

A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alap-törvényi szabályozása

I.

A nemzetközi jog és a belső jog viszonya hagyományosan a magyar alkotmányos berendezkedés problematikus területei közé tartozik.^[1] E viszony leírására, mint ismeretes, két nagy elméleti irányzat jött létre: a monizmus és a dualizmus. A monista elméletek a jogrendszer egységének elvéből indulnak ki, így számukra a nemzetközi jog és a belső jog egyaránt az egységes jogrendszer integráns részét képezi. Ez a megközelítés azonban szükségképpen felveti a primátus kérdését. Ennek megválaszolásától függően a monista elméleteknek további két válfaja különíthető el, melyek sorsa – a történelmi tapasztalatok és a nemzetközi jogfejlődés hatására – eltérően alakult: míg a belső jog primátusát hirdető monizmus napjainkra idejétmúlt és tarthatatlan lett, addig a nemzetközi jog primátusát hirdető monizmus megőrizte létjogosultságát, és sokak szemében ez tűnik a létező legkorszerűbb felfogásnak. A dualista elméletek ezzel szemben elutasítják a jogrendszer monista értelemben vett egységét, a nemzetközi jogot és a belső jogot pedig egymástól elkülönült, független és mellérendelt pozícióban álló jogrendszerként ábrázolják.

Eme két irányzat eltérő magyarázattal szolgál a nemzetközi jog államon belüli érvényesülésére. A monista elméletek szerint a nemzetközi jog érvényesen létrejött normái megszületésük pillanatában az állami jogrendszer részévé válnak, és automatikusan megfelelnek a belső jog valamely forrásának. Ez az adopcio néven ismert folyamat az állam részéről más jogalkotási intézkedést nem igényel – a nemzetközi jog normáinak a jogrendszerbe történő befogadásáról egy általános alkotmányi rendelkezés gondoskodik. A dualista elméletek ellenben úgy vélik, hogy a nemzetközi jog normái alapesetben semmilyen hatást nem képesek kifejteni az állam belső szférájában. Kizárólag akkor érvényesülhetnek a belső jogban, ha az állam külön jogalkotási aktus útján átalakítja és beépíti őket saját jogrendszerébe. Ez a transzformáció, melynek hatására az eredetileg az államot kötelező nemzetközi jogi norma belső joggá alakul át, és mint ilyen, alkalmazhatóvá válik az állami szervek eljárásában. E műveletnek két típusa létezik: a generális és a speciális transzformáció. Ha az állam a nemzetközi jogi normák egy nagyobb halmazát a konkrét normák

[1] Molnár, 2004, 649; Molnár, 2007, 913; Papp – Kukorelli, 2006, 242.

felsorolása nélkül, általánosságban építi be jogrendszerébe, generális transzformációról beszélünk, míg a speciális transzformáció egy konkrét, világos tartalommal bíró nemzetközi norma egyedi jogalkotói aktus útján történő becikkelyezését, kihirdetését jelenti.^[2] (Íratlan alkotmány vagy az írott alkotmány hallgatása esetén egy állam jogrendszere szükségképpen dualistának tekintendő, mivel ehhez nem nélkülözhetetlen az alaptörvényi szabályozás.^[3])

Magyarországon egészen a rendszerváltásig nem találunk a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát szabályozó kifejezett alkotmányi előírást,^[4] így nem teljesen egyértelmű, hogy a két világháború között és a második világháborút követő négy évtized során a hazai jogrendszer melyik irányzat talajára helyezkedett. Egy elismert elmélet alapján a magyar alkotmányjogban mindvégig a dualista szemlélet uralkodott,^[5] de a korabeli szakirodalom teret enged olyan felfogásnak is, mely szerint a különböző irányzatok egymást váltva érvényesültek. Ily módon elképzelhető, hogy a két világháború között a dualizmus, a második világháború után – az irányadó szovjet mintát követve – eleinte a belső jog primátusát valló monizmus, majd idővel ismét a dualizmus jellemezte a magyar állam berendezkedését. Mivel ez a folyamat az esetleges monista periódus ellenére sem hagyott nyomot a népköztársasági alkotmány szövegén, a bizonyítás és a fordulat időpontjának meghatározása roppant nehéz. Mindössze az látható, hogy megközelítőleg az 1960-as évek végére, az 1970-es évek elejére hazánkban újra előtérbe került a dualizmus.^[6]

