetközi jog, mint kötelező értelmezési támpont	115
5.2.2. Nemzetközi jogi norma érvényesülési formái értelmezési támpontként	116
5.2.3. A nemzetközi jog határán: nemzetközi szervezet nem kötelező határozata, mint értelmezési támpont	118
5.2.4. A nemzetközi jog határán: nemzetközi bíróság ítélete, mint értelmezési támpont	120
5.3. Második általános funkció: a nemzetközi jog, mint alkotmányos mérce	122
5.3.1. A nemzetközi jogot alkotmányos mércévé transzformáló alkotmányi szabályok	123
5.3.2. Együttes joghatás az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével	124
5.3.3. Az alkotmány tartalmi kiegészítése	124
5.3.4. Érvényesülés más alkotmányos mércével szemben (normakonfliktus)	126
5.3.5. Összegzés: a nemzetközi jog, mint alkotmányos mérce	126
5.4. A nemzetközi jog funkciói egyes alkotmánybírósági eljárásokban: általános összefoglalás	127
5.5. A nemzetközi jog joghatásai egyes alkotmánybírósági eljárásokban	132

5.5.1. A joghatások rendszeres áttekintése egyes eljárásokban: módszertani problémák	132
5.5.2. A nemzetközi jogi normák lehetséges joghatásainak fő típusai	134
5.5.3. Az előzetes normakontroll: a szabályozás problémái	136
5.5.4. A nemzetközi jogszabály és a kihirdetéséről szóló jogszabály kapcsolata és joghatásaik viszonya	138
5.5.5. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata: a kvázi-monista szemlélet zárványa	142
5.5.6. A nemzetközi jog belső konfliktusai: amikor a dualista modell rosszul működik	144
5.5.7. Az Unió alapító szerződéseinek kezelése: amikor a dualista modell rosszul működik	147
5.5.8. Egyedi normakontroll bírói kezdeményezésre: két alapprobléma	147
5.5.8.1. Bírói kezdeményezés <i>versus</i> nemzetközi szerződésbe ütközés	148
5.5.8.2. Bírói kezdeményezés <i>versus</i> a <i>lex superior</i> elv alkalmazása	149
5.5.9. A nemzetközi jog kivételes érvényesülési formái: a nemzetközi <i>ius cogens</i>	151
5.5.10. A nemzetközi jog kivételes érvényesülési formái: a nemzetközi szokásjog	153
5.5.11. A nemzetközi jog kivételes érvényesülési formái: nem transzformált (ki nem hirdetett) nemzetközi jogi normák joghatásai	155
5.5.12. Nemzetközi jogi kötelezettségek megszűnésének joghatása	158
6. A nemzetközi jog joghatásai a magyar bírósági jogalkalmazás területén	160
6.1. A nemzetközi jogi normák joghatásai: alapok	160
6.1.1. A nemzetközi jogi normák joghatásainak alkotmányi alapjai a bíráskodásban	160
6.1.2. A nemzetközi jog joghatásainak felmérése: elsődleges distinkciók	160
6.2. A nemzetközi szerződések önvégrehajtó (<i>self-executing</i>) jellege	163
6.2.1. A <i>self-executing</i> jelleg értelme és a hagyományos fogalmi környezete	163
6.2.2. Hat homályos pont a <i>self-executing</i> jellegre vonatkozó megállapításoknál	164
6.2.3. A közvetlen alkalmazhatóság megállapításának ismérvei	168
6.2.4. Közvetlen alkalmazhatóság: a joggyakorlat zavarai	170
6.2.5. A közvetlen alkalmazhatóság jelentése: van-e közös nevező?	173
6.2.5.1. Alkalmazás: egy jogi norma alkalmazásának alapesetei	173
6.2.5.2. Az alkalmazhatóság közvetlensége	176
6.2.5.3. A közvetlen alkalmazhatóság mint önálló alkalmazhatóság?	177
6.2.5.4. Közbenső összegzés	181
6.3. A nemzetközi szerződések alkalmazhatósága a magyar jogrendszerben	182

6.3.1. Nemzetközi szerződéses norma önmagában és a kihirdetésről szóló jogszabály	182
6.3.2. Az absztrakt alkalmazhatóság általános vélelme	183
6.4. A nemzetközi jogi normák közvetlen joghatásai (közvetlen hatálya)	186
6.4.1. Vertikális és horizontális közvetlen joghatások	187
6.4.2. A nemzetközi jog általánosan elismert normái	188
6.4.3. A be nem iktatott nemzetközi szerződéses normák vertikális közvetlen hatálya	189
6.4.4. A kihirdetésről szóló jogszabályok sajátos tartalma, mint a közvetlen joghatás akadályai	192
6.4.5. Az alkalmazható nemzetközi normatartalom közvetlen joghatásainak azonosítása	193
6.4.5.1. Öt esetkör, amikor nemzetközi szerződéses normáknak közvetlen joghatást tulajdonítanak	194
6.4.5.2. Közvetlen joghatások: a bírói joggyakorlat jellemzői	196
6.4.5.3. Közvetlen joghatás a norma helyettesítő-kizáró funkciójában	198
6.5. A nemzetközi jogi normák közvetett joghatásának négy formája	199
6.5.1. A nemzetközi jogi normák közvetett (értelmező) joghatása	199
6.5.2. A nemzetközi jogi normák közvetett, egyszerű-kizáró joghatása	200
6.5.3. A nemzetközi jogi normák közvetett (más normát az értelmezésből kizáró) joghatása	202
6.5.4. A meg nem erősített nemzetközi jogi szerződés kivételes, „gyenge” közvetett hatálya	202
 7. Összefoglalás	 203
 Függelék (1): rövidítések jegyzéke	 207
Függelék (2): hivatkozott alkotmánybírói, bírósági határozatok	208
Irodalomjegyzék	215

Ceterum, ut in omni alio, ita etiam in Jure nostro,
multa sunt dubia, in quibus si quis erraverit,
miserum quidem, sed tamen sol[ut]um inde accipiet...

KÖVY SÁNDOR (1819)¹

A nyelvvel harcolunk. A nyelvvel harcban állunk.

LUDWIG WITTGENSTEIN²

1. Bevezetés

1.1. A téma

Az értekezés témája a nemzetközi jog és a magyar belső jog viszonya, a nemzetközi jogi normák érvényesülésének normatív-fogalmi keretei a magyar joggyakorlatban. A téma a nemzetközi jog, a magyar alkotmányjog és az Európai Unió jogának határvidékén helyezkedik el. A Magyarországra kötelező nemzetközi jogi normák belső jogban való érvényesülését - mint a legtöbb államban - közvetlenül vagy közvetve alkotmányos szabályozás határozza meg [Alaptörvény Q) cikk, 2012. január 1. előtt az Alkotmány 7 § (1) bekezdése], és a kapcsolódó alkotmányalatti szabályok írják körül. Az Európai Unió joga a magyar jogban érvényesülést kívánó külföldi eredetű jogi normák másik nagy csoportját képezi – ebben a tekintetben a nemzetközi joghoz hasonló elméleti és gyakorlati problémákat felvetve. Így az értekezés végig szem előtt tartja az uniós jog belső jogban való érvényesülésének kérdéseit is.

Az értekezés témája sokféleképpen megközelíthető, ezt a magyar szakirodalom is bizonyítja. A jelen értekezésben választott megközelítést az a felismerés határozta meg, hogy az elméletben alkalmazott fogalmi rendszer nem alkalmas azon problémák és jelenségek kellően differenciált leírására, melyeket a magyar jogban a nemzetközi jog érvényesülése felvet.

1.2. A probléma

A hagyományos doktrína tipikusan három szempont vizsgálatával írja le egy nemzetközi jogi szabály helyzetét a belső jogban. Ezek a következők:³ (i) a szabály része-e a belső jogrendszernek, [vö. Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés, második mondat]; (ii) a szabály

¹ Kb. "Egyébként, ahogy minden másban, így a mi jogunkban is sok a kétség, melyekben ha valaki tévútra jut, (milyen szerencsétlen), mégis egy magyarázatban aztán megnyugvást lel." KÖVY SÁNDOR: *Rationes rationis jurisprudentiae Hungaricae, seu responsio ad discussionem Szlemenitsianam et disquisitionem Gruszianam.* (Patakini) 1819. 183.

² WITTGENSTEIN, LUDWIG: *Észrevételek.* Atlantisz, Budapest 1995. 22.

³ Hasonlóan összegzi a hagyományos megközelítést VELU (1980) 294.

önvégrehajtó-e (*self-executing*), közvetlenül alkalmazható-e;⁴ (iii) rendelkezik-e elsőbbséggel más szabályokkal szemben.

Ez a megközelítés nem kielégítő, mert nem kellően differenciált. Ennek hiányát a következők jelzik. (i) Egy nemzetközi jogszabálynak lehet korlátozott joghatása a belső jogban akkor is, ha nem része annak (pl. a jogalkotó alkotmányi kötelezettsége annak kihirdetésére).⁵ (ii) A nemzetközi jogszabályok különböző típusai más feltételekkel, más joghatások kiváltására képesek a belső jogban. Eltérő lehet a joghatása egy nemzetközi szerződésnek vagy egy szokásjogi normának. (iii) A nemzetközi jogi szabályok más-más joghatást váltanak ki a joggyakorlat különböző területein, például az alkotmánybíráskodásban vagy a rendes bíráskodásban. (iv) A nemzetközi jogi szabályok más-más joghatást váltanak ki a joggyakorlat ugyanazon területén is, attól függően, hogy milyen eljárásban kerül sor a felhívásukra (pl. az alkotmánybíráskodásban a nemzetközi szerződésbe ütközéssel vagy alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárásban).

1.3. Az értekezés perspektívája: a cél és a módszerek

A fent körvonalazott problémán alapul az értekezés célja. A jelenleg szokásosan alkalmazott fogalmi rendszer problémáinak és ellentmondásainak feltárása, a fogalmak további javítása és csiszolása, valamint a mögöttük álló logikai összefüggések gazdagítása abból a célból, hogy lehetővé váljon egy olyan leírása a nemzetközi jog érvényesülésének, mely a szabályozást és a joggyakorlatot differenciáltabban és zártabb összefüggésrendszerben tükrözi. E cél megvalósításának sajátos akadályja, hogy a magyar alkotmányjog, a nemzetközi jog és az Európai Unió joga sok tekintetben eltérő fogalmakat használ a belső jogban való érvényesülés leírására. Egy koherensebb megközelítésnek az eltérő fogalmi rendszereket közös nevezőre kell hoznia.

Az értekezés célja behatárolja az alkalmazott módszereket. Mivel az elemzés perspektíváját a konkrét magyar szabályozás szövege, az arra épülő jogalkalmazói gyakorlat, és az azokra reflektáló tudományos értelmezések adják, ezért a központban a *nyelvi-logikai elemzés* áll.⁶ E megközelítés a joggyakorlat (pl. bírósági határozatok), a jogi közbeszéd, az ezeket értékelő tudományos álláspontok által használt terminusok, formulák, szövegrészletek fogalmi-logikai elemzéséből indul ki, és így tárja fel a problémákat, esetleges ellentmondásokat. Abból indul ki, hogy a jogdogmatika problémái részben a

⁴ Ehhez gyakran társul az a kérdés, hogy a szabály alkalmazható-e magánfelek között (horizontális hatály).

⁵ A 30/1998. AB határozatban erre utal az Alkotmánybíróság: „...önmagában az a körülmény, hogy egy nemzetközi megállapodás megfelelő transzformáció (inkorporáció) hiányában nem válik a belső jog részévé, nem feltétlenül jelenti minden esetben azt, hogy az illető megállapodás rendelkezéseit ne kellene a magyar jog alkalmazásában figyelembe venni.” 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI/3. pont.

⁶ E megközelítést máshol *szövegempirizmusnak* neveztem Blutman (2014a) 105.

terminus- és fogalomhasználat zavaraiiban gyökereznek, amelyeket előzetesen el kell hárítani (pl. a nemzetközi szerződések „közvetlen alkalmazhatósága”).

E megközelítés gyanúval viseltetik a merész következtetéseken alapuló, vagy deduktívan levezetett, vagy egyszerűen intuitíve megfogalmazott általános megállapítások iránt, melyet a jogról, joggyakorlatról tesznek. Ehelyett *a joggyakorlat jogszövegeinek elemzésével elmélyíti az analízist*, és igyekszik sokrétűen árnyalt képet adni a valós folyamatokról. Ami a kémikusnak a különböző anyagokkal megtöltött kémcsövek sorozata, az a jogi elemzésben a joggyakorlat terminusai, nyelvi formulái és szövegrészletei.⁷ Itt a vizsgált szavak és kifejezések szemantikai tartalma, a tételezett lehetséges joghelyzetek összefüggései, a jogalkalmazói (bírói) és az azokat értelmező tudományos megállapítások, a feltáruló logikai összefüggések rendszere a megállapítások (következtetések) elsődleges alapjaként jön figyelembe. A jogi elemzésnek körülbelül ez az a módszere, melyet Kövy Sándor sárospataki professzor már kétszáz éve a „*positivum philosophiája*” kifejezéssel jelölt.⁸

E kiindulópont erőteljesen korlátozza a téma gyakran alkalmazott megközelítéseit.

(1) Nem tűzök ki absztrakt, elméleti kiindulópontokat. Sokat tárgyalt elméletek vannak arra nézve, hogy a nemzetközi jog milyen módon érvényesülhet leghatékonyabban a belső jogokban (pl. monizmus, dualizmus). Ezen elméletekkel nem foglalkozom.⁹ A magyar jogirodalomban is többen, részletesen tárgyalták ezeket.¹⁰ Jelen esetben számomra a konkrét magyar jogi szabályozás az érdekes.

(2) Kerülöm a nemzetközi összehasonlításokat, mert eltérítenének az értekezés kitűzött céljától. Hálás téma lehet annak kutatása, hogy egyes államokban milyen módon érvényesül a nemzetközi jog, és milyen hasonlóságok és eltérések észlelhetőek a magyar gyakorlattal összevetve. Ez más perspektíva, nem a jelen értekezése. Bár a jogalkotás számára érveket bizonyos esetekben szolgáltathatnak, de az ilyen összevetések tapasztalatom szerint nem mindig gyümölcsözőek, könnyen öncélúakká válhatnak, és a gyakorlati problémák megoldásában nem sok szerepük van. A jelen értekezés a konkrét magyar szabályozásból és joggyakorlatból indul ki, azt adottnak veszi, és ezt tekinti az elemzés alapjának (de egy-egy részkérdésnél utalok külföldi megoldásokra is).

(3) Nem célom a kérdéskör rendszeres történeti áttekintése; legyen szó a magyar vagy a nemzetközi gyakorlatról. Bármilyen visszatekintés csak esetleges és részleges lehet (pl. a

⁷ A módszer elméleti megalapozása: BLUTMAN (2014a) 105-125.; Blutman (2014b) 10-51.

⁸ KÖVY (1818) 125.

⁹ Kovács szerint a dualizmus/monizmus vita „másodlagos fontosságú különbözőségek túldimenzionálása”, KOVÁCS (2006) 251.; hasonlóan Dupuy (1995) 326.

¹⁰ BODNÁR (1987) 15-87, MOLNÁR (2013) 24-55.

nemzetközi szerződések kihirdetésénél), és arra szolgál, hogy a mai gyakorlatra nézve érvényes következtetések levonásához hozzásegítsen.

Szándékaim szerint ez a megközelítés elvezet oda, hogy újabb logikai összefüggések feltárásával a különböző joghelyzeteket egy egységesebb fogalmi-logikai rendszerben értékelhessem.

1.4. Elhatárolások

A magyar nemzetközi jogi szakirodalomban több szerző foglalkozott átfogóan a nemzetközi jog és a belső jog kapcsolatával. E munkák témája kisebb-nagyobb mértékben átfedi a jelen értekezés témáját. Ezért indokolt rövid elhatárolásokat tenni.¹¹

(1) *Flachbart Ernő tanulmánya* (Flachbart 1954), tudtommal az első mű a magyar jogirodalomban, mely kifejezetten a nemzetközi jog és belső jog viszonyával foglalkozott. A szerző összefoglalja a különböző monista, dualista és köztes elméleti irányzatok tételeit, elméleti összefüggéseit, némi történeti visszatekintéssel. E kérdések alapvetően kívül esnek az értekezésemre.

(2) *Nagy Károly tanulmánya* (Nagy 1977) a nemzetközi jog és belső jog viszonyának általános elméleti kérdéseit tárgyalta (jog-e a nemzetközi jog, egy jogrendszerbe tartozik-e a nemzetközi és belső jog, és a kettő közötti konfliktus feloldásának megközelítései a korabeli elméleti felfogások alapján). Értekezésemben e kérdéseket csak utalásszerűen érintem.

(3) *Bokorné Szegő Hanna tanulmánya* (Bokorné 1987) az akkor hatályos alkotmányi szabályok nemzetközi jogi relevanciáját igyekezett feltárni. A nemzetközi jog belső jogban való érvényesülésének jogszabályi kereteivel csak érintőlegesen foglalkozott,¹² így nincs érdemi átfedés az értekezésemre.

(4) *Bodnár László munkái*. *Bodnár László* a magyar jogirodalomban az első, ma is sokat idézett monográfiát készítette a nemzetközi jog és a belső jog összefüggéseiről (Bodnár 1987). Általános elméleti alapjait adja a szabályozási lehetőségeknek a korabeli szakirodalom részletes elemzésével, elvégzi az akkor hatályos alkotmányi szabályozások összehasonlítását, és kitér a magyar gyakorlatra is. A jelen értekezés kiindulópontja és perspektívája alapvetően más, (a hatályos szabályozás is megváltozott), de az egyes részproblémákra nyújtott, ma is érvényes elemzéseire támaszkodom. Későbbi tanulmányai

¹¹ Itt külön nem teszek elhatárolást olyan munkáktól, melyek az alkotmányi nemzetközi jogi klauzula szokásos értelmezését végzik el, pl. Csuhány (2005); Kommentár (2009) vagy Chronowski - Csatlós (2013). Az értekezésben természetesen e munkákra is támaszkodtam.

¹² BOKORNÉ (1987), elsősorban 30-32.

(Bodnár 1993, 1994, 1996, 1997) a kérdéskör egyes részkérdéseit elemzik. Ezeknek is megfelelő figyelmet szenteltem.

(5) *Sulyok Gábor kétrészes tanulmánya* (Sulyok 2012a, 2012b) az Alaptörvény nemzetközi jogi klauzulájának [Q] cikk] alapos elemzését végzi el, kitérve az Alkotmánybíróság releváns hatásköri és eljárási kérdéseire. Bár a hagyományos fogalmi keretekben mozog, e tanulmány számomra is fontos kiindulópont volt.

(6) *Molnár Tamás könyve* (Molnár 2013) átfogóan tárgyalja a témát az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek és a kapcsolódó alkotmányalatti szabályok (pl. 2005. évi L. tv.) fényében. A könyv általános elméleti része, történeti áttekintései, és a 2005. évi L. törvény rendszeres elemzése nagyjából kívül esnek az értekezésem perspektíváján, azonban a szerző számos megállapítására támaszkodom.

1.5. A tárgyalás menete

A fent körvonalazott megközelítésnek megfelelően, először az Alaptörvény nemzetközi jogi klauzulájával kapcsolatos elemzéseket végzem el (négy értelmezési probléma). Itt az elsődleges cél az alkotmányi fogalmak és a nemzetközi jogi fogalmak egymásra vonatkoztatása. Az elemzés behatárolja a nemzetközi jog érvényesülését biztosító alkotmányi alapokat, körvonalazza a felmerülő problémákat, és értelmezi a használt terminusokat (2. pont).

Úgy vélem, a nemzetközi jog érvényesülésének leírása a fent említett háromtényezős megközelítéshez képest *adekvátabb és differenciáltabb akkor, ha a nemzetközi jogszabályok lehetséges joghatásait vizsgálom a jogrendszerben* (természetesen a joghatások különböző formái kapcsolódnak a fenti három szemponthoz).

A joghatások feltérképezéséhez három előkérdést tárgyalni kell. Egyrészt, nemzetközi jogi szabály a belső jogban nemcsak egyedül fejthet ki joghatást (pl. egy tényállás jogi értékelésénél), hanem más jogi szabállyal együtt. Sőt, az utóbbi a tipikus helyzet. Így a *normakapcsolatok problémái* nem kerülhetők meg. A joghatások nem mérhetők fel az elsőbbség, valamint a jogforrási hierarchia tradicionális kérdéseinek tárgyalása nélkül, mely egyben rá is mutat a hagyományosan alkalmazott fogalmi rendszer elégtelenségére (3. pont).

Ezután következik a joghatások felmérése a joggyakorlat három területén: ez a jogalkotás, az alkotmánybíráskodás és a bírósági jogalkalmazás (4-6. pontok). (A vonatkozó közigazgatási gyakorlatot nem elemzem, ezt később indoklom). Mindhárom esetben természetesen eltérő szempontrendszer érvényesül az adott terület sajátosságai miatt. Úgy vélem, hogy a differenciáltabb megközelítés eredményeként, tisztább képet kapunk a

nemzetközi jog joghatásairól a magyar jogrendszerben, elsősorban az alkotmánybíráskodás és a rendes bíráskodás területén.

1.6. Vegyes, előzetes megjegyzések

(1) A jelen értekezés jelentős részben egy könyvben már megjelent elemzéseimet is tartalmazza [Blutman - Csatlós - Schiffner (2014)]. A könyvben a szerzők kifejezetten és egyértelműen jelezték, melyik rész melyik szerző munkája, és a könyv egy része jól elkülönítetten az én munkám.¹³ Az értekezésben ezért külön nem hivatkozok e könyvre azon gondolatoknál, melyek e könyv általam írt részében is megjelennek.

(2) Az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatálybalépése előtti határozatai hatályukat veszítették 2013. április 1. napjával.¹⁴ Ugyanakkor, az Alaptörvény Q) cikke a hatályát veszített Alkotmány 7. cikk (1) bekezdésétől nem különbözik lényegesen. Így a 2012 előtti alkotmánybírási határozatok kapcsolódó, releváns megállapításai továbbra is figyelembe vehetők az Alkotmánybíróság által megállapított elveknek megfelelően.¹⁵ Így az értekezésben gyakran utalok korábbi AB határozatokra, különösen olyan kérdéseknél, melyekkel az Alkotmánybíróság még nem foglalkozott az új alkotmányi szabályozás hatályba lépése után.¹⁶

(3) A szakirodalmi munkák hivatkozásánál a lábjegyzetekben csak a rövidített megjelölést használom, a szerző(k) nevével, a mű kiadási évével, és az oldalszámmal. A részletes bibliográfiai adatok az „Irodalomjegyzék” részben lelhetők fel. (Az értekezésben használt rövidítések feloldását az 1. függelék tartalmazza).

(4) Az egyszerűség kedvéért, és az ismert vitát elkerülendő, itt az Alaptörvényt (illetve a hatályát veszített Alkotmányt) alkotmánynak tekintem; a hagyományos „alkotmányellenesség” szóval jelölöm az alaptörvény-ellenességet; „alkotmányos” szóval jelölöm az Alaptörvénynek való megfelelést. Bizonyos jogi alapfogalmakat (norma, jogi norma vagy szabály, joghatás, jogforrás, jogviszony, jogrendszer, stb.) kénytelen vagyok a szokásos, de meglehetősen laza és nem kellően tisztázott értelemben használni: csak így tudom elkerülni, hogy általános jogelméleti kérdésekbe bocsátkozzam.

¹³ Blutman - Csatlós - Schiffner (2014) 5-6., 27-235., 242-269.

¹⁴ L. az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) 19. cikk (2) bekezdését.

¹⁵ 22/2012. (V. 11.) AB határozat [Alaptörvény E) cikk értelmezése] ABH 2012, 10, [40] és [41].

¹⁶ A két alkotmányi norma hasonlósága miatt „egyértelműnek” veszi, hogy az Alkotmánybíróság korábbi határozatai alkalmazhatóak, KENDE *et al.* (2014) 228.

2. A nemzetközi jogi klauzula az Alaptörvényben

2.1. A nemzetközi jog a magyar jogrendszerben: alkotmányi alapok

A belső jog szemszögéből a nemzetközi jog atipikus jogi normacsoport. Az államok egymás közötti kapcsolataikban hozzák létre, és rendszerint maguk vállalnak vele kötelezettségeket és szereznek jogokat. Forrásai is eltérnek a belső jogban megszokottaktól. Az államoknak eleget kell tenniük az így keletkező kötelezettségeiknek is; a nemzetközi jog egyik legalapvetőbb elve a *pacta sunt servanda* elve.¹⁷ Azonban nemzetközi jogi kötelezettségek végrehajtása sokszor csak úgy képzelhető el, ha az állam a belső jogában további, belső jogi kötelezettségeket hoz létre. A nemzetközi jog belső jogban való érvényesítésének módját legtöbbször az állam választja meg, de sokszor vannak nemzetközi jogi kötelezettségek az érvényesítés konkrét módját illetően is. A lényeg, hogy az állam a kötelezettségeit teljesítse.¹⁸ (Ezzel szemben, az Európai Unió jogában már részletes tagállami kötelezettségek állnak fenn arra nézve, hogy a tagállam *milyen módon* érvényesítse az uniós jogi normákat a belső jogában).

A nemzetközi gyakorlatban az állam nemzetközi kötelezettségeinek belső jogban való érvényesítésére *három alapvető technika* létezik.¹⁹ (i) Az állam *végrehajtó belső jogszabályokkal* biztosítja az általa vállalt nemzetközi jogi szabályok érvényesülését a belső jogban anélkül, hogy a nemzetközi jogszabályt egészében a belső jog részévé tenné²⁰ (pl. Egyesült Királyság, Írország).²¹ (ii) Az állam a nemzetközi jogszabályt (tipikusan nemzetközi szerződést) a belső jog részévé teszi oly módon, hogy *transzformálja*: egy további, másodlagos jogalkotási aktussal belső jogforrási formába átteszi, ezzel megkettőzi, és az belső jogszabályi formában érvényesül (ún. *dualista gyakorlat*). (iii) Az állam a nemzetközi jogszabályt (tipikusan nemzetközi szerződést) a belső jog részének tekinti oly módon, hogy az automatikusan, eredeti jogforrási formában, további jogalkotói aktus nélkül válik a belső jog részévé (*adopció*, ún. *monista gyakorlat*).²²

¹⁷ Már legalább *Grotiustól* kezdve alapelv, l. DAHM *et al.* (1989) 45; l. ugyancsak *Nuclear Tests* (Australia v. France) Judgment, I.C.J. Reports 1974, 253, para. 46.

¹⁸ 7/2005. (III. 31.) AB határozat (nemzetközi légitfuvarozás) ABH 2005, 83, III/2. pont.

¹⁹ L. még erre SHELTON (2011) 8-10., vagy VAN DIJK (1994) 22.; van ettől eltérő hármas felosztás is, l. DAHM *et al.* (1989) 104-106. Legtöbbször hagyományosan csak két technikáról beszélnek (*adopció/inkorporáció* és *transzformáció*), pl. MÜLLER – WILDHABER (1977), 133-134. vagy BODNÁR (1996) 124-125.

²⁰ Nincs ugyanis kötelezettség arra, hogy az állam a nemzetközi jogi normákat a belső jog részévé tegye, pl. LAMM (2013a) 118.

²¹ MARTINICO - POLLICINO (2010) 487-491. Ez csak a nemzetközi szerződések tekintetében, de a nemzetközi szokásjog vonatkozásában már más doktrína létezik (inkorporáció), VON GLAHN (1981) 31.

²² *Transzformáció* esetén a nemzetközi jog, mint belső jog érvényes a belső jogban, *adopció* esetén a nemzetközi jog, mint nemzetközi jog érvényes a belső jogban, l. BRAGYOVA (1993) 218. Az *adopciót* és *inkorporációt* gyakran azonosítják, pl. KENDE *et al.* (2014) 224. Ez a gyakorlatban korántsem kézenfekvő (2.4.2. pont).

A nemzetközi jogszabályok belső jogban való érvényesülésének feltételrendszere alkotmányi jelentőségű kérdés a fejlett jogrendszerekben, így Magyarországon is.²³ Az alapokat korábban az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szabályozta, jelenleg az Alaptörvény Q) cikke tartalmazza, lényegi változásokat nem hozván.²⁴ Az Alaptörvényben foglalt nemzetközi jogi klauzulának négy alapvető eleme van.

(1) Első elem: a nemzetközi együttműködésben való részvétel alkotmányi célja

A nemzetközi együttműködésben való részvétel alkotmányi célját az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdése tartalmazza.²⁵ E cél áll az Alaptörvény Q) cikkének (2) és (3) bekezdése mögött is, és esetenként különös jelentőséget kap a joggyakorlatban is. Ezzel igazolható, hogy a jogalkalmazó szervek a belső jogszabályok értelmezése során figyelemmel legyenek a nemzetközi (államközi) gyakorlat Magyarországra kötelezettséget nem róó szabályaira is (pl. nemzetközi szervezetek kötelező erővel nem bíró határozataira). Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint, a nemzetközi jogi klauzula azt is jelenti, hogy a Magyarország részt vesz a nemzetek közösségében, amely részvétel a belső jog részére alkotmányi parancs.²⁶ A nemzetek közösségében való részvétel feltételezi az olyan, a konkrét ügyben értelmezendő alkotmányos szabályhoz kapcsolódó, nemzetközi vagy külföldi normák, megoldások, társadalmi és morális mércék, vagy éppen (jog)gyakorlat értelmezési támpontként való felhasználását (és nem feltétlenül követését), melyek – külön jogi kötelezettség híján is – a közösségben érvényesülő közös értékek, elvek megnyilvánulásai vagy jelei lehetnek.²⁷ Az „együttműködő alkotmányosság” elvárása nem csak az uniós jog keretében vetődik fel.²⁸

(2) Második elem: a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítása

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítását írja elő.²⁹ Így végsősoron a *pacta sunt servanda* elvét érvényesíti, legalábbis

²³ Van, aki amellet érvel, hogy a kérdést nem szükséges alkotmányi szinten rendezni, BOKORNÉ (1987) 32.

²⁴ Pl. az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Q) cikk (3) bekezdés első mondata és az Alkotmány 7. § (1) bekezdés első fordulata lényegileg azonos, amelynek „az Alkotmánybíróság a jogértelmezésre is kiható jelentőséget tulajdonított”, 6/2013. (III. 1.) AB határozat (lelkismereti és vallásszabadság) ABH 2013. 194, [105].

²⁵ „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”

²⁶ 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, III. pont; 15/2004. (V.14.) AB határozat, (egyház közszolgáltatási tevékenységének állami támogatása) ABH 2004, 269, III/2.3.1. pont.

²⁷ Az Alkotmánybíróság már gyakorlata kezdetén többször hivatkozott az Emberi Jogok Európai Egyezményére (Róma 1950, beiktatva: a módosított 1993. évi XXXI. törvényben), melynek akkor még Magyarország nem volt részese. Akkor, a még nem kötelező Egyezmény használata az „európai mérce keresésének demonstrációja” volt, l. SÓLYOM (1996) 151.

²⁸ SAJÓ (2004) 94.

²⁹ „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

egy vonatkozásban.³⁰ A magyar állam nemzetközi jogi kötelezettségeinek részben úgy tesz eleget, hogy azokat nem sértő jogszabályokat fogad el és tart hatályban.³¹

(3) Harmadik elem: a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak alkotmányi szintű elfogadása

A Q) cikk (3) bekezdés első mondatában szereplő alkotmányi vállalás határai nem teljesen világosak.³² Ennek ellenére, az alkotmányi rendelkezés a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaiból folyó állami kötelezettségek végrehajtását megkönnyíti, amennyiben a belső jog számára, legmagasabb szinten, egyértelművé teszi e kötelezettségek létét. Még akkor is így van ez, ha e kötelezettségek tartalma fölöttébb bizonytalan.³³ A nemzetközi jog szempontjából, az alkotmányi vállalásnak nincs különösebb következménye (pl. a norma alá tartozó nemzetközi szokásjog szabályai amúgy is minden államot köteleznek).

(4) Negyedik elem: a nemzetközi jog más (nem általánosan elismert) szabályainak transzformálása a belső jogba

A Magyarországot kötelező, de *nem általánosan elismert nemzetközi jogszabályokban* (tipikusan nemzetközi szerződésekben) foglalt nemzetközi jogi kötelezettségek végrehajtását az alkotmányi szabályozás [Q) cikk (3) bekezdés második mondata] úgy segíti elő, hogy e nemzetközi jogszabályokat a belső jog részeként kívánja a magyar jogrendszerben érvényesíteni.³⁴ Egy ilyen nemzetközi jogszabály az Alaptörvény rendelkezése alapján „kihirdetéssel” válhat a magyar jogrendszer részévé, (mely *prima facie* egy transzformációs aktusra utal).³⁵ E nemzetközi jogszabályok belső jogforrási formában (a jelenlegi szabályozás szerint törvényben vagy kormányrendeletben) jelennek meg a magyar jogrendben (dualista gyakorlat). A transzformálás (kihirdetés) megkettőzi a nemzetközi jogszabályt (nemzetközi szerződést). Fennmarad a nemzetközi szerződés önmagában, és megjelenik a szerződéses normatartalom a belső jogforrásban. Ez a

³⁰ Ennek fényében aligha tartható az a nézet, hogy az összhangot „a magyar jogrendszer részévé tett, vagy részévé tenni kívánt nemzetközi jogi eredetű normák” vonatkozásában kell csak biztosítani, SÜLYÖK (2012a) 27-28. Például, a Magyarországra nézve kötelező, de ki nem hirdetett nemzetközi szerződések tekintetében is fennáll az összhang biztosításának kötelezettsége, és ennek megteremtésére irányuló első lépés, hogy a jogalkotó azt kihirdeti, 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerral visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690, VII/2. pont.

³¹ Az összhang belső jogi követelménye a *pacta sunt servanda* nemzetközi jogi elvén alapszik, kb. ugyanígy már NAGY (1977) 147.

³² „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.”

³³ Az Alkotmánybíróság a nemzetközi jogi klauzula e rendelkezésének értelmezésénél kifejezetten követi a korábbi gyakorlatot, különös tekintettel az 53/1993. AB határozatra, l. 6/2013. (III. 1.) AB határozat (lelkiismereti és vallásszabadság) ABH 2013, 194, [105].

³⁴ „A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

³⁵ A nemzetközi jogi normák „kihirdetésével” összefüggésben lényeges fogalmi problémák merülnek fel (l. erre részletesen a 2.4. pontot). De tételes jogi terminus lévén, nem mellőzhetem a szó használatát.

kettősség világosan követhető az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataiban,³⁶ mely lehetővé tette, hogy utólagos normakontroll keretében a testület vizsgálja a kihirdető jogszabály alkotmányosságát anélkül, hogy formailag a nemzetközi szerződés alkotmányosságát vizsgálná.³⁷

Az alkotmányi rendelkezés nem teszi kötelezővé azon nemzetközi szerződések kihirdetését, melyeknek Magyarország részese.³⁸ (A kihirdetési kötelezettséget csak az Nsztv. 9. §-a tartalmazza). Ennek ellenére az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a kihirdetési kötelezettség alkotmányos követelmény, melyet az 54/2004. AB határozatban állított fel. Eszerint az „Alkotmány 7. § (1) [Alaptörvény Q) cikk (2)] bekezdésében foglalt azon követelmény érvényesülését, amely a nemzetközi szerződés és belső jog összhangját kívánja meg, a nemzetközi szerződés kihirdetése teszi lehetővé.”³⁹ Később e megállapítását meg is erősítette.⁴⁰

A nemzetközi jogi klauzula értelmezésénél számos nehézség merül fel. A következőkben négy, az értekezés témája szempontjából fontos értelmezési problémát emelek ki.⁴¹

2.2. A nemzetközi jogi klauzula: mi tartozik a nemzetközi joghoz?

Az Alaptörvény nemzetközi jogi klauzulája a nemzetközi jog két nagy normacsoportjával számol: a *nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival* és a *nemzetközi jog más (nem általánosan elismert) szabályaival*. Más alkotmányi szövegek szinte kizárólag csak *nemzetközi szerződést* említene (tipikusan ezzel van dolga a magyar joggyakorlatnak).⁴² Egy helyen szerepel még utalás a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaira.⁴³ Viszont az *alkotmányi terminológiát össze kell csiszolni a nemzetközi jog forrásaira vonatkozó, a nemzetközi jogban létező szabályozásokkal* illetve az erre vonatkozó általánosan elfogadott nézetekkel.⁴⁴

³⁶ Például 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, V/2. pont, vagy a 7/2005. (III. 31.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005, 83, III/2. pont.

³⁷ 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, rendelkező rész 1-2. pont, de ténylegesen először 30/1990. (XII. 15.) AB határozat (szovjet csapatok helyzete), ABH 1990, 128, III. pont.

³⁸ Vö. az Alaptörvény elfogadására irányuló T/2627. sz. törvényjavaslat részletes indokolásával (P. cikk), forrás: <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2015.06.03).

³⁹ 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerral visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690, VII/2. pont.

⁴⁰ 30/2005. (VII. 14.) AB határozat (polgári repülés - repülési idő) ABH 2005, 325, II/3. pont. Hasonlóan 7/2005. (III. 31.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás), ABH 2005, 83, IV/2. pont.

⁴¹ Így itt nem foglalkozom például azzal, hogy milyen jelentősége van egyrészt a „magyar jog” [Q) cikk (2) bekezdés], másrészt a „magyar jogrendszer” [Q) cikk (3) bekezdés, második mondat] használatának.

⁴² Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdés; XXVIII. cikk (4) és (6) bekezdés; 1. cikk (1) bekezdés d) pont; 8. cikk (3) bekezdés d) pont; 9. cikk (4) bekezdés a) pont; 22. cikk (1) bekezdés; 24. cikk (2) bekezdés f) pont; 24. cikk (3) bekezdés c) pont; 45. cikk (1) és (2) bekezdés.

⁴³ Alaptörvény XXVIII. cikk (5) bekezdés.

⁴⁴ Ennek nehézségeire utal DRINÓCZI (2005) 600.

A nemzetközi jogi normatan alapvetően a nemzetközi jogi szabályok öt típusát különbözteti meg. Ezek a következők:⁴⁵ (i) nemzetközi szerződéses normák, (ii) nemzetközi szokásjog,⁴⁶ (iii) nemzetközi *ius cogens*,⁴⁷ (iv) az egyoldalú állami aktusokban (elsősorban jognyilatkozatok) megjelenő normák,⁴⁸ (v) nemzetközi szervezetek, szervek kötelező, normatív, nem szervezeti kérdésben hozott határozatai (pl. Biztonsági Tanács egyes határozatai).⁴⁹ Kérdés, hogy a magyar alkotmányjogi gyakorlatban használt nemzetközi jogi normákra vonatkozó megnevezések, hogyan feleltethetők meg a nemzetközi jogban elismert kategóriáknak.⁵⁰

2.2.1. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai

Az Alkotmánybíróság először az 53/1993. AB határozatban tért ki arra, hogy mi érthető a nemzetközi jog általánosan elismert szabályain, és három elemét határozta meg: (i) a „nemzetközi szokásjog”; (ii) „a civilizált nemzetek által elismert jogelvek”; (iii) „a nemzetek közössége által elismert jogelvek”,⁵¹ illetve ez utóbbi ugyanabban a határozatban „a nemzetek közössége által elismert általános elvek”.⁵² Zavarba ejtő azonban, hogy ugyanebben a határozatban, más helyen már külön veszi a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait és a nemzetközi szokásjogot.⁵³ Később a testület kételeművé redukálta a fogalmat, és *nemzetközi szokásjogról*, valamint (meghatározatlan módon) *általános jogelvekről* szól, láthatóan összevegyítve a második és a harmadik elemet.⁵⁴

A nemzetközi szokásjogot és a civilizált nemzetek által elismert (általános) jogelveket a Nemzetközi Bíróság Alapszabályainak (Statútum) 38. cikke említi olyan összefüggésben, hogy többek között ezekre támaszkodik a Bíróság a jogviták eldöntésénél. Nem szerepel viszont a Statútumban a „nemzetek közössége által elismert jogelvek”. Az alábbiakban a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak, az Alkotmánybíróság által azonosított

⁴⁵ Lehetséges további differenciálás, finomabb megkülönböztetés is, pl. BEYERLIN (2010) 426-447. Itt a bonyolultabb osztályozást mellőzöm, mert a téma elemzéséhez az felesleges lenne. Ugyanakkor a nemzetközi jog forrásainak mibenléte és határai fölöttébb bizonytalanok, l. erre már BUSTAMANTE Y SIRVEN (1934) 59-80, vagy pl. MÜLLER – WILDHABER (1977) 36.

⁴⁶ L. a Nemzetközi Bíróság Alapszabályai, 38. cikk 1. a)-b) pont (módosított 1956. évi I. törvény).

⁴⁷ A szerződések jogáról szóló nemzetközi egyezmény (Bécs, 1969; beiktatva: 1987. évi 12. törvényerejű rendelet).

⁴⁸ *Nuclear Tests Case* (Australia v. France) I.C.J. Reports 1974, 267-269.

⁴⁹ Van, aki ezeket csak „formális jogforrásoknak” tekinti, , amiből következik, hogy léteznek nem formális jogforrások is (pl. igazságosság elve), Türk (2009) 26.

⁵⁰ A nemzetközi jogi jogszabályok típusainak és alaki forrásainak megkülönböztetésére, l. Besson (2010) 169-171. A viszonyuk megközelítése szorosan összefügg azzal, hogy milyen jogi ontológiai előfeltevéseket osztunk. Mivel a tisztázás messze vezetne, a jogszabály-típusok és alaki jogforrások viszonyát meghatározatlanul hagyom (ahogy legtöbbször a jogi közbeszéd is teszi).

⁵¹ 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, IV/4.a. pont

⁵² *Ibid.* V/1. pont.

⁵³ *Ibid.* V/3. pont.

⁵⁴ 7/2005. (III. 31.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás), ABH 2005, 83, II/2. pont.

három csoportját tárgyalom röviden, a nemzetközi jog jogforrási rendszerére is visszautalván.

2.2.1.1. A nemzetközi szokásjog

Az Alkotmánybíróság hármass felsorolásából a *nemzetközi szokásjog* az, amely többé-kevésbé azonosítható a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival, mint alkotmányi fogalommal, bár nem esik teljesen egybe azzal.⁵⁵ A nemzetközi szokásjogi normák az államok általános gyakorlatában megnyilvánuló és jogként elismert szabályok, melyek összességükben a nemzetközi jog egy normacsoportját jelentik.⁵⁶ A nemzetközi szokásjognak vannak olyan kivételes formái, melyek nem az általános állami gyakorlatban jelennek meg (pl. a bilaterális vagy regionális szokásjog).⁵⁷ Ezek nyilvánvalóan kiesnek a magyar alkotmányi fogalom alól.⁵⁸ Gyakorlati jelentőség híján, pusztán elméleti marad az a kérdés, hogy amennyiben Magyarország és a szomszéd országok között kialakultak kétoldalú szokásjogi szabályok, például határfolyók vagy határon fekvő tó használatára, e szabályoknak mi lesz az alkotmányi helyzete.

Az Alkotmánybíróság hármass felsorolásából, a nemzetközi szokásjogon túl, a másik két elem azonosítása a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival már vitatható.

2.2.1.2. A „civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek”

A „civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek” [a fejlett jogrendszerrel rendelkező államokban érvényesülő jogelvek; Statútum 38. cikk 1. bekezdés c) pont] tekintetében mára általánosan elfogadott megállapítás, hogy a kifejezés nem a nemzetközi jog általános elveit takarja. Eredendően nem nemzetközi jogi normákról van szó, hanem a belső jogokból átvett, a nemzetközi jogalkalmazást - akár anyagi jogi, akár eljárásjogi szempontból - segítő szabályokról,⁵⁹ melyek szubszidiáriusak a két fő forráshoz képest.⁶⁰

A nemzetközi jogban nem adott minden olyan szabály, mely a nemzetközi bíróságok számára a nemzetközi bíráskodáshoz szükséges, elsősorban eljárásjogi vonatkozásban. Éppen ezért kézenfekvő, hogy a bíróság támaszkodhasson a *jog általános elveire*, melyek a

⁵⁵ L. erre pl. BODNÁR (1996) 131. Máshol arra utal, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak „tekintélyes része” nemzetközi szokásjog, de arra nem tér ki, hogy ezen kívül mi tartozna még ebbe a kategóriába, l. BODNÁR (1993) 280.

⁵⁶ A Nemzetközi Bíróság által nemzetközi szokásjogként elismert normák körére l. BLUTMAN-CSATLÓS-SCHIFFNER (2014) 263-267.

⁵⁷ Ilyenek léteire l. pl. MANIN (1979) 34-35., vagy a környezetvédelmi jog területén, SANDS *et al.* (2012) 117.

⁵⁸ Vö. az Alaptörvény elfogadására irányuló T/2627. sz. törvényjavaslat részletes indokolását (P. cikk), mely csak az *általános szokásjogot* sorolja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai körébe. Forrás: <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>

⁵⁹ BUZA (1967) 32., KOVÁCS (2011) 154., BROWNLIE (2003) 16., TÜRK (2009) 41., KARDOS-LATTMANN (2010) 55. Van olyan nézet, hogy ezen elvek *szokásjogként* válnak a magyar jogban jogforrássá, BRAGYOVA (1997) 34.

⁶⁰ VITZTHUM-PROELß (2013) 54; ROUSSEAU (1970) 370.

fejlett jogrendszerekben is érvényesülnek.⁶¹ A nemzetközi bíróságok éltek és élnek is ezzel a lehetőséggel. Az Állandó Nemzetközi Bíróság az egyik *Mavrommatis*-ítéletében kifejtette: „A Bíróság ezért szabadon választhatja meg az elvet, melyet az igazságszolgáltatás biztosításához a legjobbnak tekint, és amely a legjobban illeszkedik egy nemzetközi bíróság eljárásához...”⁶² Az idők folyamán a nemzetközi bíróságok számos elvet vettek át a belső jogokból.⁶³ Idesorolhatóak a következők:⁶⁴

- o a jóhiszeműség elve;⁶⁵
- o *pacta sunt servanda*;⁶⁶
- o törekvés a szerződések és megállapodások hatályban tartására szerződéskötési hiba esetén;⁶⁷
- o a szerzett jogok védelme;⁶⁸
- o senki nem ruházhat át több jogot, mint amennyivel maga is rendelkezik (*nemo plus juris transferre potest quam ipse habet*);⁶⁹
- o késedelmi kamat fizetésének kötelezettsége;⁷⁰
- o bármely jogsértés jóvátételi kötelezettséget von maga után;⁷¹
- o kvázi-szerződéses kötelezettségek keletkezhetnek egyoldalú aktusokból;⁷²
- o jogsértést nem lehet vélelmezni (*omnia rite acta praesumuntur*);⁷³
- o a joggal való visszaélés tilalma;⁷⁴
- o senki sem hivatkozhat saját kötelezettségszegésére előnyök szerzése végett;⁷⁵
- o *nemo contra factum suum proprium venire potest* (estoppel);⁷⁶

⁶¹ ROUSSEAU (1970) 373.

⁶² *The Mavrommatis Palestine Concessions*, Jurisdiction, PCIJ (1924) Series. A. No. 2., 16.

⁶³ Van olyan felfogás, hogy ezen elveket nem feltétlenül kell a belső jogra visszavezetni. Tanaka bíró szerint ezek a „jogi igazságot” tükrözik, és *ius gentium* formáját öltik, *South West Africa* (Ethiopia v. South Africa), Merits – Second Phase, I.C.J. Reports 1966, Tanaka (diss. op.) 294., 296.

⁶⁴ A felsorolt elvek nem mindegyikénél utalt kifejezetten a bíróság a civilizált nemzetek által elismert jogelvekre, ekkor a szövegkörnyezetből vezethető le, hogy itt e kategóriáról lehet szó. Hasonló, de ettől részben eltérő felsorolást adott Mosler az Enciklopédiában, *Encyclopedia II* (2000) 518-525.

⁶⁵ *Case concerning certain German interests in Polish Upper Silesia*, Merits, PCIJ (1926) Series A. No. 7., 39.; *Nuclear Tests Case* (Australia v. France) I.C.J. Reports 1974, 268.; *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), Merits, I.C.J. Reports 1986, 105.

⁶⁶ *Frontier Dispute* (Burkina Faso v. Mali), Merits, I.C.J. Reports 1986, 565-566. és 577.

⁶⁷ *The Mavrommatis Jerusalem Concessions*, PCIJ (1925) Series. A. No. 5., 48.

⁶⁸ *Case concerning certain German interests in Polish Upper Silesia*, Merits, PCIJ (1926) Series A. No. 7., 22., 33.

⁶⁹ *Island of Palmas case* (Netherlands, U.S.A.) (1928) UNRIIA Vol. II. 842., III. pont.

⁷⁰ *Affaire de l'indemnité russe* (Russie, Turquie) (1912) UNRIIA Vol XI. 442.

⁷¹ *Case concerning The Factory at Chorzow*, Merits, PCIJ (1928) Series. A. No. 17., 29.

⁷² *Affaire des biens britanniques au Maroc espagnol* (Espagne contre Royaume-Uni) (1925) UNRIIA Vol. II. Réclamation No. 16/5., 682.

⁷³ *Case concerning certain German interests in Polish Upper Silesia*, Merits, PCIJ (1926) Series A. No. 7., 30.

⁷⁴ *Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex*, Judgment, PCIJ (1932) Series A/B. No. 46., 167.; *Case concerning certain German interests in Polish Upper Silesia*, Merits, PCIJ (1926) Series A. No. 7., 30. és 37.

⁷⁵ *Jurisdiction of the Courts of Danzig*, Advisory Opinion, PCIJ (1928) Series B. 15. 26-27. L. még KLABBERS (2013) 34.

- o a bíróság joga, hogy joghatóságának (hatáskörének) fennállásáról és terjedelméről döntsön (*compétence de la compétence*);⁷⁷
- o *jura novit curia*; ⁷⁸
- o a *res judicata* elve; ⁷⁹
- o bizonyítás ésszerű kétségen felül; ⁸⁰
- o a bizonyítékok szabad mérlegelésének elve; ⁸¹
- o hallgattassék meg a másik fél is (*audiera et altera pars*); ⁸²
- o a bizonyítási teher meghatározásának alapszabálya (*actori incumbit onus probandi*); ⁸³
- o közvetett bizonyítékok megengedhetősége és alkalmazhatósága; ⁸⁴
- o köztudomású tényeket nem kell bizonyítani;
- o senki nem lehet bíró a saját ügyében (*nemo debet esse judex in propria sua causa*); ⁸⁵
- o a beavatkozó jogai az eljárásjog általános elvei alapján; ⁸⁶
- o *lex posterior derogat legi priori*; ⁸⁷
- o *lex specialis derogat legi generali*; ⁸⁸
- o a szavaknak olyan értelmet kell tulajdonítani, amilyen értelmet az adott összefüggésben szokásosan kapnak, hacsak ez az értelmezés nem vezet ésszerűtlen vagy abszurd eredményhez; ⁸⁹
- o amennyiben egy rendelkezés szövege nem világos, úgy kell értelmezni, hogy az érintett félre a legkevesebb kötelezettséget hárítsa. ⁹⁰

⁷⁶ *Case concerning the Temple of Preah Vihear* (Cambodia v. Thailand), Merits, I.C.J. Reports 1962, 32. L. továbbá United Nations Conference on the Law of Treaties (Vienna, Austria), First session (1968), A/CONF.39/C.1/SR.67., 395.

⁷⁷ *Interpretation of the Greco-Turkish Agreement of 1 December 1926 (Final Protocol, Article IV)*, Advisory Opinion, PCIJ (1928) Series B., No. 16., 20.; l. még MERRILLS (2013) 119.

⁷⁸ *The Case of S.S. Lotus* (France/Turkey), Judgment, PCIJ (1927), Series A. No. 10, 31.; *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), Merits, I.C.J. Reports 1986, 24.

⁷⁹ *Case concerning The Factory at Chorzow*, Merits, PCIJ (1928) Series. A. No. 17., 29.; *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1954, 53. L. még MERRILLS (2013) 131.

⁸⁰ *The Corfu Channel Case* (United Kingdom v. Albania), Merits, I.C.J. Reports 1949, 18.

⁸¹ *Affaire Georges Pinson* (1928) UNRIAA Vol V, 348.

⁸² *Case concerning The Factory at Chorzow*, Jurisdiction, PCIJ (1927) Series. A. No. 9., 31.

⁸³ *Affaire Chevreau* (France c. Royaume-Uni) (1931) UNRIAA Vol II, 1124-5.; *Asylum* (Colombia v. Peru), Merits, I.C.J. Reports 1950, 276-277 (az elv alkalmazása).

⁸⁴ *The Corfu Channel Case* (United Kingdom v. Albania), Merits, I.C.J. Reports 1949, 18.

⁸⁵ *Interpretation of Article 3, Paragraph 2, of the Treaty of Lausanne*, Advisory Opinion, PCIJ (1925) Series. B. No. 12., 32.

⁸⁶ *Land, Island and Maritime Frontier Dispute* (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening), Application to Intervene, I.C.J. Reports 1990, 135-136.

⁸⁷ *The Mavrommatis Palestine Concessions*, Jurisdiction, PCIJ (1924) Series. A. No. 2., 31.; *Affaire Georges Pinson* (1928) UNRIAA Vol V, 414.; l. még VITZTHUM-PROELß (2013) 54.

⁸⁸ *The Mavrommatis Palestine Concessions*, Jurisdiction, PCIJ (1924) Series. A. No. 2., 31.; *Affaire Georges Pinson* (1928) UNRIAA Vol V, 414.

⁸⁹ *Polish Postal Service in Danzig*, Advisory Opinion, PCIJ (1925) Series B. No. 11., 39.

⁹⁰ *Interpretation of Article 3, Paragraph 2, of the Treaty of Lausanne*, Advisory Opinion, PCIJ (1925) Series. B. No. 12., 25. Az értelmezés általános elveit összefoglalja *Affaire Georges Pinson* (1928) UNRIAA Vol V, 422.

Ennek alapján élesen megkülönböztetendők egyrészt a *nemzetközi jog általános elvei*, melyek nemzetközi szerződésekben és a nemzetközi szokásjogban rendszeresen megnyilvánulnak, másrészt *az általános jogelvek*, melyeket a fejlett jogrendszerrel rendelkező országok általánosan elfogadnak, és amelyekre a Nemzetközi Bíróság Statútuma utal.

A Statútum vonatkozó rendelkezésénél azonban *nem lehet szó a nemzetközi jog általánosan elismert szabályairól*, mert ezek az elvek egyrészt eredetüket tekintve nem nemzetközi jogi szabályok, másrészt elvileg és fogalmilag nem általánosan elismertek (csak a fejlett jogrendszerrel rendelkező államok elismerése a feltétel).⁹¹ A Statútum 38. cikk 1. bekezdésének c) pontjában foglalt normák tehát nem feleltethetők meg az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésében említett fogalomnak.

A fejlett jogrendszerrel rendelkező államokban alkalmazott jogelvekkel kapcsolatban négy lényeges megállapítás kívánczik még ide.

(1) Úgy tűnik, hogy a Nemzetközi Bíróság nem csak a belső jogokban elismert *elvi szintű szabályokat* ismer el ebben a kategóriában. A belső jogokban érvényesülő *egyszerű (nem elvi szintű) szabály is alkalmazható a Statútum fenti rendelkezése alapján*. A *Barcelona Traction* ügyben a bíróság kifejezetten alkalmazta azt „*a belső jogrendszerek által általánosan elfogadott szabályt*”, mely elismeri a korlátozott felelősséggel bíró részvénytársaság, mint társasági forma létét, és ennek következményeit a részvényesek és a társaság jogainak és kötelezettségeinek kettéválasztására.⁹²

(2) Esetenként a belső jogokban elismert jogelvekből levezetett és konkretizált szabályok jelennek meg nemzetközi jogi elvként bírósági ítéletekben. Az 1928-as *Chorzow*-ítélet híres tétele, miszerint bármely jogsértés jóvátételi kötelezettséget von maga után, a *Bős-Nagymaros*-ügyben, már „következtesen alkalmazott nemzetközi jogi szabályként” úgy jelent meg, hogy a jogsértést elszenvedő állam jogosult jóvátételt kapni attól az államtól, mely egy nemzetközi jogsértő magatartásával kárt okozott neki.⁹³

(3) A Statútum 38. cikk 1. bekezdés c) pontjában hivatkozott elvek legtöbbje az idők folyamán vagy szerződéses jogi, vagy szokásjogi formában, a nemzetközi jog elveivé is váltak, és a nemzetközi bíróságok egyszerűen a nemzetközi jog elveiként hivatkoznak rá. Például *a szerzett jogok védelme* az 1926-os *Felső-Szilézia*-ügyben még a (belső) jog általános elveként jelenik meg, de később az *Oscar Chinn*-ítélet a nemzetközi jog általános

⁹¹ Az általános elfogadottságot tételezi Sulyok, de az elfogadottság általánosságát nagyon megengedően fogja fel, Sulyok (2011) 31.

⁹² *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, Judgment, I.C.J. Reports 1970, 37.

⁹³ *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia) I.C.J. Reports 1997, 81.

elveként hivatkozik rá.⁹⁴ A Statútum 38. cikk 1. bekezdés c) pontjában hivatkozott és a gyakorlatban használt elvek nagyobb része tartósan átszivárgott a nemzetközi jogba, gyakran hivatkozott, nemzetközi jogi normaként elismert szabályokká váltak. (Így azonosításuknál a nemzetközi bírászkodás korábbi szakaszaiban keletkezett határozatok a hasznosak).

(4) Meg kell jegyezni, hogy a nemzetközi bíróságok nem mindig választják szét következetesen a nemzetközi szokásjogot és a civilizált nemzetek által elismert általános jogelveket. Így a Nemzetközi Bíróság úgy hivatkozott az 1948-as népirtás tilalmáról szóló londoni nemzetközi egyezmény mögött húzódó elvekre, mint amelyeket „a civilizált nemzetek elismertek az államokat kötelező [elveknek], még hozzá bármilyen szerződéses kötelezettség nélkül.”⁹⁵ A leírás értelmezhető nemzetközi szokásjogi normaként és a civilizált nemzetek által elismert általános jogelvekként is. (Az ítélet későbbi része alapján, inkább szokásjogi normákról van szó).⁹⁶

2.2.1.3. A nemzetközi jog általános elvei

A fejlett jogrendszerekben elismert, belső jogi általános jogelvek többsége a sokszoros nemzetközi hivatkozás nyomán előbb-utóbb vagy változatlan formában, vagy módosulva, a nemzetközi jog általános elveivé válik, és ekként jelennek meg a nemzetközi dokumentumokban (pl. jóhiszeműség elve, *pacta sunt servanda*, *res judicata*).⁹⁷

Ugyanakkor a nemzetközi kapcsolatok sajátosságaiból adódóan, a nemzetközi jog általános elveinek egy része nem vezethető vissza a belső jogi jogelvekre. Azon elv, hogy a nemzetközi bíróság joghatósága (hatásköre) a felek egyetértésén nyugszik (*extra compromisum arbiter nihil facere potest*), nem vezethető vissza belső jogi elvekre, hiszen az államok belső bíróságai helyzete ebben eltér a nemzetközi bíróságoktól.⁹⁸ Hasonlóan specifikus nemzetközi jogi jogelv a *népek és nemzetek önrendelkezési joga*,⁹⁹ vagy azon elv, mely szerint az állam által kötött nemzetközi szerződésnek érvényesülnie kell az állam belső jogával szemben.¹⁰⁰ Ilyen esetekben a nemzetközi jog általános elveit más nemzetközi jogforrásokra kell visszavezetni.¹⁰¹

⁹⁴ *The Oscar Chinn Case*, Merits, PCIJ (1934) Series A/B. No. 63.

⁹⁵ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1996, 616.

⁹⁶ Éles viták vannak arra nézve, hogy ezen elvek belső jogi eredetű nemzetközi jogi normák-e vagy nem képezik a nemzetközi jog részét. Bármelyik megoldás alapvető problémákat vet fel, az érveket és ellenérveket ismerteti SÜLYÖK (2011) 30-34. Az elvek általános jogforrása alapjaira vonatkozó négy fő megközelítés kitűnő összefoglalását adja MANIN (1979) 56-61.

⁹⁷ Az ilyen elvek köre szinte szerzőnként változik. Egy részletes, átfogó áttekintésére l. KUZNETSOV – TUZMUKHAMEDOV (2009) 129-162.

⁹⁸ *Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools)*, Judgment, PCIJ (1928), Series A. No. 15., 22-23. *The Corfu Channel Case*, Preliminary Objection, I.C.J. Reports 1948, 27., l. még BIN CHENG (2006) 259.

⁹⁹ *Western Sahara*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975, 33. (par. 59).

¹⁰⁰ *The Greco-Bulgarian „Communities”*, Advisory Opinion, PCIJ (1930) Series B. No. 17., 32.

¹⁰¹ Rousseau ezeket az elveket tartalmi szempontból négy csoportba sorolja, ROUSSEAU (1970) 393-395.

A jogirodalomban többséget képező pozitivista álláspont szerint, *a nemzetközi jog általános elvei*, mint a jogi közbeszédben megjelenő, szükségszerű absztrakció termékei ugyan léteznek, viszont nem képeznek önálló normatípust jogforrási szinten a nemzetközi jogon belül. *A nemzetközi jog általános elvei, mint pozitív jogforrási forma nem létezik.* Ezek ugyanis vagy nagy jelentőségű nemzetközi szerződéses szabályok, vagy szokásjogként érvényesülnek.¹⁰² Amennyiben ezek általánosan elfogadottak, akkor szokásjognak minősíthetők. Amennyiben nem lehet szokásjognak minősíteni őket, akkor azon nemzetközi szerződésekkel lehet felhívni, amelyekben előfordulnak. Ez utóbbi esetben nem a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai közé, hanem a nemzetközi szerződéses (nem általánosan elismert) szabályok közé sorolhatóak az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés második mondata szerint.¹⁰³

A *Pinson*-ügyben a francia-mexikói vegyes döntőbíróóság mintaszerűen alkalmazta ezt a gondolatmenetet. A *belső jogorvoslatok kimerítésének kötelezettségét* a nemzetközi jog nevezetes, általános elvének tekinti, olyan elvnek, mely „annyiban, amennyiben nem talált kifejezett elismerésre a perben álló két állam közötti szerződéses viszonyokban, a szokásjog által általánosan elismert elvnek lehet tekinteni.”¹⁰⁴ Hasonlóan, az *Oscar Chinn*-ítéletben az Állandó Nemzetközi Bíróság a vizsgált szerződés kilenc rendelkezéséből absztrahálta az *egyenlő elbánás elvét* az ügy konkrét megítélésének céljából.¹⁰⁵ E helyeken a nemzetközi jog hivatkozott elvei világos jogforrási gyökerekkel rendelkeznek. A gyakorlat nagyobb része e tekintetben azonban sokkal zavarosabb.

2.2.1.4. A nemzetközi jog általános elveinek önálló élete: zavaros gyakorlat

A nemzetközi jog általános elveiről a fentiekben adott képet némileg zavarja az, hogy egyesek, de például egyes megnyilatkozásaiban a Nemzetközi Bíróság is, a nemzetközi jog általános elveit észjogi vagy természetjogi alapon, a nemzetközi jog pozitív jogi forrásaitól elszakítva kezelik, és *a nemzetközi együttélés szükségszerűségeire, jellegzetességeire* vagy az *ésszerűsége*re vezetnek vissza (*ius rationale* vagy *ius naturale*). A Nemzetközi Bíróság így kezelte például az *uti possidetis* elvét,¹⁰⁶ mely álláspontja szerint általános elv, és nem kötődik szükségszerűen egyes nemzetközi szerződésekhez, hanem „*logikailag kapcsolódik*” az állami függetlenség elnyeréséhez.¹⁰⁷

¹⁰² Pl. SÜLYÖK (2011) 30.

¹⁰³ Ezért kétséges a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai közé sorolni az egyes nemzetközi szerződésekben meghatározott alapvető elveket, l. 7/2005. (III.31.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005, 83, Harmathy A. (párh. ind.) III/2. pont.

¹⁰⁴ *Affaire Georges Pinson* (1928) UNRIIA Vol V, 351.

¹⁰⁵ *The Oscar Chinn Case*, Merits, PCIJ (1934) Series A/B. No. 63., 86.

¹⁰⁶ *Uti possidetis ita possideatis*: úgy birtokoljatok, ahogy eddig is tettétek. A gyarmati sorból függetlenné váló államok nem kérdőjelezhetik meg a gyarmati közigazgatás határait az új államhatárok megállapításánál, NAGY (1999) 130. és 154.; VITZTHUM-PROELß (2013) 178.

¹⁰⁷ *Frontier Dispute* (Burkina Faso v. Mali), Merits, I.C.J. Reports 1986, 565-566.

Egyes elvek azért is ölthetik a *ius rationale* vagy *ius naturale* képét, mert a nemzetközi bíróságok vagy kényszerűségből, vagy kényelmi okokból, nem vezetnek vissza azokat nemzetközi szerződésekre, illetve nemzetközi szokásjogra. Lehet, nincs olyan, a perben a felek között alkalmazható nemzetközi szerződés, mely a kérdéses elvet tartalmazza, másrészt a bíróság nem bíbelődik a nemzetközi szokásjog bizonyításának időnként terhes műveleteivel, illetve nem feleltethető meg az elv a belső jogból átvehető elvek egyikének sem. *A pozitív jogforrási gyökereitől elválasztott szabály, mint a nemzetközi jog általános elve így olyan színezetet kap, hogy az természetszerűen vagy ésszerűen következik a nemzetközi együttélés követelményeiből.* A kérdés azért fontos, mert az Állandó Nemzetközi Bíróság már az *Oscar Chinn*-ügyben kifejtette, hogy a nemzetközi jog általános elveiből konkrét kötelezettségek is származhatnak.¹⁰⁸

Ugyanakkor belátható, hogy a nemzetközi jog általános elvei közül egyeseket igen nehéz konkrétan és egyértelműen visszavezetni valamely jogforrásra. Ezen elvek lényege, hogy absztrakció termékei, és *a sok hivatkozás nyomán feledésbe merül, hogy mi volt az elvonatkoztatás alapja*, (és az is, hogy az absztrakció egyébként megalapozott volt-e).

Vegyük az *államok jogi egyenlőségének elvét*, mely senki által nem vitatott általános elve a nemzetközi jognak (bizonyos kivételeket, szűkítéseket megengedve). Mivel lehet igazolni ezen elv létezését, milyen jogforrási gyökerekre vezethető vissza? Számos lehetőség van. (i) Lehet állítani, hogy a fejlett jogrendszerek által elismert általános jogelv (a jogi egyenlőség) sajátos leképezése a nemzetközi jogra. (ii) Lehet állítani, hogy ez már szokásjogi norma, melyet az államok általános gyakorlatukban jogszabályként követnek. (iii) Fel lehet sorolni száz nemzetközi szerződéses rendelkezést, melyből levezethető az elv. (iv) Az elvet le lehet vezetni a szuverenitás elvéből, melyből az államok jogi egyenlőség közvetlenül adódik. (v) Lehet állítani, hogy az emberi közösségek (államok) együttműködésének sajátosságaiból, vagy szükségszerűségéből adódik e közösségek egyenlősége. Mindez mutatja, hogy *a nemzetközi jog általános elvei jogforrási gyökereiktől sokszor elszakadnak és önálló életet élnek.*

A nemzetközi jogban alkalmazandó egyes szabályok léte kissé körülményesen igazolható. E szabályok létének igazolásakor fel kell kutatni az államok általános gyakorlatát, azon aktusait, melyek jogi meggyőződésre utalnak (szokásjogi norma), illetve rá kellene mutatni azon fejlett jogrendszerekre, melyekben az igazolandó szabály létezik (felhasználandó belső jogelvek). E nehézségek áthidalásaként, *a nemzetközi bíráskodás gyakorlata három módon kerül meg egy alkalmazott általános szabály jogforrásának sokszor nehézkes azonosítását és bizonyítását.* (i) Visszautal a nemzetközi bíróságok korábbi gyakorlatára, ha van ilyen (konkrétan vagy általában).¹⁰⁹ (ii) Bizonyos szabályokat köztudomásúnak vesz, így a szabályt nem kell külön igazolnia. (iii) Sugallja a szabály általános

¹⁰⁸ *The Oscar Chinn Case*, Merits, PCIJ (1934) Series A/B. No. 63. 79.

¹⁰⁹ Ennek pozitív jogi alapja a Statútum 38. cikk 1. bekezdés d) pontja, mely szerint a bíróság megelőző döntése *bizonyítéka* (nem forrása vagy formája) valamely nemzetközi jogszabálynak.

elismertségét és fontosságát, létének szükségszerűségét (például valamilyen elvnek nevezi). Viszont ilyen esetekben a jogszabály absztrakt létére utalás elrejt, hogy a bíróság milyen jogforrásból vezette azt le.

2.2.1.5. Az általános nemzetközi szabályok megnevezései a nemzetközi gyakorlatban

Külön fogalmi problémát jelent, hogy a nemzetközi gyakorlatban az általános nemzetközi jogszabályokat sokféle elnevezéssel illetik. A „*nemzetközi jog általános elve*” egy bevett formulája a nemzetközi közbeszédnek, mellyel jelezni lehet a szabály általános elismertségét és egyben kötelező jellegét anélkül, hogy a pozitív jogforrását a szabálynak meg kellene adni.

Azonban ezen felül még sok olyan megnevezése, minősítése, címkézése lehet a nemzetközi jogban nagyobb jelentőséget kapó szabályoknak, melyek a szabály általánosan elismert jellegére utalnak (de amelyek az adott szabály jogforrási gyökereit nem tárják fel). *Az általános elismertséggel bíró szabályok megnevezése, címkézése igen esetleges a nemzetközi bíráskodás egészét tekintve*, így ennek következtében a használt fogalmak közötti különbségek homályban maradnak. (Pl. mi a különbség az elv és a szabály között; az elv és a jogelv között; az általánosan elfogadott, az univerzálisan elfogadott és a csupán elfogadott szabályok között, stb.) Néhány példát megadok ezekre a megnevezésekre, ahol a hivatkozott szabályok tükröznek bizonyos általános elismertséget, alkalmazhatóak nemzetközi jogkérdések eldöntésénél, de jogforrási alapjaik a hivatkozás környezetében nem világosak. Ilyenként említhetők a következők:

- o *nemzetközi jog általános elve* (*supra*);
- o *elv* (pl. a jogbiztonság elve);¹¹⁰
- o *nemzetközi szokásjog elve* (pl. *uti possidetis* elve);¹¹¹
- o *jogelv* (pl. beleértett hatáskörök léte);¹¹²
- o *általánosan elismert elv* (pl. egy nemzetközi szerződés szabad megállapodás eredménye);¹¹³
- o *általánosan elfogadott elv* (pl. a jogszabályi rendelkezésnek megfelelő célt és joghatást kell tulajdonítani, ¹¹⁴ vagy a perfüggség elve);¹¹⁵
- o *univerzálisan elfogadott elv* (pl. a hajózás szabadsága);¹¹⁶
- o *általános jogelv* (pl. aki valamely tényt állít, bizonyítania kell azt);¹¹⁷

¹¹⁰ *Armed Activities on the Territory of the Congo* (New Application, 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2006, 25.

¹¹¹ *Frontier Dispute* (Burkina Faso v. Mali), Merits, I.C.J. Reports 1986, 565.

¹¹² *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949, 182-183.

¹¹³ *Reservations to the Convention on Genocide*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951, 21.

¹¹⁴ *The Corfu Channel Case* (United Kingdom v. Albania), Merits, I.C.J. Reports 1949, 24.

¹¹⁵ *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*, Preliminary Objections, PCIJ (1925) Series A. No. 6., 20.

¹¹⁶ *The Oscar Chinn Case*, Merits, PCIJ (1934) Series A/B. No. 63., 83.

- o *alapelv* (pl. a jóhiszeműség elve);¹¹⁸
- o *alapvető elv* (pl. a Nemzetközi Bíróság joghatóságának egyetlen állam sem vethető alá egyetértése nélkül,¹¹⁹ vagy a szuverenitás alapvető elve);¹²⁰
- o *alapvető általános elv* (pl. a humanitárius jog általános alapvető elvei);¹²¹
- o *államok alapvető joga* (pl. az állam megválassza saját politikai, gazdasági és társadalmi rendszerét);¹²²
- o *sarkalatos elv* (pl. tilos a harcolóknak szükségtelen szenvedést okozni, vagy ilyen szenvedést okozó fegyvereket alkalmazni);¹²³
- o *a nemzetközi jog lényegi elve* (pl. a népek önrendelkezési joga);¹²⁴
- o *a nemzetközi jog bevett elve* (pl. a nyílt tengerről szóló 1958-as genfi egyezmény 2. cikke);¹²⁵
- o *következetesen alkalmazott szabály* (pl. az önvédelem jogánál a szükségesség és arányosság elve);¹²⁶
- o *a nemzetközi jog következetesen alkalmazott elve* (a Bíróság joghatóságot egy állam felett csak annak egyetértésével gyakorolhat);¹²⁷
- o *hosszú ideje fennálló elv* (pl. a tengerjogban a szigetek, tekintet nélkül a nagyságukra, ugyanolyan jogállással bírnak és ugyanolyan jogokat keletkeztetnek a parti állam számára, mint más szárazföldi terület);¹²⁸
- o *a nemzetközi szokásjog hosszú ideje fennálló elve* (pl. a parti állam a parti tengeren szuverenitással rendelkezik a tengerfenék és a fölötte lévő vízoszlop felett);¹²⁹
- o *a nemzetközi bíróságok által általánosan elfogadott elv* (pl. egy peres félnek tartózkodnia kell minden olyan intézkedéstől, mely alkalmas arra, hogy a meghozandó bírósági döntés végrehajtását hátráltassa vagy megakadályozza);¹³⁰ a jogforrási gyökerek ezen esetekben sem világosak, a bíróság korábbi gyakorlata csak bizonyítéka annak, hogy létezik a kérdéses elv vagy szabály.¹³¹

¹¹⁷ *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge* (Malaysia/Singapore), Judgment, I.C.J. Reports 2008, 31.

¹¹⁸ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, 264.

¹¹⁹ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Croatia v. Serbia), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2008, 423.

¹²⁰ *Case of The Free Zones of Upper Savoy and The District of Gex*, Merits, PCIJ (1932) Series A/B. No. 46. 166.; *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), Merits, I.C.J. Reports 1986, 133.

¹²¹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), Merits, I.C.J. Reports 1986, 113.

¹²² *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), Merits, I.C.J. Reports 1986, 131.

¹²³ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, 257.

¹²⁴ *East Timor* (Portugal v. Australia), Judgment, I.C.J. Reports 1995, 102.

¹²⁵ *North Sea Continental Shelf* (Germany v. Denmark and the Netherlands), Merits, I.C.J. Reports 1969, 40.

¹²⁶ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, 245.

¹²⁷ *East Timor* (Portugal v. Australia), Judgment, I.C.J. Reports 1995, 105.

¹²⁸ *Territorial and Maritime Dispute* (Nicaragua v. Colombia), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 2012, 674.

¹²⁹ *Territorial and Maritime Dispute* (Nicaragua v. Colombia), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 2012, 690.

¹³⁰ *Electricity Company of Sofia and Bulgaria*, Order (1939), PCIJ Series A/B. No. 79, 199.

¹³¹ Kétséges, hogy ez így tartható-e a Statútum szövege szerint; sokan már régebben is felvetették, hogy a nemzetközi bíróságok határozataiban tett egyes megállapítások maguk is jogforrások, l. pl. már VERDROSS-

E felsorolás bizonyítja, hogy az egyes fontosabb vagy elvi szintű nemzetközi szabályok címkézésében nem lehet sok következetességet fellelni a nemzetközi bíróságok határozataiban. Például a Nemzetközi Bíróság a *funkcionális hatáskör elvét* egyik helyen alapelvnek, másik helyen általános elvnek nevezi ugyanazon határozatban.¹³²

2.2.1.6. Ugyanazon nemzetközi szabály többszörös pedigrével

Nem csak az a jellemző, hogy ugyanazon szabály többféle megnevezést kaphat, hanem az is gyakori jelensége a nemzetközi jogi közbeszédnek és a nemzetközi bírósági ítéleteknek, hogy ugyanazon szabály többféle jogforrási formában jelenik meg.¹³³

A *nyílt tengeri szabad hajózás elve* vitathatatlanul általános elve a nemzetközi jognak,¹³⁴ azonban ez egyben nemzetközi szokásjogi norma is,¹³⁵ viszont konkrét jogvitában, szerződéses normaként is hivatkozható, amennyiben a felek részesei olyan szerződésnek, mely ezt tartalmazza. Az *uti possidetis* elve - ahogy már utaltunk rá - általános elve a nemzetközi jognak, de az elvre vonatkozó általános gyakorlat (amit az elv alkalmazása kényszerít ki) egyben egy releváns szokásjogi norma kialakulását is jelenti.¹³⁶

Amennyiben ugyanazon nemzetközi jogi szabály többféle jogforrás alapján létezik, külön kérdés, hogy milyen körülmények között és milyen időrendben alakult ki a *többes jogforrás*.¹³⁷ A hagyományos pozitivista felfogás szerint a kiterjedt szerződéses gyakorlatból, vagy a kialakult szokásjogi normából, illetve a fejlett jogrendszerekben érvényesülő belső elvekből születik a nemzetközi jog elve átvétel vagy absztrakció útján.¹³⁸ A Nemzetközi Bíróság ezt korántsem mindig így gondolja. Több ítélet utal arra a jelenségre, hogy megszületik a nemzetközi jog elve (ami önmagában is kötelezettségeket keletkeztethet), és ez aztán megnyilvánul a nemzetközi szokásjogban vagy szerződéses jogban. A *Nicaragua*-ítélet különösen beszédes e szempontból. A Bíróság az ENSZ Alapokmány 2(4) cikkében és a nemzetközi szokásjogban megjelenő *erőszak tilalmával* kapcsolatban a következőket állapította meg: „...mind az Alapokmány [rendelkezése],

SIMMA (1976), 321.; áttekintést ad erről pl. NOWROT (2006), 371-372.; így felbukkan a „*segédforrás*” TÜRK (2009) 32. vagy a „*kiegészítő forrás*” koncepció is, pl. KENDE *et al.* (2014) 156.

¹³² *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, 78. és 80. Az elv lényege, hogy egy nemzetközi szervezet hatáskörét csak ráruházott feladatainak és funkcióinak keretei között gyakorolhatja.

¹³³ Hasonlóan, az Alkotmánybíróság gyakorlatában: a *bírósághoz fordulás joga* általános jogelv, a nemzetközi jog általánosan elfogadott elve, és egyben nemzetközi szokásjogi norma, l. 36/2014. (XII. 28.) AB határozat (joghatóság alóli mentesség) ABH 2014. 1085. [46].

¹³⁴ *The Oscar Chinn Case*, Merits, PCIJ (1934) Series A/B. No. 63., 83.; *The Corfu Channel Case* (United Kingdom v. Albania), Merits, I.C.J. Reports 1949, 22.

¹³⁵ *The Corfu Channel Case* (United Kingdom v. Albania), Merits, I.C.J. Reports 1949, 28. L. még Tanaka (2012) 382.

¹³⁶ *Frontier Dispute* (Burkina Faso v. Mali), Merits, I.C.J. Reports 1986, 565.

¹³⁷ Az egyes nemzetközi jogi szabályok jogforrási interferenciáiról, l. pl. TOUSCOZ (1993) 232.

¹³⁸ Pl. KARDOS-LATTMANN (2010) 56.

mind a nemzetközi szokásjog azon közös alapvető elvből következik, mely a nemzetközi viszonyokban az erőszak alkalmazását jogellenessé teszi.”¹³⁹ Ez azt jelenti, hogy a pozitív jogforrások e két formája mögött elsődlegesen létezik az általános nemzetközi jogi elv, melyből következik a pozitív jogi szabályozás. Ez félreérthetetlenül természetjogi vagy észjogi felfogást tükröz. Azt, hogy ez nem egy esetleges megközelítés, mutatja a már hivatkozott *Burkina Faso*-ügyben az *uti possidetis* elvének kezelése. Itt is az elv alakult ki, amely alapot ad a nemzetközi szokásjogi norma, mint pozitív jogi jogforrás kialakulásának.¹⁴⁰

2.2.1.7. A nemzetközi *ius cogens*: a besorolás problémái

A nemzetközi jogban a feltétlen alkalmazást igénylő nemzetközi jogszabályok kiemelt, elkülönített kategóriát jelentenek, mióta a szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény nevezetes 53. cikke behozta az általános nemzetközi jogba. Ugyanakkor az idetartozó szabályok köre, mibenléte, fogalmi kritériumai és jogforrási háttere meglehetősen bizonytalan. A hivatkozás rájuk többször felbukkant az Alkotmánybíróság gyakorlatában, de a besorolásuk nem egyértelmű. Bár az 53/1993. AB határozat egyértelműen a nemzetközi jog általánosan elismert szabályának tekinti a feltétlen alkalmazást igénylő nemzetközi jogszabályokat,¹⁴¹ a 30/1998. AB határozat külön választja az általánosan elismert szabályokat és a nemzetközi *ius cogens* normákat.¹⁴²

A bizonytalanság érthető, mert e normacsoport jogforrási háttere nem teljesen világos. A hagyományos pozitivisták felfogás egyértelműen a nemzetközi szokásjog kiemelt kategóriájaként kezeli,¹⁴³ vannak ezt megkérdőjelező, elsősorban természetjogi vagy észjogi ihletésű nézetek is,¹⁴⁴ illetve van, aki - szokatlan módon - a nemzetközi jog alapelveivel azonosítja.¹⁴⁵ Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága e tekintetben azt a megállapítást tette, hogy a nemzetközi *ius cogens* normák „majdnem az összes esetben” szokásjogi jellegűek.¹⁴⁶ A Nemzetközi Bíróság viszont, a *Prosecute or Extradite*-ügyben hozott határozatában, egyértelműen a szokásjogi normához köti, amennyiben a *ius cogens*

¹³⁹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), Merits, I.C.J. Reports 1986, 97.

¹⁴⁰ *Frontier Dispute* (Burkina Faso v. Mali), Merits, I.C.J. Reports 1986, 565.

¹⁴¹ 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, V/3. pont.

¹⁴² 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, IV/5. és VI/3. pont. Ezzel kb. követi a német szövetségi alkotmánybíróság 2 BvR 1170/83 (21.5.1987) határozatát, mely ugyancsak kettéválasztotta a *ius cogens* és a nemzetközi szokásjogi normákat, l. *Deutsche Rechtsprechung* (1997) 12-14.

¹⁴³ Pl. DAHM *et al.* (1989) 46, vagy CSUHÁNY (2005) 247. Azért kiemelt kategória, mert például az ilyen normákkal ellentétes nemzetközi szerződéses szabályok érvénytelenek, ugyanakkor a szokásjogi szabályok alól kiserződhetnek az államok.

¹⁴⁴ Ez világosan megjelenik az Alkotmánybíróság esetében is, l. 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, IV/1. pont, ami pozitivisták kritikát is kiváltott LAMM – BRAGYOVA (1994) 907-908.

¹⁴⁵ SZEMESI (2010) 28.

¹⁴⁶ Report of the International Law Commission, 63rd session (2011), A/66/10/Add. 1., 374.; forrás: <http://untreaty.un.org/ilc/>.

szabályok is a széleskörű állami gyakorlathoz és az államok jogi meggyőződésén (*opinio iuris*) alapulnak.¹⁴⁷

Az Alkotmánybíróság utóbb szakított a 30/1998. AB határozatban kifejtett felfogásával, mert újabban a nemzetközi *ius cogens* normákat egyértelműen a nemzetközi szokásjog „legbelsőbb magjának” tekinti, és a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai közé sorolja.¹⁴⁸ A továbbiakban én is ezt a felfogást követem, ami többségi nézetnek tűnik a nemzetközi jogirodalomban is,¹⁴⁹ és egyben egyértelműen elhelyezi ezt a normatípust az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés első mondata alá (a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai).¹⁵⁰

2.2.1.8. Mi sorolható a nemzetközi jog „általánosan elismert szabályainak” alkotmányi fogalmába?

A fentiek alapján alaposnak tűnik az a következtetés, hogy a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak” alkotmányi fogalma [Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés], a nemzetközi jog pozitív jogforrási rendszere, és a nemzetközi joggyakorlatban megjelenő normatípusok összefésülése, egymásnak való megfeleltetése nem egyszerű feladat. Én négy értelmezési alternatívát látok e tekintetben.

(1) Négy értelmezési alternatíva

a) *Szoros értelmezés* (az értelmezés nem normatípusokon, hanem egyedi értékelésen alapszik). Amennyiben szorosan véve, csak a valóban „általánosan elismert” nemzetközi jogi szabályokat soroljuk ide, akkor *ennek általánosságban egyetlen pozitív nemzetközi jogi normatípus sem felel meg. A nemzetközi szokásjogi normánál sem feltétel az általános elismerés, csak egyszerűen az elismerés* (az, hogy kiknek kell az elismerést megtenni, vitatott a jogirodalomban is). Az államok gyakorlata az, aminek általánosnak kell lenni, melyben a szabály megnyilvánul. A nemzetközi szokásjogi norma, mint normatípus elvileg nem mindig és feltétlenül általánosan elismert. *A civilizált nemzetek által elismert általános jogelveknél* - ahogy láthattuk - egyrészt eredendően nem nemzetközi szabályról van szó, illetve ha át is kerül a nemzetközi jogba, nem kell általános elismertnek lennie.

Ezen értelmezési alternatívánál az értelmezés során, minden egyes esetben meg kellene vizsgálni, hogy a kérdéses nemzetközi jogi szabály valóban általánosan elismert-e, és ezt

¹⁴⁷ *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite* (Belgium v. Senegal), Judgment, I.C.J. Reports 2012, 457.

¹⁴⁸ 16/2014. (V. 26.) AB határozat (büntetés végrehajthatóságának elévülése) ABH 2014, 360, [34].

¹⁴⁹ L. pl. BRAGYOVA (1997) 33.

¹⁵⁰ Ugyanakkor van, aki egyfajta észjogi ihletéssel külön kezeli a nemzetközi *ius cogens* normákat a szokásjogtól, pl. BOKORNÉ (2006) 50. vagy DRINÓCZI (2005) 600., és ez utóbbi szerző egyben az általánosan elismert szabályok egy kategóriájának tekinti.

nem lehetne pusztán általánosságban, a normatípus alapján eldönteni. Az Alkotmánybíróság joggyakorlatában ilyen, részletes elemzésnek nincs nyoma.

b) *Közepesen megengedő értelmezés* (az értelmezés nemzetközi jogi pozitív normatípusokhoz kapcsolódik). A közepesen megengedő értelmezés a normatípusok egyes sajátosságait megengedően értelmezi az általános elismertség szempontjából. Ennek során, a nemzetközi szokásjogi normánál feltételként szereplő „általános gyakorlatot” [Statútum 38. cikk (1) bekezdés b) pont] általános elismertségnek veszi, és a nemzetközi szokásjogi normákat, mint normatípust sorolja be az alkotmányi fogalom alá. E szerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai elsősorban a nemzetközi szokásjogi normákkal azonosíthatóak, (a belső jogok által elismert általános jogelvek így sem tartoznak a fogalom alá).¹⁵¹

c) *Praktikus értelmezés* (az értelmezés nemzetközi bíróságok állásfoglalásán alapszik). A praktikus értelmezés azon szabályokat tekinti a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak, melyeket valamelyik nemzetközi bíróság (elsősorban a hágai Nemzetközi Bíróság) általánosan elismertnek tekint.

d) *Tág értelmezés* (az értelmezés nemzetközi jogi normatípusokhoz kapcsolódik). A tág értelmezés alapján bármely nemzetközi jogi normatípus, melynek valamilyen sajátossága utal a széleskörű elismertségre, besorolható az alkotmányi fogalom alá, függetlenül attól, hogy a pozitív jogforrása alapjuk világos lenne. A tág értelmezést tükrözi az, ha a nemzetközi jog általános elveit vagy a fejlett jogrendszerekben elismert általános elveket, (jogelveit, alapelveit, bevett szabályait, stb.), szerződéses vagy szokásjogi gyökereiktől függetlenül, az alkotmányi fogalom alá soroljuk.

Ezen elvi lehetőségek mellett külön kérdést jelent a nemzetközi *ius cogens* (feltétlen érvényesülést igénylő) szabályok besorolása.

(2) Az Alkotmánybíróság gyakorlata

Az Alkotmánybíróság, bár többször hivatkozik rá általánosságban, kevésszer nyilatkozik meg a nemzetközi jog „általánosan elismert szabályainak” mibenlétéről, tartalmáról. Amikor ezt megtette, akkor egyértelműen a tág értelmezést követte, a következő sajátosságokkal. (i) Bármilyen nemzetközi jogi normatípust idesorol, melynek valamely sajátossága alapján, általános elismertség tulajdonítható neki. (ii) Normatípusban gondolkodik, így az általánosan elismert nemzetközi szerződéseket (ENSZ Alapokmány) nem említi itt, mert a nemzetközi szerződés, mint normatípus nem általánosan elismert jogszabály. (iii) Bár nem egyértelmű a gyakorlat, hogy a nemzetközi *ius cogens* szabályait

¹⁵¹ Körülbelül ezt a nézetet osztja BODNÁR (1996) 131; ezzel szemben a szokásjog mellett idesorolja a civilizált nemzetek által elismert általános jogelveket is, pl. CSUHÁNY (2005) 241.

is az alkotmányi fogalom részének tekinti-e vagy sem, én az 53/1993. AB határozat alapján úgy veszem, hogy igen.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata annak ellenére a tág értelmezés mellett áll, hogy a *Bős-Nagymaros-ítélettel* kapcsolatos ügyben hozott határozatában a testület a pozitív nemzetközi jogforrások szerepét fontosnak tartotta: „A nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, illetve a nemzetközi jogi kötelezettségeket a nemzetközi jog forrásai állapítják meg. A nemzetközi jog forrásait a Nemzetközi Bíróság Alapszabályai (a továbbiakban: Statútum) 38. cikke [...] jelöli meg”.¹⁵² Az Alkotmánybíróság eddig a következő szabályokat tekintette a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak.

- o a *nullum crimen sine lege*, és a *nulla poena sine lege* elve;¹⁵³
- o *pacta sunt servanda* elve;¹⁵⁴
- o a visszaható hatály tilalma a büntetőjogban (mint *ius cogens*);¹⁵⁵
- o a jóhiszeműség elve;¹⁵⁶
- o az állam szabad nemzetközi jogi kötelezettségvállalásának elve;¹⁵⁷
- o nemzetközi kapcsolatokban az erőszak és az erőszakkal való fenyegetés tilalma;¹⁵⁸
- o a fair (tisztességes) eljárás elve (mint *ius cogens*);¹⁵⁹
- o a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek egy része (mint *ius cogens*);¹⁶⁰
- o alapvető demokratikus szabadságjogok egy része (mint *ius cogens*);¹⁶¹
- o az 1949-es genfi humanitárius egyezményekben meghatározott súlyos jogsértések tilalma (mint *ius cogens*);¹⁶²
- o a háború joga és szokásai az 1907-es hágai egyezmény alapján (mint *ius cogens*);¹⁶³
- o a népirtás tilalma (mint *ius cogens*);¹⁶⁴

¹⁵² 988/E/2000. AB határozat (szigetközi vízpótlás) ABH 2003, 1281, III/3.2. pont.

¹⁵³ A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányos normák felülvizsgálata) ABH 2011, 290, V/2.2. pontja *ius cogens*-nek tekinti; a 2/1994. (I.14.) AB határozat (népbíráskodás) ABH 1994, 41, II/B.1.2. pontja és a 32/1998. (VI. 25.) AB határozat (szociális segély feltételei) ABH 1998, 251, V/2.3. pontja a nemzetközi jog „sarkalatos tételei” közé sorolja; a 35/1999. (XI. 26.) AB határozat (büntetőeljárás felfüggesztése) ABH 1999, 310, II/1. pontja a nemzetközi szerződésekben megjelenő általános szabályok között tartja számon. Ezen álláspontok nem zárják ki egymást.

¹⁵⁴ 1154/B/1995. AB határozat ABH 2001, 824, III/2. pontja (közvetve).

¹⁵⁵ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányos normák felülvizsgálata) ABH 2011, 290, V/2.2. pont.

¹⁵⁶ 1154/B/1995. AB határozat, ABH 2001, 824, III/2. pontja, (közvetve általánosan elismert szabályként).

¹⁵⁷ 1154/B/1995. AB határozat, ABH 2001, 824, III/2. pontja (közvetve).

¹⁵⁸ 763/B/1997. AB határozat (alapszerződések szomszédos államokkal) ABH 2004, 1151, III/3. pont.

¹⁵⁹ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányos normák felülvizsgálata) ABH 2011, 290, V/2.2. pont.

¹⁶⁰ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012 347, [118] pont.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, V/4.a. pont; 16/2014. (V. 26.) AB határozat (büntetés végrehajthatóságának elévülése) ABH 2014 360, [34] pont.

¹⁶³ Abban a formában, ahogy az egyezmény szabályait a Nürnbergi Nemzetközi Törvényszék értelmezte és alkalmazta, 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, V/4.a. pontja (a határozat nem nevesíti, hogy az 1907-es hágai egyezmények közül melyik); általánosságban a 16/2014. (V. 26.) AB határozat (büntetés végrehajthatóságának elévülése) ABH 2014 360, [34] pontja.

- o az emberiség [emberiesség] elleni bűncselekmények tilalma (mint *ius cogens*);¹⁶⁵
- o a Nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék Alapokmányában foglalt szabályok;¹⁶⁶
- o az agresszió tilalma.¹⁶⁷

Egyes szabályok besorolása a nemzetközi joggyakorlatot tekintve nem tartható, különösen a *ius cogens* normának minősítésük kétséges. Szinte biztosan nem sorolhatóak ide az alapvető demokratikus szabadságjogok vagy a demokratikus jogállamiság elvei, melyek még a nemzetközi szokásjogi normák ismérveit sem érik el. Ugyancsak kétséges a *nullum crimen sine lege*, és a *nulla poena sine lege* elvének vagy a tisztességes eljárás elvének ilyen besorolása.