A nemzetközi jog és a belső jog viszonyát kifejezetten szabályozó első rendelkezést a Magyar Köztársaság Alkotmányának 7. § (1) bekezdése tartalmazta. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel beiktatott, 1989. október 23. és 2011. december 31. napja között hatályos előírás szerint:

„(1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”^[7]

Megfogalmazásának homályossága és pontatlansága folytán azonban ez a klauzula akár több különböző jelentést is hordozhatott. Mint ismeretes, az Alkotmánybíróság 53/1993. (X. 13.) AB határozatában foglalt hiteles értelme-

[2] Bővebben ld. Bodnár, 1987, 15–28, 88–103; Bodnár, 1994, 7–14; Sulyok, 2005, 75–84.

[3] Bragyova, 1993, 218; Sulyok, 2005, 82.

[4] Történeti áttekintést ld. Bodnár, 1987, 28–52; Molnár, 2004, 649–650; Molnár, 2007, 913–915; Sulyok, 2005, 85–86. A nemzetközi joggal foglalkozó első hazai jogszabály a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1982. évi 27. törvényerejű rendelet volt, mely egészen a hasonló címet viselő, 2005. évi L. törvény elfogadásáig hatályban maradt. (Magyar Közlöny, 1982/71. szám (1982. november 26.), 1218.)

[5] Bodnár, 1993, 280; Bodnár, 1997, 40.

[6] Nagy, 1972, 40.

[7] 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 7. § (1) bekezdés. Ld. 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról. (Magyar Közlöny, 1989/74. szám (1989. október 23.), 1219.)

zés végül dualista berendezkedést vezetett le a szövegből,^[8] melyben a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai generális transzformáció útján válnak a belső jog részévé, míg a nemzetközi szerződéseket speciális transzformációval, egyenként kell beépíteni a magyar jogrendszerbe. Ezen kívül az érintett állami szervek – a megfelelő eszközök igénybe vételével – kötelesek megteremteni a nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját is.

Túlzás nélkül állítható, hogy a hazai jogtudomány képviselői rengeteg bírálatot fogalmaztak meg a 7. § (1) bekezdése kapcsán, és folyamatosan hangoztatták a módosítás szükségességét.^[9] Néhány sikertelen hivatalos kezdeményezést követően,^[10] a közelmúltban végbement alkotmányozási folyamat kínált újabb lehetőséget a szabályozás hiányosságainak kiküszöbölésére, és egy korszerű nemzetközi jogi klauzula kialakítására. A nemzetközi jog és a belső viszonyát rendező új szakasz tervezetével először a „Magyarország Alaptörvénye” című, T/2627. számú törvényjavaslat P. cikkében találkozhatott a hazai tudományos közvélemény. Ez a tervezet új sorszámmal ugyan, de változatlan formában épült be az Alaptörvény Q) cikkének 2012. január 1. napjától hatályos szövegébe:

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

(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”^[11]

Szerkezeti téren a legjelentősebb változás, hogy a jogalkotó egyetlen cikkbe vontta össze a magyar állam nemzetközi kapcsolataival és a nemzetközi joghoz fűződő viszonyával foglalkozó alkotmányi rendelkezéseket. Ezt a vélhetően tematikus és esztétikai szempontok által vezérelt döntést már az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló 9/2011. (III. 9.) OGY határozat is előrevetítette, melynek melléklete – az „Alapvető rendelkezések” címszó alatt – egy bekezdésben tett említést a világ népeivel, nemzeteivel és országaival való

[8] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323. Egyes kommentárjait ld. Balogh, 2003; Balogh, 2005; Molnár – Sulyok – Jakab, 2009, 357–383 (Molnár Tamás és Sulyok Gábor kommentárja); Sáriné, 2004, 72–73.

[9] Bodnár, 1993, 282; Bodnár, 1997, 41–42; Bragyova, 1993, 217–218, 220–231; Chronowski – Drinóczy – Ernszt, 2011, 261, 286; Drinóczy, 2005, 599; Jakab – Molnár – Sulyok, 2009, 367 (Molnár Tamás kommentárja); Kovács, 1998, 188; Kovács, 2003; Lamm, 2006, 22; Molnár, 2004, 650–652; Molnár, 2007, 915–923; Sulyok, 2005, 86; Szigeti, 2008, 94, 98; Szénási, 2002, 397; Vörös, 1997, 231–233, 237; Vörös, 2003, 42–44, 52.