A nehézség természetesen abban rejlik, hogy a nemzetközi bíráskodásban nincs megfelelő viszonyítási alap. A nemzetközi *ius cogens*-hez tartozó normák körét illetően nagyon sok a spekuláció a nemzetközi jogban. Éppen ezért célszerű lenne a Nemzetközi Bíróság gyakorlatát alapul venni, azonban a testület igen szűkszavú e tekintetben. Amikor el is jut valamely szabály *ius cogens*ként való elismeréséhez, ezt is közvetve teszi. Ennek oka egyrészt az, hogy nemzetközi *ius cogens* kritériumai igen bizonytalanok a közönséges nemzetközi szokásjogi normákhoz viszonyítva. Másrészt az erőfeszítés aligha érte volna meg, mivel eddig a Nemzetközi Bíróság elé került jogkérdésekben a nemzetközi szokásjogi normák és a *ius cogens* normák joghatásai közötti különbségek nem kaptak igazán jelentőséget.¹⁶⁸

Összevetésképpen, a Nemzetközi Bíróság a következő nemzetközi jogi szabályokat tekinti (legtöbbször közvetett megfogalmazással) *ius cogens* szabálynak:

- o az agressziós cselekedetek tilalma, (mint *erga omnes* kötelezettség);¹⁶⁹

¹⁶⁴ Abban a formában, ahogy azt a népiirtás megelőzéséről és büntetéséről szóló 1948. évi londoni egyezmény tartalmazza, 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, V/4.a. pontja; általánosságban 16/2014. (V. 26.) AB határozat (büntetés végrehajthatóságának elévülése) ABH 2014 360, [34] pontja.

¹⁶⁵ Abban a formában, ahogy a Nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék Alapokmánya és ítéletei tartalmazzák, 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, V/4.a. pontja; általánosságban 16/2014. (V. 26.) AB határozat (büntetés végrehajthatóságának elévülése) ABH 2014 360, [34] pontja.

¹⁶⁶ 2/1994. (I.14.) AB határozat (népbíráskodás) ABH 1994, 41, II/B.1.2. pont, részben átfedésben az előzőekkel, de nem *ius cogens* szabályokként említve.

¹⁶⁷ 16/2014. (V. 26.) AB határozat (büntetés végrehajthatóságának elévülése) ABH 2014 360, [34] pont.

¹⁶⁸ L. pl. *Jurisdictional Immunities of the State* (Germany v. Italy; Greece intervening) Judgment, I.C.J. Reports 2012, 140-142.

¹⁶⁹ *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, Judgment, I.C.J. Reports 1970, 32. Nem csillapodó vita azóta, hogy az *erga omnes* (az egész nemzetközi jogközösséggel szemben fennálló) nemzetközi jogi kötelezettségek mennyiben erednek *ius cogens* szabályokból, pl. VITZTHUM-PROELß (2013) 49. Bár valószínű, hogy nem minden *erga omnes* kötelezettség alapul *ius cogens* szabályon, a *Barcelona Traction*-ítéletben felsoroltak igen, ugyanis a bíróság a jogok fontossága miatt minősítette e kötelezettségeket az egész nemzetközi jogközösséggel szemben fennállóknak.

- o a népiirtás tilalma, (mint *erga omnes* kötelezettség);¹⁷⁰
- o az ember alapvető jogaival kapcsolatos elvek és szabályok, beleértve a rabszolgaság és a faji megkülönböztetés tilalmát (mint *erga omnes* kötelezettségek);¹⁷¹
- o az erőszak tilalma (nemzetközi dokumentumokat idézve utal rá közvetve);¹⁷²
- o a fegyveres konfliktusokban alkalmazandó humanitárius jog „nagyszámú szabálya”, mint a nemzetközi szokásjog „áthághatatlan elvei”;¹⁷³
- o a humanitárius jog egyes szabályainak megsértése, ahogy az a 2002-es *Arrest Warrant*-ügyben megalapozott gyanúként felmerült;¹⁷⁴
- o a kínzás tilalma.¹⁷⁵

2.2.2. A nemzetközi jog más (nem általánosan elismert) szabályai

Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés második mondata utal a nemzetközi jog más (nem általánosan elismert) szabályaira azzal, hogy kihirdetéssel válnak a magyar jogrendszer részévé. A nemzetközi jog idetartozó formái már könnyebben azonosíthatóak (ugyanakkor egyes esetekben kérdéses a kihirdethetőségük).

(1) *Nemzetközi szerződéses szabályok.* A magyar alkotmányos gyakorlatnak eddig szinte kizárólag a nemzetközi jogi normák ezen típusával volt dolga. Pusztán elméleti kérdésként merül fel, hogy a széles elfogadottságú nemzetközi szerződések (pl. ENSZ Alapokmány, vagy humanitárius egyezmények) nem sorolhatóak-e a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai közé. Külön kérdéseket vet fel, hogy az Európai Unióban Magyarország részvételét biztosító nemzetközi szerződések, illetve az Unió által kötött nemzetközi szerződések mennyiben minősülnek nemzetközi jognak a magyar alkotmányos gyakorlatban.¹⁷⁶

¹⁷⁰ *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, Judgment, I.C.J. Reports 1970, 32.; *Armed Activities on the Territory of the Congo* (New Application, 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2006, 31-32.

¹⁷¹ *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, Judgment, I.C.J. Reports 1970, 32.

¹⁷² *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), Merits, I.C.J. Reports 1986, 100-1. (par. 190).

¹⁷³ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, 257. Természetesen megkérdőjelezhető, hogy a szokásjog „áthághatatlan elvei” *ius cogens* szabályokként értelmezhetőek.

¹⁷⁴ *Jurisdictional Immunities of the State* (Germany v. Italy; Greece intervening) Judgment, I.C.J. Reports 2012, 141., visszautalván az *Arrest Warrant*-ügyre (par. 13).

¹⁷⁵ *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite* (Belgium v. Senegal), Judgment, I.C.J. Reports 2012, 457.; a megállapítást már megelőlegezték más nemzetközi bíróságok döntései, pl. *Prosecutor v. Delalic and others*, ICTY, Case No. IT-96-21-A, Judgement (Appeals Chamber) of 20 February 2001, par. 172, note 225; *Al-Adsani v. the United Kingdom*, (Application no. 35763/97), ECtHR, Judgment of 21 November 2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-XI, par. 61.

¹⁷⁶ Esetenként komoly gondot okozhat annak eldöntése, hogy egy nemzetközi dokumentum nemzetközi szerződésnek minősül-e: l. a Magyarország és a Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ Igazgatótanácsa között kötött, a budapesti Regionális Központ jogállásáról szóló megállapodás minősítésével kapcsolatos problémákat, 36/2014. (XII. 28.) AB határozat (joghatóság alóli mentesség) ABH

(2) *Nemzetközi szervezetek, szervek kötelező, normatív, nem szervezeti kérdésben hozott határozataiban megjelenő szabályok.* E szabályok kettéoszthatók: van, amikor egy nemzetközi szervezet alapító okmánya a szervezet szervét felhatalmazza, hogy az alapító okmányt (nemzetközi szerződést) határozatával módosítsa. Van, amikor egy nemzetközi szervezet kötelező erejű, normatív határozatot hoz nem szervezeti kérdésben (pl. az ENSZ Biztonsági Tanácsának egyes határozatai). Nem tartoznak ide azok a határozatok, melyeket a nemzetközi szervezetek egyedi ügyekben hoznak (nem jogszabályok, mert nem normatívak); vagy szervezeti kérdésekben hoznak (mert nem nemzetközi jogszabályok); vagy nem kötelezőek (nem jogszabályok); és a nemzetközi bíróságok (mint nemzetközi szervezetek vagy szervek) határozatai, mert azokat a nemzetközi igazságszolgáltatás keretében hozzák.

(3) *Magyarország egyoldalú normatív aktusaiban (nyilatkozatok, kötelezettségvállalás) megjelenő nemzetközi jogi normák.* Az egyoldalú állami aktusok ma már általánosan elismert forrásai a nemzetközi jognak, bár ezeknek csak egy töredéke, mely normatív joghatás kiváltására alkalmas a nemzetközi jog keretein belül. Az egyoldalú állami aktus ebben az összefüggésben legtöbbször az állam erre hatáskörrel rendelkező képviselőjétől vagy képviselőitől származó, nyilvánosan kifejezett, normatív joghatással járó szóbeli vagy írásbeli nyelvi aktus (jognyilatkozat). Általánosságban meghatározva „egy olyan egyoldalú nyilatkozat, melyet egy állam azzal a szándékkal fogalmaz meg, hogy a nemzetközi jogban bizonyos joghatást érjen el vele”.¹⁷⁷ Ezek a nemzetközi jogi jelentőségű egyoldalú aktusok jellemzően járulékos normákat hoznak létre, melyek kapcsolódnak más nemzetközi jogi szabályhoz, tipikusan annak hatályát módosítva vagy tartalmát konkretizálva (például nemzetközi szerződésekhez fűzött fenntartások). Ugyanakkor az állami egyoldalú aktusok önálló nemzetközi jogi normákat is létrehozhatnak, melyek kötik az államot (pl. egyoldalú kötelezettségvállalás).¹⁷⁸ Sokféle formában megjelenhetnek (nyilatkozat, közlemény, hivatalos beszéd, diplomáciai jegyzék, valamilyen okirat, stb.), sokféle helyzetet tükrözhetnek és sokféle joghatásuk lehet. Azonban kétségtelen, hogy bizonyos feltételek mellett, érvényes nemzetközi jogi normát hozhatnak létre. A jogi kötőerő alapvetően a *jóhiszeműség elvén és az állam normatív joghatást elérni kívánó szándékán* nyugszik.¹⁷⁹

2014. 1085. A nemzetközi szerződések és a különböző informális megállapodások elhatárolására I. AUST (2004) 20-46.

¹⁷⁷ International Law Commission, 58th session (2006), Ninth report on unilateral acts of States. Draft guiding principles (Víctor Rodríguez Cedeño), A/CN.4/569, 1., forrás: <http://untreaty.un.org/ilc/>

¹⁷⁸ *Nuclear Tests* (Australia v. France) I.C.J. Reports 1974, 267. L. még MERRILLS (2013) 164. vagy KLABBERS (2013) 36.

¹⁷⁹ *Nuclear Tests* (Australia v. France) I.C.J. Reports 1974, 267-268.; International Law Commission, Report on the work of its fifty-eighth session (2006) GA Official Records A/61/10. Suppl. No. 10., 370.

(4) *Kétoldalú vagy regionális szokásjogi szabályok*, melyek Magyarországot kötik.¹⁸⁰ A magyar joggyakorlatban ilyen szabályok tudomásom szerint még nem bukkantak fel, de létük nem kizárt.¹⁸¹

2.2.3. A nemzetközi normáknak nehezen megfeleltethető normatípusok

Az Alkotmánybíróság egyes határozataiban a nemzetközi jogi szabályok olyan kategóriára utal, melyekkel a nemzetközi normatan nem számol. A testület e normatípusokhoz valamilyen sajátlagos joghatást rendel, és ez ad nekik jelentőséget.

(1) *A nemzetközi ius cogens normákhoz kapcsolódó alapelvek.*¹⁸² Ezek a normák a szokványos doktrínák alapján nem jelentenek külön normatípust, mert ezek egyes *ius cogens* normák létének igazolásához, tartalmának megállapításához érvelési szinten kapcsolódhatnak ugyan, de önállóan aligha érvényesülhetnek.

(2) *A nemzetközi ius cogens normákhoz kapcsolódó értékek.*¹⁸³ Ugyanazon megállapítást alkalmazható rá, mint az előző normacsoportra.

(3) *A nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvek.* Ezek az alapelvek formailag és dogmatikailag semmiben nem különböznek a szerződésekbe foglalt bármely egyéb nemzetközi szerződéses normától, legfeljebb általánosabb tartalmuk van. Tehát ezek egyszerűen nemzetközi szerződéses normák, és nincs kitüntetett szerepük.

(4) *A nemzetközi jog sarkalatos tételei.* A nemzetközi jog sarkalatos tételei közé sorolja az Alkotmánybíróság a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elveket.¹⁸⁴ A két fontos büntetőjogi elv aligha sorolható az általános nemzetközi jog kiemelt tételei közé. Egy jogterületen (emberi jogok nemzetközi védelme) lényeges szerződéses szabályok, sok más rendelkezéssel egyetemben.

¹⁸⁰ Pl. MOLNÁR (2013) 79.; KENDE *et al.* (2014) 154.

¹⁸¹ Van, aki szerint az ilyen szokásjogi normák is generális transzformációval válnak a magyar jog részévé, azon indok alapján, hogy a 7/2005. AB határozat általában beszél a szokásjog generális transzformációjáról, és ebben beleértendő a kétoldalú vagy regionális szokásjog is, KENDE *et al.* (2014) 230-231.

¹⁸² 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányi normák felülvizsgálata) ABH 2011, 290.

¹⁸³ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányi normák felülvizsgálata) ABH 2011, 290.

¹⁸⁴ 2/1994. (I.14.) AB határozat (népbíráskodás) ABH 1994, 41, II/B.1.2.; ugyanakkor a 61/2011. AB határozat V/2.2. pontja már *ius cogens*-nek tekinti.

2.3. A nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítása

2.3.1. Az összhang biztosítása

(1) A nemzetközi jog és a belső jog összhangját Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek *teljesítése érdekében* kell biztosítani. Ez feltételezi a belső jog hozzáigazítását a nemzetközi kötelezettségekhez. (Az Alkotmány szövegéből ez korábban nem volt egyértelmű).¹⁸⁵ Mindezt megerősítik az Alkotmánybíróság határozatai,¹⁸⁶ vagy az Alkotmánybíróság számára biztosított hatásköri rendelkezések.¹⁸⁷ Így például a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabály megsemmisítéséhez vezethet [Abtv. 32. § (1) és 42. § (1) bekezdés].¹⁸⁸ Az Nsztv. 4. § (3) bekezdése a nemzetközi szerződések előkészítésével kapcsolatban, az összhang megteremtésére vonatkozó intézkedéseknél elsősorban a belső jogszabályok megváltoztatásával számol.¹⁸⁹ Az Alkotmánybíróság értelmezésében a *pacta sunt servanda* elv alapján a rendelkezés a nemzetközi jogi normáknak érvényesülést biztosít belső jogszabályokkal szemben.¹⁹⁰

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének megfogalmazása annak jelzésére is szolgál, hogy nem a nemzetközi jog egészével kell az összhangot biztosítani, hanem csak a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogszabályokkal. Az Alkotmány szövege korábban a *vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek* és a belső jog összhangjára utalt, amely lényegében hasonló szűkítést jelentett. Azonban a „vállalt” nemzetközi jogi kötelezettségek fogalmának alkalmazása legalábbis bizonytalan volt (pl. szokásjogi szabályok esetében).¹⁹¹ A „vállalt kötelezettségek” fogalmának elhagyásával, azonban új

¹⁸⁵ L. erre még MOLNÁR (2013) 62.

¹⁸⁶ 1097/B/1993. AB határozatban (házastársi lakáshasználat) ABH 1996, 456, III/1.1. pont.

¹⁸⁷ Az összhang a korábbi alkotmányi szabályozás alapján is „féloldalas” volt: a gyakorlatban a belső jog hozzáigazítását jelenti a nemzetközi joghoz, DRINÓCZI (2005) 601.

¹⁸⁸ Ugyanakkor vannak esetek, amikor a jogalkotóra marad az összhang hiányának feloldása, és ez magában foglalja a nemzetközi kötelezettség megszüntetését is, Abtv. 42. § (2) bekezdés vagy 46. § (1) bekezdés.

¹⁸⁹ Meglepő módon az összhang biztosítása végett a törvény számol a megkötendő nemzetközi szerződéssel összhangban nem lévő uniós jogi kötelezettségek módosításával vagy megszüntetésével is. Egyrészt, az uniós jogi kötelezettségeket módosítani vagy megszüntetni sokkal nehezebb, mint nemzetközi szerződéseket felmondani vagy módosítani. Másrészt, az uniós jog megsértését jelenti, ha azzal ellentétes nemzetközi szerződést köt a tagállam. A csatlakozás előtt kötött ilyen nemzetközi szerződéseknek az ellentétek feloldására a tagállamnak mindent meg kell tenni, és ez a nemzetközi szerződés felmondásához is vezethet, C-84/98 Bizottság v Portugália (Tengeri szállítások) [2000] EBHT I-5215, 58. pont, l. még BARTHA (2009) 16. o. Az uniós jog azzal számol, hogy a tagállamok a nemzetközi kötelezettségeiket igazítják az uniós joghoz, és nem fordítva, ahogy az Nsztv. 4. § (3) bekezdése tételezi.

¹⁹⁰ 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerrel visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690, VI/2.3. pont.

¹⁹¹ Az Alkotmánybíróság korábban vállalt kötelezettségeknek tekintette a szokásjogi szabályokat is, 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI/3. pont; sőt a nemzetközi *ius cogens* szabályokat is [15/2004. (V.14.) AB határozat, (egyház közszolgáltatási tevékenységének állami támogatása) ABH 2004, 269, III/2.3.1. pont]; bár máshol nem tekintette annak a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, 823/B/2003. AB határozat (Alkotmánybíróságról szóló törvény) ABH 2006, 1540, III/3. pont.

szűkítő feltételt kellett megfogalmazni, és ezt szolgálja a kötelezettségek teljesítésére vonatkozó utalás.¹⁹²

(2) Az, hogy mit jelenthet tartalmilag ez az „összhang” különböző helyzetekben, általános szinten aligha határozható meg. Nyilvánvaló, hogy ez nem szorosan vett megfelelést jelent. A nemzetközi jog által szabadon hagyott cselekvési teret a belső szabályozás szabadon betöltheti. (Például, a nemzetközi emberi jogi védelem „felfelé nyitott”, azaz a belső alapjogvédelem szigorúbb is lehet a nemzetközi normáknál, ettől az összhang még fennáll). Másrészt, a nemzetközi jogi kötelezettségeket, az azokkal való összhangot, alkotmány alatti szinten is lehet biztosítani. Ha egy alkotmányi szabály tartalmilag eltér a nemzetközi kötelezettségektől, ez még nem jelent ellentétet is egyben, mert alkotmány alatti szabállyal a nemzetközi kötelezettség teljesíthető. Például a külföldiek nyújtott szociális ellátásra vonatkozó nemzetközi követelményeknek való megfelelés, nem kívánja a magyar állampolgároknak jogot biztosító alkotmányi rendelkezés személyi hatályának kiterjesztését.¹⁹³

Az Alkotmánybíróság gyakorlatából kibontható, hogy *az összhang biztosításának kötelezettsége* mit jelenthet.¹⁹⁴ Úgy néz ki, ennek hat jellegzetes, általános (de nem kizárólagos) formája van:¹⁹⁵

- a) a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi szerződéseket (és egyéb nemzetközi jogszabályokat tartalmazó instrumentumokat) ki kell hirdetni, mert ez az összhang biztosításának alapfeltétele;¹⁹⁶
- b) nem szabad a nemzetközi joggal összhangban nem lévő belső jogi normákat vagy egyéb normatív aktusokat hatályban tartani, mert ez alkotmányellenes helyzetet eredményez;¹⁹⁷
- c) a kihirdetésről szóló jogszabály elfogadása mellett, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek végrehajtásához szükséges belső jogszabályokat vagy egyéb normatív aktusokat is el kell fogadni;¹⁹⁸
- d) a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogszabályokkal összhangban kell értelmezni a belső jogszabályokat és egyéb normatív aktusokat;¹⁹⁹

¹⁹² Mindezek alapján, aligha tartható az a nézet, hogy a (2) bekezdésben foglalt ezen kitétel felesleges lenne, SULYOK (2012a) 23.

¹⁹³ 380/B/2004. AB határozat (magyar-szovjet szociális együttműködés), ABH 2007, 2438, III/1. pont.

¹⁹⁴ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének értelmezésénél kifejezetten követi a korábbi gyakorlatot, így pl. az 53/1993. AB határozatot, l. 6/2013. (III. 1.) AB határozat (lelkiismereti és vallásszabadság) ABH 2013. 194, [107].

¹⁹⁵ L. még erre Kommentár (2009) 382-383. vagy BRAGYOVA (1993) 221-222.

¹⁹⁶ Pl. 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerrerrel visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690, VII/2. pont.

¹⁹⁷ Pl. 36/1996 (IX. 4.) AB határozat (1993. évi XC. törvény), ABH 1996, 117, II/1. pont.

¹⁹⁸ Pl. 37/1996. (IX. 4.) AB határozat (Párizsi Békeszerződés 2.), ABH 1996, 122, III. pont.

¹⁹⁹ Pl. 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, III/a. és b. pont; 2/1994. (I.14.) AB határozat (népbíráskodás) ABH 1994, 41, II/B.1.2. pont.

e) a nemzetközi szerződések megkötésének folyamatában, valamint a nemzetközi szervezetek Magyarország nemzetközi jogi jogait és kötelezettségeit érintő határozatainak előkészítése során, az eljárásokban részt vevő magyar képviselőknek folyamatosan vizsgálni kell, hogy a nemzetközi szerződés vagy a határozat jövőbeni rendelkezései összhangban vannak-e az alkotmányi és alkotmány alatti belső normákkal, beleértve az uniós jogot is [Nsztv. 4. § (3) bekezdés és 12. §)];²⁰⁰

f) az Alkotmánybíróság számára biztosított eljárások és hatáskörök, melyek segítségével vizsgálja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, részben orvosolja az összhang hiányát, illetve kezdeményezi az összhang megállapított hiányának megszüntetését (pl. a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata, az utólagos normakontroll a nemzetközi szerződések kihirdetéséről szóló belső jogszabályok vonatkozásában).

Az Alkotmánybíróság ezen, huszonöt év alatt kialakult álláspontjával szemben újabban a testületen belül megjelent egy kisebbségi vélemény.²⁰¹ Ez a megközelítés az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésében az összhang biztosítását igen szűken fogja fel: az állam ennek azzal tesz eleget, hogy biztosítja az intézményi-eljárási mechanizmust, mellyel a nemzetközi joggal ellentétes belső jogi normák kiküszöbölhetők (a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata az Alkotmánybíróság által). Ez az értelmezés egyetlen érven alapul: az Alaptörvény és az Abtv. megkülönbözteti az alaptörvény-ellenesség és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárásokat. Így a belső jog nemzetközi joggal való konfliktusa nem eredményez alkotmányellenes helyzetet, és egy ilyen belső jogszabály nem lesz alkotmányellenes. Bár ez az álláspont felhívja a figyelmet egy szabályozási következetlenségre, ellene két fő érv mutatkozik. Egyrészt, az Alkotmánybíróság (2012 után is) más tartalmat tulajdonított az összhang biztosítására vonatkozó alkotmányi kötelezettségnek. Másrészt, ez a felfogás nem magyarázza, hogy a nemzetközi szerződéseken kívüli nemzetközi jogi normákkal (pl. szokásjog) való ellentét miért az alaptörvény-ellenesség vizsgálatára irányuló eljárásban küszöbölhető ki (pl. utólagos absztrakt normakontroll vagy bírói kezdeményezés).

2.3.2. Kinek az alkotmányi kötelezettsége az összhang biztosítása?

Az összhang biztosítására Magyarország, tehát a magyar állam köteles. Kérdés viszont, hogy a magyar állam minden szervének és tisztségviselőjének minden hivatali aktusa során

²⁰⁰ Az összhang feltételeinek előzetes biztosításáról bővebben l. Sulyok (2012a) 28-30. Ezzel párhuzamos, az összhangot szolgáló belső jogi rendelkezés, hogy a belső jogszabályok megalkotásánál biztosítani kell, hogy azok megfeleljenek a nemzetközi jogi kötelezettségeknek, l. a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (4) bekezdés c) pont.

²⁰¹ 6/2015. (II. 25.) AB határozat (hontalanság) ABK 2015/5. 313, Salamon L. (különv. – Balsai I. csatlakozott) [73]-[80].

biztosítani kell-e a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.²⁰² Különösen az kérdéses, hogy a normatív állami aktusokat végrehajtó intézkedésekre, mint például az egyedi ügyben hozott állami aktusokat (pl. egy közigazgatási határozat) vagy az állami tisztségviselők természetes magatartására (egy rendőri intézkedést jelentő magatartás) kiterjed-e az összhang biztosításának kötelezettsége?²⁰³ Ráadásul az összhangot a be nem iktatott (ki nem hirdetett) nemzetközi jogi normával is biztosítani kell, ugyanis a nemzetközi jogi klauzulában nincs erre vonatkozó korlátozás. Ez viszont aligha realitás a közigazgatási-rendészeti hatalmi ág alsóbb szintjein. Mi alapján lehetne megtenni a szükséges megkülönböztetéseket? Erre az alábbiakban nyújtok egy értelmezést.

2.3.2.1. Az értelmezés egy lehetséges ismérve és a belőle következő tétel

Valószínű nem visz közelebb a megoldáshoz, ha a „magyar jog” fogalmát járnánk körbe (melynek összhangban kell lenni a nemzetközi joggal). Ugyanis amennyiben az egyedi állami aktusok nem is tartoznak a jog fogalmába, attól még ezek elfogadása vagy kifejtése során követelményként jelentkezhet az összhang biztosítása (a tőlük különállónak felfogott jog értelmezése és alkalmazása során).

Az értelmezés kritériumának inkább azt vehetnénk, hogy a magyar alkotmányi szabályozás a nemzetközi jog alkalmazásával összefüggésben *milyen állami aktusokra nézve biztosít alkotmányossági ellenőrző mechanizmust* az Alkotmánybíróság, és kisebb részben a Kúria előtti eljárások formájában, és ezen eljárásokat a saját döntéshozataluk alkotmányosságának előzetes vagy utólagos biztosítása céljából kik kezdeményezhetik.²⁰⁴ Ez segíthet behatárolni, hogy mi tartozik az értelmezés szempontjából a magyar jog fogalmába, és egyben az államhatalom azon szerveinek körét, melyekre nézve az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alkotmányi kötelezettséget hárít. Az értelmezési kritérium használata azon a feltevésen nyugszik, hogy az alkotmányi szabályozás biztosítani kívánt valamilyen alkotmányossági ellenőrző és egyben az alkotmányellenesség kiküszöbölését szolgáló mechanizmust azok vonatkozásában, akikre alkotmányi kötelezettséget ró a nemzetközi jogi klauzula.

Az Alkotmánybíróság (Kúria) alkotmányossági vizsgálatának keretet adó eljárások tárgyához a következő állami aktusok tartoznak: *jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, jogegységi határozatok* (normatív állami aktusok), korlátozottan a *bírói döntések* (egyedi állami aktus), az *Országgyűlés egyes határozatai* (mint egyedi állami aktusok). A bírói döntés alkotmányossági vizsgálatát szolgáló eljárás (valódi alkotmányjogi panasz, Abtv. 27. §) azonban csak elméleti kivétellel alapulhat a bírói döntés és valamely

²⁰² Kb. ezt az álláspontot fogadja el pl. DRINÓCZI (2005) 602-603.

²⁰³ Az Alkotmánybíróság úgy véli, hogy a nemzetközi jogi klauzulából az „állam” számára kötelezettség következik a belső jog nemzetközi joggal való összhangban történő *értelmezésére* is. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányi normák felülvizsgálata) ABH 2011, 290, V/2.2. pont. Ez arra utal, hogy egyedi aktusok elfogadásánál is fennáll az összhang biztosításának alkotmányi kötelezettsége.

²⁰⁴ Kúria előtti eljárásban az önkormányzati rendeletek alkotmányossági felülvizsgálatára gondolok.

nemzetközi jogi norma ellentétén. Ugyanakkor az Abtv. 32. § (2) bekezdése arra utal, hogy a bíró felelőssége is az ítélezés (egyedi ügyben folytatott eljárás) során a nemzetközi joggal való összhang biztosítása, ugyanis joga van nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását célzó eljárás indítására. Mindebből fel lehet állítani egy olyan általános tételt, mely szerint az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése *az összhangot elsősorban a nemzetközi jog és az állam normatív aktusai tekintetében követeli meg* (jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok).²⁰⁵ Ezen aktusok tartoznak a rendelkezés értelmezése szempontjából a „magyar jog” fogalmába.

Ebből következően, az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből *az összhang biztosításának alkotmányi kötelezettsége az állam következő szerveire hárul*: (i) amelyek állami normatív aktusok elfogadására jogosultak (az önkormányzatoktól az Országgyűlésig); (ii) amelyek a normatív állami aktusok nemzetközi joggal való ellentétét értékelhetik (az Alkotmánybíróság, és bizonyos tekintetben a Kúria); (iii) amelyek saját döntéshozataluk alkotmányosságának biztosítása céljából kezdeményezhetnek olyan alkotmányossági vizsgálatot, melynek keretén belül a normatív állami aktusok nemzetközi joggal való ellentétét az Alkotmánybíróság (Kúria) értékelheti.²⁰⁶ Ez utóbbi csoporthoz tartoznak elsősorban a bíróságok, amelyek legnagyobbbrészt egyedi aktusokkal döntenek konkrét ügyekben, de akikre nézve az összhang biztosításának kötelezettsége legalább az Abtv. 25. § és 32. § (2) bekezdése alapján fennáll.²⁰⁷ Ebből következik, hogy az Alaptörvényben foglalt Q) cikk (2) bekezdésből fakadó alkotmányi kötelezettség nem terjed ki a közigazgatás azon részére, mely nem hozhat normatív állami aktusokat.²⁰⁸

2.3.2.2. A levezetett tétel kibontása és a lehetséges ellenérvek

A fenti tételhez néhány magyarázatot és lehetséges ellenvetést érdemes fűzni.

(1) Természetesen a nemzetközi jogi kötelezettségek nem csak úgy szeghetők meg, hogy például az állami normatív aktusok ellentétesek velük. A normatív aktusok szintjén fennálló összhang ellenére, egyedi igazgatási, illetve bírósági aktus (közigazgatási határozat, bírósági határozat), vagy az állami szervek naturális magatartása is sértheti az állam nemzetközi jogi kötelezettségeit.²⁰⁹ Ezek megelőzése, kiküszöbölése illetve orvoslata

²⁰⁵ Az Alkotmánybíróság hatáskörének gyakorlása során (utólagos normakontroll) a normatív aktusokat hasonló kezelte, mint a jogszabályokat, 42/2005. (XI. 14.) AB határozat (sértett fogalma) ABH 2005, 504, III/1.3. pont, l. még CSINK-PACZOLAY (2008) 8.

²⁰⁶ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság szerint, a nemzetközi jog és magyar jog összhangjának biztosítása valamennyi állami szervnek kötelezettsége, legalábbis *jogszabály-értelmezés során*, 6/2014. (II. 26.) AB határozat (98%-os különadó) ABH 2014. 124, [39] pont.

²⁰⁷ Az Abtv. 25. §-a alapján a bíró a belső jogszabály elvileg bármely nemzetközi jogi normával való ellentétét felvetheti, egyedi utólagos normakontroll eljárásban, míg az Abtv. 32. (2) bekezdése csak a nemzetközi szerződéssel való ellentétre irányul.

²⁰⁸ Közvetve erre jut MOLNÁR (2013) 223-231.

²⁰⁹ Nagy (1999) 536-9.

már nem feltétlenül alkotmányi kérdés lesz, hanem azt az alkotmány alatti belső jogi normák és jogorvoslati eljárások biztosíthatják.

(2) Az Alkotmánybíróság a 7/2005. AB határozatában úgy vélte, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdése [az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése] értelmezésénél figyelembe kell venni azt is, hogy a nemzetközi egyezményekből az esetek egy részében nem jogszabály megalkotására szóló kötelezettség keletkezik, hanem a végrehajtást szolgáló intézkedések megtételére van szükség.²¹⁰ Ez látszólag arra utal, hogy a végrehajtó intézkedések (egyedi állami aktusok) is a nemzetközi jogi klauzula alá esnek. Azonban, nem azt mondja a testület, hogy a végrehajtó intézkedések nemzetközi joggal való összhangjának követelménye az alkotmányi nemzetközi jogi klauzulán alapul, hanem csak azt, hogy azok értelmezése során figyelembe kell venni.

(3) Az Országgyűlés egyes nem-normatív aktusai közvetlenül is alkotmányossági, törvényességi vizsgálat alá eshetnek. E határozatok között van olyan (népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozat, Abtv. 33. §), amely megítélésénél a nemzetközi jognak lehet bizonyos szerepe. E határozatok azonban nem esnek a nemzetközi jogi klauzula alá. Itt az Alkotmánybíróság a nemzetközi jogi összefüggéseket nem az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján értékeli, hanem pl. az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja alapján (országos népszavazás elrendelhetőségének egyik feltétele).

(4) A fenti alaptétel nem ad magyarázatot arra, hogy a normatív aktusok elfogadására jogosult állami szervek minden tevékenységénél (pl. egyedi aktusok elfogadása) kell biztosítani a nemzetközi jog és magyar jog összhangját, vagy csak azon aktusok elfogadásánál, melyek alkotmányossági vizsgálat alá eshetnek. Például a kormány egyedi aktussal (kormányhatározat) ismer el egy újonnan létrejövő államot.²¹¹ Egy állam elismerésének vannak nemzetközi jogi korlátai, és az elismerés során azok megsérthetők. Az ilyen kormányhatározat, mint egyedi aktus alkotmányossági vizsgálatára nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre, ahogy ez kiderült a 422/B/2008. AB végzésből.²¹² Így az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja az elismerési aktus nemzetközi joggal való összhangját. Ettől függetlenül lehet-e azt mondani, hogy a kormánynak ekkor is alkotmányi kötelezettsége a nemzetközi joggal való összhang biztosítása? A fenti értelmezési kritérium szerint nem.²¹³

²¹⁰ 7/2005. (III. 31.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005, 83, III/2. pont.

²¹¹ L. pl. az 1281/2011. (VIII. 10.) Korm. határozatot Dél-Szudán Állam elismeréséről és a diplomáciai kapcsolatok felvételéről.

²¹² 422/B/2008. AB végzés, ABH 2008, 3806. Az Alkotmánybíróság kifejezetten „egyedi jellegűnek” minősítette a Koszovó Magyarország által történő elismerését tartalmazó 2034/2008. (III. 18.) Korm. határozatot, bár nemzetközi joghatással jár (II/2. pont).

²¹³ Az, hogy egy aktus normatív vagy egyedi sokszor bizonytalan kérdés. Emiatt az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálja egy jogszabálynak nem minősülő aktus normatív jellegét, l. 42/2005. (XI. 14.) AB határozat (sértett fogalma) ABH 2005, 504, III/1.3. pont.

A megadott értelmezési kritérium alapján aligha tartható az, hogy azért, mert egy állami szerv normatív aktusa a magyar jog részeként alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet, csak ebből következően ugyanezen szerv egyedi aktusaira is kiterjedne az összhang biztosításának egyedi kötelezettsége. Másrészt láthattuk, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése mögött a *pacta sunt servanda* elve áll. A két megfontolás között egyensúlyt lehet teremteni egy kézenfekvő megkülönböztetéssel.

Úgy vélem, a kérdést azt dönti el, hogy az egyedi aktus tartalmi értelemben végrehajtó intézkedés-e vagy sem. Amennyiben van magasabb szintű jogszabály, melyet végrehajt az egyedi aktus, akkor ez a magasabb szintű jogszabály hivatott biztosítani a nemzetközi jog és magyar jog összhangját, tehát *a végrehajtó egyedi aktus elfogadására nem terjed ki az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésében foglalt alkotmányi kötelezettség*. Amennyiben jogszabály pusztán hatáskört biztosít, de nem határolja be az egyedi aktus tartalmát, akkor nincs magasabb szintű normatív aktus, mely az összhangot biztosítaná, így az ilyen egyedi aktusokra kiterjedne az összhang biztosításának alkotmányi kötelezettsége, bár az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre felülvizsgálni ezek alkotmányosságát. Ez a fenti alaptétel korrekcióját jelenti.²¹⁴ Így *a normatív aktusok elfogadására jogosult állami szervek egyedi aktusainál az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése akkor alkalmazható, ha az tartalmi értelemben nem végrehajtó intézkedés*.

(5) Ez a gondolatmenet alátámasztja azt is, hogy a közigazgatási tevékenység alsóbb fokain miért nem indokolt az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének közvetlen érvényesülése. Az itt születő egyedi aktusok valamilyen jogszabályt hajtanak végre, és e végrehajtandó jogszabályok (valamint e jogszabályokat elfogadó jogalkotó szervek) hivatottak biztosítani az összhangot a magyar jog és a nemzetközi jog között. Másrészt, a végrehajtandó jogszabályokat rosszul értelmező, és így az összhangot nem biztosító közigazgatási aktusok orvosolhatóak a tipikusan fennálló bírósági felülvizsgálat során, ahol a bíróságokat már köti az összhang biztosításának alkotmányi kötelezettsége.²¹⁵

2.4. A nemzetközi jog nem általánosan elismert szabályai: a „kihirdetés”, mint transzformációs aktus?

Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésének második mondata a nem általánosan elismert nemzetközi jogi jogszabályok esetében kihirdetésre utal, mely feltétele annak, hogy azok a magyar jogrendszer részévé váljanak. Ez egy dualista rendelkezés. A nem általánosan elismert nemzetközi jogi normák közül, a nemzetközi szerződések kihirdetésének van a

²¹⁴ A példaként felhozott, állam elismerésére irányuló egyedi aktus az utóbbi csoportba tartozik. Tartalmi értelemben nem végrehajtó intézkedés, nincs normatív aktus, melyen keresztül a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának követelménye érvényesülne, így az közvetlenül érvényesítendő az egyedi aktus elfogadása során, a *pacta sunt servanda* alkotmányi szinten érvényesülő elve alapján.

²¹⁵ Ezzel szemben kiemelendő, hogy az uniós jog alkalmazásának kötelezettsége és elsőbbsége a közigazgatásra is kiterjed, ROSAS - ARMATI (2010) 55-59.

legnagyobb gyakorlati jelentősége. A kihirdetés fogalmával kapcsolatban, azonban alapvető problémák merülnek fel, mely ebben az összefüggésben fogalmi zavarokat okoz.

2.4.1. *Mi a gond a nemzetközi szerződések „kihirdetésével”?*

A „nemzetközi szerződések kihirdetésére” rendszeresen és könnyedén utal a magyar joggyakorlat és jogi közbeszéd, de a kifejezés legalább három okból tarthatatlan. Egyrészt, mint jogi szakkifejezés többértelmű, fogalmilag pontatlan és ellentmondásos;²¹⁶ másrészt, a kifejezés meghonosodása három aggályos, történelmi közjogi koncepcióváltáson alapul; harmadrészt, a kifejezés szakítás a magyar közjogi hagyományokkal, ugyanis hagyományosan egy nemzetközi szerződést beiktattak vagy becikkelyeztek (*inarticulatio*), és nem „kihirdettek”. Először e három kifogást veszem sorra, aztán utalok a joggyakorlatban fellelhető, ezzel összefüggő fogalmi zavarokra.

2.4.1.1. *Szakítás a magyar közjogi hagyományokkal*

Látni kell, hogy a „nemzetközi szerződések kihirdetésének” fogalma a második világháború utáni közjog szüleménye.²¹⁷ A korábbi fogalomhasználat (beiktatás, becikkelyezés, stb.) világosan arra utalt, hogy a nemzetközi szerződés a magyar jogrendszer részévé válik, és nem keverte azt a közzététellel. Az egyik legelső törvénycikk, mely 1595-ben transzformált egy megkötött nemzetközi szerződést a magyar belső jogrendbe, *a beiktatás fogalmat használja*.²¹⁸ Ez így történt csaknem négyszáz évig. A transzformálást elvégző törvények a címükben a *becikkelyezés*, majd a *becikkelyezés*, később a *beiktatás* fogalmát használták. A törvényszöveg, pedig a beiktatásra utal, olyan értelemben, hogy *a kérdéses nemzetközi szerződés az ország törvényei közé beiktatatik*. Egészen 1989-ig az Országgyűlés a nemzetközi szerződést nem kihirdette, hanem „törvénybe iktatta”.²¹⁹ Így például az 1956. évi I. törvény az ENSZ Alapokmány törvénybe iktatásáról szól, (és nem a kihirdetéséről), de még 1977-ben is törvénybe iktatott az Országgyűlés nemzetközi szerződést.²²⁰

²¹⁶ Ez a közjogi szabatoság hiányát jelenti, KMETY (1911) 57.

²¹⁷ L. a büntettesek kiadása és a bűnügyi jogsegély tárgyában kötött 1948. évi magyar román egyezményt „kihirdető” 1949. évi 14. törvényerejű rendeletet (hatályon kívül). Ez a gyakorlat alacsonyabb szintű jogszabályokra is vonatkozott, l. a bírósági és az egyes közigazgatási iratok kicseréléséről szóló 1948-as magyar román szerződést „kihirdető” 10340/1948. (X. 12.) Korm. rendeletet (hatályon kívül).

²¹⁸ Az „erdélyiekkel való egyezkedésekről” (De tractatibus Transylvanicis) szóló 1595. évi 56. cikkely (articulus), mely szó szerint beiktatta az I. Rudolf császár és az erdélyi fejedelem között, 1595. évi január 28. napján kötött prágai békeszerződést. Az 1595. évi 56. cikkely 1. §-a a beiktatás szót használja, és utal a békeszerződés ezután szó szerint megismételt cikkelyeire. Magyar Törvénytár (1000-1895). 1526-1608. évi törvénycikkek. (Szerk.: MÁRKUS DEZSŐ) Franklin, Budapest 1899. 762-763. o.

²¹⁹ Ezekre az érvekre l. még BLUTMAN (2010) 7-14.

²²⁰ L. az 1977. évi II. törvényt az 1977-es magyar-NDK barátsági, együttműködési és kölcsönös segítségnyújtási szerződés törvénybe iktatásáról. 1956 és 1977 között csak barátsági és együttműködési szerződéseket iktatott a törvények közé az Országgyűlés, más nemzetközi szerződések törvényerejű rendeletekben jelentek meg.

Miután az a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1982. 27. törvényerejű rendelet (Nszetvr.) generálisan használni rendelte a kihirdetés fogalmát a nemzetközi szerződések vonatkozásában, a korábban a törvényerejű rendeletekre alkalmazott gyakorlat a törvényekre is kiterjedt. Így 1990-től kezdve, (ekkor törvényerejű rendeletek formájában már nem lehetett új jogszabályt elfogadni), a nemzetközi szerződéseket a törvények is kihirdetni kezdték, és nem beiktatni.²²¹

A fentiek a törvényi szintű szabályozásra vonatkoznak. Az 1949. előtti rendeleti jogalkotás a mai fogalmaink szerint *közzétette* a nemzetközi szerződéseket (és nem beiktatta vagy kihirdette), bár a közzétételt különböző formulákban fejezte ki (közhírré tette, köztudomásra hozta, közzétette).²²² A közzétételt tartalmazó rendeletek viszonylag egyszerű szerkezetűek voltak: közhírré tették a szerződés megkötését és életbelépésének időpontját, majd ismertették az egyezmény hivatalos szövegét.²²³ Kezdetben a rendeletek címükben inkább az adott szerződés „életbelépésére” utaltak,²²⁴ később már a szerződés közzétételére.²²⁵ Úgy tűnik, ez a közzététel a belső jogban alkalmazhatóvá tette a nemzetközi szerződést. Például az 1946-os magyar-csehszlovák lakosságcsere-egyezmény alapján alakított vegyesbizottság határozatait az illetékes kormánybiztos közzétette a Magyar Közlönyben, és az így közzétett határozatoknak a miniszteri rendelettel azonos kötelező ereje volt.²²⁶

Ki kell azonban emelni, hogy 1949 előtt a nemzetközi szerződések rendeleti úton történő közzététele (a törvényi beiktatás helyett) nem volt általános gyakorlat, és legtöbbször konkrét törvényi felhatalmazáson alapult.²²⁷ A rendeleti jogalkotás feladata inkább az volt, hogy a Magyarországra nézve már kötelező, törvénybe iktatott nemzetközi szerződések hatályának módosulását közlésegye. E többféle típusú rendelkezés lehetett: (i) kisebb

²²¹ 1977 és 1989 között törvényben nem jelent meg nemzetközi szerződés. Így az első nemzetközi szerződést „kihirdető” törvény a jövedelem- és vagyonadók területén a kettős adóztatás elkerüléséről szóló 1990-es magyar-luxemburgi egyezményt kihirdető 1990. évi XCV. törvény volt 1990-ben. Ugyanakkor később is előfordult olyan törvény, mely beiktatta a nemzetközi szerződést; az 1995. évi LXVII. törvény az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével aláírt „Békepartnerség” program Keretdokumentumát törvénybe iktatta.

²²² Már *Kmetz* is utalt rá, hogy a nemzetközi szerződéseket vagy törvénybe iktatják, vagy rendeleti úton közzéteszik; *KMETZ* (1911) 60.

²²³ Pl. az 1931-es magyar-német kereskedelmi szerződést szövegét így tette közzé az 1931. évi 6.910. M.E. sz. rendelet, Magyar Rendeletek Tára 1931/II. 1551.

²²⁴ Az életbelépés időpontját köztudomásra hozó rendeletek egyben közzé is tették a szerződésszöveget (a mai, Nsztv. utáni magyar gyakorlattól eltérően).

²²⁵ Pl. az 1939. évi 35.000 F.M. sz. rendelet az 1934. évi római sajt-egyezmény közzétételéről szól a címében, de a korábban használt formuláknak megfelelően először közhírré teszi ennek életbelépését, majd ismerteti a szerződésszöveget; Magyar Rendeletek Tára 1939/I. 622.

²²⁶ L. erről a 15690/1947. (1948. I. 3.) Korm. rendelet 1. §-át.

²²⁷ Ilyen volt például az 1930:XLVI. tc. 1. §-án és az 1932:XV. tc-en alapuló, időben korlátozott (két éves) felhatalmazás, mely alapján a kormány kereskedelmi szerződéseket köthetett és módosíthatott Magyarország nevében más államokkal.

szerződésmódosítás;²²⁸ (ii) a szerződésben részes államok körének változása;²²⁹ (iii) a más szerződő fél által tett kivételes fenntartás és annak magyar részről történő elfogadásának közzététele;²³⁰ (iv) időbeli hatály módosulása;²³¹ (v) a szerződés megszűnésének közzététele.²³²

2.4.1.2. Három aggályos koncepcióváltás

Amennyiben nyomon akarjuk követni, hogy a „nemzetközi szerződések kihirdetése” kifogásolható közjogi alakzatként hogy ivódott bele a magyar joggyakorlatba és a jogi közbeszédbe, három történelmi közjogi koncepcióváltásra kell rámutatni, melyek kifejezetten aggályosnak tekinthetők.

A kiegyezés után elfogadott 1868: III. t. cz. a törvényalkotás folyamatában megkülönböztette a kihirdetést és a közzétételt.²³³ Miután a törvényjavaslatot elfogadták az országgyűlésben, és arra a szentesítő klauzulát tartalmazó uralkodói záradék (végzemény) rákerült, a miniszterelnök ellenjegyzésével, akkor következett a kihirdetés. A kihirdetés az Országgyűlés két háza előtt szóban történt (kb. a *promulgatio*).²³⁴ A kihirdetés után jött a közzététel, amikor a törvényt az országos törvénytárban köztudomásra hozták (*publicatio*). A kihirdetés és a közzététel elvált egymástól.²³⁵ A törvény hatályba lépése (szubszidiárius szabályként) kezdetben a közzétételhez kötődött, ezt az 1870: XIII. t. cz. később a kihirdetéshez kapcsolta (ellenkező rendelkezés híján, a kihirdetéstől számított 15. napon lépett hatályba).

²²⁸ Pl. az 1932. évi 630. M.E. rendelet, mely közhírré tette, hogy az 1906-os magyar-svájci kereskedelmi szerződés felmondási határideje (!) módosult, Magyarországi Rendeletek Tára 1932. 8.

²²⁹ Pl. az 1932. évi 28.644. I.M. sz. rendelet közzéteszi két, emberkereskedelemmel kapcsolatos egyezmény részes feleinek körében beállott változásokat, Magyarországi Rendeletek Tára 1932. 888-890.

²³⁰ Pl. az 1931. évi 10.825. I.M. sz. rendelet közzétette egy 1923-as genfi egyezmény tekintetében a luxemburgi fenntartás szövegét, és a dán fenntartás szövegének javítását, Magyarországi Rendeletek Tára 1931/I. 496.

²³¹ Pl. az 1932. évi 5.467. M.E. rendelet, mely közhírré tette, hogy a magyar-francia kereskedelmi egyezményt jegyzékváltással a megjelölt időszakra meghosszabbították, Magyarországi Rendeletek Tára 1932. 1003.

²³² Pl. az 1939. évi 41.950. KÜM. sz. rendelet, mely közzétette az 1936-os magyar- finn vízum-megállapodás szűnését, és egyben a vízumkényszer visszaállásának időpontját, Magyarországi Rendeletek Tára 1939/I. 733.

²³³ L. pl. KMETY (1911) 9-12.

²³⁴ A *promulgatio* fogalmával óvatosan kell bánni, mert többértelmű. A szó jelenthette legalább a következőket: (i) a szentesített törvényeknek az országgyűlésen való átadása; (ii) 1868 és 1881 között az országgyűlés két házában való felolvasása (kihirdetése); (iii) a törvény szentesítése az uralkodó által; (iv) a törvény hivatalos lapban való megjelentetése (kihirdetése); (v) az országgyűlés által felterjesztett országos határozat alapján a törvénycikk szövegének király általi hitelesítése az uralkodói záradékon belül (és nem a szentesítő rész); újabban pedig a törvény szövegének államfő általi hitelesítése. Ezen öt jelentésre l. KMETY (1911) 11.; Jogi Lexikon (1999) 508.; TOMCSÁNYI (1926) 21.; JAKAB (2007) 68.

²³⁵ A közzététel nem csak az országos törvénytárban való köztudomásra hozást jelentette, hanem azt az aktust is, hogy az országgyűlés a törvénycikkek hiteles másolatait megküldte a törvényhatóságoknak, KMETY (1911) 11. A *publicatio*-t 'közhirdetésnek' is nevezték a kihirdetéssel szemben, Latin-magyar törvénykezési műszótár. Ev. Ref. Főiskola, Kolozsvár 1845, 82.

Mindez a nemzetközi szerződések esetében bonyolultabb eljárást eredményezett. A folyamat sok esetben a következő volt:²³⁶ (i) a szerződés aláírása (osztrák és magyar minisztériumok együttműködése nyomán); (ii) magyar részről az országgyűlés elfogadja a szerződés szövegét; (iii) megtörténik a megerősítés (ratifikáció: az uralkodó útján); (iv) a megerősített szerződést az országgyűlés törvénybe iktatja (beczikkelyezi); (v) a beiktató törvényjavaslatot az uralkodó szentesíti; (vi) a szentesített beiktató törvényt az országgyűlés két háza előtt kihirdetik; (vii) a beiktató törvényt közzéteszik az országos törvénytárban. Várható volt, hogy ez a bonyolult eljárás egyszerűsítést kíván.²³⁷

A nemzetközi szerződések beiktatásának lassúsága vezetett az 1881:LXVI. t. cz. elfogadásához, mely kihagyja általában a törvényalkotási folyamatból az Országgyűlés előtti (szóbeli) kihirdetést. A törvényalkotás végén a törvény szövegét továbbra is az országos törvénytárban kellett köztudomásra hozni, és ezután újra ez lett a hatálybalépés időpontjának vonatkoztatási alapja. Azonban a törvénytárban való közzétételt ekkor kezdték egyben kihirdetésnek is nevezni.²³⁸ A törvénycikk utal arra is, hogy ezentúl az országgyűlésben való kihirdetés mellőzendő. A kihirdetés megszűnt az országgyűlés előtti aktus lenni, és jelentést váltott. Így a kihirdetés, az új értelmében teljesen összekeveredett a közzététellel. A kihirdetésnek (eredeti értelmében véve) csak csekély maradványa maradt: az Országgyűlés kapott utólag egy jelentést (tájékoztatást) a törvények szentesítéséről. Itt kezdődtek a fogalmi zavarok, melynek következtében, például ma is vitás az Alkotmánybíróság gyakorlatában az, hogy a kihirdetés és közzététel (a *promulgatio* és a *publicatio*) ugyanaz-e vagy különbözik (l. alább).

Az első világháború után az 1920:XVII. törvénycikkkel módosított 1920:I. t.-c. 13. §-a alapján, a kormányzó nem szentesíthette a törvényeket, hanem a nemzetgyűlés (később az Országgyűlés) által elfogadott törvényjavaslatokat aláírta és kihirdetési záradékkal látta el. Egy más helyen a törvénycikk egyenesen arra utal, hogy a kormányzó köteles „kihirdetni” a törvényt, ami az Országos Törvénytárban való megjelenést jelentette.²³⁹ A kihirdetést továbbra is a törvénytárban való közzétételre használták, de még ekkor sem beszéltek „nemzetközi szerződés kihirdetéséről”, csak az Országgyűlés által elfogadott, a nemzetközi szerződést beiktató törvény kihirdetéséről.

A „nemzetközi szerződések kihirdetéséről” az írott alkotmány hatálybalépése (1949) után felálló jogi rendszerben kezdtek beszélni. Ekkor a jelentősebb nemzetközi szerződések

²³⁶ L. pl. az Angolországgal kötött 1868-as hajózási szerződést, melyet az 1869:VIII. t. cz. cikkelyezett be.

²³⁷ Közben a gyakorlatban is egyszerűsödött az eljárás. Volt, hogy a szerződés szövegének elfogadásával azt egyben be is iktatták a törvények közé, de a későbbi ratifikációhoz kötve a hatálybalépést, pl. a Nagy-Britannia és Írhon egyesült királyságával 1873. december 3-án a közönséges büntetések kölcsönös kiadatása iránt kötött államszerződés tárgyában meghozott 1874. évi II. törvénycikk, 2. §; l. még KMETY (1911) 60.

²³⁸ Az 1881:LXVI. t. cz. címe is a törvények kihirdetésére utal, és a 9. § kifejezetten kihirdetésnek nevezi a törvénytárban való közzétételt, amit a kapcsolódó 1881:LXVII t. cz. 1. §-a kifejezetten megerősít.

²³⁹ Vö. 1926:XXII. t.-c. 47. §, mely szerint a kormányzó a törvényjavaslatot „törvényként kihirdeti”; l. még TOMCSÁNYI (1926) 21.

megkötése területén az Elnöki Tanács többes funkciót gyakorolt: nemcsak megkötötte, (ezen belül megerősítette) a jelentősebb nemzetközi szerződéseket, hanem megalkotta az akkor szokásos beiktató szabályt (törvényerejű rendelet), és gondoskodott annak kihirdetéséről is.²⁴⁰ A kihirdetés fogalmát átvették az 1881:LXVI. t. cz. 9. §-ból és az 1920:I. t.-c. 13. §-ból, ugyanakkor a törvényerejű rendeleteknél elkezdtek használni a „nemzetközi szerződések kihirdetése” kifejezést. Nyilvánvalónak tűnik, hogy a beiktató jogszabály (tvr.) kihirdetését kezdték el egyúttal annak tartalmára, a nemzetközi szerződésre vonatkoztatni, mivel a szerződést beiktató jogszabály elfogadása és a jogszabály (törvényerejű rendelet) kihirdetése ugyanazon szervhez kötődött. Ezzel szemben az Országgyűlés, mely jogszabályokat egyébként sem hirdethetett ki ebben az értelemben, a nemzetközi szerződéseket 1949 és 1989 között *beiktatta* (és nem kihirdette, mint az Elnöki Tanács).

Az Országgyűléshez 1989 után legnagyobbbrészt átkerült a nemzetközi szerződések megerősítésének hatásköre, és a jelentősebb nemzetközi szerződések beiktató jogszabályainak (törvények) elfogadása, a törvényerejű rendeletek megszűnésével [Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) és f) pont].²⁴¹ Így szervezetileg ismét szétvált a nemzetközi szerződést beiktató törvényerejű szabály elfogadásának, és e jogszabály kihirdetésének feladata. Ebből az következett volna, hogy az Országgyűlés továbbra is „törvénybe iktatja” a nemzetközi szerződéseket, míg a köztársasági elnök gondoskodik a beiktató jogszabály kihirdetéséről. Ehelyett az Országgyűlés 1990-től átvette a korábbi Elnöki Tanács gyakorlatát. A nemzetközi szerződést beiktató törvényt elkezdtek „kihirdető törvénynek” nevezni, az Országgyűlés, pedig a korábbi Elnöki Tanácshoz hasonlóan, elkezdte a nemzetközi szerződéseket is „kihirdetni”. Szakított ezzel az 1595 és 1989 között fennálló azon hagyománnyal, hogy az Országgyűlés a nemzetközi szerződéseket beiktatja (*inarticulatio*).

A közjogi hagyományok helyreállítására még két jó alkalom nyílt volna. Egyrészt az, amikor az Nsztv. hatálybalépésével a nemzetközi szerződések megerősítésének hatásköre átkerült az Országgyűléstől a köztársasági elnökhöz. Másrészt, amikor az Alkotmány helyébe az Alaptörvény lépett. A változtatás helyett, az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése alkotmányi szinten megerősítette a közjogi hagyományokkal ellentétes, 1990 óta folytatott gyakorlatot.

²⁴⁰ L. az 1949. évi XX. tv. 20. § (1) bekezdés f) pontját, és 16. §-át.

²⁴¹ A köztársasági elnök a megerősítést előíró, de törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályban beiktatandó nemzetközi szerződéseket erősítette meg, l. pl. a nemzetközi kereskedelembe forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és peszticidek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról szóló rotterdami egyezményt beiktató 266/2004. (IX. 23.) Korm. rendeletet, és a kapcsolódó 155/2000. (X. 13.) KE határozatot.

A fentiek alapján a három aggályos közjogi koncepcióváltás a következőkben összegezhető: (i) a kihirdetés és közzététel összezsúfolása a törvényalkotásban (1881);²⁴² (ii) a nemzetközi szerződést beiktató jogszabály kihirdetésének közvetlenül a nemzetközi szerződésre vonatkoztatása az Elnöki Tanács gyakorlatában (1949); (iii) az Elnöki Tanács gyakorlatának átvétele az Országgyűlés által, és alkalmazása a nemzetközi szerződés törvényi beiktatására (1990).²⁴³ Mindezekon túl, (de részben ebből adódóan), a nemzetközi szerződések kihirdetéséről beszélni pontatlan és ellentmondásos. A probléma már ott kezdődik, hogy a kihirdetés közjogi fogalma önmaga is többértelmű a magyar joggyakorlatban.

2.4.1.3. A kihirdetés három értelme

A kihirdetés legalább háromféle alapvető értelemben használatos jelenleg a magyar jogban. E jelentések sokszor keverednek a jogi közbeszédben.

(1) *A kihirdetés a magyar jogalkotási eljárás formális aktusa, amely nélkül érvényes magyar jogszabály nem születhet meg.* Ebben az összefüggésben kihirdetni csak (magyar) jogszabályt lehet, mert itt a kihirdetés csak a jogalkotás keretein belül értelmezhető. Ezen belül viták vannak abban a tekintetben, hogy tulajdonképpen miben áll ez a lépés. A többségi nézetnek az tűnik, hogy a kihirdetés maga a jogszabály közzététele (*publicatio*).²⁴⁴ Van olyan nézet is, hogy a kihirdetést és a közzétételt meg kell különböztetni, mert itt a jogalkotás két, egymást követő lépéséről van szó, és így a kihirdetés a *promulgatio*, az azt követő közzététel a *publicatio*.²⁴⁵

(2) A „kihirdetést” sokszor használja a magyar joggyakorlat olyan értelemben, *mely egyszerűen a közzétételnek felel meg*, de nem jogalkotási eljárás részeként. A „kihirdetés” alapján, a hivatalos lapban valamit hivatalosan a közvélemény tudomásra hoznak. Ki lehet hirdetni például tűzgyújtási tilalmat²⁴⁶ [1996. évi LIV. törvény 56. § (1) bekezdése - hatályon kívül]. Itt a kihirdetés (közzététel) grammatikai tárgya nem jogszabály, hanem lehet egy tény vagy tényállás minősítése, egy normatív döntés, intézkedés.

²⁴² A nemzetközi szerződések vonatkozásában a a fogalmi zavart okozó 1881:LXVI. t. cz-nek még csak közvetett hatása volt, de megalapozta a későbbi tévedéseket.

²⁴³ Az 1990-es megoldásra létezhet olyan magyarázat, hogy a 'kihirdetéssel' a jogalkotó utat hagyott a jövőbeni monista gyakorlatnak, ugyanis az átalakított Alkotmány szövege 2002-ig nem kötelezte el magát egyik irányzat mellett sem. Azonban a tény, hogy a kihirdetés az Országgyűlés részéről törvényben (jogszabályban) történt, mindenképpen dualista gyakorlatra utalt.

²⁴⁴ L. 675/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1320, (Bihari, Holló és Kukorelli alkotmánybírák különvéleménye, III. pont). Vö. az 1920 után kialakult gyakorlattal, mely egybecsúszhatta a kihirdetést és közzétételt.

²⁴⁵ 33/2008. (III. 20.) AB határozat (közzététel helyesbítés) ABH 2008, 361, Bragyova alkotmánybíró különvéleménye, 1.1. pont., de megkülönbözteti a kihirdetést és közzétételt a jogalkotás folyamatában a 18/2004. (V. 25.) AB határozat (közösség elleni izgatás) ABH 2004, 303, III/3.3. pontja is (vö. az 1868. és 1881. közötti gyakorlattal); hasonló álláspontra l. még JAKAB (2007) 68. Ugyanakkor a kihirdetés nem mindig *promulgatio*, BRAGYOVA (2011) 88.

²⁴⁶ L. pl. tűzgyújtási tilalom elrendeléséről szóló FVM felhívást, Magyar Közlöny 2007/79. sz. 5577. o.

(3) A kihirdetés fenti két értelme keveredhet, és utalhat egy magyar jogszabályi formában megjelenő, de előzetesen létrejött normatartalom vagy egyedi döntés közzétételére, megismertetésére. Itt a kihirdetés közvetlen, grammatikai tárgya nem a jogszabály, hanem a jogszabályi tartalom (valamely előzetesen létrejött normatartalom vagy meghozott intézkedés). Ennek megfelelően beszélhetünk például „veszélyhelyzet kihirdetéséről” [Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés],²⁴⁷ A „kihirdetés” itt is alapvetően közzétételre utal, de mivel jogalkotásról is szó van (a tartalom jogszabályban jelenik meg), egy második értelmet is kap. A „veszélyhelyzet kihirdetése” egyben azt is jelentheti, hogy ezen tény fennállásának elismerése jogszabályként (egy magyar jogszabály tartalmaként) tagozódik a magyar jogrendszerbe.²⁴⁸ Ebben az összefüggésben a kihirdetés értelme az első jelentéstől abban különbözik, hogy a kihirdetés tárgya nem a jogszabály maga, hanem egy megnevezett (külön névvel azonosítható) előzetesen létrejött jogszabályi tartalom. A második jelentéstől abban különbözik, hogy a normatartalom közzététele jogszabályi formában jelenik meg.

2.4.1 4. A nemzetközi szerződés és a „kihirdetés”

A „nemzetközi szerződés kihirdetése” kifejezésben a kihirdetés a harmadik esethez hasonló értelmet kap. A kihirdetés grammatikai tárgya nem a kihirdetésről szóló jogszabály, hanem a nemzetközi szerződés lesz, melynek tartalma végül is jogszabályban jelenik meg (ami lehet *alaki törvény*). Azonban a kifejezésnek két fókusz (kettős értelme) van. Az egyik, hogy a nemzetközi szerződés közzétételéről (köztudomásra hozásáról) van szó, ekkor a háttérbe szorul az, hogy a szerződés belső jogforrási formában, jogalkotási folyamatban a magyar jogrendszer részévé vált. A belső jogalkotási folyamatra is lehet helyezni a hangsúlyt, ti. arra, hogy *egy magyar jogszabályban a belső jogrendszerbe beillesztett, és e jogszabályban megjelenő nemzetközi szerződéses normatartalomról* van szó. A kettős jelentésre három kontrollkérdés mutat rá.

Az első, hogy *a nemzetközi szerződés kihirdetése ugyanaz-e, mint a kihirdetéséről szóló jogszabály kihirdetése*. Amennyiben azonos, akkor a jogalkotási eljárás szempontjából, valójában a beiktató jogszabály kihirdetéséről beszélünk, csak megengedhetetlenül átcsúsztatjuk a kihirdetés fogalmát a jogszabályról a jogszabály normatartalmára.²⁴⁹ Amennyiben nem azonos a két kihirdetés, akkor a nemzetközi szerződés kihirdetése nem a

²⁴⁷ L. pl. a 191/2013. (VI. 10.) Korm. rendeletet a dunai árvízhelyzettel kapcsolatos veszélyhelyzet kihirdetéséről.

²⁴⁸ Többé-kevésbé ilyen sajátosságokat mutattak azok a törvények, melyeket régen *alaki törvénynek* hívtak. Ezeknél a törvényhozás nem maga, a jogalkotás során alkotta meg a jogszabály tartalmát, hanem valamilyen előzetesen létező normatív tartalmat, intézkedést, kijelentést, tényt törvényi formában tudomásul vett, és így törvényerőre emelt (pl. a királyi hitlevél és eskü, a honfiúsított személyek nevei, nemzetközi szerződések). Szűkebb értelemben csak *az alaki törvényekre alkalmazták a becikkelyezés fogalmát*. Magyar Jogi Lexikon I. kötet. Pallas, Budapest 1898. 661-662., KMETY (1911) 376-377., TOMCSÁNYI (1926) 22.

²⁴⁹ A jogalkotási eljárásban a kihirdetés, mint eljárási aktus tárgya, csak maga a jogszabály lehet, és nem annak normatartalma.

jogalkotási eljárás egy lépésére utal, hanem egyszerűen a szerződéses normatartalom közzétételére.

A második kontrollkérdés, hogy *van-e különbség a „nemzetközi szerződés jogszabályban való kihirdetése” és a „nemzetközi szerződés jogszabályban való közzététele” kifejezések között.* Amennyiben a kettő azonos, akkor egyszerűen a nemzetközi szerződés közzétételéről van szó. Amennyiben nem azonos a két kifejezés, akkor a nemzetközi szerződés jogszabályban való kihirdetése tulajdonképpen a beiktató (kihirdető) jogszabály kihirdetésére, mint a jogalkotási folyamat egy aktusára utal.

A harmadik kontrollkérdés, hogy *amikor „jogszabályban kihirdetett” nemzetközi szerződésről beszélünk,*²⁵⁰ *akkor ebből következik-e az, hogy van nem jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés is a magyar jogban.* Amennyiben van, akkor a kihirdetést ezen kifejezésben egyszerűen közzététel értelemben használjuk. Amennyiben nem lehet nem jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés a magyar jogban, akkor a kihirdetés itt a jogalkotási eljárás aktusára utal.

A kihirdetés ezen kettős értelme fogalmi zavarokhoz és következetlen nyelvhasználathoz vezet, és végső soron pontatlanná teszi a szaknyelvi kifejezéseket, ráadásul ezen összefüggésekben ma a „kihirdetésnek” nincs tételes jogi fogalma. A korábbi szabályozás, (a hatályát vesztt Nszetvr. 1. § g) pontja) a második vonatkozásra fókuszált, és ott *a kihirdetés „jogszabályba foglalást” jelentett a nemzetközi szerződések tekintetében.* Ezzel a kihirdetést lényegét tekintve a *promulgatio*-val próbálta azonosítani (és megengedhetetlenül összeecsúsztatta a normatartalom és a beiktató jogszabály kihirdetését).²⁵¹ Másrészt, az ezen alapuló, 2005 előtti gyakorlatban a kihirdetés és közzététel élesen szétvált, hiszen a nemzetközi szerződéseket vagy kihirdették (és a jogrendszer részévé vált), vagy közzététel útján hozták köztudomásra (és közvetlenül nem voltak alkalmazhatóak a magyar jogban).²⁵² Az Nsztv. megszüntette a nemzetközi szerződések közzétételét, mint a magánfelek irányában jogokat és kötelezettségeket nem támasztó nemzetközi szerződések megismertetésére szolgáló gyakorlatot, és egyben elhagyta a kihirdetés fogalmának meghatározását, de továbbra is, immár általánosan a nemzetközi szerződések „kihirdetését” írja elő.

A jogi közbeszéd állandóan oscillál a kihirdetés e két jelentése között. A beiktató (kihirdető) jogszabályok szokásos fordulata („Az Országgyűlés az Egyezményt e

²⁵⁰ 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légitfuvarozás) ABH 2005, 83, II/2. pont; az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 93. § g) pontja; az utazási és utazást közvetítő szerződésről szóló 214/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdés.

²⁵¹ L. erre még 121/2009. (XII. 17.) AB határozat [Jat. (1987)] ABH 2009, 1013.

²⁵² L. Nszetvr. 1. § g) és h) pont. Ez utóbbi szerint „nemzetközi szerződés közzététele” a kihirdetést nem igénylő nemzetközi szerződésnek a Magyar Népköztársaság hivatalos lapjában való közreadása.”

törvénnyel kihirdeti”)²⁵³ pusztán az egyezmény megismertetésére (közzétételére) utal. Nem utalhat a jogalkotási eljárásra, mert az Alaptörvény (vagy korábban az Alkotmány) alapján az Országgyűlésnek nincs joga kihirdetni egy törvényt (ez már 1881 óta így van), arról a köztársasági elnök gondoskodik. Másrészt, amikor például „jogszabályban kihirdetett” nemzetközi szerződésről van szó, akkor a kifejezés elsősorban a jogalkotási eljárás aktusára, így tulajdonképpen a beiktató (kihirdető) jogszabály aktusára utal. A kihirdetés jelentéseinek keveredése miatt a joggyakorlatban meglehetősen komoly fogalmi zavarok alakultak ki. A következőkben erre mutatok rá.

2.4.2. A nemzetközi szerződések „kihirdetése”: fogalmi zavarok a gyakorlatban

Az előző, alapvetően elméleti kifogások egyértelműen igazolást nyernek a joggyakorlatban mutatkozó fogalmi zavarokban, mely a kihirdetést, és az ahhoz kapcsolódó fogalmakat övezi. E fogalmi zavarok felvázolásához megfelelő kiindulópont tizenkét, válogatott, a magyar joggyakorlatból származó, vagy azon alapuló tétel.

2.4.2.1. Tizenkét ellentmondásos tétel a magyar joggyakorlatból

- (1) A „nemzetközi szerződés kihirdetése” a nemzetközi szerződésnek jogszabályba foglalását jelenti. (Nszetvr. 1. § g) pontja).²⁵⁴
- (2) A kihirdetés és a transzformáció nem ugyanaz (30/1998. AB határozat).²⁵⁵
- (3) A kihirdetés vagy nem része a transzformációnak, vagy azzal azonos (54/2004. AB határozat - a kérdéses megállapítás értelmezésétől függően).²⁵⁶
- (4) A kihirdetésről szóló jogszabály (törvény vagy kormányrendelet) nem mindig tartalmaz kihirdetést, hanem csak közzétételt, noha az Nsztv. azt is kihirdetésnek nevezi (121/2009. AB határozat).²⁵⁷

²⁵³ Pl. a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról szóló egyezményt (Stockholm, 2001) kihirdető 2008. évi V. törvény 2. §.

²⁵⁴ 2005. június 30-val hatályon kívül. Később az Nsztv. a nemzetközi szerződés kihirdetésének mibenlétére nem ad meghatározást.

²⁵⁵ L. a 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, III/2. és IV/3. pontját.

²⁵⁶ A határozat zavarba ejtő sorrendet állít fel a következő tétellel: „...a nemzetközi jog szabályainak pusztán kihirdetése egyfelől nem elegendő, másfelől pedig az állam sem a kihirdetéssel összefüggő jogalkotás során, sem azt követően a belső jogba történő transzformálás alkalmával sem tehet olyan intézkedéseket, amelyek a nemzetközi szerződésekben foglalt elvek és követelmények hatályosulását lerontják...”[kiemelés a szerzőtől]. 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerral visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690, VI./2.3. pont. Ez kétféleképpen értelmezhető. Egyrészt a kihirdetés nem a transzformáció része, (amennyiben a kihirdetés a „kihirdetéssel összefüggő jogalkotás” része). Ekkor a nemzetközi szerződés kihirdetése után következne annak transzformálása, amely alatt feltehetőleg annak normatív végrehajtását értheti a határozat. Másrészt, az idézet vehető úgy, hogy a kihirdetés egyenlő a transzformációval, amennyiben a kihirdetés a „kihirdetéssel összefüggő jogalkotásnak” nem része.

²⁵⁷ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat [Jat. (1987)] ABH 2009 1013, XI. pont.

(5) Az is kihirdetés, ha egy nemzetközi egyezmény szövegét nem teszik közzé a kihirdetésről szóló jogszabályban. Így az 1949-es genfi egyezményeket az 1954. évi 32. törvényerejű rendeletben kihirdetettnek tekintették,²⁵⁸ noha a jogszabály 1. §-a csak arra utalt, hogy a konkrétan megnevezett négy genfi egyezményt a törvényerejű rendeletek közé iktatja, míg az egyezmények magyar hivatalos szövegének „nyilvánosságra hozataláról” a külügyminiszternek kellett gondoskodnia.

(6) A (kihirdetésről szóló) jogszabály a kihirdetéssel nyeri el jogszabályi minőségét (53/1993. AB határozat).²⁵⁹

(7) Az inkorporáció és a transzformáció, valamint a kihirdetés egymástól különálló fogalmak. A 30/1998. AB határozat szerint, a nemzetközi szerződés a belső jog részévé a következő folyamatban válhat: megerősítés, inkorporáció, transzformálás, kihirdetés.²⁶⁰ Itt a kihirdetés világosan különbözik a transzformációtól és az inkorporációtól, ugyanakkor a transzformáció nem a kihirdetés után, hanem előtte történik. Másrészt ugyanez a határozat később az inkorporációt és transzformációt vagylagos lépésként, alternatívaként kezeli.²⁶¹

(8) „A miniszteri rendelet és az államtitkári rendelkezés melléklete - ha az állampolgárokat közvetlenül nem érinti - kivételesen a minisztérium, országos hatáskörű szerv hivatalos lapjában történő *közzététellel is kihirdethető.*” [Jat. (1987) 14. § (2) bekezdés - hatályon kívül, kiemelés a szerzőé].

(9) Lehetséges, hogy egy nemzetközi szerződés egy részét kihirdetik, a másik részét „közvetteszik”. Például a magyar-ukrán jószomszédság és együttműködés alapjairól szóló 1991-es kijevei szerződés kihirdetéséről szóló 1995. évi XLV. törvény 1. §-a arra utal, hogy a szerződés kihirdetése mellett, azzal egyidejűleg, a szerződéshez csatolt „Jegyzőkönyvet” (mely ugyancsak nemzetközi megállapodás és egyben a szerződés része) mindössze közlésezi.²⁶² A kihirdetés és a közlésezi ilyen elválasztására utal például az Alkotmánybíróság akkor, amikor Magyarország uniós csatlakozásával kapcsolatos szerződések kihirdetéséről szóló 2004. XXX. törvényre úgy utalt, hogy annak mellékletében „tették közzé” a Csatlakozási Okmányt,²⁶³ vagy a Csatlakozási Szerződést.²⁶⁴

²⁵⁸ Ezt kifejezetten kinyilvánította az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett egyes bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1993. évi XC. törvény 1. § (1) bekezdése (alkotmányellenesség miatt megsemmisítve 1996. szeptember 4. napjával), Legfelsőbb Bíróság Bfv.X.1.055/2008/5.számú határozata, és az EBH 1999. 83. számú ügyben hozott határozat.

²⁵⁹ 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, II/1. pont.

²⁶⁰ L. a 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, III/2. pontját. Ma már a 2005. évi L. törvény alapján a kihirdetés a megerősítés előtt történik.

²⁶¹ 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, IV/3. pont.

²⁶² Úgy tűnik, belső jogszabálynál is lehetséges az, hogy a jogszabályt kihirdetik, a függelékeit pedig közlésezik. Erre utal egy PM rendelet kapcsán a 6/1993. (II. 15.) AB határozat (könyvvitel rendje) ABH 1993, 415, II/2. pontja.

²⁶³ 7/2006. (II. 22.) AB határozat (termőföld megszerzése), ABH 2006 181, IV/3.2. pont.

²⁶⁴ 17/2004. (V. 25.) AB határozat (többletéskészletezés), ABH 2004, 291, III. pont. A törvény ugyanis kihirdette a csatlakozással összefüggő szerződéseket, majd utalt arra, hogy a szerződések szövegét a törvény I. és II. melléklete tartalmazza.

(10) A nemzetközi szerződés a belső jog részévé válhatott *megegyezés és közzététel* útján (30/1998. AB határozat).²⁶⁵

(11) A 7/2005. AB határozat szerint „... a nemzetközi egyezményt pedig nem is mindig jogszabályi formában hirdetik ki.”²⁶⁶ Ez fordulat a kihirdetésnek új jelentést ad, és feltehetően az Nsztv. hatályba lépése előtti közzétételt is besorolja ide.

(12) A „*törvénybefoglalás*” transzformációs aktus (4/1997. AB határozat).²⁶⁷ Kérdés, hogy a törvénybefoglalás az beiktatás (kihirdetés), vagy közzététel, vagy egy harmadik, autonóm formája a transzformáló aktusoknak.

Ezek a válogatott tételek felvetik a következő fogalmak tisztázását a kihirdetéshez való viszonyukban: *közzététel, közreadás, inkorporáció, transzformálás, beiktatás, nyilvánosságra hozatal, becikkelyezés*,²⁶⁸ *törvénybe foglalás*,²⁶⁹ illetve *jogszabályba foglalás*. Látható hogy az alapvető zavarok a kihirdetés és közzététel viszonyára, valamint a transzformáció mibenlétére koncentrálnak, bár a többi probléma sem elhanyagolható. Érdemes a szálakat sorban felfejteni.

2.4.2.2. A közzététel és kihirdetés: szétbogozhatatlan kapcsolat

A fent kifejtett elvi kifogások a kihirdetés fogalmával szemben részben azon alapultak, hogy *a kihirdetés nehezen választható el a közzétételtől, akár annak hétköznapi értelmét vesszük, akár a jogalkotási eljárásban használt hivatalos fogalmát*. A joggyakorlat alapján, azonban a fogalmi zavar ennél nagyobb.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a nemzetközi szerződések közzététele - a kihirdetés mellett - ugyancsak transzformációs aktusnak minősült, ahogy a 10. tétel mutatja. Ez ellentmond a hagyományos doktrínának, mely szerint az Nsztv. alapján végrehajtott közzététel nem tette a belső jog részévé a nemzetközi egyezményt, annak csak tájékoztató jellege volt. A 10. tétel, mely a kihirdetés és közzététel szigorú különbségén alapszik, ráadásul ellentétes a 11. tétellel, hiszen az utóbbi a kihirdetés egy formájának tekinti a közzétételt is, és látszólag ezt támogatja a 8. tétel, amely közzététellel történő kihirdetésről szól. A 8. tétel, viszont megválaszolatlanul hagyja azt a kérdést, hogy milyen a nem közzététellel történő kihirdetés. Itt a szálakat már nehéz szétválasztani, de a helyzetet nem teszi egyszerűbbé a 4. tétel sem, mely szerint a kihirdetésről szóló jogszabály nem csak kihirdetést tartalmazhat, hanem közzétételt is. Ez megint a két fogalom különbségén

²⁶⁵ L. a 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, III/2. pontját. Ez a lehetőség az Nsztv. hatálybalépésével megszűnt.

²⁶⁶ 7/2005. (III. 31.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás), ABH 2005, 83, III.2. pont.

²⁶⁷ 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, II/7. pont.

²⁶⁸ Az Alkotmánybíróság számos alkalommal használja, régi „kihirdető” jogszabályokra utalva, pl. 33/E/2000. AB határozat (párizsi békeszerződés 3.) ABH 2001, 1103, III/3. pont.

²⁶⁹ Pl. 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, II/7. pont.

alapszik, de árnyalja a képet azzal, hogy mivel kihirdetésről szóló jogszabály is tartalmazhat közzétételt, meg kell különböztetni a *jogszabályban közzétett nemzetközi szerződést* és a *jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződést*. A 4. tételt a 9. tétel akkor támasztja alá, ha a közzétételt a hivatkozott jogszabály nem egyszerű, hétköznapi értelmében (mint közreadás) használja, hanem a jogalkotási eljárás egyik, nevesített aktusaként.

Mindennek alapján a „közzététel” fogalma legalább a következő öt értelemben használt a magyar joggyakorlatban: (i) hétköznapi értelemben egy jogszabálytartalom közreadása; (ii) transzformációs aktus, mely különbözik a kihirdetéstől, mint transzformációs aktustól, és amely nem belső jogszabályban jelenik meg; (iii) nem transzformációs aktus a hatályát vesztett Nszetvr. 1. § h) pontja értelmében, mely különbözik a kihirdetéstől, mint transzformációs aktustól; (iv) a kihirdetés egy formája, mely jogszabályban jelenik meg; (v) a kihirdetés egy formája mely nem jogszabályban jelenik meg. (Ebből látható, hogy a „közreadás” és a „nyilvánosságra hozás” fogalmak lényegében a közzététel elsőként említett, hétköznapi értelmével azonosíthatóak).

Érthetővé teszi a jogi közbeszédben uralkodó bizonytalanságot, ha a közzététel ezen, öt különböző értelmét megpróbáljuk kombinálni a kihirdetés fogalmának ugyancsak többes (legalább hármas) értelmével. Ugyanakkor a fenti tételek a kihirdetés fogalmával összefüggésben is új problémákat hoznak fel.

2.4.2.3. Amikor a „kihirdető” jogszabály nem hirdeti ki a nemzetközi szerződést

A 4. tételben az Alkotmánybíróság kinyilvánította, hogy a kihirdetésről szóló jogszabály nem mindig tartalmaz kihirdetést. E sajátos megállapítást a nemzetközi szerződések transzformálásának sajátos rendje kényszerítette ki, amelyet az Nsztv. állapított meg.

Az Nsztv. új megoldást alkalmaz a dualista rendszerek örök problémájára, nevezetesen a nemzetközi szerződés, valamint az annak kihirdetéséről szóló szabály időbeli hatályának kezdetének összehangolására. (Ez hasonló a korábban az 1870-es évekből felhozott példára). Lényege, hogy az Országgyűlés egy jogszabályban hatalmazza fel a köztársasági elnököt a szerződés megerősítésére és hirdeti ki egyben a szerződést.²⁷⁰ Így a kihirdetésről szóló jogszabály elfogadása az Nsztv. rendszere szerint megelőzi a nemzetközi szerződés Magyarország tekintetében történő megerősítését és hatálybalépését, ez utóbbihoz köti a saját, a szerződés szövegét tartalmazó rendelkezésének hatálybalépését. Ha a nemzetközi szerződés hatálybalépésének időpontja a kihirdetésről szóló jogszabály elfogadásakor még nem ismert, akkor a szerződés hatálybalépésének időpontját a külügyminiszter állapítja meg, és hozza azt közleményben köztudomásra [Nsztv. 10. § (4) bekezdés].

²⁷⁰ Itt az egyszerűség kedvéért csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződések kihirdetésére utalunk.

A 4. tételben foglalt megállapítást tartalmazó 121/2009. AB határozatban az Alkotmánybíróság gondja az volt, hogy beállhat olyan helyzet, amikor a kötelező hatály elismerése ellenére, a nemzetközi szerződés csak beláthatatlan idő múlva, vagy soha nem lép hatályba. (A szerződés valamely hatálybalépési feltétele nem teljesül). Ekkor létezik egy kihirdetésről szóló jogszabály, mely a kötelező hatály elismerésére adandó felhatalmazás miatt hatályba is lépett, „ki is hirdette” a nemzetközi szerződést, (bár a kihirdetésről szóló és a szerződésszöveget tartalmazó rendelkezések hatálybaléptetését esetlegesen elhalasztotta).²⁷¹

A jogalkotó az ilyen esetekre számítva a „kihirdető” (valamint a szerződés szövegét tartalmazó) rendelkezés hatályának felfüggesztésével kívánja a problémát megoldani. Ezzel a megoldással van egy lényeges gond. Azzal ugyanis, hogy a kihirdetésről szóló törvény, és annak a beiktatott egyezmény szövegét tartalmazó rendelkezése megjelenik a Magyar Közlönyben, *a törvény és egyben az egyezmény is ténylegesen kihirdetésre kerül*, függetlenül attól, hogy mikor áll be a hatályuk.²⁷² (A jelenleg uralkodó közjogi doktrína szerint a hatállyal még, vagy már nem rendelkező jogszabályok is részei a magyar jognak). A kihirdetést deklaráló rendelkezés hatályának felfüggesztése meglehetősen ellentmondásos, ha a következő rendelkezés tartalmazza a kihirdetendő szerződés szövegét. Hogy lehet azt magyarázni, hogy a Magyar Közlönyben, egy jogszabályban megjelenő normatív szöveg (a nemzetközi szerződés) nem része a magyar jognak?

Az Alkotmánybíróság megpróbálta csiszolni a jogalkotói gyakorlat mögött álló indokokat. A testület úgy vélte, hogy a kihirdetésről rendelkező törvényben *a kihirdetés csak feltételes, és a jövőre vonatkoztatott*: ahhoz a feltételhez kötött, hogy a kihirdetett nemzetközi szerződés Magyarország tekintetében hatályba lépjen. Amíg a kihirdetés függő állapotban van, addig a nemzetközi szerződéses szövegnek pusztán a közzétételéről van szó a jogszabályban, és az így nem válik a magyar jog részévé. Ahogy az Alkotmánybíróság megfogalmazta: „A kihirdetési rész tehát feltételes: a nemzetközi szerződés hatályba lépésétől függő: pusztán a kihirdetéssel, jogszabály szövegbe foglalással még nem lesz a magyar jogrendszer része a törvényben vagy kormányrendeletben „kihirdetett” szerződésszöveg.” A nemzetközi szerződés „alkotmányjogi értelemben a magyar jogban kihirdetett (promulgált) nemzetközi szerződéssé” csak további nemzetközi jogi aktusok és a hatálybalépést közzétevő KüM közlemény (akkor határozat) alapján válik. Bár az Alkotmánybíróság mindent megtett, hogy az alapjaiban téves kihirdetési doktrínán belül megoldja a felvetődő problémákat, a kifejtett állásponttal több gond is van.

²⁷¹ Ez nem mindig van így. Vannak kihirdető törvények, melyeknél a kihirdetésről szóló rendelkezés a törvénnyel együtt lép hatályba, és nem a kihirdetett szerződéssel, l. pl. a 2007. évi IX. és CXXXII. törvényeket.

²⁷² L. erre DRINÓCZI – PETRÉTEI (2004) 242.

Egyrészt, a fenti álláspont nem ad megoldást arra az esetre, amikor a jogalkotó nem függeszti fel a kihirdetést deklaráló törvényi rendelkezést.

Másrészt, a „feltételes kihirdetésnél” a feltétel aligha lehet a KüM közlemény megjelenése. Van, amikor a közlemény a szerződés hatálybalépése után jelenik meg. Amennyiben a közleményhez lenne köthető a kihirdetés beállta, a szerződés hatálybalépése és a közlemény megjelenése közti időszakra nézve, nem lehetne igényt alapítani a magyar jogrendszerben a szerződéses rendelkezésekre. Márpedig a késésben lévő KüM közlemény (melyhez a kihirdetés ekkor kötődne) alkotmányellenes helyzetet idézne elő, ugyanis a kihirdetés átmeneti elmaradásával nem biztosított a hatályos nemzetközi szerződés és a belső jog összhangja. Valószínű a „feltételes kihirdetés” kézenfekvő feltétele inkább a nemzetközi szerződés hatályba lépése Magyarország tekintetében, és nem az erről hírt adó KüM közlemény.

Harmadrészt, az Alkotmánybíróság „promulgált” nemzetközi szerződésről beszél, és ezzel a promulgációval azonosított kihirdetést első értelmében, mint jogalkotási eljárási aktust tételezi (hasonlóan az 1. tételhez). Azonban a promulgációnak, mint a jogalkotási eljárás egy lépésének a tárgya csak a létrejövő jogszabály lehet, és nem annak jogszabályi tartalma. Így promulgált nemzetközi szerződésről nem, csak a kihirdetésről szóló jogszabály promulgációjáról beszélhetünk.²⁷³

Negyedrész, ez a bonyolult konstrukció nincs összhangban az addigi joggyakorlattal. A konstrukció bonyolultsága következik a probléma nehézségéből: miképpen lehet egy törvényszöveg részét képező nemzetközi szerződést úgy értelmezni, hogy az még nem része a magyar jognak. Ezt szolgálja a „feltételes kihirdetés”, ahol a függő jogi helyzetben a nemzetközi szerződés szövege csak közzétett, de még nem kihirdetett normatartalom. A probléma abban áll, hogy amennyiben a jogszabályban közzétett nemzetközi szerződés nem része a magyar jognak, akkor ez ellentétes egyrészt a 30/1998. AB határozattal (fent 10. tétel), másrészt azon jogalkotási gyakorlattal, amikor a nemzetközi szerződés egy részét kihirdetik, másik részét közzéteszik (fent 9. tétel), mely utóbbi a közzétételnek is joghatást tulajdonít. Ráadásul, kétséges az összeegyeztethetősége azon megállapítással, hogy a közzététel is lehet kihirdetés (fent 8. tétel).

2.4.2.4. Az 1954. évi 32. tvr.: a kihirdetés és beiktatás ellentéte

Az 5. tétel jelentős elméleti problémát hoz a felszínre, mely egyben *éles vonalat húz a kihirdetés és beiktatás között*: kihirdetésnek minősül-e, ha a nemzetközi szerződés szövege nem foglaltatik az ún. kihirdető jogszabályban. Az 1954. évi 32. törvényerejű rendelettel

²⁷³ Az 1. tétel nyomán lehetne a nemzetközi szerződések kihirdetését önálló közjogi aktusnak tekinteni, beiktatás értelemben (igaz, ez sem jelenthetné az egyezmények promulgációját). Ez viszont már a kihirdetés negyedik értelmét jelentené, és a fogalmi zavarokat nem enyhítené. A kihirdetés fogalmáról ugyanis aligha választható le az a vonatkozás, mely közzétételre (nyilvánosságra hozatal) utal.

összefüggésben az előbbieken utaltam rá, hogy a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) és az Országgyűlés (jogsabályi hivatkozásban) a nemzetközi szerződést ekkor is kihirdetettnek veszi.²⁷⁴ Az Alkotmánybíróság elkerülte azt, hogy minősítse a jogsabályt (erre nem is kényszerült rá). Ilyen esetben a nemzetközi szerződést aligha lehet „kihirdetettnek” venni. A kihirdetés - minden értelmében - elkerülhetetlenül összefonódik a nyilvánosság képzetével, és az 1954. évi 32. tvr. nem hozta nyilvánosságra a kérdéses nemzetközi szerződéseket, csak utalt rájuk. Nyilvánossá tett jogszöveg nélkül nincs kihirdetés.

Ugyanez a következtetés nem alkalmazható, amennyiben a törvényerejű rendeletet *beiktató jogsabályként értelmezzük*. Egy nemzetközi szerződést úgy is be lehet iktatni, ha a jogalkotó csak megfelelő formában utal rá. A beiktatás és a közzététel (kihirdetés) egymástól elválik. Külön kérdés, hogy egy nemzetközi szerződést (utalással) a belső jog részévé tesz a jogalkotó, és külön kérdés, hogy beiktatott nemzetközi szerződés szövegét hivatalosan közzéteszi, kihirdeti. A szöveg kihirdetésének hiánya nem a beiktatást teszi érvénytelenné,²⁷⁵ hanem a szerződés rendelkezéseinek alkalmazhatóságát érinti.²⁷⁶ Az így beiktatott szerződés a magyar jog részévé vált, de nem alkalmazható, így jogok és kötelezettségek forrása nem lehet.²⁷⁷ Az ilyen utalással történő beiktatás nem idegen a közjogi hagyományoktól. Az 1606-os zsitvatoroki békeszerződés szövegét nem foglalták törvénycikkbe, hanem II. Mátyás 1608. évi I. dekrétumának (ke.) 2. cikkelye a szerződés betartásának és betartatásának kötelezettségét írja elő, melynek folytán ez a kötelezettség törvényerőre emeltetett. A kassai békeszerződést (1606) az Országgyűlés jóváhagyta és annak beiktatásáról határozott, azonban a szerződés szövege nem jelent meg a törvénycikkben [II. Mátyás 1608. évi I. dekrétumának (ku.) 19. cikkelye].

Meglátásom szerint az 1954. évi 32. törvényerejű rendelet elfogadásánál éppen ezen megfontolások szerint jártak el. Annak ellenére, hogy a törvényerejű rendeletek mindig „kihirdették” a nemzetközi szerződéseket, egyedül az 1954. évi 32. törvényerejű rendelet nem tette ezt a négy genfi egyezményrel, hanem azokat a „törvényerejű rendeletek közé iktatta”. Éppen azért nem hirdethette ki a négy genfi egyezményt, mert azok szövegét nem tartalmazta a jogsabály. A szerződéses szövegek közzétételét (nyilvánosságra hozatalát) a külügyminiszter feladatául róta. (Az külön kérdés, hogy a későbbi nyilvánosságra hozatal módja minősülhetett-e szabályos közzétételnek, és hogy érinthette e szerződések alkalmazhatóságát a belső jogban).

²⁷⁴ Figyelemre méltó, hogy az 1954. évi 32. tvr. a négy genfi egyezmény *beiktatásáról* szól, de a jogalkotó és a Kúria mégis *kihirdető* jogsabályként utal rá.

²⁷⁵ Természetesen a beiktató jogsabály csak akkor lesz érvényes, ha azt kihirdetik, de ez különbözik a beiktatott szerződés szövegének kihirdetésétől, közzétételétől.

²⁷⁶ Arról, hogy a közzététel az alkalmazhatóság kérdéséhez tartozik, l. BODNÁR (1994) 13., illetve hasonlóan BRAGYOVA (1997) 25.

²⁷⁷ Kb. hasonló értelemben KMETY (1911) 60.

A kihirdetésnek azt a módját, melynél a szerződés szövegét nem foglalják jogszabályba, az Alkotmánybíróság közvetve megerősítette a 11. tételben foglalt megállapításával, valamint a Jat. (1987) rendelkezése, melyre a 8. tétel utal.

Természetesen ez egy részleges, kvázi-monista gyakorlatra utal. Nem egy általános adopción szabály létezik (pl. alkotmányi szinten), hanem az utalásos beiktatás voltaképpen *egy speciális adopción szabályt jelent*, melyhez a nemzetközi szerződés szövegének későbbi közzététele (kihirdetése) társul.

2.4.2.5. Transzformáció, inkorporáció, kihirdetés

A kihirdetés és közzététel fogalmi viszonyain túllépve, a tizenkét tétel alapján nem világos a *transzformáció* és *inkorporáció* viszonya és tartalma sem. A 30/1998. AB határozat láthatóan megkülönbözteti a kettőt, sőt szembe is állítja (7. tétel).²⁷⁸ Ez elméletileg helyes lehet, de szembenáll a testület általános fogalomhasználatával.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az inkorporáció nagyrészt jogszabályba foglalást jelent, így beszél a testület a későbbi jogszabályi módosítást inkorporáló jogszabályról.²⁷⁹ Az inkorporáció tehát egyszerűen jelenthetné a nemzetközi szerződés jogszabályba foglalását. Ez a következtetés azért nem teljesen helytálló, mert az 53/1993. AB határozat a nemzetközi szokásjogot inkorporáló belső jogról beszél,²⁸⁰ ami a nemzetközi szokásjogra vonatkozó generális transzformáció miatt (*infra* 2.5.1. pont), nem jelenthet egyszerűen jogszabályba foglalást. Itt a fogalomnak kettős értelme van: a belső jog is inkorporálható, *in genere* („generális inkorporáció”),²⁸¹ és egy konkrét jogszabály is (ez utóbbi a jogszabályba foglalás). Bárhogyan legyen is, e gyakorlat alapján az inkorporáció és a transzformáció fogalmilag átfedi egymást. Ha így van, akkor nem világos, hogy az inkorporáció tágabb-e a transzformációnál, olyan értelemben, hogy az magában foglalja a monista rendszerekre jellemző *adopción* is. A „generális inkorporációt” lehetővé szabály ugyanis *de facto* adopción szabályként is értelmezhető.²⁸²

A speciális inkorporáció, mint jogszabályba foglalás, transzformációs (dualista) aktus, és lényegében azonos a *beiktatással*. Ezt alátámasztja a 12. tétel, mely a *törvénybefoglalást* transzformációs aktusnak minősíti (4/1997. AB határozat). Nyilvánvaló, hogy a törvénybefoglalás a jogszabályba foglalásnak, tehát a speciális inkorporációnak (és egyben a beiktatásnak) egy fajtája, és így transzformációt jelent.

²⁷⁸ Ezzel egy elméletet követ, mely az adopción és inkorporációt azonosnak veszi (monizmus), szembeállítván a transzformációval (dualizmus), pl. BODNÁR (1996) 124-125; MÜLLER – WILDHABER (1977), 133-134.

²⁷⁹ 8/2003. (III. 14.) AB határozat (közigazgatási perek) ABH 2003, 74, III. pont; 11/2003. (IV. 9.) AB határozat (kárpótlás szabadságelvonás miatt) ABH 2003, 153, I. pont.

²⁸⁰ 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, IV/4.a. pont.

²⁸¹ Hasonlóan a 7001/2005. (IK 8.) IM irányelv a jogharmonizációs célú jogalkotásról (80. pont), melynél az inkorporáció általánosan belső jogba foglalást jelent.

²⁸² A „generális inkorporációt” az Alkotmánybíróság 53/1993. AB határozata transzformációnak (dualista aktusnak) fogja fel, mert szövegösszefüggésben a belső és nemzetközi jogrend külön kezelésének elvéről beszél.

Kérdésként vetődik fel azonban, hogy a törvénybefoglalás, mint transzformációs aktus hová tartozik: a kihirdetéshez (1. tétel), esetleg a közzétételhez (10. tétel), vagy egy harmadik, autonóm formája lesz a transzformáló aktusoknak. Az 1. tétel a kihirdetéssel azonosítja a jogszabályba foglalást, és így a törvénybefoglalást is. Ezzel viszont a kihirdetést magát is transzformációs aktusnak tekinti, ami ellentétes a 2. és 7. tételekkel, melyek szerint a kihirdetés nem transzformáció. Ez elvezet a kihirdetés és transzformáció viszonyához.

A transzformáció és kihirdetés megkülönböztetését alátámasztja az Alkotmánybíróság gyakorlata. Sőt a testület élesen szétválasztotta a transzformációt és a kihirdetést, például a 30/1998. AB határozatban (2. és 7. tétel).²⁸³ Ugyanakkor ez szembenáll az 54/2004. AB határozatban foglaltakkal (3. tétel). A tizenkét tételből látható, hogy a kihirdetés és transzformáció viszonyának megítélése ellentmondásos. Egyrészt a „nemzetközi szerződések kihirdetésének” egész gyakorlata arra épül, hogy a kihirdetés transzformációs aktus.²⁸⁴ Másrészt az Alkotmánybíróság egy-két megállapítása elkülöníti a transzformációtól a kihirdetést. Ez csak úgy magyarázható, hogy a kihirdetést különböző értelemben veszik a különböző megállapítások: egyrészt egyszerű közzététel értelmében, másrészt egy formális jogalkotási aktus értelmében. Az előbbieken rámutattam, hogy a kihirdetés különböző jelentései állandóan keverednek, sőt összeecsúsznak, amikor a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatban használja a joggyakorlat a fogalmat.

2.4.3. A fogalmi váltás szükségessége

A fentiek rámutatnak arra, hogy azt a folyamatot vagy aktust, mellyel a nemzetközi szerződés a belső jogrend részévé válik nem szerencsés a kihirdetés szóval jelölni. Erről a folyamatról le kell választani a közzétételt, mint elengedhetetlen, de járulékos kérdést, és azt kell kiemelni, hogy egy jogalkotási aktus folyamánként a nemzetközi szerződéses normatartalom, magyar jogszabályi normatartalomként (is) érvényesül. E célok elérésére a kihirdetés fogalma nem alkalmas. Erre a hagyományosan használt „beiktatás” (korábban *inarticulatio*, azaz becikkelyezés) fogalom a megfelelő és használható. A „kihirdetésről szóló” törvény ilyen értelemben (és helyesen) beiktató törvény.²⁸⁵

A kihirdetés a nemzetközi szerződés vonatkozásában járulékos kérdés, akár jogalkotási eljárási aktusként, akár közzétételként vesszük. A kihirdetés már egyenes folyamánya egy korábbi, törvényhozói aktusnak, esetünkben a nemzetközi szerződést tartalmazó, beiktató

²⁸³ L. a 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, III/2. és IV/3. pontját. A határozat szerint nemzetközi szerződés a belső jog részévé két módon válhat: vagy megerősítés és közzététel útján; vagy a következő folyamatban: megerősítés, inkorporáció, transzformálás, kihirdetés.

²⁸⁴ SÜLYÖK (2012a) 47.

²⁸⁵ Ez is egyszerűsített kifejezés, mert a beiktatást nem a törvény végzi, hanem a jogalkotó, ugyanakkor a nemzetközi szerződést nem törvénnyel iktatják be a belső jogba, hanem törvényben.

törvény elfogadásának. A jogforrási formát, melyben a nemzetközi szerződés a belső jogrend számára megjelenik, nem a kihirdetésnél, hanem a beiktatásnál kapja, függetlenül attól, hogy a kihirdetés szükséges az érvényes jogszabály megszületéséhez. Nyilvánvaló, hogy a beiktatásnál elfogadott jogforrási forma (például a törvény) nem lehet más a kihirdetésnél sem. Így nem az a kérdés, hogy milyen jogforrási formában hirdetik ki az egyezményt, hanem az, hogy milyen jogforrási formában iktatják be. Ennek következtében a nemzetközi szerződésre a beiktatás vonatkoztatandó, nem a kihirdetés, mely a beiktató törvénnyel kapcsolatos kérdés.²⁸⁶ A kihirdetés a törvénybe iktatási aktus eredményeként létrejövő törvény érvényességének egyik kelléke lesz, egyben a beiktató törvény hatálya ugyancsak ehhez kötődik.²⁸⁷ A nemzetközi szerződés *a jogrendszer részévé* a törvénybe iktatás következtében válik (a dualista gyakorlat miatt), azonban nem a törvénybe iktatási aktus időpontjában, hanem a beiktató törvény hatálybalépésével.²⁸⁸

A beiktatás fogalma a közjogi hagyományok alapján *az alaki törvényekhez kötődik*. A jelenleg a nemzetközi szerződések kihirdetéséről rendelkező jogszabályok hagyományos értelemben alaki törvények. Így ebben az összefüggésben a „beiktatás” terminus egy elkülöníthető és elkülönítendő jogalkotói (transzformációs) aktus önálló jelölésére alkalmas. *Négy nyilvánvaló előnye van e fogalom használatának*: (i) könnyen elválasztható a közzététel vonatkozásaitól, (ii) nem keverhető a beiktató jogszabály kihirdetésével, illetve promulgációjával, mint jogalkotási aktussal; (iii) a nemzetközi szerződések vonatkozásában a fogalomnak nincs több, keverhető értelme; (iv) visszatérést jelent a közjogi hagyományokhoz, mely mögött már áll egy kidolgozott dogmatika (pl. az *alaki törvények* sajátosságai tekintetében). A beiktatás fogalmának alkalmazásával az előbbieken bemutatott elméleti és fogalmi zavarok jelentős része megelőzhető lenne.

2.5. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak alkotmányi elfogadása

Bár azt már körvonalaztam, hogy mit tartozhat a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak körébe, további értelmezési gondot okoz, hogy *a belső jog szempontjából* mit jelent azok „*elfogadása*”. Ez meglehetősen vitatott. A következő négy nézet szűrhető ki. (i) Az elfogadással a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai *az alkotmány* részévé válnak.²⁸⁹ (ii) A klauzula vonatkozó rendelkezése adopción szabály, mely automatikusan a

²⁸⁶ A korábbi beiktató törvények pontosan fogalmaztak e tekintetben. Például az 1933. évi XI. törvény a címében a pénzhamisítás elnyomása tárgyában született egyezmény (Genf 1929) *becikkelyezéséről* szól, az 1. § alapján az egyezmény az ország törvényei közé *iktattatik*, míg a 7. § utal a beiktató törvény (és nem az egyezmény) *kihirdetésére*.

²⁸⁷ TÓTH (2007) 82.; DRINÓCZI – PETRÉTEI (2004) 234.

²⁸⁸ Ellenben a beiktató törvény kihirdetésével válik a magyar jog (és még nem a magyar jogrendszer) részévé, l. 32/2008. (III. 12.) AB határozat (EUN-megállapodás) ABH 2008, 334, V.2.2. és IX. pontok.

²⁸⁹ Így a klauzula nem egyszerűen utal a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaira, de egyenesen az alkotmány részévé teszi azokat, Jakab (2007) 160. [még az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével összefüggésben].

belső jog részévé teszi e nemzetközi szabályokat.²⁹⁰ (iii) A klauzula vonatkozó rendelkezése „generális transzformációt” hajt végre, és így teszi e normákat a belső jog részévé.²⁹¹ (iv) Ezen alkotmányi rendelkezés folytán a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai még nem válnak a magyar jogrendszer részévé, ugyanis az „elfogadásból” ez nem következik.²⁹²

2.5.1. „Általános transzformáció”: egy zavarba ejtő elmélet

Sem korábban az Alkotmány, sem az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés első mondata nem tartalmaz arra nézve szabályt, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai miképpen érvényesülnek a belső jogban. A kérdésre az Alkotmánybíróság adott választ, és az 53/1993. AB határozatában megalkotta az „*általános transzformáció*” elméletét (alternatív elnevezéssel „generális transzformáció”).²⁹³ E szerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai is a belső jog részét képezik, ugyanis az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés első mondata [korábban az Alkotmány 7. cikk (1) bekezdése] saját maga, általánosan transzformálta e létező és jövőben keletkező szabályokat a belső jogba. A transzformáció általánossága azt jelenti, hogy a nemzetközi jogi szabályok felsorolása, illetőleg külön meghatározása nélkül, múltira és jövőre nézve történik meg e szabályok belső joggá tétele. (A 30/1998. AB határozat annyit csavart még az elméleten, hogy e transzformáció nem csak általános, hanem *absztrakt* is, azonban a testület ezt e vonalat később nem vitte tovább).²⁹⁴

Az általános transzformáció fogalma meglehetősen zavarba ejtő.²⁹⁵ A dualista gyakorlatot tükröző *transzformáció fogalma legalább négy elemet feltételez*: (i) van egy, a transzformációt előíró vagy lehetővé tevő belső jogszabály; (ii) van a transzformálandó nemzetközi jogszabály; (iii) van egy konkrét, másodlagos jogalkotói aktus (transzformálás beiktatással); (iv) a transzformáció eredménye egy belső jogszabály nemzetközi jogi normatartalommal. Az általános transzformáció ennek nem felel meg, legalább három tekintetben.

(1) Először is, nincs ilyen transzformációt előíró belső jogszabály. A Q) cikk (3) bekezdésének első mondata mindössze a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak Magyarország általi elismeréséről (elfogadásáról) szól. Nem rendelkezik arról, hogy e

²⁹⁰ Pl. DRINÓCZI (2005) 601.

²⁹¹ Ez az Alkotmánybíróság mind a mai napig fennálló álláspontja (*infra*).

²⁹² Elvi álláspontként BODNÁR (1993) 280.

²⁹³ 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, III/a. pont, legutóbb megerősítve az 1/2013. AB határozat (választási eljárás) ABH 2013. 3, [26], illetve a 6/2013. (III. 1.) AB határozat (lelkiismereti és vallásszabadság) ABH 2013. 194, [105].

²⁹⁴ 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, IV.5. pont.

²⁹⁵ Bírálata nézve l. BODNÁR (1987) 90-92., vagy elfogadhatatlanságára VÖRÖS (1997) 231., BRAGYOVA (1993) 223; ugyanakkor *Lamm Vanda* úgy véli, hogy legalább a nemzetközi szokásjog egy része transzformálható, LAMM (1989) 224-225.

szabályokat a belső jog részévé kellene tenni, vagy arról, hogy ezeket transzformálni kellene. Viszont az elméletből következően a Q) cikk (3) bekezdésének első mondata lenne nemcsak az általános transzformációt lehetővé tevő (a transzformálásra felhatalmazó), hanem ezt az összes létező és jövőbeni általánosan elismert nemzetközi jogi szabály tekintetében ténylegesen elvégző alkotmányi rendelkezés is.

(2) Másodszor, a transzformáció általánossága miatt, nem ismert a transzformálandó jogszabály.²⁹⁶ Például nemzetközi szokásjogi szabály igen sokféle lehet, és sok norma szokásjogi (ennek következtében kötelező jellege) erősen vitatott a nemzetközi jogban. Vannak normák, melyek szokásjogi jellege csak a jövőben dől el, elsősorban a nemzetközi bíróságok autoritativ megnyilatkozásai nyomán. Azonban rendkívül vitatott, hogy az egyes szokásjogi normák mikor is keletkeznek. Egy szokásjogi norma keletkezésének időpontját nem lehet meghatározni. Így a transzformálásnak sincs időpontja egy konkrét nemzetközi jogszabályra vetítve.²⁹⁷

(3) Harmadszor, a transzformáció lényege, hogy a nemzetközi jogi normatartalom belső jogforrási formában válik a belső jog részévé.²⁹⁸ Nem világos, hogy az általános transzformáció esetében egy általánosan elismert nemzetközi jogi szabályt a transzformáló alkotmányi rendelkezés *mivé is transzformálja?*

Összegezve, nem tudjuk, hogy az általános transzformációval mikor, milyen szabályokat és mivé transzformál az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésének első mondata [korábban az Alkotmány 7. cikk (1) bekezdése]. Mindez mutatja, hogy az általános transzformáció aligha tekinthető másnak, mint fikciónak,²⁹⁹ aminek a bevezetése ráadásul semmin nem változtatott. Ugyanígy lehetne egy egyszerű monista-adopciós szabálynak nevezni. Miben különbözik az általános *transzformáció*, mely útján egy nemzetközi szokásjogi norma nem meghatározott jogforrási formában a belső jog részévé válik, az *adopciótól*, mellyel egy nemzetközi szokásjogi norma, mint nemzetközi szokásjog a belső jog részévé válik? Nyilvánvaló, hogy szövegét tekintve a Q) cikk (3) bekezdésének első mondata ugyanúgy nem adopciós szabály, mint általános transzformációt előíró szabály, de sokkal könnyebb lenne az előbbinek értelmezni, mint az utóbbinak. Így láthatta ezt az Alkotmánybíróság a 32/2008. AB határozatban, melyben a szokásjogi normák „*alkotmánybeli adopciójáról*” szólt.³⁰⁰ E szerint a releváns alkotmányi rendelkezés nem transzformációs, hanem adopciós szabály, ami sokkal realisabb álláspontnak tűnik. Természetesen a testület ezen, később

²⁹⁶ Pl. MOLNÁR (2013) 66, további irodalommal.

²⁹⁷ Innen jön az a megállapítás, hogy ez az alkotmányi rendelkezés a „*permanens transzformátor*” szerepét tölti be, amely minden új, általánosan elismert nemzetközi szabálynál, amint az létrejön, azt rögtön a belső jog részévé teszi, CHRONOWSKI-DRINÓCZI-ERNSZT (2011) 263., vagy 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányos normák felülvizsgálata) ABH 2011, 290, Kiss L. (különv.), IV. 2. pont.

²⁹⁸ Erre utal a 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, II/7. pontja is, l. még Bodnár (1987) 88-89.

²⁹⁹ Vö. Bodnár nézetével, aki szerint nemzetközi szokásjogot nem lehet transzformálni, még általánosan sem, BODNÁR (1996) 114., 125., 131., hasonlóan pl. MÜLLER-WILDHABER (1977) 134.

³⁰⁰ 32/2008. (III. 12.) AB határozat (EUIN-megállapodás) ABH 2008, 334, V/2.5 pont.

meg nem ismételt megállapítása nem fér össze az általános transzformáció korábban megalapozott, és még ezen határozat után is megerősített elképzelésével.

2.5.2. *Hogy határolható el a nemzetközi jog és a magyar jog?*

(1) Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésének első mondatába foglalt generális transzformáció megkérdőjelezi a nemzetközi jog és a magyar jog szembeállítását. A nemzetközi jogi klauzula dualista szemléletéből adódóan elválasztja a nemzetközi jogot és a magyar jogot.³⁰¹ Különösen világos ez a (2) bekezdésben, mely a nemzetközi jog és magyar jog összhangját írja elő. Ugyanakkor a (3) bekezdés már a magyar jogrendszer részévé váló nemzetközi jogszabályokra utal, megteremtve az átmenetet a nemzetközi jogi normák számára a magyar belső jog irányába. Amennyiben a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogi szabályok a belső jog részévé válnak (egyrészt általános transzformációval, másrészt a beiktató jogszabály létrejöttét jelentő *speciális transzformációval*), mennyiben tartható fenn a nemzetközi jog és a magyar jog éles elválasztása? A magyar jog részévé váló nemzetközi jogszabályokat nem lehet szembeállítani a magyar joggal, melynek maguk is részévé váltak.

A probléma a nemzetközi szerződések esetén még megválaszolható, mivel a dualista gyakorlat azokat megkettőzi, így megkülönböztethetjük a nemzetközi szerződést önmagában és a belső jog részét képező, a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabályt. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésében foglalt alkotmányi követelménye az összhangnak formailag a magyar jog és az önmagában vett nemzetközi szerződés, mint nemzetközi jogszabály között áll fenn, és nem a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabály és a magyar jog fennmaradó része között.

Ez a gondolatmenet nem működik a nemzetközi szokásjogi szabályok esetén. Az általános transzformáció nyomán ugyanis ezek a szabályok nem kapnak belső jogforrási formát, nem kettőződnek meg, de mégis a magyar jog részévé válnak. A magyar jog részévé vált nemzetközi szokásjogi szabály egyben a nemzetközi jog része is marad (a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabály nem a nemzetközi jog része). A Magyarországra nézve kötelező nemzetközi szokásjogi szabályok esetében, tehát nem választható el a nemzetközi jog és a magyar jog, így fogalmi ellentmondáshoz vezet a kettőt általánosan szembeállítani az összhang megkövetelésével.

³⁰¹ Az itt jelzett problémák részben fennállnak akkor is, ha a hatályát veszített alkotmányi szabályozás terminológiáját („belső jog”) használjuk. A szakirodalmat követve az értekezésemben rendszeresen használom a „belső jog” kifejezést: ez kontextustól függően jelentheti a magyar jogot, vagy ennél szűkebben a magyar jog belföldi eredetű normáit, vagy ennél tágabban egy állam jogát a nemzetközi joggal szembeállítva.

(2) Ugyanakkor, ebben az összefüggésben gondot nem csak az „általános transzformáció” okoz, hanem a speciális transzformáció [Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés második mondat] fogalmának bizonytalansága is.³⁰² Például a 2005. előtt közzétett, de ki nem hirdetett nemzetközi szerződések esetében.³⁰³ A 2005-ben elfogadott Nsztv. előtt, a Magyarország által kötelezőnek elismert nemzetközi szerződések nem mindegyikét kellett kihirdetni, esetenként elég volt annak közzététele. Rész-e egy közzétett, de kihirdetésről szóló jogszabályban meg nem jelenő nemzetközi egyezmény a magyar jognak? Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés második mondata alapján nem része, hiszen nem általánosan elfogadott nemzetközi jogszabályként csak kihirdetésről szóló jogszabály formában válhatna a magyar jog részévé.

Úgy tűnik, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt, 2011. december 31-ig, a közzétett nemzetközi szerződések is a belső jog részét képezték. Az előbbiekben idézett 30/1998. AB határozat alapján egy Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogszabály pusztán a közzététellel is a belső jog részévé vált (III/2. pont). A közzétett nemzetközi szerződésnek azonban korlátozott a joghatása, és ez vezethette az Alkotmánybíróságot később arra a következtetésre az 54/2005. AB határozatban, hogy a nemzetközi jog és a belső (magyar) jog összhangjának biztosítása feltételezi a kihirdetés alkotmányi kötelezettségét, amit az Nsztv. általánossá tett.³⁰⁴

Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés második mondatát tehát vagy úgy értelmezzük, hogy 2012. január 1-vel kizárta a magyar jogrendszerből a korábban pusztán közzétett nemzetközi szerződéseket, vagy úgy értelmezzük, hogy a hatálya csak azon nemzetközi szerződésekre vonatkozik, melyek kötelező hatályát Magyarország 2012. január 1. után ismerte el vagy fogja elismerni. Az első értelmezést támogatja a 2011. évi CCI. törvény 270. § (18) bekezdésében tett módosítás az Nsztv.-hez, mely szerint a hatályos, korábban közzétett, de ki nem hirdetett nemzetközi szerződéseket haladéktalanul ki kell hirdetni [Nsztv. 15. § (3) bekezdés], és ez következik a közzé sem tett, de Magyarországra kötelező nemzetközi szerződésekre is [Nsztv. 15. § (4) bekezdés].

³⁰² E gondokat súlyosbítja, hogy egy jogrendszer határai tartalmilag és formailag is bizonytalanok, mely mögött a jog fogalmának meghatározatlan volta áll. Aligha támadhatatlan a jogrendszernek egy olyan fogalma, mint amit pl. Dupuy adott meg, DUPUY (1995) 10. Azonban ebbe az irányba nem érdemes végigkövetni a problémát, mert az elvezetne a jogelmélet útvesztőibe, pl. RAZ (2003) különösen 121-208.

³⁰³ Furcsa módon esetenként azt is nehéz megállapítani, hogy korábban egy nemzetközi szerződést kihirdettek vagy közzétettek, esetleg a gyakorlat egy harmadik típusú transzformációs aktust fejlesztett ki. Például a 164/1993. (XI. 30.) Korm. rendelet az ENSZ Biztonsági Tanácsa Líbiával kapcsolatos 883(1993) számú határozata végrehajtásáról szól (már hatályon kívül). A rendelet elrendelte a *mellékletben foglalt határozat* bizonyos pontjainak végrehajtását, és kilátásba helyezte az ehhez szükséges szabályozás megteremtését. Így anélkül, hogy kifejezetten, szó szerint kihirdette volna a határozatot, a szövegét megismerhetővé és utalással kötelezővé tette. Ezzel a BT határozatot transzformálta ugyan a belső jogba, de kérdéses, hogy a transzformációs aktus kihirdetés volt, vagy csak közzététel. [Megjegyzendő, hogy az Nsztv. 10. § (1) bekezdése ma sem kívánja meg, hogy a kihirdetésről szóló jogszabály kifejezetten, szó szerint deklarálja a kihirdetést].

³⁰⁴ 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitósszerrel visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690, VII/2. pont.

Az értelmezési nehézségek folytán, nehéz lenne ma megállapítani, hogy például az 1995/5. szám alatt közzétett, az Egyetemes Postaegyesület keretében elfogadott (Szöul, 1994) postai csekkszolgálati megállapodás része-e a magyar jogrendszernek vagy sem.³⁰⁵ Bármilyen legyen a válasz, a megállapodásnak vannak jól körülírható joghatásai a jogrendszeren belül, függetlenül attól, hogy a jogrendszer részének tekintjük, vagy nem.

³⁰⁵ Közzétéve az 1999/5. Nemzetközi Szerződés sz. alatt.

3. Normakapcsolatok, elsőbbség és jogforrási hierarchia

A nemzetközi jogi klauzula értelmezése adja a kereteket annak feltérképezéséhez, hogy a nemzetközi jog miképpen érvényesül a magyar belső jogban. A bevezetésben utaltam rá, hogy a hagyományos megközelítés (pl. elsőbbség, hierarchia kutatása) aligha kielégítő. A megközelítést rugalmasabbá kell tenni, és a nemzetközi jog érvényesülésének leírása *adekvátabb akkor, ha a nemzetközi jogszabály lehetséges joghatásait vizsgáljuk a belső jogrendszerben*. Természetesen a joghatások különböző formái kapcsolódnak a hagyományos megközelítéshez, ezért a *joghatások feltérképezéséhez három előkérdést tárgyalni kell*. A nemzetközi jogi szabály a belső jogban nemcsak egyedül fejthet ki joghatást (pl. egy tényállás jogi értékelésénél), hanem más jogi szabállyal együtt. Sőt, az utóbbi a tipikus helyzet. Így a *normakapcsolatok problémái* nem kerülhetők meg. A joghatások nem mérhetők fel egyrészt az elsőbbség, másrészt a jogforrási hierarchia tradicionális kérdéseinek rövid, előzetes tárgyalása nélkül sem. Így a következőkben először e három kérdéssel foglalkozom.

3.1. A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogrendszerben más jogszabályokra tekintettel: logikai keretek

A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogrendszer keretein belül logikai modellben is körvonalazható figyelemmel arra, hogy a nemzetközi jog milyen más, alkotmányi helyzetében eltérő normacsoportokkal érintkezik. Egy ilyen modell felvázolása nem nélkülözheti a normakapcsolatok általános formáinak megkülönböztetését sem.

3.1.1. Négy alkotmányjogilag elkülönülő, átfogó normacsoport

Jelenleg a magyar jogrendszerben alkotmányi szinten négy átfogó normacsoport jelenik meg, melyek alkotmányi helyzete jelentősen különbözik. Ezek az (i) alkotmányi normák; (ii) a hagyományos belső, alkotmányalatti jogszabályok; (iii) a Magyarországra kötelező nemzetközi jogszabályok, (melyek mennyisége jelentősen növekedett 1990 óta); (iv) az Európai Unió joga. E két utóbbi, nem belső eredetű jogszabályok nagy mennyisége jelzi a magyar jogrendszer nemzetköziesedését.

Az alkotmányi szabályok, a nemzetközi jog és az Európai Unió joga egyben a hagyományos, belső pozitív jog korlátozására szolgáló normacsoportok is. Ez abban áll, hogy az alkotmányalatti belső jognak azokkal összhangban álló szabályozást kell tartalmaznia. Ezt a funkciót az Alaptörvény jellegéből adódóan, a nemzetközi jog az

Alaptörvény Q. cikk (2) és (3) bekezdése, míg az Európai Unió joga az Alaptörvény E. cikk (2) és (3) bekezdése alapján tölti be. Mivel e négy normacsoport különállása a magyar jogrendszer alapstruktúráját határozza meg, lényeges kérdés e normacsoportok kapcsolódásai, és e normakapcsolatok általános formái. A szükséges megkülönböztetés körvonalazása alapvető jelentőségű a nemzetközi jog belső jogban való érvényesülésének vizsgálatánál, hiszen a nemzetközi jogszabályok alkalmazása különböző módon függ a másik három normacsoportba tartozó szabályok hatásától.

3.1.2. A normakapcsolatok formái

Kiindulásként a normakapcsolatoknak *három alapvető formáját* különböztethetjük meg. Ez azon az egyszerű logikai képleten alapul, hogy egy jogi norma *joghatást fejthet ki egy másik jogi normával együtt, egy másik jogi norma irányában, és egy másik jogi norma ellenében.*

(1) Két jogszabály együttes (kiegészítő) alkalmazása

Két jogszabály együttes alkalmazásáról van szó, amikor egy konkrét tényállás megítélése legalább két (ilyen összefüggésben egymást kiegészítő) szabály együttes alkalmazásával lehetséges. E tekintetben talán a legnevezetesebb alkotmánybírószági határozat az 58/1995. AB határozat.³⁰⁶ Itt az Alkotmánybírószág a bírósági tárgyalás nyilvánosságára vonatkozó alkotmányos követelményeket az Alkotmány 7. § (1) [jelenleg Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdés] bekezdését felhasználva, Magyarországra nézve hatályos két vonatkozó nemzetközi egyezmény [a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 14. cikk (1) bekezdése, másrészt az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdése] *együttes alkalmazásával* határozta meg.

(2) Egy jogszabály értelmezése egy másik jogszabály segítségével

A jogértelmezés során normakapcsolat úgy is megvalósulhat, hogy egy jogszabály tartalmának meghatározásánál egy másik jogszabály szerepet játszik, egy jogszabályt egy másikra tekintettel értelmeznek egy tényállás jogi értékelésénél.

A joggyakorlatban a normakapcsolatként felmerülő értelmezés és együttes alkalmazás határai elmosódhatnak. Az utóbbi esetben, ugyanis az alkalmazott normák egymásra irányuló hatását az határozza meg, hogy milyen a viszonyuk közvetlenül az eset konkrét körülményeihez (tipikusan és az egyszerűség kedvéért: a tényálláshoz). Itt az együttesen alkalmazott normák mindegyikét egyben a tényállásra is vonatkoztatja, és alkalmazza a jogalkalmazó (közvetlen joghatás). Ezzel szemben az értelmezésben megnyilvánuló

³⁰⁶ 58/1995. (IX.15.) AB határozat (tárgyalás nyilvánossága) ABH 1995, 289.

normakapcsolatnál, csak az egyik normát alkalmazza a tényállásra a jogalkalmazó, a másik normát pedig arra használja, hogy az értelmezett normának bizonyos tartalmat tulajdonítson (közvetett joghatás). Az értelmezést szolgáló norma így formailag csak közvetetten kerül vonatkozásba a tényállással. Mindez a jogértelmezés és jogalkalmazás megkülönböztetésének elméleti problémájához visz el bennünket.

A jogértelmezés és jogalkalmazás, az értelmezés és együttes alkalmazás megkülönböztetése akkor válik gyakorlati szempontból is fontossá, ha egy bíróságnak - valamilyen okból - korlátozott a joghatósága, hatásköre az értelmezést szolgáló jogszabály alkalmazása tekintetében, szemben az értelmezendő jogszabállyal. Erre a nemzetközi jogban és az uniós jogban számos példa van.³⁰⁷ A magyar jogrendszerben ilyen lehet a belső jogban ki nem hirdetett (csak pl. közzétett), de Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogszabályok felhasználása: e szabályok nem lehetnek magánféllel szemben kötelezettségek forrásai, azonban a jogalkalmazó felhasználhatja azokat egy másik, az adott ügyben már közvetlen hatállyal bíró jogszabály értelmezéséhez, [különös tekintettel az Alaptörvény Q cikk (2) bekezdéséből folyó kötelezettségekre].

(3) Normakonfliktus

Normakonfliktusról akkor beszélünk, amikor két szabály nem összeegyeztethető, egymást kizáró normatartalommal bír. A normakonfliktus lehet *logikai (absztrakt)* vagy *kontextuális (eseti)* konfliktus. Az előbbi esetben két szabály absztrakt normatartalma zárja ki egymást. Az utóbbi esetben csak valamely, konkrét tényállás szemszögéből nem lehet a két szabályt összeegyeztetni.³⁰⁸ Normakonfliktus esetén annak eldöntése, hogy melyik szabály érvényesüljön (a normakonfliktus feloldása), alapvető jelentőségű egy jogrendszer működése szempontjából. A négy átfogó normacsoporthoz tartozó szabályok konfliktusainak feloldása, számos esetben alkotmányi kérdés.

Itt a normakonfliktust egyszerű formájában említtem. A joggyakorlatban sok esetben nem pusztán két jogszabály áll konfliktusban, hanem két komplex szabályozás, vagy egy jogszabály egy komplex szabályozással. Szabályozás alatt azt értem, hogy több jogszabály együttes alkalmazásának vagy egymásra tekintettel történő értelmezésének eredménye az, ami konfliktusba kerül egy másik (magasabb rendű) jogszabály tartalmával.³⁰⁹

³⁰⁷ Pl. az Európai Unió működéséről szóló szerződés (Róma, 1957) 267. cikke szerint, az Európai Unió Bíróságának joga van *értelmezni* az uniós jogszabályokat az előzetes döntéshozatali eljárás keretében, de nincs hatásköre, hogy a konkrét ügyben *alkalmazza* azokat.

³⁰⁸ E megkülönböztetés más alapon nyugszik, mint az *erős és gyenge kollízió* distinkciója, SOLT (1992) 226.

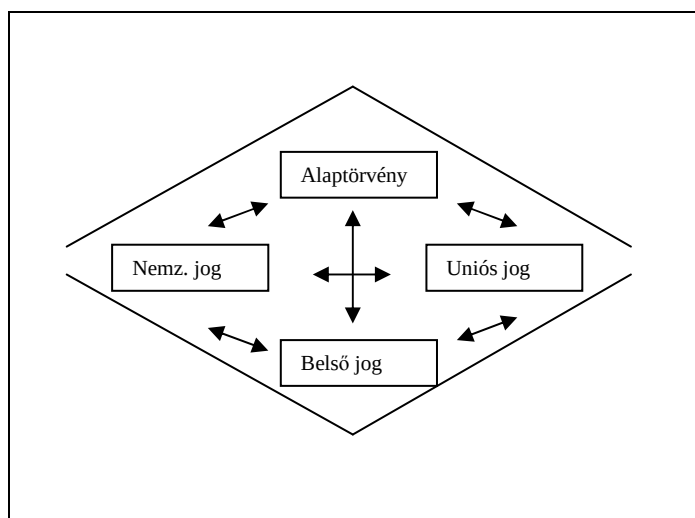
³⁰⁹ Sokszor igen vitatható lehet, hogy két jogszabály konfliktusban áll-e vagy összeegyeztethető (3.2.1. pont), együttesen alkalmazható egy tényállás megítéléséhez, vagy egyik értelmezési támpontul szolgálhat a másik értelmezéséhez. A normák összeegyeztethetősége esetén a jogalkalmazó sokszor szabadon választ. Az említett 58/1995. AB határozatnál is választhatott volna más utat az Alkotmánybíróság oly módon, hogy a bírósági tárgyalás nyilvánosságára vonatkozó alkotmányos követelményeket csak az Alkotmány 57. § (1) [jelenleg Alaptörvény XXVIII. cikk (1)] bekezdéséből vezeti le, de e rendelkezés értelmezésénél felhasználja a vonatkozó nemzetközi szerződéses rendelkezéseket is. Az eredmény ugyanaz lett volna.

A normakapcsolatok három alapformájából kiindulva, arra keresem a választ, hogy milyen módon lehet átfogó keretet adni a négy, alkotmányjogilag elkülönülő normacsoport, benne a nemzetközi jog, kapcsolati formáinak vizsgálatához.

3.1.3. A négy normacsoport kapcsolata a magyar jogrendszerben: a rombuszmodell

A fent elkülönített három érintkezési formából egyelőre a *normakonfliktust* választom ki, az összefüggések érzékeltetése végett. A négy normacsoport között eshetőlegesen bekövetkező normakonfliktusok jelentőséggel bírhatnak alkotmányi szempontból is. E normakonfliktusok léte nem csak elvi lehetőség. A jogrendszer differenciálódásával ugyanis nő az olyan szabályozási területek száma, melyeket a négy normacsoportból egyszerre több is szabályoz, és a normakonfliktusok lehetősége a gyakorlatban is megnő. A nemzetközi jogban, különösen a XX. század második felétől kezdve, egyre nagyobb az olyan nemzetközi szerződések száma, melyek szabályozási spektruma kiterjed a belső jog által szabályozott területekre is (pl. menekültjog, környezetvédelem, alapjogok védelme, gazdasági, kereskedelmi, pénzügyi kérdések szabályozása). Így számos olyan életviszony lehet, melyekre jogi szabályokat nem csak kettő vagy három, de mind a négy, alkotmányjogilag elkülöníthető normacsoport tartalmaz.³¹⁰ Kiindulván a négy, alkotmányjogilag elkülöníthető normacsoportból, elvileg hatféle normakonfliktussal számolhatunk. Amennyiben megpróbáljuk érzékeltetni (de nem meghatározni) e normacsoportok helyét is a magyar jogrendszerben, akkor a lehetséges normakonfliktusok egy rombuszmodellben ábrázolhatóak (1. sz. ábra).

1. ábra Normakonfliktusok lehetősége a mai alkotmányos rendszerben: rombuszmodell



³¹⁰ Pl. a szerzői jogok korlátját képező, szabad felhasználáshoz való jog, BLUTMAN (2009c) 352.

E normakonfliktusok közül van olyan fajta, melyek kezelése és feloldása az Alkotmánybíróság gyakorlatában szokászerű: ilyen például az alkotmányalatti belső jogi normák és az Alaptörvény konfliktusa. Vannak olyan normakonfliktusok, melyek feloldásának mikéntje és technikája még nem alakult ki, például az Alaptörvény és valamely uniós norma, vagy éppen a nemzetközi jogi és uniós normák konfliktusa. A normakonfliktusok ezen szemléltetése leegyszerűsített, legfeljebb kiindulópontnak jó. Legalább négy finomítást kell tenni rajta.

3.1.4. A rombuszmodell: négy finomítás

3.1.4.1. A nemzetközi jogi és uniós normák kihirdetésről szóló, átültető és végrehajtó belső jogszabályai

Az első finomítás, amit tenni kell, kapcsolódik a nemzetközi és uniós szabályok belső jogrendben való megjelenéséhez, illetve végrehajtásához. Itt többféle, a nemzetközi jogi és uniós normákhoz köthető belső jogszabály-típust kell megemlíteni.

a) *A kihirdetésről szóló (beiktató) jogszabályok.* Transzformációs aktusok eredménye, mellyel a nem általánosan elismert nemzetközi jogi normák és az uniós alapító szerződések vagy az uniós nemzetközi szerződések a magyar jogrendszer részévé válnak.

b) *Az átültető jogszabály* sajátos uniós jogszabály-típushoz, az irányelvekhez kapcsolódik, melyek az elérendő célok tekintetében kötelezőek a tagállamokra, de e célok eléréséhez a forma és az eszközök megválasztása a tagállamokra marad.³¹¹ Így az átültető jogszabályok nem egyszerűen az uniós jogszabályok szövegét teszik közzé, hanem az azokban foglalt célok eléréséhez szükséges további rendelkezéseket is.

c) *A végrehajtó jogszabályok,* viszont olyan előírásokat tartalmaznak, mely nem következnek közvetlenül a végrehajtott uniós jogszabályból vagy nemzetközi jogi normából, hanem egyszerűen a belső jogrend rendelkezéseit, intézményeit teszi alkalmassá azok befogadására és érvényesítésére.

A kihirdetésről szóló, az átültető és a végrehajtó szabályok belső jogszabályok, melyek normakonfliktusokba keveredhetnek azon normákkal együtt, melyeket kihirdetnek, átültetnek vagy végrehajtanak, vagy éppen azok ellenében is. A legegyszerűbb megítélés alá talán a kihirdetésről szóló jogszabályok esnek, hiszen e jogszabályokban érdemben csak jogszöveg megismétléséről vagy a hivatalos magyar szöveg megállapításáról van szó, néhány technikai, esetleg végrehajtó rendelkezéssel kiegészítve. Azonban

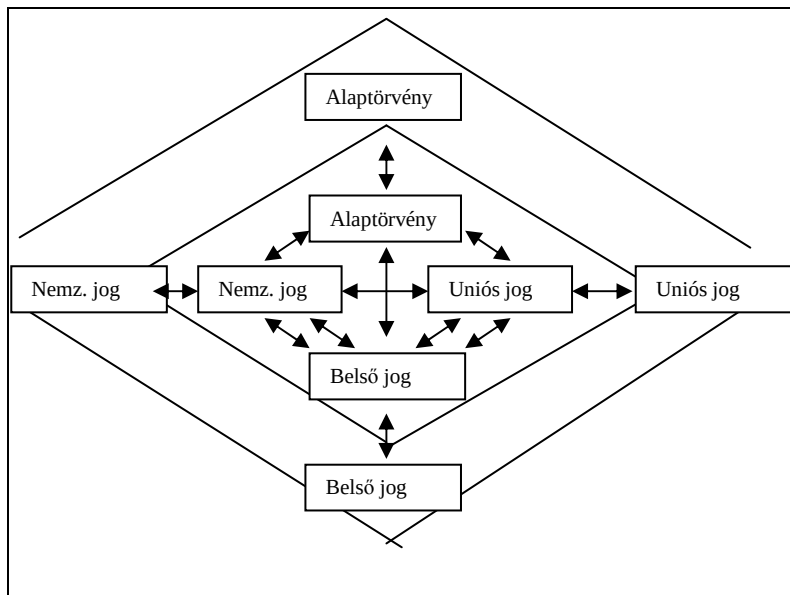
³¹¹ A *kerethatározatokat* ugyanígy át kellett ültetni, de az uniós jogszabályok ezen formáját a Lisszaboni Szerződés a jövőre nézve megszüntette.

normakonfliktusok még itt is többszörösen felmerülhetnek. (i) Egy nemzetközi szerződés és a magyar jogban érvényesülő más jogszabályok normakonfliktusában, a nemzetközi szerződés helyén ténylegesen legtöbbször a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabály áll. (ii) Normakonfliktus lehet egy nemzetközi szerződés, és a kihirdetéséről szóló jogszabály között is, amikor a szerződés hivatalos (idegen nyelvű) szövege, és annak, hivatalos magyar fordítása ellentétben áll egymással.³¹² (iii) Ugyancsak sajátos típusa a konfliktusoknak, amikor egy nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabály hatályban marad úgy, hogy közben a nemzetközi szerződés hatályát veszítette Magyarországra nézve vagy egyébként is megszűnt.

3.1.4.2. Az azonos normacsoporton belüli ellentétek

A második finomítás, amit tenni kell, hogy a fent megkülönböztetett, alkotmányjogilag elkülöníthető normacsoportokon belül is lehetnek ellentétek. Így pl. nemzetközi jog ütközhet nemzetközi jogszabállyal, bár a magyar belső jogban a jogvitáknál nem jellemző a nemzetközi szerződések ütköztetése, és az esetleges nemzetközi jogon belüli konfliktusok kevésbé mutatkoznak meg. Viszont az uniós szabályoknál, az Európai Bíróság joggyakorlatában nagyon sokszor kérdés az egyes uniós jogszabályok összeegyeztethetősége. Ezzel a finomítással a kiindulópontot képező ábra lényegesen bonyolultabbá válik. Így a normakonfliktusok felvázolása csak egy kettős rombuszmodellben lehetséges, ahogy az a 2. ábrán látható.

2. ábra Normakonfliktusok lehetősége a mai alkotmányos rendszerben: kettős rombuszmodell



³¹² Pl. KOVÁCS (2003) 261. Nevezetessé vált példaként érdemes a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezmény (1988. évi 3. tvr.) 1. és 3. cikkének hivatalos magyar fordítását összevetni az egyezmény hivatalos (pl. angol) szövegével, és látni lehet az érdemi ellentétet a szövegváltozatok között, BODNÁR (2010) 215.

3.1.4.3. A kettős rombuszmodell és a normakonfliktusok becsatornázása bírósági eljárási formákba

A kettős rombuszmodellben ábrázolt normakonfliktusok már kifejezőbbek, azonban még absztraktak, így nem feltétlenül alkalmasak gyakorlati elemzés céljaira. Nem ad választ arra, hogy a jogalkalmazásban konkrétan, milyen formában és milyen eljárásokban merülhetnek fel ezek a konfliktusok. (Itt az alkotmánybíráskodás és a bírói jogalkalmazás jön érdemben szóba, a közigazgatásban történő jogalkalmazás inkább elvi szinten.)

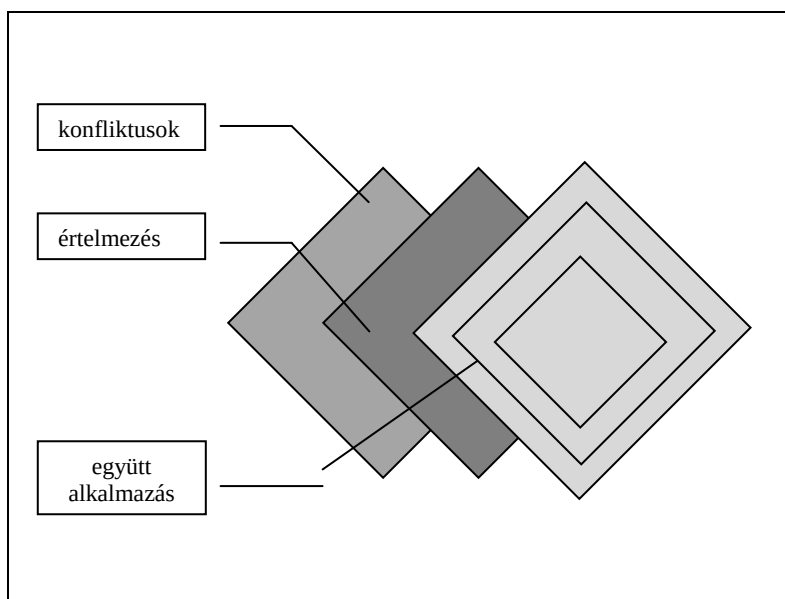
A harmadik finomítása a kiindulópontot képező rombuszmodellnek az lenne, hogy tekintettel a magyar alkotmánybírói és bírósági eljárások sajátosságaira és korlátaira, ezek a konfliktusok miképpen csatornázódhatnak be egyes eljárásokba; egyáltalán az egyes eljárások sajátosságai, milyen normakonfliktusokat engednek a felszínre. (Természetesen itt jelentős tényező az is, hogy egyáltalán mely konfliktusoknak van alkotmányi relevanciája). Amennyiben a kettős rombuszmodellben ábrázolt konfliktusokat lebontjuk az egyes alkotmánybírói vagy bírósági eljárások szintjére egészen bonyolult ábrát kaphatunk, ha ezt két dimenzióban szeretnénk megalkotni.³¹³ A későbbiekben, a nemzetközi jog joghatásainak bizonyos szintű feltérképezését, - a jogalkalmazó szervek eljárásai és a fenti rombuszmodell szem előtt tartásával - kívánom elvégezni. Még egy további pontosítás nélkülözhetetlen.

3.1.4.4. A háromrétegű kettős rombuszmodell

A jogalkalmazás során, a különböző normák kölcsönhatása természetesen nem csak normakonfliktusokban nyilvánulhat meg. A normakapcsolatok másik két formájánál, a szabályok *együttes alkalmazásánál*, valamint annál az esetről, melynél *egy normát egy másik norma értelmezésére használnak*, a normakapcsolatok ugyanúgy ábrázolhatók kettős rombuszmodellben, mint a normakonfliktusok esetében. Így ezen, negyedik finomítás eredményeként a normák érintkezése a mai belső jogrendben háromrétegű kettős rombuszmodellben ábrázolhatóak (3. ábra).

³¹³ Már történt kísérlet normakonfliktusok feltérképezésére az alkotmánybírói eljárásokra lebontva, méghozzá az uniós (akkor közösségi) jog szemszögéből. A *Blutman-Chronowski* által felállított „Mátrix közösségi jogot érintő normakonfliktusokról - az alkotmánybírói eljárások tükrében” már publikálásra került, és lényegében a kettős rombusz-modell egy, az uniós (közösségi) jogot érintő szeletét kívánta ábrázolni úgy, ahogy a konfliktusok az Alkotmánybíróság előtt felmerülhetnek, jelölve egyben a megoldási alternatívákat is a konfliktusok feloldására. BLUTMAN - CHRONOWSKI (2007a) 3; BLUTMAN - CHRONOWSKI (2007b) 14.

3. ábra Normák kapcsolódásai a mai alkotmányos rendszerben: háromrétegű kettős rombuszmodell



A háromrétegű kettős rombuszmodell megkönnyítheti, hogy az alkotmányjogilag elkülöníthető normacsoportok között, vagy ezeken belül, a normák érintkezése átlátható, számbavehető és részeiben is kutatható legyen - akár elviekben, akár konkrét jogesetek összefüggéseiben.³¹⁴

3.1.5. Egy nemzetközi jogi norma normakapcsolatai

A fenti, háromrétegű, kettős rombuszmodellből kiemelve a nemzetközi jogot, az látható, hogy egy nemzetközi jogi normának a következő más normákkal lehet hármas normakapcsolatban (értelmezés, együtt-alkalmazás, normakonfliktus) a jogalkalmazás során:

- o a saját kihirdetéséről szóló szabályával (amennyiben beiktatott, nem általánosan elismert nemzetközi jogi normáról van szó);
- o egy másik nemzetközi jogi normával;
- o egy másik nemzetközi jogi norma kihirdetéséről szóló jogszabályával (amennyiben nem általánosan elismert nemzetközi jogi normáról van szó);
- o egy alkotmányi szabállyal;

³¹⁴ Erre bizonyos kutatási minták fellelhetők. Az imént hivatkozott mátrixon túltekintve, lehet például kutatni a nemzetközi jogi normák tényleges vagy lehetséges hatásait az Alaptörvény értelmezésére, pl. BLUTMAN (2009a) 301. A modellben elhelyezhető a nemzetközi jogi normák szerepének kutatása más nemzetközi jogi normák értelmezésében, (ennek alkotmányjogi hatása nem látszik), pl. BLUTMAN (2009b) 23.

- o egy alkotmányalatti belső jogszabállyal (beleértve a nemzetközi jogi és uniós normák végrehajtó belső jogszabályait);
- o egy uniós jogi normával, mint uniós jogforrással;
- o egy uniós jogi norma kihirdetéséről szóló jogszabállyal [ez azon kihirdetett uniós nemzetközi szerződésekre vonatkozik, melyek az Alaptörvény E) cikk alá esnek az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján];
- o egy uniós irányelv átültető normáival.

Természetesen ez csak a tágabb logikai keretet jelenti. Az egyes normakapcsolatokban a nemzetközi jogi norma *joghatása eltérhet attól függően, hogy milyen szerv előtt, milyen eljárásban és milyen jellegű ügyben vetődik fel a nemzetközi jogi norma alkalmazása*. A joghatások részletezése előtt ki kell azonban térnünk a másik két előkérdésre, mely az elsőbbséget és a jogforrási hierarchiát.³¹⁵

3.2. Az elsőbbség és a normakonfliktusok

A nemzetközi jog jogrendszerbeli helyének meghatározásánál gyakran alkalmaznak két konstrukciót: ez az *elsőbbség* és a *jogforrási hierarchiában elfoglalt hely*. Mindkettő alapvetően a normakonfliktussal, mint normakapcsolattal áll összefüggésben. Egy jogi normatípus elsőbbsége egy másik jogi normatípussal *szembeni* érvényesülésben nyilvánul meg. Így először a normakonfliktusokkal kapcsolatban kell néhány megállapítást tenni.

3.2.1. Honnan tudjuk, hogy létezik egy normakonfliktus?

A magyar jogszabályok különböző típusai közötti [Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés] lehetséges konfliktusok feloldásáról, így közvetve az elsőbbség és hierarchia kérdéséről maguk az alkotmányi szabályok szólnak. Mivel a nemzetközi jogi normák (és az uniós jogi normák) önmagukban nem (magyar) jogszabályok a magyar jogrendszerben, így helyük az alkotmányi jogszövegben kifejezett módon nem tisztázott. Erre elsősorban abból lehet következtetni, hogy az Alkotmánybíróság (illetve a bíróságok) a velük kapcsolatos normakonfliktusokat miképpen kezelik. Azonban, a normakonfliktusok azonosításának a joggyakorlatban jelentős akadályai vannak.

A normakonfliktusokat könnyű elvontan tételezni, de sokkal nehezebb az alkotmánybírói vagy bírói gyakorlatból kiszűrni. A probléma az, hogy *nincs átfogó logikai vagy dogmatikai kritériuma annak, hogy két norma mikor áll ellentétben egymással*. Bár vannak olyan esetek (elsősorban az absztrakt normakonfliktusok körében), amikor két norma ellentéte logikai alapon nem vitatható, de ezek tiszta formájukban ritkák

³¹⁵ A 3.1 pontban foglalt normakapcsolatok és a háromrétegű kettős rombuszmodell által reprezentált logikai keretek felvázolásánál követtem a témára vonatkozó következő alapvetést, BLUTMAN (2009c) 351-362.

(pl. ugyanazon típusú igényre két jogszabály kétféle elévülési időt állapít meg.) A jogszabály szövegezésétől és hatókörétől függően, még ezeket a tiszta eseteket is nehéz elkülöníteni. Tehát vannak esetek, amikor kézenfekvő, hogy nincs normakonfliktus, vagy éppen kézenfekvő, hogy van; azonban az esetek nagy részében ez bizonytalan (vegyük ezt a határesetek széles sávjának).

Mi akkor egy normakonfliktus létének kritériuma a határesetek e széles sávjában az alkotmánybírói vagy bírói gyakorlatban? *Ekkor a normakonfliktus megállapításának legbiztosabb kritériuma maga a bírósági határozat.* Ebből fakadóan – átfogó kritériumok hiányában –, igen nehéz egy bírói határozatot kritika alá venni abból a szempontból, hogy miért nem állapította meg két norma konfliktusát, vagy éppen miért állapította azt meg. Egy bírói határozatot legfeljebb más, azonos tárgyú bírói határozatokkal (az abban használt érvekkel) lehet szembesíteni, bár egyes esetekben adódhat specifikus érvrendszer is a normakonfliktus létének alátámasztására.³¹⁶

3.2.2. A normakonfliktusok elkerülésének technikái

Az alkotmánybírói vagy bírói gyakorlat érthető okokból igyekszik elkerülni a normakonfliktusok megállapítását, mert a jogrendszer egységességét kell biztosítaniuk a rendelkezésre álló eszközökkel. A normakonfliktus megállapításának elkerülését több doktrína is szolgálja. Így alapvető értelmezési szabály, hogy amennyiben egy normát egy másik segítségével értelmezünk, az értelmezés során a két norma összeegyeztetésére kell törekedni, és nem normakonfliktus generálására.³¹⁷ Az alkotmánybíráskodásban érvényesülő doktrína, hogy a hatályos jogot kímélni kell.³¹⁸ Ebből következik, hogy törekedni kell a normakonfliktusok megállapításának elkerülésére.³¹⁹ E doktrínák alapvetően azon a felismerésen alapulnak, hogy az esetek egy jelentős részében (a határesetek széles sávjában) a normakonfliktus vagy éppen a normakonfliktus hiánya nem kézenfekvő. Mivel *ezen eseteknél a normakonfliktus kritériuma elsősorban maga a bírói*

³¹⁶ A 810/B/1992. AB határozattal záruló ügyben az indítványozó az 1945. január 20. napján kötött, az 1945. évi V. törvénnyel beiktatott fegyverszüneti egyezmény azon pontjának alkotmányellenességét állította, mely szerint nem engedhető „hitlerbarát, vagy más fasiszta politikai, katonai vagy katonai jellegű szervezet”, illetve az Egyesült Nemzetek Szervezetével szemben ellenséges propagandát folytató szervezet működése. Bár nem nehéz érvelni amellett, hogy ez a rendelkezés ellentétes volt az egyesülési szabadsággal és pártalapítás szabadságával (mely utóbbinál az egyetlen általános tartalmi alkotmányi korlát az alkotmányos jogrend tiszteletben tartása). Azonban az Alkotmánybíróság, miután a határozat III/2. pontjában lényegében megalapozta az alkotmányellenességet (normakonfliktust), a III/3. pontban két mondatban megállapította, hogy még sincs ellentét az alkotmányi szabályok és a törvényi (tkp. nemzetközi szerződéses) rendelkezés között, mert az egyesülési szabadság törvényi kivételt enged. Itt a normakonfliktusok megállapításának elkerülésére szolgáló egyik technikával találkozhattunk. 810/B/1992. AB határozat (egyesülési jog - fegyverszüneti egyezmény) ABH 1993, 601.

³¹⁷ SCALIA - GARNER (2012) 33. és 180.

³¹⁸ Pl. 22/1995. (III. 31.) AB határozat (bírság polgári eljárásban) ABH 1995, 108, III. pont.

³¹⁹ Vö. azzal, hogy a jogszabály a „fair olvasat” határain belül az alkotmánnyal összhangban lévőnek értelmezendő, SCALIA - GARNER (2012) 247.

döntés, így ekkor bizonyos értelemben és bizonyos mértékben a normakonfliktust maga a bíróság (alkotmánybíróság) állíthatja elő, annak deklarálásával.

A fenti doktrínák érvényesítésére többféle technika létezik. E technikák alkalmazása lehet természetszerű és elfogadható, de tükrözheti a normakonfliktusok megállapításának meglehetősen erőltetett elkerülését is.

(1) *A két jogi norma „összhangba értelmezése”.* A legáltalánosabb technika a normakonfliktus gyanúját felvető két jogi norma összhangba hozása értelmezés útján („ölelkező értelmezés”).³²⁰ Mivel általában a normakapcsolatban a két jogi norma hatóköre eltér, ezért a kreatív értelmezésnek szinte mindig tág tere nyílhat. A Székesfehérvári Törvényszék egyik ügyében azt vizsgálta, hogy az eljárás ésszerű befejezéséhez való jog tekintetében miképpen egyeztethető össze az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikk (1) bekezdése és a Pp. 2. §-a. A probléma abban állt, hogy a Pp. 2. §-ának szövegéből adódóan a jogérvényesítés az eljárás elhúzódása miatt csak az eljárás befejeződése után nyílik meg, míg a nemzetközi szerződéses szabályból az adódik, hogy a jogérvényesítés már az elhúzódó eljárás alatt is lehetséges, nincs az alapeljárás befejezéséhez kötve. A nyilvánvalónak tűnő normakonfliktust a bíróság úgy oldotta meg, hogy a Pp. 2. §-át „kiterjesztően értelmezte” és így azt az egyezményrel úgymond összhangba hozta, megengedvén az eljárás alatti jogérvényesítést is.³²¹ Az alkotmánybíráskodásban ezt a technikát szolgálja az *alkotmányos követelmények meghatározásának bevezetése*, mely a vizsgált jogi norma és az alkotmányossági mércét jelentő norma összhangba hozását szolgálja a vizsgált norma alkalmazási és értelmezési határainak kijelölésével.

(2) *Az ellentétes jogi normák „együtt-alkalmazása”.* Van, amikor a bíróság egyszerűen megkerüli azt, hogy a normakonfliktus kérdése kifejezetten felvetődjön. Ekkor az ellentét gyanúját felvető rendelkezéseket egyszerűen „együtt alkalmazza” döntésének megalapozásaként. Jellegzetes példái ennek azon ügyek, ahol ugyan több alsófokú bíróság is a köztisztviselői törvény és a köztisztviselők besorolásáról szóló kormányrendelet ellentétét észlelte egy kérdésben (képesítési előírásokkal kapcsolatos besorolás),³²² a felülvizsgálat során a Kúria az alsófokú bíróságok által kifejezetten megállapított normakonfliktus problémáját megkerülte, és „együtt alkalmazta” a két szabályt, majd vont le a következtetését.³²³ Ez a módszer szorosan kapcsolatban van a bíráskodásban sokszor tapasztalt, és indokolási hiányosságokat jelző *„ömlesztett érvelés technikájával”*. Ekkor a bíróság felsorolja az érveket, az alkalmazott jogszabályokat, mely a döntés alapját képezi, azonban nem magyarázza teljeskörűen ezek súlyát, egymáshoz való viszonyát és azt, hogy miképpen kapcsolódnak a bíróság döntéséhez.³²⁴

³²⁰ VAN DIJK (1994) 30.

³²¹ Székesfehérvári Törvényszék 25.P. 21.867/2011/15. szám.

³²² Pl. Veszprém Megyei Bíróság, 3.Mf.20.960/2008/5. vagy Fővárosi Munkaügyi Bíróság 04/61/2/2006.

³²³ Legfelsőbb Bíróság Mfv.I.10.230/2009/3.szám.

³²⁴ Pl. REDGWELL (2010) 932.

(3) Az ellentétes jogi norma jogszerű kivétellé változtatása. A normakonfliktus legtöbbször relatív, könnyen átalakítható főszabály és kivétel viszonyává. Így a magasabb szintű jogi normával ellentétes alsóbb szintű norma jogszerű kivétellé alakítható, amennyiben az ilyen kivétel lehetősége valahogy levezethető a magasabb szintű normából.³²⁵ Mindez működhet azonos jogforrási rangú normákkal,³²⁶ vagy az általános és különös normák viszonyában.³²⁷

A Kúria egyik felülvizsgálati ügyében hasonló technikát használt. Egy szovjet kegyeleti létesítményen lévő szovjet címer lefeszítése miatt rongálás büntetében jogerősen elmarasztalt terhelt egyik védekezése az volt, hogy a régi szovjet címer ilyen, nagy nyilvánosság előtti használata ellentétes az önkényuralmi jelképek használatát tiltó Btk.(1978) 269/B. §-val (jelenleg Btk. 335. §). Ő a cselekményével ezt a jogellenes állapotot szüntette meg, így a cselekménye a társadalomra nem veszélyes (büntethetőséget kizáró ok).³²⁸ Ugyanakkor, egy magyar-országi nemzetközi szerződés előírta, hogy a szerződő feleknek többek között biztosítaniuk kell az ilyen emlékművek, kegyeleti létesítmények védelmét és megőrzését, valamint tiszteletben kell tartaniuk az ilyen kegyeleti létesítmények feliratozását.³²⁹ A normakonfliktust a bíróság úgy oldotta fel, hogy az utóbbit jogszerű kivétellé tette: az emlékművön lévő címer azért nem sérti az idézett rendelkezést, mert jogszabály (a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló kormányrendelet) engedélyéről van szó, ami a társadalomra veszélyességet, így egyben a büntethetőséget is kizárja az önkényuralmi jelkép használata tekintetében. Emiatt a terhelt cselekménye nem jogellenes helyzetet szüntetett meg, tehát a rongálás tekintetében nem hiányozhatott ezen okból a terhelt cselekményének társadalomra veszélyessége.³³⁰

E technikák értékelése rendkívül nehéz. Nyilvánvaló, hogy az ömlesztett érvelés technikájából leváló „együtt alkalmazása” az ellentét gyanúját felvető normáknak, aligha

³²⁵ Van, ahol az Alkotmánybíróság kifejezetten utal arra, hogy a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* alkotmányos garanciái alól a nemzetközi jog feltétlen érvényesülést követelő *ius cogens* szabályai kivételt képezhetnek, 16/2014. (V. 26.) AB határozat (büntetés végrehajthatóságának elévülése) ABH 2014 360, [34]; (és ezáltal e nemzetközi jogi normák az alkotmányi szabály mellett érvényesülnek, l. az 5.3.3. pontot).

³²⁶ Az Alkotmánybíróság a fent említett 810/B/1992. AB határozatában egy tekintetben ezt tette: az egyesülési szabadságot biztosító alkotmányi szabály alóli jogszerű kivételként tételezte az 1945. évi V. törvénnyel beiktatott fegyverszüneti egyezmény vizsgált, és az egyesülési szabadsággal tartalmilag meglehetősen nyilvánvaló ellentétben álló rendelkezését (az egyezmény 15. pontja), 810/B/1992. AB határozat (egyesülési jog - fegyverszüneti egyezmény) ABH 1993, 601.

³²⁷ Az egymással ellentétben álló *lex generalis* és *lex specialis* esetén az utóbbi természetes kivétel, kivéve, ha az előbbi ezt kifejezetten kizárja, l. erre KÖVY (1822) 9.

³²⁸ A bíróság a határozatában külön megállapította, hogy a címer használata nem esik a Btk. (1978) 269/B. § (2) és (3) bekezdésében foglalt egyik kivétel alá sem, Kúria Bfv.III.1.480/2011/6.szám.

³²⁹ L. a háborúban elesett katonák és polgári áldozatok emlékének megörökítéséről, valamint sírjaik jogi helyzetéről szóló 1995. évi magyar-országi megállapodás (beiktatva: 104/1996. (VII. 16.) Korm. rendelet) 2. cikk.

³³⁰ Érdekes, hogy a jogszabály engedélye (a társadalomra veszélyesség kizárásánál), inkább a terhelti védekezést szolgáló körülmény szokott lenni, és nem a terhelti védekezést alapjától megfosztó tény.

állja ki a jogdogmatika kritikáját. A másik két technika tekintetében, viszont aligha van általános, tartalmi mérce az értékeléshez. Kritériumként ugyan megfogalmazható, hogy két norma összeegyeztetése csakis a normák „*fair olvasatán*” alapulhat,³³¹ és az nem mehet el a *contra legem* „értelmezésig”, (akár értelmezéssel akarunk összhangba hozni két normát, akár a kivétel lehetőségét próbáljuk levezetni az egyikből). Konkrét esetekben, viszont sokszor nehezen dönthető el, mi a jogszabály „fair olvasata”, vagy mi az ésszerű értelmezés.

A fentieket érdemes szem előtt tartani, amikor az elsőbbségre vagy a normahierarchiára vonatkozó tételeket az alkotmánybírói vagy bírói joggyakorlatból próbáljuk kiszűrni, a normakonfliktusok kezelését és feloldását megfigyelve.

3.3. Az elsőbbség a nemzetközi jog szemszögéből

3.3.1. Az elsőbbség a nemzetközi jog szemszögéből túldimenzionált probléma

Egy normakonfliktusban egy nemzetközi jogi norma domináns viszonya egy másik jogi normával szemben leírható az *elsőbbség* fogalmával.³³² A nemzetközi jog lehetséges belső joghatásainak áttekintésénél nem kerülhető meg az elsőbbség kérdése, ugyanis egyes joghatások e nélkül nem értelmezhetőek.

Azonban kellő óvatossággal kell eljárni, mert a kérdés gyakorlati szempontból túldimenzionált, és egyben meglehetősen leegyszerűsített megfogalmazásokat implicál.

Túldimenzionált azért, mert az elsőbbség és hierarchia kérdése a nemzetközi jog belső jogban gyakorolt joghatásainak csak viszonylag kis részénél játszik szerepet. *Leegyszerűsített* azért, mert egy olyan kijelentés, hogy a nemzetközi jog felette áll valamilyen más normának (hierarchia), vagy elsőbbséggel rendelkezik a belső joggal szemben, szinte semmit nem mond. Mást jelent az elsőbbség a jogalkotásban és a jogalkalmazásban; mást jelent a nemzetközi jog szemszögéből és a belső jog szemszögéből; mást jelent az Alkotmánybírói előtt vagy egy bíróság előtt. Eltérő jogkövetkezményei lehetnek egy utólagos normakontroll eljárásban és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárásban; elsőbbség szempontjából lényeges a különbség egy nemzetközi *ius cogens* szabály és egy kétoldalú nemzetközi szerződésen alapuló szabály között; másként vetődik fel az elsőbbség egy alkotmányi normával,

³³¹ SCALIA - GARNER (2012) 33. és 180.

³³² Az uniós jog tekintetében, több szerző e domináns viszony leírására következetesen az *elsődlegesség* fogalmát használja. Az *elsőbbség* kifejezést arra a jelenségre tartják fenn, amikor megosztott hatáskörök alá eső területeken az uniós szabályozás az idő folyamán kiszorítja a tagállami szabályozást, pl. KECSKÉS (2011) 612.; a nemzetközi jogra áttéve hasonlóan PETRÉTEI (2013a) 156-158.

másként egy miniszteri rendelet rendelkezésével, és megint másként egy uniós rendeleti szabállyal szemben. Ráadásul az elsőbbségnek többféle típusa is van.

Mindehhez hozzá kell tenni, hogy az elsőbbség és hierarchia kérdése elsősorban a belső jog (alkotmányjog) problémája, és nem annyira a nemzetközi jogé. A *nemzetközi jog* (jelenlegi állapotában) *nem hierarchiában és elsőbbségben gondolkodik, hanem a pacta sunt servanda elvében*.³³³ A kiegyensúlyozott megközelítés érdekében elsőként ez utóbbi gondolatot érdemes röviden kifejteni.

A nemzetközi jog általános és közhelyszerű alaptétele, a *pacta sunt servanda* elve (mely tágabb értelemben nem csak a szerződésekből fakadó kötelezettségek betartását jelenti) a sarokpont, ha a nemzetközi jogi szabályok belső jogokban való érvényesülését vizsgáljuk.³³⁴ Az államok sokféleképpen tesznek eleget nemzetközi jogi kötelezettségeiknek, vagy éppen sérthetik meg ezeket a kötelezettségeket.³³⁵ Ez nyilvánvalóan a kötelezettség jellegétől függ. Általában azt mondhatjuk, hogy egy állam valamilyen „magatartás” tanúsításával tesz eleget a kötelezettségeinek. A „magatartás” sokféle lehet. Az átláthatóság kedvéért ezeket öt nagyobb csoportba érdemes sorolni.³³⁶ (i) *Jogalkotás* (valamely jogszabály elfogadása, hatályban tartása vagy hatályon kívül helyezése). (ii) *Általános szervezeti (közigazgatási) normatív aktusok* kibocsátása, hatályban tartása vagy visszavonása. (iii) *Konkrét ügyekben egyedi jogi aktusok* meghozatala (beleértve a közigazgatási aktusokat és az igazságszolgáltatási aktusokat is). (iv) *Normatív erővel bíró közigazgatási illetve bírói gyakorlat* folytatása egy kérdésben az államon belül. (v) Az államnak betudható *naturális (nem-jogi) magatartás*.³³⁷

A jogalkotás az állami magatartásnak csak egy módja, és csak az egyik útja egy nemzetközi kötelezettség betartásának (vagy éppen megsértésének).³³⁸ Éppen ezért *a nemzetközi jog szempontjából csak annyiban és ott lehet érdekes a nemzetközi jogszabályok belső jogban elfoglalt hierarchikus helye, vagy a belső jogszabályokkal szembeni elsőbbsége, amennyiben és ahol a jogalkotás egyben valamely nemzetközi jogi kötelezettség betartását jelenti*. Ilyen keretekben vetődhet fel a normakonfliktus és az elsőbbség a belső jog és nemzetközi jog között. A lényegi kérdés, hogy egy nemzetközi

³³³ Ebből a szempontból a nemzetközi jog nem feltétlen elsőbbséget követel magának a belső joggal szemben, pl. MOLNÁR (2013) 46, hanem egyszerűen maradéktalan végrehajtását a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeknek, l. erre már FLACHBART (1954) 29.

³³⁴ Az elv a nemzetközi jog „alapnormája” DAHM *et al.* (1989) 41., l. ugyancsak BRUHÁCS (2009) 169.

³³⁵ Annak, hogy egy nemzetközi jogi kötelezettség mennyire „puha”, lényeges következményei lehetnek. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Európai Megállapodás (beiktatva: 1994. évi I. törvény, ma már hatályon kívül) 67. cikkében kötelezettségként tett utalás a „lehetséges mértékű jogközelítésre” nem jelent olyan nemzetközi jogi kötelezettséget, mely akadályozná népszavazás kiírását. 72/2002. (XII. 19.) AB határozat (termőföld - népszavazás) ABH 2002 433, III/2.2. pont.

³³⁶ A kötelezettségeknek sokféle fajtája lehet, LATTY (2010) 371-381. vagy KUZNETSOV – TUZMUKHAMEDOV (2009) 175-178. Az ötös csoport némi leegyszerűsítés, mely azonban pont megfelelő a téma elemzéséhez.

³³⁷ A *naturális magatartás* és az *egyedi jogi aktusok* elkülönítése témánk szempontjából nem könnyű, mindkettő a jogalkalmazás általánosabb fogalma alá vonható egy konkrét ügy keretei között.

³³⁸ L. pl. 7/2005. (III. 31.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás), ABH 2005, 83, III.2. pont.

jogszabállyal ellentétes belső jogszabály elfogadása vagy hatályban tartása mikor lesz önmagában is nemzetközi jogi jogsértés? Az Állandó Bíróság az „*Egyes felső-sziléziai német érdekeltségek*” ügyében úgy fogalmazta meg, hogy a nemzetközi szerződés, melynek a perben álló állam részese, jogsértővé tehet-e egy belső jogszabályt.³³⁹

A nemzetközi jogi kötelezettségek nagy része nem ír elő kifejezetten jogalkotási tevékenységet, nem jogalkotásra irányul. A kötelezettség betartásának módját, legcélszerűbb eszközeit legtöbbször az államok határozzák meg, melyek közül jogszabályok elfogadása csak egy lehetőség.³⁴⁰ A nemzetközi jog legtöbbször nem szabályozza saját alkalmazásának módját az egyes államok belső jogában.³⁴¹ Sok esetben kérdéses lehet, hogy miben áll például a jogsértő magatartás az állam részéről. Lényeges tehát az, hogy az állam számára nemzetközi jogi kötelezettséget előíró szerződéses jogszöveg mit enged, mire irányul. E jogszövegek legtöbbször igen általánosak, és csak bizonyos esetekben írnak elő kifejezetten jogalkotási kötelezettséget. Alapállásban a nemzetközi jog csak akkor nem közömbös a belső jogszabályokkal fennálló normakonfliktusok (és így egyben az elsőbbség kérdése) iránt, ha a nemzetközi jogi kötelezettség valamilyen jogalkotási kötelezettségként értelmezhető, és a normakonfliktus rontja a kötelezően elfogadott belső jogszabályok érvényesülését.³⁴²

3.3.2. Jogalkotásra irányuló nemzetközi jogi kötelezettség

A nemzetközi jogi szabályozás differenciálódásával szaporodik azon nemzetközi jogi kötelezettségek száma, ahol a kötelezettségnek lényegében csak jogalkotás útján lehet eleget tenni.³⁴³ Éppen ezért sok esetben csak értelmezés kérdése, hogy valamely nemzetközi jogi kötelezettségből levezethető-e jogalkotási kötelezettség.³⁴⁴ Mindezt figyelembe véve a következő típusait különböztethetjük meg azon eseteknek, ahol a nemzetközi jogi kötelezettség jogalkotási kötelezettséget is jelent, és így a normakonfliktus jogsértéshez vezethet.³⁴⁵

³³⁹ *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*, Merits, PCIJ (1926) Series A. No. 7., 29.

³⁴⁰ Így nincs olyan állami kötelezettség sem, hogy a nemzetközi jogi normákat a belső jog részévé kellene tenni, LAMM (2013a) 118.

³⁴¹ BRAGYOVA (2011) 85., hasonlóan BOKORNÉ (2006) 49., de ez a helyzet változik (*infra*). Cassese például azt sürgeti, hogy a nemzetközi jognak a nemzetközi jogi kötelezettségek végrehajtásának módját is meg kellene határozni, CASSESE (2012b) 192.

³⁴² Figyelembe kell azonban venni, hogy egyre több nemzetközi szabályozási területen (l. pl. emberi jogok védelme) csak megfelelő tartalmú jogalkotással lehetséges a nemzetközi jogi kötelezettségek végrehajtása.

³⁴³ A nemzetközi környezetvédelmi jog területén e tendenciára l. SANDS *et al.* (2012) 138-139.

³⁴⁴ Időnként éles viták vannak, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének szabályait be kell-e vezetni a részes államok belső jogrendjébe, vagy sem, l. VELU (1980) 296.

³⁴⁵ Lényeges kiemelni, hogy jogalkotási kötelezettség, mint a jóvátétel (elégtétel) egy formája, alapulhat nemzetközi bíróság határozatán is (*infra*), SHELTON (2006) 78. Ugyanakkor a jogalkotás természetesen nem tipikus formája az elégtételnek, mint a jóvátétel egy formájának, l. WYLER - PAPAUX (2010) 629-633.

(1) *Közvetlen, kifejezett jogalkotási kötelezettség.* Kifejezett, konkrét jogalkotási kötelezettség is gyakori a nemzetközi szerződésekben. Például az egyik 1949-es genfi humanitárius egyezmény 53. és 54. cikke értelmében az államoknak *kielégítő jogszabályokat kell hozni*, hogy a „vörös kereszt” jel és elnevezés használatával történő visszaélést megakadályozzák a használatra nem jogosult magánfelekkel szemben.³⁴⁶ Léteznek általános jogalkotási klauzulák is, melyek egy egész nemzetközi szerződés végrehajtására állítanak fel jogalkotási kötelezettséget. Az Emberi Jogok Amerikai Egyezményének (San José-i Paktum, 1969) 2. cikkében a részes államok vállalták, hogy elfogadnak olyan jogalkotási és egyéb intézkedéseket, melyek szükségesek lehetnek a jogok és szabadságok érvényesüléséhez.³⁴⁷ Kétségtelenül számos olyan nemzetközi szerződéses rendelkezés lehet, amelyet önmagában sérthet egy állam jogalkotása.³⁴⁸

(2) *Levezetett jogalkotási kötelezettség.* Levezetett jogalkotási kötelezettséget írnak elő azok a nemzetközi jogszabályok, melyek ugyan kifejezetten nem szólnak erről, de a benne foglalt kötelezettséget csak jogalkotással lehet teljesíteni. Értelmezéstől függően, de ilyennek tekinthető egy olyan rendelkezés, mely szerint a halálbüntetést el kell törölni. Ez azt is jelenti, hogy amennyiben belső jogszabály fenntartja a halálbüntetés lehetőségét, akkor absztrakt normakonfliktus áll fenn.

(3) *Közvetett jogalkotási kötelezettség (kötelezettség jogi rendezésre).* Nemzetközi egyezmények igen gyakran utalnak a szerződő államok jogára olyan értelemben, hogy valamely kérdést a belső jogszabályoknak megfelelően kell rendezni.³⁴⁹ Ez feltételezi, hogy a részes félnek legyen olyan jogszabálya, mely a kérdést szabályozza, azonban a szerződéses kötelezettség nem terjed ki arra, hogy e jogszabály tartalmát meghatározza.³⁵⁰ A másik formája e kötelezettségnek, amikor a szerződés az államnak valamilyen szervezet felállítását, kijelölését írja elő a szerződéses együttműködés lehetővé tétele végett. Például

³⁴⁶ A hadrakelt fegyveres erők sebesültjei és betegek helyzetének javítására vonatkozó 1949-es genfi egyezmény (közzétéve: 2000/17. Nemzetközi Szerződés sz. alatt)

³⁴⁷ A görög és török lakosság cseréjéről szóló VI. lausanne-i egyezmény (1923) 18. cikke értelmében „A Magas Szerződő Felek vállalják, hogy olyan változtatást hajtanak végre vonatkozó jogszabályaikon, melyek szükségesek lehetnek a jelen egyezmény végrehajtásának biztosítása érdekében.” Idézi a következő határozat: *Exchange of Greek and Turkish Populations*, Advisory Opinion, PCIJ (1925) Series B. No. 10., 20.

³⁴⁸ *Case concerning rights of nationals of the United States of America in Morocco*, Judgment, I.C.J. Reports 1952, 185.

³⁴⁹ Természetesen a szerződő felek belső jogára utalás sokszor nem feltételezi vagy írja elő bizonyos jogszabályok fennállását (tehát általános jogalkotási kötelezettség sincs), mindössze lehetőséget nyújt a félnek, hogy belső jogszabályokkal a szerződéses rendelkezések végrehajtásának módját és feltételeit meghatározza. Ilyen pl. a prümi egyezmény 16. cikke, mely szerint a részes állam adatot szolgáltató hatósága saját nemzeti jogával összhangban feltételhez kötheti az ezen adatoknak és információknak az adatot átvéő hatóság általi felhasználását; l. a határon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében létrehozott nemzetközi egyezményt (Prüm 2005, beiktatva: 2007. évi CXII. törvény).

³⁵⁰ Például „Amennyiben személyes adatok átadására kerül sor, azok kezelése, felhasználása és védelme az átadó Szerződő Fél jogszabályaiban meghatározott feltételek és módszerek szerint zajlik”; l. 1998. évi magyar-olasz egyezmény a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a kábítószeres és pszichotróp anyagok illegális forgalmazása ellen folytatott harcban való együttműködésről [beiktatva: 74/1998. (IV. 22.) Korm. rendelet] 14. cikk.

az 1965-ös polgári iratkézbítésési egyezmény 2. cikke kötelezi a részes államokat, hogy egy központi hatóságot a saját jogának megfelelően szervezzen meg, mely hatóság aztán fogadja a többi szerződő államból érkező iratkézbítésési kérelmeket, és a szükséges intézkedéseket meghozza.³⁵¹

Ezen esetekben meglehetősen puha kötelezettségről van szó. Az államnak formálisan valamilyen vonatkozó jogi szabályozás fenntartása a kötelezettsége, de e szabályozás tartalma szigorúan nem meghatározott a nemzetközi jog irányából. A tartalmi meghatározottság hiánya miatt, ilyenr endelkezéseknél nem is két norma absztrakt konfliktusa merül fel, hanem a belső jogrendszer és a nemzetközi jogi norma konfliktusa olyan értelemben, hogy az előbbi, hiányosságaiból fakadóan akadályozza valamely nemzetközi jogi kötelezettség végrehajtását.³⁵²

3.3.3. A kontextuális (eseti) normakonfliktusok kérdése

Az, hogy két norma általánosan összeegyeztethető-e, azaz van-e absztrakt normakonfliktus, igen sokszor vitatott kérdés, és nagyban függhet a vonatkozó szabályok értelmezésétől. Ráadásul az értelmezés végeredménye két norma absztrakt összevetésénél igen sokszor az, hogy vannak elképzelhető esetek, amikor ellentétben állnak (kizárják egymás érvényesülését), vannak esetek, amikor nem.

Gyakoribb az a helyzet, amikor konkrét jogeset során, a nemzetközi bíróságok által megítélendő tényállás tekintetében válik nyilvánvalóvá egy nemzetközi és egy belső jogi norma konfliktusa (*eseti* vagy *kontextuális normakonfliktus*).³⁵³ A közismert *Wimbledon*-ügyben a tényállás kapcsán jött elő egy kontextuális normakonfliktus. Azt az Állandó Nemzetközi Bíróság sem állította, hogy a békeszerződés rendelkezése és a semlegességi rendelet általánosan ellentétben állna. Mindössze azt állapította meg, hogy egyes helyzetekben, mint a perbeli tényállás is, ellentétbe kerül egymással.³⁵⁴

Az eseti (kontextuális) normakonfliktus elvileg lehetőséget nyújtana a nemzetközi bíróságoknak, hogy a konfliktusba kerülő nemzetközi jogi szabály elsőbbségéről megnyilatkozzon. Ez azonban csak lehetőség. Így a *Wimbledon*-ítéletben a rendelkező rész első pontja egyszerűen azt állapította meg, hogy Németország jogsértést követett el, amikor nem engedte át 1921. március 21-én a nevezett hajót a Kieli-csatornán.³⁵⁵ Ez

³⁵¹ A polgári és kereskedelmi ügyekben keletkezett bírósági és bíróságon kívüli iratok külföldön történő kézbesítéséről szóló egyezmény (Hága, 1965; beiktatva: 2005. évi XXXVI. törvény).

³⁵² A nemzetközi kötelezettségek jogalkotás útján történő végrehajtásáról l. pl. REDGWELL (2010) 929-930.

³⁵³ A *belső jogszabályok alkalmazása az adott tényállás keretei között* minősülhet szerződésszegő intézkedésnek, pl. *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*, Merits, PCIJ (1926) Series A. No. 7., 81.

³⁵⁴ *Case of the S.S. „Wimbledon”*, Judgment of 17 August 1923, PCIJ (1923), Series A. No. 1., 29. és 33.

³⁵⁵ *Ibid.* 33.

egyszerű utalás az általánosított állami magatartásra, mely naturális magatartásból, és eshetőlegesen valamely egyedi jogi aktusból (határozat) állt. (Egy másik pontban közvetetten utalt az elsőbbségre).

3.3.4. Az elsőbbségre utalás a nemzetközi jogban: közvetett, esetleges és korlátozott

A nemzetközi jogban az elsőbbségre vonatkozó utalásokat elsősorban nemzetközi szerződésekben (mint írott jogi szabályokban), és a nemzetközi bíróságok határozataiban (mint az egyes nemzetközi jogi normák létezésének és tartalmának bizonyítékaiban) érdemes keresni. Ezek az utalások azonban közvetettek, esetlegesek és korlátozottak. *Közvetettek* olyan értelemben, hogy a vonatkozó utalások nem beszélnek kifejezetten a nemzetközi jog elsőbbségéről vagy hierarchikus helyéről a belső joghoz viszonyítva; inkább csak az elsőbbség bizonyos vonatkozásait vagy következményeit artikulálják. *Korlátozottak* olyan értelemben, hogy csak annyiban foglalkoznak a belső joggal, amennyiben annak tartalma vagy alkalmazása akadályozza valamely nemzetközi jogi szabály érvényesülését. Ilyen értelemben az utalások *esetlegesek* is: a nemzetközi jog elsőbbsége csak járulékos kérdés a *pacta sunt servanda* elv érvényesüléséhez képest.³⁵⁶

*Az elsőbbségre történő utalások közvetettsége, esetlegessége és korlátozott hatóköre jellemző a nemzetközi bíróságok határozataira is.*³⁵⁷ E jellemzők miatt, sokszor az is kérdésessé tehető, hogy egy-egy megállapítással az adott határozat, valóban a nemzetközi jog elsőbbségére utal-e. Például, amennyiben (viszonylag ritkán) egy nemzetközi bíróság megállapítja, hogy a peres félként szereplő állam valamely jogszabálya általánosan véve ellentétes az állam nemzetközi jogi kötelezettségeivel, ezzel utal-e a nemzetközi jog elsőbbségére?³⁵⁸ Így Bodnár szerint igen,³⁵⁹ de ez nyilvánvalóan a megállapítás tágabb szövegkörnyezetétől függ, és sok esetben értelmezés kérdése.

Itt nem érdemes részletesen áttekinteni a vonatkozó nemzetközi bírói gyakorlatot.³⁶⁰ Ez azt mutatja, hogy a nemzetközi bíróságok ugyan nem haboznak a nemzetközi jog elsőbbségére legalább közvetve utalni, ha az ügy körülményei megkívánják, ugyanakkor az érvelésük végső alapja a *pacta sunt servanda* elve. A nemzetközi jog elsőbbségére utaló kifejezett és

³⁵⁶ Az utalások közvetettsége és korlátozott hatókörét jól mutatja a szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény (beiktatva: 1987. évi 12. tvr.) jól ismert 27. cikke: „Egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezésére annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni.” A középpontban a nemzetközi kötelezettségek teljesítése áll, de a szerződésszegések megítélésénél a belső jogszabályok nem érvényesülnek a nemzetközi joggal szemben; ez kétségtelenül a nemzetközi jog elsőbbségének körülhatárolt következménye. Hasonlóan, már *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory*, Advisory Opinion, PCIJ (1932), Series A/B. No. 44, 24., melyből kiderül, hogy egy állam nem hivatkozhat egy másik állammal szemben *ez utóbbi belső jogára* sem, valamely nemzetközi jogi kötelezettség megalapozása céljából, *ibid.*

³⁵⁷ Erre már Flachbart is rámutatott, FLACHBART (1954) 29.

³⁵⁸ *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*, Merits, PCIJ (1926) Series A. No. 7., 20-24.

³⁵⁹ BODNÁR (1987) 77-78.

³⁶⁰ A magyar jogirodalomban ilyen áttekintést már végzett, BODNÁR (1987) 72-83.

általános megállapítások kivételes jellegük miatt figyelemre méltóak: ³⁶¹ pl. a *nemzetközi jog érvényesül a belső joggal szemben*,³⁶² vagy éppen egy állam *belső jogszabályai nem érvényesülhetnek egy nemzetközi jogi szabállyal szemben*.³⁶³ Más megállapításoknál már kérdéses, hogy egy bíróság az elsőbbségről szól-e: pl. „a nemzetközi szokásjog értelmében, egy emberi jogi szerződést ratifikáló állam köteles belső jogát szükségnek megfelelően módosítani abból a célból, hogy biztosítsa a vállalt kötelezettségek megfelelő betartását”.³⁶⁴

A nemzetközi bíróságok részéről a nemzetközi jog elsőbbségére tett utalásainak közvetettsége, esetlegessége és korlátozott hatóköre több okkal magyarázható. Egyrészt látható, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségek legtöbbször nem tartalmaznak kifejezett jogalkotási kötelezettséget.

Másrészt, a nemzetközi bíróságok konkrét jogvitákat döntenek el, ahol szinte mindig az államok egyedi aktusait (egyedi határozatok vagy naturális magatartás) vizsgálják, és nem a jogalkotásukat. A belső jogszabályok vizsgálata legtöbbször csak a háttérét adja a belső jogszabályon alapuló és a konkrét jogeset tárgyát képező egyedi állami magatartás értékelésének. Ezen belül a bíróság mérlegelésétől függ, mennyire terjeszkedik ki a belső szabályozás értékelésére.³⁶⁵ Vannak ritkább esetek, amikor a nemzetközi bíróság azért vizsgálja belső jogszabályt, mert az, vagy éppen annak tartalma a jogvita tárgya. (Pl. a *Fisheries*-ügyben a jogvita lényege az volt, hogy Norvégia a nemzetközi jog szabályainak megfelelően húzta-e meg a tengeri határvonalait, de a delimitáció norvég jogszabályban foglalt rendelkezéseket jelentett.)³⁶⁶

Harmadrészt, egyes nemzetközi bíróságoknál hatásköri korlátai vannak a belső jogszabályok általános értékelésének.³⁶⁷ Így az Emberi Jogok Európai Bírósága egyéni kérelmezők kérelmeinél érdemben csak a kérelmezőt állítólagosan ért, konkrét emberi jogi

³⁶¹ Van egy kivételes megállapítás, melyet az Emberi Jogok Amerikaközi Bírósága tett a *Barrios Altos*-határozatban. A testület kinyilvánította, hogy az alkalmazott nemzetközi szerződéssel (Emberi Jogok Amerikai Egyezménye) nyilvánvalóan ellentétes belső törvénynek „nincs joghatása”; *Caso Barrios Altos vs. Perú*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 14 de marzo de 2001, (Fondo), Serie C. No. 75., para. 44. és a rendelkező rész 4. pontja. Ez a határozat, az adott ügy kereteiben olyan belső joghatást tulajdonított egy nemzetközi jogi szabálynak, amely máshol nem merül fel.

³⁶² *Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1988, 35. Ez azon ritka ítélethelyek egyike, ahol a nemzetközi jog elsőbbségére utalás közvetlen (kifejezett) és általános a hágai bírói testület határozatai között.

³⁶³ Pl. *Case concerning the Application of the Convention of 1902 governing the Guardianship of Infants* (Netherlands v. Sweden), Judgment, I.C.J. Reports 1958, 67.

³⁶⁴ Caso „*La Última Tentación de Cristo*” (*Olmedo Bustos y otros v. Chile*), Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 5 de febrero de 2001, (Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C. No. 75., para. 87. (de az univerzális nemzetközi jogot tekintve a megállapított jogtétel szokásjogi jellege kétséges).

³⁶⁵ *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*, Merits, PCIJ (1926) Series A. No. 7., 19.

³⁶⁶ *Fisheries Case* (United Kingdom v. Norway), I.C.J. Reports 1951.; l. még TANAKA (2012) 47-49.

³⁶⁷ Ugyanakkor az Európai Unió Bírósága rutinszerűen értékeli a tagállamok uniós joggal összefüggő jogalkotását, jogszabályait, és az ilyen természetű vizsgálattól elvileg a hágai Nemzetközi Bíróság sincs elzárva (a konkrét ügyben fennálló joghatóság tartalmától függően).

sérelmeket vizsgálhatja az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján, és ítélni meg „igazságos jóvátételt”.³⁶⁸ E korlát bizonyos áttörését jelenti az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának egy határozatán, valamint az Egyezmény 41. és 46. cikkén alapuló *mintaper* (*pilot judgment procedure*) intézményének bevezetése.³⁶⁹ Itt a bíróság azonosítja „a hazai jogalkotás és joggyakorlat nem megfelelő működéséből eredő rendszerhibát”, és az igazságos jóvátétel címén felhívhatja az államot, hogy „megfelelő jogi intézkedésekkel és igazgatási gyakorlattal” biztosítsa az vizsgált keretekben valamely, az Egyezményben biztosított jog érvényesülését.³⁷⁰ (A megfelelő jogi intézkedés tipikusan jogalkotást jelent). Azonban a bíróság itt is óvakodik, hogy általános normakonfliktusról, vagy az Egyezmény elsőbbségéről szójon. Ehelyett „állandó strukturális hiányosságot”, „strukturális problémát”, „rendszerbeli és strukturális problémát”, „rendszerhibát” említ, vagy „az állam emberi jogi jogvédelmének előforduló hibájára vagy hiányosságára” utal, vagy arra, hogy a belső jogi környezet nem alkalmas valamely jog maradéktalan érvényesülését biztosítani.³⁷¹

3.4. Az elsőbbség típusai és elhatárolása

Az elsőbbség (és a hierarchia) kérdése a belső jog (alkotmányjog) számára jelent nagyobb gondot, és egyelőre nem a nemzetközi jog számára, melynél az elsőbbség a *pacta sunt servanda* elvhez kapcsolódó kérdés.³⁷² A belső jognak viszont be kell illesztenie a nemzetközi jogot a belső jogrendszerbe, és a normakonfliktusok kezelése korántsem mindig egyszerű. Ráadásul, hamis eredményre vezethet, ha általában beszélünk elsőbbségről, mert az elsőbbségnek több típusa van. Ezt szem előtt kell tartani, ha kellő konkrétsággal akarunk a kérdéshez közelíteni.³⁷³

³⁶⁸ Szemben az Emberi Jogok Amerikai Egyezményének 2. cikkével (l. fenn), az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem tartalmaz olyan kifejezett kötelezettséget, hogy a részes államoknak a belső jogukat hozzá kellene igazítani az egyezmény tartalmához. A kötelezettség csak általánosan annyi, hogy a részes államoknak biztosítani kell a jogok és szabadságok érvényesülését.

³⁶⁹ *Broniowski v. Poland* (Application No. 31443/96), ECtHR, Judgment of 22 June 2004, Reports of Judgments and Decisions 2004-V, paras. 189-194; l. erre pl. SHELTON (2011) 284.

³⁷⁰ Az eljárás, és a részes állam felhívása általános intézkedés megtételére, azonban közvetlenül aligha vezethető le az Egyezmény idézett rendelkezéseiből, l. CASSESE (2012b) 194-195.

³⁷¹ Pl. *Hutten-Czapska v. Poland* (Application No. 35014/97), ECtHR, Judgment, Reports of Judgments and Decisions 2006-VIII, paras. 232-233; *Broniowski v. Poland* (Application no. 31443/96), ECtHR, Judgment of 22 June 2004, Reports of Judgments and Decisions 2004-V, paras. 193-194. és rendelkező rész 3. és 4. pont; *Olaru and others v. Moldova* (Application No(s). 476/07 22539/05 17911/08 13136/07), ECtHR, Judgment of 28 July 2009, para. 56. *Shelton* szerint a *Broniowski*-ítélet az egyéni keresetet lényegében közérdekű keresetté változtatta, SHELTON (2011) 285.