[10] Molnár, 2004, 652–654; Molnár, 2007, 933–938; Sulyok, 2007, 950–952.

[11] Magyarország Alaptörvénye, Q) cikk. (Magyar Közlöny, 2011/43. szám (2011. április 25.), 10656.)

együttműködésről, a háború és az erőszak elutasításáról, valamint a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról,^[12] ekként egyesítve az Alkotmány 6. § (1) és (2) bekezdését és a 7. § (1) bekezdését.^[13] Az Alaptörvény szövegének tervezete szemlátomást ugyanezen felfogás tükrében nyert megfogalmazást, noha az Országgyűlés elé terjesztett T/2627. számú törvényjavaslat végül eltekintett a háború és az erőszak elutasításának kifejezett rögzítésétől.^[14] Ez a megoldás egyértelműen szakít a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY határozatban foglaltakkal, mely eltérő és egymástól távoli szerkezeti egységekben képzelte el az állam külpolitikai céljainak és a nemzetközi joghoz fűződő viszonyának rendezését.^[15]

Függetlenül attól, hogy az Alaptörvény Q) cikke egy rendelkezésbe tömöríti a nemzetközi kapcsolatok alakításának kereteit biztosító, döntően politikai jellegű államcél és a hazai jogrendszer működése szempontjából kiemelkedően fontos, tisztán technikai természetű nemzetközi jogi klauzulát, az összevonásnak különösebb gyakorlati jelentősége nincs, így aligha minősíthető szerkesztési hibának. A nemzetközi kitekintés sem teszi indokolttá a jogalkotó által választott megoldás anomáliaként történő kezelését. Elegendő egy pillantást vetni más államok alkotmányaira ahhoz, hogy nyilvánvalóvá váljon: a kérdés külföldi szabályozása roppant sokszínű. A nemzetközi kapcsolatokkal és a nemzetközi joggal foglalkozó előírások – ha egyáltalán elhelyezést nyertek a szövegben – az alkotmányok legkülönbözőbb pontjain bukkannak fel. Noha az európai alkotmányok többségében a nemzetközi jogi tárgyú rendelkezések elválnak a külpolitikától, találkozhatunk néhány olyan alaptörvénnyel is, ahol a két szabályozási terület ugyanabban a szerkezeti egységben vagy rendelkezésben jelenik meg.^[16] E tekintetben egyértelmű tendenciák sem a kormányformát, sem az államszerkezetet, sem a történelmi múltat illetően nem fedezhetők fel.

Az Alaptörvény Q) cikkénél alkalmazott szerkesztési módszer esetleges előnyeit keresve mindenekelőtt megállapítható, hogy a nemzetközi tárgyú bekezdések egy rendelkezésben való elhelyezése hozzájárul ahhoz, hogy az „Alapvetés” címet viselő fejezet áttekinthető maradjon, amely követelmény érdekes hangsúlyt nyer a cikkek alfabetikus sorszámozásából fakadó objektív korlátok – jelesül az ábécé betűinek véges mennyisége – ismeretében. Ezen kívül nem

[12] 9/2011. (III. 9.) OGY határozat az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről, Melléklet, Alapvető rendelkezések, 6. pont. Magyar Közlöny, 2011/24. szám (2011. március 9.), 4717. Ld. még Patyí – Szalay – Varga Zs., 2011, 4.

[13] Magyar Köztársaság Alkotmánya, 6. §: „(1) A Magyar Köztársaság elutasítja a háborút, mint a nemzetek közötti viták megoldásának eszközét, és tartózkodik a más államok függetlensége vagy területi épsége ellen irányuló erőszak alkalmazásától, illetőleg az erőszakkal való fenyegetéstől. (2) A Magyar Köztársaság együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”

[14] T/2627. számú törvényjavaslat, Magyarország Alaptörvénye, P. cikk, 5.

[15] 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről, Melléklet, Első rész, III. fejezet, 6. pont és Harmadik rész, III. fejezet. (Magyar Közlöny, 1996/115. szám (1996. december 21.), 6590.)

[16] Például ld. a belga, a dán, a finn, az ír és a litván alkotmányt. Ld. még Vereshchetin, 1996, 38.

szabad megfelekedni arról sem, hogy az Alkotmánybíróság maga is közvetlen összefüggést vélt felfedezni a nemzetközi kapcsolatok ápolása és a nemzetközi jogi klauzula között, midőn leszögezte: „A 7. § (1) bekezdése azt is jelenti, hogy a Magyar Köztársaság az Alkotmány rendelkezésénél fogva részt vesz a nemzetek közösségében; ez a részvétel tehát a belső jog részére alkotmányi parancs.”^[17] A nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi jog egy cikkben történő alaptörvényi szabályozása akár eme összefüggés nyomatékosságaként is értelmezhető.

Feltűnő szerkezeti változtatás továbbá, hogy az Alaptörvény megszövegezői elválasztották, részben átfoglalmazták és külön bekezdésekben helyezték el a mintaként szolgáló 7. § (1) bekezdésének két fordulatót. Ily módon a korábbi rendelkezés első fordulóta visszaszorult a Q) cikk (3) bekezdésébe, a második forduló pedig a szakasz (2) bekezdésévé lépett elő. Elképzelhető, hogy a cserét olyan szándék vezérelte, mely szerint az általános tartalmat hordozó fordulótnak az első, míg a speciális tartalmat hordozó fordulótnak a második helyre kell kerülnie. Noha kizárható, hogy a bekezdések új sorrendje bármilyen gyakorlati hatással jár, a Q) cikk összességében mégis különös benyomást kelt: a (2) bekezdés azelőtt követeli meg a nemzetközi jog és a belső jog összhangját, hogy a (3) bekezdés rögzítené azokat az alkotmányos technikákat, melyek révén a nemzetközi jog normái elfoglalják helyüket a hazai jogrendszerben. Logikailag a sorrend éppen fordított lenne, hiszen az összhang biztosításának kötelezettsége azon nemzetközi jogi normák kapcsán merül fel, melyek a belső jog részévé váltak vagy részévé fognak válni. (A 7. § (1) bekezdéséből átvett fordulótok átfoglalmazásának értékelésére az egyes bekezdések elemzése során kerül sor.)

Végezetül itt említenő meg, hogy bár az alkotmány-előkészítés folyamatában a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának vajmi kevés figyelmet szenteltek,^[18] a szerkezeti módosítás pusztá ténye is azt bizonyítja, hogy a jogalkotó tisztában volt a 7. § (1) bekezdése kapcsán megfogalmazott számtalan kritikai észrevétellel és a változtatás szükségességével, következőképp a nemzetközi jogi klauzula átalakítását szakmai megfontolások vezérelték. Elegendő gyakorlati tapasztalat híján azonban a Q) cikk (2) és (3) bekezdésében foglalt új szabályozás hatásai egyelőre csak elméleti síkon vizsgálhatók.

[17] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 327.

[18] Ld. Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága: Észrevételek az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozási elvekről, 2010. szeptember 29., 2; Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete: Javaslatok a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciójához, 2010. szeptember 30., 19–21. Az Alaptörvénnyel párhuzamosan benyújtott, utóbb elvetett független képviselői alkotmánytervezet sem tartalmazott külön nemzetközi jogi klauzulát, mindössze a nemzetközi szerződések néhány vonatkozását kívánta rendezni. T/2628. számú törvényjavaslat, A Magyar Köztársaság Alkotmánya.

II.

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának biztosítását írja elő. Ez a rendelkezés a kötelezettség alanyaként – az állam A) cikkben rögzített új hivatalos elnevezésének megfelelően^[19] – „Magyarországot” jelöli meg, szemben az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével, melyben az összhang megteremtésének feladata még a „Magyar Köztársaság jogrendszerére” hárult. Jóllehet a nemzetközi jog és a belső jog összhangja értelemszerűen a jogrendszer keretei között valósul meg, annak a szó szoros értelmében vett biztosítását nem a megszemélyesített jogrendszer, hanem az erre hivatott állami szervek végzik el, ezért a két szövegezési megoldás közül az alaptörvényi változat tekinthető helyesnek. Az Alkotmány megfogalmazása legfeljebb az állam és a jog azonosítása esetén fogadható el, ám ez a kelsen-i tétel köztudottan nem vált széles körben elfogadottá.^[20]