³⁷² A tendencia az, hogy a nemzetközi jogi szabályozás egyre inkább kiterjeszkedik annak meghatározására, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségeknek milyen módon köteles eleget tenni egy állam. Ekkor a kötelezettségeknek kifejezetten részévé válhat a jogalkotási kötelezettség. [Az Európai Unió jogában az uniós jogszabályok igen gyakran írnak elő specifikus belső jogalkotási kötelezettséget az uniós jogszabályok minél hatékonyabb végrehajtása, és notifikációs kötelezettséget ezen végrehajtás ellenőrizhetősége végett, pl. BLUTMAN (2013a) 283-284.]

³⁷³ Éppen ezért nem gyümölcöző általánosan normakonfliktusokról és azok megoldási lehetőségeiről beszélni, pl. NAGY (1977) 148-149. vagy GUGGENHEIM (1967) 66-69.

Egy normakonfliktusban egy nemzetközi jogi norma domináns viszonyát egy másik jogi normával szemben hagyományosan számos fogalommal írják le: *szupremácia, superioritás, primátus, prioritás, elsőbbség, elsődlegesség*, stb.³⁷⁴ E fogalmak viszonyának leírására többféle nézet van, ezeket itt nem ismertetem. Ehelyett az elsőbbségből indulok ki, annak három típusát különböztetem meg, mely hasznos alap lesz később a joghatások értékelésénél.³⁷⁵

3.4.1. Érvénytelenítő elsőbbség (felsőbbtség)

Az érvénytelenítő elsőbbséggel rendelkező normával való ellentét alapot ad a másik norma érvénytelenségének megállapítására, és hatályon kívül helyezésére (megsemmisítésére). Az érvénytelenítő elsőbbség fogalmában van egy hatásköri-eljárási elem: érvénytelenítő elsőbbséggel csak akkor rendelkezhet egy jogi szabály, amennyiben van olyan szerv, és van olyan eljárás, melynek során e szabállyal konfliktusban álló más jogi szabály érvénytelensége kimondható, és az hatályon kívül helyezhető. Ezért a magyar jogrendszerben érvénytelenítő elsőbbségről csak az alkotmánybíráskodás (és szűk körben a Kúria eljárásának) keretei között van értelme beszélni. A nemzetközi jogszabályok érvénytelenítő elsőbbséget a magyar belső jogban az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése [korábban az Alkotmány 7. § (1) bekezdése] alapján nyernek, bizonyos feltételekhez kötve.

Így a nemzetközi jog érvénytelenítő elsőbbsége érvényesült, amikor az Alkotmánybíróság megsemmisítette a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 121. § (3) bekezdését, mert az konfliktusban állt az 1997. évben kötött magyar-vatikáni nemzetközi megállapodással (beiktatta az 1999. évi LXX. törvény).³⁷⁶ Itt az érvénytelenítő elsőbbséggel rendelkező norma kizáró joghatása a másik norma jogrendszerből való kizárásához vezet.

3.4.2. Alkalmazási (vagy érvényesülési) elsőbbség

Az alkalmazási elsőbbség esetén két jogi norma ellentétekor egy adott ügyben az ügy tárgyának jogi megítélése (értékelése) során az elsőbbséggel rendelkező norma érvényesül.³⁷⁷ A másik norma alkalmazásától el kell tekinteni (*kizáró joghatás*).³⁷⁸ Az

³⁷⁴ E fogalmak tartalmára nézve, BODNÁR (1987) 35-40.

³⁷⁵ Az külön kérdés, hogy az elsőbbség egyes formái milyen értelemben érintik a jogforrási hierarchiát, pl. BRAGYOVA (1997) 28.

³⁷⁶ 15/2004. (V.14.) AB határozat, (egyház közszolgáltatási tevékenységének állami támogatása) ABH 2004, 269.

³⁷⁷ Úgy tudom, hogy tartalmilag az érvénytelenítő és alkalmazási elsőbbséget a magyar szakirodalomban elsőként *Flachbart Ernő* különítette el, FLACHBART (1954) 33. Ő azonban az érvénytelenítő elsőbbséget „felsőbbségnek” (primátus), az alkalmazási elsőbbséget, pedig egyszerűen „elsőbbségnek” (prioritás)

adott ügyből kizárt norma érvényességét ez a kizáró joghatás nem kérdőjelezi meg,³⁷⁹ (ugyanakkor van, aki minden normakonfliktust érvényességi konfliktusnak tekint).³⁸⁰

Az alkalmazási normakonfliktus az ügy tárgyára vonatkoztatott, ezért más összefüggésekben mutatkozik meg az alkotmánybíráskodásban és a bírósági jogalkalmazásban. Az utóbbi esetben a *tényállás jogi értékelésével* kapcsolatos a normakonfliktus (a tényállást két konfliktusban álló norma alapján kellene megítélni).³⁸¹ Az alkotmánybíráskodásban csak kivételesen merül fel hagyományos értelemben vett tényállás; ott az ügy tárgya rendszerint *egy jogi norma* (a vizsgálat tárgya) *alkotmányosságának megítélése* más normák alapján (alkotmányossági mércék). Ezért itt az alkalmazási elsőbbség mögött az alkotmányossági mércék konfliktusa áll.

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata szerint az uniós jogi normáknak ilyen, általános alkalmazási elsőbbsége van a tagállami jogi szabályokkal szemben, beleértve a tagállami alkotmányi normákat is. (L. a *Costa*, az *Internationale Handelsgesellschaft* és a *Simmenthal (II)* ügyekben kirajzolódó esetjogi vonalat).³⁸² A magyar bíróságok a magyar alkotmányalatti jogszabályok tekintetében érvényesítik az uniós jogi normák alkalmazási elsőbbségét, amennyiben normakonfliktus merül fel.³⁸³

Ami a nemzetközi jogot illeti, már sokkal nehezebb tetten érni az alkalmazási elsőbbség megnyilvánulásait a bírósági jogalkalmazásban. Ennek több oka van. (i) Egyrészt, a magyar bíróságok hagyományosan óvatosan és ritkán használják a nemzetközi jogszabályokat egy-egy ügy megítélésénél. (ii) Másrészt, nagy a bizonytalanság abban, hogy egy nemzetközi szerződés mikor bír közvetlen joghatással a belső jogban (lehet-e rá

nevezte. Bodnár arra mutatott rá, hogy a felsőbbbség (primátus vagy szuperioritás) is az elsőbbség egy formája, BODNÁR (1987) 36. Van, aki a primátust alkalmazási elsőbbségnek, és nem érvénytelenítő elsőbbségnek (felsőbbbségnek) tekinti, BRUHÁCS (2013) 22; ugyanígy az uniós jog összefüggéseiben KECSKÉS (2011) 612.; DE WITTE (2011) 323; DOUGAN (2007) 933.

³⁷⁸ A kizáró joghatást már régen is ismerték, csak úgy utaltak rá, hogy a konfliktusban álló norma „erőtelen” lesz vagy az „félre vethető” (*seponibile*), l. KÖVY (1822) 11.

³⁷⁹ Az érvényességi és alkalmazási elsőbbség különbségére, l. BRAGYOVA (1993) 228. vagy BRAGYOVA (1997) 28. A megkülönböztetést alkalmazza (érvényességi és alkalmazási elsődlegességeként) PETRÉTEI (2013a) 47, 155.

³⁸⁰ Pl. PESCHKA (1992) 16.

³⁸¹ E szempontból a tényállás részének tekintek egy egyedi állami jogi aktust is (pl. közigazgatási határozat).

³⁸² 6-64 Flaminio Costa v E.N.E.L. [1964] EBHT 1141; 11-70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] EBHT 1125; 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA [1978] EBHT 0629. Az alkalmazási elsőbbség a *Simmenthal*-doktrína alapján a konfliktusban álló belső jogszabály *félretételében* (a belső jogszabály alkalmazásától való tartózkodásban) nyilvánul meg.

³⁸³ A *Simmenthal(II)*-ügyben kifejtett *félretételi kötelezettséget* (kizáró joghatást) érvényesítette például a Kúria (akkor Legfelsőbb Bíróság), amikor a kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. tv. egyik rendelkezését nem alkalmazta, mert az szembenállt a veszélyes készítmények osztályozására, csomagolására és címkézésére vonatkozó 1999/45/EK irányelv rendelkezésével, Legf. Bír. Kfv. III. 37.043/2007/4., LB-H-KJ-2007-239. sz. A Baranya Megyei Bíróság a 77/388/EGK irányelv két közvetlen hatályú rendelkezésére tekintettel, nem alkalmazta az ÁFA-törvény 38. §-át az előtte fekvő ügyben, 7.K.20.590/2006/10., 2-H-KJ-2006-5. (hasonlóan Legfelsőbb Bíróság Kfv. I. 35.525/2006., EBH 2007. 1732).

igényt alapítani). Így amikor a nemzetközi szerződések alkalmazásához folyamodnak, akkor azokat inkább a belső jogszabályok értelmezésére, vagy a döntésnél adott értelmezés általános alátámasztására használják, és nem az ügy tényállásának közvetlen értékelésére. (iii) Harmadrészt, az alkalmazási elsőbbség is feltételez normakonfliktust, azonban a bíróságok láthatóan nem szívesen deklarálják a nemzetközi jog és a belső jog ellentétét. Így az alkalmazási elsőbbség legtöbbször burkoltan jelenik meg.³⁸⁴

3.4.3. *Értelmezési elsőbbség (egy norma, mint kötelező értelmezési támpont)*

Az értelmezési elsőbbség esetén nem az értelmezendő és az értelmezési támpontként figyelembe jövő normák között van ellentét.³⁸⁵ Értelmezési elsőbbség akkor merül fel, ha két, egymással általános vagy kontextuális konfliktusban álló norma közül kell választani, hogy egy harmadik norma (az értelmezendő norma) értelmezésénél melyiket vegyék figyelembe, mint értelmezési támpontot. Ez lényegében azt jelenti, hogy az értelmezési elsőbbséggel rendelkező norma tartalma kötelezően meghatározza vagy befolyásolja az értelmezendő norma tartalmát egy adott ügy vagy eldöntendő kérdés összefüggéseiben, egy másik, konkuráló norma tartalmával szemben. Konkurens alkotmányi értelmezési támpontok hiányában, ilyen értelmezési elsőbbsége (kizáró joghatása) van a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogi szabályoknak az alkotmányi normák értelmezésénél az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján.³⁸⁶

Lényeges kiemelni, hogy a gyakorlatban az értelmezési elsőbbségnél tipikusan nem tudjuk meg, hogy mely konkuráló normát zár ki a nemzetközi jogi szabály, mint értelmezési támpont. A normakonfliktus rejtve marad, mert a bírósági vagy alkotmánybírósági határozatokból legtöbbször nem derül ki, hogy milyen értelmezési alternatívák vannak, és ezen alternatívákat milyen más, az értelmezésben elsőbbséggel nem rendelkező, konkuráló

³⁸⁴ Például, az előbbieken már felhívott büntetőügyben merült fel az a részkérdés, hogy egy szovjet katonai emlékművön lévő címeren a Btk. (1978) 269/B. § (1) bekezdése szerinti önkényuralmi jelkép jelenik meg, ami nem esik a 269/B. § (2) bekezdésében foglalt kivételek alá, és nem tekinthető jelenkori hivatalos állami jelképnek sem. Azonban a büntetőjogi rendelkezések alkalmazását ebben az összefüggésben kizárják többek között az ilyen emlékművek fenntartását alátámasztó, illetve előíró nemzetközi szabályok, mint például a háborúban elesett katonák és polgári áldozatok emlékének megőrkítéséről, valamint sírjaik jogi helyzetéről szóló 1995-ös magyar-országi egyezmény (beiktatta: 104/1996. (VII. 16.) Korm. rendelet), vagy a háború áldozatainak védelmére vonatkozó 1949. évi genfi egyezmények I. kiegészítő jegyzőkönyvének egyik rendelkezése (beiktatta: 1989. évi 20. törvényerejű rendelet). A bíróság a büntetőjogi jogszabályok alóli egyszerű kivételként fogalmazta meg a helyzetet; nem normakonfliktusban, és nem a nemzetközi szerződés alkalmazási elsőbbségében gondolkodott; Kúria Bfv.III.1.480/2011/6.szám.

³⁸⁵ Amennyiben nem lehet az értelmezési elsőbbséggel rendelkező norma tartalmával összeegyeztetni értelmezés útján az értelmezendő normát, egy normakonfliktus manifesztálódik, és felmerül az alkalmazási vagyérvénytelenítő elsőbbség. Az értelmezési elsőbbséget „értelmezési elsődlegességgént” használja az uniós jog összefüggéseiben Gombos (2010) 3.

³⁸⁶ Pl. 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, III.b. pont; 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, II.5. pont; vagy a 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI.2. pont.

normák tartalma testesíti meg.³⁸⁷ Az értelmezési elsőbbség úgy nyilvánul meg, hogy a nemzetközi jogi szabály egyszerűen *kötelező értelmezési támpontként* jön figyelembe, például egy alkotmányi norma értelmezésénél.

Ugyancsak lényeges kiemelni, hogy értelmezési elsőbbség mögött nem csak (kifejezett vagy rejtett) *jogi* normakonfliktus húzódhat meg, mivel a jogértelmezés során értelmezési támpont nem csak egy másik jogi norma lehet (lehetnek például elvont elvek, erkölcsi tételek, célszerűségi szempontok, jogalkotó tételezett akarata, vagy kialakult megelőző joggyakorlat, stb.) Az értelmezési elsőbbség azt is jelenti, hogy az ezzel rendelkező norma, mint kötelező értelmezési támpont, minden más szemponttal szemben is érvényesül az értelmezendő norma tartalmának megállapítása során.³⁸⁸

A nemzetközi jogi szabályok alkalmazása és értelmezési elsőbbsége módosíthatja a joggyakorlatban szokásos mérlegelési szempontokat és mércéket. Így amennyiben a menekültként való elismerés iránti eljárásban a kérelmezőknek kiskorú gyermekeik vannak, ez alkalmazandóvá teszi a gyermek jogairól szóló 1989-es New York-i egyezményt, annak is 3. cikkét, mely szerint a bíróságok és a közigazgatási hatóságok a gyermeket érintő döntésükben elsősorban a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe. Ez azzal jár, hogy ilyen helyzetben a menekültkérelmek elbírálásánál a tényállás feltárására irányuló kötelezettség mércéje magasabb, mint a szokásos esetekben.³⁸⁹

3.4.4. Elsőbbség: közbenső összegzés

(1) Az elsőbbség normakonfliktust tételez. Az elsőbbség a konfliktusban álló egyik norma dominanciáját jelenti, mely annak egy sajátos joghatásában, a *kizáró joghatásban* mutatkozik meg. Az érvénytelenítő, alkalmazási és értelmezési normakonfliktusoknak megfelelően, háromféle elsőbbség (és így háromféle kizáró joghatás) különböztethető meg. A kizáró joghatásoknál még további megkülönböztetéseket teszek (6.2.5.1. pont).

(2) Az érvénytelenítő elsőbbség hatásköri-eljárási feltételekhez kötött, így szinte kizárólag az Alkotmánybíróság (kivételesen a Kúria) előtti eljárásokban mutatkozhat meg. Itt a normakonfliktus az alkotmányossági mércét jelentő norma és a vizsgálat tárgyát képező

³⁸⁷ Így például kötelező értelmezési támpontként alkalmazta az Alkotmánybíróság az atomkárokért való polgári jogi felelősségről szóló bécsi egyezményt, valamint és az atomenergia területén való polgári jogi felelősségről szóló párizsi egyezmény alkalmazásáról szóló 1989. évi jegyzőkönyvet [130/1992. (IX. 3.) Korm. rendelet], amikor a tulajdonhoz való jogot értelmezve, értékelte az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény által kialakított korlátozott kárfelelősségi rendszert az atomenergia használatából eredő károk tekintetében. 498/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1392, III. pont.

³⁸⁸ A nem kötelezően használandó támpont (*opcionális értelmezési támpont*) használhatóságát az ügy körülményei döntenek el; pl. nemzetközi szervezetek nem kötelező határozatainál, 10/2007. (III.17.) AB határozat (előzetes letartóztatás feltételei) ABH 2007, 211, III.1.2. pont.

³⁸⁹ Fővárosi Törvényszék 3.K.35.135/2010/12.

norma közötti viszony.³⁹⁰ Az alkalmazási normakonfliktus tétje az, hogy a konfliktusban álló normák közül melyik legyen a mérce az ügy tárgyának (tényállás vagy egy alkotmányossági vizsgálat alá eső norma) megítélésében.³⁹¹ Az értelmezési normakonfliktus tétje az, hogy a konfliktusban álló normák közül melyik játsszon szerepet egy harmadik norma tartalmának meghatározásában. Az elsőbbség kérdése vizsgálható általában (pl. egy normatípusra vonatkoztatva), vagy egy konkrét jogi norma és egy konkrét ügy vagy ügycsoport összefüggéseiben.

(3) E fogalmak használatát nehezíthetik elhatárolási nehézségek, például az értelmezési és alkalmazási normakapcsolat megkülönböztetése. Így elvi és gyakorlati szinten sokszor bizonytalan, mikor van konfliktus két szabály között, illetve mikor egyeztethető össze értelmezés útján két szabály. Ebből fakadóan, nem mindig világos, mikor fejt ki egy szabály joghatást egy másik szabály irányában (értelmezési támpont), vagy mikor érvényesül vele szemben (alkalmazási elsőbbség).

A problémát jól jellemzi a Csjt. volt 76. §-ának alkalmazása (1995 óta hatályon kívül), mely a gyermek elhelyezéséről szólt. E szerint a gyermek elhelyezéséről elsősorban a szülők közösen döntenek, másodsorban a bíróság (a gyermek érdekeit, azaz a kedvezőbb testi, értelmi és erkölcsi fejlődésének lehetőségét figyelembe véve). Itt nem volt szó a gyermek véleményének kikéréséről, noha a gyermek jogairól szóló egyezmény³⁹² 12. cikke szerint az ítélőképes gyermek véleményének megfelelő súlyt kell adni (többek között ilyen kérdésben is). Ellentétes volt-e a két jogi rendelkezés? Lehet ellentétesnek tekinteni e vonatkozásban, és az egyezménynek alkalmazási elsőbbsége van olyan értelemben, hogy a törvényi rendelkezésben megadott kizárólagos szempontokkal szemben az ítélőképes gyermek véleményének megfelelő súllyal kell szerepelnie az elhelyezésről szóló döntés során (alkalmazási elsőbbség). Lehet összeegyeztethetőnek tekinteni oly módon, hogy a törvényi rendelkezés alkalmazásánál, *a gyermeki érdekek meghatározásának* megfelelő mértékben az ítélőképes gyermek véleményén kell alapulnia (értelmezési támpont). A bíróságok határozataikban nem élezték ki így a kérdést. Egyszerűen figyelembe vették az ítélőképes gyermek véleményét, és ennek alapján döntöttek. Homályban maradt, hogy a nemzetközi jogi szabályt a tényállás értékelésére alkalmazták-e, vagy összeegyeztetve azt a belső jogszabállyal ez utóbbi tartalmának kialakításánál vették azt figyelembe.³⁹³

³⁹⁰ Vitatott, hogy egy norma megsemmisítésének alapja mindig alkotmányellenesség-e például nemzetközi szerződésbe ütközésnél (5.3.2. pont), de az egyszerűség kedvéért az érvénytelenítő elsőbbséggel bíró norma funkcióját alkotmányos mérceként (és nem érvénytelenítő mérceként) határozom meg.

³⁹¹ Az alkotmánybíráskodásban a kettő keveredhet például egy jogszabály közjogi érvénytelenségének (formai alkotmányellenességének) vizsgálatánál, amikor a jogszabály elfogadásának vizsgálata tényállás vizsgálatát jelenti.

³⁹² New York 1989, beiktatva: 1991. évi LXIV. törvény.

³⁹³ BH 1995. 61.

3.5. A magyar jogforrási hierarchia és a nemzetközi jog

Az elsőbbséggel kapcsolatos kérdések áttekintése után, a következőkben amellet érvelek, hogy *a nemzetközi joggal összefüggésben* a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyről (jogforrási rang) beszélni semmitmondó, sőt megtévesztő lehet. A nemzetközi jog magyar jogrendszerben elfoglalt helyét nem elsősorban a hierarchia, a hierarchikus hely, vagy a rang fogalmával lehet megragadni, hanem a nemzetközi jogi normák lehetséges joghatásainak feltérképezésével. A „jogforrási hierarchia”, a „jogforrási rang” kifejezések ebben az összefüggésben a jogbeszédet megkönnyítő (vagy egyszerűsítő) segédfogalmakként használhatóak, de érdemi tartalmak aligha közvetíthetők velük.

3.5.1. Fogalmi problémák

A jogforrási hierarchiát a magyar jogban is az határozza meg, hogy egy jogi normatípushoz tartozó norma ellentétben lehet-e egy másik jogi normatípushoz tartozó normával. Az a normatípus, amely nem lehet ellentétes egy másikkal, alacsonyabb „rangot” foglal el a jogforrási hierarchiában.³⁹⁴ Ebből kiindulva, a felfogásomban a jogforrási hierarchia fogalma a normakonfliktus és az elsőbbség fogalmán alapszik. *A jogforrási hierarchia egy jogrendszerben a különböző típusú jogszabályok (jogforrás-típusok) közötti elsőbbségi viszonyok rendszerszerű foglalata.*³⁹⁵ Nem vitatván azt, hogy a magyar jogszabály-típusok hierarchikusan elrendezhetők, ebbe a nemzetközi jog a mai alkotmányi szabályozás alapján nem illeszthető be.³⁹⁶ Erre a főbb érveim a következők.

A magyar jogrendszerben a nemzetközi jogi normákkal kapcsolatos elsőbbségi viszonyok ellentmondásosak, szerteágazóak, és nem foglalhatóak valamiféle hierarchikus rendszerbe. Ezen elsőbbségi viszonyok számos tényezőtől függnnek: milyen nemzetközi jogi normatípusról van szó (pl. szokásjog vagy nemzetközi szerződés), milyen típusú elsőbbségről beszélünk, milyen normacsoportba tartozó normák ütköznek (vö. a rombuszmodell egyes vonatkozásait), stb. Így a nemzetközi jog jogforrási rangjára vonatkozó általános megállapítások semmitmondóak lesznek, mert számos feltétel vagy kivétel szegezhető szembe velük.

A nemzetközi szokásjognak nincs magyar jogforrási alakja, mert nem tudjuk, hogy a generális transzformáció mivé alakítja át a nemzetközi jogi normák e csoportját. Így

³⁹⁴ Vö. Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 23. cikk (4) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés, 41. cikk (4) bekezdés.

³⁹⁵ Ettől eltérő álláspont is van, mely a hierarchia fogalmát nem közvetlenül az elsőbbséghez köti, hanem absztrakt alá-fölérendeltséghez, l. BODNÁR (1987) 124-128. Igaz, az alá-fölérendeltség tipikusan elvezet az érvénytelenítő elsőbbség fogalmához. A jogforrási hierarchia *az érvénytelenítő elsőbbségi viszonyok* rendszerét tükrözi egyes normatípusok között, pl. LAMM – BRAGYOVA (1994) 907.

³⁹⁶ Sok más szerzővel szemben, *Flachbart* is tagadta, hogy a nemzetközi jogi normák elhelyezhetők lennének egy állam jogforrási hierarchiájában, FLACHBART (1954) 29. [Egy nemzetközi jogi norma ugyanis nem helyezhető el az érvénytelenítő elsőbbségi viszonyok rendszerében, l. még BODNÁR (2010) 214].

kérdéses, *miképpen lehet a magyar jogforrási hierarchiában elhelyezni a nemzetközi szokásjogot, ha az nem magyar jogforrás*. Ez csak úgy oldható fel, ha a nemzetközi szokásjog, mint jogforrás, nem csak a nemzetközi jogban jogforrás, hanem egyben (ugyanilyen elnevezéssel) magyar jogforrásnak is minősül. Azonban az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése alapján kizárható, hogy a nemzetközi szokásjog magyar jogforrás lenne, tehát nem illeszthető egy magyar jogforrási hierarchiába.

A magyar jogban a nemzetközi szerződés a beiktatással vagy törvény, vagy kormányrendelet jogforrási formát kap (és tartalmilag megkettőződik). A dualista rendszer folytán, *a nemzetközi szerződés önmagában nemzetközi jogforrás*, és nem magyar jogforrás. Nemzetközi szerződés normatartalma a magyar jogforrási hierarchiában (egy sajátos tartalmú) törvényben vagy kormányrendeletben jelenik meg. Így problémás egy olyan kijelentés, hogy például a nemzetközi szerződés „felette áll” a törvénynek, mert nehéz a magyar dualista rendszerben hierarchiába rendezni egy nemzetközi és egy magyar jogforrást. Azonban, a nemzetközi szerződésnek (mint nemzetközi jogforrásnak) lehetnek joghatásai egy magyar törvényhez való viszonyában a magyar jogrendszerben, például éppen az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése folytán. Egy nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló, beiktató törvény természetesen beilleszthető a magyar jogforrási hierarchiába, de ez csak tartalmában nemzetközi jogi eredetű, és emiatt nincs kivételezett jogforrási rangja. Tehát az a kijelentés, hogy egy nemzetközi szerződésnek „magasabb rangja” van a belső jogszabályokhoz képest, nem tartható, mert nem lehet benne a magyar jogforrási hierarchiában (de joghatást kifejthet a magyar jogrendszerben). E szerződést beiktató törvénynek, pedig nincs magasabb rangja, mint bármely más törvénynek.

E problémák lehetséges feloldása függővé tehető a „magyar jogforrási hierarchia” fogalmától. A nézetek változatosak.³⁹⁷ (i) A magyar jogforrási hierarchiában csak a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabály helyezhető el, és nem a nemzetközi szerződés, mert ez nem magyar jogforrás.³⁹⁸ (ii) A magyar jogforrási hierarchia nem csak a magyar jogforrások hierarchiáját jelenti, hanem a nemzetközi (és uniós) jogforrásokét is.³⁹⁹ (iii) A magyar jogforrási hierarchia fogalmát fel lehet úgy fogni szűken, mely az érvénytelenítő elsőbbség fogalmán épül fel, és nem általában az elsőbbség fogalmán.⁴⁰⁰ (iv) A magyar *jogforrási hierarchia* nem ugyanaz, mint a magyar *jogszabályi hierarchia*,

³⁹⁷ Van törekvés a „jogforrási hierarchia” fogalmától megszabadulni és pl. kevésbé meghatározott „rangviszonyokról” beszélni, l. KENDE *et al.* (2014) 232-238.; ez azonban a problémákat nem tünteti el.

³⁹⁸ Körülbelül ennek megfelelő álláspontot foglal el KISS (2012) 143.

³⁹⁹ Körülbelül ezt az álláspontot foglalja el pl. PETRÉTEI (2013a) 156; CSUHÁNY (2005) 244; Kommentár (2009) 375. és 378. Az utóbbi szerzője kifejezetten lemond arról, hogy a ki nem hirdetett (de pl. közzétett) nemzetközi szerződések jogforrási helyével foglalkozzon, de az íratlan nemzetközi *ius cogens* szabályt, mint nemzetközi jogforrást elhelyezi a magyar jogforrási hierarchiában.

⁴⁰⁰ JAKAB (2007) 108. Ezzel a nemzetközi szerződés, mint nemzetközi jogforrás kizárható a jogforrási hierarchiából, megtagadván tőle az érvénytelenítő elsőbbséget. (Ez nem érinti a nemzetközi szerződés értelmezési elsőbbségének elismerését, mely így közömbös a jogforrási rang meghatározásánál).

így a jogforrási hierarchiában nem csak (magyar) jogszabályok szerepelhetnek az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésében foglaltak szerint.⁴⁰¹

Itt nem érdemes elméleti vitába bocsátkozni ezekről a kérdésekről. Azért hoztam fel őket, mert e fogalmi problémák éppen azt mutatják, hogy a nemzetközi jog helyzetét a magyar jogrendszerben elsősorban konkrét joghatásai jellemzik, és nem a statikus, absztrakt jogforrási rangja vagy hierarchikus helye – ami vagy nincs, vagy ha van is, általánosságban nem írható le. Ezért a „jogforrási hierarchia”, a „jogforrási rang” fogalmainak én nem szánok szerepet annak leírásában, hogy a nemzetközi jog miképpen érvényesül a magyar jogban.⁴⁰² E tétel ellenére - egyfajta előkérdésként -, nem kerülhetem meg azt, hogy a joggyakorlat milyen (általános) megállapításokat tett a nemzetközi jog helyzetéről, és e megállapítások mögött milyen megfontolások húzódnak meg.

3.5.2. A nemzetközi jog a magyar jogrendszerben

A nemzetközi jog helye a magyar jogrendszerben a belső jogszabályokhoz képest, három tétellel írható körbe az Alkotmánybíróság határozatai nyomán. (Fenntartom azonban korábbi állításomat, hogy ezek a megállapítások még önmagukban nem sokat mondanak).

a) A Magyarországra kötelező nemzetközi jogi szabályok az alkotmányalatti belső jogszabályok felett állnak, és azokkal szemben valamilyen elsőbbséggel rendelkeznek.

b) A nemzetközi *ius cogens* normák elvileg érvényesülhetnek az Alaptörvény ellenében is (korábban, az Alkotmánnyal összefüggésben megállapított elsőbbség).⁴⁰³

c) A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai, amelyeket az Alaptörvény általánosan transzformál a belső jogba,⁴⁰⁴ nem érvényesülhetnek az Alaptörvénnyel szemben, azzal nem állnak azonos szinten;⁴⁰⁵ ugyanez vonatkozik a nemzetközi szerződéses szabályokra (vagy tágabban a nemzetközi jog nem általánosan elismert szabályaira) melyet külön

⁴⁰¹ Pl. PETRÉTEI (2013a) 116.

⁴⁰² Hasonló törekvés megmutatkozott Bodnár Lászlónál, aki a prioritás (kb. alkalmazási elsőbbség) fogalmára helyezvén a hangsúlyt, ugyancsak igyekezett szabadulni a jogforrási hierarchia – e tekintetben - alkalmatlan és merev fogalmától, BODNÁR (1987) 127.

⁴⁰³ 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI.3. pont; 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, V.2. pont. Az utóbbi határozat a „nemzetközi jog eltérő tartalmú, kifejezett kogens szabály”-áról beszél, ami aggályos. A nemzetközi *ius cogens*, ugyanis alapvetően szokásjogi jellegű révén (szerződésektől független, általánosan elismert norma), nem kifejezett, legfeljebb másodlagosan, nemzetközi szerződésekben vagy nemzetközi bírósági határozatokban is megmutatkozhat. Az 53/1993. AB határozat elemzése kapcsán Lamm és Bragyova kifogásolja azt, hogy az Alkotmánybíróság egyfajta nemzetközi természetjogot tételezve a nemzetközi *ius cogens* érvényesülését alkotmányi szabályokkal szemben is megengedi, LAMM-BRAGYOVA (1994) 907-8.

⁴⁰⁴ 7/2005. (III.31.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005, 83, II.2. pont.

⁴⁰⁵ 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, II/6. pont.

jogszabályok transzformálnak a belső jogba, és hasonlóan nem érvényesülhetnek az Alaptörvény ellenében.

Ez, a némileg leegyszerűsített megközelítés, az 53/1993. AB határozat alapján alakult ki, és körülbelül húsz évig tartotta magát. Változást, amit jelenleg igen nehéz még értékelni, a 61/2011. AB határozat hozott, mely a nemzetközi *ius cogens* szabályai mellett más nemzetközi jogi normákat is alkotmányi szinten értelmezett.⁴⁰⁶ E határozatban az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságával foglalkozott, és a felülvizsgálat lehetséges mércéit is kutatta. Ez gyorsan felszínre hozta azt a kérdést, hogy a nemzetközi jog vagy annak bizonyos szabályai képezhetnek-e ilyen mércét, azaz a nemzetközi jog milyen mértékben érvényesül alkotmányi szinten. A többségi vélemény a nemzetközi jog néhány normacsoportját elkülönítette, melyek elvileg az alkotmánymódosítások mércéjévé válhatnak. A 61/2011. AB határozat alapján a nemzetközi jog alkotmányos keretekben való érvényesülése öt alapvető megállapításban összegezhető, (mely megállapítások összegegyeztetése külön értelmezést igényel):⁴⁰⁷

- o A nemzetközi *ius cogens* és a nemzetközi szerződésekben vállalt magyar kötelezettségek alapját képezik annak, hogy az Alkotmány egyes megváltoztathatatlan részei megváltoztathatatlan jellegűek (V.2.2. pont 5. bekezdés).
- o A nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvekkel összhangban kell lenni egy állam alkotmányos rendszerének (ugyanott).
- o Az állam összes nemzetközi jogi kötelezettségével összhangban kell lennie a belső jognak (külön nincs szó az alkotmányi normákról – ugyanott).
- o A nemzetközi *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei mércéje az alkotmánymódosításnak és általában az alkotmánynak (V.2.2. pont 6. bekezdés).
- o A nemzetközi emberi jogokat védő egyezmények – elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezménye – által előírt jogvédelem szintje köti az Alkotmánybíróságot az alkotmányos alapjogok értelmezésekor (ugyanott).

Ez az öt megállapítás többértű bizonytalanságot hordoz. (i) A határozat V.2. pontja erősen értelmezésre szorul, így ez az öt megállapítás már értelmezés eredménye. (ii) Az öt megállapítás egymást részben átfedheti a terminológia bizonytalansága miatt (pl. a nemzetközi szerződésekben foglalt alapelvek mibenléte). (iii) Kétséges lehet, hogy ezekből a megállapításokból milyen következtetések vonhatók le a nemzetközi jog érvényesülésére nézve, bár az látható, hogy a határozat a nemzetközi jogi szabályok szélesebb körét tekinti alkotmányi szintűnek, mint a korábbi gyakorlat. (iv) Kérdéses, hogy az Alaptörvény rendszerében mennyiben tarthatóak e megállapítások. (v) Az Alkotmánybíróság szerint ezen normacsoportok egyike sem rendelkezik érvénytelenítő elsőbbséggel alkotmányi

⁴⁰⁶ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányos normák felülvizsgálata) ABH 2011, 290.

⁴⁰⁷ Értelmezésemben a 61/2011. AB határozat V.2.2. pont 4. bekezdésében tett megállapítás inkább visszautalás az indítványra, míg az 5. és 6. bekezdés már a testület saját megállapításait tartalmazza.

normákkal szemben, függetlenül jogforrási rangjuktól. Ennek nagyrészt abban áll az oka, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatára.⁴⁰⁸

Az alkotmánymódosítás felülvizsgálhatóságával foglalkozó következő, 12/2013. AB határozat új megállapításokat e tekintetben nem hozott. A testület, miután visszautalt a 61/2011. határozatra, mindössze azt erősítette meg, hogy az alkotmányozásnak vannak tartalmi korlátai, melyek korlátok többek között a nemzetközi jog bizonyos szabályaiból fakadnak, utalván egyben az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére.⁴⁰⁹

A nemzetközi jog és az alkotmányi szabályok viszonyára vonatkozó viták dogmatikai értelemben egy alapproblémára vezethetők vissza, nevezetesen miképpen értelmezzük és alkalmazzuk az egyes alkotmányi szabályok mögött álló *pacta sunt servanda* elvet. Az elv értelmezése nagyban meghatározza a nemzetközi jog helyét más jogszabályokkal (így az alkotmányi szabályokkal való) viszonyában. A probléma hátterének megvilágításához egy rövid pillantást kell vetni ezen elv alkotmányi szerepére a nemzetközi jog vonatkozásában.

3.5.3. A *pacta sunt servanda* elv szerepe alkotmányi szinten

Korábban már utaltam rá, hogy az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdése mögött a *pacta sunt servanda* elve áll: Magyarország betartja a rá nézve kötelező nemzetközi jogi szabályokat. Az Alkotmánybíróság ezt az elvet általában is alkalmazandónak látja a nemzetközi viszonyok területén,⁴¹⁰ de az Alkotmány 7. § (1) bekezdéséből is levezette, és elemezte,⁴¹¹ mely levezetés áttehető az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére is. Ugyanakkor a *pacta sunt servanda* elv szintén levezethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből [korábban Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből]. Az Alkotmánybíróság szerint, a jogállamiság alkotmányi elve nem csak a jogalanyok belső jognak való alávetettségét jelenti, hanem a magyar állam által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeknek való megfelelést is. A nemzetközi kötelezettségvállalások végrehajtása, tehát nem csak a nemzetközi jogi klauzulából fakad, hanem a jogállamiság-klauzulából is.⁴¹²

Azonban alapvető nehézség, hogy milyen alkotmányos szerep tulajdonítható a *pacta sunt servanda* elvnek. A dilemma a következő. Az elv egy levezetett alkotmányi szintű szabály,

⁴⁰⁸ A többségi vélemény helyenként homályos megfogalmazásai mellett, a testületen belüli vélhető vitákat jelzik a kisebbségi vélemények is, melyek közül több, a többségi véleménytől eltérően értékelte a nemzetközi jog szerepét.

⁴⁰⁹ 12/2013. (V. 24.) AB határozat (negyedik Alaptörvény-módosítás) ABH 2013, 542, [46] és [48].

⁴¹⁰ 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41., III/2.1. pont; 72/2002. (XII. 19.) AB határozat (termőföld - népszavazás) ABH 2002 433, III/2.1. pont.

⁴¹¹ 32/1991.(VI.6.) AB határozat (lakáscélú kölcsönök kamata) ABH 1991, 146, V/1.2. pont; 40/2004. (X. 27.) AB határozat (népszavazás – kedvezményes honosítás), ABH 2004, 512, I/2.d. pont.

⁴¹² 7/2005. (III.31.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005, 83, II/2. pont, hasonlóan 6/2014. (II. 26.) AB határozat (98%-os különadó) ABH 2014. 124., [31.] pont.

és kétségtelenül az Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdéseinek alapvető indokát képezi. A kérdés, hogy alkotmányi szintű szabályként az általa védett, Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogi normák érvényesülését is alkotmányi szinten biztosítja-e. Az elv értelmezésétől függ, hogy a nemzetközi jog más alkotmányi szabályokkal szemben is érvényesülhet a magyar jogrendszeren belül, vagy más alkotmányi szabállyal azonos szinten, vagy csak alkotmány alatti normacsoportként érvényesülhetnek.

Amennyiben feltételeznénk, hogy a Q) cikk (2) bekezdésében foglalt „magyar jog” fogalma kiterjed az alkotmányi szabályokra is, és a Q) cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés (és vele együtt a *pacta sunt servanda* elve) érvényesülne is más alkotmányi szabályokkal szemben, akkor elvileg az *összes nemzetközi jogi kötelezettség* (így az összes nemzetközi szerződés, melynek Magyarország részese) érvényesülhetne más alkotmányi szabályokkal szemben. Az Alkotmánybíróság a releváns határozataiban láthatóan és érthetően nem fűzött ilyen következményt a *pacta sunt servanda* elvhez. Ez ugyanis azt jelentené, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségei összességében alkotmányi szintű szabályokká válnának, és az alkotmánynak lenne egy „nemzetközi jogi fejezete”, mely a Q) cikk (2) bekezdésén keresztül csatornázódna be az alkotmányi szabályok közé.⁴¹³

Így a kérdés az, hogy miképpen lehet differenciálni, korlátozni az elv érvényesülését alkotmányi szinten? Erre jelenleg nincs általános válasz az Alkotmánybíróság részéről. A probléma ugyanis az alkotmányi szabályozás alapjait érinti. Alapvető kérdés, hogy az alkotmányi szabályok között van-e hierarchia, és ha van, akkor ez milyen mértékű. Mi alapján érvényesülhet egy alkotmányi szabály egy másikkal szemben: a védett alkotmányos értékek alapján vagy pusztán logikai alapon (pl. *lex specialis* elv)? E kérdésekre a válaszokat tudni kellene ahhoz, hogy el lehessen dönteni, vajon az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése, és a mögötte álló *pacta sunt servanda* elve (valamint az elv által védett nemzetközi jogi kötelezettségek), érvényesülhetnek-e más alkotmányi szabályokkal vagy uniós jogi normákkal szemben; ha igen, mely szabályokkal szemben, és milyen feltételekkel.⁴¹⁴

A 61/2011. AB határozat V. pontjában, (valamint a 12/2013. AB határozat [46] és [48] pontjában) az alkotmánybírósági többség korlátozta a *pacta sunt servanda* elv alkalmazását, és a nemzetközi jogszabályokat differenciálta, kiemelve néhány nemzetközi jogi normacsoportot, mely alkotmányos szinten is érvényesülhet a magyar jogrendszerben. A határozatból azonban nem világosak a differenciálás elvei, és a fenti öt megállapítást nem támogatja egy átfogó, koherens érvelés. Vannak kisebbségi vélemények, melyek a

⁴¹³ Stumpf I. alkotmánybíró terminológiája, 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányi normák felülvizsgálata) ABH 2011, 290, Stumpf-Paczolay (párhuzamos indokolás) 3. pont 7.) bekezdés.

⁴¹⁴ Nem szabad elfeledni, hogy az Alaptörvény E) cikkéből, mely az uniós jogszabályok mögött álló alkotmányi rendelkezés, ugyancsak levezethető a *pacta sunt servanda* elvének érvényesítendősege, legalább az Unió elsődleges jogi szabályai tekintetében.

differenciálás szükségességét szem előtt tartva, az alkotmányi szinten érvényesítendő nemzetközi jogi szabályok más körét emelik ki.⁴¹⁵ Ugyanakkor, vannak kisebbségi vélemények, amelyek a korábbi alkotmánybíróági határozatokkal is szembenállva tagadják, hogy bármilyen nemzetközi jogi szabály érvényesülhetne alkotmányi szabályokkal szemben vagy egyáltalán az alkotmányi szabályok szintjén.⁴¹⁶

3.5.4. A nemzetközi jog és az uniós jog viszonya a magyar jogrendszerben

A nemzetközi jog és a belső jogszabályok egymáshoz való viszonya mellett, van egy másik fontos terület, melyet nem lehet megkerülni: ez a nemzetközi jog és az uniós jog egymáshoz való viszonya a magyar jogrendszerben. Alkotmánybíróági joggyakorlat és megnyilatkozások hiányában ez eddig feltérképezetlen terület, noha a normakapcsolatok fontos típusáról van szó.

Mivel az Alkotmánybíróság hatáskör hiányára hivatkozva igyekszik kizorítani az uniós jogot az alkotmányossági kérdések köréből (5.5.7. pont), így nehéz olyan alkotmánybíróági eljárást találni, ahol egy nemzetközi jogi norma és egy uniós jogi norma esetleges konfliktusa elvben érdemi és közvetlen alkotmányossági vizsgálat tárgya lehetne. Értelmezési támpontként való használatuk során, közvetetten és mellékesen felmerülhet a konfliktusuk, (például alapjogi jogértelmezés során). Az Alkotmánybíróság (vagy a rendes bíróságok) azonban aligha állítják élére ilyen esetekben a normakonfliktus kérdését, így a két normacsoport viszonyára nézve ekkor sem lehet lényeges következtetéseket levonni. A nehézséget az adja, hogy az uniós jognak (a tagállami jogokkal szemben élvezett, és az Európai Unió Bírósága által sokszor artikulált elsőbbsége folytán) a magyar jogrendszerben is érvényesülnie kell az alkotmányalatti jogszabályokkal szemben, (hasonlóan a nemzetközi joghoz).⁴¹⁷ Ez bizonytalanná teszi az uniós jog és a nemzetközi jog egymáshoz való viszonyát, különösen egy feltételezett normakonfliktus esetén.

Joggyakorlat híján találgatásokba nem érdemes belemenni, ugyanakkor az Európai Unió Bíróságától kaphatunk némi kapaszkodót. A luxemburgi testület ugyanis már kialakította álláspontját az uniós jog és az Unióra nézve kötelező nemzetközi jogi szabályok

⁴¹⁵ Pl. a kiemelkedően fontos, politikai vagy jogi okokból felmondhatatlan nemzetközi kötelezettségek esetében a *pacta sunt servanda* szabálynak érvényesülnie kell más alkotmányi normákkal szemben 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányos normák felülvizsgálata) ABH 2011, 290, Kovács P. -Bihari M. (párhuzamos indokolás) 3. bekezdés.

⁴¹⁶ Pl. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányos normák felülvizsgálata) ABH 2011, 290, Stumpf-Paczolay (párhuzamos indokolás) 3. pont; 12/2013. (V. 24.) AB határozat (negyedik Alaptörvény-módosítás) ABH 2013, 542; [54] és [55] Juhász I. (párhuzamos ind.), [68] Pokol B. (párhuzamos ind.).

⁴¹⁷ Az alkotmányi szabályokhoz való viszonya már kérdéses lehet. Az Alkotmánybíróság jelenlegi érvényes gyakorlata közvetetten arra utal, hogy uniós jogi norma alkotmányi szabállyal szemben nem érvényesülhet, ami szemben áll az Európai Unió Bíróságának doktrínájával.

viszonyára, természetesen uniós szinten. A bíróság eddigi joggyakorlata alapján, hat alapvető tétel fogalmazható meg a kérdéskörben.⁴¹⁸

(1) Az *Unió által kötött, illetve az Unióra nézve kötelező nemzetközi szerződések az uniós jogrend részét képezik*, kötelezik az uniós szerveket és a tagállamokat.⁴¹⁹ Másodlagos uniós jogszabályok nem érvényesülhetnek velük szemben.⁴²⁰ E nemzetközi szerződések nem érvényesülhetnek viszont az alapító szerződésekkel (elsődleges uniós jogszabályokkal) szemben.

(2) A *nemzetközi szokásjog* (akár megjelenik nemzetközi szerződéses rendelkezésekben, akár nem), kötelezi az Uniót, az uniós jog részét képezi, és a másodlagos aktusoknak igazolni kell hozzájuk.⁴²¹ Ugyanakkor nem teljesen tisztázott normakonfliktus esetén a nemzetközi szokásjog viszonya az alapító szerződésekkel, mint elsődleges uniós jogszabályokkal szemben.

(3) A *nemzetközi jog néhány általános szabálya*, melyek az uniós jogrend alapjaihoz tartozó elveket tartalmazzák, az uniós jog alapvető elveinek keretében érvényesülhetnek a Bíróság gyakorlata alapján az elsődleges jogforrásokkal, tehát az alapító szerződésekkel azonos szinten (pl. alapjogok). Ezen szabályokkal – melyek részben megtöltik tartalommal ezeket az elveket – nem állhatnak szemben a másodlagos, származtatott uniós jogi aktusok.

(4) Az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdéséből egyenesen következik, hogy az uniós másodlagos jogalkotás korlátját képezik az uniós jogrend részét képező nemzetközi szerződések, és a velük való ellentét a másodlagos uniós jogi aktus érvénytelenségéhez vezethet (érvénytelenítési elsőbbség). A luxemburgi joggyakorlat alapján azonban úgy néz ki, hogy egy nemzetközi szerződésre uniós jogszabály érvénytelenségét akkor lehet alapozni, ha a nemzetközi szerződéses rendelkezés közvetlenül hatályos, azaz a jogi tartalma feltétel nélküli és kellően pontos.⁴²² A közvetlen hatály nem feltétel, amennyiben a szerződés nem a kölcsönös előnyök és viszonyosság elvén épül fel.⁴²³

⁴¹⁸ Egy kitűnő, átfogó áttekintésre l. UERPMANN-WITZACK (2009) 177-214.

⁴¹⁹ Egyes esetekben a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések is az uniós jogrend részévé válhatnak, és kötelezhetik az Uniót is (pl. az ún. átvett hatáskörbe tartozó nemzetközi szerződések). Az Unió által kötött nemzetközi szerződések nemcsak az Unió intézményeire és egyéb szerveire, hanem a tagállamokra is kötelezőek az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése alapján, C-61/94 Bizottság v Németország (Nemzetközi Tejtermék Megállapodás) [1996] EBHT I-0398, 15–16. pont, hasonlóan T-115/94 Opel Austria GmbH v Tanács [1997] EBHT II-0039, 101. pont.

⁴²⁰ 96/71 R. & V. Haegeman v Bizottság [1972] EBHT 1005, 5. pont; C-311/04 Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht [2006] EBHT I-0609, 25. pont. A másodlagos uniós jogszabályok az Unió jogalkotó szervei által elfogadott uniós jogszabályok (pl. rendelet, irányelv, határozat).

⁴²¹ C-162/96 A. Racke GmbH & Co. v Hauptzollamt Mainz [1998] EBHT I-3655, 45-46. pont; C-405/92 Mondiet [1993] EBHT I-6133, 13-15. pont.

⁴²² C-120/06 P. és C-121/06 P. FIAMM, FIAMM Technologies és mások v Tanács és Bizottság [2008] EBHT I-6513. A Bíróság ezt a megállapítását azóta megerősítette, C-366/10 Air Transport Association of America (ATAA) és társai v Secretary of State for Energy and Climate Change [2011] EBHT I-13755, 53-55. pont.

⁴²³ C-377/98 Hollandia v Parlament és Tanács (Biotechnológiai találmányok) [2001] EBHT I-7079, 54. pont.

(5) A nemzetközi szokásjognak azonban *csak korlátozott érvénytelenítő elsőbbsége van* a másodlagos uniós jogszabályokkal szemben. Az Európai Unió Bírósága szerint, mivel a szokásjogi szabályok tartalma meglehetősen bizonytalan, az ennek alapján elvégzendő felülvizsgálat csak arra szorítkozhat, hogy a vizsgált uniós aktus elfogadása során az Unió intézményei rendelkeztek-e hatáskörrel a kérdés szabályozására, különösképpen arra tekintettel, hogy nem követtek-e el *nyilvánvaló mérlegelési hibát* a szokásjogi szabályok alkalmazási feltételeivel kapcsolatban. Ez természetesen az érvényességi felülvizsgálat körének erős korlátját jelenti.⁴²⁴ (Azonban a Bíróság joggyakorlatából nem világos, hogy ez a szűkítés akkor is érvényesül-e, ha a nemzetközi szokásjogi szabály kellően pontos és világos tartalmú a nemzetközi gyakorlatban).

(6) A nemzetközi szervezetek határozatai az uniós jogrendben nem érvényesülhetnek az uniós elsődleges jogszabályokban meghatározott alapvető jogokkal szemben. Erre utal, hogy az Európai Unió Bírósága megsemmisített az ENSZ BT kötelező határozatait végrehajtó (másodlagos) uniós jogi aktusokat, védekezéshez való jog és részben a tulajdonhoz való jog sérelme miatt.⁴²⁵

Ezekből a tételekből bizonyos következtetések levonhatók a nemzetközi szerződések és az uniós jog viszonyára a magyar jogrendszerben. (i) Egyrészt, az uniós jogrend részét képező (pl. az Unió által kötött) nemzetközi szerződések, vagy azoknak legalábbis egy része, a magyar belső jogban az Alaptörvény Q) cikke alá eső nemzetközi szerződésnek számít.⁴²⁶ E szerződések érvényesülnek a másodlagos uniós jogszabályokkal (és a belső alkotmányalatti jogszabályokkal) szemben is. Ez azonban a magyar jogrendszeren belül *nem érvénytelenítő, hanem legfeljebb alkalmazási és értelmezési elsőbbség*, mert másodlagos uniós jogszabályt csak az Európai Unió Bírósága nyilváníthat érvénytelenné (pl. előzetes döntéshozatali eljárás után, az EUMSZ 267. cikke értelmében). (ii) Másrészt, az általános nemzetközi szokásjognak a magyar jogban hasonló helyzete van az uniós másodlagos jogszabályokhoz való viszonyában, mint az uniós jogrend részét képező nemzetközi szerződéseknek. (iii) Harmadrészt, a Magyarországra nézve kötelező, de az uniós jogrendhez nem tartozó nemzetközi szerződések és az uniós elsődleges jog (alapító szerződések), valamint másodlagos jogszabályok viszonya nem tisztázott. Esetleges normakonfliktus esetén, a nemzetközi jog és az uniós jog mögött két alaptörvényi rendelkezés feszül egymásnak, nevezetesen az E) cikk és a Q) cikk. Egy ilyen normakonfliktus léte az uniós jog oldaláról az uniós kötelezettségek megszegését jelentheti (ti. az uniós joggal szembenálló nemzetközi szerződés hatályban tartása). Az Alaptörvény Q) cikke alapján, viszont alkotmányellenes helyzet adódik, ha egy nemzetközi szerződéssel

⁴²⁴ C-366/10 Air Transport Association of America (ATAA) és társai v Secretary of State for Energy and Climate Change [2011] EBHT I-13755, 108-110. pont.

⁴²⁵ Pl. C-402/05 P. és C-415/05 P. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation v Tanács [2008] EBHT I-6351, 326. pont; C-399/06 P. és C-403/06 P. Faraj Hassan és Chafiq Ayadi v Tanács és Bizottság [2009] EBHT I-11393, 90. és 94. pont.

⁴²⁶ 32/2008. (III. 12.) AB határozat (EUN-megállapodás) ABH 2008, 334.

nincs összhangban a magyar jog.⁴²⁷ Minderre tekintettel, aligha mondható több, mint az, hogy az ilyen normakonfliktust a jogalkotónak kell feloldania.

3.5.5. Miért nincs gyakorlati jelentősége a jogforrási rangnak?

A fentiek mutatják, hogy a nemzetközi jog jogforrási rangjának meghatározása igen bizonytalan, fogalmi ellentmondásokat hordoz és az alkotmányi szabályozás alapvető, részben megválaszolatlan kérdéseit veti fel. Ráadásul, a jogforrási hierarchiában elfoglalt hely önmagában keveset mond arról, hogy a nemzetközi jogi szabályoknak milyen konkrét joghatásai lehetnek a magyar jogrendszeren belül. Ezek, részben a dualista rendszer nehézségéből fakadó problémák mutatják, hogy a nemzetközi jog magyar jogrendszerben elfoglalt helyét nem a hierarchia fogalmával lehet megragadni, hanem a nemzetközi jog lehetséges joghatásainak feltérképezésével. Egy *nemzetközi jogi norma alkalmazása során nem az a kérdés, hogy hol áll a jogforrási hierarchiában a magyar jogrendszeren belül, vagy egyáltalán nemzetközi jogforrásként állhat-e valahol, hanem az, hogy milyen joghatásokat képes kifejteni.*

Ezt a következtetést jól példázzák a nemzetközi *ius cogens* érvényesülési lehetőségei. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata arra mutat rá, hogy alkotmányi szabály nem érvényesülhet nemzetközi *ius cogens* körébe eső nemzetközi jogi szabállyal szemben.⁴²⁸ Ez utóbbi érvényesül az alkotmányi szabályokkal szemben is, és így hagyományos értelemben a jogforrási hierarchiában az alkotmányi szabályok mellett (esetleg felette) áll.⁴²⁹ Bármilyen nagy jelentőségű megállapításnak tűnik is ez, a konkrét joghatásokat nézve jelentősége legfeljebb elvi marad.

A joghatások oldala felől nézve, a nemzetközi *ius cogens* szabályoknak az alkotmányi szabályokkal szembeni érvényesülési lehetősége a gyakorlatban szinte semmi. Amennyiben nincs feltételezett konfliktus a nemzetközi *ius cogens* és alkotmányi szabály között akkor a feltételezett jogforrási hierarchiában megmutatkozó eltérő rangjuknak lényegében nincs jelentősége. Normakonfliktust feltételezván, a nemzetközi *ius cogens* szabálynak alkotmányi szabállyal szemben *érvénytelenítő elsőbbsége* nem lehet, mert az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az alkotmánymódosítások tartalmi

⁴²⁷ Az Alkotmánybíróság doktrínája alapján az uniós jog a magyar belső jog része, pl. 72/2006. (XII. 15.) AB határozat (egészségügyi közalkalmazottak jogállása) ABH 2006, 819, III.11. pont; 32/2008. (III. 12.) AB határozat (EUN-megállapodás) ABH 2008, 334, V.2.4. pont; 143/2010. (VII.14.) AB határozat (Lisszaboni Szerződés) ABH, 2010, 698, IV/1. pont.

⁴²⁸ 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, V.2. pont vagy 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI.3. pont; hasonlóan 16/2014. (V. 26.) AB határozat (büntetés végrehajthatóságának elévülése) ABH 2014 360, [34] pont.

⁴²⁹ A metafora arra utal, hogy amennyiben alkalmazási elsőbbsége lehet alkotmányi szabállyal szemben, akkor „felette áll”, amennyiben alkotmányi szabály alól kivételeket képez, akkor „mellette” áll {pl. 16/2014. (V. 26.) AB határozat (büntetés végrehajthatóságának elévülése) ABH 2014 360, [34] pont.}

felülvizsgálatára.⁴³⁰ *Alkalmazási elsőbbsége* csak elvileg lehet, mert nehezen képzelhető el olyan joghelyzet, ahol egy alkalmazandó alkotmányi szabály alkalmazását megakadályozza a vele kifejezett konfliktusban álló nemzetközi *ius cogens* szabály.⁴³¹ *Értelmezési elsőbbség* akkor merülhet fel, amennyiben egy feltételezett, a nemzetközi *ius cogens* és egy alkotmányi jogszabály konfliktusa esetén, egy alkotmány alatti belső jogszabályt nem alkotmánykonform módon, hanem „*ius cogens*-konform” módon kellene értelmezni, ami szintén nem egy hétköznapi helyzet.

A gyakorlat felől nézve, a két normatípus közötti ilyen, elsőbbségi konfliktusok manifesztálódása nagyjából kizárt, aminek legalább négy oka van. (i) A magyar jogalkalmazó szerveknek aligha terjed ki a figyelmük arra, hogy mely nemzetközi jogi szabályokat minősítette a Nemzetközi Bíróság a nemzetközi *ius cogens* körébe tartozónak. Így a döntéshozatal során a konfliktus meg sem fogalmazódhat. (ii) Amennyiben a magyar jogalkalmazó pontosan ismerné a Nemzetközi Bíróság által elismert nemzetközi *ius cogens* szabályokat, ezek meglehetősen kicsiny körét, valamint tartalmukat tekintve, az Alaptörvény rendelkezéseivel nehezen képzelhető el ellentét. (iii) Amennyiben ilyen ellentét fel is merülne, általános tartalmú szabályokról lévén szó, értelmezés útján nem lenne nagy teljesítmény a tartalmukat összesímitani. (iv) Amennyiben értelmezés útján sem lehetne őket összeegyeztetni, kifejezett normakonfliktust aligha állapítana meg egy jogalkalmazó szerv: pusztán mindkettőt „figyelembe véve” hozná meg döntését. Mindez mutatja, hogy a nemzetközi *ius cogens* megállapított „jogforrási rangjának” lényegében nincs következménye.

Így a normakapcsolatok és az elsőbbség vonatkozásában megtett szükséges distinkciók, és a jogforrási hierarchia fogalmi problémáinak körvonalazása után, teljesebb képet csakis a joghatások azon típusainak feltérképezése nyújthat, melyeket a nemzetközi jogi szabályok kifejtene a magyar jogrendszerben. A joghatások vizsgálatánál a joggyakorlat négy területét különböztetem meg:⁴³² ez a *jogalkotás*, *alkotmánybíráskodás*, *igazságszolgáltatás* (bírói jogalkalmazás) és a *közigazgatás*.⁴³³ (A közigazgatási jogalkalmazással itt külön nem foglalkozom).⁴³⁴

⁴³⁰ Hasonlóan MOLNÁR (2013) 83-84.

⁴³¹ A legközelebb egy ilyen normakonfliktus megállapításához a már idézett 53/1993. AB határozatban jutott az Alkotmánybíróság, de végül ott is az alkotmányi szabály „mellett”, kivételt alapító szabályként alkalmazta a nemzetközi *ius cogens* normát.

⁴³² A nemzetközi jogi kötelezettségek végrehajtásánál is, a joggyakorlat ezen területei között szokásos megkülönböztetést tenni, l. REDGWELL (2010) 925. Az alkotmánybíráskodást *specifikus jogalkalmazásnak* fogom fel, l. erre VÖRÖS (1997) 233.

⁴³³ Némileg hasonlóan Rousseau, aki a nemzetközi szerződések joghatásainál a következő felosztást alkalmazta: jogalkotás, végrehajtó hatalom, bíróságok és magánfelek, ROUSSEAU (1970) 164-182.

⁴³⁴ Ennek négy oka van. (i) A közigazgatási jogalkalmazásban a nemzetközi jogi normák közvetlen alkalmazása komoly formában csak egyes részterületeken merül fel (pl. menekültügy, adóügy, gyámügy). A többi területen a nemzetközi jogból fakadó követelményeket belső jogszabályok illetve a bírói joggyakorlat közvetíti a közigazgatás felé. (ii) A közigazgatási jogalkalmazásra nem terjed ki az Alaptörvényben Q) cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezésből fakadó alkotmányi kötelezettség (az érvekre l. a 2.3.3. pontot). Az összhang biztosítására vonatkozó követelményt a belső jogszabályok és a bírói joggyakorlat közvetíti a

4. A nemzetközi jog joghatásai a magyar jogalkotás területén

A jogalkotás területén a jogalkotó szerveknek egy Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogi szabállyal kapcsolatban alapvetően három általános kötelezettsége mutatkozik. E kötelezettségek részben az Alaptörvényen alapuló alkotmányi kötelezettségek, melyek a nemzetközi jogi szabályok nem minden formájánál állnak be (pl. a nemzetközi szokásjogi normát nem kell transzformálni).

4.1. Beiktatási (kihirdetési) kötelezettség

A beiktatási (kihirdetési) kötelezettség - ahogy az előzőekben már utaltam rá - részben az alkotmányból az Alkotmánybíróság által levezetett kötelezettség, részben törvényi kötelezettség. Az alkotmányi szabály, melyen a kötelezettség elsősorban alapul, az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése [korábban az Alkotmány 7. § (1) bekezdése]. Az Alkotmánybíróság a nemzetközi jog és a magyar jog összhangja biztosításának egyfajta feltételeként kezeli a nemzetközi szerződések beiktatását (kihirdetését), így ez egy levezetett alkotmányi kötelezettség - legalábbis a nemzetközi szerződések tekintetében.⁴³⁵

E levezetett alkotmányi kötelezettségnek négy bizonytalan pontja van. (i) Nem világos a 2005 (az Nsztv. elfogadása) előtt Magyarország által kötelezőnek elismert, de csak közzétett vagy közzé sem tett nemzetközi szerződések helyzete. (ii) Jelenleg nem világos, hogy az alkotmányi kötelezettség mennyiben terjed ki a nemzetközi szerződésekkel összefüggő, de különálló jognyilatkozatokra (pl. fenntartás, nyilatkozat, kifogás, ezeket módosító nyilatkozat, ezeket visszavonó nyilatkozat). (iii) Jelenleg nem világos, hogy az

közigazgatás irányába. (iii) A közigazgatási egyedi jogi aktusok főszabályként bírósági felülvizsgálat alá vethetők, így a nemzetközi jog alkalmazásával kapcsolatos problémák a bíráskodás szintjén előkerülhetnek. (iv) A közigazgatásban megfigyelhető a *lex specialis* elv meglehetősen merev alkalmazása. Ez alatt azt értem, hogy a közigazgatási jogalkalmazás a döntéshozatal során a döntés tárgyára vonatkozó legközelebbi és legrészletesebb jogszabályt (tipikusan végrehajtó jogszabályt) vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt alkalmazza (l. erre pl. Békés Megyei Bíróság 6.K.23.137/2007/2. szám). A *lex specialis* elv alkalmazása, természetesen a nemzetközi jogi normák alkalmazásának rendszerinti mellőzését is jelenti a közigazgatási jogalkalmazásban. Ezt a közigazgatási gyakorlatot a bírósági gyakorlat megerősíteni látszik. A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) úgy foglalt állást, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a Btk. összhangjának megteremtése nem az eljáró rendőr feladata. Így a jogszerű előállítás feltételeként elégséges, ha az előállított személy a szükséges gyanú fokához elegendő „büntetőjogilag kétes magatartást” tanúsít, még akkor is, ha a kérdéses büntető tényállás ellentétes lehet az Egyezménnyel. [Az ügyben önkényuralmi jelkép (ötágú vöröscsillag) viseléséről volt szó, már az Emberi Jogok Európai Bíróságának *Vajnai*-ítélete után. Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.38.074/2010/4.].

⁴³⁵ 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerrel visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690, VII.2. pont; 7/2005. (III.31.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005, 83, IV.2. pont; 30/2005. (VII. 14.) AB határozat (polgári repülés - repülési idő) ABH 2005, 325, II.3. pont.

alkotmányi kötelezettség mennyiben terjed ki a nemzetközi szerződéseken alapuló normatív nemzetközi jogi aktusokra (pl. nemzetközi szervezetek vagy szervek Magyarország számára nemzetközi jogi jogokat vagy kötelezettségeket keletkeztető határozatai).⁴³⁶ Bár nem látom akadályát annak, hogy a beiktatás alkotmányi kötelezettsége ezen aktusokra is könnyedén kiterjeszthető legyen, ez kifejezett formában még nem történt meg. (iv) Jelenleg nem világos, hogy a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabály hatályon kívül helyezése miért nem teremt alkotmányellenes helyzetet. Az Alkotmánybíróság a *Bős-Nagymaros*-ítélet joghatásait vizsgáló ügyben - hatáskör hiányában - nem vizsgálta az alkotmányellenes helyzet fennállását abból az okból, mert az állam hatályon kívül helyezett egy meg nem szűnt nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabályt.⁴³⁷ Pedig ezáltal, egy Magyarországra kötelező nemzetközi szerződés kikerült a magyar jogrendszerből.

A nemzetközi jog nem általánosan elismert szabályaira vonatkozóan, a kihirdetési kötelezettség a következőképpen összegezhető.⁴³⁸

1. táblázat Kihirdetési kötelezettség a nemzetközi jog nem általánosan elismert szabályainál

	Magyarország jogi aktusa	más állam(ok) vagy nemzetközi szervek jogi aktusa
	közös jogi aktusok	
nemzetközi szerződés (írásbeli)	alkotmányi kötelezettség (levezetett)	
szóban kötött nemzetközi megállapodás	nem lehetséges kihirdetni	
nemzetközi szerv nemzetközi szerződéseket módosító határozata	-----	törvényi kötelezettség
nemzetközi szerv nemzetközi szerződéseket végrehajtó, kötelező határozata	-----	törvényi kötelezettség
nemzetközi bíróságok egyedi jogvitákban hozott határozata	-----	törvényi kötelezettség

⁴³⁶ Természetesen a (ii) és (iii) pontban foglalt nemzetközi jogi aktusok nagyobb részére a beiktatás (kihirdetés) törvényi kötelezettsége fennáll.

⁴³⁷ 97/B/2002. AB végzés (Bős-Nagymaros-ítélet végrehajtása) ABH 2003, 1883, III/2. és III/3.1. pont. Az Alkotmánybíróság úgy értelmezte, hogy a beiktató jogszabályt hatályon kívül helyező jogszabály a hágai Nemzetközi Bíróság ítéletébe ütközhet, ennek megítélésére és elbírálására viszont nincs hatásköre.

⁴³⁸ A kérdéssel részletesen foglalkoztam a következő tanulmányban, BLUTMAN (2013b). Ez a táblázat az ott levont következtetések összefoglalása.

nemzetközi bíróságok absztrakt jogértelmező határozata	-----	nincs kötelezettség
nemzetközi szerződésekhez fűzött fenntartás/nyilatkozat	törvényi kötelezettség	nincs kötelezettség
kifogás más állam fenntartására/nyilatkozatára	nincs kötelezettség	nincs kötelezettség
egyoldalú, írásbeli nemzetközi jogi normatív aktus	nincs kötelezettség	nincs kötelezettség
szóbeli, egyoldalú nemzetközi jogi kötelezettségvállalások	nem lehetséges kihirdetni	nem lehetséges kihirdetni
regionális vagy kétoldalú nemzetközi szokásjog	nem lehetséges kihirdetni	
hallgatással vagy ráutalással történő elismerés	nem lehetséges kihirdetni	nem lehetséges kihirdetni

4.2. Végrehajtási kötelezettség jogalkotási eszközökkel

A nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításához legtöbbször nem elég a nemzetközi szerződés beiktatása. Az Alkotmánybíróság az 54/2004. AB határozatban kifejtette: „Az Alkotmány 7. §-ának (1) [Alaptörvény Q) cikk (2)] bekezdéséből az következik, hogy az állam nem csak formálisan köteles eleget tenni a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeinek. Ennél fogva a nemzetközi jog szabályainak pusztá kihirdetése egyfelől nem elegendő, másfelől pedig az állam sem a kihirdetéssel összefüggő jogalkotás során, sem azt követően a belső jogba történő transzformálás alkalmával sem tehet olyan intézkedéseket, amelyek a nemzetközi szerződésekben foglalt elvek és követelmények hatályosulását lerontják...”⁴³⁹ A nemzetközi jogi szabályok sokszor csak úgy tudnak érvényesülni a belső jogrendszerben, ha további végrehajtó szabályok ezt lehetővé teszik (konkrétabb szabályozással, eljárási-hatásköri rendelkezésekkel, esetleg szervek felállításával).

(1) A végrehajtó szabályok elfogadásának elmaradása - bizonyos feltételek mellett - mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzethez vezethet.⁴⁴⁰ Például a 37/1996. AB határozat mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet állapított meg, mert a magyar állam jogalkotási eszközökkel nem biztosította az 1947-es párizsi békeszerződés

⁴³⁹ 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerral visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690, VI/2.3. pont

⁴⁴⁰ Csink - Paczolay (2008) 11.

(beiktatta az 1947. évi XVIII. törvény) 29. cikk 3. bekezdésében foglalt kártalanítások végrehajtását.⁴⁴¹

A jogalkotással teljesíthető nemzetközi jogi kötelezettséget nem csak egy-két, a szerződésre tekintettel elfogadott, konkrét végrehajtó jogszabállyal lehet biztosítani. A jogrendszer egésze vagy a szerződés tárgykörébe tartozó belső jogszabályok összessége alkalmas lehet a kötelezettség teljesítésére anélkül, hogy a szerződésre tekintettel külön végrehajtó jogszabályt fogadna el az állam. A 33/E/2000. AB határozat nem állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet az 1947-es párizsi békeszerződés 4. cikkének végrehajtásával kapcsolatban, mert e szerződéses kötelezettség teljesítését az alkotmányi szabályok, az egyesülési törvény, és egyes büntető jogszabályok együttesen jelentették.⁴⁴²

Nem csak az okoz alkotmányellenes helyzetet, ha a jogalkotó nem hoz végrehajtó jogszabályt egy beiktatott nemzetközi szerződés rendelkezéseinek érvényesítésére, hanem az is, ha a létező végrehajtó jogszabály nem alkalmas e rendelkezések megfelelő végrehajtását biztosítani. Az 54/2004. AB határozat részben emiatt állapított meg alkotmányellenes helyzetet egyes, kábítószerre és pszichotróp anyagokra vonatkozó nemzetközi szerződések nem megfelelő végrehajtásával kapcsolatosan.⁴⁴³

Elvileg létezhet olyan helyzet, amikor valamely nemzetközi jogi kötelezettség végrehajtása nem belső jogszabállyal, hanem újabb nemzetközi jogi szabályok elfogadásával lehetséges. Mivel a végrehajtás ekkor nem kizárólag Magyarország joghatóságába tartozik, ezért a végrehajtást jelentő nemzetközi rendezés (szerződés) hiánya nem minősülhet alkotmányellenes jogalkotói mulasztásnak.⁴⁴⁴

Alkotmányi szempontból értékelhető végrehajtási kötelezettség csak határozott nemzetközi jogi kötelezettségből vezethető le. Az általános, az államoknak tág mérlegelési lehetőséget hagyó, puha nemzetközi jogi kötelezettségek esetén szinte lehetetlen megállapítani az esetlegesen elmulasztott jogalkotás tartalmi körvonalait, így alkotmányellenes helyzet megállapítására nem kerülhet sor. Nem keletkezett konkrét jogalkotási kötelezettséget a biológiai sokféleség egyezmény (Rio de Janeiro 1992; beiktatta az 1995. évi LXXXI. törvény) 8. cikke, mely szerint a részes államnak „amennyire csak lehetséges és megfelelő” intézkedéseket kell tenni a szerződéses rendelkezésben felsorolt kérdésekben.⁴⁴⁵

⁴⁴¹ 37/1996. (IX. 4.) AB határozat (párizsi békeszerződés 2.), ABH 1996, 122, III. pont; hasonlóan, egy másik nemzetközi szerződéssel összefüggésben 30/1990. (XII. 15.) AB határozat (szovjet csapatok helyzete) ABH 1990, 128.

⁴⁴² 33/E/2000. AB határozat (párizsi békeszerződés 3.) ABH 2001, 1103, III/2. pont.

⁴⁴³ 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerrel visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690, különösen VII. pont.

⁴⁴⁴ 988/E/2000. AB határozat (szigetközi vízpótlás) ABH 2003, 1281, III.1.2. pont.

⁴⁴⁵ 988/E/2000. AB határozat (szigetközi vízpótlás) ABH 2003, 1281, III.2. pont.

(2) Ki kell emelni, hogy a nemzetközi jog és a magyar jog közötti összhang jogalkotási eszközökkel történő biztosításának elmaradása hatásköri okokból nem mindig vezethet jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításához. A kérdés a fent idézett „Szigetközi vízpótlás”-ügyben került elő: a Nemzetközi Bíróság ítélete végrehajtásának elmaradása eredményezhet-e jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. Az Alkotmánybíróság két okból nem látta megállapíthatónak ezt. Egyrészt azért, mert a Nemzetközi Bíróság határozata nem normatív nemzetközi jogi szabály (a nemzetközi jog általánosan elismert szabálya vagy nemzetközi szerződés). Másrészt azért, mert a Nemzetközi Bíróság az ítéletében nem írt (nem is írhatott elő) kifejezett jogalkotási kötelezettséget a felek számára.⁴⁴⁶

Az érvelés elemzését nehezíti, hogy nem világos a két indok viszonya.⁴⁴⁷ Úgy tűnik, hogy az első indoknak döntő szerepe van. Az Abtv. (1989) 47 §-a alapján, az Alkotmánybíróság nemzetközi jogi kötelezettség teljesítésével összefüggő jogalkotói mulasztást csak normatív nemzetközi jogi aktusokon (elsősorban nemzetközi szerződésen) alapuló kötelezettségek és jogalkotói feladatok vonatkozásában vizsgálhatott. Az Abtv. 46. §-a hasonlóan rendelkezik: jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség - nemzetközi jogi kötelezettségek tekintetében - csak nemzetközi szerződésekben foglalt jogalkotói feladat elmulasztása esetén állapítható meg. Az viszont továbbra is kérdéses marad, hogy *kifejezett jogalkotási kötelezettségnek* kell-e megjelennie a nemzetközi szerződésben, vagy sem. Az Abtv. 46. (2) bekezdése a nemzetközi szerződéseknel nem követeli meg a kifejezett előírást, viszont amennyiben a jogalkotási kötelezettség belső jogszabályokon alapszik, ott a törvény *kifejezett jogszabályi felhatalmazásról* beszél. A „Szigetközi vízpótlás”-határozatban az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a Nemzetközi Bíróság ítéletében nincs kifejezett jogalkotási kötelezettség meghatározva.⁴⁴⁸

Összegezve, létezhetnek olyan helyzetek, amikor az állam belső jogalkotás útján nem hajt végre nemzetközi jogi kötelezettséget, de jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának nincs helye.

4.3. A nemzetközi joggal összhangban történő jogalkotás

Nem elég, ha egy nemzetközi jogszabály és az azt végrehajtó belső szabályok összhangban vannak, a nemzetközi joggal általában a magyar jognak is összhangban kell lennie. Ebből

⁴⁴⁶ Az indokolást megerősítette a 97/B/2002. AB végzés (Bős-Nagymaros-ítélet végrehajtása) ABH 2003. 1883, III/2. pont.

⁴⁴⁷ Mindez gyakorlati jelentőséget például az Emberi Jogok Európai Bíróságának precedenspereiben (*pilot judgment procedure*) kaphat, ahol a bíróság rendszerint megállapítja általános intézkedések megtételének (tkp. jogalkotás) kötelezettségét.

⁴⁴⁸ „A Nemzetközi Bíróságnak nincs hatásköre [...] a részes államok jogalkotásra való kötelezésére. A Nemzetközi Bíróság akkor sem kötelezheti jogalkotásra az államot, ha az ítéletében megállapított kötelezettséget csak jogalkotással teljesítheti az állam.” 988/E/2000. AB határozat (szigetközi vízpótlás) ABH 2003, 1281, III.3.3. pont.

következik a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogi normákkal összhangban történő jogalkotás alkotmányi kötelezettsége. A jogalkotás ebben a vonatkozásban jelentheti valamely belső jogszabály elfogadását, létező belső jogi szabály hatályban tartását, módosítását, illetve hatályon kívül helyezését.

Egy nemzetközi szerződést végrehajtó belső jogszabály és a szerződés tárgykörébe eső belső jogszabályok elkülönítése sokszor igen nehéz, bár ezen megkülönböztetéssel az Alkotmánybíróság is élt.⁴⁴⁹ A két fogalom elkülönítéséből azonban nem érdemes elméleti problémát csinálni. Feltételezhetően az elhatárolás bizonytalansága miatt rendelkezik úgy az Nsztv. 10. § (1) bekezdés g) pontja, hogy a kihirdető jogszabály tartalmazza „szükség esetén a szerződés és a belső jog összhangjának megteremtéséhez szükséges jogszabályváltozásokat és egyéb intézkedéseket”, (és nem kifejezetten a végrehajtó jogszabályok elfogadásáról szól).

A nemzetközi jog összhangja csak a nemzetközi jog tárgykörébe eső belső jogszabályokkal biztosítható (más belső jogszabályok fogalmilag nem lehetnek konfliktusban a nemzetközi joggal). Azonban lehetetlen előre meghatározni, hogy milyen belső jogi rendelkezés érinti egy nemzetközi jogi szabály tárgykörét. Ez a kérdéses szabályok értelmezésétől függ, különösen akkor, ha beláthatatlan a tartalmuk (pl. egy alapjog tekintetében).

Amennyiben a nemzetközi szerződést végrehajtó belső jogszabály, a nemzetközi szerződés tárgykörébe eső belső jogszabályok kiemelt esete, akkor a nemzetközi jog végrehajtási kötelezettsége ugyancsak kiemelt esete a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának. Ennek csak látszólag mond ellent a két kötelezettség szokásos értelme. A végrehajtási kötelezettség megszegése átfogja a jogalkotói mulasztást is. A nemzetközi joggal való összhang megteremtésére vonatkozó kötelezettség megszegése első pillantásra a jogalkotói mulasztást nem fogja át, hiszen egy létező jogszabályt és egy belső jogi szabály hiányát nem lehet az összhang szempontjából értékelni. Ez azonban nem így van. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a nemzetközi joggal való összhang nem csak egy belső jogszabállyal való összhangot jelentheti, hanem *az adott tárgykör átfogó belső szabályozásával való összhangot*. „Az Alkotmánybíróság a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának vizsgálatánál nem egyes részletkérdésekről szóló jogszabályokat vet össze nemzetközi egyezményekkel, hanem *a jogrendszernek a kérdésre vonatkozó összes rendelkezését* veszi alapul a következtetések levonásához.” (kiemelés, BL).⁴⁵⁰ Amennyiben egy nemzetközi szerződést általában a belső szabályozással vetnek össze, az egyes részletek szabályozásának hiánya (mint jogalkotói mulasztás) már megalapozza az összhang hiányát.

⁴⁴⁹ 16/1993. (III. 12.) AB határozat (párizsi békeszerződés 1.) ABH 1993, 143, IV. pont

⁴⁵⁰ 7/2005. (III. 31.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás), ABH 2005, 83, III.2. pont. Alaptételként már megfogalmazta 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI/3. pont.

Mindezek tükrében szinte semmi jelentősége nincs az Nsztv. 10. § (1) bekezdés g) pontjának, mely szerint a kihirdető jogszabálynak *szükség esetén* tartalmaznia kell „a szerződés és a belső jog összhangjának megteremtéséhez szükséges jogszabályváltozásokat és egyéb intézkedéseket”. A szokásos rendelkezéseken túl, a kihirdetésről szóló jogszabályok rendszerint csak a röviden elintézhető belső jogszabályi módosításokat vagy hatályon kívül helyezéseket tartalmazzák. A belső jogrendszerben tett egyéb változtatásokra a kihirdetésről szóló jogszabály már nem utal.

5. A nemzetközi jog joghatásai a magyar alkotmánybíráskodás területén

5.1. A nemzetközi jog érvényesülésének feltételei

5.1.1. A joghatások hét metszéspontja

Az alkotmánybíráskodás területén nem lehet a nemzetközi jogi szabályok joghatásairól általánosságban beszélni. A nemzetközi jog joghatásainak differenciálása az alkotmánybírószági eljárásokban a következő *hét szempont mentén* történhet:

- o a nemzetközi jogi normák különböző típusai szerint;
- o egyes nemzetközi jogi normák megjelenési formái szerint (nemzetközi jogforrásként vagy kihirdetésről szóló jogszabályként);
- o a nemzetközi jogi normák különböző szerepei szerint; (vizsgálat tárgya, értelmezési támpont, alkotmányos mérce)
- o a normakapcsolatok különböző fajtái szerint (normakonfliktus, együttalkalmazás, értelmezési támpont);
- o a nemzetközi jogi normákkal kapcsolatba kerülő más normák típusai szerint (alkotmányi szabály belső jogszabály, uniós jogi normák, más nemzetközi jogi normák); ugyanakkor egyes nemzetközi vagy uniós jogi normák megjelenési formái szerint (pl. az irányelv, mint uniós jogforrás, vagy annak átültető jogszabálya).
- o a nemzetközi jogi normákkal kapcsolatba kerülő más normák funkciói szerint (vizsgálat tárgya, értelmezési támpont, alkotmányos mérce);
- o egyes alkotmánybírószági eljárások szerint.

E szempontok egymással kombinálódnak, és a joghatások keretét adó helyzetek tipizálásának sok lehetősége mutatkozik. Ezek kombinálása lehetővé teszi a pontos kérdésfeltevést a joghatások mibenlétével kapcsolatban, és egy-egy joghatásra vonatkozó kérdés pontossága ezen szempontok alapján mérhető.⁴⁵¹ A fenti megkülönböztetések további megvilágítást igényelnek.

⁴⁵¹ Egy pontos kérdésfeltevés példaként így hangozhat: milyen joghatása lehet egy nemzetközi szerződéses szabálynak (mint nemzetközi jogforrásnak), amennyiben egy előzetes normakontrollra irányuló alkotmánybírószági eljárásban a mérceként szereplő alkotmányi szabály értelmezési támpontjaként ellentétet mutat egy uniós rendelettel (mint uniós jogforrással), mely ugyancsak értelmezési támpontként jön figyelembe?

5.1.2. Distinkciók, melyeken a joghatások felmérése alapul

(1) *A nemzetközi jogi normák típusai.* Az alkotmánybírósági eljárásokban a joghatások elemzésénél kiindulásképpen a nemzetközi jogi normáknak csak három típusával számolok: (i) a nemzetközi szerződések; (ii) nemzetközi szokásjog; (iii) nemzetközi szervezetek Magyarországra nézve kötelező, nemzetközi jogokat és kötelezettségeket keletkeztető határozatai. A joggyakorlatban ezeknek volt, illetve lehet gyakorlati jelentősége, másrészt a többi normatípus e három típushoz kötődően érvényesül a magyar joggyakorlatban (pl. általános elvek). Ha szükséges, egyes kérdéseknél kiemelek más normatípust is (*ius cogens*).

(2) *A nemzetközi jogi normák kettős megjelenése.* A magyar dualista rendszerben a nem általánosan elismert nemzetközi jogi normák kihirdetéssel válnak a magyar jog részévé. Éppen ezért, például amikor nemzetközi szerződéses normára hivatkozunk, ennek kettős jelentése van. Egyrészt jelentheti a nemzetközi szerződést önmagában, mint nemzetközi jogforrást. Másrészt jelentheti a nemzetközi szerződést, mint egy kihirdetésről szóló magyar jogszabály normatartalmát. Különböző joghatással számolhatunk, így e megkülönböztetés nem feledhető.

(3) *A normakapcsolatok alapvető formái.* Az előzőekben kifejtetteknek megfelelően, az alkotmánybíráskodás területén is a normakapcsolatoknak a szokásos három alapformáját különböztetjük meg: (i) két jogszabály együttes (kiegészítő) alkalmazása (ii) egy jogszabály értelmezése egy másik jogszabály segítségével (iii) normakonfliktus. Egy jogi norma egy más jogi normával együtt, egy másik jogi norma irányában, vagy egy másik jogi norma ellenében tud érvényesülni. Ez csak egy elsődleges felosztás. A normakapcsolatok különböző szempontok szerint tovább differenciálhatók, amint ez a későbbiekből kiderül.

(4) *A nemzetközi jogi normák négy minősége az alkotmánybíráskodásban.* A normakonfliktusok ritkán horizontálisak, ugyanis az alkotmánybírósági eljárásokban eltérő szerepet betöltő normák között jöhetnek létre. Az Alkotmánybíróság konkrét jogszabály alkotmányosságát vizsgálja, és csak ennek kapcsán merül fel a konfliktus kérdése.⁴⁵² Így az alkotmánybíráskodásban a nemzetközi jogi normáknak négy alapvető szerepe szűrhető ki. (i) A nemzetközi jog lehet (alkotmányos) mérce, mellyel más jogi normák vagy egyedi jogi aktusok alkotmányossága mérhető. A nemzetközi jogot alkotmányos mércévé természetesen egyes alkotmányi szabályok teszik. (ii) A nemzetközi jogi norma lehet értelmezési támpont, mellyel egy alkotmányi szabály (mint alkotmányos mérce)

⁴⁵² A jogalkotói mulasztást a normakonfliktus sajátos formájának veszem. Ezt egyrészt alátámasztja az, hogy az Abtv. nem szabályozza külön eljárásként a jogalkotói mulasztás megállapítását, hanem azt az Alkotmánybíróság egyéb hatásköreihez köti (Abtv. 46. §). Másrészt alátámasztja az is, hogy a nemzetközi jog és a magyar jog közötti összhang hiánya átfogja a nemzetközi szerződés végrehajtását jelentő jogszabályok elfogadásának elmaradását is (l. az előzőekben).

értelmezhető és normatartalma megállapítható. Itt a nemzetközi jogi norma közvetett joghatással bír más jogi normák vagy egyedi jogi aktusok alkotmányosságának megítélésére. (iii) A nemzetközi jogi norma lehet *alkotmányossági vizsgálat tárgya*. (iv) A nemzetközi jog *tényként* jöhet figyelembe egyes kérdések eldöntésénél.⁴⁵³ A következőkben a nemzetközi jogot elsősorban alkotmányos mérceként és értelmezési támpontként vizsgáljuk. A másik két eset alapvetően passzív szerepet jelent a joghatások tekintetében.

(5) *Az alkotmánybírósági eljárások egyes típusai.* A korábbiakban ismertetett rombuszmodell nyújtotta tág elemzési lehetőségeket behatárolja az a szempont, hogy a normakapcsolatok különböző formái, nem minden alkotmánybírósági eljárásban jelenhetnek meg, így azokat a konkrét eljárási lehetőségek tükrében kell vizsgálni. A következőkben csak azokat az eljárásokat tartom szem előtt, melyek gyakorlati jelentőséggel bírhatnak a nemzetközi jognak a magyar jogrendszerben való érvényesülése szempontjából. Ezek a következők:

- o *előzetes absztrakt normakontroll* [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pont és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. §];
- o *utólagos absztrakt normakontroll* [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont és Abtv. 24. § és 37. § (1) és (2) bekezdés];
- o *egyedi normakontroll bírói kezdeményezésre* [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont és Abtv. 25. § és 37. § (1) és (2) bekezdés];
- o *az alkotmányjogi panasz bírói döntéssel szemben* [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont és Abtv. 27. § és 37. § (2) bekezdés];
- o *az alkotmányjogi panasz bíró által alkalmazott jogszabállyal szemben* [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pont és Abtv. 26. § (1) bekezdés és 37. § (1) és (2) bekezdés];
- o *közvetlen alkotmányjogi panasz* [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pont és Abtv. 26. § (3) bekezdés és 37. § (1) és (2) bekezdés];
- o *a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata* [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pont és Abtv. 32. § és 37. § (2) bekezdés];
- o *az Országgyűlés népszavazást elrendelő vagy elutasító határozatának alkotmányossági vizsgálata* [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés g) pont és Abtv. 33. §];
- o *az Alaptörvény értelmezése* [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés g) pont és Abtv. 38. §].

⁴⁵³ A nemzetközi jog tényként való kezelése témánk szempontjából mellékes kérdés, ezért itt ezt nem vizsgálom. Példaként lehet e tekintetben említeni a 4/2013. AB határozatot, ahol az Emberi Jogok Európai Bíróságának releváns, és az eljárás tárgyához kötődő határozata olyan új körülmény volt, mely megakadályozta az ítélt dolog eljárási szabályának alkalmazását, és indokoltta tette az ismételt alkotmányossági vizsgálatot a véleménynyilvánítás szabadsága és tiltott önkényuralmi jelképek használata kérdéskörében, 4/2013. (II. 21.) AB határozat (önkényuralmi jelképek) ABH 2013. 128, III/3. pont.

(6) Az alkotmányellenesség formái. A fenti eljárásokban (az Alaptörvény értelmezésétől eltekintve) az alkotmánybíráskodás kulcskérdése, hogy a vizsgált jogszabály (közjogi szervezetszabályozó eszköz, jogegységi határozat, stb.) alkotmányos vagy nem alkotmányos. Az alkotmányellenesség alapvetően egy meghatározott normakapcsolathoz kapcsolódik, ez a normakonfliktus.⁴⁵⁴

A nemzetközi jog szerepét tekintve, az alkotmányellenesség két alapvető formáját lényeges megkülönböztetni. Az *elsőfokú alkotmányellenesség* az alkotmány és egy másik jogszabály (vagy más normatív illetve egyedi jogi aktus) közötti tartalmi normakonfliktust implicál, ahol a jogszabályi rendelkezés közvetlenül és tartalmilag ellentétbe kerül egy alkotmányi normával (kétoldalú konfliktushelyzet). A *másodfokú alkotmányellenesség* esetén két (nem alkotmányi) jogi szabály áll konfliktusban egymással, amely konfliktus azonban egyben sértheti az alkotmányt is, így a normakonfliktus alkotmányi kérdéssé válik (háromoldalú konfliktushelyzet).⁴⁵⁵ A másodfokú alkotmányellenességhez tartozhat az alaki (formai) alkotmányellenesség, amikor felhatalmazás hiányában vagy nem a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott eljárás betartása mellett fogadnak el egy alkotmányalatti jogszabályt.⁴⁵⁶

A megkülönböztetés azért fontos, mert egyes alkotmánybíróági eljárásokban az Alkotmánybíróság csak az elsőfokú alkotmányellenesség lehetőségét vizsgálhatja. Ugyanakkor a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának kérdése majdnem mindig egy nemzetközi jogi norma és egy alkotmányalatti belső jogszabály között merül fel, így egy normakonfliktus legfeljebb másodfokú alkotmányellenességet jelent, ami viszont csak egyes alkotmánybíróági eljárásokban vizsgálható.

(7) A kétirányú alkotmányellenesség esete. Az Alaptörvény rendelkezéseiből a magyar jogszabályok hierarchiája tűnik elő.⁴⁵⁷ A jogszabályok egyes típusai (alacsonyabb jogforrási rangban lévő jogszabályok) nem lehetnek ellentétesek a jogszabályok más típusaival (magasabb jogforrási rangban lévő jogszabályok). A nemzetközi szerződések kihirdetéséről szóló belső jogszabály (2005 óta) törvény és kormányrendelet lehet.

A nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvény nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.⁴⁵⁸ Másrészt, nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló kormányrendelet nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel vagy törvénnyel.⁴⁵⁹ Az utóbbi esetet tekintve, amennyiben egy nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló kormányrendelet ellentétes egy

⁴⁵⁴ Ez nem áll arra, amikor egyedi jogi aktusok (bírói döntések vagy országgyűlési határozat) a vizsgálat tárgyai.

⁴⁵⁵ A terminológiára nézve l. 166/2011. (XII. 20.) AB határozat [Be. módosítócsomag (2011)] ABH 2011. 545, Bragyova A. (párh. ind.) 1. pont.

⁴⁵⁶ Létezik *harmadfokú alkotmányellenesség* is, l. az 5.5.10. pontot.

⁴⁵⁷ A jogszabályok felsorolását megadja az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés.

⁴⁵⁸ L. Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés.

⁴⁵⁹ L. Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés és 15. cikk (4) bekezdés.

törvénnyel, akkor a törvény (rendekezése) alkotmányellenes lesz a Q) cikk (2) bekezdése alapján, mert nemzetközi jogi normába ütközik, a kormányrendelet (rendekezése) pedig alkotmányellenes lesz az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése alapján, mert magasabb rendű jogszabályba ütközik. A konfliktusban álló mindkét norma alkotmányellenes lesz (itt másodfokú alkotmányellenesség). Ez a kétirányú alkotmányellenesség a dualista rendszer furcsa fintora.

Az első esetben, a kihirdetésről szóló törvény és az Alaptörvény viszonyában, kétirányú alkotmányellenességről nem beszélhetünk, mert a jelenlegi szabályozás és gyakorlat alapján nincs olyan kihirdetendő nemzetközi jogi norma, amely az Alaptörvény valamely rendelkezését alkotmányellenessé (alaptörvény-ellenessé) tenné.⁴⁶⁰ (Másképpen, a következetes pozitivisták tételek alapján tagadható, hogy egy alkotmányi rendelkezés alkotmányellenes lehetne.)

(8) A kettős és hármas alkotmányellenesség esete. A fenti probléma fonákja a kettős alkotmányellenesség kérdését veti fel.⁴⁶¹ Egy nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló belső jogszabály normakonfliktus esetén a vele ellentétes, a hierarchiában alacsonyabbrendű belső jogszabályt kétszeresen is alkotmányellenessé teheti. Egyrészt formai okokból, a hierarchiában elfoglalt helye miatt, másrészt azért, mert tartalmában nemzetközi jogi normát tartalmaz, amellyel az ellentét ugyancsak alkotmányellenes helyzetet eredményezhet.

A nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvénnyel nem lehet ellentétes a kormányrendelet [Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdés], a Kormány tagjának rendelete [Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdés],⁴⁶² az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete [Alaptörvény 23. cikk (4) bekezdés], az önkormányzati rendelet [Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés] és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete [Alaptörvény 41. cikk (4) bekezdés]. A nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló kormányrendelettel nem lehet ellentétes a Kormány tagjának rendelete [Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdés], az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete [Alaptörvény 23. cikk (4) bekezdés] és az önkormányzati rendelet [Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés].⁴⁶³

⁴⁶⁰ Ennek ellentmond a 61/2011. AB határozat néhány megállapítása, mely például a nemzetközi szerződések alapelveit elvileg az alkotmány mércéjének tekinti. Amennyiben ez igaz, akkor az Alaptörvény és egy nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvény kapcsolatában is felmerülhet a kétirányú alkotmányellenesség. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányos normák felülvizsgálata) ABH 2011, 290.