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdéséhez képest új elemként jelenik meg a Q) cikk (2) bekezdésében, hogy az összhangot az állam „nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében” kell biztosítani. A T/2627. számú törvényjavaslat részletes indokolása szerint a rendelkezés ekként utal a nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének elvére,^[21] melyet – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogállamiságból levezetve – az Alkotmánybíróság szintén kapcsolatba hozott a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának kérdésével.^[22] (Az Alaptörvényben ez a viszony a Q) cikk (2) bekezdése és a B) cikk (1) bekezdése között áll fenn.^[23]) Mindez elválaszthatatlanul összefügg azzal a nemzetközi bírói gyakorlatból régóta ismert elvárással, mely szerint „egy állam nem hivatkozhat egy másik állammal szemben saját alkotmányára abból a célból, hogy a nemzetközi jogból vagy a hatályos szerződésekből rá háruló kötelezettségektől szabaduljon”.^[24] Ugyanez az elgondolás tükröződik a szerződések jogá-

[19] Magyarország Alaptörvénye, A) cikk: „HAZÁNK neve Magyarország.” (Kiemelés az eredetiben.)

[20] Kelsen, 1997, 43.

[21] T/2627. számú törvényjavaslat, Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás a P. cikkhez, 38. Ld. még Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations. G.A. Res. 2625, 25 GAOR, Supp. 28. (A/8028), 124; Conference for Security and Co-operation in Europe, Final Act. Questions Relating to Security in Europe, 1 (a): Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States, Helsinki, 1 August 1975, X.

[22] 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 85–87, 90. Ld. még Vörös, 2003, 40.

[23] Magyarország Alaptörvénye, B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

[24] Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory. Advisory Opinion No. 23., 4 February 1932, P.C.I.J. Series A/B, No. 44., 24. Ld. még The Alabama Case (United States v. Great Britain). Award of 14 September 1872. In: Moore, 1898, 656; Case of the S.S. “Wimbledon” (France, Italy, Japan and United Kingdom v. Germany, Poland intervening). Judgment of 17 August 1923, P.C.I.J. Series A, No. 1., 30; Interpretation of the Convention Between Greece and Bulgaria Respecting Reciprocal Emigration, Signed at Neuilly-

ról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 27. cikkében,^[25] valamint a Nemzetközi Jogi Bizottság államok felelősségéről szóló 2001. évi tervezetének 3. cikkében is.^[26]

Ám a törvényjavaslat nehezen hozzáférhető indokolását nem ismerő olvasó számára a nemzetközi kötelezettségek teljesítésére való hivatkozás más üzenetet is hordozhat. Úgy tűnhet például, hogy a kitétel nem egy axiomatikus elvet idéz fel, hanem általánosságban próbálja meg jelezni a nemzetközi közösség tagjai felé, hogy hazánk változatlanul elkötelezett a nemzetközi jog – benne az alaptörvényi szövegből mellőzött erőszak tilalma – maradéktalan tiszteletben tartása mellett. Elképzelhető továbbá olyan jogalkotói vagy jogalkalmazói olvasat is, hogy a nemzetközi kötelezettségek teljesítésének hangsúlyozása az összhang biztosításának preferált módját írja le, vagyis előnyben kell részesíteni azon megoldásokat, melyek a nemzetközi jog érvényesülését eredményezik. De a kritikus szemével nézve akár az is felvetődhet, hogy a jogalkotó nem talált meggyőző magyarázatot arra a körülményre, hogy a független magyar államnak biztosítania kell a nemzetközi jog és a belső jog összhangját, ezért a kötelezettség létjogosultságát ezzel a kissé apologetikus, céltételező mondatrészszel támasztotta alá.

Bármilyen legyen is az olvasó felé közvetített üzenet, a tárgyalt kitétel feleslegesnek tűnik.^[27] Mivel a magyar állam a Q) cikk (1) bekezdésében kifejezett szándékának megfelelően részt kíván venni a nemzetközi közösség életében, sőt ez a részvétel egyenesen alaptörvényi parancs, a belső jog nem zárkozhat el a nemzetközi jogtól, melynek érvényesülése érdekében biztosítani kell az összhangot. Az Alkotmánybíróság szavaival élve: „A nemzetközi jog érvényesülése [...] a nemzetek közösségében való részvétel feltétele, amit tehát az Alkotmány kifejezetten elismer, alkalmazni és a belső joggal harmonizálni rendel [...]”^[28] Ez az összefüggés külön említés nélkül is benne rejlik az Alaptörvény szövegé-

- sur-Seine on November 27th, 1919 (Question of the “Communities”). Advisory Opinion No. 17., 31 July 1930, P.C.I.J. Series B, No. 17., 32; Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947. Advisory Opinion of 26 April 1988, I.C.J. Reports 1988, para. 57, 34.