⁴⁶¹ Az alkotmányellenesség olyan értelemben kettős, hogy a vizsgált norma az alkotmány két rendelkezését is sérti. Van, aki tagadja a szakirodalomban, hogy létezik vagy megállapítható ilyen, pl. SÜLYÖK (2012a) 37.; ennek ellenére az Alkotmánybíróság egyes esetekben egy jogi rendelkezés kettős alkotmányellenességét is megállapítja, pl. 32/2014. (XI. 3.) AB határozat (zárkaméret) ABH 2014. 916.

⁴⁶² Az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésének szokásos értelme nem fogja át a miniszterelnöki rendeletet, különösen a „más miniszterre” utalás miatt.

⁴⁶³ Amennyiben önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes (másodfokú alkotmányellenesség), a normakonfliktus feloldása nem alkotmánybírói eljárás tárgya, hanem a rendes

Amennyiben például nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvénnyel ellentétes egy miniszeri rendelet (rendelet), akkor ez utóbbi kettős (másodfokú) alkotmányellenességben szenved: alkotmányellenes egyrészt a Q) cikk (2) bekezdése alapján, valamint az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése alapján.⁴⁶⁴ De nemcsak kettős, hanem *hármasszoros alkotmányellenesség* is fennállhat. Például az AB zárkaméret-határozatából kiderült, hogy egy IM rendelet zárkaméretre vonatkozó rendelkezése sértette egyrészt az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdését (megalázó büntetés tilalma, elsőfokú alkotmányellenesség); másrészt a Q) cikk (2) bekezdését (az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkének sérelme miatt, másodfokú alkotmányellenesség); valamint az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdését (szembenállt az Egyezmény kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvénnyel, másodfokú alkotmányellenesség).⁴⁶⁵

A következőkben e megkülönböztetések szerint érdemes haladni a nemzetközi jog joghatásainak feltérképezésénél az alkotmánybíráskodás területén. Először a nemzetközi jog két általános szerepéből indulunk ki.

5.2. Első általános funkció: a nemzetközi jog, mint értelmezési támpont

Hatásköri és eljárási szempontból nézve, a nemzetközi jog elvileg bármely alkotmánybírási eljárásban alkalmazható, mint értelmezési támpont. Ennek során, az Alkotmánybíróság valamely nemzetközi jogi normára tekintettel állapítja meg egy alkotmányi vagy esetlegesen egy alkotmányalatti belső jogszabály tartalmát. A nemzetközi jog hatása közvetett: egy másik szabály tartalmának meghatározásán keresztül hat valamely alkotmányossági kérdés megválaszolása során. A magyar alkotmánybíráskodásban ez a nemzetközi jog szokásos, általános érvényesülési formája.⁴⁶⁶

bíráskodásé. Amennyiben az Alaptörvénnyel való ellentéte merül fel (elsőfokú alkotmányellenesség), akkor járhat el az Alkotmánybíróság [Abtv. 37. § (1) bekezdés].

⁴⁶⁴ Van olyan kisebbségi nézet az Alkotmánybíróságon belül is, hogy a testület egyazon eljárásban egyazon vizsgált belső jogi rendelkezés tekintetében kettős alkotmányellenességet nem ismerhet el, 166/2011. (XII. 20.) AB határozat [Be. módosítócsomag (2011)] ABH 2011. 545, Bragyova A. (párh. ind.) 1. pont. 32/2014. (XI. 3.) AB határozat (zárkaméret) ABH 2014 916.; Salamon L. (különv.) [84] pont; Varga Zs. A.. (különv.) [93-95] pont (csatlakozott Pokol B.).

⁴⁶⁵ A harmadikkal nem foglalkozott az Alkotmánybíróság.

⁴⁶⁶ Éppen ezért, ma már aligha tartható, hogy a belső jog és a nemzetközi jog viszonyának kérdése akkor válhat jelentőssé, ha közöttük ellentét van, l. BOKORNÉ (1987) 31.

5.2.1. A nemzetközi jog, mint kötelező értelmezési támpont

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult a nemzetközi jog *általánosan elismert szabályainak* megfelelő alkotmányértelmezés doktrínája,⁴⁶⁷ ezzel párhuzamosan, pedig az, hogy az alkotmányértelmezésnek *általában, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeivel összhangban* kell történnie.⁴⁶⁸ A nemzetközi jog tehát *kötelező értelmezési támponttá* vált az alkotmányi (és alkotmányalatti) jogszabályok értelmezésénél.⁴⁶⁹

Ezen értelmezési támpont kötelező jellege nem azt jelenti, hogy a magyar alkotmányos rendszerben a nemzetközi jog, vagy egy nemzetközi jogi norma közvetlenül kötelezi az Alkotmánybíróságot az alkotmányértelmezésnél. A *kötelező értelmezési támpont fogalma három jellemzővel bír*: (i) a testület *köteles figyelembe venni* az alkotmányértelmezés során a releváns nemzetközi jogi normákat; (ii) biztosítani kell az összhangot az alkotmány és a nemzetközi jog között, az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének megfelelően; (iii) a nemzetközi jog *értelmezési elsőbbséggel* bír más normákkal szemben az alkotmányértelmezés során (mely azonban feltételes lehet).⁴⁷⁰

Mindez egy alapvető kérdést felvet: a nemzetközi joggal összhangban történő értelmezés kötelezettségéből következik-e valamilyen kötelezettség a nemzetközi jogi kötelezettségek *általános figyelembevételére*? Az Alkotmánybíróság joggyakorlatára három alapvető kijelentés tehető. (i) Általánosan, az Alkotmánybíróság az alkotmányértelmezés során „szükség szerint” van figyelemmel a nemzetközi jogi kötelezettségekre.⁴⁷¹ (ii) Az alapjogi korlátozások vizsgálatakor az Alkotmánybíróság *minden esetben figyelembe veszi* a magyar államra kötelező egyezményekből fakadó követelményeket.⁴⁷² (iii) A nemzetközi jogi normák figyelembevételének általános kötelezettsége az alkotmányértelmezés során csak kisebbségi véleményben jelenik meg.⁴⁷³

⁴⁶⁷ 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, III/a. pont; 2/1994. (I.14.) AB határozat (népbíráskodás) ABH 1994, 41, II/B.1.2. pont; 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, II/5. pont; 763/B/1997. AB határozat (alapszerződések szomszédos államokkal) ABH 2004, 1151, III/2. pont.

⁴⁶⁸ 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, III/b. és V/3. pont; 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41., II/5. pont; 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI/2. pont; 5/2001. (II.28.) AB határozat (NATO Szerződés), III/3.2. pont, valamint 34/2013. (XI. 22.) AB határozat (törvényszéki egyesbíró, mint nyomozási bíró) ABH 2013. 999, [25].

⁴⁶⁹ Egyes kisebbségi vélemények tagadják ezt a doktrínát, pl. 166/2011. (XII. 20.) AB határozat [Be. módosítócsomag (2011)] ABH 2011. 545, Bragyova A. (párh. ind.) 1. pont.; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat (törvényszéki egyesbíró, mint nyomozási bíró) ABH 2013. 999, Pokol B. (különvélemény) [83-85].

⁴⁷⁰ Az értelmezési elsőbbség arra utal, hogy konkuráló értelmezési támpontként a nemzetközi jogi norma kiszoríthat más normákat az értelmezésből.

⁴⁷¹ 21/1996. (V.17.) AB határozat (gyermek egyesülési joga) ABH 1996, 74, IV/3. pont.

⁴⁷² 2/2007 (I.24.) AB határozat (titkos információ- és adatgyűjtés) ABH 2007, 65, IV/2.1 pont.

⁴⁷³ 45/2005. (XII. 14.) AB határozat (nemzeti és etnikai kisebbségek egyes jogai) ABH 2005, 569, Kovács P. (párh. ind.) III/2.1. pont.

Kovács P. alkotmánybíró, az általa levezetett általános figyelembevételi kötelezettség ésszerű korlátozására egy külön tesztet is javasol: „Nézetem szerint az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi joggal való konformitást [...] *ex officio* vizsgálnia kellene minden olyan esetben, amikor *prima facie* világos a kapcsolat a vizsgált jogszabály és Magyarország nemzetközi kötelezettségei között.”⁴⁷⁴ Az általános figyelembe vételi kötelezettség nyilvánvalóan csak korlátok között érvényesülhet. Nem lehet minden alkotmányossági kérdés vizsgálatánál átfésülni a nemzetközi jogi normákat, lehetséges értelmezési támpont után kutatva. A „*prima facie* világos kapcsolat” teszt arra szolgál, hogy megszüntse, mikor kell egyáltalán elővenni a Magyarországra nézve kötelező, a vizsgált kérdéssel tárgyában érintkező nemzetközi jogi normákat.

A jogirodalomban más teszt is felmerült abból a célból, hogy elvileg megalapozza és szűrje azokat az eseteket, amikor a nemzetközi jogi normákat előzetesen elő kell venni az alkotmányi szabályok értelmezéséhez. Ez a teszt azon alapul, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban történő alkotmányértelmezés kötelezettsége egyes esetekben, bizonyos *indokolási követelményeket* támaszthat. Ezek az indokolási követelmények - témánk összefüggéseiben - egyrészt akkor keletkeznek, ha az indítványban *kifejezett és megindokolt kétség* merül fel abban a tekintetben, hogy egy adott kérdésben, a kifejezetten megjelölt nemzetközi kötelezettségekkel összhangban értelmezett alkotmányi rendelkezés tükrében alkotmányellenes helyzet áll fenn, és ezt a kétséget az Alkotmánybíróság nem osztja. Másrészt akkor, ha az alkotmányértelmezés folyamatában - alkotmánybírói kisebbségi vélemény formájában - *kifejezett és megindokolt kétség* merül fel abban a tekintetben, hogy a többség által elfogadott értelmezés összhangban van-e a nemzetközi kötelezettségekkel.⁴⁷⁵

5.2.2. Nemzetközi jogi norma érvényesülési formái értelmezési támpontként

Egy nemzetközi jogi norma, értelmezési támpontként - más normákhoz, való viszonyában - többféle módon érvényesülhet.

(1) A nemzetközi jogi norma lehet önálló értelmezési támpont. Ez ritka eset, mert az Alkotmánybíróság az alkotmányi szabályok értelmezésénél többféle értelmezési támpontot használ, és ezek között akár több nemzetközi jogi norma lehet. A 36/1994. AB határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség miatt megsemmisítette a hatóság vagy hivatalos személy megsértésére vonatkozó büntetőjogi rendelkezést [Btk. (1978) 232. §], mert sértette a véleménynyilvánítás szabadságát (Alkotmány 61. §). A testület álláspontja szerint „a Btk. 232. §-a alkotmányellenes, mert [többek között] a közhatalom

⁴⁷⁴ 41/2005. (X.27.) AB határozat (felsőoktatási intézmények autonómiája) ABH 2005, 459, Kovács P. (párh. ind.); figyelemreméltó, hogy a megállapítás nem kötelező nemzetközi dokumentumok felhívásához kapcsolódott.

⁴⁷⁵ BLUTMAN (2009a) 306-307.

gyakorlóí sérelmére elkövetett rágalalmazást és becsületsértést a más személyek sérelmére elkövetett cselekményekkel azonosan széles körben bünteti és ez nyilvánvalóan ellentétes az Európai Emberi Jogi Bíróság állandó gyakorlatában kifejezésre jutó elvekkel”.⁴⁷⁶ E tekintetben az alkotmányellenesség azon alapult, hogy az Európai Emberi Jogi Egyezmény 10. cikke (és a ráépülő strasbourgi gyakorlat) alapján értelmezett, a véleménynyilvánítás szabadságát védő alkotmányi rendelkezéssel ellentétesnek bizonyult a megsemmisített belső jogi rendelkezés (nemzetközi jogi norma, mint önálló értelmezési támpont).

(2) *A nemzetközi jogi norma lehet együttesen alkalmazott értelmezési támpont.* Az értelmezési támpontként alkalmazott nemzetközi jogi norma együtt alkalmazása más normákkal (mint értelmezési támpontokkal) szokásos és általános eljárás az alkotmánybíráskodásban. Egy nemzetközi jogi normát abból a célból együtt alkalmazhatnak más normákkal, hogy azok közösen egy alkotmányi szabály (mint alkotmányos mérce) tartalmát meghatározzák.

(3) *A nemzetközi jogi norma értelmezési elsőbbsége értelmezési normakonfliktusban.* A nemzetközi jog kötelező értelmezési támpontként való használata egyben értelmezési elsőbbséget is jelenthet más, értelmezési támpontként ugyancsak figyelembe vehető jogi vagy egyéb normákkal szemben, melyet az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése biztosít (*értelmezési elsőbbség*).⁴⁷⁷ A nemzetközi jogi normák értelmezési elsőbbsége korlátozottá vált azzal, hogy az Alaptörvényben más értelmezési támpontok használatának alkotmányi szintű előírása is megjelent. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján az Alaptörvényt (annak céljai mellett) „a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” Ezzel az Alaptörvény értelmezésénél négy általános, kötelező (és egyben potenciálisan konkuráló) értelmezési támpont létezik: (i) a nemzetközi jog; (ii) az Alaptörvény céljai; (iii) a Nemzeti hitvallás; (iv) a történeti alkotmány vívmányai.⁴⁷⁸

Bár a kötelező értelmezési támpontok kijelölése elvileg szűkíti az Alkotmánybíróság értelmezési szabadságát, a gyakorlatban ez aligha lesz észrevehető. Ez a négy értelmezési támpont tartalmilag annyira meghatározatlan lehet egy-egy konkrét kérdést tekintve, hogy maguk is jelentős rekonstruálásra válnak (az Alaptörvény céljai, a történeti alkotmány vívmányai),⁴⁷⁹ vagy általánosságuknál fogva értelmezésre szorulnak (nemzetközi jog, Nemzeti hitvallás). Így az Alkotmánybíróság értelmezési szabadsága az értelmezési támpont kiválasztásáról részben áttevődik a kijelölt értelmezési támpontok értelmezést szolgáló normatív tartalmának szelektálására, kialakítására.

⁴⁷⁶ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat (hatóság megsértése) ABH 1994, 219, III. pont.

⁴⁷⁷ Az értelmezési támpontokként szereplő normák közötti konfliktus kifejtése logikailag a normakonfliktusok témaköréhez tartozna, de célszerű itt, az értelmezésnél utalni rá röviden.

⁴⁷⁸ A rendes bíróságok számára az Alaptörvény további kötelező értelmezési támpontot is előír - többek között - ez a „józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos cél”.

⁴⁷⁹ CSINK - FRÖHLICH (2012) 121-133.

Ráadásul az értelmezési támpontok közötti értelmezési normakonfliktusok legtöbbször rejtettek, és rejtve is maradnak. Az alkotmánybírósági joggyakorlattól aligha várható, hogy ezeket az értelmezési támpontokat valamely kérdésben (amennyiben egyébként tárgyakban érintkeznek) összevesse, esetleges konfliktusukat megállapítsa, és valamelyiknek elsőbbséget tulajdonítson egy alkotmányi szabály tartalmának meghatározásánál. Ehelyett vagy használja valamelyiket értelmezési támpontként egy konkrét kérdésben, míg a másiktól hallgat; vagy a négy közül többre is hivatkozik ugyan, de az esetleges tartalmi konfliktusukat homályban hagyja; vagy értelmezés útján egységes tartalmat ad egy kérdésben a hivatkozott, de eltérő értelmezési támpontoknak, és ezt használja aztán az alkotmányi szabály értelmének megállapításánál. Ezért nehéz előre mondani bármit is egy olyan értelmezési konfliktus vonatkozásában, mely valószínűleg csak a legkivételesebb esetben manifesztálódik a jövőben.

Így jelenleg általános joghatásként azt lehet következtetésként levonni, hogy *a nemzetközi jogi normák kötelező értelmezési támpontként veendő figyelembe az alkotmányi szabályok tartalmának meghatározásánál, és értelmezési elsőbbségük van, amennyiben az Alaptörvény céljai, a Nemzeti hitvallás vagy a történeti alkotmány vívmányai (mint konkurens értelmezési támpontok) esetleges ellentétes tartalma nem jön figyelembe az értelmezendő alkotmányi szabály értelmezésénél.* (Kifejeződő normakonfliktus esetén az adott határozatban érvényesülő eseti szempontok döntenek el, melyik értelmezési támpont érvényesül.)

5.2.3. A nemzetközi jog határán: nemzetközi szervezet nem kötelező határozata, mint értelmezési támpont

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában különböző nemzetközi szervezeteknek számos olyan, *nem kötelező határozata* megjelenik, melyek valamely nemzetközi jogi kötelezettség kibontásának és értelmezésének is felfoghatóak.⁴⁸⁰ E határozatok nem tartoznak a nemzetközi jogi normák körébe, Magyarország tekintetében nem keletkeztetnek nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket. Ennek folytán két alapvető kérdést vetnek fel: lehet-e egyáltalán használni őket alkotmányi szabályok tartalmának megállapításához; ha igen, akkor kötelező vagy csak opcionális értelmezési támpontként van szerepük?

Az Alkotmánybíróság egy korábbi ügyben megállapította, hogy „a nemzetközi jogi kötelezettségeket a nemzetközi jog forrásai állapítják meg.”⁴⁸¹ Márpedig a nemzetközi szervezetek, szervek határozatai - ritka kivétellel - nem forrásai a nemzetközi jognak.⁴⁸² Az

⁴⁸⁰ Például az 5/2001. AB határozat kifejezetten az ENSZ Alapokmány 2. cikk 1. pontját értelmező határozatnak tekinti ENSZ Közgyűlésének hivatkozott 2625 (XXV) sz. határozatát a szuverenitás tartalmával összefüggésben, l. 5/2001. (II.28.) AB határozat (NATO Szerződés), ABH 2001. 86, III.2.1. pont.

⁴⁸¹ 988/E/2000. AB határozat (szigetközi vízpótlás) ABH 2003, 1281, III.3.2. pont.

⁴⁸² Az egyes emberi jogi egyezmények által felállított, egyéni panaszokat vizsgáló bizottságok határozatainak lehetséges joghatásairól, LAMM (2013a) 121-122., 123-126. vagy LAMM (2013b) 308-310.

Alkotmánybíróság sem tekinti jogforrásoknak azokat.⁴⁸³ Ezzel szemben, *a nemzetközi jogi kötelezettségek nem kötelező értelmezését tartalmazó nemzetközi dokumentumok figyelembevétele mellett* szólhat egy másik megállapítása az Alkotmánybíróságnak, mely szerint az Alkotmány 7. § (1) bekezdése [Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdése] megköveteli „a nemzetközi szerződést kihirdető belső jogszabály olyan értelmezését, amely a szerződésnek a nemzetközi jogban elfogadott, élő értelmének megfelel” (kiemelés a szerzőé).⁴⁸⁴ Az ilyen dokumentumokból - nem kötelező jellegük ellenére - lehet következtetni az egyes nemzetközi jogi kötelezettségek élő értelmére, hiszen egyfajta, korlátozott és elvont konszenzust tükröznek.⁴⁸⁵ Különösen akkor hasznosak, ha egyéb iránytű e tekintetben nem áll rendelkezésre.⁴⁸⁶

Ezen okokból, e határozatok *kötelező figyelembevétele mellett* is markáns alkotmánybírói kisebbségi vélemény született. E szerint „különös figyelmet kell fordítania azokra a nemzetközi dokumentumokra, amelyekben a szerződő felek által arra feljogosított testületek értelmezést végeznek. Ez a *figyelembevételi kötelezettség független attól, hogy az azt megjelenítő nemzetközi jogi dokumentum jogi természetét illetően önmagában Magyarországra nézve közvetlenül ró-e vagy sem kötelezettséget...*” (kiemelés, BL).⁴⁸⁷

Az egyes nem kötelező nemzetközi dokumentumok, tehát *önmagukban nem hordoznak nemzetközi jogi kötelezettségeket, azonban - járulékos eszközként - bizonyítékot szolgáltathatnak a fennálló nemzetközi kötelezettségek tartalmára nézve.*⁴⁸⁸ Ez, viszont azt is jelenti, hogy közbenső eszközként hatásuk csak relatív lehet, felhasználásuk mérlegeléshez kötött, és tartalmilag megkérdőjelezhetők, különösen abban a tekintetben, hogy valóban valamely nemzetközi jogi kötelezettség tartalmának tisztázására irányulnak-e, vagy azon túlnyúlva, már új (nem kötelező) mércéket állítanak fel.

Mindebből a felhasználásukra nézve, levonhatunk következtetéseket. Az ilyen dokumentumok felhasználásának általános lehetőségét az Alkotmánybíróság értelmezési szabadsága, és a nemzetközi együttműködés alkotmányi parancsa alapozza meg. Ugyanakkor, felhasználásuk korlátaira ezen dokumentumok nem kötelező volta, valamint

⁴⁸³ Vö. „a ‘nemzetközi szervezet előírása’ nem fogható fel általánosan kötelező jogforrásként.” 47/2000.

(XII.14.) AB határozat (dopping) ABH 2000, 377, III.2.2. pont.

⁴⁸⁴ 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás), ABH 1998, 220, VI.3. pont.

⁴⁸⁵ KOVÁCS (2010) 145-152, (nemzetközi bíróságok gyakorlatában); KOVÁCS (2013) 37., 40-43.

⁴⁸⁶ A nem kötelező nemzetközi határozatok normatív értéke más vonatkozásban is különbözhet. Például az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének ajánlásai sok esetben nem a tagállamoknak, hanem pusztán a Miniszteri Bizottságnak szólnak. Kérdés, lehet-e Magyarországra nézve érvényes következtetéseket levonni belőlük. Ez a probléma az 1270/B/1997. AB határozatnál, mely a Közgyűlés 952-es ajánlására támaszkodik, l. 1270/B/1997. AB határozat (gazdasági reklámtevékenység) ABH 2000, 713, III. pont; vagy a 26/1999. AB határozatnál, mely az 1245-ös ajánlásra utal, l. 26/1999. (IX.8.) AB határozat (előzetes letartóztatás egyes feltételei) ABH 1999, 265, II.2.1. pont.

⁴⁸⁷ 45/2005. (XII. 14.) AB határozat (nemzeti és etnikai kisebbségek egyes jogai) ABH 2005, 569, Kovács P. (párh. ind.) III/2/1. pont.

⁴⁸⁸ A Nemzetközi Bíróság számára, ugyanígy a létező nemzetközi jog megállapításának segédeszközét jelentik a megelőző bírói ítéletek és az elismert jogtudósok véleménye: l. a Nemzetközi Bíróság Alapszabályai (New York, 1945., beiktatva: 1956. évi I. tv. 2. §) 38. cikk 1. bekezdés d) pont.

járolékos, eszközjellege, és a jogbiztonság elve figyelmeztet. Az alkotmányértelmezés során nem kötelező, hanem csak opcionális értelmezési támpontként jönnek figyelembe.⁴⁸⁹

5.2.4 A nemzetközi jog határán: nemzetközi bíróság ítélete, mint értelmezési támpont

Az Alkotmánybíróság általában nem artikulálja, hogy amikor figyelembe vesz nemzetközi bírósági határozatokat az alkotmányértelmezésnél, ezt követelménynek tekinti-e, vagy csak lehetőségnek. A kivételek egyike, amikor az Alkotmánybíróság a 18/2004. (V. 25.) AB határozatban egyértelműen kimondta (a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben), hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának a felfogása a magyar joggyakorlatot *alakítja és kötelezi*.⁴⁹⁰ Ez a kötelező erő, (mely nem egyes ítéletekre, hanem „felfogásként” inkább a strasbourgi joggyakorlatra vonatkozik),⁴⁹¹ nem az Emberi Jogok Európai Egyezményéből fakad, hiszen annak 46. cikke szerint a bíróság ítéleteinek nincs formálisan normatív ereje. (E szerint csak azok az ítéletek kötelezőek a részes államokra, mint egyedi aktusok, mely ügyekben félként szerepeltek.)⁴⁹²

Mindazonáltal, a Bíróság ítéleteinek, (illetve az azokban megmutatkozó felfogásnak) - *de facto* normatív erejüknel fogva - különleges helyzete van az alkotmányértelmezésnél, noha a Bíróság egyedi jogvitát dönt el.⁴⁹³ Azonban az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteinek különleges helyzetét alátámasztja azon érv (ami tudomásom szerint nem jelent meg az Alkotmánybíróság érvelésében), hogy az Egyezményt nem lehet hagyományos, kölcsönösségen alapuló nemzetközi szerződésnek tekinteni.⁴⁹⁴

⁴⁸⁹ Kiegészítő értelmezési eszközként történő használatára, pl. Deutsche Rechtsprechung (1997) 9.

⁴⁹⁰ 18/2004. (V. 25.) AB határozat (közösség elleni izgatás) ABH 2004, 303, II.1.1. pont. Már tíz évvel korábban, hasonlóan Ádám (1994) 405.

⁴⁹¹ Vö. pl., amikor az Alkotmánybíróság a „strasbourgi joggyakorlatban kikristályosodott elveket” veszi figyelembe, 36/1994. (VI.24.) AB határozat (hatóság megsértése) ABH 1994, 219, II.2. pont. Ez összhangban van a kontinentális jog általános felfogásával, mely szerint a bíróságok precedensként nem a megelőző, egyes határozatokat, hanem az adott kérdésben kialakult joggyakorlat kötelesek követni, l. POKOL (2005) 257-258, 260-261.

⁴⁹² Ezt a lényeges kérdést feszegette Tersztyánszky Ö. egy különvéleményében, amelyben szembeállította az Alkotmánybíróság absztrakt jogértelmezését és az Emberi Jogok Európai Bíróságának konkrét, egyedi ügyeket megítélő határozatait, mely különbség miatt az Alkotmánybíróság számára nem mindig használható a strasbourgi gyakorlat. 36/1994. (VI.24.) AB határozat (hatóság megsértése) ABH 1994, 219, Tersztyánszky Ö. (különv., csatlakozott Zlinszky J.) 2. pont; e különbségre hangsúlyt helyezett a következő határozat is, 32/2014. (XI. 3.) AB határozat (zárkaméret) ABH 2014. 916, [52].

⁴⁹³ Éppen ezért – ahogy már utaltam rá –, az Alkotmánybíróság nem tekinti normatív nemzetközi kötelezettségnek (hatáskörének gyakorlása szempontjából) a hágai Nemzetközi Bíróság ítéletében foglaltakat. „A Nemzetközi Bíróság eljárását ugyan az érintett államoknak a joghatóság elismeréséről szóló, nemzetközi szerződésbe foglalt konszenzusa alapozza meg, az ítélet azonban nem norma, nem szerződés, hanem egyedi jogvitát dönt el, abban az esetben is, ha egyes megállapításai elvi tartalmúvá, vagy precedensértékvé válnak” (kiemelés BL). 988/E/2000. AB határozat (szigetközi vízpótlás) ABH 2003, 1281, III/3.3. pont, valamint 97/B/2002. AB végzés (Bős-Nagymaros-ítélet végrehajtása) ABH 2003. 1883, III/ 2. pont.

⁴⁹⁴ Az Egyezmény, szemben a klasszikus nemzetközi szerződésekkel, az objektív kötelezettségeknek egy, a kollektív kikényszerítésnek alávetett hálózatát hozta létre, mely nem megszokott hagyományos, kölcsönösségen alapuló kötelezettségek esetén. L. ezekre *Ireland v. the United Kingdom* (Application no. 5310/71) Judgment of 18 January 1978, ECtHR Ser A. No. 25., para. 239.; *Loizidou v. Turkey* (Application

Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek joghatásait az alkotmánybíráskodásban összefoglalja a 4/2013. AB határozat:

„Az EJEK ítélete deklaratív, azaz nem jelenti közvetlenül a jogkérdések megváltozását, gyakorlata azonban segítséget nyújthat az alkotmányos – Alaptörvényben és nemzetközi egyezményben rögzített – alapjogok értelmezéséhez, tartalmuk és kiterjedésük meghatározásához. Az Emberi Jogok Európai Egyezményében (a továbbiakban: Egyezmény) biztosított jogok jelentéstartalma ugyanis az EJEK egyedi ügyekben hozott döntéseiben testesül meg, amely elősegíti az emberi jogok értelmezésének egységesen érvényesülő felfogását. ... A strasbourgi gyakorlat, valamint az Egyezmény az alapjogvédelemnek azt a minimum szintjét határozza meg, amelyet minden részes államnak biztosítania kell, azonban a nemzeti jog ettől eltérő, magasabb követelményrendszert is kialakíthat az emberi jogok védelmére.”⁴⁹⁵

Azonban a Bíróság ítéleteit nem lehet automatikusan alkalmazni: maguk is értelmezésre szorulnak, és megfelelő felhasználásuk általános áttekintést kívánhat. *Így felhasználásuk értelmezési vitáknak teheti ki az alkotmánybírói határozatokat.* Vegyünk egy példát. Az Alkotmánybírói Hatóság többször hivatkozott úgy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban alkalmazott szükségességi tesztre, mint amelyet a Bíróság a véleménynyilvánítás korlátaival kapcsolatban, a *Sunday Times*-ügyben alakított ki.⁴⁹⁶ Látni kell azonban, hogy a tesztet, e szerződéses rendelkezéssel kapcsolatban, a Bíróság nem az említett ügyben alkalmazta először, hanem néhány évvel korábban, a *Handyside*-ügyben alakította ki,⁴⁹⁷ részben a még korábbi *Engel*-határozatot követve,⁴⁹⁸ melyre aztán a *Sunday Times*-ítéletben kifejezetten hivatkozott is.⁴⁹⁹ Részben ennek következtében, nem nagyon tartható az a megállapítás sem, hogy a Bíróság az Egyezmény 8. cikkénél (magánélet védelme) ugyanazokat a mérlegelési szempontokat alkalmazza

no. 15318/89) (Preliminary Objections) Judgment of 23 March 1995, ECtHR Ser. A. No. 310., para. 70.; *Mamatkulov and Askarov v. Turkey* [GC] (Appl. no. 46827/99 and 46951/99), ECtHR, Judgment of 4 February 2005, Reports of Judgments and Decisions 2005-I, para. 100.

⁴⁹⁵ 4/2013. (II. 21.) AB határozat (önkényuralmi jelképek) ABH 2013. 128, [19] pont. A strasbourgi joggyakorlat ezen szerepét elutasító álláspontot fogalmaz meg pl. *Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásában, vagy *Bragyova András* alkotmánybíró egy korábbi ügyben 166/2011. (XII. 20.) AB határozat [Be. módosítócsomag (2011)] ABH 2011. 545, Bragyova A. (párh. ind.) 1. pont. L. ugyancsak 34/2013. (XI. 22.) AB határozat (törvényszéki egyesbíró, mint nyomozási bíró) ABH 2013. 999, Pokol B. (különvélemény) [86].

⁴⁹⁶ 36/1994. (VI.24.) AB határozat (hatóság megsértése) ABH 1994, 219, II/2. pont; 20/1997. (III.19.) AB határozat (sajtótermék nyilvános közlésének korlátozása), ABH 1997, 85, II/2. pont.

⁴⁹⁷ *Handyside v. the United Kingdom* (Appl. no. 5493/72.) Judgment of 7 December 1976, ECtHR Ser. A. No. 24, paras. 47-50.

⁴⁹⁸ *Engel and others v. the Netherlands* (Appl. no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72) Judgment of 8 June 1976, ECtHR Ser. A., No. 22, paras. 99-101.

⁴⁹⁹ *Sunday Times v. the United Kingdom* (Appl. no. 6538/74) Judgment of 26 April 1979, ECtHR Ser. A. No. 30., paras. 59-62. L. még erre JACOBS-WHITE (2000) 226; HARRIS *et al.* (1999) 396.

mutatis mutandis, amelyeket a 10. cikk vizsgálatára alakított ki a *Sunday Times* ügyben.⁵⁰⁰ Ugyanis, ha a 8. cikkről és a szükségesség követelményéről van szó, akkor a *Sunday Times*-ügy előtti *Golder*-ügy megkerülhetetlen (a letartóztatott levelezésének szabadsága ügyvédjével).⁵⁰¹ A *Golder*-ítéletben alkalmazott szükségességi elemzés, viszont a *Vagrancy*-ügyekben hozott ítélet egyik pontjára támaszkodott.⁵⁰²

Mindettől függetlenül, az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát, az Emberi Jogok Európai Egyezménye közvetítésével, kötelező értelmezési támpontként kell figyelembe venni az alkotmányértelmezés során, mivel az Egyezmény rendelkezéseinek a Bíróság által értelmezett tartalommal kell érvényesülniük a magyar jogban.⁵⁰³ Úgy tűnik, ez az általános tétel nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróságnak az egyes strasbourgi határozatokban letett értelmezést is követnie kellene,⁵⁰⁴ hanem a strasbourgi gyakorlatot „absztrakt módon” kell értékelnie.⁵⁰⁵ (A kötelező értelmezési támpont a Bíróság joggyakorlata, és nem az egyes határozatok). Ugyanakkor vannak az Alkotmánybíróságon belül olyan kisebbségi nézetek, melyek a Bíróság absztrakt módon értékelt joggyakorlatát sem ismerik el kötelező értelmezési támpontként, és e joggyakorlatot leválasztják az Egyezményről magáról.⁵⁰⁶

5.3. Második általános funkció: a nemzetközi jog, mint alkotmányos mérce

A magyar alkotmányos rendszerben a nemzetközi jog alkotmányos mérce is lehet. A *nemzetközi joggal mérhető más jogi normák vagy egyedi jogi aktusok alkotmányossága*. A nemzetközi jog alkotmányos mérceként betöltött szerepe négy általános megállapítással jellemezhető. (i) A nemzetközi jog nem saját jogán, hanem egy alkotmányi szabály alapján válik alkotmányos mércévé. (ii) Addig, míg elvileg a nemzetközi jog bármely alkotmánybírói eljárásban lehet értelmezési támpont, alkotmányos mérceként csak bizonyos eljárásokban érvényesülhet. (iii) A nemzetközi jogot mindig együtt kell alkalmazni azon alkotmányi szabállyal [pl. Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés, mint utaló szabály],⁵⁰⁷ mely alapján alkotmányos mérceként vehető figyelembe. A nemzetközi jog,

⁵⁰⁰ 13/2001. (V.14.) AB határozat (fogvatartottak nyilatkozattételének korlátozhatósága) ABH 2001, 177, III.2.2. pont.

⁵⁰¹ *Golder v. the United Kingdom* (Appl. no. 4451/70) Judgment of 21 February 1975, ECtHR Ser. A. No. 18., para. 45.

⁵⁰² *De Wilde, Ooms and Versyp (Vagrancy Cases)* (Appl. no. 2832/66; 2835/66; 2899/66) Judgment (Merits) of 18 June 1971; ECtHR Ser. A. No. 12., para. 93., l. még erre HARRIS *et al.* (1999) 345.

⁵⁰³ 166/2011. (XII. 20.) AB határozat [Be. módosítócsomag (2011)] ABH 2011. 545, III/1. pont.

⁵⁰⁴ Az egyes határozatokban tett megállapításoktól való eltérés lehetőségére utal, akár Magyarországot érintő ügyekben is, például a 6/2014. (II. 26.) AB határozat (98%-os különadó) ABH 2014. 124, [24].

⁵⁰⁵ 32/2014. (XI. 3.) AB határozat (zárkaméret) ABH 2014. 916, [53].

⁵⁰⁶ 32/2014. (XI. 3.) AB határozat (zárkaméret) ABH 2014 916.; Balsai I. (különv.) [64]; Dienes-Oehm E. (különv.) [71] (csatlakozott Lenkovics B.).

⁵⁰⁷ Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés, korábban Alkotmány 7. § (1) bekezdés utaló szabály jellegére, l. 26/1992. (IV. 30.) AB határozat (szakszervezeti vagyon) ABH 1992, 135, IV/11. pont, vagy 6/2013. (III. 1.) AB határozat (lelkiismereti és vallásszabadság) ABH 2013. 194, [119].

mint alkotmányos mérce formailag nem érvényesülhet csak egyedül.⁵⁰⁸ (iv) A nemzetközi jogi norma alkotmányos mérceként együtt alkalmazható formai (utaló) alkotmányi szabállyal, de esetenként az alkotmány materiális szabályaival is.

5.3.1. A nemzetközi jogot alkotmányos mércévé transzformáló alkotmányi szabályok

A nemzetközi jogot alkotmányos mércévé a következő alkotmányi szabályok tehetik:

- o az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése: jogállamiság, jogbiztonság (nincs kifejezett utalás a nemzetközi jogra);
- o az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése: a nemzetközi jog és magyar jog összhangja;
- o az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pont: az országos népszavazás egyik akadálya lehet, ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre irányulna (csak nemzetközi szerződésre utal);
- o az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdés: a Magyar Honvédség humanitárius tevékenységének nemzetközi jogi korlátai (a nemzetközi jogra utal).

Ezen alkotmányi transzforsabályok nem függetlenek egymástól. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése [korábban Alkotmány 2. § (1) bekezdés] áll általános elvként a *pacta sunt servanda* elv mögött, és ezen alkotmányi rendelkezéshez képest a Q) cikk (2) bekezdése *lex specialis*.⁵⁰⁹ Ezért nem meglepő, hogy a leggyakrabban felhívott rendelkezés a nemzetközi jog tekintetében nem a jogállamiság klauzula, hanem a nemzetközi jogi klauzula. Az Alkotmánybíróság szerint a nemzetközi jog betartására vonatkozó *pacta sunt servanda* elv áll azon rendelkezés mögött is, hogy nem lehet népszavazást tartani hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról,⁵¹⁰ [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pont]. Ilyen értelemben e rendelkezés is *lex specialis*. Ugyanakkor ezen rendelkezéshez csak egy alkotmánybírósági eljárás köthető, (Abtv. 33. §), ezen belül is elsősorban az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozata alkotmányosságának megítélésénél játszhat szerepet a nemzetközi jog alkotmányos mérceként.⁵¹¹

⁵⁰⁸ A nemzetközi jog értelmezési támpontként való használata is visszavezethető a nemzetközi jogi klauzulára, de sokszor az Alkotmánybíróság magasabb elvek és saját értelmezési szabadsága alapján alkalmazza.

⁵⁰⁹ Ilyen értelemben l. 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005, 83, II/2. pont, vagy

⁵¹⁰ 72/2002. (XII. 19.) AB határozat (termőföld - népszavazás) ABH 2002, 433, III/2.1. pont.

⁵¹¹ Bár alkotmánybírósági gyakorlat nincs a kérdésben, de az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése részlegesen ugyancsak *lex specialis*-nak értelmezhető a Q) cikk (2) bekezdéshez való viszonyában.

5.3.2. Együttes joghatás az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével

Az alkotmánybíraskodásban egy nemzetközi jogi norma elsősorban az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével (azzal együttesen alkalmazva) válhat alkotmányos mércévé.⁵¹² Ezért az együttes alkalmazásuk szükségszerű. Itt az együttes joghatás nem az alkotmányos mérce tartalmának több jogszabályon alapuló kialakításában nyilvánul meg. Az alkotmányos mérce tartalmát a nemzetközi jogi norma adja, viszont az együtthatható alkotmányi szabály teszi ezt a tartalmat alkotmányos mércévé.

E tekintetben a nevezetes döntés az 58/1995. AB határozat,⁵¹³ ahol az Alkotmánybíróság a bírósági tárgyalás nyilvánosságára vonatkozó alkotmányos követelményeket, az Alkotmány 7. § (1) [jelenleg Alaptörvény Q) cikk (2)] bekezdésére alapítva, tartalmilag két nemzetközi szerződéses szabály alkalmazásával határozta meg.⁵¹⁴ A két nemzetközi szerződéses szabály tartalmilag együttesen adta az alkotmányos mércét; az Alkotmány 7. § (1) bekezdése a kész normatartalmat tette a konkrét ügyben alkotmányos mércévé.⁵¹⁵

A nemzetközi jogi normák ilyen együtthathatása az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével értelemszerű. Így ha egy belső jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközik, ez az alkotmányi nemzetközi jogi klauzula alapján lesz alkotmányellenes helyzet.⁵¹⁶ Más esetben, azonban a nemzetközi jogi norma tartalmilag sem önálló alkotmányos mérce.

5.3.3. Az alkotmány tartalmi kiegészítése

Ez olyan helyzetet jelent, amikor egy nemzetközi jogi norma közvetlenül, de együttesen egy alkotmányi szabállyal (tartalmilag azt kiegészítve) alkotmányos mércévé válik. Erre megfelelő példának tűnik az 53/1993. AB határozat, ahogy azt később a 2/1994. AB határozat értelmezte.

⁵¹² Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja is (eljárási szempontból) mércévé teszi a nemzetközi szerződéseket, de jelenleg nem világos a gyakorlat, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés egyben alkotmányellenességet is megalapoz-e, l. 6/2015. (II. 25.) AB határozat (hontalanság) ABK 2015/5. 313.

⁵¹³ 58/1995. (IX.15.) AB határozat (tárgyalás nyilvánossága) ABH 1995, 289, rendelkező rész 2. pont.

⁵¹⁴ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 14. cikk (1) bekezdése, másrészt az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdése.

⁵¹⁵ Külön kérdés, hogy ezáltal a hivatkozott nemzetközi jogi normákat megsértő bírói döntés elsőfokú vagy másodfokú alkotmányellenességet jelent-e. Az 58/1995. AB határozat a két nemzetközi jogi normát lényegében bevonta az alkotmányi szabályok közé.

⁵¹⁶ Ez nem mindig jön elő világosan a határozatokból. Pl. a 15/2004. AB határozat rendelkező része csak a nemzetközi szerződéssel ellentétes belső jogi rendelkezés megsemmisítését mondja ki, de nem utal annak alkotmányellenességére, 15/2004. (V.14.) AB határozat, (egyház közszolgálati tevékenységének állami támogatása) ABH 2004, 269. Ugyanakkor más határozat rendelkező része kifejezetten utal a nemzetközi szerződéssel való ellentét alkotmányellenességére, mint a vizsgált belső jogszabály megsemmisítésének indokára, pl. 36/1996 (IX. 4.) AB határozat (1993. évi XC. törvény), ABH 1996, 117, rendelkező rész 1. pont.

Köztudott, az 53/1993. AB határozat egyik alapkérdése az volt, hogy miképpen érvényesülhet az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglalt, kivételt alkotmányi szinten nem ismerő *nullum crimen sine lege* elv mellett, a háborús bűncselekmények megbüntetését akár visszamenő hatállyal is előíró nemzetközi jogi norma. A döntés eredményét, mely részben a büntethetőség elévülésére vonatkozó büntetőszabály értelmezésének alkotmányos követelményeinek megfogalmazásában nyilvánult meg, többféle konstrukcióban lehetett volna elérni. (i) A *nullum crimen sine lege* alkotmányi szabályát a releváns nemzetközi jogi normákra tekintettel úgy kell értelmezni, hogy az nem vonatkozik a nemzetközi jogban háborús bűncselekményekként vagy az emberiesség elleni bűncselekményekként minősülő cselekményekre (a nemzetközi jog értelmezési támpont). (ii) A *nullum crimen sine lege* alkotmányi szabálya tekintetében a nemzetközi jog kivételt állapít meg a hivatkozott cselekmények vonatkozásában (az alkotmányi szabály és a nemzetközi jogi norma együttesen alkotmányos mérce). (iii) A háborús bűncselekmények és az emberiesség elleni bűncselekmények nemzetközi jogi tilalma, nemzetközi *ius cogens* normaként érvényesül a *nullum crimen sine lege* alkotmányi szabályával szemben (a nemzetközi jogi norma alkalmazási elsőbbséggel bír az alkotmányi szabállyal szemben).

A testület a 2/1994. AB határozatában úgy értelmezte saját korábbi határozatát, hogy az *alkotmányi szabály és a nemzetközi jogi norma együttesen alkotta az alkotmányos mércét*, amit az 57. § (4) bekezdés (a tartalmilag releváns alkotmányi szabály) és az akkori nemzetközi jogi klauzula együttes értelmezése és alkalmazása tesz lehetővé. Ennek megfelelően „A *nullum crimen* elv feltétlen belső jogi érvényesülését garantáló 57. § mellett a 7. § (1) bekezdés erejénél fogva alkotmányosan érvényesülnek a nemzetközi büntetőjognak a háborús bűncselekményekre és az emberiség elleni bűncselekményekre vonatkozó szabályai.”(kiemelés, BL).⁵¹⁷ Ezen értelmezésben az együttes alkalmazás egyszerűen azt jelenti, hogy egy nemzetközi *ius cogens* norma kivételt képez egy alkotmányi szabály alól (vö. a normakonfliktusok elkerülésének technikáit).⁵¹⁸

Úgy tűnik, hogy az együttes érvényesüléshez nem feltétel a nemzetközi jogi norma *ius cogens* jellege. A 32/2008. AB határozat értelmezése szerint az *egyetemes nemzetközi szokásjog szabályai* is érvényesülhetnek egy alkotmányi szabály mellett, azt kiegészítve, az alkotmány nemzetközi jogi klauzulájának erejénél fogva.⁵¹⁹

⁵¹⁷ 2/1994. (I.14.) AB határozat (népbíráskodás) ABH 1994, 41, II/B.1.2. pont. Az eredeti határozat szerint sem tört meg az alkotmány és a nemzetközi jog összhangja, azaz nem volt konfliktus a kettő között. 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, V/2. pont.

⁵¹⁸ Ezt az értelmezést megerősítette a 16/2014. (V. 26.) AB határozat (büntetés végrehajthatóságának elévülése) ABH 2014 360, [34].

⁵¹⁹ 32/2008. (III. 12.) AB határozat (EUN-megállapodás) ABH 2008, 334, V/2.3. pont.

5.3.4. Érvényesülés más alkotmányos mércével szemben (normakonfliktus)

Ez a helyzet konkurens alkotmányos mércék közötti elsőbbségre utal. Más alkotmányos mérce, mellyel a nemzetközi jog alkotmányos mérceként konfliktusba kerülhet, lehet egy alkotmányi szabály és egy másik nemzetközi jogi norma (az uniós jogi norma nem lehet alkotmányos mérce a jelenlegi doktrína szerint).

(1) Az 53/1993. AB határozatban (*supra*) foglaltak értelmezhetőek úgy is, hogy két alkotmányos mérce közötti konfliktusról volt szó [Alkotmány 57. § (4) bekezdése, valamint a háborús, valamint emberiség elleni bűncselekmények megbüntetésére vonatkozó nemzetközi *ius cogens* norma között], melyeket az Alkotmánybíróság látszólag mégis „összhangba értelmezett egymással”. Ténylegesen azonban a nemzetközi *ius cogens* normának, mint alkotmányos mércének, alkalmazási elsőbbséget biztosított a *nullum crimen sine lege* elvét tartalmazó alkotmányi szabállyal szemben.⁵²⁰ Ekkor a nemzetközi *ius cogens* norma kizárja a konkurens mércét és tartalmilag önálló alkotmányos mérceként viselkedik.

(2) Ami a nemzetközi jogi normák, mint alkotmányos mércék közötti viszonyt illeti, az 58/1995. AB határozat (l. előzőekben) az alkotmányos követelményt tartalmilag egyrészt a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 14. cikk (1) bekezdésére, másrészt az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdésére alapította. Nem vett egyben tudomást arról, hogy a két szerződéses szabály a tárgyalás nyilvánosságára vonatkozóan eltérő követelményt tartalmaz. Bizonyos helyzetekben ugyan a két alkotmányos mérce közötti konfliktus lehetősége adott, viszont ezt a kérdést a testület megkerülte az alkotmányos követelmény megfogalmazásakor.

5.3.5. Összegzés: a nemzetközi jog, mint alkotmányos mérce

A fentieket összegezve, a nemzetközi jogi norma alkotmányos mérceként háromféleképpen érvényesülhet az alkotmányhoz való viszonyában: (i) *tartalmilag önálló, utaló alkotmányi szabály alapján funkcionáló alkotmányos mérceként* (mely másodfokú alkotmányellenességet alapozhat meg); (ii) tartalmilag nem önálló, az alkotmányos mérceként alkalmazott alkotmányi szabályt *tartalmilag kiegészítő mérceként* (a gyakorlatban eddig ez csak nemzetközi *ius cogens* norma volt); (iii) *tartalmilag önálló, a vele ellentétes alkotmányi szabálytartalommal szemben érvényesülő (azt kizáró) alkotmányos mérceként* (elvi lehetőség, mely a jelenlegi doktrína szerint csak a nemzetközi *ius cogens* normák esetében létezik).

⁵²⁰ Az elv félretételére l. BRAGYOVA (1993) 257.

Fontos kiemelni, hogy a második és harmadik eset csak akkor következhet be, ha a nemzetközi jogi norma tartalmilag kiegészítő vagy konkuráló alkotmányos mérceként alkalmazása eltérő eredményt hoz az alkotmányellenesség megítélésénél, mintha csak önmagában az alkotmányi szabályt alkalmazná az Alkotmánybíróság. Amennyiben a nemzetközi jogi norma kiegészítő alkotmányos mérceként használata ugyanazt az eredményt hozná, mint a (kiegészített) alkotmányi szabály önmagában való használata, akkor a nemzetközi jogi norma legfeljebb értelmezési támpontként jönne figyelembe.

A fentiek nyomán még egy megkülönböztetés szükséges. Kétféle módon változtatja meg a kiegészítő vagy konkuráló alkotmányos mérceként alkalmazott nemzetközi jogi norma az alkotmányossági vizsgálat alatt álló jogszabály megítélését. Az egyik lehetőséget az 53/1993. AB határozatban láthattuk. A nemzetközi jogi norma alkotmányos mérceként alkalmazása elhárította az alkotmányossági vizsgálat alatt álló jogszabály alkotmányellenességének megállapítását (és pusztán alkotmányos követelmények felállításához vezetett). Ez azt jelenti, hogy a nemzetközi jogi norma, mint alkotmányos mérce, hatástalanította az alkotmányi szabály [Alkotmány 57. § (4) bekezdés] mint alkotmányos mérce joghatásait, és elhárította az alkotmányellenességet.

A másik lehetőség még nem mutatkozott meg az Alkotmánybíróság joggyakorlatában. Ekkor a nemzetközi jogi norma, mint alkotmányos mérce alkalmazása teszi alkotmányellenessé a vizsgált jogszabályt, míg a releváns, materiális alkotmányi szabályhoz viszonyítva az alkotmányellenesség nem állna fenn. Bár itt csak mesterséges példa hozható, az 53/1993. határozatban előforduló belső szabályozás fordítottja e célra megfelel. Amennyiben egy belső jogszabály a *nullum crimen sine lege* elvet érvényesítve kizárta volna bizonyos háborús vagy emberiség elleni bűncselekmények megbüntetését, akkor ez összeegyeztethető lett volna az elvet védő alkotmányi szabállyal, de szembenállt volna az Alkotmánybíróság által meghatározott azon nemzetközi *ius cogens* normával, mely az ilyen bűncselekmények feltétlen megbüntetését írja elő (másodfokú alkotmányellenesség). Az, hogy egy ilyen helyzet milyen alkotmánybírósági eljárásokban fordulhat elő, már függ az egyes eljárások sajátosságaitól.

5.4. A nemzetközi jog funkciói egyes alkotmánybírósági eljárásokban: általános összefoglalás

A nemzetközi jogi normák, tehát eltérő funkciókat tölthetnek be a különböző alkotmánybírósági eljárásokban. E funkciók eljárásonként különbözőek lehetnek, és természetesen az eltérő szerepekhez eltérő joghatások társulhatnak. Ugyanakkor vannak nehézségek, melyek az áttekintést nehezítik. Ezek a következők.

(1) Vannak eljárásokon átfutó hatáskörei az Alkotmánybíróságnak, melyek gyakorlása során a nemzetközi jog is szerepet kap. Az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján a testület

bármely eljárásban - így például az alkotmányjogi panaszok elbírálása során is - hivatalból vizsgálhatja jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését (tehát a másodfokú alkotmányellenességet). Amennyiben ez megtörténik, a nemzetközi szerződés alkotmányos mérceként alkalmazandó, de ez nem feltétlenül köthető egy bizonyos alkotmánybíróági eljáráshoz.

(2) Az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján a jogalkotói mulasztás alkotmányellenessége nem külön eljáráshoz kapcsolódik, hanem az egyes eljárásokhoz képest járulékos kérdésként szerepel, melyet az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során megállapíthat. A nemzetközi szerződésből fakadó jogalkotói feladat elmulasztása is alkotmányellenes bizonyos feltételek mellett, ahol a kérdéses nemzetközi szerződés alkotmányos mérceként funkcionál. Így ezt a helyzetet szintén nehéz besorolni bármilyen eljáráshoz.

(3) A formális besorolás azért is nehéz, mert ahogy arra már korábban utaltam, a nemzetközi szerződés és a nemzetközi szervezetek határozatai kétféle minőségben szerepelhetnek: nemzetközi jogforrásokként és kihirdetésükről szóló magyar jogszabályokként. A két minőségükben más-más funkciót töltenek be, és más-más joghatással rendelkeznek.

(4) Egyes eseteken a nemzetközi jogi norma alkotmányos mérceként történő használata korlátozott és feltételes. Ez azokra az esetekre vonatkozik, amikor a nemzetközi jogi norma tartalmilag kiegészíti a mérceként alkalmazott alkotmányi szabályt, vagy elvi lehetőségként vele szemben érvényesül (nemzetközi *ius cogens*).

(5) Joggyakorlat híján nem világos, hogy egy nemzetközi *ius cogens* norma lehet-e konkuráló alkotmányos mérce nemzetközi szerződéssel (mint alkotmányos mércével szemben), vagy nemzetközi szerződések konkurálhatnak-e egymással alkotmányos mérceként (alkalmazási normakonfliktus lehetősége a nemzetközi jogon belül). Joggyakorlat híján szintén nem világos, hogy nemzetközi szerződések konkurálhatnak-e mint alkotmányos mérce, és mint a vizsgálat tárgya (kihirdetésről szóló jogszabály normatartalmaként). Más szóval, egy nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló szabály alkotmányellenes lehet-e, ha egy (másik) nemzetközi jogi normába ütközik.

(6) Kérdéses, hogy a nemzetközi szervezetek, szervek kötelező, normatív, nem szervezeti kérdésben hozott, Magyarország tekintetében nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket keletkeztető határozatai együtt kezelhetők-e azon nemzetközi szerződésekkel, melyek jogalapját jelentik e határozatoknak. Például, jogalkotói mulasztás alkotmányellenességét csak az alapozhatja meg, ha ez nemzetközi szerződésen alapul [az Abtv. 46. § (2) bekezdés a) pont szövegének megfelelően], vagy az is, ha például egy nemzetközi szerv kötelező, de ki nem hirdetett határozatából fakad a jogalkotói feladat?⁵²¹ A két normatípus

⁵²¹ Jogalkotói feladat elmulasztása természetesen alapulhat valamilyen nemzetközi jogszabály kihirdetéséről szóló szabályon is, nem csak magán a nemzetközi jogszabályon.

összekapcsolását az támasztaná alá, hogy a nemzetközi szervezetek határozatai valamilyen mértékben nemzetközi szerződéseken alapulnak.⁵²²

Úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság hajlandó bizonyos feltételek mellett egy nemzetközi szerv határozatát szerződéses kötelezettségként kezelni. A 30/1998. AB határozat a magyar-EK Társulási Tanács határozatának kihirdetéséről szóló kormányrendelet egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét állapította meg. A nemzetközi szerv határozatának vizsgálata azon alapult, hogy az a mögötte álló nemzetközi szerződéses rendelkezéssel „*szorosan összefüggő szabályozási egység*” volt.⁵²³ Témánk szempontjából az érv értékét rontja, hogy az utólagos normakontroll során a vizsgálat tárgya a kihirdetésről szóló jogszabály volt, tehát az alkotmányossági vizsgálatot nem ez az összefüggés alapozta meg, annak egyébként sem volt hatásköri akadály. Ugyanakkor kérdés, hogy például egy Magyarország tekintetében nemzetközi jogi kötelezettségeket keletkeztető ENSZ BT határozatot lehetne-e szerződéses kötelezettségnek tekinteni azon az alapon, hogy szorosan összefüggő szabályozási egységben van az ENSZ Alapokmánnyal, mint nemzetközi szerződéssel.

Egy ilyen értelmezés ellen szólnak az Nsztv. szabályai, melyek megkülönböztetik a nemzetközi szerződést, és „a nemzetközi szerződéssel létrehozott szerv által hozott - Magyarország számára nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető” határozatokat (vö. Nsztv. 9. § és 12/B. §). A megkülönböztetés annyira következetes, hogy a nemzetközi szerv nemzetközi szerződést módosító határozata sem lesz nemzetközi szerződés [Nsztv. 12/B. § (1) bekezdés]. Mindezek alapján egy nemzetközi szerv Magyarország tekintetében nemzetközi jogi kötelezettségeket keletkeztető határozata aligha tekinthető nemzetközi szerződésnek.

Én abból indulok ki, ha egy nemzetközi szervezet Magyarországra nézve kötelező határozata *szoros szabályozási egységben van* a határozat jogalapját képező nemzetközi szerződéssel, akkor oszthatja annak funkcióit is. (Pl. a szerződéssel együttes alkotmányos mérceként szerepelhet nemzetközi szerződésbe ütközést vizsgáló eljárásban).

Minderre tekintettel az alábbi áttekintés érvénye - mely a nemzetközi jog három kiemelt funkciójára összpontosul - függ a fenti bizonytalan kérdések megválaszolásától, és így bizonyos részben hipotetikusnak és leegyszerűsítettnek tekinthető.

⁵²² Hasonlóan CSUHÁNY (2005) 267-70.

⁵²³ 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI/1. pont.

2. táblázat A nemzetközi jog funkciói egyes alkotmánybíróági eljárásokban

	<i>nemzetközi szokásjog</i>	<i>nemzetközi szerződés</i>	<i>nemzetközi szervezet köt. határozata</i> ⁵²⁴
előzetes absztrakt normakontroll	----- ért. támpont alk. mérce ⁵²⁵	vizsg. tárgya ⁵²⁶ ért. támpont -----	vizsg. tárgya ⁵²⁷ ért. támpont -----
utólagos absztrakt normakontroll ⁵²⁸	----- ért. támpont alk. mérce(?)	vizsg. tárgya ⁵²⁹ ért. támpont -----	vizsg. tárgya ⁵³⁰ ért. támpont alk. mérce(?)
egyedi normakontroll bírói kezdeményezés ⁵³¹	----- ért. támpont alk. mérce(?)	vizsg. tárgya ért. támpont -----	vizsg. tárgya ért. támpont alk. mérce (?)
alkotmányjogi panasz (bírói döntés)	----- ért. támpont -----	----- ért. támpont -----	----- ért. támpont -----
alkotmányjogi panasz (bíró által alkalmazott jsz.)	----- ért. támpont -----	vizsg. tárgya ért. támpont -----	vizsg. tárgya ért. támpont -----
közvetlen alkotmányjogi panasz	----- ért. támpont -----	vizsg. tárgya ért. támpont -----	vizsg. tárgya ért. támpont -----
jogszabályok nsz ütközésének vizsgálata ⁵³²	----- ért. támpont alk. mérce ⁵³³	vizsg. tárgya ért. támpont ⁵³⁴ alk. mérce	vizsg. tárgya ért. támpont -----

⁵²⁴ E határozatok nemzetközi szerződéssel szoros szabályozási egységben nem lévő jogi normaként szerepelnek itt, mert így a szerződésektől elkülönült funkciójuk lehet.

⁵²⁵ Ebben az esetben a nemzetközi szokásjogon belül elsősorban a nemzetközi *ius cogens* normák válhatnak alkotmányos mércévé vagy az alkotmányi szabályt illetve nemzetközi szerződéses szabályt kiegészítve, vagy azok ellenében.

⁵²⁶ A nemzetközi szerződés még nem kötelező Magyarországra, mint nemzetközi jogforrás a vizsgálat tárgya.

⁵²⁷ Tipikusan a határozat már kötelező Magyarországra, a keletkező beiktató törvény a vizsgálat tárgya.

⁵²⁸ Egy nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabály nem lehet alkotmányos mérce, mert ez a nemzetközi szerződésbe ütközést vizsgáló eljárás megkerülésének minősülne, l. 26/1992. (IV. 30.) AB határozat (szakszervezeti vagy) ABH 1992, 135, IV/11. pont; vagy 579/B/2006. AB végzés, ABH 2008, 3767. Ennek nyomán kérdéses, hogy egy szokásjogi norma vagy egy nemzetközi szervezet határozata betölthet-e itt ilyen funkciót.

⁵²⁹ A vizsgálat tárgya nem a nemzetközi jogforrás, hanem a nemzetközi szerződést beiktató magyar jogszabály a nemzetközi jogtartalommal; ez vonatkozik minden esetre, az előzetes normakontroll kivételével.

⁵³⁰ A vizsgálat tárgya nem a nemzetközi jogforrás, hanem a határozatot beiktató magyar jogszabály a nemzetközi jogtartalommal; ez vonatkozik minden további esetre ennél a normatípusnál.

⁵³¹ Ezen eljárásra elvileg átvihetők az utólagos normakontrollnál felmerülő megállapítások (*supra*), ha itt is külön kezeljük a nemzetközi szerződésbe ütköző eljárást (5.5.8.1. pont).

⁵³² Önálló eljárásként, vagy más eljárásban *ex officio* vizsgálat során, az Abtv. 32. (1) bekezdése alapján.

⁵³³ A nemzetközi *ius cogens* normák válhatnak alkotmányos mércévé, vagy az alkotmányi szabályt illetve nemzetközi szerződéses szabályt kiegészítve, vagy azok ellenében.

⁵³⁴ Itt más nemzetközi jogi norma az értelmezési támpont, és más az alkotmányos mérceként szolgáló nemzetközi szerződés.

Ogy. határozata (népszavazásról)	----- ért. támpont -----	----- ért. támpont alk. mérce	-----ért. támpont alk. mérce(?) ⁵³⁵
Alaptörvény értelmezése	----- ért. támpont -----	----- ért. támpont -----	----- ért. támpont -----
jogalkotói mulasztás ⁵³⁶	----- ért. támpont -----	----- ért. támpont alk. mérce	----- ért. támpont alk. mérce(?) ⁵³⁷

A kifejezett alkotmányi szabályozáson és az alkotmánybíróági gyakorlaton alapuló fenti áttekintés alapján néhány általános megállapítást lehet tenni a nemzetközi jogi normák funkcióival kapcsolatban. (i) *Bármely Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogi norma, bármely alkotmánybíróági eljárásban értelmezési támpontként szerepelhet* az alkotmányos mérceként alkalmazott alkotmányi szabály értelmezése során. (ii) *Nemzetközi jogi norma, mint nemzetközi jogforrás - egy kivétellel - nem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya.*⁵³⁸ Alkotmányossági vizsgálat tárgyát egyes eljárásokban csak az egyes nemzetközi jogi normák kihirdetéséről szóló jogszabályok képezhetik (pl. nemzetközi szerződésnél vagy a nemzetközi szervezetek Magyarországra kötelező határozatainál). Nyilvánvaló azonban, hogy a nemzetközi jog nem lehet a vizsgálat tárgya például az Alaptörvény értelmezésére, vagy az Országgyűlés népszavazást elrendelő vagy elutasító határozatának alkotmányossági vizsgálatára irányuló eljárásban. (iii) Vannak olyan eljárások, melyekben a nemzetközi jog nem (vagy csak kivételesen) lehet alkotmányos mérce. Egyes eljárásokban az Alkotmánybíróóság csak elsőfokú alkotmányellenességet állapíthat meg (az alkotmányjogi panasz három formája). Az alkotmányjogi panasznál az alkotmányos mérce szükségszerűen azon alkotmányi szabály, mely biztosítja a kérelmező állítólagosan megsértett jogát. A nemzetközi jogi norma, mint alkotmányos mérce megsértése azonban csak másodfokú alkotmányellenességet jelenthet. Ennek megfelelően állapította meg az Alkotmánybíróóság, hogy „E cikkekre [az Alaptörvény E) és Q) cikkei] ezért önmagukban, további részletezés, vagy Alaptörvényben biztosított joggal fennálló kapcsolat, összefüggés bemutatása nélkül alkotmányjogi panasz nem alapítható.”⁵³⁹

Az elvi kivétel lehetőségére az Alkotmánybíróóság az 54/2004. AB határozatában utal, ahol kifejtette, hogy a nemzetközi jog és a belső jog közötti összhang nagyfokú hiánya, sértheti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését] is. „Az Alkotmánybíróóság következetes gyakorlata szerint ilyen fokú kollízió esetén - minthogy az közvetlenül érinti a jogbiztonságot - anyagi alkotmányellenesség fennállását kell

⁵³⁵ Logikus lenne, ha a népszavazásnak lenne ilyen akadálya, de ennek most nincs kifejezett jogalapja.

⁵³⁶ Nem önálló eljárás, az Alkotmánybíróóság egyéb hatásköreinek gyakorlása során vizsgálható.

⁵³⁷ Ha a határozat nincs beiktatva, akkor e funkciónak itt nincs kifejezett jogalapja, bár ez logikus lenne.

⁵³⁸ A kivétel az előzetes normakontroll eljárás, l. Abtv. 23. § (3) bekezdés.

⁵³⁹ 3140/2013. (VII. 2.) AB végzés, ABH 2013. 1950, [18].

megállapítani.”⁵⁴⁰ Ugyanakkor a 3174/2013. AB végzés eleve kizárja, hogy a B) cikk (1) bekezdésének megsértésére alkotmányjogi panaszt lehessen alapítani, mert az nem alapjogot tartalmaz.⁵⁴¹ De kivételként a klauzula sérelme felhívható visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás esetén,⁵⁴² más változatban a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén.⁵⁴³ Bárhogy legyen is, az egyébkénti kivétel elvi jellegére tekintettel a következőkben azt feltételezem, hogy alkotmányjogi panasznak nem lehet tárgya a nemzetközi jogba ütközés.

5.5. A nemzetközi jog joghatásai egyes alkotmánybíróági eljárásokban

5.5.1. A joghatások rendszeres áttekintése egyes eljárásokban: módszertani problémák

A hétféle szempont közül, eddig elsősorban a nemzetközi jog lehetséges szerepének (funkcióinak) szemszögéből közelítettem meg a nemzetközi jog használatát az alkotmánybíráskodásban, kombinálva a lehetséges szerepeket, a nemzetközi jogi normák típusait és az egyes alkotmánybíróági eljárásokat. Látható volt, hogy a nemzetközi jog különböző szerepeinek azonosítása az egyes alkotmánybíróági eljárásokban nem megy nehézségek nélkül. Ezért nem meglepő, hogy az e szerepekhez kötődő, de több egyéb szempont szerint differenciált joghatások feltárása még több bizonytalanságot hordoz. Ezért, a következőkben elsőként e joghatások általános, rendszerszintű áttekintésének módszertani nehézségeire világítok rá.

(1) A normakapcsolatok típusai, a normák szerepei, az alkotmánybíróági eljárások típusai jól elkülöníthetőek és számszerűsíthetőek. Nem így van az egyes normák típusaival, ahol a klasszifikáció alapjai bizonytalanok, mert a joghatások szempontjából nem mindig látszik egy-egy megkülönböztetés jelentősége. Márpedig az értelmetlen klasszifikációt el kell kerülni. Például jelentős bizonytalanságot szül annak a kérdésnek a megválaszolatlansága, hogy a nemzetközi joggal normakapcsolatba kerülő jogi normákat hány típusra érdemes bontani. Így érdemes-e egy uniós rendeletet és irányelvet együtt kezelni, noha a rendeletnek nem lehet átültető belső jogszabálya, míg az irányelvet át kell ültetni. Amikor a nemzetközi jogi norma belső jogszabályokkal szemben, vagy mellett, vagy irányában fejt ki joghatást, néha van jelentősége annak, hogy ez a belső jogszabály például törvény-e vagy miniszteri rendelet, a legtöbb esetben viszont a megkülönböztetésnek nincs jelentősége. Egy-egy megkülönböztetés sokszorozza a joghatásoknak keretet adó normakapcsolatok típusait, és egyre átláthatatlanabbá teszi az áttekintést.

⁵⁴⁰ 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerrel visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690, VII/3.3.2. pont.

⁵⁴¹ 3174/2013. (IX. 17.) AB végzés ABH 2013. 2208, [17], hasonlóan 3187/2013. (X. 9.) AB végzés ABH 2013. 2281, [29].

⁵⁴² 3273/2014. (XI. 4.) AB végzés, ABH 2014. 2734, [10].

⁵⁴³ 3041/2014. (III. 13.) AB végzés, ABH 2014. 1421, [22].

(2) A fenti probléma áll a nemzetközi jogi normákra is, ugyanis korántsem adott, hogy a nemzetközi jogi normákat elég-e három típusra bontani a lehetséges joghatás szempontjából. A nemzetközi szerződéseken kívül, az egyéb nemzetközi jogi normatípusok kifejezetten nem nevesítettek az alkotmánybírósági eljárások alkotmányi szabályaiban vagy az Abtv-ben. *A gyakorlatban így az a kérdés, hogy mennyiben köthetők a nemzetközi jogi normák egyéb típusai a nemzetközi szerződésekhez az alkotmánybírósági eljárások szempontjából.* Az összefüggések a következők lehetnek.

a) Tartalmilag nézve, a nemzetközi szokásjogi normák (és ezen belül a *ius cogens* normák) legnagyobb része kifejezetten vagy közvetve megjelenik a Magyarországra nézve kötelező nemzetközi szerződésekben is, vagy azokból levezethető. E szabályok tehát nemzetközi szerződéses szabályokként is érvényesülhetnek.

b) Formailag nézve kérdéses, hogy *a nemzetközi szervezetek, szervek kötelező, normatív, nem szervezeti kérdésben hozott, Magyarország tekintetében nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket keletkeztető határozatai* bevonhatók-e az alkotmánybírósági eljárásokban a nemzetközi szerződések alá (5.4. pont). Itt a „*szorosan összefüggő szabályozási egység*” tesztje sok bizonytalanságot hordoz.

c) Bár a nemzetközi szerződésekhez tartalmilag vagy formailag sokszor társíthatók egyéb nemzetközi jogforrásokban megjelenő nemzetközi jogi normák, az Alkotmánybíróság hatásköre ezen egyéb nemzetközi jogi normákkal összefüggésben már korlátozottabb. Így például kérdés, hogy Magyarország egyoldalú, nemzetközi jogi kötelezettséget keletkeztető aktusait (jognyilatkozatait) érdemes lehet-e külön normatípusként figyelembe venni.

(3) A hét szempont kombinációjából fakadó lehetséges helyzetek egy részénél nem eldöntött, hogy alkotmánybírósági eljárásokban megnyilvánulhatnak, vagy hatáskör hiányában az Alkotmánybíróság nem foglalkozik a kérdéssel, (emiat alkotmánybírósági eljárásban a nemzetközi jogi norma nem tud joghatást kifejteni). Például nem világos, hogy egy uniós rendelet alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet-e (a jelenlegi gyakorlat alapján nem). Amennyiben nem lehet, akkor alkotmányossági mérceként nincs joghatása egy nemzetközi jogi normának e keretekben, tehát ezzel a normakapcsolattal nem kell számolni. Amennyiben alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet, akkor viszont az alkotmányos mérceként szereplő nemzetközi jogi norma kifejthet valamilyen joghatást. Hasonlóan, nem világos, hogy egy nemzetközi szervezet Magyarországra kötelező határozatából folyó jogalkotási kötelezettség elmulasztása alkotmányossági kérdés lesz vagy sem. Ezt az dönti el, hogy az Alkotmánybíróság ezt a kötelezettséget besorolja-e a nemzetközi szerződésből fakadó nemzetközi jogi kötelezettségek alá az Abtv. 46. § (2) bekezdés a) pont szerint. A logikailag megkülönböztethető helyzetei a nemzetközi jogot érintő normakapcsolatoknak nem esnek egybe azon helyzetek körével, melyekben az

Alkotmánybíróságnak kifejezett vagy levezetett hatásköre van az adott kérdéssel foglalkozni, és a nemzetközi jogi normának valamilyen joghatást tulajdonítani.

(4) Amennyiben egy-egy helyzetben hatásköre alapján folytathat is az Alkotmánybíróság nemzetközi jogi normát felhasználó érdemi alkotmányossági vizsgálatot, esetenként a joghatás mibenléte joggyakorlat híján kérdéses lehet, és bármilyen megoldási javaslat csak hipotetikus. Az Alkotmánybíróságnak kialakulhat olyan joggyakorlata egyes eljárásokban az Abtv. alapján, mely módosíthatja az Alaptörvényben vagy az Abtv.-ben kifejezetten szabályozott joghatásokat.

Erre a korábbi gyakorlatban is volt példa. Volt olyan eset, amikor az Alkotmánybíróságnak fennállt a hatásköre az alkotmányossági vizsgálatra, de annak gyakorlásától tartózkodott.⁵⁴⁴ Amennyiben az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezne egy uniós jogi norma alkotmányossági vizsgálatára, akkor az esetleges alkotmányellenesség hagyományos következményei (megsemmisítés) aligha alkalmazhatóak. Például egy uniós rendelet alkotmányellenességének megállapításának következménye vagy az lenne, hogy a testület felhívással él a jogalkotó felé az alkotmányellenes helyzet megszüntetésére, vagy sajátos, kifejezetten nem szabályozott következményként az alkotmányellenes norma hatályát kizárhatja a magyar jogrendszer tekintetében.⁵⁴⁵ Ez már sajátos joghatást jelenthet akár nemzetközi jogi normák tekintetében is (amennyiben ez az alkotmányos mérce), és ezen joghatások nehezen prognosztizálhatóak.

Mindebből az következik, hogy az egyes nemzetközi jogi normák egyes alkotmánybírósági eljárásokban kifejtett joghatásainak áttekintése sok hipotézisen alapulna, így egy rendszerszerű áttekintést a joggyakorlat jelenlegi állapotában mellőzni kell. Ugyanakkor, számos megállapítást lehet tenni a joghatások mibenlétéről és jellegéről.

5.5.2. A nemzetközi jogi normák lehetséges joghatásainak fő típusai

A nemzetközi jog alkotmánybírósági eljárásokban kifejtett, lehetséges joghatásainak általános jellemzőinél, elsőként összességében célszerű áttekinteni a főbb, lehetséges joghatásokat. A nemzetközi jogi normák által betölthető szerepek nagy vonalakban behatárolják azok lehetséges joghatásait. A lehetséges joghatások főbb típusai a

⁵⁴⁴ L. 16/1991. (IV. 20.) AB határozat (részleges kárpótlás) ABH 1991, 58., a 64/1992. (XII. 11.) AB határozat (közmedia költségvetési előirányzata) ABH 1992, 317. Van erre példa a német szövetségi alkotmánybíróság gyakorlatában is, alapjogi kérdésekben az uniós jog tekintetében ezt a gyakorlatot folytatja a *Wünsche Handelsgesellschaft (Solange II)* ügy óta, *Wünsche Handelsgesellschaft („Solange II”)* 2 BvR 197/83, (22.10.1986), BverfGE 73, 339.

⁵⁴⁵ A jelenlegi gyakorlat alapján az uniós norma felülvizsgálatát akadályozza, hogy szoros értelemben véve nem „jogszabály” a magyar alkotmányos rendszerben, vö. Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés. Ezzel nehezen egyeztethető össze, hogy az Alkotmánybíróság szerint az uniós jog a magyar belső jog része, pl. 72/2006. (XII. 15.) AB határozat (egészségügyi közalkalmazottak jogállása) ABH 2006, 819, III/11. pont.

következők (e joghatások részben egybeesnek az alkotmánybírósági eljárások jogkövetkezményeivel).⁵⁴⁶

(1) Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés alapján, bármely nemzetközi jogi norma bármelyik alkotmánybírósági eljárásban *tartalmilag önállóan vagy más jogi normával együtt alakíthatja az értelmezendő jogi norma (alkotmányi szabály) tartalmát* annak értelmezése során (értelmezési támpont).⁵⁴⁷

(2) A nemzetközi jogi norma, mint értelmezési támpont, *egy másik jogi norma, mint potenciális értelmezési támpont tartalmát kizárhatja* egy harmadik norma (alkotmányi szabály) értelmezésénél (kizáró joghatás - értelmezési elsőbbség).

(3) A nemzetközi jogi norma tartalmilag önállóan vagy egy alkotmányi normát tartalmilag kiegészítve alapul szolgálhat alkotmányellenesség megállapításához és egy másik jogi norma megsemmisítéséhez (érvénytelenítő elsőbbség), vagy a jogalkotó felhívásához, hogy az alkotmányellenes helyzetet szüntesse meg.⁵⁴⁸ Amennyiben az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés nyomán, a nemzetközi jogi normát alkotmányos mérceként használva semmisít meg egy jogszabályt, ez az eljárásra okot adó ügyben a megsemmisített jogszabály alkalmazását kizárja, Abtv. 45. (2) bekezdés.

(4) A nemzetközi jogi norma (ezen belül nemzetközi *ius cogens*) kizárhatja egy alkotmányi norma alkotmányos mérceként való érvényesülését egy jogi norma alkotmányosságának megítélésénél (alkalmazási elsőbbség).

(5) A nemzetközi jogi norma tartalmilag önállóan vagy egy alkotmányi normát tartalmilag kiegészítve alapul szolgálhat az alkotmányossági vizsgálat tárgyát képező jogi norma alkalmazásának korlátozásához, alkotmányos követelmények tartalmi meghatározásával, [Abtv. 46. § (3) bekezdés].

(6) A nemzetközi jogi norma (nemzetközi szerződés) tartalmilag önállóan alapul szolgálhat jogalkotói mulasztással előidézett alkotmányellenesség megállapításához és a jogalkotó felhívásához, az elmulasztott jogalkotói feladat teljesítésére, Abtv. 46. § (1) bekezdés és (2) bekezdés a) pont.

⁵⁴⁶ Itt a nemzetközi jogi normáknak csak két funkciója jön figyelembe (értelmezési támpont és alkotmányos mérce). Amennyiben a norma a vizsgálat tárgya, nem maga fejt ki joghatást az eljárásban, hanem az eljárás tétje, hogy a norma joghatásai korlátozhatóak-e (beiktató jogszabály vizsgálata esetében) vagy egyáltalán engedhető-e, hogy joghatása legyen a magyar jogrendszerben (előzetes normakontroll). Amennyiben a nemzetközi jog tényként jön figyelembe, nem a nemzetközi jognak lesz joghatása, hanem a nemzetközi jogra, mint tényállási elemre tekintettel egyes belső jogszabályok fejtenek ki joghatást.

⁵⁴⁷ E tekintetben az Emberi Jogok Európai Egyezményének, és az értelmező strasbourgi bírósági gyakorlat szerepére nézve l. KOVÁCS (2006) 252-256.

⁵⁴⁸ Ez utóbbi eset nemzetközi szerződésbe ütközés esetén, amennyiben az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, mellyel a kérdéses nemzetközi szerződést beiktató jogszabály alkotmányi rendelkezés szerint nem lehet ellentétes, Abtv. 42. § (2) bekezdés.

(7) Egy nemzetközi jogi norma önállóan alapul szolgálhat ahhoz, hogy megakadályozza a vele ellentétes rendelkezést tartalmazó belső jogszabály létrejöttét (kihirdetését) mindaddig, amíg az összhang hiányát el nem hárították (előzetes normakontroll eljárás).

Mindezek csak a főbb, jellemző joghatásokat jelentik. Számos más, speciális joghatás is szóba jöhet, például bizonyos feltételek alapján büntetőeljárásban vagy a polgári eljárásban [l. Be. 416.§ (1) bekezdés e) és f) pont, vagy Pp. 360. § és 361. §]. A rendszeres áttekintés igényét feladva, mindazonáltal a következőkben érdemes azt megnézni, hogy e joghatások milyen sajátos feltételek között érvényesülnek egyes kiemelt eljárásokban.

5.5.3. Az előzetes normakontroll: a szabályozás problémái

Az előzetes normakontroll az egyetlen alkotmánybíróági eljárás, ahol az Abtv. 23. § (3) bekezdésének alapján a nemzetközi szerződés, mint nemzetközi jogforrás képezi előzetes alkotmányossági vizsgálat tárgyát, és nem a kihirdetésről szóló jogszabály. Ez első pillantásra azért furcsa szabályozás, mert az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontjában biztosított hatáskör az elfogadott, de ki nem hirdetett törvények vizsgálatára vonatkozik. Ezt a hatáskört szabályozza és kifejti az Abtv. 23. § (1) bekezdése, és azt gondolnánk, hogy ehhez kapcsolódik a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvény előzetes vizsgálata is. Azonban az Abtv. 23. § (3) bekezdése az alaptörvényi rendelkezéshez képest tulajdonképpen új hatáskört állapít meg, hiszen magának a nemzetközi szerződésnek az előzetes vizsgálatát teszi lehetővé.⁵⁴⁹ E hatáskör csak akkor alapulna a fent idézett alaptörvényi rendelkezésen, ha *a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvény* kihirdetés előtti előzetes vizsgálatát tenné lehetővé. A mostani formájában az Abtv. 23. § (3) bekezdése végső soron az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés g) pontján alapszik, melynek alapján sarkalatos törvény (mint az Abtv.) az Alkotmánybíróság számára további hatásköröket állapíthat meg.⁵⁵⁰

Természetesen a szabályozás koherensebb lenne, ha az Abtv. 23. § (3) bekezdése a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvény kihirdetés előtti előzetes vizsgálatát tenné lehetővé. Ugyanis, így az a furcsa helyzet áll elő, hogy a kihirdetésről szóló szabály azon része, mely nem a nemzetközi szerződés normatartalmát tartalmazza (hanem például a hatályba léptető vagy végrehajtó szabályokat), az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján vizsgálható. Míg a nemzetközi szerződés normatartalma, melyet a keletkezőben lévő törvény transzformálni kíván, az Abtv. 23. § (3) bekezdése alapján.

⁵⁴⁹ Eszerint „Az Alkotmánybíróság hatásköre - az (1) bekezdésben foglaltakat nem érintve - kiterjed a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése, [...] Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára”.

⁵⁵⁰ A „hatásköre kiterjed” kifejezés ezen a tételen aligha változtat, hiszen az alaptörvényi rendelkezés nyilvánvalóan nem fogja át a nemzetközi szerződés, mint nemzetközi jogforrás előzetes alkotmányossági vizsgálatát.

A 4/1997. AB határozat megállapítása szerint a jogalkotó azért használta a „nemzetközi szerződés” elnevezést az előzetes normakontrollt szabályozó törvényszövegben, mert nemcsak törvényjavaslat formáját öltheti a születőben lévő, kihirdetésről szóló jogszabály.⁵⁵¹ Ez azonban aligha magyarázható jogtechnikai alapon. A jogalkotó beilleszthette volna „az elfogadott, de ki nem hirdetett, nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabály” kifejezést is. Ha egyszerűen a szövegnek hiszünk, akkor a jogalkotó közvetlenül a kötelezőnek elismerni kívánt nemzetközi szerződés, mint nemzetközi jogforrás előzetes normakontrolljára ad lehetőséget. Így van ez a jelenleg hatályos szabályozásban is.

Az viszont kétségtelen, hogy nemzetközi szerződést nemcsak törvény, hanem kormányrendelet is transzformálhat. A jelenlegi Abtv. eredeti változata viszont nem minden nemzetközi szerződés előzetes normakontrollját engedte volna. A 23. § (4) bekezdése csak azon nemzetközi szerződések előzetes normakontrolljával számolt, melyek kötelező hatályát a köztársasági elnök ismeri el, és nem terjedt ki azon szerződésekre, melyeknél a kötelező hatályt a kormány ismeri el, és melyeket kormányrendeletben hirdetnek ki. E rendelkezés módosítása kellett ahhoz, hogy az előzetes normakontroll kiterjedjen az összes nemzetközi szerződésre, melyek kötelező hatályát Magyarország el kívánja ismerni. A 2011. évi CCI. törvény 421. § (2) bekezdésben tett módosítás nyomán, így az Abtv. 23. § (3) bekezdésben foglalt rendelkezés is új értelmet kapott (a nemzetközi szerződések körét tekintve), és egyértelművé vált, hogy Abtv. mint sarkalatos törvény az Alaptörvényhez képest új hatáskört állapított meg.⁵⁵²

Természetesen továbbra is kérdéses, hogy az Abtv. által biztosított hatáskör csak a nemzetközi szerződések előzetes normakontrollját érinti, vagy beleérthető-e a nemzetközi szervek Magyarországra kötelező határozatainak előzetes normakontrollja a beiktatás előtt. Láthattuk, hogy az Alkotmánybíróság egyszer a „*szorosan összefüggő szabályozási egység*” tesztjét alkalmazta abban a tekintetben, hogy egy nemzetközi szerv határozata szerződéses jellegű-e.⁵⁵³ Ebből kiindulva, a jövőben valószínűleg a határozat jellegzetességeire épülő *ad hoc* mérlegelés dönti majd el, hogy az Alkotmánybíróságnak van-e hatásköre előzetes normakontrollra egy-egy ilyen esetben. Az a tény, hogy a nemzetközi szervek határozatai esetében rendszerint nem kerül sor kötelező hatály elismerésére, igen nehezé teszi az Abtv. 23. cikk (3) és (4) bekezdésének alkalmazását. [Még akkor is így van, ha e határozatokat az Nsztv. 12/B. § (1) bekezdése alapján ki kell hirdetni].

⁵⁵¹ A határozat természetesen az Abtv. (1989) 1. § a) pontjába foglalt rendelkezésre utalt (hatályon kívül).

⁵⁵² Ugyanakkor a módosítás nyomán bizonytalanná vált az indítványozók köre, l. erre SULYOK (2012b) 153-156.

⁵⁵³ 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI/1. pont.

Én azon az állásponton vagyok, hogy a nemzetközi szervek Magyarországra kötelező határozatait nem lehet előzetes kontroll alá vonni az Abtv. 23. § (3) bekezdése alapján. Az előzetes normakontroll nemzetközi szerződésekre vonatkozó célja itt ugyanis nem teljesülne: az alkotmányellenesség esetleges megállapítása nem akadályozhatja meg a nemzetközi jogi normatípus kötelező hatályának elismerését, mert annak elfogadása és kötelező ereje tipikusan nem a kötelező hatály külön elismeréséből fakad (vö. egy ENSZ BT határozat esetével). Nem látom viszont annak akadályát, hogy a beiktató jogszabályt, amennyiben az törvény, a kihirdetés előtt előzetes normakontroll alá lehessen vonni az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján.

5.5.4. A nemzetközi jogszabály és a kihirdetéséről szóló jogszabály kapcsolata és joghatásaik viszonya

Az előzőekből kiderül, hogy az Abtv. 23. § (3) bekezdésének értelmezése elvezet a nemzetközi szerződés és a kihirdetéséről szóló jogszabály viszonyának, valamint az általuk gyakorolt joghatások közötti különbségek általánosabb kérdéseire. Jóllehet, a jelenlegi dualista rendszertől az adódna, hogy a nemzetközi jogi norma és a kihirdetéséről szóló jogszabály élesen elkülönül egymástól, és különböző joghatásokkal rendelkezik, ebben a kérdésben meglehetősen nagy zavar van a jogi közbeszédben. A mai magyar joggyakorlatban legalább három áramlat figyelhető meg abban a tekintetben, hogy miképpen kezeli a nemzetközi jogszabály és a kihirdetéséről szóló, beiktató jogszabály viszonyát.⁵⁵⁴

(1) *A klasszikus dualista álláspont* (30/1990. AB határozat). A nemzetközi szerződést és a kihirdetéséről szóló jogszabályt két külön jogszabálynak tekinti, melynek jól elkülöníthető joghatásai vannak a magyar jogrendszerben és az alkotmánybíraskodásban. A 30/1990. AB határozatban az Alkotmánybíróság ennek megfelelően alkotmányossági vizsgálat alá vetette az 1957. évi magyar-szovjet egyezmény kihirdetéséről szóló 1957. évi 54. törvényerejű rendeletet, hangsúlyozván azt, hogy a nemzetközi szerződés maga utólagos normakontroll alá nem vonható. Megkülönböztette a nemzetközi szerződést, mint nemzetközi jogforrást, és a beiktató jogszabályt, mint belső jogforrást. Ezzel szorosan követte a német szövetségi alkotmánybíróság gyakorlatát.

(2) *Kvázi-monista álláspont* (61/B/1992. AB végzés és 579/B/2006. AB végzés). Ez az álláspont a nemzetközi szerződést és a beiktató jogszabályt egy egységnek fogja fel. A beiktató jogszabály nem egyszerűen egy belső jogforrás, hanem a nemzetközi szerződés

⁵⁵⁴ Számot kell azzal vetni, hogy esetenként a dualista beszéd monista megoldásokat takar, VALKI (1989) 111.

maga, csak magyar jogforrási formában jelenik meg. Ennek következtében a beiktató szabály maga is nemzetközi szerződésként viselkedik.⁵⁵⁵

A beiktató jogszabály *nemzetközi szerződésként viselkedik, mint az alkotmányossági vizsgálat esetleges tárgya*. Így a Nemzetközi Valutaalap Alapokmányának kihirdetéséről szóló 1982. évi 6. tvr. nem egyszerűen egy törvényerejű rendelet, hanem a magyar jogba integrált nemzetközi szerződés. Így a 61/B/1992. AB végzés szerint a törvényerejű rendelet nem vonható utólagos normakontroll alá, mint más belső jogszabály.

A beiktató jogszabály *nemzetközi szerződésként viselkedik, mint az alkotmányossági vizsgálat esetleges mércéje is*. Az 579/B/2006. AB végzéssel záruló ügyben,⁵⁵⁶ az indítványozó egy kormányhatározat alkotmányossági vizsgálatát, az 1948-as belgrádi Duna-egyezményhez fűzött kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2000. évi CXIV. törvénnyel való állítólagos ellentét miatt indítványozta. Az Alkotmánybíróság azért utasította vissza az indítványt, mert a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát csak meghatározott indítványozói kör kezdeményezheti. Ez azt jelenti, hogy hatásköre gyakorlása szempontjából a testület magát a beiktató jogszabályt is egyszerűen nemzetközi szerződésnek tekinti, és alkalmazta rá a hatásköri korlátokat, noha az indítványozó nem a nemzetközi szerződésbe ütközést állított, hanem a nemzetközi szerződést beiktató törvénybe való ütközést. Azonban e szerint az álláspont szerint egy nemzetközi szerződést beiktató jogszabály alkotmányos mérceként sem lesz egyszerű törvény. A beiktató jogszabálynak olyan joghatása van, mint egy nemzetközi szerződésnek, és nem olyan, mint egy törvénynek.⁵⁵⁷

(3) *Vegyes álláspont* (4/1997. AB határozat). Sajátos, vegyes álláspontot alakított ki a nevezetes 4/1997. AB határozat. Bár ezt a döntés tipikusan a dualista álláspont kifejeződésének tekintik, ez nincs teljesen így. A határozat a gyakorlatban eldöntött egy vitás kérdést, ti. az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik a nemzetközi szerződést beiktató jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálatára. Elvi szinten azonban komoly zavart okozott, ami mind a mai napig tart.

Szempontunkból a határozat egyik kulcsmegállapítása, hogy az utólagos absztrakt normakontrollnál nem különböztethető meg magában vett, illetve a kihirdetéséről szóló jogszabály részét képező nemzetközi szerződés, hanem csak egy jogszabály van: a „kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés”.⁵⁵⁸ (Ez nyilvánvalóan ellentétben áll a 30/1990. AB határozatban megállapítottakkal). Erre épül a másik lényeges utalás, mely a rendelkező rész 3. pontjában található. E szerint az Alkotmánybíróság az utólagos

⁵⁵⁵ A kvázi-monista álláspontból adódik, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető törvény „magasabb szinten áll” az olyan törvényekhez képest, mely nem nemzetközi szerződést tartalmaz, CSINK-PACZOLAY (2008) 7.

⁵⁵⁶ 579/B/2006. AB végzés, ABH 2008, 3767.

⁵⁵⁷ Ezt erősítette meg pl. 3114/2013. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2013. 1798, [30]-[31].

⁵⁵⁸ 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, rendelkező rész 2. pont és II/5. pont.

normakontroll során a nemzetközi szerződést (illetve annak rendelkezését) vizsgálja, nem pedig (a szerződéstől elkülöníthetetlen) beiktató jogszabályt.

Mindeddig ez kvázi-monista nézetet tükröz. Azonban ezzel már nem összeegyeztethető az a további megállapítás, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találja a nemzetközi szerződést, akkor az annak kihirdetéséről szóló jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg (szintén rendelkező rész 3. pont), és - hozzátehetnénk - a beiktató jogszabály elvileg megsemmisíthetővé válik. Vörös I. alkotmánybíró különvéleményét lényegében éppen azon az alapon fogalmazta meg, hogy egy következetesen monista nézet alapján nincs hatáskör az utólagos normakontrollra, mert az csak belső jogszabályra irányulhat, és nem nemzetközi szerződésre.

A 4/1997. AB határozat mögött azon elképzelés áll, hogy nemzetközi szerződés a beiktatással nem duplázódik meg, nem lesz két jogszabály. A nemzetközi szerződés a transzformálás eredményeként is csak egy jogszabály marad, legfeljebb belső jogforrási formát ölt.⁵⁵⁹ Transzformálás előtt létezik a nemzetközi szerződés önmagában, transzformálás után belső jogforrási formában, míg alkotmányellenesség megállapítását követő esetleges megsemmisítéssel csak ez a belső jogforrási ruha foszlik le róla, a nemzetközi szerződés rendelkezései megint önmagukban, érintetlenül állnak, és Magyarország nemzetközi kötelezettségeire ez a művelet nincs kihatással. Mindez aligha kielégítő konstrukció, melyet a monizmus és dualizmus közötti egyensúlyozás ihletett. Különösen érdekes, hogy a határozat e sajátos megoldás alátámasztására felhívja a német szövetségi alkotmánybíróság gyakorlatát, amely viszont klasszikus dualista megoldást követ, a 30/1990. AB határozathoz hasonlóan.⁵⁶⁰

A legnagyobb probléma, hogy amennyiben a nemzetközi szerződés és a beiktató jogszabály normatartalma egységes, nem válnak szét, miképpen lehet e normatartalom alkotmányellenességét megállapítani és megsemmisíteni úgy, hogy a nemzetközi szerződés normatartalma mégis érintetlen maradjon. Ezt nem sikerült az Alkotmánybíróságnak megoldani,⁵⁶¹ és e konstrukció koherenciája még e határozaton belül sem volt tartható. A rendelkező rész 3. pontja így szól: „Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg.” Ez a tétel meglehetősen nehezen értelmezhető a határozat következtetéseinek tükrében. A tétel ugyanis elkerülhetetlenül a nemzetközi szerződés és a kihirdetéséről szóló jogszabály kettősségére épül, és attól nem lesz a kettő normatartalma egy, ha a nemzetközi szerződés

⁵⁵⁹ Természetesen mindig hozzáértve, hogy a beiktató jogszabály mindig tartalmaz olyan rendelkezéseket, melyek nem foglalnak magukba szerződéses normatartalmat, de a probléma szempontjából ez most mellékes.