[25] 1969. évi bécsi egyezmény, 27. cikk: „Egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni.” Kihirdette: 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről.

[26] Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Article 3: „Egy állam cselekményének nemzetközi jogsértésként való minősítését a nemzetközi jog szabályozza. Ezt a minősítést nem érinti, ha ugyanezt a cselekményt a belső jog jogszerűként minősíti.” In: Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-third Session, 56 GAOR, Supp. 10. (A/56/10), 43.

[27] Ennek ellenére egyes bírálatok pontosan egy ilyen kitétel a hiányát rótták fel az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének. Vörös, 2003, 43.

[28] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 333. Az állami szuverenitás és a nemzetközi jog viszonya kapcsán ld. 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 232; 36/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999, 322; 5/2001. (II. 28.) AB határozat, ABH 2001, 89; 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 706.

ben, vagyis a nemzetközi kötelezettségek teljesítésére való utalás nem nélkülözhetetlen eleme a (2) bekezdésnek. Mindemellett a kitétel indokolatlanul szűken határozza meg az utána következő kötelezettség célját. A nemzetközi jog és a belső jog összhangjának megteremtése ugyanis nemcsak a nemzetközi kötelezettségek teljesítése érdekében fontos, hanem számos egyéb célt is szolgál. Ilyen például a nemzetközi közösség életében való részvétel lehetővé tétele, a nemzetközi jogi jogok gyakorlásának biztosítása, a jogállamiság elvének érvényre juttatása, vagy a jogrendszer koherenciájának megőrzése.

A Q) cikk (2) bekezdése a „nemzetközi jog” és a „magyar jog” összhangját követeli meg. Lévéen a 7. § (1) bekezdése a harmónia megteremtését még a „vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek” és a „belső jog” között írta elő, a jogalkotó figyelme az alapul vett alkotmányi fordulat finomítására is kiterjedt. E változtatás jelentősége azonban túlmutat a stiláris szempontokon. A „nemzetközi jog” fogalom nyilvánvalóan tágabb tartalmat ölel fel, mint a „vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek” kifejezés: ha a nemzetközi jogra jogokat és kötelezettségeket tételező normák összességéként tekintünk, megállapíthatjuk, hogy a két halmaz különbségében a nemzetközi jog által nyújtott jogosítványok találhatóak. Ily módon a (2) bekezdés értelmében a magyar állam az összhangot – a nemzetközi jog szférájában vállalt kötelezettségeken kívül – a nemzetközi jogi jogok tekintetében is biztosítani köteles. Noha ez a kifejezett rögzítés hiánya ellenére a múltban sem történt másként, az új megfogalmazás ennyiben szabatosabb a réginél.

Két ponton mégis kifogásolható a „nemzetközi jog” fogalom alkalmazása. Egyfelől egy zavarba ejtő kérdéssel szembesíti az összhang biztosítására hivatott állami szerveket, mely a (2) bekezdés elején álló kitétel kontextusában merül fel: Vajon a nemzetközi jogi jogok és a belső jog közötti harmónia megteremtése is az állam „nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében” történik? A válasz magától értetődően nemleges, mely újabb érvet szolgáltat a kitétel feleslegességének bizonyításához. Másfelől a „nemzetközi jog” fogalom félrevezetően tág, hiszen a felületes szemlélő számára azt a téves képzetet keltheti, hogy a belső jognak a nemzetközi jog teljes *corpus*ával összhangban kell állnia. Természetesen ez nem így van. Ez a kifejezés mindössze a magyar államra nézve adott időpontban hatályos nemzetközi jogi előírások, jogok és kötelezettségek összességéként értelmezendő.^[29] (Az Alaptörvény hatálybalépése nem érintette a