⁵⁶⁰ 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, II/7. pont.

⁵⁶¹ Nem véletlen, hogy a felemás megoldás tükröződéseként az első lépésben az alkotmányellenesség következménye csak annak megállapítása; a megsemmisítésre akkor kerülhet sor, ha a jogalkotónak nem sikerült feloldania az alkotmányellenességet a kitűzött határidőn belül.

alkotmányellenessége esetén a „kihirdető” jogszabályról állapítja meg a testület az alkotmányellenességet.

Bárhogy is legyen, a korábbi bizonytalanságok és kétértelműségek után, törvényi szinten 2005-ben az Nsztv., alkotmányi szinten 2012-ben az Alaptörvény a dualista rendszer mellett kötelezte el magát. Mindez lehetővé teszi a tiszta dualista megoldásokat. Elvileg is vissza kellene térni a 30/1990. AB határozat mögött meghúzódó koncepcióhoz, mely élesen elválasztja a nemzetközi szerződést, és az annak a normatartalmát leképező beiktató jogszabályt. A nemzetközi szerződés egy jogszabály (és nemzetközi jogforrás), a kihirdetéséről szóló törvény vagy kormányrendelet egy másik jogszabály (és magyar jogforrás). A kettőnek van egy egymást legnagyobbbrészt átfedő normatartalmuk. Ez a dualista rendszer lényege, és ennek következetesen kellene érvényesülnie, ha az alkotmányozó emellett döntött.

A tiszta dualista megoldás mellett szól az, hogy ez alkalmasabb a fogalmi vagy dogmatikai következetlenségek elkerülésére, hiszen számos jele van annak, hogy a nemzetközi szerződés és az azt beiktató jogszabály két jogszabály. (i) A nemzetközi szerződés részleges (szelektív) jogszabályba foglalása (kihirdetése)⁵⁶² arra mutat, hogy van egy nemzetközi jogszabály és van egy belső jogszabály, mely formailag egymástól függetlenek. (ii) A nemzetközi szerződés és a kihirdetéséről szóló belső jogszabály eltérő időpontban léphet hatályba.⁵⁶³ (iii) Amennyiben az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll során alkotmányellenességet állapítana meg egy nemzetközi szerződést beiktató jogszabály tekintetében, akkor nem a „kihirdető szabály részévé vált nemzetközi szerződést” semmisíthetné meg, hanem egyszerűen a kihirdetéséről szóló belső jogszabályt vagy annak rendelkezését, melynek egyébként nemzetközi szerződésből eredő normatartalma van. (iv) Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján a nemzetközi szerződésnek és az azt beiktató jogszabálynak összhangban kell lennie, mert „az állam [...] a kihirdetéssel összefüggő jogalkotás során, [...] sem tehet olyan intézkedéseket, amelyek a nemzetközi szerződésekben foglalt elvek és követelmények hatályosulását lerontják, vagy azok normatív szabályok által körülhatárolt tartalmának érvényre jutásában torzulásokat okoznak”.⁵⁶⁴ Az összhang ebben az esetben csak két jogszabály között lehet, egy jogi norma nem lehet önmagával összhangban.

Sok esetben a jogi közbeszéd fordulatai akadályozzák a világosabb megoldást. A „kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés” vagy a „kihirdetett nemzetközi szerződés” vagy a „nemzetközi szerződés kihirdetett formájában” kifejezések⁵⁶⁵ azt sugallják, hogy a nemzetközi szerződés és a kihirdetéséről szóló jogszabály normatartalma

⁵⁶² 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerral visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690, VII/2. pont

⁵⁶³ 7/2005. (III.31.) AB határozat (nemzetközi légitfuvarozás) ABH 2005, 83, IV/2. pont.

⁵⁶⁴ 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerral visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690, VI/2.3. pont

⁵⁶⁵ Pl. 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, rendelkező rész 2. pont; 42/2005. (XI. 14.) AB határozat (sértett fogalma) ABH 2005, 504, III/1.1. pont

egy és ugyanaz. Ez sokszor *kényelmi fogalomhasználat*: így könnyebb utalni a beiktató jogszabály azon részére, mely nemzetközi szerződésen alapuló normatartalomról áll. Azonban *egy nemzetközi szerződésnek nincs kihirdetett formája és nem kihirdetett formája*. Ez elhomályosítja azt a tényt, hogy két jogszabállyal van dolgunk. Azért, mert a nemzetközi szerződés normatartalmát egy állam transzformálta egy belső jogszabályba a nemzetközi szerződés nem öltött valami furcsa formát. Nem „kihirdetett nemzetközi szerződés” keletkezett, hanem a nemzetközi szerződéses normatartalmat leképező, azt megduplázó és belső jogforrásba foglaló, belső jogszabály.⁵⁶⁶ Ez a fogalomhasználat addig elfogadható, míg világos marad, hogy a transzformálás után egyrészt létezik a nemzetközi szerződés önmagában, másrészt létezik a beiktató szabály részeként, mint egy belső jogforrás normatartalma.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a szabályozásban is megmaradtak zárványai a monista szemléletnek. Ezt mutatja a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárás szabályozása.

5.5.5. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata: a kvázi-monista szemlélet zárványa

A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának szabályozása a belső jogszabályok (valamint közjogi szervezetszabályozó eszközök, jogegységi határozatok) és a *nemzetközi szerződés, mint nemzetközi jogforrás* ellentétének vizsgálatára irányul. Az Alaptörvény, illetve az Abtv. nem utal kifejezetten arra, hogy a nemzetközi szerződésbe ütköző belső jogszabály egyben alkotmányellenes is lenne, és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát kiveszik az alkotmányellenesség vizsgálatát szolgáló eljárások közül. Már említettem, hogy erre épül egy olyan érv, mely szerint az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján a belső jog és a nemzetközi jog ellentéte nem eredményez alkotmányellenes helyzetet.⁵⁶⁷ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság egyes esetekben utal az ilyen jogszabály alkotmányellenességére is (5.3.2. pont),⁵⁶⁸ és a testület a legutóbbi időkhöz egységesen alkotmányellenesnek tekintette a nemzetközi szerződésekbe ütköző belső jogszabályokat – éppen a nemzetközi jogi klauzulának tulajdonított joghatás alapján.

⁵⁶⁶ Éppen ezért, a dualista gyakorlatra tekintettel, megtevesztő lehet az olyan megállapítás, hogy egy nemzetközi szerződés „a magyar jogban a közönséges törvények formális rangjával rendelkezik.” BRAGYÓVA (2011) 88. Ebből, pedig a szerző arra következtetett, hogy a szerződés „ettől [ti. a kihirdetéstől] még nem tekinthető a magyar jogrendszer részének (normájának)...” A kvázi-monista szemléletet kiiktatva azt látjuk, hogy a szerződés valójában nem rendelkezik ilyen ranggal, hanem a szerződéses normatartalmat reprodukálja a jogalkotó egy belső jogszabályban (kihirdetésről szóló jogszabály). Másrészt, a szerződés valóban nem része a magyar jognak, de a szerződéses normatartalom (a kihirdetésről szóló jogszabály részeként) viszont az.

⁵⁶⁷ 6/2015. (II. 25.) AB határozat (hontalanság) ABK 2015/5. 313, Salamon L. (különv. – Balsai I. csatlakozott) [73]-[80]. Ugyanebben a határozat enyhébb álláspontot fogalmazott meg Dienes-Oehm E. és Varga Zs. A.: a nemzetközi szerződésbe ütközés csak bizonyos feltételek mellett vezet alkotmányellenes helyzethez, és az adott ügyben e feltételek nem álltak fenn, uo. Dienes-Oehm E. (különv. - Varga Zs. A. csatlakozott) [40]-[42].

⁵⁶⁸ 36/1996. (IX. 4.) AB határozat (1993. évi XC. törvény), ABH 1996, 117, rendelkező rész 1. pont.

A szabályozás nem a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabállyal való összevetésről beszél.⁵⁶⁹ Ennek ellenére, az alkotmányellenesség jogkövetkezményeként adódó megsemmisítés korlátozott, és ahhoz kötött, hogy a nemzetközi szerződést beiktató jogszabály jogforrási rangja miképpen viszonyul a nemzetközi szerződéssel ellentétes belső jogszabály jogforrási rangjához. Az alkotmányellenesség folytán az a belső jogszabály semmisíthető meg, „amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes” [Abtv. 42. § (1) bekezdés]. Ezzel szemben csak szignalizáció (a jogalkotó felhívása) lehetséges, ha olyan belső jogszabály bizonyul alkotmányellenesnek „amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes” [Abtv. 42. § (2) bekezdés].⁵⁷⁰

Így a szabályozás az ellentétet a nemzetközi szerződéshez, mint nemzetközi jogforráshoz viszonyítja, míg a jogkövetkezményt a kihirdetéséről szóló jogszabály jogforrási rangjától teszi függővé. De akkor, ha egy belső jogszabály közvetlenül egy nemzetközi jogforrással van ellentétben, mi köze van az ezen szerződést beiktató jogszabály jogforrási rangjának az alkotmányellenes jogszabály megsemmisíthetőségéhez? A 4/1997. AB határozat nyomvonalaiiban elhelyezkedve, ez a szabály olyan kvázi-monista szemléletet tükröz, mely a nemzetközi szerződés és a beiktató jogszabály normatartalmát egységesnek tekinti, és nem különíti el a kettőt. (Vö. a 4/1997. AB határozat is a nemzetközi szerződést vizsgálta, és eshetőlegesen a beiktató jogszabály megsemmisítését helyezte kilátásba).

A jogkövetkezmények ezen korlátozása legalább két vonatkozásban nincs összhangban az olyan egyéb esetekkel, ahol a nemzetközi jog alkotmányos mérceként szerepelhet. Köztudott, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata lehet önálló eljárás, és lehet más alkotmánybírói eljárásokban járulékos kérdés, melyet az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgál (Abtv. 32. §). A nemzetközi szerződéssel való ellentét azonban más eljárásban előkerülhet az indítványozó kezdeményezésére is. Az utólagos normakontrollra és a bírói kezdeményezésre végzett egyedi normakontrollra irányuló eljárásokban az indítványozó állíthatja úgy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének sérelmét, hogy a

⁵⁶⁹ Ez az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontjára, valamint az Abtv. 32. § (2) bekezdésére egyaránt igaz, ami azzal a következménnyel jár, hogy a ki nem hirdetett nemzetközi szerződés is lehet alkotmányos mérce az eljárásban. Ugyanakkor van, akinél a nemzetközi szerződésbe ütközés mércéje a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabály, és nem a nemzetközi szerződés önmagában, PETRÉTEI (2001) 151; bár a munka újabb kiadásában már a nemzetközi szerződést önmagában, nemzetközi jogi forrásként veszi, PETRÉTEI (2013b) 194-5, hasonlóan BALOGH (2012) 366.

⁵⁷⁰ A szövegből nem világos, hogy amennyiben a támadott belső jogszabály és a szerződést beiktató jogszabály azonos jogforrási ranggal bír (pl. mindkettő törvény), milyen jogkövetkezmény alkalmazható a támadott belső jogszabály alkotmányellenessége esetén. A 6/2014. AB határozatban az Alkotmánybíróság elvileg lehetőséget látta a megsemmisítésre, bár erre a konkrét esetben nem került sor, mert a nemzetközi szerződésbe ütköző rendelkezés ekkorra már hatályát veszítette, 6/2014. (II. 26.) AB határozat (98%-os különadó) ABH 2014. 124., [32] pont. Egy újabb határozatban a testület konkrétan meg is semmisített azonos jogforrási rangú belső jogi rendelkezést, l. 6/2015. (II. 25.) AB határozat (hontalanság) ABK 2015/5. 313, különösen [29], de az eljárás nem az Abtv. 32. § (2) bekezdés, hanem az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján folyt. Ezt a megoldást (az azonos rangú jogszabályi rendelkezés megsemmisítését) egy kisebbségi vélemény élesen bírálta, Pokol B. (különv.) [67]-[68].

vizsgálat tárgyát képező belső jogszabály egy nemzetközi szerződéssel van ellentétben. Ennek az a jelentősége, hogy ekkor az alkotmányellenes belső jogszabály megsemmisítésének nincsenek olyan korlátai, mint a nemzetközi szerződésbe ütközést vizsgáló önálló vagy járulékos eljárásban.⁵⁷¹

A másik következtetés abban áll, hogy amennyiben egy belső jogszabály nem egy nemzetközi szerződéssel áll ellentétben, hanem a nemzetközi jog más típusú normáival (is), akkor az utólagos normakontrollra és a bírói kezdeményezésre végzett egyedi normakontrollra irányuló eljárások szerinti szabályozás alapján nincs korlátja a nemzetközi joggal ellentétes belső jogszabály megsemmisítésének - szemben azzal, ha az eljárás a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányul.

5.5.6. A nemzetközi jog belső konfliktusai: amikor a dualista modell rosszul működik

A klasszikus dualista modellben megkülönböztetjük a nemzetközi szerződést önmagában (mint nemzetközi jogforrást), és a nemzetközi szerződéses normatartalmat beiktató belső, beiktató jogszabályt (mint magyar jogforrást). *Formailag a kettőnek nincs egymáshoz köze.* Így viszont mindkettőnek mások lesznek a joghatásai a magyar jogrendszerben. A nemzetközi szerződés, mint nemzetközi jogforrást védi az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése. A beiktató jogszabályt, mint belső jogforrást a jogforrási hierarchiában alacsonyabban helyezkedő más belső jogszabályok ellen védi az Alaptörvénynek a belső jogszabályok közötti normakonfliktusokat rendező rendelkezései.

Elvi gondot jelenthet az, amikor két nemzetközi jogi norma (két nemzetközi szerződés) kerül konfliktusba egy alkotmánybírósági eljárás során. *Két, Magyarországra kötelező nemzetközi szerződés konfliktusa önmagában nem alkotmányossági probléma.* Azonban alkotmányossági probléma formájában vetődhet fel egyes alkotmánybírósági eljárásokban, amennyiben egy nemzetközi szerződést beiktató szabály válik alkotmányossági vizsgálat tárgyává. Például felvetődhet, hogy Nemzetközi Valutaalap Alapokmánya (beiktatta az 1982. évi 6. tvr.) IX. cikk harmadik és nyolcadik szakasza, mely a mentességet szabályozva az Alap és tisztségviselői elleni bírósági eljárás lehetőségét kizárja bizonyos körben, ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezményének (beiktatta: 1993. évi XXXI. törvény) 6. cikk (1) bekezdésével, mely biztosítja mindenki számára a bírósághoz fordulás jogát.⁵⁷² Ebben az esetben például egy, mentességgel rendelkező alperes ellen indított kártérítési perben felmerülhet, hogy az 1982. évi 6. tvr. 2. § IX. cikke, mint belső jogszabályi rendelkezés, alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet-e nemzetközi szerződésbe,

⁵⁷¹ Ugyanakkor a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának lehetősége, az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésben foglalt rendelkezést szolgálja, 6/2013. (III. 1.) AB határozat (lelkiismereti és vallásszabadság) ABH 2013. 194, [108].

⁵⁷² Mintának l. a 61/B/1992. AB végzést, ABH 1993, 831.

azaz az Emberi Jogok Európai Egyezményébe (mint nemzetközi jogforrásba) ütközés miatt.⁵⁷³

A kérdés tehát, hogy *egy nemzetközi szerződést beiktató belső jogszabály alkotmányossági vizsgálata irányulhat-e egy másik nemzetközi szerződéssel (mint nemzetközi jogforrással) való ellentétére*, akár utólagos normakontroll, akár bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontroll eljárásban, akár nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során. A beiktató jogszabály, mint a magyar jog része ugyanis nem lehet ellentétes egy nemzetközi szerződéssel, mint nemzetközi jogforrással, viszont két nemzetközi szerződés, (köztük a beiktató jogszabály által transzformált szerződés) mint egyenrangú nemzetközi jogforrások ellentéténél nem ez a helyzet. Látszólag az dönti el a kérdést, hogy a konfliktusban álló nemzetközi szerződések melyikének beiktató jogszabályát kérdőjelezi meg az indítványozó a három eljárás valamelyikében. A fenti példát véve alapul, fordított helyzet is lehetséges. az 1993. évi XXXI. törvény 2. § 6. cikkét, mint belső jogszabályt is lehet elvileg támadni azzal, hogy nemzetközi szerződésbe, azaz a Nemzetközi Valutaalap Alapokmányába, mint nemzetközi jogforrásba ütközik.

A dualista modellben elvileg ez megoldhatatlan helyzet, amennyiben kizárólag a konkrét eljárás és indítvány összefüggéseiben kerül egy nemzetközi jogon belüli normakonfliktus terítékre és vizsgálatra. Azonban ilyen helyzetekben nem múlhat csak az indítványon és az alkotmánybírói eljárás típusán az, hogy mit mivel vet az Alkotmánybírói eljárás össze az alkotmányossági vizsgálat során. Éppen ezért, *a gyakorlatban egy ilyen helyzet a legtöbbször feloldható*, ami a következő tényezőknek tudható be.

(1) Az indítvány és az alkotmánybírói eljárás típusa aligha akadályozza meg az Alkotmánybírói eljárást abban, hogy a felvetődő normakonfliktusok elemzésénél *komplex megközelítést alkalmazzon*. A nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának értékelése nem feltétlenül csak két, az indítványban felvetett norma konfliktusán múlik (itt egy nemzetközi szerződés, és egy másik nemzetközi szerződést beiktató jogszabály konfliktusán). Az Alkotmánybírói eljárás ilyenkor *a Magyarországra kötelező egész nemzetközi jogi szabályozást* áttekinti, és átfogóan elemzi és értékeli.⁵⁷⁴ (A komplex elemzés nem csak a nemzetközi kötelezettségek áttekintésére, hanem a *magyar jogrendszer releváns szabályainak összességére* is kiterjedhet).⁵⁷⁵

⁵⁷³ Ez a normakonfliktus valószínűleg csak tételezett, l. pl. az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt *McElhinney v. Ireland* (no. 31253/96) Judgment of 21/11/2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-XI.; az Alkotmánybírói eljárás ugyancsak kivételnek tekinti a bírósághoz fordulás jogánál a biztosított mentességet, immunitást, l. 36/2014. (XII. 28.) AB határozat (joghatóság alóli mentesség) ABH 2014. 1085, [72].

⁵⁷⁴ 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerrel visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690, III/A.1. pont.

⁵⁷⁵ 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005, 83, III/2. pont.

(2) A komplex elemzés lehetősége tükrében szinte mindegy, hogy az indítványozó két konfliktusban álló nemzetközi szerződés melyikének beiktató jogszabályát kérdőjelezi meg a másik szerződés rendelkezései által, sőt az is, hogy - a hatásköri korlátokra természetesen figyelemmel - milyen alkotmánybírósi eljárásban teszi ezt.⁵⁷⁶ Az indítványhoz kötöttséget, és a konkrét alkotmánybírósi eljárás korlátait az általunk vizsgált esetben oldja, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján *bármely eljárásban hivatalból vizsgálhat nemzetközi szerződésbe ütközést.*⁵⁷⁷ Így vizsgálhatja azon nemzetközi szerződés beiktató szabályának is az alkotmányosságát, melybe az indítványozó szerint beleütközik az általa vizsgálni kért belső jogszabály (mely az előbbi nemzetközi szerződéssel konfliktusban álló nemzetközi szerződés beiktató jogszabálya). Ugyancsak oldja a korlátokat, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. §-a alapján hatáskörében eljárva *megállapíthatja a nemzetközi szerződésből fakadó jogalkotói feladat elmulasztását is.* Az alkotmánybíróság ezen okokból, valamint átfogó vizsgálatot alkalmazva, át tud lépni a konkrét eljárási forma és az indítvány korlátain, és a dualista modell elvi nehézségeit feloldhatja.

(3) Az átfogó vizsgálat lehetőségéből kiindulva nem szabad alábecsülni azt a lehetőséget, hogy puha normakonfliktusnál az Alkotmánybíróság „*harmonikussá tudja értelmezni*” azon nemzetközi jogi normákat, melyek eredetileg ellentétben állónak látszottak. Különösen egyszerű ez akkor, ha az állítólagos normák egyike, vagy mindegyike általános szabály. Amennyiben ez nem lehetséges, a jogalkalmazásban az értelmezés behatárolható alkotmányos követelmények felállításával, így zárván ki a részleges és feltételes normakonfliktus lehetőségét.

(4) A jogkövetkezmények oldaláról nehézségek aligha vetődnek fel. Az alapkérdés ugyanis az, hogy *miképpen lehet a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját biztosítani, ha a Magyarországra kötelező nemzetközi jogi normák között megállapítható konfliktus van.* Nyilvánvaló, hogy ezt csak a jogalkotó tudja kiküszöbölni. Így bármilyen alkotmányi jelentőségű normakonfliktus megállapítása nemzetközi jogi normák, illetve beiktató jogszabályaik között, legfeljebb a jogalkotó felhívásával végződhet, hogy jogalkotási eszközökkel szüntesse meg a konfliktust. Az esetleges alkotmányellenesség jogkövetkezménye szempontjából a helyzet aligha nevezhető bonyolultnak. Természetesen elvi kérdésként fennmarad az, hogy a nemzetközi jogi normák közötti konfliktus alkotmányossági kérdés lesz-e az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének alkalmazása során. Ez azért lehet alkotmányossági probléma, hogy a konfliktus miatt a magyar jog nem tud összhangba kerülni a nemzetközi joggal. Kemény normakonfliktus esetén az alkotmányellenes helyzet fennállásának megállapítása elkerülhetetlen, és a konfliktust csak a jogalkotó tudja kiküszöbölni azáltal, hogy valamelyik nemzetközi jogi kötelezettséget megszünteti, pl. felmondja az egyik nemzetközi szerződést.

⁵⁷⁶ 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, II/1. pont

⁵⁷⁷ Legutóbb erre l. pl. 6/2014. (II. 26.) AB határozat (98%-os különadó) ABH 2014. 124.

5.5.7. Az Unió alapító szerződéseinek kezelése: amikor a dualista modell rosszul működik

Az Alkotmánybíróság jelenleg uralkodó doktrínája szerint az uniós jog uniós jogként (és nem nemzetközi szerződésként) a belső jog része.⁵⁷⁸ Ezzel az Alkotmánybíróság az uniós jogot, illetve ezen belül az alapító szerződéseket kivonta a nemzetközi jogi klauzula alól. Az uniós jog és a magyar belső jogszabályok esetleges ellentétét legnagyobb részben nem alkotmányossági kérdésként kezeli, kizorítván az ilyen problémákat vizsgálata köréből.⁵⁷⁹

Ez a doktrína egy dualista modellben így nem működne. Amennyiben elválasztjuk az uniós alapító szerződések normatartalmát a kihirdetéséről szóló jogszabályétól (a módosított 2004. évi XXX. törvény), akkor a kihirdetéséről szóló jogszabály önálló alkotmányossági mérceként szerepelhetne. Az alapító szerződések kihirdetéséről szóló törvénnyel ugyanis nem lehetnek ellentétesek az alacsonyabb szintű belső jogszabályok [az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése, 18. cikk (3) bekezdése, 23. cikk (4) bekezdése, 32. cikk (3) bekezdése alapján]. E rendelkezések alapján a törvény alatti jogszabályok uniós joggal való minden ellentéte alkotmányossági kérdéssé válhatna (másodfokú alkotmányellenesség), amit viszont az Alkotmánybíróság láthatóan nem enged.

Ugyanakkor, az alapító szerződések kihirdetéséről szóló jogszabályt módosító törvényt, mint belső jogforrást az Alkotmánybíróság alkotmányossági vizsgálat alá vetette a 143/2010. AB határozatban,⁵⁸⁰ fenntartva, hogy az alapító szerződésekre, mint uniós jogforrásokra nem irányulhat alkotmányossági vizsgálat. Ez azt jelenti, hogy az alapító szerződések kihirdetéséről szóló jogszabály tekintetében kvázi-monista álláspont érvényesül, ha alkotmányos mérceként való alkalmazása merül fel. Az alkotmányossági vizsgálat tárgyaként viszont szerepelhet, amit a dualista/monista vegyes álláspont alapoz meg, nagyjából a 4/1997. AB határozatban foglaltaknak megfelelően.

5.5.8. Egyedi normakontroll bírói kezdeményezésre: két alapprobléma

A bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontroll eljárásnak (Abtv. 25. §) erőteljes az alkotmányvédelmi célja, és az eljárásban másodfokú alkotmányellenesség is megállapítható. Mivel az utólagos normakontroll vonatkozásában 2012. január 1-től az indítványozói kör jelentősen szűkült, a bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontroll jelentősége megnőtt a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítása vonatkozásában. Ezt alátámasztja az Abtv. 32. § (2) bekezdése, mely szerint a bíró eljárást

⁵⁷⁸ 1053/E/2005. AB határozat (szerencsejáték szervezése), ABH 2006., 1824. III/2. pont; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat (egészségügyi dolgozók jogállása), ABH 2006. 819, III/11. pont.

⁵⁷⁹ BLUTMAN - CHRONOWSKI (2007a) 7–8. o.

⁵⁸⁰ 143/2010. (VII.14.) AB határozat (Lisszaboni Szerződés) ABH, 2010, 698.

kezdeményezhet az Alkotmánybíróság előtt, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. Az egyedi normakontroll e formájánál két problémát érdemes kiemelni a nemzetközi jog joghatásaival összefüggésben.

5.5.8.1. Bírói kezdeményezés versus nemzetközi szerződésbe ütközés

Az Abtv. 25. § (1) bekezdésének és a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatban külön bírói hatáskört előíró Abtv. 32. § (2) bekezdésének viszonya nem világos. Mivel a nemzetközi szerződésbe ütköző belső jogszabály másodfokú alkotmányellenességben szenved, így egy ilyen helyzetben az alkotmányossági vizsgálat kezdeményezhető az Abtv. 25. §-a alapján is. (A nemzetközi jog általánosan elismert szabályaiba és a nemzetközi szervek Magyarországra kötelező határozataiba ütköző belső jogszabály vizsgálata láthatóan csak az Abtv. 25. §-a alapján kezdeményezhető a bíró által). Ugyanakkor az Abtv. 32. § (2) bekezdése nem kívánja meg, hogy a bíró észlelje egy nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály alkotmányellenességét, pusztán azt, hogy az nemzetközi szerződésbe ütközik.

A szövegből nem világos, hogy az Abtv. 32. § (2) bekezdésében biztosított bírói hatáskör alapján induló eljárás önálló eljárás-e (nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata), vagy csak az Abtv. 25. §-a szerinti egyedi normakontroll eljárás sajátos formája. Ez utóbbit az támasztja alá, hogy az Abtv. 32. §-ra vonatkozó törvényindokolás nem említi kifejezetten az eljárásban indítványozói joggal szereplők között a bírót. Ebből az következne, hogy a bíró által indított eljárás egy belső jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése miatt, nem önálló eljárás lesz az Abtv. 32. §-a alapján, hanem az Abtv. 25. §-a szerinti egyedi normakontroll eljárás külön szabályozott formája. A nemzetközi szerződésbe ütközéssel kapcsolatban a bíróra vonatkozó hatásköri szabály elhelyezése viszont azt támasztaná alá, hogy az egyedi normakontroll e formájára speciális szabályok vonatkoznak.

Úgy tűnik, hogy a 6/2014. AB határozat önálló hatáskörnek tekinti az Abtv. 32. § (2) bekezdésében biztosított bírói hatáskör alapján induló eljárást. Erre részben úgy utal, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát általában elkülönített hatáskörnek tekinti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontjára hivatkozva.⁵⁸¹ Másrészt erre alapozva, az ilyen eljárásban nem érvényesül az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt a költségvetési kérdésekre vonatkozó hatásköri korlát.⁵⁸²

Ugyanakkor, a 6/2015. AB határozat az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontjára, és az Abtv. 25. § (1) bekezdésre hivatkozva semmisített meg egy törvényi fordulatot

⁵⁸¹ „Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata nem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatásköre az Alkotmánybíróságnak” 6/2014. (II. 26.) AB határozat (98%-os különadó) ABH 2014. 124, [19].

⁵⁸² *Ibid.* [6] és [18].

másodfokú alkotmányellenesség (érdemben nemzetközi szerződésbe ütközés) miatt.⁵⁸³ Most tehát úgy néz ki, hogy az Alkotmánybíróság egy belső jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését akár az Abtv. 25. § (1) bekezdés alapján is, akár az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján is vizsgálhatja, az első esetben eshetőlegesen alkotmányellenességet, a második esetben nemzetközi szerződésbe ütközést megállapítván. A kérdést az dönti el, hogy az Alkotmánybíróság egy nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabályt (alkotmányos mérceként) a kvázi-monista vagy a dualista/monista vegyes álláspont alapján nemzetközi szerződésnek tekint, vagy a klasszikus dualista álláspont alapján különálló magyar jogszabálynak (5.5.4. pont).

Ez különösen a lehetséges jogkövetkezmények miatt fontos. Az Abtv. 25. § szerinti eljárásban az alkotmányellenes belső jogszabályt az Alkotmánybíróság megsemmisítheti. A nemzetközi szerződésbe ütköző belső jogszabályt az Alkotmánybíróság akkor semmisítheti meg, ha alacsonyabb jogforrási rangú, mint a szerződés beiktató szabálya. Amennyiben a bíró által kezdeményezett nemzetközi szerződésbe ütközést vizsgáló eljárás csak az egyedi normakontroll kiemelt formája, akkor a nemzetközi szerződésbe ütköző belső jogszabály megsemmisíthető jogforrási rangra tekintet nélkül, az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján. Amennyiben nem csak kiemelt, hanem olyan formája, melyre speciális szabályok vonatkoznak, akkor a nemzetközi szerződésbe ütköző belső jogszabály megsemmisítése korlátozott, az Abtv. 42. §-a szerint. Ez utóbbi esetben, viszont eltérő szabályok vonatkoznak azon belső jogszabályokra melyek nemzetközi szerződésbe ütköznek, és azon belső jogszabályokra, melyek a nemzetközi jog más típusaiba, azaz a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaiba vagy a nemzetközi szervek Magyarországra kötelező határozataiba ütköznek.

5.5.8.2. Bírói kezdeményezés versus a lex superior elv alkalmazása

További probléma a bírói kezdeményezésre induló egyedi alkotmánykontroll eljárásnál az egyik eljárási feltétel teljesülésének kérdése. Az Abtv. 25. §-a szerint akkor indítható eljárás, ha a bírónak az előtte folyamatban levő ügy elbírálásánál *„olyan jogszabályt kell alkalmazni”* amelynek alkotmányellenességét észleli. Ebből a szempontból hasonlóan rendelkezik az Abtv. 32. § (2) bekezdése, mely szerint az előtte folyamatban levő ügy elbírálásánál *„olyan jogszabályt kell alkalmazni”*, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. A kérdés az, hogy a bírónak egyébként kellene-e alkalmaznia egy olyan jogszabályt, mely nemzetközi szerződésbe ütközik (vagy alkotmányellenes).

Emögött az áll, hogy a bíró valamilyen kollíziós szabályt alkalmazva saját maga feloldhatja egy normakonfliktust a belső jogszabály és nemzetközi szerződés között. Ugyanis, ha saját maga feloldhatja a normakonfliktust, akkor nem „kell” az alkotmányellenes jogszabályt alkalmaznia, tehát az eljárás megindításának feltételei nem teljesülnek.

⁵⁸³ 6/2015. (II. 25.) AB határozat (hontalanság) ABK 2015/5. 313.

Kollíziós szabályként kézenfekvő lenne a *lex superior* elve. A normakonfliktus feloldásának eszköze, pedig az alkotmányellenes szabály alkalmazásának mellőzése lenne a bíró előtti ügyben.

(1) *Az alaptételek.* Úgy néz ki, hogy a bírónak nincs ilyen hatásköre a jelenlegi alkotmányi szabályozás alapján. E hatáskör hiánya a következőkre vezethető vissza. Egy magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, és így alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának mellőzését (tilalmát) az Alkotmánybíróság írhatja elő. Egy ezzel ellentétes felfogást lehetetlenné tesz az Abtv. 25. § (1) bekezdése, melyből az következik, hogy a már alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály alkalmazásának mellőzését is külön kérni kell, ha a megsemmisítés hatálya az adott ügyre nem terjed ki. Ezen felül, egy alkotmányellenesnek tekintett jogszabály alkalmazásának mellőzése szembe menne a jogbiztonság elvével is. Az alkotmányellenes szabály alkalmazásának mellőzése (kizáró joghatás) értelemszerűen csak az adott ügyre terjedne ki, és az egyedi normakontroll elmulasztásával, az Alkotmánybíróságnak nem nyílna lehetősége a jogrendszerből eltávolítani az alkotmányellenes jogszabályt.

(2) *Az alaptételek erodálódása a gyakorlatban.* A fenti egyértelmű és világos elvek alól mutakozhatnak kivételek, elsősorban olyan belső jogszabályok esetében, melyek másodfokú alkotmányellenességben szenvednek.

Úgy tűnik, hogy alkotmányalatti normák ütközésénél a bírósági gyakorlat esetenként hajlandó alkalmazni a *lex superior* elvét. Ezt inkább jogértelmezési kérdésnek (és nem alkotmányossági kérdésnek) fogja fel, alkotmányossági összefüggésekben fel sem veti a kérdést, és ténylegesen mellőzi az alacsonyabb rendű norma alkalmazását. Ezt nem feltétlenül kifejezetten teszi meg, hanem egyszerűen a magasabb szintű norma alapján ítéli meg az ügyet.

A Kúria (korábban Legfelsőbb Bíróság) elvi szinten kifejezetten elismerte a *lex superior* elvének alkalmazhatóságát, az esetleges normakonfliktusok feloldásának céljából.⁵⁸⁴ A bírósági gyakorlatban az elv tényleges alkalmazása is megfigyelhető a belső jogszabályok közötti normakonfliktusok feloldására. A Fővárosi Törvényszék (Fővárosi Bíróság) úgy oldotta fel egy törvényi szintű felszámolási szabály és a pénzforgalomról szóló kormányrendelet ellentétét, hogy egyszerűen a magasabb szintű törvényi szabály alapján ítélte meg az ügyet.⁵⁸⁵ A Veszprémi Törvényszék (Veszprém Megyei Bíróság) a köztisztviselői törvény és a köztisztviselők besorolásáról szóló kormányrendelet ellentétét észlelve a törvény előírásait alkalmazta az előtte fekvő ügyben.⁵⁸⁶ Mindezek alapján joggal

⁵⁸⁴ Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.202/2011/6.szám. Ebben az ügyben az elvet nem alkalmazta, mert nem állapított meg normakonfliktust.

⁵⁸⁵ Fővárosi Bíróság, 22.G.41.222/2007/6.

⁵⁸⁶ Veszprém Megyei Bíróság, 3.Mf.20.960/2008/5. Felülvizsgálati eljárásban a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) az ellentét megállapítását elkerülte, és „együtt alkalmazta” a két jogszabályt, Mfv.I.10.230/2009/3.szám.

következtethető az, hogy a *lex superior* elve a nemzetközi szerződések alkalmazásánál is eszközként szolgálhat normakonfliktusok feloldására. Ezt látszik igazolni a Fővárosi Törvényszék (Fővárosi Bíróság) azon határozata, melyben egy engedéllyel nem rendelkező kutyakiállítással kapcsolatosan kiszabott állattenyésztési bírság jogszerűségét mérlegelte. A felperes egyesülési joga alapján, melyet többek között az Emberi Jogok Európai Egyezménye biztosít, megállapította a bírság jogellenességét, ugyanis az Egyezmény (valamint a vonatkozó uniós alapjog) normakonfliktus folytán kizárta az állattenyésztésről szóló törvényt, és az azt végrehajtó miniszteri rendelet azon szabályainak alkalmazását, melyen a bírságot kiszabó határozat alapult.⁵⁸⁷

Mindezen példák ellenére a *lex superior* elv alkalmazása esetlegesnek tűnik. A bizonytalanság mögött az áll, hogy a normakonfliktus léteire utalást (mely a problémát előhozza) a bíróságok értelmezési vagy fogalmazási technikákkal igyekeznek elkerülni.

5.5.9. A nemzetközi jog kivételes érvényesülési formái: a nemzetközi *ius cogens*

A nemzetközi *ius cogens* körébe tartozó normák sajátos helyzetben vannak a többi nemzetközi jogi normához képest, mert velük szemben az alkotmányi szabályok sem érvényesülhetnek.⁵⁸⁸ Már utaltam rá, hogy a nemzetközi *ius cogens* normának többféle elvi joghatása lehet az alkotmánybírósági eljárásokban, de gyakorlati jelentősége szinte nincs. A joghatások elvi lehetőségei közül az alábbiakat érdemes kiemelni (alkotmányos mérceként betöltött funkcióban; az értelmezési funkció kézenfekvő, így arra nem térek ki).

(1) *Együttes joghatás más alkotmányi mércével.* Egy nemzetközi *ius cogens* norma alkotmányi mérceként tartalmilag kiegészítheti az eltérő tartalmú, alkotmányos mérceként alkalmazott alkotmányi szabályt (l. erre a nemzetközi szerződések példáját).

(2) *Alkalmazási elsőbbség – kizáró joghatás.* Egy nemzetközi *ius cogens* norma elvileg kizárhatja egy másik alkotmányos mérce (alkotmányi szabály) alkalmazását is. A gyakorlatban ilyen lehetőség előzetes normakontroll eljárás keretében merült fel (53/1993. AB határozat), de nincs akadálya, hogy ugyanezen tétel az utólagos absztrakt normakontroll, és a bírói kezdeményezés alapján végzett egyedi normakontroll eljárásban is érvényesülhessen.

Joggyakorlat hiányában nem világos a nemzetközi *ius cogens* norma alkalmazási elsőbbségének kérdése azon eljárásokban, ahol az Alkotmánybíróság csak elsőfokú

⁵⁸⁷ Fővárosi Bíróság 3.K.30698/2006/33.; (a Legfelsőbb Bíróság hatályon kívül helyezte Kfv.IV.37.256/2008/14.).

⁵⁸⁸ 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI/3. pont, hasonlóan már korábban az 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, V/2. pontja.

alkotmányellenességet vizsgálhat (a három alkotmányjogi panasz).⁵⁸⁹ Előfordulhat olyan helyzet, hogy a nemzetközi *ius cogens* norma és a vizsgált jogszabály (vagy bírói döntés) ellentéte mellett, a materiális alkotmányi szabályhoz viszonyítva az elsőfokú alkotmányellenesség nem állna fenn.⁵⁹⁰ Az indítvány vizsgálatára lenne hatásköre az Alkotmánybíróságnak, ha az indítványozó elsőfokú alkotmányellenességre hivatkozna, és az Alkotmánybíróság a vizsgált jogszabályt vagy bírói döntést nem látná ellentétesnek az Alaptörvénnyel, viszont észlelné annak ellentétét a nemzetközi jogi *ius cogens* normával. Ez természetesen másodfokú alkotmányellenességet jelentene, így az alkotmányellenesség megállapíthatósága kérdéses alkotmányjogi panasszal összefüggő eljárásokban, hiszen ez nem minősülne nemzetközi szerződésbe ütközésnek sem, és nem lenne jogalkotói mulasztás. A hatáskör hiánya, viszont a nemzetközi jog és magyar jog ellentétét fenntartaná. Ilyenkor csakis az alkotmányos mérceként használt alkotmányi szabály értelmezési támpontjaként szerepelhetne a nemzetközi *ius cogens* norma, amennyiben az értelmezett szabály és az értelmezési támpont összhangja megteremthető.⁵⁹¹

Analógiaként az 53/1993. AB határozatban foglalt helyzettel, annak viszont nem látszik akadálya, hogy egy jogszabály vagy bírói döntés alkotmányellenessége ilyenkor is elháruljon, ha azok ugyan ellentétesek alkotmányi szabállyal, de ugyanakkor megfelelnek egy nemzetközi *ius cogens* normának.⁵⁹² Ilyen helyzetben a nemzetközi *ius cogens* norma elhárítja az alkotmányi szabály alkotmányos mérceként való érvényesülését a vizsgált jogszabállyal szemben (alkalmazási elsőbbség érvényesülése: kizáró joghatás).

(3) *Érvénytelenítő elsőbbség – érvénytelenítő joghatás.* A nemzetközi *ius cogens* alkotmányi szintű szerepe nem foglal magában érvénytelenítő elsőbbséget alkotmányi szabályokkal szemben, mivel az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre tartalmi okokból megsemmisíteni alkotmányi (alkotmánymódosító) szabályt.⁵⁹³ Ugyanakkor, elvileg a nemzetközi *ius cogens* - mint alkotmányos mérce - érvénytelenítő elsőbbséggel rendelkezhet alkotmány alatti jogi normákkal szemben.

⁵⁸⁹ Itt alkotmányos mérceként csak alkotmányi szabály szerepelhet, mert az indítványozó csak az Alaptörvényben foglalt jogok megsértését állíthatja.

⁵⁹⁰ A gyakorlatban ilyen helyzet előállhat például amnesztia törvények esetében, melyek kínzás, népirtás, emberiség elleni bűncselekmények, stb. miatt büntetőjogilag felelős személyeket érintenek. L. *Prosecutor v Furundzija*, ICTY Trial Chamber (1998) Case No.: IT-95-17/1-T, para. 155.

⁵⁹¹ Cassese szerint a nemzetközi *ius cogens* norma jellegéből következne, hogy a belső jogokban alkalmazási elsőbbséget kellene biztosítani nekik, CASSESE (2012a) 158.

⁵⁹² Ilyen helyzetet eredményezne egy háborús bűntett miatt büntetőjogi felelősséget megállapító (pl. az EBH 1999. 83. sz. ügyhöz hasonló) bírói döntés alkotmányjogi panasszal történő megtámadása, ha egyébként az Alaptörvény XXVIII. cikk (5) bekezdése nem tenne kivételt a belső jog vonatkozásában a *nullum crimen sine lege* elve alól.

⁵⁹³ Svájcban az alkotmányrevízió vagy az alkotmánymódosítás tartalmi korlátja, hogy az nem lehet ellentétes a nemzetközi *ius cogens* normákkal, l. a svájci alkotmány (1999) 193 cikk (4) és 194. cikk (2) bekezdését, http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html.

5.5.10. A nemzetközi jog kivételes érvényesülési formái: a nemzetközi szokásjog

A nemzetközi *ius cogens*, és az ennek nem minősülő szokásjogi normák megkülönböztetése alapvető jelentőségű, hiszen ez utóbbiak alkotmányi szabállyal szemben nem érvényesülhetnek. Sőt, egyes nemzetközi szokásjogi normák hatálya alól a magyar állam ki is szerződhet más államokkal való viszonyában. A nemzetközi szokásjogi normák általános joghatásai a következő hét megállapítással jellemezhetők.⁵⁹⁴

(1) A nemzetközi szokásjogi normák legnagyobb része számos univerzális, vagy az európai kontinens államai által elfogadott nemzetközi szerződésben is megjelenik, és Magyarország általában részese e nemzetközi szerződéseknek. Így a nemzetközi szokásjogi normák joghatásai egyben nemzetközi szerződések joghatásaiként is megjelennek vagy megjelenhetnek. Nemzetközi szokásjogi norma önállóan akkor jelenik meg, ha vagy nincs ilyen kapcsolódó, Magyarországra kötelező szerződés, vagy a magyar jogrendszerben mutatkozó joghatása eltér az esetlegesen kapcsolódó nemzetközi szerződés joghatásaitól. (Például, nemzetközi szerződésbe ütközés esetén az alkotmányellenes belső jogszabály megsemmisítése korlátozott, míg nemzetközi szokásjogi normába ütköző belső jogszabály megsemmisítésénél nincsenek ilyen korlátok, pl. utólagos absztrakt normakontroll eljárásban).

(2) A nemzetközi szokásjogi normák bármely eljárásban szerepelhetnek értelmezési támpontként alkotmányos mércék értelmezésénél (pl. egy alkotmányi vagy egy nemzetközi szerződéses norma esetében).

(3) Alkotmányos mérceként szűkebb érvényesülési területe marad. Nemzetközi szokásjogi norma nem zárhatja ki egy alkotmányi szabály alkotmányos mérceként való érvényesülését, ahogy egyes értelmezések szerint ezt a nemzetközi *ius cogens* tette az 53/1993. AB határozatban. Bár a joggyakorlat még nem erősítette meg, egy nemzetközi szokásjogi norma nem zárhatja ki egy nemzetközi szerződés alkotmányos mérceként való érvényesülését sem (a nemzetközi jog belső konfliktusa).⁵⁹⁵ A nemzetközi jogszabálytan szerint a nemzetközi szokásjog és a nemzetközi szerződéses normák azonos hierarchikus szinten helyezkednek el, így az egyik nem zárhatja ki a másik érvényesülését normakonfliktus esetén. (Természetesen ez a következtetés nem alkalmazható arra a helyzetre, ahol a normakonfliktusban álló két nemzetközi jogi norma egyike összhangban, és a másik nincs összhangban valamely alkotmányi szabállyal).

(4) Kérdéses, hogy nemzetközi szokásjogi norma kiegészítő alkotmányos mérceként érvényesülhet-e alkotmányi szabály, mint alkotmányos mérce mellett. A 32/2008. AB

⁵⁹⁴ A nemzetközi szokásjog érvényesülésére l. még SCHIFFNER (2004) III. fejezet.

⁵⁹⁵ Jellemzően ez előfordulhat előzetes absztrakt normakontroll, utólagos absztrakt normakontroll, bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontroll, és nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló eljárásokban.

határozat talán arra utal, hogy igen, de ennek ilyen értelmezése bizonytalan.⁵⁹⁶ Joggyakorlat híján az sem világos, hogy a nemzetközi szokásjogi norma kiegészítő alkotmányos mérceként érvényesülhet-e nemzetközi szerződéses szabály, mint alkotmányos mérce mellett, nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása iránti eljárásban.

(5) Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből adódóan, önálló alkotmányos mérceként megalapozhatja egy belső jogszabály másodfokú alkotmányellenességét. Erre három eljárásban nyílik lehetőség: előzetes absztrakt normakontroll, utólagos absztrakt normakontroll és bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontroll eljárásokban. Itt a másodfokú alkotmányellenesség megalapozza a nemzetközi szokásjogba ütköző bármely belső jogszabály megsemmisítését.

(6) A nemzetközi jog belső konfliktusainál a dualista modell nem csak akkor működik rosszul, ha két nemzetközi szerződés és ennek megfelelően beiktató jogszabályaik kerülnek konfliktusba egy alkotmánybírói eljárásban, hanem akkor is, ha egy nemzetközi szokásjogi norma és egy nemzetközi szerződés, valamint annak beiktató jogszabálya. Egy nemzetközi szokásjogi normával konfliktusban álló nemzetközi szerződés beiktató szabálya elvileg támadható a nemzetközi szokásjogi normába ütközés miatt utólagos absztrakt normakontroll és bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontroll eljárásokban. A probléma gyakorlati megoldását körülbelül ugyanazon tényezők segítik, melyeket az 5.5.6. pont alatt részleteztem.

(7) Meglehetősen különös helyzet áll elő akkor, ha egy nemzetközi szerződésnek az Abtv. 23. § (3) bekezdése alapján, előzetes normakontroll keretében végzett alkotmányossági vizsgálata felszínre vet valamilyen ellentétet egy szokásjogi normával. Kérdéses, hogy egy ilyen ellentét sértheti-e az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését. Nyilvánvaló, hogy a nemzetközi jogi normák közötti konfliktus önmagában nem alkotmányellenes. A kihirdetendő, és megerősítendő vagy jóváhagyandó nemzetközi szerződés előzetes normakontroll eljárásban két indok alapján mégis alkotmányellenes lehet egy nemzetközi szokásjogi normával való ellentét miatt. Egyrészt azért, mert a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elfogadásával a nemzetközi jog belső konfliktusa bekerül a magyar jogrendszerbe, és az összhang azért bomlik meg, mert így a magyar belső jogszabályok nem tudnak egyszerre két ellentétes nemzetközi jogi normának megfelelni (*harmadfokú alkotmányellenesség*). Másrészt azért, mert a beiktatási kötelezettség miatt keletkező beiktató jogszabály, magyar belső jogszabályként, keletkezésében alkotmányellenes lesz a nemzetközi szokásjogi normával való ellentét miatt (*másodfokú alkotmányellenesség*).

⁵⁹⁶ 32/2008. (III. 12.) AB határozat (EUN-megállapodás) ABH 2008, 334, V/2.3. pont.

5.5.11. A nemzetközi jog kivételes érvényesülési formái: nem transzformált (ki nem hirdetett) nemzetközi jogi normák joghatásai

A Magyarországra kötelező, nem transzformált nemzetközi jogi normák köre azokat *a nem általánosan elismert nemzetközi jogi normákat fogja át, melyeket nem foglaltak kihirdetésről szóló belső jogszabályba*. Az Nsztv. szabályai alapján, a nemzetközi szerződéseknél a kihirdetésről szóló jogszabály elfogadása megelőzi a kötelező hatály elismerését. Ennek alapján a Magyarországra kötelező, de kihirdetéséről szóló belső jogszabályba nem foglalt nemzetközi jogi normák köre a következő lehet. (i) A 2005 előtt kötelezőnek elismert nemzetközi szerződések, melyeknek kihirdetéséről szóló jogszabályba foglalása elmaradt. (ii) Nemzetközi szervezetek Magyarországra kötelező határozatai, melyek kihirdetéséről szóló jogszabályba foglalása elmaradt, és nincs „szoros szabályozási egységben” egy nemzetközi szerződéssel. (iii) Olyan nemzetközi jogi normák és kötelezettségek, melyek nem kerültek jogszabályba foglalásra, mert az nem kötelező, vagy nem is lehetséges. Vonatkozó alkotmányi joggyakorlat hiánya miatt itt elsősorban az első és második csoportot veszem szemügyre.

(1) *A joghatások lehetősége.* Azt alaptételként mutatkozik a jelenlegi magyar alkotmányos rendszerben, hogy a *Magyarországra kötelező, de be nem iktatott nemzetközi jogi normáknak is lehetnek joghatásai* a magyar jogrendszerben. Az Alkotmánybíróság szerint „... önmagában az a körülmény, hogy egy nemzetközi megállapodás megfelelő transzformáció (inkorporáció) hiányában nem válik a belső jog részévé, nem feltétlenül jelenti minden esetben azt, hogy az illető megállapodás rendelkezéseit ne kellene a magyar jog alkalmazásában figyelembe venni.”⁵⁹⁷ Bár Sulyok szerint ez a monizmusnak tett engedmény,⁵⁹⁸ valójában más nem következhet az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdéséből. A Magyarországra kötelező, de belső jogszabályba nem foglalt nemzetközi szerződések a belső jogrendszerben joghatást a belső jogszabályokból nyerhetik, melyek közül a legfontosabb az alkotmányi nemzetközi jogi klauzula. Emiatt a nemzetközi jog és a magyar belső jog nem különül el teljesen a dualizmus tételeinek megfelelően.

A Magyarországra kötelező, de belső jogszabályba nem foglalt nemzetközi jogi normák joghatásai már az előzőekben előkerültek. Ilyen például a jogalkotó hatalom irányában fennálló kötelezettség a belső jogszabályba foglalásra, beiktatásra (kihirdetés). Ez viszonylag nyilvánvaló és egyszerű. Érdekesebb kérdés viszont az, hogy a ki nem hirdetett nemzetközi jogi norma alapul szolgálhat-e másodfokú alkotmányellenesség megállapításának, ha például egy jogszabály (közjogi szervezetszabályozó eszköz, vagy jogegységi határozat) ellentétes vele.

Van olyan nézet, mely szerint az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésben foglalt összhangot a jogalkalmazásban csak a belső jog részévé vált nemzetközi jogi normákkal kell

⁵⁹⁷ 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI/3. pont.

⁵⁹⁸ Sulyok (2012a) 47.

biztosítani.⁵⁹⁹ Ez viszont nem következik a nemzetközi jogi klauzulából. Nem a magyar jogrendszer részévé vált nemzetközi jogi normákkal kell az összhangot biztosítani, hanem egyszerűen a Magyarországra kötelező nemzetközi joggal. Igaz, az Alkotmánybíróság fent idézett álláspontja meglehetősen puha: „...nem feltétlenül jelenti minden esetben azt, hogy [...] ne kellene [...] figyelembe venni.” A „figyelembe vétel” mibenléte és feltételei pedig az idézett határozatból nem derülnek ki. Tehát érdemes e feltételeket levezetni.

(2) *A megismerhetőség kérdése.* A ki nem hirdetett nemzetközi jogi normák lehetséges joghatásainak értékelésénél *a legtöbb kérdést ezek megismerhetősége veti fel.* Miképpen lehet az összhangot megkövetelni, például a bírói jogalkalmazás területén, ha a nemzetközi jogi kötelezettség nem ismerhető meg a bíró számára? De ez a megfontolás érvényes lehet az alacsonyabb szintű jogalkotásra is (önkormányzati vagy miniszteri rendeletek összhangja a nemzetközi joggal). Valójában a szokásos megismerhetőség hiánya aligha akadályozza annak, hogy az államhatalom nemzetközi joggal ellentétes aktusai alkotmányellenesnek minősüljenek az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének tükrében.

a) Az Nsztv. hatálybalépése előtt (2005) ki nem hirdetett, de közzé tett nemzetközi szerződéseknél nincs megismerhetőségi akadály.

b) A „generális transzformációval” a magyar jog részévé váló általánosan elismert nemzetközi jogi normák előzetes megismerhetősége ugyancsak nehezebb, mégis biztosítani kell velük az összhangot. Arról, hogy a Nemzetközi Bíróság nemzetközi szokásjogi normának minősít valamilyen szabályt angol és francia nyelvű ítéletében, aligha szerez tudomást egy átlagos magyar bíró. Legfeljebb ez utólag derül ki, például az Alkotmánybíróság valamely határozatából, ahogy ezt az 53/1993. AB határozatnál láthattuk (bár ott egyenesen nemzetközi *ius cogens* normának minősült a kérdéses szabály). A megismerhetőség reális hiánya azonban nem akadályozza annak, hogy az összhang biztosításának kötelezettsége fennálljon.

c) Az Alkotmánybíróság többször kifejtette, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogok alkalmazásának zsinórmértékét az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata adja meg. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozatai ugyancsak angol és francia nyelven születnek, nincs hivatalos magyar szövegük, és kihirdetés hiányában nehezen érhetőek el a jogalkalmazás céljaira. A megismerhetőség akadályaira aligha alapozható az, hogy az összhangot ekkor nem kell biztosítani.

d) Jogosan vethető fel, hogy amennyiben az állam elmulasztotta a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségének beiktatását a belső jogba, vagy azt megismerhetővé tenni, *ez a mulasztás miért mentené fel az egyes államhatalmi ágakat e kötelezettségek betartása (és az összhang biztosítása) alól.* Az állam egységes a nemzetközi jogi felelősség szempontjából, az egyik

⁵⁹⁹ *Ibid.* 27.; Kommentár (2009) 383.

hatalmi ág mulasztása nem menti fel a másik hatalmi ágot. Az állam aligha hivatkozhatna megismerhetőség hiányára.

e) Ugyanakkor a megismerhetőség akadályá releváns szempont lehet, ha a kérdéses, ki nem hirdetett nemzetközi jogi norma nem az állam, hanem közvetlenül magánfél irányában keletkeztetne kötelezettséget. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés (jogállamiság, jogbiztonság) alapján aligha megengedhető, hogy az állam mulasztása miatt meg nem ismerhető jogi normákból magánfelekre úgy háruljanak kötelezettségek, hogy ő azokat előzetesen nem ismerhette meg. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése ekkor korlátozza az összhang biztosításának kötelezettségét olyan értelemben, hogy *a ki nem hirdetett nemzetközi jogi normákkal való összhangot nem kell biztosítani annyiban, amennyiben e normák alapján hárulnának magánfelekre kötelezettségek*. (Ez a korlát a bírói jogalkalmazás vonatkozásában merülhet fel egyedi ügyben történő döntésnél). Ezt - a büntetőjogi felelősség tekintetében - alátámasztja az Alkotmánybíróságnak a 47/2000. AB határozatban kifejtett azon tétele, hogy „...egy jogszabályba foglalás nélküli, illetve egy közzé nem tett nemzetközi egyezmény előírásainak megszegése nem alapozhatja meg a büntetőjogi felelősséget.”⁶⁰⁰ A tétel viszont abban a tekintetben áll és ki is terjeszthető, hogy a magyar jogrendszer részét nem képező, de Magyarországra kötelező nemzetközi jogi normára nem alapítható magánfél kötelezettsége és felelőssége. (Egy kivétel létezik: nemzetközi *ius cogens* norma úgy keletkeztethet magánféllel szemben kötelezettséget és felelősséget, hogy annak megismerhetősége szokásosan nincs biztosítva, l. 53/1993. AB határozat).⁶⁰¹

(3) Az általános joghatások ki nem hirdetett, nem általánosan elismert nemzetközi jogi normáknál. A fentiek alapján a Magyarországra kötelező, de ki nem hirdetett nemzetközi jogi normák általános joghatásai a következőképpen összegezhetők.

a) E normák is értelmezési támpontként szerepelhetnek bármely alkotmánybírósági eljárásban.

b) Mivel a jogalkotásban az összhangot az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján biztosítani kell, tekintet nélkül e normák megismerhetőségére, az alkotmánybíráskodásban is beállhatnak joghatások. Az összhang biztosítása nélkül alkotmányellenes helyzet állna fenn. Kérdéses azonban, hogy ezt az Alkotmánybíróság milyen eljárásban teheti meg.

A vizsgálatot a ki nem hirdetett nemzetközi szerződésekre szorítva, a következőket látjuk.

(i) Jogalkotói feladat származhat egy ilyen szerződésből, így alapja lehet a jogalkotói feladat elmulasztásából fakadó alkotmányellenesség megállapításának az Abtv. 46. § (1) és (2) értelmében. (ii) A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárásnál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja, valamint az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján,

⁶⁰⁰ 47/2000. (XII. 14.) AB határozat (dopping) ABH 2000, 377, III/2.2. pont..

⁶⁰¹ A szokásjogon alapuló büntetőjogi felelősség problémáira összefoglalóan l. HOFFMANN (2011) II/2. pont.

lehet ilyen szerződés is alkotmányos mérce jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz vagy jogegységi határozat vizsgálatánál. Azonban az Abtv. 42. § (1) és (2) kifejezett jogorvoslatot alkotmányellenesség esetén, *csak a nemzetközi szerződések kihirdetéséről szóló jogszabályba ütköző belső jogszabályok vonatkozásában biztosít.* Nincs kifejezett jogkövetkezmény a ki nem hirdetett nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályok alkotmányellenessége esetén, illetve a ki nem hirdetett nemzetközi szerződésbe vagy a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabályba ütköző közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat alkotmányellenessége esetén. Így egyetlen jogkövetkezménynek ezen esetekben a szignalizáció (jogalkotó felhívása) marad. (iii) Már utaltam annak bizonytalanságára is, hogy mi az utólagos normakontroll és a nemzetközi szerződés vizsgálatára irányuló eljárás viszonya. Ennek eldöntésétől függ, hogy a nemzetközi szerződés lehet-e alkotmányos mérce utólagos absztrakt normakontrollal és az egyedi normakontrollra irányuló bírói kezdeményezéssel kapcsolatos eljárásokban.⁶⁰²

c) Az *igazságszolgáltatás (bírói jogalkalmazás) területén*, a bíróság nem transzformált, de Magyarországra kötelező nemzetközi jogi normába ütköző belső jogszabály észlelésekor alkotmányossági vizsgálatot kezdeményezhet (Abtv. 25. §, vagy 32. § (2) bekezdés).

d) Amennyiben a bíróság az előző pontban foglaltaktól eltérően, alternatívaként *a lex superior elvet alkalmazza*, egy konkrét jogvitában a nem transzformált nemzetközi jogi normák beálló joghatásaira nézve l. a 6.4.3. pontot.

5.5.12. Nemzetközi jogi kötelezettségek megszűnésének joghatása

A jelenlegi alkotmányos rendszer dualista jellegéből adódóan, valamely nemzetközi jogi norma kötelező hatályának megszűnése Magyarországra nézve, valamilyen jogalkotói aktust kíván. Pusztán a kötelező hatály megszűnésével, ugyanis a nemzetközi jogi norma nem kerül ki a magyar jogrendszerből, azt külön ki kell vezetni onnan. Hogy történik ez? Az Alaptörvény Q) cikke erről nem rendelkezik.

(1) A *generális transzformációval a magyar jogrendszer részévé vált nemzetközi jogi norma* kivezetésének módja nem teljesen világos. Mivel az Alkotmánybíróság még nem állapította meg egy szokásjogi norma hatályának megszűnését Magyarországra nézve, így ebben a kérdésben sem foglalt állást. Mivel a generális transzformáció az Alkotmánybíróság doktrínája alapján egy automatikus mechanizmus egy általánosan elismert nemzetközi jogi norma keletkezésekor, így valami automatikus mechanizmust kell feltételeznünk annak megszűnésekor is. E mechanizmus mibenléte és elnevezése egyelőre rejtély - igaz, gyakorlati jelentősége egyelőre nem látszik.

⁶⁰² Abtv. 46. § (2) bekezdés a) pont. A jogalkotói mulasztás vizsgálata nem önálló eljárás az Alkotmánybíróság újabb eljárási szabályai értelmében.

(2) A kihirdetésről szóló jogszabállyal a magyar jogrendszerbe bekerülő nemzetközi jogi normák megszűnése esetében a jogalkotónak a kihirdetésről szóló jogszabályt hatályon kívül kell helyezni, mert mögötte nem marad olyan nemzetközi jogi szabály, melynek kihirdetéséről szól. Témánk szempontjából az alapkérdés, hogy a jogalkotónak alkotmányi kötelezettsége-e a beiktató jogszabály hatályon kívül helyezése, más szóval alkotmányellenes helyzetet eredményez-e egy ilyen „fantom jogszabály” léte a magyar jogrendszerben.

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján megvalósítandó összhang követelménye itt sajátos összefüggésben merül fel. A nemzetközi joggal való pozitív ütközés nem jön szóba. A nemzetközi jogi norma nélkül maradó beiktató szabály önmagában attól nem lesz ellentétes a nemzetközi joggal, mert a nemzetközi jogi normának, aminek kihirdetéséről szól, Magyarországra nézve megszűnt a kötelező hatálya, vagy maga a nemzetközi jogi norma is megszűnt. Ugyanakkor nem lehet azt mondani, hogy a magyar jog összhangban van a nemzetközi joggal, mert egy hatályos jogszabálya olyan nemzetközi jogi normatartalomra utal, ami hatályát veszítette.

Biztosabb kapaszkodó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése. Nem nehéz amellet érvelni, hogy sérti a jogbiztonság elvét, ha egy hatályát veszített nemzetközi jogi norma kihirdetéséről szóló jogszabály hatályban marad a magyar jogban. Nem elsősorban a közvetlen és érdemi normatartalma miatt. A magyar jogalkotó maga, egyedül is rendelkezhetne úgy egyoldalúan a magyar jogrendszerben, ahogy más állammal együtt teszi egy nemzetközi szerződésben. A probléma ott van, hogy a beiktató jogszabály a normatartalomra, mint nemzetközi normatartalomra utal, mely más államokkal való megállapodáson, vagy nemzetközi szerv határozatán alapul. Ugyanakkor tipikusan kölcsönösen vállalt kötelezettségek jelennek meg benne (ha nemzetközi szerződésről van szó), mely utalások a nemzetközi jogi norma hatályvesztésével elvesztik valóságalapjukat.

A következtetés az, hogy a jogalkotónak alkotmányi kötelezettsége a hatályát veszítő nemzetközi jogi normák kihirdetéséről szóló jogszabályokat hatályon kívül helyezni, vagy módosítani. Ez következik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és eshetőlegesen a Q) cikk (2) bekezdéséből. Így alkotmányellenes helyzetet jelentenek az olyan jogszabályok, mint például a most is hatályos 2000. évi LVIII. törvény, mely a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Általános Konferenciája 35. ülészakán elfogadott, az anyaság védelméről szóló (módosított) 103. számú egyezményt (Genf, 1952) iktatta be, de amely egyezmény kötelező hatálya 2004. november 4. napjával Magyarországra nézve megszűnt.

6. A nemzetközi jog joghatásai a magyar bírósági jogalkalmazás területén

6.1. A nemzetközi jogi normák joghatásai: alapok

6.1.1. A nemzetközi jogi normák joghatásainak alkotmányi alapjai a bíráskodásban

A bírói jogalkalmazásban a nemzetközi jogi normák joghatásai néhány alkotmányi szabályon alapulnak. Ezek a következők. (i) Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés szerint a bírák a jogszabályoknak (törvénynek) alá vannak rendelve. Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése alapján egyes nem általánosan elismert nemzetközi jogi normák magyar jogforrásai formában jelennek meg a magyar jogrendszerben. Ugyanezen alkotmányi szabály alkotmánybírósági értelmezése szerint, a nemzetközi jog általánosan elismert normái is a magyar jog részét képezik (generális transzformáció), melyeket ugyancsak alkalmazni kell. E kötelezettségeket alátámasztja az Alaptörvény B) cikk (1), és Q) cikk (2) bekezdése. (ii) *A magyar jogrendszer részévé nem vált, de Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogi normák* alkalmazását az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapozhatja meg. Már utaltam rá, ezen alkotmányi szabályból fakadó kötelezettség a bírakkal szemben is fennáll (összhang biztosítása), amire a bírák indítványozási joga is utal az Abtv. 25. § és 32. § (2) bekezdése alapján.⁶⁰³ (iii) Specifikus rendelkezésként, az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, *az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatánál a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabály* alkotmányos mércéje lehet e rendeleteknek az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében.⁶⁰⁴ (iv) Specifikus rendelkezésként, az Országos Választási Bizottság határozatainak felülvizsgálatánál, a nemzetközi szerződések joghatását az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja biztosítja, mely szerint országos népszavazást nem lehet tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről.

6.1.2. A nemzetközi jog joghatásainak felmérése: elsődleges distinkciók

(1) A bírói jogalkalmazás területén sem lehet a nemzetközi jogi szabályok joghatásairól általánosságban beszélni, bizonyos megkülönböztetéseket kell tenni. Viszont itt nem használhatóak mindig jól azok a fogalmak és szempontok, melyek hozzájárultak a nemzetközi jog joghatásainak felméréséhez az alkotmánybírászkodás területén, mert lényeges különbségek vannak az alkotmánybírászkodás és a bírászkodás között.

⁶⁰³ A bírói kezdeményezésen alapuló egyedi normakontroll és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata bírói indítványra.

⁶⁰⁴ Ez utóbbi rendelkezés szerint önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

Az igazságszolgáltatásban a jogszabályok alkalmazása legtöbbször közvetlenül vagy közvetve egy egyedi ügy tényállásának értékelését is jelenti. A bíróságok, még akkor is, amikor egyedi jogi aktusok jogszerűségét mérlegelik (közigazgatási határozat felülvizsgálata vagy alsóbb fokú bírói határozat), közvetve a megállapított tényállásokat is vizsgálják, hiszen az egyedi jogi aktusok jogszerűségének feltétele a megállapított tényálláshoz való viszonyuk. A bíraskodási (igazságszolgáltatási) tevékenység alapvető jellemzője, hogy jogvita eldöntésére irányul, azaz a bíraskodásban tipikusan ellenérdekű felek közötti konfliktust kell jogi értelemben értékelni. A joghatások szempontjából lényeges lehet, hogy kik állnak egymással szemben (magánfél *versus* állam, vagy magánfél *versus* magánfél). A nemzetközi jognak lehet olyan típusú joghatása, mely csak magánfél és állam közötti jogvitában állhat be (horizontális közvetlen hatály hiánya, 6.3.4.3. pont).

Az alkotmánybíraskodás és a bíraskodás e két lényeges különbségéből is következik, hogy a nemzetközi jog helyzetének leírására használt szokásos fogalmak (pl. *self-executing* norma) a bíraskodásra vonatkoztatva nyerhetnek teljes értelmet. Ezek az alkotmánybíraskodásban - legalábbis részben - értelmezhetetlenek. Másrészt, a bíraskodásban - annak jellege miatt - egyes fogalmak jelentőségüket veszítik (pl. *értvénytelenítő elsőbbség*) mivel normatív aktus csak egészen kivételesen semmisíthető meg (önkormányzati rendelet).

A bíraskodásban a nemzetközi jog funkcióinak száma is korlátozottabb. Így a nemzetközi jogi norma nem lehet a vizsgálat tárgya, mint az alkotmánybíraskodásban előzetes normakontroll esetén. A nemzetközi jog szerepét tekintve elsősorban *értelmezési támpontként* és a *tényállások értékelésére vonatkoztatott mérceként* jön fgyelembbe.

A bíraskodásban a nemzetközi jog alkalmazásának és joghatásainak szempontjából az egyes eljárások homogénebbek, mint az alkotmánybíraskodásban. Például a különféle eljárásokhoz kapcsolódó hatásköri korlátok kevésbé korlátozzák a nemzetközi jogi normák egyes típusainak mérceként való alkalmazását, mint az alkotmánybíraskodásban. A bíróság előtt fekvő tényállás bármely olyan nemzetközi jogi norma alapján megítélhető, amely alkalmazására megvan az alkotmányi alap. Itt alapvetően nem szükséges különbséget tenni az egyes eljárások között, vagy a nemzetközi jogi normák egyes típusai között, illetve felesleges a nemzetközi jogi normák különböző szerepei mentén végigvezetni a joghatásokat.

(2) Az alkotmánybíraskodás és a bíraskodás közötti különbségek miatt, a nemzetközi jog joghatásainak formáit alapvetően három (elsődleges) megkülönböztetés szerint lehet elkülöníteni. E három distinkció a következőkben áll. (i) Lényeges, hogy *a nemzetközi jogi norma a tényállás irányában vagy más jogi norma irányában fejt ki joghatást* (közvetlen és közvetett joghatás). (ii) Lényeges, hogy a nemzetközi jogi norma *milyen normakapcsolatban áll* egy konkrét ügy elbírálása során más jogi normával (értelmezés,

együtt alkalmazás, normakonfliktus). (iii) Lényeges lehet, hogy a konkrét ügyben *felekként kik állnak egymással szemben*, magánfelek vagy magánfél és állami szerv.

Az elsődleges distinkciók a nemzetközi joghatások formáinak azonosításához kellenek. Természetesen egy-egy konkrét ügyben jelentőséget kaphat, hogy a nemzetközi jogi normák mely típusáról van szó, vagy az egyes nemzetközi jogi normák mely megjelenési formáját kell figyelembe venni (nemzetközi jogforrás vagy beiktatott jogszabály, vagy a nemzetközi jogi normával milyen típusú más norma kerül normakapcsolatba (alkotmányi szabály belső jogszabály, uniós jogi normák, más nemzetközi jogi normák). *Ezek a megkülönböztetések, azonban itt nem elsődlegesek, olyan értelemben, hogy nem befolyásolják a nemzetközi jogi joghatások általános formáinak elkülönítését, mint az alkotmánybíráskodásban*

A következőkben a szándékom az, hogy a nemzetközi jog joghatásainak feltérképezésénél valamivel differenciáltabb megközelítést alkalmazzak, mint az a hagyományos koncepciók (pl. *self-executing* norma) alapján lehetséges, és egyben kiváltsam ezeket a fogalmakat olyan újabb fogalmakkal, melyek a joghatásokra összefüggésükben is utalnak.

A joghatások különböző általános formáinak jelölésénél használok azt a terminológiát, mely az Európai Unió jogában alakult ki, az uniós jogszabályok belső jogban kifejtett joghatásainak leírására. Ez azért is lényeges, mert például az uniós jogon keresztül Magyarországon érvényesülő nemzetközi szerződések joghatásainál az Európai Unió Bírósága ezt a terminológiát használja. Márpedig az uniós nemzetközi szerződések egy része az Alkotmánybíróság szerint nemzetközi jogként érvényesül a magyar belső jogban az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése szerint.⁶⁰⁵ Ez a megközelítés két célt szolgál. Egyrészt, összhangba hozható az uniós jog és a nemzetközi jog joghatásainak leírására szolgáló terminológia, amit különösen szükségessé tesz az, hogy a kettő bizonyos részében átfedi egymás a magyar jogrendszerben. Másrészt, egységesebb fogalmi rendszerben és összefüggéseiben írhatóak le az egyes, lehetséges formái a joghatásoknak. Ugyanakkor, *a következőkben csak egy fogalmi keretet adok*, mellyel a magyar bírói gyakorlat elemzése mélyebbé tehető.

Mielőtt a joghatások általános formáit elkülöníteném, meg kell küzdeni egy olyan fogalommal, mely sok bizonytalanságot vált ki a jogi közbeszédben a nemzetközi jogi normák és uniós normák használatánál: e normák *self-executing* jellege vagy közvetlen alkalmazhatósága. E kérdés egyben átvezet a joghatások feltérképezéséhez.

⁶⁰⁵ 32/2008. (III. 12.) AB határozat (EUN-megállapodás) ABH 2008, 334, III. pont.

6.2. A nemzetközi szerződések önvégrehajtó (*self-executing*) jellege

Egy nemzetközi szerződés belső jogalkalmazásban betöltött szerepének egyik jellemzőjeként szokták vizsgálni azt, hogy a szerződés *self-executing* (önvégrehajtó) jellegű vagy sem. Előre kell bocsátani, hogy a fogalom körül komoly elméleti zavarok vannak. Myres S. McDougal írta: „A *self-executing* szó lényegileg jelentés nélküli és...minél hamarabb töröljük a szótárunkból, annál jobbat teszünk a világosságnak és a megértésnek.”⁶⁰⁶ Csatlakozván ehhez a javaslatához, a következőkben rá kívánok mutatni azon érvekre, melyek megalapozzák a *self-executing* fogalom, és az (ennek többé-kevésbé megfelelő) közvetlen alkalmazhatóság fogalmának elhagyását a magyar belső jogalkalmazásban.

6.2.1. A *self-executing* jelleg értelme és a hagyományos fogalmi környezete

Érdemes előzetesen rögzíteni a nemzetközi szerződések *self-executing* jellegének néhány fogalmi jellemzőjét.

(1) A magyar jogirodalomban a nemzetközi szerződések *self-executing* jellegére többféleképpen hivatkoznak. A szó szerinti fordításból kiindulva a jelző visszaadható az „önvégrehajtó” szóval, ami gyakran használt;⁶⁰⁷ egyéb átírásban a *self-executing* szót visszaadják a „közvetlen végrehajtható”,⁶⁰⁸ a „közvetlenül felhasználható”,⁶⁰⁹ és a „közvetlenül alkalmazható”⁶¹⁰ terminusokkal. Ez utóbbiak közül a közvetlen alkalmazhatóságot vette át leginkább a magyar jogi közbeszéd.⁶¹¹ Ezért a következőkben a közvetlen alkalmazhatóságot lényegileg azonosnak tekintem a *self-executing* jelleggel.⁶¹²

(2) A *self-executing* jelleg mibenlétét elég nehéz kiszűrni az ezzel foglalkozó megállapításokból.⁶¹³ Éppen ezért legjobb, ha a legtöbbször felmerülő jellemzőket nem minősítem, hanem egyszerűen felsorolom.

o a *self-executing* nemzetközi szerződés közvetlenül alkalmazható a belső jogban;⁶¹⁴

⁶⁰⁶ Idézi SLOSS (2004) 346.

⁶⁰⁷ Pl. 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005, 83, III/2. pont.

⁶⁰⁸ Pl. BODNÁR (1987) 105.

⁶⁰⁹ Pl. HARGITAI (2008) 792.

⁶¹⁰ Pl. BRUHÁCS (2009) 174., KOVÁCS (2006) 251., KOVÁCS (2011) 64., BODNÁR (1994) 14.; KENDE *et al.* (2014) 498.; KARDOS (2013) 27-28.

⁶¹¹ A német vagy a belga dogmatikában kb. hasonló a helyzet, UERPMANN-WITZACK (2009) 188.; GANSHOF VAN DER MEERSCH (1980) 346.

⁶¹² A nemzetközi bírói gyakorlatban teljesen keveredik a *self-executing* jelleg, a *közvetlen alkalmazhatóság* és a *közvetlen hatály*, mely fogalmakat legtöbbször azonos értelemben használja, SHELTON (2011) 11.

⁶¹³ Vazquez ennek legalább négy változatát (használatát) különíti el az Egyesült Államok bírósági gyakorlatában, VAZQUEZ (2008) 629-632.

⁶¹⁴ 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005, 83, III/3. pont, KOVÁCS (2011) 64., BODNÁR (1994) 12.

- o a *self-executing* nemzetközi szerződés „természetes vagy jogi személyek számára közvetlenül és/vagy kötelezettségeket hoz létre, módosít vagy szünteti meg”;⁶¹⁵
- o a *self-executing* nemzetközi szerződés minden külön államon belüli aktus nélkül végrehajtható az államon belüli jog szférájában;⁶¹⁶
- o a *self-executing* nemzetközi szerződés külön végrehajtási jogszabály nélkül alkalmazható a belső jogban;⁶¹⁷
- o a *self-executing* nemzetközi szerződéses rendelkezés világos, pontos és/vagy egyértelmű és/vagy konkrét szabályt tartalmaz.⁶¹⁸

(3) A fenti körülírásból látható, hogy a *self-executing* jellegnek a belső jogalkalmazás területei közül elsősorban az igazságszolgáltatásban (járulékosan a közigazgatás területén) van jelentősége. A *self-executing* jelleg nehezen értelmezhető az alkotmánybíráskodásban egy nemzetközi szerződés alkalmazásánál, és egyenesen értelmezhetetlen a jogalkotásban.

(4) A nemzetközi szerződés *self-executing* jellege nem határozható meg eleve, *in abstracto*, az egész szerződés tekintetében. A meghatározás esetenként, konkrét elemzés eredménye lehet, és csak a szerződés egyes rendelkezéseire vonatkozhat.⁶¹⁹ Egy szerződés egyik rendelkezése lehet *self-executing* jellegű, míg a másik nem.

(5) A *self-executing* jelleg hiánya azt közvetíti, hogy még nem kész jogszabályról van szó. Valami hiányzik egy jogi norma megfelelő vagy teljes érvényesüléséhez. A *self-executing* elmélet születésénél, a *Foster és Elam v. Neilson* ügyben (1829) is ezt a képzetet közvetítette a *Marshall* főbíró által írt indokolás.⁶²⁰ Vannak jogszabályok, melyeket a jogalkotó hatalom még nem engedett ki a kezéből, és nem bocsátott teljes egészében az igazságszolgáltatás rendelkezésére. Kellenek még további állami aktusok ahhoz, hogy a jogszabály valamely konkrét jogvita eldöntésénél alapul szolgálhasson. Egy ilyen jogszabály még a jogalkotó hatalmat kötelezi további aktusok megtételére, és még nem kötelezi a bírói hatalmat.⁶²¹

6.2.2. Hat homályos pont a *self-executing* jellegre vonatkozó megállapításoknál

A nemzetközi szerződések *self-executing* jellegével foglalkozó megállapításoknál számos tisztázatlan pont merül fel. Sokszor a szerzők nem teszik meg a szükséges distinkciókat,

⁶¹⁵ BRUHÁCS (2009) 174.

⁶¹⁶ BODNÁR (1987) 106.

⁶¹⁷ 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légitfuvarozás) ABH 2005, 83, III/2. pont; BODNÁR (1987) 106.; BRUHÁCS (2009) 174.; HARGITAI (2008) 791. vagy VÖRÖS (1997) 235.

⁶¹⁸ HARGITAI (2008) 792., BRUHÁCS (2009) 174.; KARDOS (2013) 27.; BODNÁR (1987) 109. (Müller nézetét ismertette).

⁶¹⁹ Pl. 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légitfuvarozás) ABH 2005, 83, III/3. pont.

⁶²⁰ *Foster and Elam v Neilson* 27 US 253 (1829); maga a határozat nem használta a „*self-executing*” kifejezést, Sloss (2004) 346.

⁶²¹ Így értelmezi pl. BRADLEY (2013) 42.

amelynek következtében nehéz értékelni a megállapításokat. Néhány ilyen tisztázatlan pontot kiemelek.⁶²²

(1) A nemzetközi szerződések *self-executing* jellegénél mindig felmerül, hogy nem kell végrehajtási intézkedés az érvényesüléséhez. Erre sokszor úgy történik utalás, hogy nem kell további *végrehajtási aktus*⁶²³ vagy *végrehajtási rendelkezés*⁶²⁴ a jogi norma érvényesüléséhez. E fogalmak azonban nemcsak jogszabályokat fognak át, hanem egyéb normatív vagy egyedi állami aktusokat is. Azonban az természetes, hogy egy jogi norma végrehajtásához igen sokszor állami egyedi aktus kell. Ezzel szemben van, aki arra utal, hogy mindössze *végrehajtó jogszabályra* nincs szükség egy nemzetközi szerződés *self-executing* jellegének feltételeként.⁶²⁵ Éppen ezért, világosan kell látni, hogy a jogi norma érvényesüléséhez vajon további *jogszabály elfogadása* szükséges (jogalkotás), vagy *egyéb normatív állami aktus kell* (jogalkotás nélkül), vagy *egyedi állami intézkedések* is szükségesek. (A *Foster v. Neilson* ügyben a kérdéses nemzetközi szerződés alkalmazásához egy további egyedi állami döntés kellett).

(2) Nem teljesen világos, mitől lesz *végrehajtási jellegű* egy belső jogi aktus, egy nemzetközi szerződéssel kapcsolatosan. A „végrehajtási” jelző feltételezi, hogy például egy jogszabályt a nemzetközi szerződés elfogadására tekintettel, érvényesülésének lehetővé tétele vagy elősegítése végett fogadnak el. Azonban egy nemzetközi szerződés érvényesülését elősegítő jogszabályok köre ennél jóval szélesebb: lehet, hogy már a nemzetközi szerződés elfogadása előtt léteznek, nem kifejezetten az adott nemzetközi szerződés végrehajtását vagy érvényesülését szolgálják, és elképzelhető, hogy nélkülük nem lehetne a szerződést megfelelően alkalmazni.

Például a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961-es bécsi egyezmény több helyen utal a diplomáciai képviselő személyzetének családtagjaira, azonban azt nem határozza meg, hogy kik tartoznak e családtagok közé.⁶²⁶ Magyarországon kézenfekvő, hogy - viszonyosság híján - ehhez iránymutatást adhat olyan jogszabály mely a közeli hozzátartozókat meghatározza [pl. a Ptk. 8:1. § (2) bekezdése]. Az azonban aligha mondható, hogy a Ptk. vonatkozó szabálya végrehajtja az idézett bécsi egyezményt. Egyszerűen egy belső jogszabályt alkalmazunk annak értelmezéséhez. (A példa csak akkor áll, ha egy ilyen belső jogszabály híján a családtagokra utaló szerződéses rendelkezéseket nem lehetne közvetlenül alkalmazni – azaz *non-self-executing* jellegűek lennének).

Mindenesetre a *végrehajtási* jogszabályra vagy aktusra utalás meglehetősen szűknek tűnik, hiszen lehetnek a szerződéses rendelkezéseket tartalmilag *kiegészítő jogszabályok*

⁶²² A magyar gyakorlatnak megfelelően úgy veszem, hogy a *self-executing* jelleg a közvetlen alkalmazhatóságot jelöli, így a két fogalomnak a következőkben azonos fogalmi jegyeket tulajdonítok.

⁶²³ 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légitfuvarozás) ABH 2005, 83, III/2. pont.

⁶²⁴ BODNÁR (1987) 106.

⁶²⁵ HARGITAI (2008) 791.

⁶²⁶ A példát hozza HARGITAI (2008) 792.

(aktusok),⁶²⁷ vagy egyszerűen az érvényesülést lehetővé tevő egyéb jogszabályok. Mindenesetre vannak nézetek (pl. Bodnár), melyek kifejezetten a végrehajtási rendelkezések szükségességét kötik egy jogi norma *self-executing* jellegének hiányához, és nem sorolják e rendelkezések közé például a transzformációs aktusokat.⁶²⁸ Ez annyiban logikus, hogy a *self-executing* (önvégrehajtó) terminus kifejezetten a végrehajtási intézkedés szükségtelenségére utal.⁶²⁹

(3) A nemzetközi szerződések *self-executing* jellegénél gyakran felmerül, hogy a kérdéses rendelkezésnek *kellően pontosnak* vagy *konkrétnek* kell lennie. Nem világos, hogy ez a jellemző miképpen viszonyul a többi jellemzőhöz, követelményhez. Így nem világos, hogy egy nemzetközi szerződés azért kíván további végrehajtási aktust, mert a szövege nem kellően pontos vagy konkrét, vagy éppenséggel a két feltételnek nincs köze egymáshoz. Van olyan nézet, hogy a kellő pontosság vagy konkrétság hiánya teszi szükségessé a további végrehajtási intézkedéseket (Bruhács, Hargitai, Berke).⁶³⁰ Ugyanakkor elképzelhető olyan eset is, amikor egy nemzetközi szerződéses rendelkezés kellően pontos, viszont nyitva hagy kérdéseket, és a szerződő feleknek kifejezetten előírja valamilyen további intézkedés megtételét a szerződés végrehajtásánál. Ekkor a kellő pontosság és konkrétság, valamint a további végrehajtó aktusok elfogadásának szükségessége nincs összefüggésben.

(4) A nemzetközi szerződés közvetlen alkalmazhatóságánál, melyet a *self-executing* jelleg jelöl, nem teljesen világos, mit jelent a nemzetközi szerződés „alkalmazása”, ez milyen joghatásokat jelenthet. Bruhács konkrétan megjelöl ilyen joghatást: a közvetlen alkalmazható jogi norma „természetes és jogi személyek számára közvetlenül jogokat és /vagy kötelezettségeket hoz létre, módosít, vagy szüntet meg.”⁶³¹ Ebből egyenesen következik, hogy Bruhács nem tekinti közvetlen alkalmazásnak, ha egy normát értelmezési támpontként használnak, azaz egy norma *non-self-executing* jellege megmarad, ha értelmezési támpontként felhasználható.⁶³²

Ezzel szemben Hargitai arra utal, hogy a *non-self-executing*, azaz a közvetlenül nem alkalmazható norma nem használható értelmezési célra sem.⁶³³ Egy norma értelmezési támpontként való használata már közvetlen alkalmazást jelent. Ez utóbbi álláspont viszont rendkívül megnehezíti a különbségtételt egy közvetlenül nem alkalmazható (*non-self-executing*) és egy egyáltalán nem alkalmazható nemzetközi jogi norma között. Mindez már a közvetlenség mibenlétét is felveti.

⁶²⁷ Kifejezetten „kiegészítő jogszabályokra” utal KOVÁCS (2011) 64. vagy TOUSCOZ (1993) 234.

⁶²⁸ BODNÁR (1987) 106.; BODNÁR (1996) 128-129; hasonlóan VERHOEVEN (1980) 245.

⁶²⁹ Ugyanakkor egy közvetlenül alkalmazható normához is kapcsolódhatnak végrehajtó jogszabályok (pl. a végrehajtás módja tekintetében), GANSHOF VAN DER MEERSCH (1980) 350.

⁶³⁰ BRUHÁCS (2009) 175., HARGITAI (2008) 792., BERKE (1998) 92.

⁶³¹ BRUHÁCS (2009) 174., kb. hasonló értelemben használja LAMM (2013a) 117. vagy ROUSSEAU (1970) 180.

⁶³² Egy norma értelmezési funkciójában csak „közvetetten” alkalmazható, l. CHRONOWSKI-CSATLÓS (2013) 23.

⁶³³ HARGITAI (2008) 791.

A fentiek a bírói jogalkalmazásra vonatkoznak, de amennyiben egy szerződés valamely norma alkalmazására utal, nemcsak a bírói jogalkalmazás jöhet szóba, hanem egy ilyen szerződéses rendelkezés szólhat a szerződő fél jogalkotásának is. A címzett eldöntheti, hogy a rendelkezés közvetlenül alkalmazható lesz, vagy sem. Például a menekültekről szóló 1951-es genfi egyezmény (1989. évi 15. tvr.) 3. cikke értelmében a szerződő felek az egyezmény rendelkezéseit a menekültekre faji, vallási vagy származási ország szerinti megkülönböztetés nélkül *alkalmazzák*. Az alkalmazás vonatkoztatható a jogalkotásra, a jogszabályok tartalmának meghatározásánál (ekkor *non-self-executing* rendelkezésről van szó), és vonatkoztatható a bírói jogalkalmazásra és a közigazgatásra is (ekkor kifejezetten *self-executing* rendelkezésről beszélhetünk).

(5) A közvetlen alkalmazhatóság általános jellemzője egy adott normának? Az, aki a közvetlen alkalmazhatóságot a kérdéses jogi norma *jellegéből* vezeti le, és a *végrehajtó jogszabályok szükségtelenségére* korlátozza annak jelentését (pl. Bodnár), állíthatja, hogy a közvetlen alkalmazhatóság (vagy annak hiánya) általános jellemzője a normának, mely potencialitásként minden esetre kiterjedhet. (A Foster-ügyben ilyen értelemben merült fel a kérdés). Ezzel szemben a közvetlen alkalmazhatóságra utalás sok esetben nagyon is relatív. Erre a Tolna Megyei Bíróság egyik határozata mutatott rá egy keretjogszabály alkalmazásánál.⁶³⁴ A keretjogszabály, mint általános szabályt tartalmazó norma, *attól függően lesz közvetlenül alkalmazható, hogy milyen igényt alapítanak rá.*⁶³⁵ A kérdés, hogy az általános szabályból kiszűrhető-e olyan kötelezettség, melyre az igény irányul, vagy nem. Ez azt jelenti, hogy nem lehet általában kijelenteni egy jogszabályról, hogy az közvetlenül alkalmazható vagy nem, hanem a konkrét tényállástól függ.⁶³⁶

Egészen más a helyzet, amikor a közvetlen alkalmazhatóság *a transzformáló aktus szükségtelenségére* utal. Az, hogy nem kell transzformáló aktus egy nemzetközi jogi norma érvényesüléséhez (monizmus), *nem a norma jellegéből fakad, hanem a nemzetközi jog belső jogi helyzetét szabályozó alkotmányi normáktól*. Ugyanakkor lehet általános állításokat tenni az ebben az értelemben vett közvetlen alkalmazhatóságról is, egy adott állam jogrendszerére vonatkoztatva. Mindez azt mutatja, hogy *a közvetlen alkalmazhatóság bizonyos vonatkozásban állandó jellemzője lehet egy normának, bizonyos vonatkozásban nem*.

⁶³⁴ Tolna Megyei Bíróság 9.K.20.311/2008/3. szám (vadetetéssel kapcsolatos keretrendelkezés).

⁶³⁵ Ez az alkalmazás fent elsőként említett alapesetére vonatkozik.

⁶³⁶ Legtöbbször elfelejtik, hogy az Egyesült Államok Legfelső Bírósága a Foster-ügy után négy évvel, ugyanazon nemzetközi szerződés ugyanazon rendelkezését már *self-executing* jellegűnek tekintette a *Perchman*-ítéletben, United States v. Perchman 32 U.S. (7 Pet.) 51, 88-89, (1933), idézi BRADLEY (2013) 42. Ebből az következik, hogy egy rendelkezés (*non-*)*self-executing* tulajdonsága nem annak jellegéből fakad, hanem tulajdonképpen relatív (tényállás-függő) tulajdonságként érvényesül. Ugyanakkor van olyan olvasata a *Perchman*-ítéletnek, hogy az lényegében felülírta a Foster-ítéletet, mert a Legfelső Bíróság ekkor már megvizsgálta az alkalmazandó szerződés hivatalos spanyol szövegét is, mely egyértelműbb alkalmazhatóságot implicált, VAZQUEZ (2008) 644-645.

(6) A magyar szakirodalom szinte egyöntetűen utal a „közvetlenségre”, miközben az eredeti kifejezés csak „önvégrehajtásra” vonatkozik. Mit jelent e vonatkozásban a közvetlenség? Nyilvánvalóan összefüggésben áll a *self-executing* normák azon, ugyancsak mindenki által osztott jellemzőjével, hogy az ilyen normák érvényesüléséhez nem szükséges - minimálisan - külön végrehajtó jogszabály elfogadása. A közvetlenség így *más jogszabálytól való függetlenséget jelenthet az alkalmazás során*. (Ez a függetlenség absztrakt, tehát az önálló érvényesülésre való alkalmasságot jelenti, mert ténylegesen egy jogvitát legtöbbször több jogszabály együttes alkalmazása dönt el). A közvetlen alkalmazhatóságra, mint *önálló alkalmazhatóságra* vonatkozó értelmezést később kibontom (6.2.5.3. pont).

6.2.3. A közvetlen alkalmazhatóság megállapításának ismérvei

Kulcsfontosságú kérdés, hogy milyen kritériumok alapján döntheti el a jogalkalmazó, miszerint egy nemzetközi szerződés *self-executing* jellegű-e vagy sem, azaz kell-e valamilyen további jogszabály (esetleg egyéb aktus) az alkalmazásához vagy sem. A közvetlenül alkalmazható és közvetlenül nem alkalmazható nemzetközi jogi normák elkülönítésére a különböző nézeteknek valóságos kavalkádja alakult ki, amelyekről már Bodnár adott egy általános áttekintést, illetve maga is állást foglalt.⁶³⁷ Részben ennek nyomán, érdemes e kritériumokat ismételten összefoglalni azzal, hogy ezen ismérvek egyes elméletekben kombinálódnak, illetve különféle megfogalmazásban jönnek elő.

*Hét ilyen általános, gyakran hivatkozott kritérium különíthető el, mely lényeges lehet egy nemzetközi szerződéses norma self-executing jellegének eldöntésénél:*⁶³⁸

- o a nemzetközi szerződés címettjei;
- o a nemzetközi szerződés tárgya;
- o a nemzetközi szerződésnek vagy rendelkezésének tartalma;
- o a szerződő felek szándéka;
- o a rendelkezés kellően pontos és egyértelmű legyen;
- o a rendelkezés kellően konkrét legyen;
- o dönthet az állam belső jogának vonatkozó előírása (pl. a belső jog ne zárja ki a közvetlen alkalmazását a szerződésnek).

⁶³⁷ BODNÁR (1987) 107-113.

⁶³⁸ Ezen ismérvek a magyar joggyakorlatból és jogirodalomból szűrhetők ki. Ugyanakkor, például az Egyesült Államok bírói joggyakorlatában – mely messze nem egységes e tekintetben – részben más ismérvek is érvényesülnek. Van, ahol *négy ismérvet* különítenek el a mérlegelés alapjaként, l. *People of Saipan v. U.S. Dept. of Interior (II)* 502 F.2d 90, at 97 (9th Cir. 1974), *cert. denied* 420 U.S. 1003 (1975), máshol *hat kritériummal* számolnak, l. *Frolova v. Union of Soviet Socialist Republics*, 761 F.2d 370, at 373 (7th Cir. 1985). Az újabb amerikai joggyakorlat elemzésére, összevetve a francia gyakorlattal, l. TAXIL (2007) 160-176.

Az egyes ismérvek szerepére vonatkozóan a magyar irodalomban is egészen tarka nézetek uralkodnak. Ez azért figyelemre méltó, mert a magyar joggyakorlatban a nemzetközi jogi normák *self-executing* jellege körül nagy viharok nem dúltak. Így Bruhács egyértelműen az adott nemzetközi szerződés tárgyát látja döntőnek.⁶³⁹ Bodnár elméletében a szerződés címzettjei, a rendelkezés konkrét jellege, valamint az játszik szerepet, hogy az állam joga ne zárja ki a szerződés közvetlen alkalmazását.⁶⁴⁰ Hargitai ezzel szemben arra helyezi a hangsúlyt, hogy a szerződéses rendelkezésnek világosnak és egyértelműnek kell lenni.⁶⁴¹ Berke ehhez az ismervhez még hozzáteszi azt, hogy a kérdéses szabály tilalmat fogalmazzon meg, és eltérésre ne legyen lehetőség.⁶⁴² Chronowski és Csatlós a címzettek pontos körét, valamint a jogok, kötelezettségek pontos meghatározását tartják döntőnek.⁶⁴³ Mindehhez képest érdekes, hogy az Alkotmánybíróság a közvetlen alkalmazhatóság eldöntését vagy a szerződő felek szándékához köti (és értelmezési kérdésként fogja fel), vagy azt a kérdéses nemzetközi szerződés tartalma határozza meg.⁶⁴⁴ (Az egyes ismérvek kombinációit itt lehetne folytatni a külföldi szerzők nézeteinek hosszú sorával).

Már a fenti sommás áttekintés is hasznos tanulsággal szolgálhat, ami abban áll, hogy egy állam bíróságának rendkívül széles mérlegelési lehetősége van abban a tekintetben, hogy alkalmaz-e egy nemzetközi szerződéses rendelkezést vagy sem. Ez a tág mérlegelési lehetőség egyrészt abból adódik, hogy maguk az ismérvek is meglehetősen meghatározatlanok. Másrészt, pedig abból, hogy ezek az ismérvek egymás rovására is érvényesíthetők. Egy állam bírósága a gyakorlatban lényegében bármelyik fenti ismérvet (vagy azok kombinációját) kiválaszthatja, és alapul veheti ahhoz, hogy közvetlenül alkalmazhatónak tekintsen egy nemzetközi szerződéses rendelkezést, függetlenül a többi ismerv hiányától; másrészt, bármelyik fenti ismerv hiánya felhozható annak igazolásául, hogy egy nemzetközi szerződéses rendelkezést közvetlenül nem alkalmazható, (függetlenül a többi ismerv jelenlététől).

Az ismérvek bizonytalansága is lényeges tényező. Például az, hogy a nemzetközi szerződéses rendelkezés tartalma dönti el a közvetlen alkalmazhatóságot, még semmit nem mond. Ahogy az sem, hogy mikor kellően világos vagy konkrét egy szerződéses rendelkezés. A diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961.évi bécsi egyezmény fenti példájából kiindulva, a családtagok körének meghatározatlansága megfoszthatja-e a vonatkozó szerződéses rendelkezéseket a közvetlen alkalmazhatóságuktól?

⁶³⁹ BRUHÁCS (2009) 175. Ellenben egy másik munkájában tett megállapítás úgy értelmezhető, hogy a pontos tartalom és a szerződő felek szándéka dönthet, BRUHÁCS (2011) 246.

⁶⁴⁰ BODNÁR (1987) 113. Máshol ehhez még hozzáteszi azt az ismérvet, hogy a rendelkezés ne a politikai hatalomnak szóljon, Bodnár (1993) 279-280., vagy eshetőlegesen figyelembe kell venni a szerződés tárgyát BODNÁR (1996) 129. Ugyanezen ismérveket emeli ki CHRONOWSKI-DRINÓCZI-ERNSZT (2011) 264.

⁶⁴¹ HARGITAI (2008) 792.

⁶⁴² BERKE (1998) 92.

⁶⁴³ CHRONOWSKI-CSATLÓS (2013) 14.

⁶⁴⁴ 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005, 83, III/2. pont.

A *szerződések tárgya* sem látszik megfelelő ismérvnek minden esetben. A különböző szerződések tárgyuktól függetlenül előírhatnak olyan kötelezettséget az államnak, mely magánfelek javára szól (vagy kötelezettséget ír számukra elő). Az ilyen rendelkezéseknél, pedig legalábbis felmerülhet a közvetlen alkalmazhatóság. Például, még az olyan technikai jellegű egyezménynél is felmerülhet ez, mint a vasúti határforgalom ellenőrzéséről szóló 1991-es magyar-osztrák egyezmény (1993. évi XV. törvény). Ennek 9. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a szerződésben meghatározott károk megtérítésére vonatkozó igények érvényesítése során a területi állam polgárai ugyanolyan elbírálásban részesülnek, mint a szomszéd állam polgárai. Nyilván lehet állítani, hogy ez nem közvetlenül alkalmazható rendelkezés, de ugyanolyan érvek szólhatnak amellett, hogy egy ilyen specifikus igény érvényesítése során a jogosult osztrák állampolgár szükség esetén hivatkozhat a magyar bíróság előtt az egyenlő elbánás követelményére.

Még az olyan, nyilvánvalónak tűnő tényező, mint *a nemzetközi szerződés címzettjeinek köre sem egyértelmű*. Például az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikke szerint mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Lehet-e azt mondani, hogy itt a címzett minden természetes személy? Elvileg lehet emellett érvelni, de éppen ellentétes következtetés is levonható, különös tekintettel arra, hogy az egyezmény 1. cikke arra utal, miszerint *a szerződő felek biztosítják* a joghatóságuk alatt lévőknek az egyezményben foglalt jogokat. Ez utóbbi rendelkezés már kifejezetten az államoknak szól, és az összes jogra és szabadságra vonatkoztatható. *Csak az a biztos, hogy a nemzetközi szerződéseknek a címzettjei a szerződő felek, a többi jó eséllyel vitatható*. Ugyanakkor, az olyan szerződéses rendelkezéseknél is lehet a közvetlen alkalmazhatóság mellett érvelni, ahol kifejezetten az állam a címzett. Például a menekültekről szóló 1951-es genfi egyezmény, 15. cikke (1989. évi 15. tvr.) alapján a szerződő államok a legkedvezőbb elbánás szerint biztosítják a menekülteknek (bizonyos feltételek szerint) az egyesülés jogát. Ez, a kifejezetten az államnak címzett rendelkezés, ugyanolyan eséllyel lehet közvetlenül nem alkalmazható, mint közvetlenül alkalmazható norma (azaz egy menekült igényt alapíthat rá). A döntés alapja valószínűleg nem, vagy nem csak az egyezményben lelhető fel, hanem inkább az adott államban érvényesülő általános jogalkalmazási doktrínákban.

6.2.4. Közvetlen alkalmazhatóság: a joggyakorlat zavarai

A fentiek fontos tanulsága, hogy a mindenkori, érdemi *ad hoc* vizsgálat szükségessége nehezzé teszi az általános megállapításokat. Ráadásul, a nemzetközi szerződések *self-executing* jellegére vonatkozó elméletek által használt fogalmak nagyban meghatározatlanok. A *self-executing* jellegre vonatkozó, felajánlott ismérvek, pedig a gyakorlatot nem képesek behatárolni, és a jogalkalmazás mérlegelési lehetőségeit szűkíteni.⁶⁴⁵

⁶⁴⁵ Érdemben hasonlóan már BODNÁR (1987) 112.

(1) A bírói jogalkalmazásban a nemzetközi szerződések közvetlen alkalmazhatóságára vonatkozó döntéseknél a mérlegelési jogkört ma csak *három tényező tudja érdemben behatárolni*. (i) Egyrészt a közvetlen alkalmazhatóságot előíró világos nemzetközi szerződéses vagy kapcsolódó belső jogszabályban fellelhető rendelkezés (ami lényegében alig-alig található). (ii) Az adott szerződéses rendelkezés korábbi alkalmazására vonatkozó, megelőző bírói gyakorlat, vagy magasabb bíróság erre vonatkozó egyedi döntése. (iii) A jogalkalmazásban érvényesülő valamilyen általános doktrína (ez utóbbi a magyar joggyakorlatban nem észlelhető).

Mindennek tükrében nem meglepő, hogy a magyar joggyakorlat többfelé húz. Az elmélethez hasonlóan, a közvetlen alkalmazhatóságot nem egy értelemben használja. Ennek részben az lehet az oka, hogy a közvetlen alkalmazhatóság az Európai Unió jogának érvényesülésével kapcsolatban is használatos, fontos fogalom.⁶⁴⁶ [Megjegyzendő, hogy az uniós jogban az Európai Bíróság a közvetlenül alkalmazható uniós normák következő jellemzőit szokta kiemelni (főleg a rendeletekkel kapcsolatban). (i) A jogszabály a Hivatalos Lapban történő kihirdetés folytán lép hatályba, minden további jogalkotói közreműködés nélkül.⁶⁴⁷ (ii) A jogszabály nem kíván külön végrehajtó jogszabályokat.⁶⁴⁸ (iii) A norma alkalmazása független bármely, belső jogba való beiktatásra szolgáló jogszabálytól.⁶⁴⁹]

(2) Az Alkotmánybíróság 7/2005. AB határozatának utalása alapján, a köztársasági elnök beadványa értelmében, a *self-executing* szerződés „közvetlenül kötelezi és jogosítja a magánjogi jogalanyokat”, és maga az Alkotmánybíróság részben így fogja fel a *self-executing* jelleget.⁶⁵⁰ Ugyanezt a joghatást tulajdonítják a *self-executing* szerződéseknek a 8/2005. AB határozatban foglaltak.⁶⁵¹ Az Alkotmánybíróság úgy értékelte a magyar jogalkalmazói gyakorlatot, hogy az a varsói egyezményt (1929) a magánjogi jogalanyok közötti jogviták eldöntésére közvetlenül alkalmazandónak tekinti.⁶⁵² (Ahogy korábban említettem, azok a szerzők, akik a közvetlen alkalmazhatóság keretében érvényesülő joghatást leírják, lényegében ugyanezt értik alatta).⁶⁵³

Mindez viszont nem közvetlen alkalmazhatóság, hanem a „közvetlen hatály” kérdése (pl. az Európai Unió jogában). A 30/1998. AB határozatban az Alkotmánybíróság éppen a *közvetlen hatály alatt értette azt, hogy* „a nemzetközi szerződés valamely konkrét

⁶⁴⁶ L. az Európai Unió működéséről szóló szerződés 249. cikkét az uniós rendeletek közvetlen alkalmazhatóságával kapcsolatban.

⁶⁴⁷ 39-72 Bizottság v Olaszország (Támogatás levágott tehenekért) [1973] EBHT 0101, 17. pont.

⁶⁴⁸ Uo.

⁶⁴⁹ 34-73 F. Lli Variola Spa v Amministrazione Italiana delle Finanze [1973] EBHT 0981, 10. pont; 94/77 Fratelli Zerbone Snc v Amministrazione delle finanze dello Stato [1978] EBHT 0099, 23. pont.

⁶⁵⁰ 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légitfuvarozás) ABH 2005, 83, III/1. és III/2. pont

⁶⁵¹ 8/2005. (III. 31.) AB határozat (visszaható hatályú kihirdetés) ABH 2005, 102, II/2. pont.

⁶⁵² *Ibid.*

⁶⁵³ L. fenn *Bruhács* álláspontját, tkp. hasonlóan BODNÁR (1987) 113. vagy BRAGYOVA (2011) 84., 85.

rendelkezése magánjogi alanyok számára bíróságon vagy más jogalkalmazó hatóság előtt érvényesíthető alanyi jogot, illetőleg kötelezettséget keletkeztet”.⁶⁵⁴ Joggal gondolhatja bárki, hogy ez nem jelent problémát, legfeljebb a közvetlen alkalmazhatóságot és a közvetlen hatályt azonosítjuk, ahogy ezt sokszor megteszik az Európai Unió jogában is. Ez azért nem megy, mert az Alkotmánybíróság ugyanitt elhatárolta a közvetlen hatályt a közvetlen alkalmazhatóságtól és a közvetlen alkalmazhatóság *a belső joggá alakítás nélkül történő alkalmazását jelenti egy nem belső jogi normának*. A közvetlen alkalmazhatóság ebben a felfogásban nem a végrehajtó rendelkezés szükségtelenségét jelzi, hanem alapvetően a transzformációs aktus nélküli alkalmazhatóságot.⁶⁵⁵ Ilyen módon értelmezte a közvetlen alkalmazhatóságot az uniós jog összefüggéseiben a Somogy Megyei Bíróság egyik határozata.⁶⁵⁶

A közvetlen alkalmazhatóság ezen felfogása azonban nem kizárólagosan az uniós normákra alkalmazandó. A 30/1998. AB határozatban tett megállapítás többé-kevésbé követte a 4/1997. AB határozatban kifejtett tételt, amely szerint *a nemzetközi jogi normák közvetlen alkalmazása azt jelenti, hogy alkalmazhatóak törvénybefoglalás nélkül*.⁶⁵⁷ E szerint tehát a közvetlen alkalmazhatóság a monista rendszerekre jellemző jelenség a nemzetközi jogban, mivel ott nincs transzformáció. Még korábban, az 53/1993. AB határozat a közvetlenül alkalmazható nemzetközi jogi normák jellemzőjeként említette, hogy azokat nem kell megerősíteni, tehát a nemzetközi jog általános szabályai közvetlenül alkalmazhatóak.⁶⁵⁸ Ugyanakkor *a 7/2005. AB határozatban ettől eltért az Alkotmánybíróság*, ahol ebben az összefüggésben a szerződéses rendelkezés közvetlen alkalmazhatósága a végrehajtó rendelkezés szükségtelenségét jelenti.⁶⁵⁹

(3) A bírósági jogalkalmazásban sem figyelhető meg egységes álláspont. A Kúria egy helyen úgy vélte, hogy a gyermek jogairól szóló 1989-es egyezmény rendelkezéseit (1991. évi LXIV. törvény) nem kell közvetlenül alkalmazni.⁶⁶⁰ Ezzel azonban létezik ellentétes gyakorlat is. Például, amikor az egyik ügyben egy 16. életévét betöltött fiatakorút saját kérésére átmeneti nevelésbe vettek, ez részben a gyermek jogairól szóló egyezmény 12. cikk 1. pontján alapult, mely szerint az egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érdeklő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét, a gyermek véleményét, figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni.⁶⁶¹ Ez aligha értelmezhető másként, mint a kérdéses szerződéses rendelkezést tartalmazó beiktató jogszabály közvetlen alkalmazásaként.

⁶⁵⁴ 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, III/2. pont.

⁶⁵⁵ *Ibid.*

⁶⁵⁶ Somogy Megyei Bíróság 5.P.21.333/2005/22.szám.

⁶⁵⁷ 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, II/7. pont. Így fogja fel a *self-executing* jelleget pl. VÖRÖS (1997) 231. vagy BOKORNÉ (2006) 50.

⁶⁵⁸ 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, IV/4.a. pont.

⁶⁵⁹ 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005, 83, III/2. pont.

⁶⁶⁰ Legfelsőbb Bíróság Pfv.II.21.550/2010/3.

⁶⁶¹ Kfv.IV.37.582/2009/4.szám.

A Kúria ugyanakkor az idézett határozatában szembeállította a közvetlenül nem alkalmazható nemzetközi jogi normát a belső jogi normákra utaló „keretjogszabállyal”.⁶⁶² A keretjogszabálynak minősülő belső jogi normát alkalmazni kell az adott ügyben, ugyanakkor a bíróságnak tág mérlegelési lehetősége van annak kiegészítésére, a konkrét tényállásra tekintettel (*egyéniítés*). A probléma abból adódik, hogy a keretjogszabály lényege valahol ott keresendő, miszerint az alkalmazásához további jogi szabályozás szükséges. Ilyen értelemben a keretjogszabály egy közvetlenül nem alkalmazható jogi norma.⁶⁶³ (Hasonlóan az uniós jogban az irányelvhez, mely ugyancsak keretjogszabálynak tekintendő). Ilyen értelemben használta a fogalmat a Fővárosi Bíróság, mely kifejtette, hogy *a keretjogszabályban foglaltakra nem lehet jogsértést alapítani*, ugyanis a részletes szabályok nélkül abból közvetlen kötelezettségek nem származnak.⁶⁶⁴ Ezzel azonban szembenáll a Tolna Megyei Bíróság egyik megállapítása, melynek értelmében keretjogszabályból is folyhatnak kötelezettségek a tényállás függvényében,⁶⁶⁵ tehát a keretjogszabály esetenként „közvetlenül alkalmazható” rendelkezés is lehet.

6.2.5. A közvetlen alkalmazhatóság jelentése: van-e közös nevező?

A gyakorlatban tehát a közvetlen alkalmazhatóság egyszerre több ideát közvetít. (i) Egy nemzetközi vagy uniós jogi norma transzformáció nélkül érvényesül a belső jogban (transzformációs aktus szükségtelensége). (ii) Egy jogi norma (belső jogi norma is) további normatív jogi aktus nélkül alkalmazható egy jogvitában (végrehajtó, kiegészítő, kitöltő normatív aktus szükségtelensége).⁶⁶⁶ (iii) Egy jogi norma (belső jogi norma is) alkalmas arra, hogy jogok és kötelezettségek forrása legyen, azaz igény alapjául szolgáljon (az alkalmazás első két alapesetéhez kapcsolva).⁶⁶⁷ Egy megfelelő elméleti keretnek közös nevezőre kell hozni ezt a három megközelítést. A következőkben arra mutatok rá, hogy a fogalmi zavarok oka elsősorban az alkalmazhatósághoz kapcsolt „közvetlen” jelző. De először fel kell tárni, hogy mit jelent egy norma „alkalmazása”.

6.2.5.1. Alkalmazás: egy jogi norma alkalmazásának alapesetei

⁶⁶² Az adott ügyben ez a keretjogszabálynak minősített rendelkezés egyrészt a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997.(IX.10.) Korm. rendelet 27. §-ának (1) bekezdése, mely a kiskorú gyermek és a szülő kapcsolattartásának célját határozza meg, másrészt a Csjt. 27. § (1) bekezdése (ez utóbbi a különélő szülő jogát deklarálja a személyes és közvetlen kapcsolattartáshoz.)

⁶⁶³ Ez a büntetőjogi dogmatikában világosan előjön, pl. Legfelsőbb Bíróság Bfv.I.990/2007/11. szám.

⁶⁶⁴ Fővárosi Bíróság 28. K. 32.476/2009/14.; az utalás az Alkotmány egyik rendelkezésére, mint keretjogszabályra vonatkozott.

⁶⁶⁵ Tolna Megyei Bíróság 9.K.20.311/2008/3. szám (a vadetetéssel kapcsolatos keretrendelkezésre utalva).

⁶⁶⁶ Az ilyen további szabály célja nem az, hogy bevezesse a jogrendszerbe a nemzetközi jogi normát, tehát külön esetet képez, VERHOEVEN (1980) 245.

⁶⁶⁷ *Ganshof van der Meersch* olyan értelmet is tulajdonít a közvetlen alkalmazhatóságnak, hogy egy nemzetközi jogi norma érvényesül más normával szemben, GANSHOF VAN DER MEERSCH (1980) 346. Ez szerintem tévút, mert az egyébként is homályos fogalomba még a normakonfliktust is behozza.

Egy jogi normánál az „alkalmazás” alapeseteinek meghatározásához néhány fontos megkülönböztetést kell tenni.

(1) Egy jogi norma alkalmazása alatt azt értem, hogy az azt alkalmazó a jogi normának valamilyen joghatást tulajdonít.⁶⁶⁸ (Az alkalmazhatóság alatt így az érthető, hogy bizonyos összefüggésben valamilyen joghatás tulajdonítható egy normának).⁶⁶⁹ A jogi norma alkalmazásának alapesetei úgy oszlanak meg, hogy milyen típusú joghatást tulajdonítunk a normának.

(2) Az alkalmazás során egy jogi normát a *tényállással* vagy *más jogi normákkal* lehet összefüggésbe hozni.

A *tényállásra irányuló joghatással* a jogi norma valamilyen jogot és/vagy kötelezettséget keletkeztet (*igényalapító joghatás*).⁶⁷⁰ Lehetséges, hogy a joghatás valamilyen más jogi normát, annak joghatását zárja ki, és maga lép a helyébe, megalapozva jogot vagy kötelezettséget (*helyettesítő-kizáró joghatás*).⁶⁷¹ A tényállás szempontjából mindkettő *közvetlen joghatásnak* minősül, mert a jogi norma nem egy másik normán keresztül (például értelmezési támpontként) fejt ki joghatást a tényállás tekintetében. Tehát egy jogszabály hatálya akkor közvetlen, ha egy jogvitában alapul szolgálhat a konkrét tényállás jogi értékelésénél, a tényállás megvalósulása folytán megjelenő jogok és kötelezettségek azonosításához.⁶⁷²

Egy másik jogi normára irányuló joghatás lehet egyrészt *értelmező joghatás*, amennyiben egy jogi norma egy másik jogi norma tartalmának megállapításához járul hozzá anélkül, hogy közvetlenül a tényállás alapján jogokat lehetne rá alapítani. Másrészt, a másik normára irányuló joghatás lehet olyan *kizáró joghatás*, mely a másik jogi normát kizár az alkalmazásból, de nem lép annak helyébe, legfeljebb utat nyit harmadik norma érvényesülésének (*egyszerű-kizáró joghatás*).⁶⁷³ Az értelmező és az egyszerű-kizáró

⁶⁶⁸ Ezzel szemben, Verhoeven szerint az alkalmazhatóság maga is joghatások egyike, VERHOEVEN (1980) 244.

⁶⁶⁹ Ehhez nem illik a korábban használt „alkalmazási elsőbbség” fogalma, mert ennél az alkalmazás az ügy tárgyával (tényállással) való kapcsolatra utal, (és így különíthető el tőle az „értelmezési elsőbbség”, mely nem alkalmazásra utal). E következetlenség ellenére fenntartom az elnevezést, mert jobb és kifejezőbb nem mutatkozik az elsőbbség e típusának jelölésére; hasonlóan PETRÉTEI (2013a) 155.

⁶⁷⁰ Az „igényalapító” jelzőnél jobbat nem találtam: ezalatt egyszerűen azt értem, hogy a jogi norma alkalmas arra, hogy a tényállás megvalósulása folytán (alanyi) jogot és/vagy kötelezettséget keletkeztessen (alapul szolgálhat e jog, kötelezettség azonosításához).

⁶⁷¹ A helyettesítő-kizáró joghatás egy sajátos módon elért igényalapító joghatás (l. még az 5.5.9. pont).

⁶⁷² Hasonlóan pl. *De Mol*, aki szerint a közvetlen hatály „autonóm alapot” jelent a tényállás értékelésénél, DE MOL (2011) 110. Az alkotmányi alapjogok magánjogi joghatásainál kb. ezt érti „közvetlen” hatály alatt pl. VÉKÁS (2001) 153, vagy LÁBADY (2000) 17-18. Ugyanakkor, ez a többség által osztott megközelítés többféle árnyalatot kaphat, MUIR (2011) 44-47.

⁶⁷³ A *közvetlen, helyettesítő-kizáró joghatás* és a *közvetett, egyszerű-kizáró joghatás* megkülönböztetése és elmélete a francia közigazgatási bíróságok gyakorlatára nyúlik vissza, BLUMANN-DUBOIS (2007) 461.; KAPTEYN - VERLOREN VAN THEMAAT (1998) 541. Az Európai Unió jogában széles körben ismertté *Saggio* főtanácsnok erőteljes véleménye tette az *Océano Grupo*-ügyben, C-240-244/98 *Océano Grupo v Quintero*

joghatás a tényállás szempontjából *közvetett joghatás*.⁶⁷⁴ Más normán keresztül vagy más norma kizárásával járul hozzá a tényállás jogi értékeléséhez, de jogokat, kötelezettségeket nem keletkeztet.⁶⁷⁵

(3) Egy jogi norma érvényesülhet (alkalmazható) *önállóan* vagy valamilyen *normakapcsolatban*,⁶⁷⁶ azaz a fenti joghatásokat kifejezheti egyedül, vagy más normával együtt.

(4) Mindezek alapján egy jogi norma alkalmazásának alapesetei megkülönböztethetők annak megfelelően, hogy a következők közül mely joghatást tulajdonítjuk a normának (e joghatás vagy közvetlen, vagy közvetett lehet):⁶⁷⁷

- o önálló igényalapító joghatás;
- o együttes (kapcsolt) igényalapító joghatás (kapcsolt joghatás más normával);
- o önálló értelmezési támpont más alkalmazandó norma tartalmának megállapításához (önálló értelmező joghatás);
- o együttes (kapcsolt) értelmezési támpont más norma tartalmának megállapításához (kapcsolt értelmező joghatás);⁶⁷⁸
- o önálló, egyszerű-kizáró joghatás, amikor önállóan kizárja más norma érvényesülését a tényállás jogi értékelésénél, de nem lép a helyére (közvetett joghatás);⁶⁷⁹
- o önálló, helyettesítő-kizáró joghatás, amikor önállóan kizárja más norma érvényesülését a tényállás jogi értékelésénél, és a helyére lép (közvetlen joghatás);
- o kapcsolt, helyettesítő–kizáró joghatás, amikor más normával együttesen kizárja egy további norma érvényesülését a tényállás jogi értékelésénél, és a helyére lép (közvetlen joghatás);

and Salvat Editores v Prades, Badillo, Berroane and Feliú [2000] ECHR I-4941, AG Saggio 38-39. pont. Ezt több főtanácsnok követte, C-287/98 Luxemburg v Berthe Linster and others [2000] ECHR I-06917, AG Léger 57-75. pont; C-411/05 Félix Palacios de la Villa v Cortefiel Servicios SA [2007] ECHR I-8531, AG Mazák 124-132. pont; C-335/05 Řízení Letového Provozu ČR, s.p. v Bundesamt für Finanzen [2007] ECHR I-4307, AG Mengozzi 53. pont.

⁶⁷⁴ *De Mol* az egyszerű-kizáró joghatást is közvetlen joghatásnak tekinti [DE MOL (2011) 111], álláspontom szerint tévesen.

⁶⁷⁵ Az uniós jogban hasonló leírásra l. *Kokott* főtanácsnok indítványát, C-369/04 Hutchison 3G UK Ltd és társai v Commissioners of Customs & Excise [2007] EBHT I-5247, AG Kokott, 148. pont. Az alkotmányi alapjogok magánjogi joghatásainál ugyanígy pl. VÉKÁS (2006) 355.

⁶⁷⁶ A normakapcsolatok három alapesetére l. a 3.1.2. pontot.

⁶⁷⁷ A bírósági jogalkalmazásban a jogi normáknak nincs érvénytelenítő joghatásuk más jogi normákkal szemben (egy kivétellel), ezért e joghatás nem szerepel az áttekintésben.

⁶⁷⁸ Az alkotmánybírósági joggyakorlatból látható, hogy a nemzetközi jogi normák esetében az együttes értelmezési támpontként való érvényesülés a leggyakoribb alkalmazási mód. Ez nincs másként a bírói jogalkalmazásban sem, amennyiben nemzetközi jogi normát alkalmaz a bíróság.

⁶⁷⁹ A következő négyféle kizáró joghatásnak alig van jelentősége a bírói jogalkalmazásban, hiszen a normakonfliktus léte is kérdéses legtöbbször, és ha fennáll, a *lex superior* elvének alkalmazása esetleges (5.4.8. pont).

- o kapcsolt, egyszerű-kizáró joghatás, amikor együttesen kizárja más norma érvényesülését a tényállás jogi értékelésénél, de nem lép a helyére (közvetett joghatás);
- o önállóan kizárja más norma érvényesülését egy harmadik norma értelmezésénél (értelmezési elsőbbség - kizáró joghatás);⁶⁸⁰
- o együttesen kizárja más norma érvényesülését egy további norma értelmezésénél (értelmezési elsőbbség - kizáró joghatás).

Egy nemzetközi szerződéses rendelkezés alkalmazhatóságának mérlegelésénél legalább ezeket az alapeseteket kell szem előtt tartani. Ehhez kell viszonyítani azt, hogy az alkalmazhatóság közvetlen vagy nem közvetlen (közvetett).

6.2.5.2. Az alkalmazhatóság közvetlensége

A fentiekhez képest mikor lesz egy nemzetközi jogi norma alkalmazása közvetlen?⁶⁸¹ A jogbeszédet is figyelembe véve, két megoldás tűnik kézenfekvőnek.

(1) Amennyiben az alkalmazhatóság alatt az érthető, hogy bizonyos összefüggésben valamilyen joghatás tulajdonítható egy normának, akkor a közvetlen alkalmazhatóság jelenthetné azt, hogy valamilyen közvetlen joghatás (közvetlen hatály) tulajdonítható egy normának. Ez jól magyarázná, hogy miért keveredik sokszor a jogbeszédben a közvetlen alkalmazhatóság és közvetlen hatály. A kettő azonosítása azonban legalábbis kétséges.⁶⁸²

Az Európai Unió jogában a két fogalmat elkülönítik, (ha nem is mindig következetesen),⁶⁸³ és e jogot alkalmazva ilyen tendencia van a magyar bírói gyakorlatban is.⁶⁸⁴ Már utaltam rá, hogy az Alkotmánybíróság több határozatában megkülönböztette a közvetlen alkalmazhatóságot és közvetlen hatályt.⁶⁸⁵ Ahol ezt megtette, ott a nemzetközi jogi normák közvetlen alkalmazása alatt vagy azt értette, hogy alkalmazhatóak törvénybefoglalás nélkül,⁶⁸⁶ esetleg azt, hogy a szerződéses rendelkezés alkalmazásához nem kell végrehajtó

⁶⁸⁰ A bírói jogalkalmazásban elvi lehetőség, de a határozatokban ritkán válik explicitté. Szemben az alkalmazási elsőbbséggel, az értelmezési elsőbbségnél minden kizáró joghatás helyettesítő egyben, tehát nem beszélhetünk egyszerű-kizáró joghatásról.

⁶⁸¹ A kérdést boncolgatja pl. KUZNETSOV – TUZMUKHAMEDOV (2009) 175.

⁶⁸² Verhoeven szerint a nemzetközi jogban a kettő azonos (szemben az uniós joggal), VERHOEVEN (2000) 412.

⁶⁸³ Pl. 33/64 Betriebskrankenkasse der Hesper Torfwerk GmbH v Egbertina van Dijk [1965] EBHT 0131; 70/87 Fediol v Bizottság [1989] EBHT 1781, AG van Gerven, 11. pont. A megkülönböztetés erősen tartja magát a szakirodalomban is Winter 1972-es nagyhatású cikkétől számítva, WINTER (1972) 425; pl. HINAJEROS (2008) 620; ROSAS - ARMATI (2010) 163-173 vagy MATHIJSEN (2010) 44.

⁶⁸⁴ Pl. Kúria Kfv.VI.35.008/2013/5.; Fővárosi Ítéletábla 5.Pf.21.599/2013/6. A magyar szakirodalomban van, aki nem lát különbséget a két fogalom között, pl. JAKAB (2007) 230.

⁶⁸⁵ Pl. 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, III/2. pont.

⁶⁸⁶ 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, II/7. pont.

rendelkezés.⁶⁸⁷ Ez így már aligha azonosítható a közvetlen hatállyal, inkább azt közvetíti, hogy egy jogi norma önállóan is alkalmazható, nem kell más norma az érvényesüléséhez.

(2) A második megoldás tehát az lenne, hogy egy jogi norma akkor alkalmazható közvetlenül, ha alkalmas arra, hogy *önállóan, más jogszabályoktól függetlenül, azok segítségével nélkül* használható legyen egy jogvita eldöntésénél (fejtsen ki valamilyen joghatást).⁶⁸⁸ Egy jogi norma közvetetten alkalmazható, ha csak más jogszabály kiegészítő szabálya segítségével, vagy más jogszabály közvetítésével, vagy erejénél fogva válik alkalmazhatóvá egy jogvita eldöntése során.⁶⁸⁹ A következőkben azt nézem meg, hogy ezen értelmezésnek milyen tér nyílhat a normák alkalmazását leíró fogalmi rendszerben.

6.2.5.3. A közvetlen alkalmazhatóság mint önálló alkalmazhatóság?

(1) Amennyiben a közvetlen alkalmazhatóság „csak” önálló alkalmazhatóság, akkor szembe kell állítani a közvetlen hatállyal. Ekkor „közvetlenség” mást jelent az egyik, és mást a másik esetben.⁶⁹⁰ Az alkalmazhatóság esetében *önálló érvényesülést*, a hatály esetében pedig azt, hogy *az adott jogi norma tartalmát egyenesen a tényállásra vonatkoztatjuk*, és nem más jogi norma tartalmára (*supra*).

Összhangban az előbbieken adott leírással, egy jogi norma akkor *alkalmazható közvetlenül, ha önállóan, más jogszabályoktól függetlenül, azok segítségével nélkül használható fel egy jogvita eldöntésénél, és közvetetten alkalmazható, ha csak más jogszabály útján vagy segítségével válik alkalmazhatóvá*. Ebben az összefüggésben például egy uniós irányelv, melyet egy jogvitában egy alkalmazandó belső jogszabály értelmezéséhez háttérszabályként használnak, közvetett hatályú, mert a tényállás értékelésére csak más jogszabály segítségével (itt azon „keresztül”) fejthet ki hatást. Ebben az értelemben a magyar joggyakorlat és a szakirodalom jellemzően nem a közvetlen alkalmazhatóság problémájával birkózik, hanem a közvetlen hatály kérdésével: egy jogi norma (tartalmánál, jellegénél, címzettjeinél, stb. fogva) szolgálhat-e például valamely igény alapjául.

(2) A közvetlen alkalmazhatóság itt adott leírása nem szűkíti le a *non-self-executing* normákhoz szükséges további jogi aktusok körét *végrehajtási* normákra. Bár egy norma *self-executing* jellege a végrehajtó aktus szükségtelenségére utal, a szó mai használatánál nem lehet más, kiegészítő normáktól sem eltekinteni. Abból indulok ki, hogy vannak az

⁶⁸⁷ 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005, 83, III/2. pont; ehhez hasonlóan uniós jogi összefüggésekben Mathijsen (2010) 44.

⁶⁸⁸ Kb. ilyen értelemben TOUSCOZ (1993) 233.; vagy az uniós jogban GAUTRON (1997) 159; ELLIS - TRIDIMAS (1995) 207.

⁶⁸⁹ Jogszabályok mellé sorolom e tekintetben a más állami normatív jogi aktusokat is.

⁶⁹⁰ Pl. ROSAS - ARMATI (2010) 163. skk.

érvényesülést lehetővé tevő egyéb típusú jogszabályok, normatív aktusok. Érdekes néhány példát venni a magyar joggyakorlatból (bár nem mind nemzetközi jogi normához kötődik).

- o alapjogszabály és végrehajtó jogszabály;
- o nemzetközi jogi norma és *transzformáló aktus* (kihirdetésről szóló jogszabály);
- o uniós irányelv és *átültető jogszabály*;
- o alapjogszabály és *kiegészítő jogszabály*;
- o keretjogszabály és *kitöltő norma*.⁶⁹¹

Egy jogi norma akkor közvetetten alkalmazható (*non-self-executing*), amennyiben *transzformáló* (nemzetközi jogi normáknál), *kiegészítő*, *átültető* (pl. uniós irányelvek), *kitöltő* normák (belső keretjogszabályoknál) vagy *végrehajtó* normák szükségesek annak alkalmazásához. Ezzel közös nevezőre tudjuk hozni a közvetlen alkalmazhatóság azon két értelmét, ahogy az Alkotmánybíróság használta a kifejezést. Másrészt a közvetlen alkalmazhatóság itt adott leírása alkalmazható mind a nemzetközi jogi, mind az uniós jogi normákra, és természetesen alkalmazható belső jogi normákra is (pl. alkotmányi szabályok, „keretjogszabályok”).

A közvetlen alkalmazhatóság itt adott leírása, viszont kizárja a fogalomból az egyedi végrehajtó aktusokat olyan értelemben, hogy a *non-self-executing* normákhoz szükséges további jogi aktusok normatív aktusok, és nem egyedi jogi aktusok. Ennek két oka van. Egyrészt a közvetlen alkalmazhatóság egy jogi norma általános jellegéhez, és így a normativitásához kapcsolódik. Egy-egy esetben az egyedi aktus meghozatalának szükségessége nem érinti a jogi norma jellegét és azon alkalmasságát, hogy önállóan érvényesülhessen. Másrészt, számos jogi norma alkalmazása számos esetben ténylegesen egyedi aktusokkal történik (pl. közigazgatási jog); de ehhez nem lehet kötni a norma általános, önálló érvényesülési lehetőségét.

(3) A fentieknek olyan következménye van, hogy lehetnek például *közvetett hatályú, de közvetlenül alkalmazható* jogi normák. Ilyen, amikor egy normát önálló értelmezési támpontként használnak más alkalmazandó norma tartalmának megállapításához. Ez az alkalmazás közvetett hatályt jelent, mert a tényállásra csak más norma tartalmán keresztül (értelmezés) fejt ki a norma joghatást. Ezzel szemben a norma közvetlenül alkalmazható, mert önállóan képes értelmezési támpontként szerepelni az alkalmazási alapesetek egyikében.

Ez a következmény szembenáll a jogi közbeszéd és joggyakorlattal. Az ugyanis a közvetlen alkalmazhatóságot nem vonatkoztatja és alkalmazza egy jogi norma összes alkalmazási alapesetére (pl. az értelmező funkcióra). A *közvetlen alkalmazhatóságot*

⁶⁹¹ Érdekes kérdés, hogy az ún. „*programjellegű nemzetközi jogi normák*” e felosztásban hol helyezhetőek el, ugyanis ezek kb. nemzetközi keretjogszabályoknak foghatók fel, l. BUZA (1967) 10. Ezzel az elméleti kérdéssel itt nem tudok foglalkozni, mert messze vinne az elemzés céljától.

elsősorban csak akkor használják, ha egyébként a norma közvetlen hatályú is. Amennyiben egy jogi normának csak közvetett a hatálya van (tehát nem lehet jogok és kötelezettségek forrása), általában nem jellemzik a közvetlen alkalmazhatóság fogalmával.⁶⁹² Ennek az oka az, hogy az alkalmazhatóságnál a „közvetlenség” jelzője nem mindig „önálló alkalmazást” jelent, hanem keveredik a hatályra vonatkozó közvetlenséggel. A tényálláshoz (a tényállás jogi értékeléséhez) való viszony szempontjából tekintik a közvetlen jelzőt akkor is, amikor azt az alkalmazhatósággal használják.

Ez nagyon világosan kijött például az Állandó Nemzetközi Bíróság azon tanácsadó véleményéből (*Danzig bíróságainak joghatósága*), amely mindmáig a legrészletesebb megnyilatkozás a hágai testület részéről a közvetlenül alkalmazható (*self-executing*) normák ügyében.⁶⁹³ A Bíróság az ügyben szereplő nemzetközi megállapodás (*Beamtenabkommen*) elemzése során, a közvetlenül alkalmazható (*directly applicable*; tkp. *self-executing*) nemzetközi jogi normákat végig olyanoknak tekinti, mint amelyek transzformáció nélkül is jogokat és kötelezettségeket keletkeztetnek magánfelekkel szemben.⁶⁹⁴ Itt a közvetlen alkalmazhatóság egyik elemében a transzformáció nélküli érvényesülést, másik elemében az arra való alkalmasságot jelöli, hogy jogokat és kötelezettségeket keletkeztet. Ez utóbbi, viszont a mi fogalmaink szerint a közvetlen hatály jellemzője. Az előbb már kiemeltük, hogy a magyar szakirodalom nagy része is a közvetlen alkalmazhatóságba bevonja a jogok és kötelezettségek keletkezését, tehát a közvetlen hatályt (pl. Bodnár, Bruhács).⁶⁹⁵

A közvetlen hatály és közvetlen alkalmazhatóság ezen keveredése vezet oda, hogy a jogi közbeszéd *nem könnyen tűri, ha a közvetett hatályú normáknak közvetlen alkalmazhatóságot tulajdonítunk* (pl. értelmezési támpontként).⁶⁹⁶ Amennyiben egy bíró az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján ki nem hirdetett (pl. 2005 előtt közzétett) nemzetközi szerződésre tekintettel értelmez belső jogszabályt, akkor már a nemzetközi szerződés - egy lehetséges alkalmazási körben (értelmezési támpontként) - közvetlenül

⁶⁹² A közvetlen alkalmazhatóság fogalma ugyanis összeforrott az egyén jogvédelmével, VERHOEVEN (1980) 245.

⁶⁹³ *Jurisdiction of the Courts of Danzig*, Advisory Opinion, PCIJ (1928) Series B. 15. 17-18.; l. még VERHOEVEN (1980) 254.

⁶⁹⁴ *Ibid.*

⁶⁹⁵ Ez nem csak nálunk van így, l. pl. ROUSSEAU (1970) 180. Az alkotmányos alapjogok magánjogi érvényesülésénél, e szabályok közvetlen alkalmazhatóságát és közvetlen hatályát azonos értelemben, felváltva használja GÁRDOS-OROSZ (2011) 67-68.

⁶⁹⁶ L. BRAGYOVA (2011) 86-87. Ugyanakkor Bruhács elismeri a közvetetten alkalmazható (*non-self-executing*) normák közvetlen hatályát kivételes esetekben, BRUHÁCS (2011) 246. Az uniós jogban, viszont a közvetlenül alkalmazható, de közvetlenül nem hatályos normák kérdése is felvetődött, pl. 33/64 Betriebskrankenkasse der Heseper Torfwerk GmbH v Egbertina van Dijk [1965] EBHT 0131. Az *Eridania*-, és a *Monte Arcosu*-ügyben, az uniós rendeletek nem tudtak kifejezni közvetlen joghatást (tartalmuk miatt), de a Bíróság közvetlenül alkalmazhatónak ismerte el őket. 230/78 SpA Eridania-Zuccherifici nazionali és SpA Società Italiana per l'Industria degli Zuccheri v Minister of Agriculture and Forestry és mások [1978] EBHT I-02749, 33-35. pont, C-403/98 Azienda Agricola Monte Arcosu Srl v Regione Autonoma della Sardegna és mások [2001] EBHT I-0103, 25-29. pont.

alkalmazható (és közvetett hatályú) lesz. Azonban a közvetlen alkalmazhatóság az alkalmazási alapesetek egyikénél kivételesen áll be, a többi tekintetében nincs alkalmazási lehetőség (pl. nem keletkeztet jogokat). Ilyen korlátozott alkalmazási lehetőségénél a joggyakorlat valószínűleg vonakodna „közvetlen” alkalmazhatóságot tulajdonítani a szerződésnek. Ez felveti, hogy az alkalmazhatóságra vonatkozó állítás milyen határokon belül érvényes.

(4) Minden alkalmazhatóság, így a közvetlen (önálló) alkalmazhatóság *potencialitást jelent*. Egy norma attól még lehet önállóan alkalmazható, ha a gyakorlatban ténylegesen és rendszeresen csak többedmagával alkalmazzák (például az igények többsége anyagi jogi értelemben rendszerint egyszerre több jogszabályon nyugszik). Így különösen fontos kérdés, hogy egy norma alkalmazhatóságára tett állítás milyen összefüggésekben érvényes. Ezért az alkalmazhatóság három formáját meg kell különböztetni (ez sorrend is, mert az utóbbi fennállása feltételezi az előbbi vagy előbbieket fennállását):⁶⁹⁷

- o *formai absztrakt alkalmazhatóság* (a norma formai jellegzetességein múlik);⁶⁹⁸
- o *tartalmi absztrakt alkalmazhatóság* (a norma tartalmi jellegzetességein múlik);⁶⁹⁹
- o *konkrét alkalmazhatóság* (a norma alkalmazhatóságát egy ügyre vagy az ügyek egy körére vonatkoztatjuk).

(5) Bár a közvetlen alkalmazhatóság önálló alkalmazhatósággént való felfogása tisztább fogalmi helyzetet eredményezhet, azonban ez a megoldás sem felhőtlen. A probléma egyrészt abban áll, hogy a magyar jogrendszerben minden nemzetközi jogi norma érvényesüléséhez kell valamilyen másik szabály [legalább az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése.] Tehát egy nemzetközi jogi norma elvileg soha nem rendelkezik önálló alkalmazhatósággal, ha az alkalmazhatóság önállóságot jelent (a formai absztrakt közvetlen alkalmazhatóság hiánya). Másrészt, minden jogi norma tartalmánál fogva elvileg alkalmas arra, hogy önállóan értelmezési támpontként szerepeljen egy másik jogi norma értelmezésénél. Ez egyben *azt jelenti, hogy tartalmilag minden jogi norma alkalmazható önállóan* (tartalmi absztrakt közvetlen alkalmazhatóság).⁷⁰⁰ Ha ez így van, akkor bizonyos összefüggésekben nincs értelme önálló alkalmazhatóságról beszélni egy jogi norma jellegzetességeként, mert vagy nincs önállóan alkalmazható nemzetközi jogi norma (formai absztrakt alkalmazhatóság vonatkozásában), vagy nincs nem-önállóan (ha úgy tetszik közvetetten) alkalmazható jogi norma (tartalmi absztrakt alkalmazhatóság vonatkozásában). Az önálló alkalmazhatóságnak elsősorban úgy lehet értelme, ha egy konkrét ügyben vizsgáljuk egy konkrét norma alkalmazhatóságát (konkrét

⁶⁹⁷ Az eljárási és tartalmi alkalmazhatóság között különbséget tesz CHRONOWSKI-CSATLÓS (2013) 14.

⁶⁹⁸ Pl. a magyar jogrendszerben a ki nem hirdetett nemzetközi szerződés alkalmazhatóságának esetleges hiányánál a formai absztrakt alkalmazhatóságra utalok.

⁶⁹⁹ Az, hogy egy jogi norma tartalmánál fogva képes-e (önállóan) érvényesülni a *tartalmi absztrakt alkalmazhatóságra* utal.

⁷⁰⁰ Ez természetesen csak azon normákra vonatkozik, melyeknek van formai absztrakt alkalmazhatóságuk.

alkalmazhatóság). De a konkrét alkalmazhatóság esetében sem az a legfontosabb kérdés, hogy egy norma „önállóan” alkalmazható-e, hanem az, hogy egyáltalán alkalmazható-e.

6.2.5.4. Közbenső összegzés

(1) A fentiekből arra következtetek, hogy a közvetlen és közvetett alkalmazhatóság fogalma többértelmű, ellentmondásos, fogalmi zavart tükröz, és nem igazán menthető úgy sem, hogy önálló alkalmazhatósággént értelmezzük. Egy jogi norma azzal jellemezhető, hogy alkalmazható-e vagy sem (jelző nélkül) az ügyek bizonyos körében vagy egy konkrét ügyben, és ha igen, milyen joghatásai (közvetlen vagy közvetett) vannak. Úgy vélem, hogy *a közvetlen és közvetett alkalmazhatóság fogalmát el kellene hagyni a jogi elemzésekből*, és nem kellene használni a joggyakorlatban sem.⁷⁰¹

Mindez a következő alapvető megállapításokon nyugszik. (i) Az alkalmazhatóságnál a közvetlen jelző használatavart okoz, mert a közvetlen szót, sokszor a tényálláshoz való viszony jelzésére használják, ami viszont a hatály közvetlenségére utalhat, és a két fogalom keveredését okozza. (ii) El kell különíteni a közvetlen hatályt és közvetlen alkalmazhatóságot. (iii) Ha egy norma általános jellegzetessége a közvetlen (önálló) alkalmazhatóság, akkor a norma alkalmazhatósága, egyben mindig közvetlen (önálló) alkalmazhatóságát is jelenti (legalább értelmezési funkcióban), tehát a fogalom cél nélkülivé válhat.

(2) Az önálló alkalmazhatóság fogalma világosabbá teszi a helyzetet, de nincs értelme használni egyik absztrakt alkalmazhatóság tekintetében sem. Az önálló alkalmazhatóság főleg a konkrét alkalmazhatóság vonatkozásainál nyerhet értelmet, és használható egy norma érvényesülésének leírására.

(3) Bár a magyar gyakorlatban ritkábban utalnak így rá, de a „*self-executing* norma” (önvégrehajtó norma) kifejezés használata sincs igazán segítségünkre, a következő okokból. (i) Bizonytalan a végrehajtás, önvégrehajtás fogalma, és nem látni, mi különbözteti meg egy norma alkalmazásától. (ii) Nem csak egy végrehajtási aktus tehet egy normát alkalmazhatóvá, hanem másféle jogi aktusok is (pl. transzformáló, kiegészítő, kitöltő normatív aktusok), így a *(non-)self-executing* jelző korántsem jelzi a probléma egészét.

(4) Úgy vélem, hogy *egy norma érvényesülését legjobban a (jelző nélküli) alkalmazhatósága vagy annak hiánya, és a (közvetlen vagy közvetett) joghatások jellemzik*. Ennek megfelelően először a (jelző nélküli) alkalmazhatósággal folytatom, majd áttérek a nemzetközi jog lehetséges joghatásaira a magyar bírászkodásban.

⁷⁰¹ Verhoeven szerint a közvetlen jelző az alkalmazhatóságnál zavart okoz, Verhoeven (1980) 245.

6.3. A nemzetközi szerződések alkalmazhatósága a magyar jogrendszerben

Azzal, hogy egy jogi norma alkalmazhatóságát tételezzük, még nem mondtunk semmit annak lehetséges joghatásairól, csak azt állítjuk, hogy valamilyen joghatása van.⁷⁰² Egy nemzetközi szerződés (jelző nélküli) alkalmazhatósága arra ad választ, hogy az képes-e valamilyen joghatást kiváltani a magyar jogrendszerben, vagy másként, egy bíróság tulajdoníthat-e valamilyen joghatást neki.⁷⁰³ Ez a leírás megfelelően összeköti az alkalmazhatóság és joghatás fogalmait.⁷⁰⁴

6.3.1. Nemzetközi szerződéses norma önmagában és a kihirdetésről szóló jogszabály

A dualista magyar jogrendszerben nem feledhető a megkülönböztetés az önmagában vett nemzetközi szerződés és a kihirdetéséről szóló belső jogszabály között, melyben megjelenik a szerződéses normatartalom.⁷⁰⁵ A dualista rendszer ezen típusában *főszabályként* a nem általánosan elismert nemzetközi jogi normák önállóan (transzformációs aktus nélkül) nem alkalmazhatóak a bírói jogalkalmazásban. Ennek oka abban áll, hogy egy másik jogszabály (transzformáló jogszabály) segítségével tud csak érvényesülni (formai absztrakt alkalmazhatóság hiánya). Így nehezen értelmezhető az Alkotmánybíróság azon megállapítása, hogy „...az ún. önvégrehajtó szerződések esetében is szükség van a transzformációra, a szerződés belső jogszabályban történő kihirdetésére.”⁷⁰⁶ Ugyanis eleve nem beszélhetünk önvégrehajtó szerződésről, amennyiben annak alkalmazása transzformációt kíván.⁷⁰⁷

A fentiek a főszabályt jelentik, mely alól azonban lehetnek kivételek, azaz be nem iktatott nemzetközi szerződés is lehet alkalmazható, ki nem hirdetett formájában. Például egy bíró

⁷⁰² Ennek tükrében helyes a „közvetlen hatályú alkalmazhatóság” fogalma (Fővárosi Bíróság 24.K.3064 7/2006/20.), mely egyszerűen azt jelenti, hogy a jogalkalmazó közvetlen joghatást tulajdonít egy normának. Ugyanakkor a közvetlen hatály és az alkalmazhatóság egyszerű azonosítása aligha védhető, pl. Fővárosi Törvényszék 19.G. 43.519/2014/6.

⁷⁰³ Az uniós jogban az Európai Bíróság az alkalmazhatóságot másként kapcsolja a közvetlen joghatáshoz, és inkább előfeltételnek fogja fel. A *Grad*-ügyben megállapította: „... a rendeletek közvetlenül alkalmazhatók és ezért természetüknél fogva alkalmasak közvetlen hatály előidézésére...” (kiemelés BL); 9-70 *Grad v Finanzamt Traunstein* [1970] EBHT 0825, 5. pont, hasonlóan pl. 41-74 *van Duyn v Home Office* [1974] EBHT 1337, 12. pont. (Ugyanígy Székesfehérvári Törvényszék 25.P. 21.867/2011/15.) Van, akinél a közvetlen alkalmazhatóság a közvetlen hatály *szükséges, de nem elégséges feltétele*, l. Steiner - Woods (2003) 89-90; Dollat (2005) 328; Dutheil de la Rochère (2005) 93; Blumann - Dubouis (2007) 452. Ugyanakkor Arnulf úgy gondolja, hogy a közvetlen alkalmazhatóság a közvetlen hatály *elégséges, de nem szükséges feltétele*, Arnulf (2006) 108, hasonlóan Cairns (2002) 110, és Cartou (1994) 150.

⁷⁰⁴ Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy az alkalmazhatóság nem lehet közvetlen joghatás, ahogy pl. *De Witte* vagy *Muir* gondolja, DE WITTE (2011) 323; MUIR (2011) 39. Az alkalmazhatóság *valamilyen* joghatás kiváltásának képessége.

⁷⁰⁵ E pontban a vizsgálódást leszűkíttem a nemzetközi szerződésekre, mert az alkalmazhatóság problémái a gyakorlatban itt merülnek fel.

⁷⁰⁶ 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005, 83, III/3. pont.

⁷⁰⁷ A megkülönböztetést fenn kell tartani, különben fogalmi zavar keletkezhet, pl. KENDE *et al.* (2014) 226.

az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján ki nem hirdetett (pl. 2005 előtt közzétett) nemzetközi szerződésre tekintettel értelmez belső jogszabályt (közvetett hatályú normaként).⁷⁰⁸ Az alkalmazhatóság, mint a transzformációs aktus szükségessége, csak sajátos, kivételes esetekben bukkan fel a joggyakorlatban. (Természetesen a szakirodalom ezzel a kérdéssel rutinszerűen foglalkozik).

Ettől eltekintve, a magyar joggyakorlatban a nemzetközi szerződések alkalmazhatóságának kérdése legtöbbször a kihirdetésről szóló jogszabályban foglalt normatartalom alkalmazhatóságával összefüggésben merül fel,⁷⁰⁹ olyan értelemben, hogy ahhoz kell-e végrehajtó, kiegészítő vagy kitöltő belső jogi norma (tartalmi absztrakt alkalmazhatóság). Mindenesetre e tekintetben a legfőbb következtetés, hogy *a magyar joggyakorlatban a nemzetközi szerződések alkalmazhatósága tipikusan egy magyar jogszabály (a kihirdetésről szóló jogszabály) alkalmazhatóságáról szól.*⁷¹⁰

6.3.2. Az absztrakt alkalmazhatóság általános vélelme

Az alkalmazhatóság vélelmének lényege, hogy *egy nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabály alkalmas arra, hogy a magyar jogrendszerben a tárgyát tekintve releváns, lehetséges tényállások valamelyikében valamilyen joghatást kifejtсен (legalább az alkalmazási alapesetek egyikében).*⁷¹¹ Ezen általános vélelem jelentősége, hogy egy bíróságnak egy konkrét ügy eldöntése során feltételeznie kell a tárgyában érintkező nemzetközi szerződéses normatartalom joghatását, és így vizsgálnia kell, hogy a konkrét ügyben van-e ilyen joghatás, és ha igen, ez miből áll.

E vélelem hogyan alapozható meg? Abból kell kiindulni, hogy *az alkalmazhatóság lényegében hatásköri probléma, mely visszanyúlik a hatalmi ágak megosztásához.*⁷¹² Amennyiben egy norma alkalmazásához kell további jogalkotási aktus, mert az jogi értelemben nem egész, a norma a jogalkotó hatókörében marad, és még nem érheti el a jogalkalmazást. Amennyiben már nem kell további jogalkotási aktus (mert vagy szükségtelen, vagy létezik), a norma beléphet a bírósági tárgyalótermekbe, vagy általában a

⁷⁰⁸ Úgy néz ki, hogy igényt ilyen szerződésre nem lehet alapítani. A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) szerint anyagi jogi jogosultságot (magánjogi) szerződés vagy a törvény (belső jogszabály) rendelkezése alapozhatja meg, Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.347/2007/7. Ennek ellenére, nem csak közvetett, hanem közvetlen hatályra is lehetnek példák, amint azt a 6.4.2. pont alatt tárgyalt CEMT-egyezménnyel kapcsolatos határozatok mutatják.

⁷⁰⁹ 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légitfuvarozás) ABH 2005, 83, III/2. pont

⁷¹⁰ Ez már tartalmi absztrakt alkalmazhatóság kérdése, mert a kihirdetésről szóló jogszabály, mint magyar jogszabály formai jellege alapján alkalmas lehet joghatás kiváltására.

⁷¹¹ A nemzetközi szerződések (illetve a kihirdetésről szóló jogszabályok) közvetlen alkalmazhatóságának általános elismerését sürgeti pl. KECSKÉS (2006) 1081.

⁷¹² Így Szlovákiában egy szerződés közvetlen alkalmazhatósága már a transzformálás során, a jogalkotási folyamatban eldőlt, mert a parlament közvetlenül vagy közvetve a szerződés elfogadásánál erre utal, LANTAJOVÁ *et al.* (2011) 561.

jogalkalmazás területére. A jogalkotó – legalább bizonyos vonatkozásban - kiadta a kezéből a jogszabályt bírói alkalmazásra.

A monista rendszerekben a kérdés eldöntése, hogy a jogalkotó kiadta-e a kezéből a nemzetközi szerződést bírói jogalkalmazásra (van-e ott valamilyen joghatása), esetenként nehéz lehet, mert nincs transzformáció. A dualista rendszerekben, viszont más a helyzet.⁷¹³

A dualista magyar jogrendszerben a kihirdetésről szóló jogszabály olyan jogalkotói aktus, mellyel a jogalkotó a nemzetközi szerződéses normatartalmat belső jogszabályba foglalta, és ezzel a bírói jogalkalmazásnak átnyújtotta (*formai absztrakt alkalmazhatóság*). Azonban kérdés, hogy miből vezethető le a tartalmi absztrakt alkalmazhatóság. Tehát az, hogy a kihirdetésről szóló jogszabályt a jogalkotó nem végrehajtó, kiegészítő, kitöltő szabályokkal kívánja érvényesíteni?

(1) Nem feltételezhető, hogy a jogalkotó úgy bocsát ki egy jogszabályt (jelen esetben a kihirdetésről szóló jogszabályt), hogy annak ne legyen valamilyen joghatása a bírói döntéshozatal során. Úgy vélem, ilyen értelemben *vélelem szól a jogszabályok (tartalmi absztrakt) alkalmazhatósága mellett*. Ezt alátámasztja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése a jogbiztonság vonatkozásában, mellyel aligha fér össze annak feltételezése, hogy a jogalkotó nem alkalmazható szabályokat bocsát ki. Nincs értelme a transzformációnak, ha továbbra is feltételezzük a nemzetközi szerződés kontraktuális, csak tagállamok közötti jogviszonyokban érvényesülő jellegét. Ahogy Bodnár megfogalmazta, transzformáció esetén a jogi norma funkciója a *koordináció* helyett a *szubordináció* lesz,⁷¹⁴ vagy Lamm és Bragyova szerint a norma a transzformáció során új tulajdonságokra tesz szert („*ultratranszformáció*”).⁷¹⁵

(2) A fenti következtetést alátámasztják a jogalkotásról szóló jogszabályok, melyek a végrehajtási jogszabályok kibocsátásának szabályozásával éppen a jogbiztonságot szolgálják, biztosítván azt, hogy végre nem hajtható (nem alkalmazható) jogszabályok ne legyenek a jogrendszerben. Ez már korábban is szempont volt. A jogszabályok kihirdetéséről és hatálybalépéséről szóló 1974. évi 24. törvényerejű rendelet (hatályon kívül) 5. § (2) bekezdése szerint, ha „...a jogszabály vagy egy része a végrehajtási rendelkezés nélkül nem hajtható végre, akkor a hatálybalépéssel egyidőben végrehajtási rendelkezéseknek is hatályba kell lépniök [*sic!*]. Ilyen esetben a végrehajtási rendelkezést a jogszabállyal együtt vagy legkésőbb a kihirdetésétől számított harminc napon belül ki kell bocsátani.”⁷¹⁶ Az ezt felváltó Jat. (1987) arról rendelkezett, hogy a jogszabályt és

⁷¹³ Bodnár kifejezetten kiemeli, hogy egy nemzetközi szerződés *self-executing* jellege „elsősorban adopción konstrukció esetén vetődik fel”, BODNÁR (1993) 279.

⁷¹⁴ *Ibid.*

⁷¹⁵ LAMM-BRAGYOVA (1994) 907.

⁷¹⁶ Lényegében hasonló rendelkezést tartalmazott (némi más feltételekkel) az elődjogszabály, a jogszabályok közzétételéről és hatálybalépéséről szóló 1954. évi 26. törvényerejű rendelet (hat. kívül) 5. § (2) bekezdése.

végrehajtási jogszabályát egy időben kell hatályba léptetni (12. § (4) bekezdés). Az új Jat. 7. § (6) bekezdése lényegében hasonló rendelkezést tartalmaz.

Nyilvánvalóan e rendelkezések vonatkoznak a kihirdetésről szóló magyar jogszabályokra is. Mindez arra utal, hogy *a jogalkotó a kihirdetésről szóló jogszabály megalkotásakor foglal állást az abban foglaltak alkalmazhatóságáról*. Ennek függvényében mellőzheti a végrehajtó szabályok elfogadását, vagy a kihirdetésről szóló jogszabályban szerepeltet végrehajtó rendelkezéseket, vagy külön végrehajtó jogszabályt hoz. A lényeg, hogy az alkalmazhatóságról *a jogalkotó dönt*, a kihirdetésről szóló jogszabály elfogadásakor, és nem utólag a bíróság a jogalkalmazás során. A jogalkotó döntése, pedig a végrehajtó jogszabályok léteben vagy hiányában testesül meg. Amennyiben nem jelenik meg végrehajtási jogszabály a kihirdetésről szóló jogszabály alkalmazásáról, akkor a jogalkotó a kihirdetésről szóló jogszabályt (és annak szerződéses normatartalmát), annak hatályba lépése után, önmagában vagy a már létező belső jogszabályok használatával alkalmazhatónak tekinti.

(3) A fenti vélelmet támasztja alá az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése. Az Alkotmánybíróság szerint a nemzetközi szerződés kihirdetésével válik lehetővé az összhang a nemzetközi szerződés és a belső jog között (30/2005. AB határozat).⁷¹⁷ A kihirdetésről szóló jogszabály alkalmazhatóságának hiánya viszont éppen idevezet: a bírói jogalkalmazás szintjén bomlana meg ez az összhang. Az Alkotmánybíróság külön kiemeli, hogy a belső jogi normává transzformált nemzetközi szerződés esetében „...az állam arra vállal kötelezettséget, hogy a szerződés belső jogi alkalmazását lehetővé teszi, vagy legalábbis jogrendszerében nem zárja ki a szerződéses rendelkezések közvetlen alkalmazásának a lehetőségét.”⁷¹⁸

(4) Nem jelenthet kivételt az sem, ha a kihirdetésről szóló jogszabály nemzetközi szerződéses normatartalma további végrehajtó jogszabályra utal, amelyet a jogalkotó nem fogadott el a kihirdetésről szóló jogszabállyal együtt. A vélelem ettől sem dől meg, ugyanis ekkor feltehető, hogy a jogalkotó a már létező belső jogszabályok használatával alkalmazhatónak látja a szerződéses normatartalmat.

Az alkalmazhatóság általános vélelme után a kérdés az, hogy az alkalmazhatóság során milyen joghatások tulajdoníthatók a nemzetközi jogi normáknak.

⁷¹⁷ 30/2005. (VII. 14.) AB határozat (polgári repülés - repülési idő) ABH 2005, 325, II/3. pont. Hasonlóan a 7/2005. (III. 31.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás), ABH 2005, 83, IV/2. pont.

⁷¹⁸ 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005, 83, III/2. pont

6.4. A nemzetközi jogi normák közvetlen joghatásai (közvetlen hatálya)

Egy jogi norma akkor közvetlen hatályú,⁷¹⁹ ha az *a tényállás függvényében, jogalkalmazó szervek előtt érvényesíthető alanyi jogok és kötelezettségek forrása lehet* (önállóan vagy kapcsolatosan egy igény alapja lehet).⁷²⁰ (Megjegyzendő, hogy az uniós jogban az Európai Bíróság ma már ennél szűkebben fogja fel a közvetlen hatályt: az a közvetlen hatályú norma, mely kötelezettséget keletkeztet).⁷²¹

Az előzőekben már kifejtettem, hogy azért közvetlen ez a joghatás, mert a jogi norma más jogi norma közvetítése nélkül lesz a tényállás jogi értékelésének és az érvényesítendő jognak az alapja.⁷²² *Elvileg egy jogi norma közvetlen joghatást három módon fejthet ki: (i) egyedüli forrása alanyi jogoknak és kötelezettségeknek a konkrét tényállás függvényében; (ii) más jogi normával együttesen forrása alanyi jogoknak és kötelezettségeknek (együttes alkalmazás); (iii) normakonfliktus helyzetben, más jogi normát kizárva lesz forrása alanyi jogoknak és kötelezettségeknek (alkalmazási elsőbbség nyomán helyettesítő-kizáró joghatás).*⁷²³

⁷¹⁹ A közvetlen hatályt és a közvetlen joghatást praktikus okokból azonos értelemben használom. Az elvi különbség közöttük az, hogy a *közvetlen hatály* inkább egy jogi norma általános jellemzője (az absztrakt alkalmazhatóság egy formája, azaz alkalmas-e igényalapító joghatás kifejtésére). A *közvetlen joghatás* inkább arra ad választ, hogy egy konkrét ügyben a jogi norma kifejthet-e a igényalapító joghatást, azaz alapítható-e rá alanyi jog vagy kötelezettség. (De egy közvetlen hatályú normának nem csak közvetlen joghatása lehet.)

⁷²⁰ Az Alkotmánybíróság hasonló leírást használt egy nemzetközi szerződés, az Európai Megállapodás (beiktatva: 1994. évi I. törvény; már hatályon kívül) alkalmazásával összefüggésben, 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, III/2. pont. Ilyen értelemben pl. SHAW (2000) 428; BLUMANN - DUBOIS (2007) 419; BRICE-DELAJOUX - BROUANT, (2000) 147. Fordítva gondolja a Fővárosi Ítéltábla: ott a közvetlen hatály inkább a további jogalkotás nélküli kikényszeríthetőséget jelöli, míg a közvetlen alkalmazhatóságot a jogok keletkezéséhez köti, 5.Pf.21.599/2013/6. vagy 5.Pf.21.122/2013/10.

⁷²¹ Először a közvetlen hatálynak igen tág értelme volt: a fél felhívhatja a jogi normát a jogvitában (*felhívhatóság*), pl. 9-73 Carl Schlüter v Hauptzollamt Lörrach [1973] EBHT 1135, 30. pont; sokszor ilyen értelemben ma is De Mol (2011) 120. Máshol ez szűkült arra, hogy a félre jogok származhatnak a jogi normából (*jogkeletkezés*), már pl. 26-62 van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration [1963] EBHT 0003. [Ezért pl. Muir a felhívhatóságot nem tekinti közvetlen joghatásnak, MUIR (2011) 42]. Később kiderült, hogy a felperes fél oldalán felhívható alanyi jog hiánya nem akadályozza egy irányelv közvetlen hatályának, elég a keletkező alperesi kötelezettség (környezeti hatásvizsgálat elmaradása), pl. C-118/94 Associazione Italiana per il World Wildlife Fund és mások v Regione Veneto [1996] EBHT I-1223; C-72/95 Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. v Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland [1996] EBHT I-5403. L. erre pl. LENZ - SIF TYNES-YOUNG (2000) 511; DOWES - HILSON (1999) 132-3.

⁷²² Itt két szálát nem varrok el, mert vitatott kérdésekről lévén szó, az messze vezetne. Az egyik, hogy az *eljárás jogok* keletkezése közvetlen hatályt jelez-e (ez érinti a tényállás fogalmát). A másik, hogy a nem érvényesíthető jogok (pl. elévült követelés) közvetlen joghatáson alapulnak-e (az Alkotmánybíróság szerint nem, 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, III/2. pont).

⁷²³ Pl. DRINÓCZI (2005) 602. Az, hogy a nemzetközi jog elsőbbségen alapuló joghatásai melyik szinten állnak be, attól függ, hogy a bíró az Alkotmánybíróságra hagyja az ellentét feloldását az Abtv. 25. §, illetve 32. § (2) bekezdése alapján vagy a *lex superior* elvet alkalmazza. Az első esetben az Alkotmánybíróság biztosítja az elsőbbséget (érvénytelenítő vagy alkalmazási elsőbbség), a második esetben maga a bíró (alkalmazási elsőbbség).

6.4.1. Vertikális és horizontális közvetlen joghatások

A közvetlen joghatások többféle alaphelyzetben érvényesülhetnek, melyek tipizálhatóak, és a következőképpen különíthetők el.⁷²⁴ (E megkülönböztetések következményei a 6.4.3. pontban mutatkoznak meg).⁷²⁵

(1) *Magánfél igényt érvényesít állam, állami szerv ellen (vertikális közvetlen hatály).*

Vertikális közvetlen hatályt jelentett például azon eset, amikor a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. tvr. alapján (14. cikk 3/f pont) a terheltnek díjmentes tolmácsoláshoz való joga keletkezett a büntetőeljárásban.⁷²⁶

(2) *Állami szerv érvényesít jogot magánfél kötelezett ellen (fordított vertikális közvetlen hatály).* Fordított vertikális közvetlen hatályt jelentenek az olyan esetek, amikor például a közúti árufuvarozás során a Magyarországon közlekedő teherfuvarozók a CEMT-szerződésen alapuló engedéllyel közlekedtek (*infra* 6.4.3. pont), de annak feltételeit nem tartják be, így az állam igényt érvényesít velük szemben (pl. bírság).⁷²⁷

(3) *Magánfél érvényesít jogot magánfél kötelezett ellen (horizontális közvetlen hatály)*

Horizontális közvetlen hatályról van szó, amikor a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló 1980-as hágai egyezmény kihirdetéséről szóló 1986. évi 14. tvr. közvetlenül megalapozza a szülő azon jogát, hogy a másik szülőnél jogellenesen visszatartott gyermekét neki visszaadja.⁷²⁸

(4) *Közvetlen hatályú nemzetközi szerződésen alapuló döntés joggal vagy kötelezettséggel jár harmadik fél (magánfél) tekintetében (háromoldalú jogviszony).* Lehetséges, hogy egy eljárásban a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabályra olyan igényt alapoznak, mely harmadik fél számára biztosít előnyöket vagy von maga után kötelezettséget.⁷²⁹ Például, a kiadott környezethasználati engedélyt támadó szomszéd és az alperes Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség közötti jogvitában az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló 1991-es Espoo-i egyezmény kihirdetéséről szóló 148/1999. (XI.13.) Korm. rendelet elvileg

⁷²⁴ A vertikális és horizontális hatály az uniós jogban szokásos, de alkalmazzák az alkotmányi normák magánjogi joghatásainak azonosításánál is, pl. ALEXI (2010) 355. Azonban ez nem felel meg a közjogi-magánjogi felosztásnak, mert az állam is résztvevő magánjogi jogviszonyokban, tehát magánjogi jogviszony is lehet vertikális. A horizontális jogviszonyok és a magánjogi jogviszonyok összekeveredésére, l. Fővárosi Törvényszék 19.G.43.519/2014/6.; vagy GÁRDOS-OROSZ (2011) 40.

⁷²⁵ A horizontális és vertikális hatály különbségét (az uniós jogot alkalmazva) a magyar bírói joggyakorlat is elismeri, pl. EBH 2006. 1442.; Fővárosi Törvényszék 4.G.44559/2014/4.

⁷²⁶ BH 1979. 61. vagy BH 1979. 401.

⁷²⁷ A nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabály kapcsolt alkalmazása során, pl. Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.35.116/2009/14.szám vagy EBH 2006. 1573.

⁷²⁸ EBH 2002. 634.

⁷²⁹ A hasonló helyzeteket részletesen elemzi LACKHOFF - NYSSSENS (1998) 397-413. Némileg más sajátosságokat tulajdonít a háromoldalú jogviszonynak ebben az összefüggésben VÁRNAY - PAPP (2010) 324-7.

közvetlenül hatályos, és a jogokat illetve kötelezettségeket háríthat harmadik félre (az engedélyesre).⁷³⁰

Megjegyzendő, hogy ez az alaphelyzet csak akkor áll fenn, ha a felperesi igény (legalább részbeni) alapjául szolgál a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabály. Így egy gyermektartásdíj állam általi megelőlegezésével kapcsolatos perben (ahol a felperes a megyei főügyészség, míg az alperes a regionális államigazgatási hivatal szociális és gyámhivatala volt) a bíróság részben a gyermek jogairól szóló 1989-es New York-i egyezmény kihirdetéséről szóló jogszabályra alapította a kereset elutasítását (3. és 4. cikk).⁷³¹ Bár a nemzetközi szerződéses normatartalom alkalmazása következtében harmadik (az eljárásban részt nem vevő) félnek fennmaradtak a jogai, azonban itt a nemzetközi normatartalomnak *nem közvetlen hatálya volt, hanem kizáró joghatása*: alkalmazása (legalábbis más jogszabállyal egyetemben) megfosztotta a felperesi igényt az alapjától.⁷³² Ezen alaphelyzetek közül az utóbbi, a magánfelek közötti jogviszonyokban érvényesülő (horizontális) közvetlen hatály (*Drittwirkung*-hatás) is számos (elméleti) problémát vet fel, de ez már túlnyúlna a jelen vizsgálat keretein.

6.4.2. A nemzetközi jog általánosan elismert normái

A nemzetközi jog általánosan elismert normái alkalmazhatóságát a magyar bírói joggyakorlatban az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés első mondata alapozza meg (formai absztrakt alkalmazhatóság), tehát valamilyen joghatás lehetőségét biztosítja számukra (általános transzformáció). Kérdés, hogy ez a joghatás lehet-e közvetlen (pl. igényalapító). Ez a normák tartalmától függ.

A magyar bírói joggyakorlat nem alkalmazza a nemzetközi jog általánosan elismert normáit (egyedi kivétel az ún. „sortüz-percek” - következő pont). Így csak általános megjegyzésekre szorítkozhatók. (i) A nemzetközi szokásjogi normák jelentős része tárgya miatt nem merül fel a magyar joggyakorlatban (pl. tengerjogi szokások). (ii) Nagyon sok, idetartozó norma eljárási jellegű, tehát legfeljebb eljárási jogokat keletkeztetne, de egyébként is a nemzetközi bírósági eljárásra vonatkozik. (iii) Ahol egy ilyen norma elvileg lehetne materiális igény alapja, ott rendszerint léteznek a norma tárgyát lefedő belső

⁷³⁰ Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.240/2007/11.szám, azonban a konkrét ügyben az egyezményt nem alkalmazták, mert országhatáron áterjedő környezeti hatás lehetősége nem merült fel. Az uniós jogban az ilyen helyzetekre a *Grosskrotzenburg*-ügy az alapügy, C-431/92 Bizottság v Németország (Grosskrotzenburg) [1996] EBHT I-2189.

⁷³¹ Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 2.K.21.634/2008/3. (hatályon kívül helyezve).

⁷³² Hasonlóan kizáró joghatásról van szó abban az esetben, amikor a különélő szülő időszakos kapcsolattartás megváltoztatása iránti kérelmének elutasítása miatt indult perben (kérelmező kontra regionális államigazgatási hivatal szociális és gyámhivatala) a gyermekjogi egyezmény 3. cikkének alkalmazása (a gyermek mindenképp fennálló érdeke) a felperesi igényt megfosztotta alapjától. Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 9.K.21.624/2007/6. szám.

jogszabályok, így a bíróságok érthetően azt alkalmazzák.⁷³³ (iv) Kézenfekvőbb ezen nemzetközi jogi normákat értelmezési támpontként használni, de egyrészt sem történik meg, másrészt ez már közvetett joghatás lenne.

6.4.3. A be nem iktatott nemzetközi szerződéses normák vertikális közvetlen hatálya

A nemzetközi jog nem általánosan elismert szabályainak, az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés második mondata alapján, nincs közvetlen hatályuk. Csak a tartalmukat reprodukáló, kihirdetésükről szóló jogszabályok részei a magyar jogrendszernek.⁷³⁴ A magyar joggyakorlatot tekintve, azonban vannak esetek, amikor a be nem iktatott nemzetközi jogi normák közvetlen joghatást fejthetnek ki.

(1) Már utaltam rá, hogy egy Magyarországra nézve kötelező, de be nem iktatott nemzetközi szerződés a jogalkotó alkotmányellenes mulasztását feltételezi, legalábbis 2005 óta. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján minden, Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogi normával biztosítani kell az összhangot, és ebből a körből a szabály nem zárja ki a be nem iktatott (ki nem hirdetett) nemzetközi szerződést sem. Amennyiben egy bíró a ki nem hirdetett nemzetközi szerződéses norma és egy ellentétes belső jogszabály esetén a *lex superior* elv alkalmazását választja (5.4.8. pont), akkor a ki nem hirdetett nemzetközi jogi normát elvileg érvényesítheti az ügy elbírálásánál a belső jogi norma ellenében (helyettesítő-kizáró joghatás).

Úgy látom, ez akkor nem lehetséges, ha a magánfél magánféllel áll szemben (*horizontális közvetlen hatály hiánya*), vagy az állam érvényesítene igényt magánféllel szemben ki nem hirdetett nemzetközi jogi norma alapján (*fordított vertikális közvetlen hatály hiánya*). Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés akadályát képezi annak, hogy az állam mulasztása miatt (kihirdetés hiánya) meg nem ismerhető jogi normákból magánfelekre úgy háruljanak kötelezettségek, hogy ő azokat előzetesen nem ismerhette meg. *Az ilyen jogi normáknak nincs horizontális közvetlen hatályuk és fordított vertikális közvetlen hatályuk.*⁷³⁵ A ki nem

⁷³³ Például a késedelmi kamat fizetésének kötelezettségét egy magyar bíróság nyilvánvalóan nem fogja egy 1912-es nemzetközi jogvitára alapozni, l. *Affaire de l'indemnité russe* (Russie/Turquie) (1912) UNRIIA Vol XI. 442.

⁷³⁴ Az Alkotmánybíróság, viszont az előbbieken már elemzett kvázi-monista megközelítésével egyes esetekben tartalmilag egynek veszi a nemzetközi szerződést és a beiktató jogszabályt (*kagylóhéj-elmélet*), így a dualista konstrukció bizonyos mértékig monista szemléletűvé alakul át. A „kihirdetett nemzetközi szerződésnek” így mintha lehetne közvetlen joghatása, noha a nemzetközi szerződésnek, mint nemzetközi jogforrásnak nem. Természetesen, helyesen a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló belső jogszabálynak van ekkor közvetlen joghatása, és nem a nemzetközi szerződésnek. A nemzetközi szerződésnek, mint nemzetközi jogforrásnak közvetett joghatása lehet: például a kihirdetésről szóló belső jogszabálynak bizonyos helyzetekben alkalmazási vagy értelmezési elsőbbsége lesz más jogszabályokkal szemben azon oknál fogva, hogy nemzetközi szerződést foglal jogszabályba. [Együttes, közvetett joghatás az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével].

⁷³⁵ Hasonlóan az uniós jog alkalmazása kapcsán, Fővárosi Törvényszék 4.G.44.559/2014/4.

hirdetett nemzetközi szerződéses normákkal való összhangot így nem kell biztosítani, ha e normák alapján kötelezettség hárulna magánfelekre.⁷³⁶

Ez nem áll, amennyiben magánfél állammal (állami szervvel) áll szemben (*vertikális közvetlen hatály léte*). A beiktatás hiánya nem menthetné fel az államot és az egyes államhatalmi ágakat e nemzetközi jogi kötelezettségek betartása, és ezáltal az összhang biztosításának kötelezettsége alól. Az állam alkotmányon alapuló beiktatási kötelezettségének elmulasztása nem alapozhatja meg egy állami szerv pernyertességét egy jogvitában. A be nem iktatott nemzetközi szerződéses normából keletkezhetnek kötelezettségek az állammal szemben, és ezek érvényesíthetőek is magánfél által. A be nem iktatott nemzetközi szerződéses normáknak lehet vertikális, közvetlen joghatásuk, de nincs horizontális közvetlen hatályuk.⁷³⁷

(2) Az itt levezetett elméleti megoldástól *a bírói gyakorlat gyökeresen eltér*. Van olyan bírói ítélet, mely a fenti következtetéssel ellentétes álláspontot foglal el. E szerint a bíróságokra csak a belső jogban kihirdetett nemzetközi szerződések lesznek kötelezőek, és csak azokat kell alkalmaznia egy konkrét ügyben.⁷³⁸ Ez az álláspont a Magyarországra nézve kötelező, de be nem iktatott nemzetközi szerződéseknek nem tulajdonít joghatást a bíráskodás szintjén (formai absztrakt alkalmazhatóság hiánya).

Másrésről, vannak olyan bírói határozatok, melyek bizonyos összefüggésekben be nem iktatott nemzetközi szerződéseknek olyan joghatást tulajdonítanak, melyek – a fenti következtetéstől eltérően - megalapozhatják akár magánfél kötelezettségét is. Ilyenek a CEMT-egyezménnyel kapcsolatos ügyek.⁷³⁹ A jegyzőkönyv formájában megjelenő egyezményt (az 1993 és 2005 közötti időszakban) csak közzétették, mellékletei nélkül.⁷⁴⁰ Ennek ellenére, a bírói gyakorlat szerint az egyezmény alkalmazható a magyar joggyakorlatban, mert a magyar belső jogban van rá kifejezett utalás.⁷⁴¹ Ez abban az

⁷³⁶ Hasonlóan GUGGENHEIM (1967) 75.

⁷³⁷ Ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság azon (kézenfekvő) megállapítása, hogy egy be nem iktatott vagy közé nem tett nemzetközi szerződés rendelkezéseinek megszegése büntetőjogi felelősséget nem alapozhat meg, 47/2000. (XII. 14.) AB határozat (dopping) ABH 2000, 377. Az uniós jogban hasonló érvek alapján, lehet az uniós irányelveknek vertikális közvetlen hatályuk, l. BLUTMAN (2013a) 352-357.

⁷³⁸ A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) szerint anyagi jogi jogosultságot csak (magánjogi) szerződés vagy a törvény (belső jogszabály) rendelkezése alapozhat meg, Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.347/2007/7.; hasonlóan Székesfehérvári Törvényszék 25.P.21.867/2011/15.

⁷³⁹ Az Európai Közlekedési Miniszterek Brüsszelben, 1953. október 13-17. között megtartott Konferenciájáról (CEMT) készült jegyzőkönyv a nemzetközi jelentőségű belső-európai szállítások koordinálásában és racionalizálásában hatékony intézkedések meghozatalára lehetőséget adó eljárás bevezetéséről (közzététel: 1993/14. Nemzetközi Szerződés sorszám alatt, mellékletek nélkül).

⁷⁴⁰ A CEMT-engedélyek kiadásának és használatának részletes szabályait végül csak az 56/2005. (VII. 7.) GKM rendelet rendezte.

⁷⁴¹ Az utalást a közúti közlekedési szolgáltatásokról és a közúti járművek üzemen tartásáról szóló 89/1988. (XII. 20.) MT rendelet 19. § (3) bekezdése tartalmazta (hatályon kívül: 2011. december 8.), mely szerint „Az Európai Unió kívüli állam hatósági engedélyével és jelzésével ellátott autóbusz, tehergépkocsi és nyergesvontató (járműszerelvénnyel) a Magyar Köztársaság területén a kétoldalú nemzetközi szerződésekben

esetben nem vet fel problémát, ha a teherfuvarozók CEMT-engedéllyel közlekednek Magyarországon, és azért kapnak bírságot, mert az engedély nem érvényes, vagy annak feltételeit nem tartották be.⁷⁴²

Olyan helyzetekben vált aggályossá az egyezmény alkalmazása, amikor például egy külföldi teherfuvarozó nem CEMT-engedéllyel, hanem kétoldalú nemzetközi szerződés alapján kiállított engedéllyel közlekedett Magyarországon, de az engedélyben foglalt korlátozás (Green Lorry igénybevétele) utalt vissza a CEMT-egyezmény olyan mellékletére, amelyet Magyarországon közzé sem tettek. Ennek ellenére a Legfelsőbb Bíróság alaposnak találta azt a bírságot, melyet a közzé nem tett nemzetközi szabály megsértése alapján rótt ki a közlekedési hatóság.⁷⁴³ (Egy másik CEMT-egyezménnyel kapcsolatos ügyben a Legfelsőbb Bíróság ezt azzal magyarázta, hogy az engedély kiváltásakor a fuvarozók a feltételekről tudomást szerezhettek.)⁷⁴⁴ Úgy vélem azonban, hogy ez a gyakorlat – amennyiben magánfelekre rótt kötelezettségről van szó – legalábbis kérdéseket vet fel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének (jogbiztonság) tükrében.

A CEMT-ügyekből talán levonható a bírói gyakorlatra vonatkozó olyan következtetés, hogy a Magyarországra kötelező, de be nem iktatott nemzetközi szerződéseknek a bírászkodásban is lehet közvetlen joghatása, *amennyiben belső jogszabály arra visszautal* (kapcsolt alkalmazhatóság). Kérdésként marad fenn a magánfelekre hárított kötelezettség problémája, és az, hogy a visszautalásnak milyen formát kell öltenie.

A ki nem hirdetett nemzetközi jogi norma kivételes esetekben máskor is megalapozhatja egy magánfél felelősségét, így az 53/1993. AB határozatban foglaltak nyomán (háborús és emberiség elleni bűncselekmények elévülése). A „sortüz-perek” egyikében⁷⁴⁵ a büntetőjogi felelősség részbeni alapja volt az 1949-es (4.) Genfi Egyezmény (közös) 3. cikk 1. a) pontja (mely a nem nemzetközi fegyveres konfliktusokra állapít meg szabályokat),⁷⁴⁶ bár a rendelkezést az elkövetés időpontjában (1956) még nem hirdették ki.⁷⁴⁷ Ez azon alapult, hogy a szerződéses normatartalom alkalmazását az emberiség elleni bűncselekmények megbüntetését előíró nemzetközi *ius cogens* írta elő, az Alkotmánybíróság döntése szerint. Így egy nemzetközi *ius cogens* norma és egy (be nem

meghatározott engedéllyel vagy a jármű bejegyzése szerinti állam illetékes hatósága által kiadott CEMT engedéllyel közlekedhet”. [Hasonló utalásra l. a 261/2011 (XII. 7.) Korm. r. 4. § (1) bekezdés b) pontját].

⁷⁴² Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.087/2008/4.szám; Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.35.116/2009/14.szám; EBH 2006. 1573.

⁷⁴³ Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.411/2006/5.szám.

⁷⁴⁴ Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.124/2005/5. számú határozatának ezen részét ismerteti a Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság K.27.066/2006/4. számú határozata.

⁷⁴⁵ Az ún. „sortüz-perek” jogi kérdéseiről l. pl. HOFFMANN (2011) IV. pont.

⁷⁴⁶ A belső (nem nemzetközi) fegyveres konfliktus jellemzőire l. FLECK (2009) 605-620.

⁷⁴⁷ Legfelsőbb Bíróság Bfv.X.1.055/2008/5.szám. A bíróság a határozatban mindvégig arra utal (hasonlóan pl. az EBH 1999. 83. sz. ügyhöz), hogy az egyezményt az 1954. évi 32. törvényerejű rendeletben „kihirdették”, noha a jogszabály a szerződés szövegét nem tette közzé (2.4.2.4. pont).

iktatott) nemzetközi szerződéses rendelkezés kapcsolt alkalmazásáról volt szó.⁷⁴⁸ Figyelemre méltó azonban, hogy a felülvizsgálatot végző bíróság érdemben nem utalt nemzetközi *ius cogens* normára, vagy nemzetközi szokásjogra.

6.4.4. A kihirdetésről szóló jogszabályok sajátos tartalma, mint a közvetlen joghatás akadálya

Első pillantásra természetesnek tűnik, hogy a kihirdetésről szóló (beiktató) jogszabályoknak, mint belső jogszabályoknak közvetlen hatályuk van, hiszen már a magyar jogrendszer részei. Azonban - az alkalmazhatóság vélelmének fenntartásával is - egy ilyen jogszabály közvetlen joghatása megkérdőjelezhető. Kérdés lehet, hogy a beiktató jogszabályban reprodukált nemzetközi normatartalom tartalmánál fogva alkalmas-e arra, hogy közvetlenül alanyi jogokat és kötelezettségeket keletkeztessen. A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) az önvégrehajtó jelleg hiánya miatt állapította meg, hogy az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a gyermek jogairól szóló egyezmény (New York, 1989) 9. cikkének 3. pontját nem lehet „közvetlenül alkalmazni”.⁷⁴⁹ Ezzel érdemben a beiktató törvény vonatkozó rendelkezése közvetlen hatályának hiányára utalt.⁷⁵⁰

Van egy alapvető nehézség, mely általánosan kérdőjelezheti meg a kihirdetésről szóló jogszabályba foglalt nemzetközi szerződéses rendelkezések közvetlen joghatásait. A nemzetközi szerződés a megszövegezésében is *kontraktuális jellegű*, és így marad a kihirdetésről szóló belső jogszabályban is. A felek (államok) egymásnak ígérenk, és kötelezik el magukat. Miképpen tud erre egy harmadik fél (magánfél) jogot alapítani?⁷⁵¹ Egy szerződés címzettjei eredendően a szerződő felek. Még akkor is így van ez, ha a felek vállalják, hogy más jogalanyoknak biztosítanak jogokat, vagy írnak elő kötelezettségeket.⁷⁵² Erre utalt a Kúria akkor, amikor a gyermek jogairól szóló, 1989-es egyezményről azt a megállapítást tette, hogy az „klasszikus multilaterális nemzetközi megállapodás, amelyből *közvetlen alanyi jogok nem, hanem a létrehozó államok kötelezettségvállalása következik*. Az Egyezmény végrehajtására önálló szervezetet intézményesít” (kiemelés a szerzőé).⁷⁵³ Így a beiktatás folytán hiába lesz alkalmazható egy eredendően nemzetközi szerződéses norma (formai absztrakt alkalmazhatóság), ha az a

⁷⁴⁸ Hasonló megfontolások vonatkoznak arra az esetre, amikor a bíróság nemzetközi fegyveres konfliktusnak minősítette az előtte fekvő tényállást, és az 1949-es (4.) genfi egyezmény 2., 4., és 6. cikkét alkalmazta, EBH 1999. 83. A nemzetközi és nem nemzetközi fegyveres konfliktus különbségeiről, l. FLECK (2009) 627-629.

⁷⁴⁹ Legfelsőbb Bíróság Pfv.II.21.550/2010/3. szám. A megállapítást alátámasztó indokok nem vehetők ki a határozatból.

⁷⁵⁰ Úgy tűnik, hasonló álláspontot foglal el a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával (New York 1966) kapcsolatban *Lamm Vanda*, aki további végrehajtó rendelkezéseket tart szükségesnek az egyezményben foglalt kötelezettségek teljesítéséhez, LAMM (2013a) 116.

⁷⁵¹ Hasonló probléma a címzettek köre az alkotmányi alapjogok esetében, VÉKÁS (2001) 151.

⁷⁵² A címzettek körének átalakulására l. BODNÁR (1993) 279., BODNÁR (1996) 125. vagy FRECH (1996) 90.

⁷⁵³ Kúria Kfv.37.298/2012/6. szám. Ugyanakkor a bíróság kiemelte, hogy a belső jogszabályokat ennek ellenére az egyezményre tekintettel kell értelmezni, érvényre juttatva ezzel az állam nemzetközi kötelezettség-vállalását (közvetett hatály).

tartalma miatt nem képes alanyi jogokat keletkeztetni. Ennek lehetőségét csak egy végrehajtó jogszabály teremtheti meg, de ekkor a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabályban foglalt norma csak közvetett hatályú lesz, végrehajtó (kiegészítő) jogszabály irányában érvényesülhet.

Még ha feltételezzük is a címzettek körének megváltozását a beiktatással, további bizonytalanság, hogy kik lesznek így a címzettek. Ezek lehetnek ugyanis az állam belső szervei is. A Szociális Karta (Torino, 1961; 1999. évi C. törvény) 19. cikke szerint „a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy...biztosítják, hogy a területükön jogszerűen tartózkodó dolgozókat nem utasítják ki, feltéve, hogy nem veszélyeztetik a nemzetbiztonságot és nem sértik a közérdeket és közérkölcset”. Kinek szól ez a rendelkezés a beiktatás (kihirdetés) után? Többféle értelmezés lehetséges. (i) E rendelkezés a kihirdetés után is *az államot a szerződő felek (más államok) irányában* kötelezi, a belső jogban való érvényesítéshez végrehajtó jogszabály kell (pl. idegenrendészeti jogszabályok között). (ii) E rendelkezés a kihirdetés után *az állam belső jogalkotó szervéhez* szól további jogszabályok elfogadása végett. (iii) E rendelkezés az állam *idegenrendészeti szerveihez* szól, melyet érvényesíteniük kell idegenrendészeti eljárásokban, de alanyi jogot a kiutasítottak irányában nem keletkeztet (csak az államszervezetten belül kötelez).⁷⁵⁴ (iv) A rendelkezés a kihirdetés után *alanyi jogot keletkeztet* a külföldi munkavállalók tekintetében a kiutasításuk korlátozására, és egyben a bíróságoknak is szól, hogy védjék az így keletkezett alanyi jogot (igényt lehet alapítani rá).

Lényegében bármely értelmezési alternatíva mellett szólhatnak érvek (a „biztosítják” szó a kötelezettség sokféle formáját hordozhatja). Azonban a konkrét ügyben elfoglalt álláspontot nem csak a jogszöveg, hanem a jogrendszer általános elvei, vagy éppen az uralkodó általános jogalkalmazási doktrínák is meghatározhatják.⁷⁵⁵

6.4.5. Az alkalmazható nemzetközi normatartalom közvetlen joghatásainak azonosítása

Az alkalmazhatóság vélelme mellett, a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabály konkrét joghatásainak megállapítása a bírói jogalkalmazás feladata (a lehetséges joghatásokat az előbbiekben az alkalmazási alapesetekben tipizáltam). Most a beiktatott nemzetközi szerződéses normák közvetlen hatályára koncentrálok (azaz lehet-e a kihirdetésről szóló jogszabályi rendelkezésre igényt alapítani, folynak-e belőle jogok és kötelezettségek).⁷⁵⁶

⁷⁵⁴ Az állami szervezetszabályozó eszközök joghatásaihoz hasonlóan.

⁷⁵⁵ Egy nemzetközi választottbíróóság már 1861-ben elismerte közvetve, hogy egy nemzetközi szerződés magánfelekre nézve joghatással bírhat, *Affaire Yuille, Shortridge et Cie* (Grande-Bretagne c. Portugal) (1861) UNRIIA Vol XXIX. 65.; így értelmezi ROUSSEAU (1970) 181.

⁷⁵⁶ Egy jogi normának közvetlen joghatása igényalapító funkciójában, és kombináltan igényalapító-kizáró funkciójában lehet. Ez utóbbi esetben a jogi norma kizár egy vele ellentétes másik normát, a helyére lép, és így lehet igényt alapítani rá (helyettesítő-kizáró alkalmazási alapeset).

6.4.5.1. *Öt esetkör, amikor nemzetközi szerződéses normáknak közvetlen joghatást tulajdonítanak*

A nemzetközi szerződések kihirdetéséről szóló jogszabályok joghatásai nem túl gyakran élesednek ki a magyar bíróságok joggyakorlatában. Ennek alapvető oka, hogy az alkalmazott nemzetközi szerződésekhez tárgyukat tekintve rendszerint kapcsolódnak belső jogszabályok, és a bíróságok e belső jogszabályokat alkalmazzák. Így ténylegesen a nemzetközi jogi rendelkezéseknek legfeljebb csak közvetett joghatást tulajdonítanak.⁷⁵⁷ Öt általános esetkör van, amikor a nemzetközi jogi normák közvetlen joghatásával lehet számolni.

(1) *Van a nemzetközi jogi normához kapcsolódó belső jogszabály, de ezek között nincs összhang.* Elvileg közvetlen joghatása (pl. helyettesítő-kizáró joghatása) is lehet a nemzetközi szerződések kihirdetéséről szóló jogszabálynak, amennyiben a belső jogszabálytól eltérő rendelkezéseket tartalmaz, vagy azzal egyenesen ellentétes. Összhang esetén a bírói gyakorlat a belső jogszabályt alkalmazza.⁷⁵⁸

Az esetleges ellentét nagyon nehezen jön ki a bírói gyakorlatban. Ennek oka abban áll, hogy a rendszerint általánosabban megfogalmazott nemzetközi jogi normák (jogok) vagy azonosíthatóak, vagy könnyebben-nehezebben, de „összhangba értelmezhetők” a belső jogi normákkal.⁷⁵⁹ Még akkor is így van ez, ha az ellentét nyilvánvalónak tűnik. Már utaltam a Székesfehérvári Törvényszék azon ügyére (3.2.1. pont), melyben az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikk (1) bekezdését és a Pp. 2. §-át „értelmezte össze” az eljárás elhúzódása következtében keletkező igény megnyílásának időpontja tekintetében. Tette ezt annak ellenére, hogy a Pp. 2. §-ának szövegéből adódóan a jogérvényesítés csak az eljárás befejeződése után nyílt volna meg, míg a nemzetközi szerződéses normából az adódott, hogy a jogérvényesítés már az elhúzódó eljárás alatt is lehetséges volt.⁷⁶⁰

(2) *Van a nemzetközi jogi normához kapcsolódó belső jogszabály, és az esetleges ellentétük könnyebben megmutatkozik a nemzetközi bírói joggyakorlat miatt.* Ez az eset lényegében csak az Emberi Jogok Európai Egyezményére vonatkozik. Más egyezményeknél nemzetközi szervezetek értelmezhetik ugyan a nemzetközi szerződést, azonban ezen értelmezések legfeljebb iránymutatóak, de nem kötelezőek, l. a

⁷⁵⁷ L. erre pl. Fővárosi Ítélőtábla 5.Pf.20.961/2007/6. Hasonló tendencia figyelhető meg az Egyesült Államok bíróságain, BRADLEY (2013) 43.

⁷⁵⁸ A Kúria az egyik döntésében kiemelte, hogy a – többek között - felhívott nemzetközi szerződés általános rendelkezései a döntésnél nem vehetők figyelembe, mert azok „a konkrét jogvitában alkalmazandó Gyer. [149/1997.(IX.10.) Korm. rendelet] rendelkezéseinek alkalmazását nem zárják ki, nem írják felül.” Kúria Kfv.VI.39.100/2011/8.szám.

⁷⁵⁹ A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) például kimondta, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye által biztosított hatékony jogvédelmen egyszerűen a Polgári Törvénykönyv által biztosított szankciók alkalmazását kell érteni, Legfelsőbb Bíróság Pfv.V.20.485/2008/4.

⁷⁶⁰ Székesfehérvári Törvényszék 25.P. 21.867/2011/15. szám.

menekültekről szóló 1951-es genfi egyezményt (1989. évi 15. tvr.). Ahol vannak nemzetközi bírósági döntések, a belső bíróságok számára az értelmezési lehetőségek korlátozottabbak, így az értelmezés eszközeivel nem teremthető meg könnyen az összhang a nemzetközi és belső jogszabályok között. Sok esetben maga a nemzetközi bíróság mutathat rá az ellentétre. Ekkor az adott nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabálynak közvetlen joghatásai keletkezhetnek a vele ellentétes belső jogszabály ellenében.

(3) *Vannak helyzetek, amikor a nemzetközi jogi norma érvényesülhet, mert eltérő rendelkezései vannak a kapcsolódó belső jogszabályétól (vagy kivételesen nincs is kapcsolódó belső jogszabály).*⁷⁶¹ Ilyen helyzet volt, amikor például a Pp. 2000. január 1-ig nem szólt az eljárások ésszerű időn belül történő befejezéséről, eddig az időpontig ezt csak az EJEE 6. cikk 1. bekezdése biztosította.

Az EJEE 5. cikk 3. bekezdése értelmében az előzetes letartóztatás ésszerű időhatárig tarthat, ami eltér a Be. 129. § (2) bekezdésében nevesített letartóztatási okoktól, és az eltérés bizonyos helyzetekben ellentétessé teheti a követelményeket (kontextuális konfliktus). Ennek ellenére a bírói gyakorlat láthatóan elzárkózik attól, hogy az egyezményben foglalt „ésszerű időhatárt” szokásosan figyelembe vegye az előzetes letartóztatásnál. A BH 2007. 403. ügyben kiderült, hogy a szabadságmegvonás szükségessége a Be-ben foglalt különös letartóztatási okok alapján mérlegelhető, annak időtartama önmagában nem döntő (a törvényi időkereteken belül).

(4) *Számos esetben belső jogszabály utat enged a nemzetközi szerződések érvényesülésének.* Nagyszámú magyar belső jogszabály tartalmaz olyan utalást, mely alapján a rendelkezései csak akkor érvényesülnek, amennyiben *nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik*. Az egyik leggyakrabban felhívott ilyen rendelkezés a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. tvr. 2. §-a. Ilyen esetekben a magyar bíróságok rendszeresen alkalmazzák a nemzetközi szerződések kihirdetéséről szóló jogszabályokat, közvetlen joghatásokat tulajdonítva azoknak. Ez annál is könnyebb, mert a közvetlen hatályú belső jogszabály alternatívájaként, az adott jogszabály rendelkezése alapján alkalmazott nemzetközi szerződéses normatartalomnak viszonylag egyszerű ugyancsak közvetlen hatályt tulajdonítani.⁷⁶²

⁷⁶¹ Ez helyzet a nemzetközi jogi normák kizáró joghatásának érvényesüléséhez is teret nyújt (horizontális kizáró joghatás). Így felperes gyermekelhelyezés megváltoztatása iránti igényét alapjától fosztotta meg az alkotmányi rendelkezésekkel kombinált alkalmazása az Emberi Jogok Európai Egyezményének (8. cikk és 7. sz. kiegészítő jegyzőkönyv 5. cikk), melyeknek alapján az alperes világnézet különbözősége (egy kisegyház hívője) a gyermek elhelyezésénél egyik szülő javára vagy terhére sem értékelhető (BH 1998. 132).

⁷⁶² Jogszabály kifejezetten el is rendelheti egy nemzetközi szerződés alkalmazását. Így tett az előbbieken már hivatkozott 1992. évi XI. tv. (semmisségi törvény) a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya tekintetében, melynek alkalmazása alapot adott bizonyos, 1963 és 1989 között elkövetett bűncselekmények miatt kiszabott ítéletek megsemmisítésére, 1459/B/1992. AB határozat (állam- és közrend elleni bűncselekmények) ABH 1994, 569.

(5) *Uniósi nemzetközi szerződések.* Az Alkotmánybíróság felfogásában az Európai Unió tevékenységéhez kapcsolódóan létrejött nemzetközi szerződések vagy az Alaptörvény E) cikke alá tartoznak uniós jogként (pl. az uniós alapító szerződések), vagy nemzetközi szerződésként az Alaptörvény Q) cikke hatálya alá tartoznak. Az uniós nemzetközi szerződések akkor minősülnek uniós jognak, ha megváltoztatják az uniós hatásköröket (pl. a Költségvetési Paktum),⁷⁶³ máskor a magyar jogban nemzetközi szerződésnek tekintendők.⁷⁶⁴ Az uniós nemzetközi szerződéseket az Európai Bíróság is értelmezi, és állást foglal a közvetlen hatályukról.⁷⁶⁵ Mivel az ilyen szerződések rendelkezéseinek a Bíróság szerint bizonyos feltételek mellett lehet közvetlen hatálya, aligha kerülhető el, hogy a magyar bíróságok a luxemburgi joggyakorlatot követve ugyancsak közvetlen hatályt tulajdonítsanak e rendelkezéseknek.⁷⁶⁶

6.4.5.2. Közvetlen joghatások: a bírói joggyakorlat jellemzői

Úgy tűnik, hogy döntően a fenti öt esetkörhöz tartoznak azok az ügyek, melyekben a magyar bírói gyakorlat közvetlen hatályt tulajdonít a nemzetközi szerződések kihirdetéséről szóló jogszabályoknak. Ugyanakkor ez a gyakorlat igen vegyes, és általános tendenciákat nehéz kiszűrni. Jellemzően volt olyan ügy, ahol a Fővárosi Ítéltábla megállapítása szerint az Európai Emberi Jogi Egyezmény „közvetlenül nem alkalmazható” a magyar jogban.⁷⁶⁷ Felülvizsgálati eljárásban, azonban a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) szükségesnek látta kiemelni, hogy az Egyezményt „az 1993. évi XXXI. tv. kihirdette, az tehát a magyar jogrendszer részévé vált, rendelkezéseit alkalmazni kell.”⁷⁶⁸

Úgy tűnik a magyar bírói gyakorlat különösebb gondot nem lát a nemzetközi szerződések kihirdetéséről szóló jogszabályok alkalmazásánál a fenti negyedik esetben, amikor belső jogszabály rendelkezése enged utat a nemzetközi szerződés érvényesülésének. De összességében is, a bíróságok számos ügyben tulajdonítanak közvetlen joghatásokat a nemzetközi szerződéses normatartalmaknak.

Egy felperesi garanciavállalóval kapcsolatos kötelezés vonatkozásában (vámtartozás, stb.) a Kúria megállapította, hogy a „[felülvizsgált] határozat jogszerűségét a TIR-

⁷⁶³ 22/2012. (V. 11.) AB határozat (az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésének értelmezéséről), ABH 2012, 10.

⁷⁶⁴ 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).

⁷⁶⁵ L. erre BLUTMAN (2013a) 345-350.

⁷⁶⁶ Ezt megtette pl. a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság a 14.K.20.933/2006/6. határozatában.

⁷⁶⁷ Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.20.961/2007/6. Ezt az álláspontot fejtette ki egyik kisebbségi véleményében Bragyova A. alkotmánybíró is, l. 166/2011. (XII. 20.) AB határozat [Be. módosítócsomag (2011)] ABH 2011. 545, Bragyova A. (párh. ind.) 1. pont.

⁷⁶⁸ Legfelsőbb Bíróság Pfv.V.20.485/2008/4.

egyezményben foglalt előírások megfelelő, adekvát alkalmazása alapozza meg.”⁷⁶⁹ Közvetlen hatálya lehet a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló egyezmény (Hága, 1980) kihirdetéséről szóló 1986. évi 14. törvényerejű rendeletnek.⁷⁷⁰ Tudjuk azt, hogy ha szerzői jogi jogviszonyban külföldi elem szerepel a szerzői jogokat védő nemzetközi egyezményeket és a magyar jog szabályait együtt kell alkalmazni.⁷⁷¹ Lehet közvetlen hatálya a Nemzetközi Közúti Árufuvarozási szerződésről szóló egyezménynek (CMR; 1971. évi 3. tvr.), bár a vizsgált ügyben ez csak elvi lehetőség maradt.⁷⁷² Ugyancsak közvetlen hatályú lehet a nemzetközi légi fuvarozásról szóló 1929-es varsói egyezmény is (1936. évi XXVII. tc.), bár ez belső jogszabály visszautalása alapján lett volna alkalmazandó.⁷⁷³

Különösen sűrűn fordulnak elő a különböző *külföldi határozatok Magyarországon történő elismerését és végrehajtását* lehetővé tevő nemzetközi szerződések kihirdetéséről szóló jogszabályok, melyek a külföldi határozat végrehajtásával kapcsolatban közvetlenül alanyi jogokat keletkeztethetnek.⁷⁷⁴ Korábban a *kedvezményes vámtétel alkalmazásán alapuló kedvezményes elbánás* kifejezetten és önállóan alapulhatott nemzetközi szerződéses normatartalmon.⁷⁷⁵ A *gyermek jogairól* szóló 1989-es New York-i egyezménnyel kapcsolatban van ugyan olyan nézet, hogy nem keletkeztet közvetlenül jogokat és kötelezettségeket.⁷⁷⁶ Ugyanakkor, más határozatok közvetlen joghatásokat tulajdonítanak neki.⁷⁷⁷ Sőt, egy esetben a bíróság kifejezetten arra utalt, hogy a „New Yorki Egyezményben foglalt elveket Magyarország fenntartás nélkül fogadta el, így az abban foglaltakat a konkrét ítélezés során alkalmazni kell”.⁷⁷⁸ (Hozzá kell tenni, hogy van, amikor egy nemzetközi szerződés alkalmazásának ismérvei a bírói jogszövegekből tisztán nem vehetők ki).⁷⁷⁹

Nemzetközi szerződések kihirdetéséről szóló jogszabályok megsértése szolgálhat *kártérítés jogalapjaként*. Nyilvánvaló és kirívó jogértelmezési hiba esetén a kártérítési

⁷⁶⁹ Az áruknak TIR igazolvánnyal történő nemzetközi fuvarozására vonatkozó egyezmény (Genf, 1975; egységes szerkezetben 2003. évi XXXIV. törvény); I. Kúria Kfv.I.35.621/2011/14.szám.

⁷⁷⁰ BH 2004. 239.

⁷⁷¹ BH 1992. 631.

⁷⁷² BH 1998. 140.

⁷⁷³ BH 1997. 137.

⁷⁷⁴ BH 2000. 160.

⁷⁷⁵ EBH 2006. 1567.

⁷⁷⁶ Legfelsőbb Bíróság Pfv.II.21.550/2010/3. vagy Kúria Kfv.37.298/2012/6. szám.

⁷⁷⁷ EBH 2001. 418. Ebben az ügyben (kapcsolattartás külföldön élő szülővel) a joghatások a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló egyezmény (Hága, 1980.; 1986. évi 14. törvényerejű rendelet) vonatkozó rendelkezéseivel kombinálódva álltak be.

⁷⁷⁸ EBH 2007. 1610.

⁷⁷⁹ Egy ügyben a Kecskeméti Törvényszék (Bács-Kiskun Megyei Bíróság) különös álláspontot foglalt el: „Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára, illetve az Emberi Jogok Európai egyezményére a bíróság előtt csak annyiban lehet hivatkozni, amennyiben az adott jogviszonyra vonatkozó anyagi jogszabálysértés is történt. Tekintve, hogy a bíróság az anyagi jogszabálysértést megállapította, így a nemzetközi szerződésekben szereplő jogsérelmet külön nem vizsgálta.” 4.K.21.090/2010/11.

igény bíróságok döntéseivel kapcsolatban is megállhat.⁷⁸⁰ Sloss az ilyen jellegű joghatást közvetlennek tekinti, mert a jogorvoslatot biztosító belső jogszabály (nálunk Ptk.) *mellett* érvényesül a megsértett nemzetközi jogi norma (kapcsolt közvetlen, igényalapító joghatás).⁷⁸¹

Rendkívüli esetben *két külföldi állam nemzetközi szerződése* is keletkeztethet jogokat (más jogszabályi rendelkezésekkel együtt). Így egy külföldi állam és egy külföldi jogi személy között, magyarországi ingatlan tulajdonjogára vonatkozó jogvitában (melynek elbírálására magyar bíróságnak kizárólagos joghatósága van) a felperes tulajdonjogának bizonyítása két állam nemzetközi megállapodásán is alapulhat.⁷⁸²

6.4.5.3. Közvetlen joghatás a norma helyettesítő-kizáró funkciójában

Az előbbi példák némelyikéből látható volt, hogy egy jogi norma úgy is szolgálhat egy igény alapjául (lehet közvetlen joghatása), hogy kizár az ügy megítéléséből egy másik, vele ellentétes normát, és a helyére lép (helyettesítő-kizáró joghatás).⁷⁸³ (Természetesen időnként kérdéses, hogy mi lép a kizárt norma helyére egy igény alapjaként).⁷⁸⁴ A bíráskodásban ilyen joghatás csak akkor tulajdonítható egy beiktatott nemzetközi jogi normának, ha a bíró maga oldja fel a normakonfliktust, azaz alkalmazza a *lex superior* elvet, melyre az előzőekben már többször utaltam (5.4.8. pont).

(1) Az előbbiekből már látható volt, hogy számos olyan bírósági határozat van, ahol a magasabb jogforrási rangú belső jogszabályt a bíróság ténylegesen alkalmazza, és a vele ellentétes alacsonyabb rangú belső jogszabály alkalmazásától eltekint. Ez a gyakorlat vonatkoztatható arra az esetre is, ha a magasabb rangú jogszabály egy nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabály.

(2) További kérdés az azonos rangú, ellentétes jogi normák viszonya. Itt szinte nincs fellelhető bírói gyakorlat arra, ha a konfliktusban álló jogszabályok egyike egy nemzetközi szerződést beiktató jogszabály. A Székesfehérvári Törvényszék egyik, már hivatkozott ügyében azt vizsgálta (3.2.1. pont), hogy az Emberi Jogok Európai Egyezmény kihirdetéséről szóló törvény (1993. évi XXXI. törvény) 6. cikke és azonos, törvényi szintű jogi norma (az adott ügyben a Pp. 2. §) esetleges konfliktusa esetén melyik érvényesülhet.

⁷⁸⁰ Legfelsőbb Bíróság Pfv.V.20.485/2008/4.

⁷⁸¹ SLOSS (2004) 348.

⁷⁸² BH 2001. 442.

⁷⁸³ Amennyiben a kizáró norma tartalmánál fogva nem képes helyettesíteni a kizárt normát a tényállásra vonatkoztatva, csak közvetett (egyszerű-kizáró) joghatásról van szó. A megkülönböztetés lényegbevágó, l. LENZ - SIF TYNES-YOUNG (2000) 516-520; FIGUEROA REGUEIRO (2002) 30-34. Időnként *kard-típusú normáknak* nevezik a helyettesítő-kizáró joghatással bíró normákat, míg közvetett, egyszerű-kizáró joghatást gyakorló normák *pajzs-típusú normák* (jellegzetesen ilyenek sokszor az alapjogok). DE MOL (2011) 110-111., 121-122.

⁷⁸⁴ Az uniós jogban ilyen vitás esetre l. C-397-403/01 Bernhard Pfeiffer és mások v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV [2004] ECHR I-8835.

⁷⁸⁵ A bíróság azt a megoldást találta, hogy a későbbi belső törvényi szabály tartalma csak akkor érvényesülhet a kihirdetésről szóló jogszabállyal szemben (*lex posterior* elve), ha a jogalkotó „félreérhetetlenül kifejezte azon szándékát és akaratát”, hogy az Egyezménytől el kíván térni (*a belső jog feltételes prioritása*).⁷⁸⁶ (Egy ilyen megoldással már Nagy Károly is számot vetett negyven évvel ezelőtt).⁷⁸⁷

(3) Ez a megoldás sem ad választ arra a normakonfliktusra, ahol a kihirdetésről szóló jogszabály alacsonyabb jogforrási rangú (ez az Nsztv. szabályai szerint kormányrendelet), mint a vele ellentétes belső jogszabály (törvény) - kétirányú alkotmányellenesség (5.1.2. pont). E normakonfliktus mögött alapvetően két alkotmányi rendelkezés konfliktusát takarja: az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését és a 15. cikk (4) bekezdését (a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes). Úgy tűnik, ebben az esetben a bíróságok számára csak az a gyakorlati lehetőség marad, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljanak az alkotmányellenes helyzet megállapítása és feloldása végett [Abtv. 25. § vagy 32. § (2) bekezdés alapján].

6.5. A nemzetközi jogi normák közvetett joghatásának négy formája

A joghatás közvetett, ha egy jogi norma más jogszabály irányában fejt ki joghatást. A tényállás szempontjából nézve a háttérnorma ilyen közvetett joghatása csak egy közvetítő normán keresztül, „kerülő úton” éri el a tényállást (pl. értelmezés),⁷⁸⁸ vagy éppen a másik norma kizárásával (egyszerű-kizáró joghatás).⁷⁸⁹

6.5.1. A nemzetközi jogi normák közvetett (értelmező) joghatása

A nemzetközi jogi normák legjellemzőbb közvetett joghatása, hogy más jogi normák értelmezéséhez használják őket (értelmezési támpont), így csak „közvetve” vannak hatással a konkrét jogvitában a felmerülő tények jogi értékelésére.⁷⁹⁰ A nemzetközi jogi

⁷⁸⁵ A Pp. vizsgált szabálya csak egy 1999. évi módosítással került a perrendtartásba, így a *lex posterior* elve alapján azt kellene alkalmazni.

⁷⁸⁶ Székesfehérvári Törvényszék 25.P.21.867/2011/15. szám (a Fővárosi Ítéltábla e tekintetben helybenhagyta, 3.Pf.21.101/2012/6.). Mivel a bíróság a két jogi normát „kiterjesztő értelmezéssel” összeegyeztethetőnek találta, nem került sor arra, hogy egyiket a másikkal szemben, a másik kizárásával alkalmazza.

⁷⁸⁷ NAGY (1977) 149. és 151.; hasonló nézetet bírál pl. VALKI (1989) 111-112.

⁷⁸⁸ VÉKÁS (2001) 156.

⁷⁸⁹ A közvetettség a tényálláshoz való viszonyt jelzi. Ha ezt a relációt megváltoztatjuk, az fogalmi zavarokhoz vezet. Pl. *Dougan* azért gondolja az értelmező joghatást közvetlennek, mert az a bíróságot „közvetlenül” kötelezi, DOUGAN (2007) 946. Az alapreláció félredobása összezavarja a „közvetlenség” értelmét is.

⁷⁹⁰ A közvetett hatályt ilyen értelemben (az uniós jogot alkalmazva) a magyar bírói joggyakorlat is elismeri, pl. Fővárosi Bíróság 24.K.3064 7/2006/20.; Kúria Mfv.II.10.681/2013/5.; Fővárosi Törvényszék 4.G.44559/2014/4.

normák ezen joghatása a legáltalánosabb és legkézenfekvőbb a magyar jogrendszerben, ahogy ez látható volt már az Alkotmánybíróság gyakorlatában is.⁷⁹¹

A bíróságok azon, az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésén alapuló kötelezettsége, hogy a belső jogot a Magyarországra kötelező nemzetközi jogi normákkal összhangban értelmezzék, az értelmezési támpontként figyelembe jövő nemzetközi jogi normák közvetett (értelmező) joghatását rögzíti. Ekkor a konkrét jogvitában fellépő felek az értelmezett belső jogszabályra alapíthatnak jogot vagy kötelezettséget (az értelmezett szabálynak van közvetlen hatálya). Ugyanakkor e jog vagy kötelezettség tartalmát, az alapul szolgáló értelmezett jogszabály értelmezésénél értelmezési támpontként önállóan vagy más jogi normával együttesen figyelembe vett nemzetközi jogi norma befolyásolhatja, vagy meg is határozhatja.

Ebben az összefüggésben az értelmezést egészen tág értelemben kell venni. Például büntethetőséget kizáró ok, amennyiben a büntetőtörvénykönyv törvényi tényállásába illő magatartást egy nemzetközi szerződéses rendelkezés lehetővé tesz, sőt kötelezően előír.⁷⁹² [Így egy szovjet kegyeleti létesítményen lévő régi szovjet címer ugyan a Btk.(1978) 269/B. § (1) bekezdése szerinti önkényuralmi jelképet jelenít meg, mely nem esik a (2) bekezdés szerinti kivételek alá, de egy magyar-orosz nemzetközi megállapodás szerint a szerződő feleknek tiszteletben kell tartaniuk az ilyen kegyeleti létesítmények feliratozását, és biztosítaniuk kell e létesítmények védelmét és megőrzésüket (l. még 3.2.2. pont)].⁷⁹³

6.5.2. A nemzetközi jogi normák közvetett, egyszerű-kizáró joghatása

A nemzetközi jogi normák, nem csak értelmezési támpontokként gyakorolhatnak közvetett joghatást, hanem valamely más norma kizárásával is gyakorolhat közvetett joghatást a tényállás értékelésére (egyszerű-kizáró joghatás).⁷⁹⁴

⁷⁹¹ A közvetlen és a közvetett joghatás elkülönítése sokszor nem egyszerű, például akkor, ha egy utaló jogszabály teszi a nemzetközi jogi normát alkalmazandóvá. Az 1992. évi XI. tv. (semmisségi törvény) alapot adott bizonyos, 1963 és 1989 között elkövetett bűncselekmények miatt kiszabott ítéletek megsemmisítésére, ha annak elkövetése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában foglalt jogok gyakorlását jelentette, l. erre 1459/B/1992. AB határozat (állam- és közrend elleni bűncselekmények) ABH 1994, 569. Itt egyaránt lehet érvelni amellett, hogy az utalással a szerződés közvetlen hatályt kapott, de amellett is, hogy csak közvetett (értelmező) joghatást gyakorol a megsemmisítésre irányuló büntetőeljárásokban.

⁷⁹² Kúria Bfv.III.1.480/2011/6.szám.

⁷⁹³ L. a háborúban elesett katonák és polgári áldozatok emlékének megőrkítéséről, valamint sírjaik jogi helyzetéről szóló 1995. évi magyar-orosz megállapodás (beiktatva: 104/1996. (VII. 16.) Korm. rendelet 2. cikk.

⁷⁹⁴ Van olyan nézet, hogy közvetlen hatályú normát csak közvetlen hatályú norma zárhat ki, Fővárosi Törvényszék 4.G.44.559/2014/4.; Kúria Kfv.I.35.387/2014/9. Ez azonban nem áll, mert egy normának nem csak helyettesítő-kizáró joghatása lehet. Az uniós jogban az közvetlen hatállyal nem bíró irányelvek egyszerű-kizáró joghatására épül a *Pafitis – Bernáldez – CIA Security* esetjogi vonal; C-441/93 Panagis Pafitis és mások v Trapeza Kentrikis Ellados A.E. és mások [1996] EBHT I-1347; C-129/94 Rafael Ruiz Bernáldez [1996] EBHT I-1829.; C-194/94 CIA Security International SA v Signalson SA és Securitel SPRL [1996] EBHT I-2201.

A nemzetközi jogi norma közvetett, alkalmazást *kizáró joghatása mögött normakonfliktus áll*. A nemzetközi jogi norma és a vele ellentétes belső jogszabály közötti ellentét miatt a belső jogszabály alkalmazhatatlanná válik az adott ügyben, és ezért nem használható a tényállás jogi értékelésére, a felek alanyi jogainak és kötelezettségeinek azonosítására. A joghatás azonban annyiban közvetett, hogy a belső jogi normát kizáró nemzetközi jogi norma nem lép a kizárt norma helyére (mert erre tartalmilag nem alkalmas), hanem szabaddá teszi az utat egy másik belső jogszabály érvényesülése felé.⁷⁹⁵

A közvetett (alkalmazást kizáró) joghatásnál tipikusak azok a helyzetek, amikor *a nemzetközi jogi norma a belső jogban létező, de a nemzetközi jog által el nem ismert kivétel, korlátozás kizárására szolgál*. Ekkor a belső jog tartalmaz általános szabályt is, amely alól a kivételt, korlátozást a nemzetközi jog kizárja. A kivételt kizáró joghatás nyomán az általános kötelezettség érvényesül, mely szintén a belső jogon alapul.

Az, hogy egy nemzetközi jogi normának helyettesítő-kizáró vagy egyszerű-kizáró joghatása van (és így közvetlen vagy közvetett hatálya van) kérdéses lehet.⁷⁹⁶ A Fővárosi Törvényszék (Fővárosi Bíróság) előtt az egyik közigazgatási perben az volt a kérdés, hogy az egyesülési jogra tekintettel egy kutyakiállítás megrendezését bizonyos módon korlátozhatja-e az állattenyésztési törvény és végrehajtó rendelete (feltételek és engedélyek előírásával). A bíróság úgy találta, hogy – többek között – az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikke (egyesülési jog) alapján a magyar belső jogszabályokban foglalt feltételek előírása nem igazolható, így az ezekre alapított bírságot kiszabó határozat jogellenes.⁷⁹⁷ Az Egyezményben foglalt norma tehát kizárta a specifikus magyar jogszabályok (korlátozások) alkalmazását az ügyben, és a kiállítás megrendezése jogszerűnek minősült. Azonban nem világos, hogy a kiállítás megrendezése (mint szabadságjog hatókörébe eső tevékenység) közvetlenül az Egyezmény fenti rendelkezésén alapult-e (ekkor helyettesítő hatás), vagy más belső jogszabályon, például az egyesülési törvényen, vagy egyenesen az Alkotmány vonatkozó szabályán (ekkor csak közvetett, egyszerű-kizáró hatás). A joghatás minősítését különösen nehézé teszi, hogy az Egyezmény alkalmazott rendelkezését a bíróság – a határozatból kivehetően – együttesen alkalmazta más, az egyesülési jogot biztosító jogszabállyal [Alkotmány 8. § (2) bekezdése és 63. §-a, valamint az egyesülési törvény, az 1989. évi II. törvény 1. §-a].

⁷⁹⁵ Talán a legáltalánosabb, tipikusan egyszerű-kizáró joghatással bíró norma, a *joggal való visszaélés* tilalma. Ez eredendően valamely, egy jog gyakorlását megalapozó norma kizárására szolgál, de tartalmánál fogva nem képes arra, hogy a kizárt norma helyébe lépjen. E joghatásra az uniós jog kiváló példákat produkál a *Pafitis – Bernáldez – CIA Security* esetjogi vonalhoz tartozó ügyekben (*supra*).

⁷⁹⁶ Határesetekben nehéz a megkülönböztetés fenntartása, l. LENAERTS – CORTHAUT (2006) 302-309; DOUGAN (2007) 939; ezen alapul az elmélet kritikája, pl. CRAIG (2009) 368-369; STUYCK (2001) 733-734.

⁷⁹⁷ Fővárosi Bíróság 3.K.30698/2006/33. (hatályon kívül).

6.5.3. A nemzetközi jogi normák közvetett (más normát az értelmezésből kizáró) joghatása

Egy nemzetközi jogi norma és egy belső jogszabály nem csak az alkalmazás, hanem az értelmezés összefüggéseiben is fennállhat. Egy nemzetközi jogi norma az alkalmazandó belső jogszabály értelmezési támpontjaként kizárhatja a vele ellentétes, másik belső jogszabály értelmezési támpontként való érvényesülését. A gyakorlatban ezt a közvetett, értelmezésből kizáró joghatást igen nehéz megfigyelni, ugyanis a bírói határozat a figyelmen kívül hagyott, értelmezési támpontként nem használt (kizárt) belső jogszabályról egyszerűen nem szól. Csak a kizáró, és értelmezési támpontként alkalmazott nemzetközi jogi norma jelenik meg határozatban. Így az értelmezési normakonfliktus rejtve marad.

6.5.4. A meg nem erősített nemzetközi szerződés kivételes, „gyenge” közvetett hatálya

A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény (beiktatva: 1987. évi 12. tvr.) 18. cikke tartalmazza azt a rendelkezést, hogy az állam tartózkodni köteles azoktól a cselekményektől, amelyek a nemzetközi szerződés tárgyát és célját megghiúsítaná, miután legalább aláírta azt, de az nem lépett még hatályba az állam tekintetében. Az „állam” a bíróságokat is jelentheti, és a nemzetközi szerződés célját és tárgyát fenyegető magatartás, pedig bírói megítélés alá is eshet egy konkrét ügyben. Bár a bécsi egyezmény 18. cikkének kétségtelenül lehet valamilyen elvi joghatása a bírászkodásra, azonban joggyakorlat híján e joghatás mibenlétére és részleteire csak találgatásokba lehetne bocsátkozni.

7. Összefoglalás

Az értekezés céljaként azt jelöltem meg, hogy a nemzetközi jognak a magyar belső jogban való érvényesülésére vonatkozó fogalmi kereteket elemezzem, azt javítsam, ezáltal kifejezettebbé és gazdagabbá tegyem, valamint zártabb rendszerben ábrázoljam a kérdéskör belső logikai összefüggéseit. A következőket végeztem el.

(1) Az Alaptörvény nemzetközi jogi klauzulájának elemzésével egymásra vonatkoztattam a releváns alkotmányi és nemzetközi jogi fogalmakat. Különös nehézségeket tartogatott a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályai” alkotmányi fogalom megfeleltetése a nemzetközi jogi normatípusoknak. Erre vonatkozóan négy értelmezési alternatívát adtam, és feltártam, hogy az Alkotmánybíróság melyiket követi.

(2) Behatároltam azon állami szervek és állami aktusok körét, melyekre nézve a nemzetközi jog és a magyar belső jog összhangját előíró alkotmányi norma kötelezettséget keletkeztethet. A behatárolás azon a feltevésen nyugszik, hogy az alkotmányi szabályozás biztosítani kívánt valamilyen alkotmányossági ellenőrző és egyben az alkotmányellenesség kiküszöbölését szolgáló mechanizmust azok vonatkozásában, akikre alkotmányi kötelezettséget ró a nemzetközi jogi klauzula e része.

(3) Beható vizsgálatnak vetettem alá a kihirdetés fogalmát [Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés]. Megállapítottam, hogy a kihirdetés fogalom alkalmazása a nemzetközi szerződésekkel összefüggésben többértelmű, fogalmilag pontatlan és ellentmondásos. Rámutattam, hogy a joggyakorlatban mindez milyen fogalmi zavarokat okoz. Arra jutottam, hogy a nemzetközi szerződések transzformációjával kapcsolatban a kihirdetés fogalmát mellőzni kellene. A „beiktatás” terminus alkalmas lenne egy elkülöníthető és elkülönítendő jogalkotói (transzformációs) aktus önálló jelölésére.

(4) A hagyományos fogalmak közül az elsőbbség és a jogforrási hierarchia fogalmi elemzése nélkülözhetetlen volt a továbblépéshez.

a) Mivel az elsőbbség normakapcsolatot feltételez, így a normakapcsolatok három általános formáját azonosítani kellett. A magyar jogrendszerben négy átfogó normacsoport jelenik meg, melyek alkotmányi helyzete különbözik. A normakapcsolatok általános formáit e négy normacsoportra vonatkoztatva, néhány egyéb szemponttal kiegészítve, a magyar jogrendszerben a normakapcsolatok egy *háromrétegű kettős rombuszmodell* képét mutatják.

b) Az elsőbbség mögött a normakapcsolatok egy formája, a normakonfliktus áll, melynek két formája van: a *logikai (absztrakt)* vagy *kontextuális (eseti)* konfliktus. A normakonfliktus néhány jellemzőjének feltárása után az elsőbbségnek három formáját azonosítottam: (i) érvénytelenítő elsőbbség; (ii) alkalmazási elsőbbség; (iii) értelmezési elsőbbség.

Bizonyítottam, hogy a nemzetközi jogban az elsőbbségre vonatkozó utalások csak közvetettek, esetlegesek és korlátozottak; a nemzetközi jog elsőbbségének kérdése nagyobb gondot okoz a belső jogban (alkotmányjog). A vonatkozó alkotmánybírósági határozatok értelmezése után, összefoglaltam a nemzetközi jog magyar belső jogban elfoglalt helyére vonatkozó alapvető alkotmánybírósági megállapításokat, és feltártam a problematikus kérdéseket.

c) A jogforrási hierarchia fogalma alapvetően feltételezett normakonfliktuson és az érvénytelenítő elsőbbségen alapszik. Amellett érveltem, hogy *a nemzetközi joggal összefüggésben* a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyről (jogforrási rang) beszélni semmitmondó, sőt megtévesztő lehet, és e fogalmaknak nem lehet szerepük annak leírásában, hogy a nemzetközi jog miképpen érvényesül a magyar jogban.

(5) A nemzetközi jogi kötelezettségeknek a magyar jogalkotásban három joghatását különböztettem meg és elemeztem: (i) a beiktatási (kihirdetési) kötelezettség; (ii) jogalkotási eszközökkel történő végrehajtási kötelezettség; (iii) a nemzetközi joggal összhangban történő jogalkotás. E joghatások részben alkotmányi, részben alkotmányalatti jogszabályoknál fogva állnak be.

(6) A Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogi normák alkotmánybíráskodásban kifejtett joghatásainak elemzéséhez hét szempontot azonosítottam, mely distinkciók kombinációja mentén e joghatások feltérképezhetők.

a) Kiindulásképpen a nemzetközi jog lehetséges funkcióinak szemszögéből közelítettem meg a nemzetközi jog használatát az alkotmánybíráskodásban, kombinálva a lehetséges szerepeket, a nemzetközi jogi normák típusait és az egyes alkotmánybírósági eljárásokat. A nemzetközi jogot két aktív szerepében, alkotmányos mérceként és értelmezési támpontként vizsgáltam. Szükséges volt az alkotmányellenesség elemzése is, mely egy jellegzetes normakapcsolaton, a normakonfliktuson alapszik. Az alkotmányellenességnek három formáját különítettem el: az elsőfokú, a másodfokú és a harmadfokú alkotmányellenességet.

b) Részletesen indokoltam, hogy miért nem lehetséges a nemzetközi jog joghatásainak rendszeres, rendszerszerű áttekintése egyes alkotmánybírósági eljárásokban. Ez azonban nem volt akadálya annak, hogy a nemzetközi jogi normák lehetséges joghatásainak fő

típusait különválasszam, és rámutassak azokra a szabályozási területekre, ahol a dualista rendszer rosszul működik (pl. az uniós alapító szerződések kezelése).

A magyar joggyakorlatban zavarokat okoz a nemzetközi jogszabály (nemzetközi szerződés) és a kihirdetéséről szóló jogszabály kapcsolata és joghatásaik viszonya. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából, egyes határozatok elemzése nyomán legalább három megközelítést szűrtem ki: (i) klasszikus dualista álláspont; (ii) kvázi-monista álláspont; (iii) dualista/monista vegyes álláspont. Rámutattam, hogy a nemzetközi szerződés és a beiktató jogszabály keveredése miképpen akadályozza a tisztánlátást a joghatások helyes értékelésében.

c) Néhány alkotmánybírósági eljárásnál felmértem azokat a nehézségeket, melyeket a joghatások azonosítása okoz (nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata, előzetes normakontroll, egyedi normakontroll bírói kezdeményezésre).

(7) A bírói jogalkalmazásnál a joghatások felmérése eltérő szempontrendszeren alapul, tekintettel az alkotmánybíráskodástól eltérő jellemzőkre. A kiindulópontot három alapvető megkülönböztetés képezte.

a) Különösen fontos, az a megkülönböztetés, hogy egy jogi norma a *tényállás* irányába vagy *más jogi norma* irányába fejt ki joghatást. Ez az alapja a közvetlen és közvetett joghatás megkülönböztetésének.

A *közvetlen joghatás* vagy az adott ügyben felmerülő igény alátámasztásául szolgál, valamilyen jogot (illetve kötelezettséget) keletkeztet (*igényalapító joghatás*), vagy valamilyen más közvetlen joghatású normát kizár az ügy megítéléséből, és maga lép a helyébe megalapozva valamilyen másik igényt (*helyettesítő-kizáró joghatás*). A *közvetett joghatás* lehet *értelmező joghatás*, amennyiben egy jogi norma egy másik jogi norma tartalmának megállapításához járul hozzá anélkül, hogy közvetlenül a tényállás alapján jogokat lehetne rá alapítani, vagy lehet olyan kizáró joghatás, mely a másik jogi normát kizár az alkalmazásból, de nem lép annak helyébe, (*egyszerű-kizáró joghatás*).

Tekintettel arra, hogy egy jogi norma a közvetlen vagy közvetett joghatásokat kifejezheti *önállóan* vagy a három *normakapcsolat* valamelyikében, így a bírói jogalkalmazásban egy nemzetközi jogi normának elvileg tízféle, alapvető joghatása lehet.

b) Az elvi kiindulópontot szembesíteni kellett egy gyakran használt fogalommal: egy norma *self-executing* jellegével, vagy közvetlen alkalmazhatóságával. Kimutattam azokat a fogalmi zavarokat, melyeket e kifejezés okoz, és arra jutottam, hogy a közvetlen alkalmazhatóság fogalmát mellőzni kell a nemzetközi jog jellemzése során. Egy norma jellemzője a (jelző nélküli) alkalmazhatóság, nem pedig a zavarokat okozó közvetlen vagy közvetett alkalmazhatóság. Viszont az alkalmazhatóság fogalmának tisztább használata

érdekében tenni kell egy alapvető megkülönböztetést abból a szempontból, hogy egy norma alkalmazhatóságára tett állítás milyen összefüggésekben érvényes. Így az alkalmazhatóság következő típusait különböztettem meg: (i) *formai absztrakt alkalmazhatóság* (a norma formai jellegzetességein múlik); (ii) *tartalmi absztrakt alkalmazhatóság* (a norma tartalmi jellegzetességein múlik); (iii) *konkrét alkalmazhatóság* (a norma alkalmazhatóságát egy ügyre vagy az ügyek egy körére vonatkoztatjuk).

c) A nemzetközi jogi normák (elsősorban nemzetközi szerződések) alkalmazhatóságának kérdésénél amellet érveltem, hogy a nemzetközi szerződések kihirdetésről szóló jogszabályoknál fennáll *az általános alkalmazhatóság vétele*, ami azt jelenti, hogy a bíróságok nem tagadhatnak meg minden joghatást *in abstracto* az ilyen normáktól (fennáll a formai és tartalmi absztrakt alkalmazhatóság). Ez az állítás azt jelenti, hogy az azonosított tízféle joghatás egyikének kifejtésére általában képes lehet egy ilyen norma.

d) Az alkalmazhatóság még csak azt jelenti, hogy valamilyen joghatása van a normának. A következő kérdés az, hogy milyen joghatásai lehetnek a bírói jogalkalmazásban. Elsőként felmértem azt, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert normáinak, a be nem iktatott nemzetközi szerződéseknek, és a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályoknak milyen *közvetlen joghatásai* lehetnek. Öt esetkört szűrtem ki, amikor a bírói gyakorlat a nemzetközi szerződéses normáknak közvetlen joghatást tulajdonít. A *közvetett joghatásoknál* négy esetet vizsgáltam: (i) a nemzetközi jogi normák értelmező joghatását; (ii) közvetett, egyszerű-kizáró joghatását; (iii) közvetett, más normát az értelmezésből kizáró joghatását (értelmezési elsőbbség esetében); (iv) valamint a meg nem erősített nemzetközi jogi szerződések kivételes, „gyenge” közvetett hatályát.

(8) Nem állítom, hogy a fenti fogalomrendszer alapján mindig pontos elhatárolásokat lehet tenni gyakorlati problémák felmerülésekor. Ez nem automatizmusként működik, mellyel ránézésre osztályozni lehetne a gyakorlat sokszínű eseteit. Egy ilyen fogalomrendszer inkább egy eszközrendszer, mely orientálja az elemzést, kimunkált megközelítési módszereket közvetítve számára. Egy gyakorlati problémánál nem feltétlenül a megoldást nyújtja, hanem a megoldáshoz vezető elemzések irányait alapozhatja meg.

(1) függelék: rövidítések jegyzéke

A következő rövidítéseket használtam:

AB	Alkotmánybíróság (hivatkozásokban)
ABH	„Az Alkotmánybíróság Határozatai” c. éves alkotmánybírósági döntvénytár (hivatkozásokban)
ABK	„Az Alkotmánybíróság Határozatai” c. alkotmánybírósági közlöny (hivatkozásokban)
Abtv.	az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
Abtv. (1989)	az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény
Be.	a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény
BT (ENSZ)	Biztonsági Tanács
Btk. (1978)	a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény
CEMT-egyezmény	Az Európai Közlekedési Miniszterek Konferenciája (1953) által elfogadott, többször módosított és kiegészített megállapodás
EBHT	Európai Bírósági Határozatok Tára (Európai Unió)
ECtHR	Emberi Jogok Európai Bírósága (hivatkozásokban)
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EJEE	Egyezmény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről (Róma, 1950) (Emberi Jogok Európai Egyezménye)
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
EU	Európai Unió
EUMSz	Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (1957/2007)
I.C.J. Reports	International Court of Justice Reports (hivatkozásokban); a Nemzetközi Bíróság Döntvénytára
ICTY	a volt Jugoszlávia területén elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények megbüntetésére létrehozott Nemzetközi Törvényszék
Jat.	a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
Jat. (1987)	a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény
Nsztv.	a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény
Nszetvr.	a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1982. évi 27. törvényerejű rendelet

para.; paras.	nemzetközi bírósági ítéletek indokolásának pontja, pontjai
PCIJ	Állandó Nemzetközi Bíróság (hivatkozásokban)
Pp.	a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
Statútum	a Nemzetközi Bíróság Alapszabályai (módosított 1956. évi I. törvény)

(2) függelék:

hivatkozott alkotmánybírósági, bírósági határozatok jegyzéke

A Nemzetközi Bíróság határozatai

- o *The Corfu Channel Case*, Preliminary Objection, I.C.J. Reports 1948, 15.
- o *The Corfu Channel Case* (United Kingdom v. Albania), Merits, I.C.J. Reports 1949, 4.
- o *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949, 174.
- o *Asylum* (Colombia v. Peru), Merits, I.C.J. Reports 1950, 266.
- o *Reservations to the Convention on Genocide*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951, 15.
- o *Fisheries Case* (United Kingdom v. Norway), I.C.J. Reports 1951, 116.
- o *Case concerning rights of nationals of the United States of America in Morocco*, Judgment, I.C.J. Reports 1952, 176.
- o *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1954, 47.
- o *Case concerning the Application of the Convention of 1902 governing the Guardianship of Infants* (Netherlands v. Sweden), Judgment, I.C.J. Reports 1958, 55.
- o *Case concerning the Temple of Preah Vihear* (Cambodia v. Thailand), Merits, I.C.J. Reports 1962, 6.
- o *South West Africa* (Ethiopia v. South Africa), Merits – Second Phase, I.C.J. Reports 1966, 6.
- o *North Sea Continental Shelf* (Németország v. Dánia és Hollandia), Merits, I.C.J. Reports 1969, 3.
- o *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, Judgment, I.C.J. Reports 1970, 3.
- o *Nuclear Tests* (Australia v. France) Judgment, I.C.J. Reports 1974, 253.
- o *Western Sahara*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975, 12.
- o *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), Merits, I.C.J. Reports 1986, 14.
- o *Frontier Dispute* (Burkina Faso v. Mali), Merits, I.C.J. Reports 1986, 554.
- o *Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1988, 12.
- o *Land, Island and Maritime Frontier Dispute* (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening), Application to Intervene, I.C.J. Reports 1990, 92.
- o *East Timor* (Portugal v. Australia), Judgment, I.C.J. Reports 1995, 90.
- o *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, 66.
- o *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, 226.
- o *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1996, 595.

- o *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia) I.C.J. Reports 1997, 7.
- o *Armed Activities on the Territory of the Congo* (New Application, 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2006, 6.
- o *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge* (Malaysia/Singapore), Judgment, I.C.J. Reports 2008, 12.
- o *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Croatia v. Serbia), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2008, 412.
- o *Jurisdictional Immunities of the State* (Germany v. Italy; Greece intervening) Judgment, I.C.J. Reports 2012, 99.
- o *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite* (Belgium v. Senegal), Judgment, I.C.J. Reports 2012, 422.
- o *Territorial and Maritime Dispute* (Nicaragua v. Colombia), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 2012, 624.

Az Állandó Nemzetközi Bíróság határozatai

- o *Case of the S.S. „Wimbledon”*, Judgment of 17 August 1923, PCIJ (1923), Series A. No. 1.
- o *The Mavrommatis Palestine Concessions*, Jurisdiction, PCIJ (1924) Series A. No. 2.
- o *Exchange of Greek and Turkish Populations*, Advisory Opinion, PCIJ (1925) Series B. No. 10.
- o *Polish Postal Service in Danzig*, Advisory Opinion, PCIJ (1925) Series B. No. 11.
- o *Interpretation of Article 3, Paragraph 2, of the Treaty of Lausanne*, Advisory Opinion, PCIJ (1925) Series B. No. 12.
- o *Case concerning certain German interests in Polish Upper Silesia*, Merits, PCIJ (1926) Series A. No. 7.
- o *The Case of S.S. Lotus* (France/Turkey), Judgment, PCIJ (1927), Series A. No. 10.
- o *Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools)*, Judgment, PCIJ (1928), Series A. No. 15.
- o *Jurisdiction of the Courts of Danzig*, Advisory Opinion, PCIJ (1928) Series B. 15.
- o *Interpretation of the Greco-Turkish Agreement of 1 December 1926 (Final Protocol, Article IV)*, Advisory Opinion, PCIJ (1928) Series B., No. 16.
- o *Case concerning The Factory at Chorzow*, Merits, PCIJ (1928) Series A. No. 17.
- o *The Greco-Bulgarian „Communities”*, Advisory Opinion, PCIJ (1930) Series B. No. 17.
- o *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory*, Advisory Opinion, PCIJ (1932), Series A/B. No. 44.
- o *Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex*, Judgment, PCIJ (1932) Series A/B. No. 46.
- o *The Oscar Chinn Case*, Merits, PCIJ (1934) Series A/B. No. 63.
- o *Electricity Company of Sofia and Bulgaria*, Order (1939), PCIJ Series A/B. No. 79.

Más nemzetközi bíróságok határozatai

- o *Affaire Chevreau* (France c. Royaume-Uni) (1931) UNRIAA Vol II, 1124.
 - o *Affaire de l'indemnité russe* (Russie c. Turquie) (1912) UNRIAA Vol XI. 442.
 - o *Affaire des biens britanniques au Maroc espagnol* (Espagne c. Royaume-Uni) (1925) UNRIAA Vol. II. Réclamation No. 16/5., 682.
 - o *Affaire Georges Pinson* (1928) UNRIAA Vol V, 348.
 - o *Island of Palmas case* (Netherlands c. U.S.A.) (1928) UNRIAA Vol. II. 842.
 - o *Affaire Yuille, Shortridge et Cie* (Grande-Bretagne c. Portugal) (1861) UNRIAA Vol XXIX. 57.
-
- o *Prosecutor v Furundzija*, ICTY Trial Chamber (1998) Case No.: IT-95-17/1-T; forrás: <http://www.icty.org/>.

- o *Prosecutor v. Delalic and others*, ICTY, Case No. IT-96-21-A, Judgement (Appeals Chamber) of 20 February 2001; forrás: <http://www.icty.org/>;
-
- o *Al-Adsani v. the United Kingdom*, (Application no. 35763/97), ECtHR, Judgment of 21 November 2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-XI.
 - o *De Wilde, Ooms and Versyp (Vagrancy Cases)* (Appl. no. 2832/66; 2835/66; 2899/66) Judgment (Merits) of 18 June 1971; ECtHR Ser. A. No. 12.
 - o *Engel and others v. the Netherlands* (Appl. no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72) Judgment of 8 June 1976, ECtHR Ser. A., No. 22.
 - o *Broniowski v. Poland* (Application no. 31443/96), ECtHR, Judgment of 22 June 2004, Reports of Judgments and Decisions 2004-V.
 - o *Golder v. the United Kingdom* (Appl. no. 4451/70) Judgment of 21 February 1975, ECtHR Ser. A. No. 18.
 - o *Handyside v. the United Kingdom* (Appl. no. 5493/72.) Judgment of 7 December 1976, ECtHR Ser. A. No. 24.
 - o *Hutten-Czapska v. Poland* (Application No. 35014/97), ECtHR, Judgment, Reports of Judgments and Decisions 2006-VIII.
 - o *Ireland v. the United Kingdom* (Application no. 5310/71) Judgment of 18 January 1978, ECtHR Ser. A. No. 25.,
 - o *Loizidou v. Turkey* (Application no. 15318/89) (Preliminary Objections) Judgment of 23 March 1995, ECtHR Ser. A. No. 310.
 - o *Mamatkulov and Askarov v. Turkey* [GC] (Appl. no. 46827/99 and 46951/99), ECtHR, Judgment of 4 February 2005, Reports of Judgments and Decisions 2005-I.
 - o *McElhinney v. Ireland* (no. 31253/96) ECtHR Judgment of 21/11/2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-XI.
 - o *Olaru and others v. Moldova* (Application No(s). 476/07 22539/05 17911/08 13136/07), ECtHR, Judgment of 28 July 2009.
 - o *Sunday Times v. the United Kingdom* (Appl. no. 6538/74) Judgment of 26 April 1979, ECtHR Ser. A. No. 30.
-
- o *Caso Barrios Altos vs. Perú*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 14 de marzo de 2001, (Fondo), Serie C. No. 75; forrás: <http://www.corteidh.or.cr/>.
 - o *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros v. Chile)*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 5 de febrero de 2001, (Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C. No. 75; forrás: <http://www.corteidh.or.cr/>.

Az Európai Unió Bíróságának határozatai

- | | |
|---|---|
| 26-62 van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration [1963] EBHT 0003 | T-115/94 Opel Austria GmbH v Tanács [1997] EBHT II-0039 |
| 6-64 Flaminio Costa v E.N.E.L. [1964] EBHT 1141 | C-72/95 Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. v Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland [1996] EBHT I-5403 |
| 33-64 Betriebskrankenkasse der Hesper Torfwerk GmbH v Egbertina van Dijk [1965] EBHT 0131 | C-162/96 A. Racke GmbH & Co. v Hauptzollamt Mainz [1998] EBHT I-3655 |
| 9-70 Grad v Finanzamt Traunstein [1970] EBHT 0825 | C-240-244/98 Océano Grupo v Quintero and Salvat Editores v Prades, Badillo, Berroane and Feliú [2000] EBHT I-4941 |
| 11-70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v | |

- Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] EBHT 1125
- 96-71 R. & V. Haegeman v Bizottság [1972] EBHT 1005
- 39-72 Bizottság v Olaszország (Támogatás levágott tehenekért) [1973] EBHT 0101
- 9-73 Carl Schlüter v Hauptzollamt Lörrach [1973] EBHT 1135
- 34-73 F. Lli Variola Spa v Amministrazione Italiana delle Finanze [1973] EBHT 0981
- 41-74 Yvonne van Duyn v Home Office [1974] EBHT 1337
- 94/77 Fratelli Zerbone Snc v Amministrazione delle finanze dello Stato, [1978] EBHT 0099
- 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA [1978] EBHT 0629
- 70/87 Fediol v Bizottság [1989] EBHT 1781
- 230/78 SpA Eridania-Zuccherifici nazionali és SpA Società Italiana per l'Industria degli Zuccheri v Minister of Agriculture and Forestry és mások [1978] EBHT I-02749
- C-405/92 Mondiet [1993] EBHT I-6133
- C-431/92 Bizottság v Németország (Grosskrotzenburg) [1996] EBHT I-2189.
- C-441/93 Panagis Pafitis és mások v Trapeza Kentrikis Ellados A.E. és mások [1996] EBHT I-1347.
- C-61/94 Bizottság v Németország (Nemzetközi Tejtermék Megállapodás) [1996] EBHT I-0398
- C-118/94 Associazione Italiana per il World Wildlife Fund és mások v Regione Veneto [1996] EBHT I-1223
- C-129/94 Rafael Ruiz Bernáldez [1996] EBHT I-1829.
- C-194/94 CIA Security International SA v Signalson SA és Securitel SPRL [1996] EBHT I-2201
- C-84/98 Bizottság v Portugália (Tengeri szállítások) [2000] EBHT I-5215
- C-287/98 Luxemburg v Berthe Linster and others [2000] EBHT I-06917
- C-377/98 Hollandia v Parlament és Tanács (Biotechnológiai találmányok) [2001] EBHT I-7079
- C-403/98 Azienda Agricola Monte Arcosu Srl v Regione Autonoma della Sardegna és mások [2001] EBHT I-0103
- C-397-403/01 Bernhard Pfeiffer és mások v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV [2004] EBHT I-8835
- C-311/04 Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht [2006] EBHT I-0609
- C-369/04 Hutchison 3G UK Ltd és társai v Commissioners of Customs & Excise [2007] EBHT I-5247
- C-335/05 Řízení Letového Provozu ČR, s.p. v Bundesamt für Finanzen [2007] EBHT I-4307
- C-402/05 P. és C-415/05 P. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation v Tanács [2008] EBHT I-6351
- C-411/05 Félix Palacios de la Villa v Cortefiel Servicios SA [2007] EBHT I-8531
- C-120/06 P. és C-121/06 P. FIAMM, FIAMM Technologies és mások v Tanács és Bizottság [2008] EBHT I-6513
- C-399/06 P. és C-403/06 P. Faraj Hassan és Chafiq Ayadi v Tanács és Bizottság [2009] EBHT I-11393
- C-366/10 Air Transport Association of America (ATAA) és társai v Secretary of State for Energy and Climate Change [2011] EBHT I-13755

Az Alkotmánybíróság határozatai

- 30/1990. (XII. 15.) AB határozat (szovjet csapatok helyzete), ABH 1990, 128.
- 16/1991. (IV. 20.) AB határozat (részleges kárpótlás) ABH 1991, 58.
- 32/1991.(VI.6.) AB határozat (lakáscélú kölcsönök
- 18/2004. (V. 25.) AB határozat (közösség elleni izgatás) ABH 2004, 303.
- 40/2004. (X. 27.) AB határozat (népszavazás – kedvezményes honosítás), ABH 2004, 512.
- 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerrel

- kamata) ABH 1991, 146
- 26/1992. (IV. 30.) AB határozat (szakszervezeti vagyon) ABH 1992, 135.
- 61/B/1992. AB végzés, ABH 1993, 831.
- 64/1992. (XII. 11.) AB határozat (közmédia költségvetési előirányzata) ABH 1992, 317.
- 810/B/1992. AB határozat (egyesülési jog - fegyverszüneti egyezmény) ABH 1993, 601,
- 1459/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 569.
- 6/1993. (II. 15.) AB határozat (könyvvitel rendje) ABH 1993, 415.
- 16/1993. (III. 12.) AB határozat (párizsi békeszerződés 1.) ABH 1993, 143.
- 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323.
- 1097/B/1993. AB határozat ABH 1996, 456.
- 2/1994. (I.14.) AB határozat (népbíráskodás) ABH 1994, 41.
- 36/1994. (VI. 24.) AB határozat (hatóság megsértése) ABH 1994, 219.
- 22/1995. (III. 31.) AB határozat (bírság polgári eljárásban) ABH 1995, 108.
- 58/1995. (IX.15.) AB határozat (tárgyalás nyilvánossága) ABH 1995, 289.
- 1154/B/1995. AB határozat, ABH 2001, 824.
- 21/1996. (V.17.) AB határozat (gyermek egyesülési joga) ABH 1996, 74.
- 36/1996 (IX. 4.) AB határozat (1993. évi XC. törvény), ABH 1996, 117.
- 37/1996. (IX. 4.) AB határozat (párizsi békeszerződés 2.), ABH 1996, 122.
- 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41.
- 20/1997. (III.19.) AB határozat (sajtótermék nyilvános közlésének korlátozása), ABH 1997, 85.
- 763/B/1997. AB határozat (alapszerződések szomszédos államokkal) ABH 2004, 1151.
- 1270/B/1997. AB határozat (gazdasági reklámtevékenység) ABH 2000, 713.
- 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220.
- 32/1998. (VI. 25.) AB határozat (szociális segély feltételei) ABH 1998, 251.
- 26/1999. (IX.8.) AB határozat (előzetes letartóztatás egyes feltételei) ABH 1999, 265.
- 35/1999 (XI. 26.) AB határozat (büntetőeljárás felfüggesztése) ABH 1999, 310.
- 33/E/2000. AB határozat (párizsi békeszerződés visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690.
- 380/B/2004. AB határozat (magyar-szovjet szociális együttműködés), ABH 2007, 2438.
- 7/2005. (III. 31.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005, 83.
- 8/2005. (III. 31.) AB határozat (visszaható hatályú kihirdetés) ABH 2005, 102.
- 30/2005. (VII. 14.) AB határozat (polgári repülés - repülési idő) ABH 2005, 325.
- 41/2005. (X.27.) AB határozat (felsőoktatási intézmények autonómiája) ABH 2005, 459.
- 42/2005. (XI. 14.) AB határozat (sértett fogalma) ABH 2005, 504.
- 45/2005. (XII. 14.) AB határozat (nemzeti és etnikai kisebbségek egyes jogai) ABH 2005, 569.
- 1053/E/2005. AB határozat (szerencsejáték szervezése), ABH 2006, 1824.
- 7/2006. (II. 22.) AB határozat (termőföld megszerzése), ABH 2006 181.
- 72/2006. (XII. 15.) AB határozat (egészségügyi közalkalmazottak jogállása) ABH 2006, 819,
- 579/B/2006. AB végzés, ABH 2008, 3767.
- 2/2007 (I.24.) AB határozat (titkos információ- és adatgyűjtés) ABH 2007, 65.
- 10/2007. (III.17.) AB határozat (előzetes letartóztatás feltételei) ABH 2007, 211.
- 32/2008. (III. 12.) AB határozat (EUN-megállapodás) ABH 2008, 334.
- 33/2008. (III. 20.) AB határozat (közvetétel helyesbítés) ABH 2008, 361.
- 422/B/2008. AB végzés, ABH 2008, 3806.
- 121/2009. (XII. 17.) AB határozat [Jat. (1987)] ABH 2009, 1013.
- 143/2010. (VII.14.) AB határozat (Lisszaboni Szerződés) ABH, 2010, 698.
- 61/2011. (VII. 13.) AB határozat (alkotmányi normák felülvizsgálata) ABH 2011, 290.
- 166/2011. (XII. 20.) AB határozat [Be. módosítócsomag (2011)] ABH 2011. 545.
- 22/2012. (V. 11.) AB határozat (az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésének értelmezéséről), ABH 2012, 10.
- 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012 347,
- 1/2013. AB határozat (választási eljárás) ABH 2013, 3.
- 4/2013. (II. 21.) AB határozat (önkényuralmi jelképek) ABH 2013, 128.
- 6/2013. (III. 1.) AB határozat (lelkiismereti és vallásszabadság) ABH 2013, 194.

- 3.) ABH 2001, 1103.
 47/2000. (XII. 14.) AB határozat (dopping) ABH 2000, 377.
 988/E/2000. AB határozat (szigetközi vízpótlás) ABH 2003, 1281.
 5/2001. (II.28.) AB határozat (NATO Szerződés), ABH 2001, 86.
 13/2001. (V.14.) AB határozat (fogvatartottak nyilatkozattételének korlátozhatósága) ABH 2001, 177.
 498/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1392.
 675/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1320.
 72/2002. (XII. 19.) AB határozat (termőföld - népszavazás) ABH 2002 433.
 97/B/2002. AB végzés (Bős-Nagymaros-ítélet végrehajtása) ABH 2003, 1883.
 8/2003. (III. 14.) AB határozat (közigazgatási perek) ABH 2003, 74.
 11/2003. (IV. 9.) AB határozat (kárpótlás szabadságelvonás miatt) ABH 2003, 153.
 823/B/2003. AB határozat (Alkotmánybíróságról szóló törvény) ABH 2006, 1540.
 15/2004. (V.14.) AB határozat, (egyház közszolgáltatási tevékenységének állami támogatása) ABH 2004, 269.
 17/2004. (V. 25.) AB határozat (többletkésztezés), ABH 2004, 291.
 12/2013. (V. 24.) AB határozat (negyedik Alaptörvény-módosítás) ABH 2013, 542.
 34/2013. (XI. 22.) AB határozat (törvényszéki egyesbíró, mint nyomozási bíró) ABH 2013. 999.
 3114/2013. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2013. 1798.
 3140/2013. (VII. 2.) AB végzés, ABH 2013. 1950.
 3174/2013. (IX. 17.) AB végzés ABH 2013. 2208.
 3187/2013. (X. 9.) AB végzés ABH 2013. 2281.
 3273/2014. (XI. 4.) AB végzés, ABH 2014. 2734.
 6/2014. (II. 26.) AB határozat (98%-os különadó) ABH 2014. 124.
 16/2014. (V. 26.) AB határozat (büntetés végrehajthatóságának elévülése) ABH 2014 360.
 32/2014. (XI. 3.) AB határozat (zárkaméret) ABH 2014. 916.
 3041/2014. (III. 13.) AB végzés, ABH 2014. 1421.
 6/2015. (II. 25.) AB határozat (hontalanság) ABK 2015/5. 313.

Magyar bíróságok határozatai

- BH 1979. 61.
 BH 1979. 401.
 BH 1992. 631.
 BH 1995. 61.
 BH 1997. 137.
 BH 1998. 132.
 BH 1998. 140.
 BH 2000. 160.
 BH 2004. 239.
 EBH 1999. 83.
 EBH 2001. 418.
 EBH 2002. 634.
 EBH 2006. 1442.
 EBH 2006. 1567.
 EBH 2006. 1573.
 EBH 2007. 1610.
 Kúria Bfv.III.1.480/2011/6.
 Kúria Kfv.37.298/2012/6.
 Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.256/2008/14.
 Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.582/2009/4.
 Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.35.116/2009/14.
 Legfelsőbb Bíróság Mfv.I.10.230/2009/3.
 Legfelsőbb Bíróság Pfv.II.21.550/2010/3.
 Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.347/2007/7.
 Legfelsőbb Bíróság Pfv.V.20.485/2008/4.
 Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.21.101/2012/6.
 Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.20.961/2007/6.
 Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.21.599/2013/6.
 Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.21.122/2013/10.
 Baranya Megyei Bíróság 7.K.20.590/2006/10., 2-H-KJ-2006-5.
 Békés Megyei Bíróság 6.K.23.137/2007/2.
 Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 14.20.933/2006/6.
 Fővárosi Bíróság 28. K. 32.476/2009/14.
 Fővárosi Bíróság 3.K.30698/2006/33.

Kúria Kfv.I.35.621/2011/14.	Fővárosi Bíróság 22.G.41.222/2007/6.
Kúria Kfv.VI.39.100/2011/8.	Fővárosi Bíróság 24.K.30647/2006/20.
Kúria Kfv.I.35.387/2014/9.	Fővárosi Munkaügyi Bíróság 04/61/2/2006.
Kúria Kfv.VI.35.008/2013/5.	Fővárosi Törvényszék 3.K.35.135/2010/12.
Kúria Mfv.II.10.681/2013/5.	Fővárosi Törvényszék 4.G.44559/2014/4.
Legfelsőbb Bíróság Kfv. I. 35.525/2006. (EBH 2007. 1732.)	Fővárosi Törvényszék 19.G. 43.519/2014/6.
Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 37.043/2007/4. LB-H-KJ-2007-239.	Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság K.27.066/2006/4.
Legfelsőbb Bíróság Bfv.I.990/2007/11.	Bács-Kiskun Megyei Bíróság 4.K.21.090/2010/11.
Legfelsőbb Bíróság Bfv.X.1.055/2008/5.	Somogy Megyei Bíróság 5.P.21.333/2005/22.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.087/2008/4.	Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 2.K.21.634/2008/3.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.124/2005/5.	Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 9.K.21.624/2007/6.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.35.411/2006/5.	Székesfehérvári Törvényszék 25.P. 21.867/2011/15.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.38.074/2010/4.	Tolna Megyei Bíróság 9.K.20.311/2008/3.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.202/2011/6.	Veszprém Megyei Bíróság, 3.Mf.20.960/2008/5.
Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.240/2007/11.	

Más bíróságok határozatai

Foster and Elam v Neilson 27 U.S. 253 (1829)
United States v. Percheman 32 U.S. (7 Pet.) 51, 88-89, (1833)
People of Saipan v. U.S. Dept. of Interior (II) 502 F.2d 90, at 97 (9th Cir. 1974), *cert. denied* 420 U.S. 1003 (1975)
Frolova v. Union of Soviet Socialist Republics, 761 F.2d 370, at 373 (7th Cir. 1985)
Wünsche Handelsgesellschaft („Solange II”) 2 BvR 197/83, (22.10.1986), BverfGE 73, 339.

Irodalomjegyzék

- Alexy (2010)
Alexy, Robert: A Theory of Constitutional Rights. Oxford University Press, Oxford 2010.
- Aust (2004)
Aust, Anthony: Modern Treaty Law and Practice. Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Ádám (1994)
Ádám Antal: Az emberi jogok védelme az alkotmánybíráskodásban. Magyar Jog 1994/7.
- Arnulf (2006)
Arnulf, Anthony: The European Union and its Court of Justice. Oxford University Press, Oxford 2006.
- Balogh (2012)
Balogh Zsolt: Alkotmánybíróság. In: Bevezetés az alkotmányjogba (Szerk. Trócsányi László és Schanda Balázs) HVG-ORAC, Budapest 2012.
- Bartha (2010)
Bartha Ildikó: Az Európai Közösség és a tagállamok nemzetközi szerződéskötési hatáskörei az Európai Bíróság esetjogában. PhD-értkezés, Miskolc, 2010.
- Berke (1998)
Berke Barna: A szabadkereskedelmi egyezmények jogi kérdéseiből. Jogtudományi Közlöny 1998/3. 81.
- Besson (2010)
Besson, Samantha: The Sources Of International Law. In: The Philosophy of International Law (Eds. Besson, Samantha –Tasioulas, John) Oxford University Press, Oxford 2010.
- Beyerlin (2010)
Beyerlin, Ulrich: Different Types of Norms in International Environmental Law. In: The Oxford Handbook of International Environmental Law (Eds. Bodansky, Daniel – Brunnée, Jutta – Hey, Ellen) Oxford University Press, Oxford 2010. 425.
- Blumann - Dubouis (2007)
Blumann, Claude - Dubouis, Louis: Droit institutionnel de l'Union européenne. Litec, Paris 2007.
- Blutman - Chronowski (2007a)
Blutman László - Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I. Európai Jog 2007/2. 3.
- Blutman - Chronowski (2007b)
Blutman László - Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában II. Európai Jog 2007/4. 14.
- Blutman (2009a)
Blutman László: A nemzetközi jog használata az Alkotmány értelmezésénél. Jogtudományi Közlöny 2009/7-8.
- Blutman (2009b)
Blutman László: A nemzetközi szerződések értelmezése más nemzetközi jogi normák segítségével. In: Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára. Pécs 2009.

- Blutman (2009c)
Blutman László: A jogrendszer nemzetköziesedése – alkotmányjogi szempontból. In: A köztársasági alkotmány 20 éve. PAMA, Pécs 2009. 351.
- Blutman (2010)
Blutman László: A nemzetközi szerződések törvénybe iktatása: homokszemek a gépezetben. Közjogi Szemle 2010/1. 7-14.
- Blutman (2013a)
Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC, Budapest 2013.
- Blutman (2013b)
Blutman László: Kötelezettség nemzetközi jogi normák kihirdetésére: helyzetkép. Közjogi Szemle 2013. december, 18-27. o.
- Blutman (2014a)
Blutman László: Szövegempirizmus és analitikus jogdogmatika: jogi elemzés sub specie linguae. Pro Futuro 2014/2. 105.
- Blutman (2014b)
Blutman László: Van-e jogi tudás, avagy mit tudhatunk a jogban? Jogelméleti Szemle 2014/3. 10-51.
- Bodnár (1987)
Bodnár László: A nemzetközi szerződések és az állam. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1987.
- Bodnár (1993)
Bodnár László: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonyáról. Állam- és Jogtudomány 1993/3-4. szám
- Bodnár (1994)
Bodnár László: A nemzetközi szerződések államon belüli alkalmazásának fő kérdései. Acta Humana (1994) 15-16. szám.
- Bodnár (1996)
Bodnár László: The Relationship of International law and Domestic Law in Our Constitution – de lege ferenda. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tomus XLIX. (1996) 8.
- Bodnár (1997)
Bodnár László: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya az új alkotmányban. In: Bragyova András (szerk.): Nemzetközi jog az új alkotmányban. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1997.
- Bodnár (2010)
Bodnár László: A nemzetközi szerződések kihirdetéséről. Acta Jur. et Pol. Tomus LXXIII. Fasc. 13. Szeged 2010.
- Bokorné (1987)
Bokorné Szegő Hanna: A nemzetközi jog és az alkotmányjog közötti kapcsolat általános problematikája. MTA, Budapest 1987.
- Bokorné (2006)
Bokorné Szegő Hanna: Nemzetközi jog. Aula, Budapest 2006.
- Bradley (2013)
Bradley, Curtis: International Law in the U.S. Legal System. Oxford University Press, Oxford 2013.

- Bragyova (1993)
Bragyova András: Igazságtétel és nemzetközi jog. In: Állam- és Jogtudomány, XXXV. évf. 1993/3-4. szám
- Bragyova (1994)
Bragyova András: Az alkotmánybíráskodás elmélete. Budapest, KJK – MTA, 1994.
- Bragyova (1997)
Bragyova András: A magyar jogrendszer és a nemzetközi jog kapcsolatának alkotmányos rendezése – elméleti kérdések. In: Bragyova András (szerk.): Nemzetközi jog az új alkotmányban. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete 1997.
- Bragyova (2011)
Bragyova András: Az értelmezés hatalma. Alkotmánybírószáki Szemle 2011/1. 83.
- Brice-Delajoux - Brouant (2000)
Brice-Delajoux, Claire - Brouant, Jean-Philippe: Droit institutionnel de l'Union européenne. Hachette Supérieur, Paris, 2000.
- Brownlie (2003)
Brownlie, Ian: Principles of Public International Law. (6th edition) Oxford University Press, Oxford 2003
- Bruhács (2009)
Bruhács János: Nemzetközi jog I. Általános rész. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2009.
- Bruhács (2011)
Bruhács János: The International River Law in the Early 2000's. In: Kovács Péter (ed.) International Law – A Quiet Strength (Miscellanea in memoriam Géza Herczegh), Pázmány Press, Budapest 2011.
- Bruhács (2013)
Bruhács János: A nemzetközi jog tegnap és ma. Állam és Jogtudomány 2013/3-4. 9.
- Bustamente y Sirven (1934)
Bustamente y Sirven, Antonio Sanchez: Droit international public. Tome I. Sirey, Paris 1934.
- Buza (1967)
Buza László: A nemzetközi jog fő kérdései az új szellemű nemzetközi jogban. Akadémiai, Budapest 1967.
- Cairns (2002)
Cairns Walter: Introduction to European Union Law. Routledge-Cavendish, London, 2002.
- Cartou (1994)
Cartou Louis: L'Union européenne. Dalloz, Paris 1994.
- Cassese (2012a)
Cassese, Antonio (2012a): For an Enhanced Role of Jus Cogens. In: Realizing Utopia (ed. Antonio Cassese) Oxford University Press, Oxford 2012, 158-171.
- Cassese (2012b)
Cassese, Antonio (2012b): Towards a Moderate Monism: Could International Rules Eventually Acquire the Force to Invalidate Inconsistent national Laws? In: Realizing Utopia (ed. Antonio Cassese) Oxford University Press, Oxford 2012, 187-199.

- Chronowski - Drinóczi - Ernszt (2011)
Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Ernszt Ildikó: Hungary. In: Shelton, Dinah (ed.): International Law and Domestic Legal Systems: Incorporation, Transformation, and Persuasion. Oxford – New York, Oxford University Press, 2011.
- Chronowski - Csatlós (2013)
Chronowski, Nóra - Csatlós, Erzsébet: Judicial Dialogue or National Monologue? – The International Law and Hungarian Courts, ELTE Law Journal 2013/1. 7.
- Craig (2009)
Craig, P.: The legal effect of Directives: policy, rules and exceptions. (2009) 34 European Law Review 349.
- Csink - Fröhlich (2012)
Csink Lóránt - Fröhlich Johanna: Egy alkotmány margójára: alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről. Gondolat, Budapest 2012.
- Csuhány (2005)
Csuhány Péter: Gondolatok a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról. In: Állam- és Jogtudomány, XLVI. évf. 3-4. szám
- Dahm - Delbrück - Wolfrum (1989)
Dahm, Georg – Delbrück, Jost – Wolfrum, Rüdiger: Völkerrecht Band I/1. de Gruyter, Berlin 1989.
- De Mol (2011)
De Mol, Mirjam: The Novel Approach of the CJEU on the Horizontal Direct Effect of the EU Principle of Non-Discrimination. 18 Maastricht Journal of European and Comparative Law 2011/1-2. 109.
- De Witte (2011)
De Witte, Bruno: Direct effect, supremacy, and the nature of the legal order. In: Craig, Paul - de Búrca, Gráinne (eds.): The Evolution of EU Law. Oxford University Press, Oxford 2011. 323.
- Deutsche Rechtsprechung (1997)
Deutsche Rechtsprechung zum Völkerrecht und Europarecht (1986-1993) (Ed. Thomas Giegerich) Springer, Berlin 1997.
- Dollat (2005)
Dollat, Patrick: Droit européen et droit de l'Union européenne. Sirey, Paris 2005.
- Dougan (2007)
Dougan, Michael: When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy. 44 Common Market Law Review (2007) 931.
- Dowes - Hilson (1999)
Downes, Tony – Hilson, Chris: Making Sense of Rights: Community Rights in EC Law. 24 European Law Review (1999)
- Drinóczi - Petrétei (2004)
Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2004.
- Drinóczi (2005)
Drinóczi Tímea: A nemzetközi jog beszűrődése a magyar jogforrási rendszerbe. In: Magyar Jog, 52. évf. 10. szám.
- Dupuy (1995)
Dupuy, Pierre-Marie: Droit international public. Dalloz, Paris 1995.

- Dutheil de la Rochère (2005)
Dutheil de la Rochère, Jacqueline: Introduction au droit de l'Union européenne. Hachette, Paris 2005.
- Ellis - Tridimas (1995)
Ellis, Evelyn - Tridimas, Takis: Public Law of the European Community. Sweet and Maxwell, London 1995.
- Encyclopaedia (2000)
Encyclopaedia of Public International Law (Rudolph Bernhardt ed.) Elsevier, Amsterdam 2000.
- Figueroa Regueiro (2002)
Figueroa Regueiro, Pablo V.: Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion. Jean Monnet Working Paper 7/02. (New York 2002) forrás:
<<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020701.html>> (2009.11.09.)
- Flachbart (1954)
Flachbart Ernő: A nemzetközi jog és a belső állami jog viszonyának kérdéséhez. A Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Karának Évkönyve. Tankönyvkiadó, Budapest 1954.
- Fleck (2009)
The Handbook of International Humanitarian Law. Second Edition. (ed. Dieter Fleck) Oxford, Oxford University Press 2009.
- Frech (1996)
Frech Ágnes: A bírák szerepe a nemzetközi emberi jogi egyezmények hazai eljárásban történő alkalmazásáról. Bírák Lapja 1996/1-2. 89.
- Ganshof van der Meersch (1980)
Ganshof van der Meersch, Walter Jean: La règle d'application directe. Revue belge de droit international 1980/2. 345.
- Gautron (1997)
Gautron, Jean-Claude: Droit européen. Dalloz, Paris 1997.
- Gárdos - Orosz (2011)
Gárdos-Orosz Fruzsina: Alkotmányos polgári jog? Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2011.
- Gombos (2010)
Gombos Katalin: A jogértelmezés jelentősége a közösségi jogban - avagy az értelmezési elsődlegesség elvéről. 10 Európai Jog 2010/2. 3.
- Guggenheim (1967)
Guggenheim, Paul: Traité de Droit international public. Tome I. Librairie de l'Université, Geneve 1967.
- Hargitai (2008)
Hargitai József: Nemzetközi jog a gyakorlatban. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2008.
- Harris - O'Boyle - Warbrick (1999)
Harris, David J. - O'Boyle, Michael - Warbrick, Colin: Law of the European Convention on Human Rights. London, Butterworths, 1999.
- Hinajeros (2008)
Hinajeros, Alicia: On the Legal Effects of Framework Decisions and Decisions: Directly Applicable, Directly Effective, Self-executing, Supreme? 14 European Law Journal (2008) 620.

- Hoffmann (2011)
Hoffmann Tamás: A nemzetközi szokásjog szerepe a magyar büntetőbíróságok joggyakorlatának tükrében. Jogelméleti Szemle 2011/4.
<<http://jesz.ajk.elte.hu/hoffmann48.html>> (2012.10.10.)
- Jacobs -White (2000)
Jacobs, Francis G. - White, Robin C.: The European Convention on Human Rights. Oxford, Clarendon, 2000.
- Jakab (2007)
Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó 2007.
- Jogi Lexikon (1999)
Jogi Lexikon. Budapest, KJK-Kerszöv, 1999.
- Kapteyn - VerLoren van Themaat (1998)
Kapteyn, Paul. J. G. - VerLoren van Themaat, Pieter: Introduction to the law of the European Communities : from Maastricht to Amsterdam. Kluwer, The Hague 1998.
- Kardos - Lattmann (2010)
Kardos Gábor – Lattmann Tamás (szerk.): Nemzetközi jog. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010.
- Kardos (2013)
Kardos Gábor: Felelősség a nemzetközi jogilag védett kisebbségi jogok megsértéséért. In: Az államok nemzetközi jogi felelőssége – tíz év után (szerk. Balogh Elemér - Blutman László) Pólay Alapítvány, Szeged 2013. 25.
- Kecskés (2006)
Kecskés László: Quo vadis, Europa? Magyar Tudomány 2006/9. 1081.
- Kecskés (2011)
Kecskés László: EU-jog és jogharmonizáció. HVG-ORAC, Budapest 2011.
- Kiss (2012)
Kiss Barnabás: Jogforrási rendszer. In: Bevezetés az alkotmányjogba (Szerk. Trócsányi László, Schanda Balázs) HVG-ORAC, Budapest 2012.
- Klabbers (2013)
Klabbers, Jan: International Law. Cambridge University Press, Cambridge 2013.
- Kmety (1911)
Kmety Károly: A magyar közjog tankönyve. Grill, Budapest 1911.
- Kommentár (2009)
Az Alkotmány kommentárja. (Szerk. Jakab András) Századvég, Budapest 2009.
- Kovács (1998)
Kovács Péter: Alkotmányosság és nemzetközi jog. In: Bánrévy Gábor – Jobbágyi Gábor – Varga Csaba (szerk.): Iustum, aequum, salutare: Emlékkönyv Zlinszky János tiszteletére. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest 1998.
- Kovács (2003)
Kovács Péter: Valami ketyeg alattunk... (Nemzetközi jogi kötelezettségeink és belső jogi szabályozásunk egyes kirívó ellentmondásairól). In: Bragyova András (szerk.): Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára. Bíbor Kiadó, Miskolc 2003.
- Kovács (2006)
Kovács Péter: Jus gentium Ante Portas Vel Intra Muros. In: Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára. Szent István Társulat, Budapest, 2006.

- Kovács (2010)
Kovács Péter: A nemzetközi jog fejlesztésének lehetőségei és korlátai a nemzetközi bíróságok joggyakorlatában. PPKE JÁK, Budapest 2010.
- Kovács (2011)
Kovács Péter: Nemzetközi közjog. Második, átdolgozott és bővített kiadás. Osiris Kiadó, Budapest 2011.
- Kovács (2013)
Kovács Péter: Soft-responsibility a soft law megsértéséért? In: Az államok nemzetközi jogi felelőssége – tíz év után (szerk. Balogh Elemér - Blutman László) Pólay Alapítvány, Szeged 2013. 30.
- Kövy (1818)
(Kövy Sándor:) T. T. Kövi Sáros Pataki Prof. Felelete és Kérdése. Tudományos Gyűjtemény (Trattner, Pest) 1818/4. 125.
- Kövy (1822)
Kövy Sándor: A Magyar Polgári-Törvény. Nádaskay András, Sárospatak 1822.
- Kuznetsov - Tuzmukhamedov (2009)
Kuznetsov, Valerij I. - Tuzmukhamedov, Bahtiar R.: International Law – A Russian Introduction. (Transl. By Butler, W. E.) Eleven Publishing, Utrecht 2009.
- Lábady (2000)
Lábady Tamás: Alkotmányjogi hatások a készülő Ptk. Szabályaira. Polgári Jogi Kodifikáció 2000/2. 13.
- Lamm - Bragyova (1994)
Lamm Vanda - Bragyova András: Une décision récente de la Cour constitutionnelle hongroise sur le rapport entre le droit international et le droit interne. Revue internationale de droit comparé Vol. 46. No.3. Juillet-septembre 1994.
- Lamm (1989)
Lamm Vanda: Bodnár László: A nemzetközi szerződések és az állam. Állam- és Jogtudomány 1989/1.
- Lamm (2013a)
Lamm Vanda: The Influence of the International Covenant on Civil and Political Rights on Domestic Legal Orders. In: Kecskés Gábor (szerk.): Jubileumi kötet. A SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának első 5 éve. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr 2013.
- Lamm (2013b)
Lamm Vanda: Néhány megjegyzés az emberi jogi tárgyú egyezmények értelmezésének sajátos esetéről. In: Szoboszlai-Kiss Katalin, Deli Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr 2013.
- Lantajová (2011)
Lantajová, Dagmar et al. Slovakia. In: Shelton, Dinah (ed.): International Law and Domestic Legal Systems: Incorporation, Transformation, and Persuasion. Oxford University Press, Oxford – New York 2011.
- Latty (2010)
Latty, Franck: Actions and Omissions. In: Crawford, James *et al.* (eds.): The Law of International Responsibility. Oxford University Press, Oxford 2010.
- Lenaerts - Corthaut (2006)
Lenaerts, Koen - Corthaut, Tim: Of birds and hedges: the role of primacy invoking norms of EU law. (2006) 31 European Law Review 287.

- Lenz - Sif Tynes - Young (2000)
Lenz, Miriam - Sif Tynes, Dora - Young, Lorna: "Horizontal What? Back to Basics" (2000) 25 European Law Review 509.
- Lackhoff - Nyssens (1998)
Lackhoff, K. - Nyssens, H.: Direct Effect of Directives in Triangular Situations (1998) 23 European Law Review 397.
- Manin (1979)
Manin, Philippe: Droit international public. Masson, Paris 1979.
- Martinico - Pollicino (2010)
The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A Comparative Constitutional Perspective. (Eds. Martinico, Giuseppe - Pollicino, Oreste) Europa Law Publishing, 2010.
- Molnár (2012)
Molnár, Tamás: Két kevésbé ismert nemzetközi jogforrás helye a belső jogban: a nemzetközi bíróságok döntései, valamint az egyoldalú állami aktusok esete a magyar jogrendszerrel. Közjogi Szemle, 2012/3.
- Molnár (2013)
Molnár, Tamás: A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe. Dialóg Campus, Budapest 2013.
- Muir (2011)
Muir, Elise: Of Ages in – and Edges of – EU Law. 48 Common Market Law Review 2011/1. 39.
- Müller - Wildhaber (1977)
Müller, Jörg Paul – Wildhaber, Luzius: Praxis des Völkerrechts. Verlag Stämpfli & Cie AG, Bern 1977.
- Nagy (1977)
Nagy Károly: Problems of the Relationship between International and Domestic Law. Questions of International Law (ed. György Haraszti) Budapest 1977.
- Nagy (1999)
Nagy Károly: Nemzetközi jog. Püski, Budapest 1999.
- Nowrot (2006)
Nowrot, Karsten: Normative Ordnungsstruktur und private Wirkungsmacht. Konsequenzen der Beteiligung transnationaler Unternehmen an den Rechtsetzungsprozessen im internationalen Wirtschaftssystem, BWV Verlag, Berlin 2006.
- Paczolay - Csink (2008)
Paczolay Péter – Csink Lóránt: A törvényhozói mulasztás problémái az Alkotmánybírászkodásban. Magyar nemzeti jelentés az alkotmánybíróságok XIV. konferenciájára. 2008. június 3. és 5. http://www.confcoconsteu.org/reports/rep-xiv/report_Hungary_hu.pdf (2012.06.05.)
- Peschka (1992)
Peschka Vilmos: A derogáló jogszabály. Állam- és Jogtudomány 1992/1-4. 3.
- Petrétei (2001)
Petrétei József: Magyar alkotmányjog II. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs 2001.
- Petrétei (2002)
Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs 2002.

- Petrétei (2013a)
Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013.
- Petrétei (2013b)
Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013.
- Pokol (2005)
Pokol Béla: Jogelmélet. Budapest, Századvég 2005.
- Raz (2003)
Raz, Joseph: The Concept of a Legal System. Clarendon Press, Oxford 2003.
- Redgwell (2010)
Redgwell, Catherine: National Implementation. In: The Oxford Handbook of International Environmental Law (Eds. Bodansky, Daniel – Brunnée, Jutta – Hey, Ellen) Oxford University Press, Oxford 2010. 922.
- Rosas - Armati (2010)
Rosas, Allan – Armati, Lorna: EU Constitutional Law. Hart Publishing, Oxford 2010.
- Rousseau (1970)
Rousseau, Charles: Droit international public. Tome 1. Sirey, Paris 1970.
- Sajó (2004)
Sajó András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? Fundamentum 2004/3.
- Sands (2012)
Sands, Philippe et al.: Principles of International Environmental Law. Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Scalia-Garner (2012)
Scalia, Antonin - Garner, Bryan A.: Reading Law: The Interpretation of Legal Texts. Thomson/West, St. Paul 2012.
- Schiffner (2004)
Schiffner, Imola: Nemzetközi jog a magyar bíróságok gyakorlatában. Acta Universitatis Szegediensis - Acta Juridica et Politica Publicationes Doctorandorum Juridicorum, Tom. 4 Fasc. 14. 2004.
- Shaw (2000)
Shaw, Jo: Law of the European Union. Palgrave, Basingstoke 2000.
- Shelton (2006)
Shelton, Dinah: Remedies in International Human Rights Law. Oxford University Press, Oxford 2006.
- Shelton (2011)
Shelton, Dinah: Introduction. In: Shelton, Dinah (ed.): International Law and Domestic Legal Systems: Incorporation, Transformation, and Persuasion. Oxford University Press, Oxford – New York 2011.
- Sloss (2004)
Sloss, David: Self-Executing Treaties and Domestic Judicial Remedies. 98 ASIL Proceedings (2004) 346.
- Solt (1992)
Solt Kornél: A normakollíziók. Állam- és Jogtudomány 1992/1-4. 225.

- Sólyom (1996)
Sólyom László: Kölcsönhatás az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga és a szólásszabadság védelme között Magyarországon. Állam- és Jogtudomány. 1996/97. 3-4.
- Steiner - Woods (2003)
Steiner, Josephine - Woods, Lorna: Textbook on EC Law. Oxford University Press, Oxford 2003.
- Stuyck (2001)
Stuyck, Jules: Comments on Case Océano Groupo. 38 Common Market Law Review (2001) 719.
- Sulyok (2011)
Sulyok Gábor: Az általános jogelvek nemzetközi jogforrási jellegéről. Közjogi Szemle, 2011/1. szám.
- Sulyok (2012a)
Sulyok Gábor (2012a): A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. Jog - Állam - Politika 2012/1. 17.
- Sulyok (2012b)
Sulyok Gábor (2012b): Visszatérés a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozásához. Jog - Állam - Politika 2012/4. 151.
- Szemesi (2011)
Szemesi Sándor: A nemzetközi jog alapintézményei. Lícium Art Könyvkiadó, Debrecen 2011.
- Tanaka (2012)
Tanaka, Yoshifumi: The International Law of the Sea. Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Taxil (2007)
Taxil, Bérangère: Les critères de l'applicabilité directe des traités internationaux aux États-Unis et en France. 59 Revue internationale de droit comparé 2007/1. 157.
- Tomcsányi (1926)
Tomcsányi Móric: Magyar közjog: alkotmányjog. Budapest 1926.
- Touscoz (1993)
Touscoz, Jean: Droit international. Presses Universitaires de France, Paris 1993.
- Tóth (2007)
Tóth Judit: Jogalkotástan. SZTE, Szeged 2007.
- Türk (2009)
Türk, Danilo: A nemzetközi jog alapjai. SZEK JGYF Kiadó, Szeged 2009.
- Uerpmann-Wittzack (2009)
Uerpmann-Wittzack, Robert: Völkerrechtliche Verfassungselemente. In: Europäisches Verfassungsrecht: theoretische und dogmatische Grundzüge (ed. Armin von Bogdandy), Springer-Verlag, Berlin - Heidelberg 2009.
- Valki (1989)
Valki László: A nemzetközi jog társadalmi természete. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1989.
- van Dijk (1994)
van Dijk, Peter: Az Emberi Jogok Európai Egyezményének alkalmazása Hollandiában. Acta Humana 1994. No. 15-16. 19.

- Vazquez (2008)
Vazquez, Carlos Manuel: Treaties as Law of the Land: The Supremacy Clause and the Judicial Enforcement of the Treaties. 159 Harvard Law Review (2008) 599.
- Vékás (2001)
Vékás Lajos: Az új Ptk. elméleti előkérdései. HVG-ORAC, Budapest 2001.
- Vékás (2006)
Vékás Lajos: Egyenlő bánásmód polgári jogi viszonyokban? Jogtudományi Közlöny 2006/10. 355.
- Velu (1980)
Velu, Jacques: Les effets directs des instruments internationaux en matière de droits de l'homme. Revue belge de droit international 1980/2. 293.
- Verdross - Simma (1996)
Verdross, Alfred – Simma, Bruno: Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis. Duncker & Humblot, Berlin 1976.
- Verhoeven (1980)
Verhoeven, Joe: La notion d'„applicabilité directe” du droit international. Revue belge de droit international 1980/2. 243.
- Verhoeven (2000)
Verhoeven, Joe: Droit international public. De Bock et Larcier, Bruxelles 2000.
- Vitzthum - Proelß (2013)
Vitzthum, Wolfgang – Proelß, Alexander (szerk): Völkerrecht. De Gruyter, Berlin 2013.
- von Glahn (1981)
von Glahn, Gerhard: Law Among Nations. MacMillan, New York 1981.
- Vörös (1997)
Vörös Imre (1997): Az Európai Megállapodás alkalmazása a magyar jogrendszerben. Jogtudományi Közlöny 1997/5. 229.
- Winter (1972)
Winter, Jan A.: Direct Applicability and Direct Effect: Two Distinct and Different Concepts in Community Law. 9 Common Market Law Review (1972) 425.
- Wyler - Papaux (2010)
Wyler, Eric – Papaux, Alain: The Different Forms of Reparation: Satisfaction. In: Crawford, James *et al.* (eds.): The Law of International Responsibility. Oxford University Press, Oxford 2010. 623.