[29] Bragyova, 1997, 11; Jakab – Molnár – Sulyok, 2009, 367 (Molnár Tamás kommentárja). A T/2627. számú törvényjavaslat részletes indokolása helyesen fogalmaz, amikor „a Magyarországra kötelező nemzetközi jogi szabályokról” beszél. Ez kizárja a Q) cikk (2) és (3) bekezdésének köréből azokat a soft law normákat, amelyek nem nemzetközi jogforrási formában jelennek meg. A „soft law” kifejezés jelentésrétegeit ld. Blutman, 2008. Nem minősül nemzetközi jognak, így nem tartozik a cikk hatálya alá az Európai Unió joga sem. Magyarország Alaptörvénye, E) cikk; T/2627. számú törvényjavaslat, Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás a P. cikkhez, 38. Az Alkotmánybíróság is külön kezeli ezt a két joganyagot. 1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1828; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 861. Mindazonáltal a fontosabb határozatokból egy összetett kép bontakozik ki. Egyrészt a testület az európai uniós tagsággal vállalt kötelezettségeket nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalásként jellemezte. 10/2006. (II. 28.) AB határozat, ABH

korábban vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát.^[30] Ráadásul az összhangot nem is kell biztosítani eme összesség minden egyes elemével. Kizárólag azok a nemzetközi jogi normák bírnak relevanciával az összhang szempontjából, melyeket az állam – a Q) cikk (3) bekezdésében rögzített alkotmányos technikák útján – a hazai jogrendszer részévé tett vagy részévé kíván tenni.^[31] Az értelmezést még az imént bíralt „nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében” kitétel sem igazán segíti, bár ott a birtokos szerkezetből legalább egyértelműen kitűnik, hogy az állam által vállalt kötelezettségekről van szó.

Módosult az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében szereplő „belső jog” kifejezés is, helyét a „magyar jog” fordulat vette át. Nem teljesen világos, miért volt szükség erre a változtatásra, hiszen a „belső jog” megfogalmazás a hajdani alkotmányi rendelkezés azon kevés eleme közé tartozott, melyet nem ért komoly kritika a nemzetközi jogtudomány hazai művelőinek részéről. Meglehet, a megszövegezés során úgy ítélték meg, hogy a „belső jog” mint nemzetközi jogi szakkifejezés idegenül hat az Alaptörvény nyelvtudományi igényességgel kialakított szövegében, vagy az absztrakció túlzottan magas foka miatt nem utal kellő pontossággal a magyar jogrendszerre. Mindazonáltal kijelenthető, hogy a változtatásnak gyakorlati jelentősége nincs. Ezt igazolja a szakirodalom és az alkotmánybírórsági terminológia is, mely – több más fogalommal együtt – szinonimaként alkalmazza a „belső jog” és a „magyar jog” kifejezést.^[32]

Más tekintetben a rendelkezés nem változott, noha az alkotmányozás folyamata további pontosításokra is alkalmat nyújtott volna. Példának okáért, a változtatások ellenére is megmaradt a (2) bekezdésben egy – még a 7. § (1) bekezdés második fordulatának megfogalmazásából eredő – elméleti következetlenség, mely csekély súlya miatt jóformán semmilyen figyelmet nem kapott az elmúlt két évtized során. Ezen a ponton is mindössze elméleti érdekesség-

- 2006, 222–223. Másrészt az Európai Unió által harmadik államokkal kötött, az alapító és a módosító szerződésekből fakadó uniós hatásköröket nem érintő, a tagállamok és a harmadik államok között kötelezettségeket keletkeztető, és a hazánk utólagos megerősítését igénylő megállapodást nemzetközi szerződésnek minősítette. 32/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 331. Harmadrészt az Európai Unió alapító és módosító szerződéseinek újabb módosítására irányuló, még nem hatályosult szerződést – a hatálybalépésig – szintén nemzetközi szerződésként kezelte. 61/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABH 2008, 550. Végezetül érdemben elvégezte az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító liesszaboni szerződést kihirdető jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálatát. 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 703. Bővebben ld. Blutman, 2011. [30] Magyarország Alaptörvényének Átmenti Rendelkezései, 5. cikk. (Magyar Közlöny, 2011/166. szám (2011. december 31.), 41613.)

[31] Ily módon „a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának követelményét ezért általában is, a belső jogban [...] alkotmányjogilag kell biztosítani.” (Vörös, 2003, 40. – Kiemelés mellőzve.)

[32] Hasonlóképpen ld. Berke, 1997a, 35. Az alkotmánybírórsági esetjogban például ld. 30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990, 130 („belföldi jog”); 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323 („magyar jog”) és 328 („nemzeti jog”); 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 226 („magyar jog”); 988/E/2000. AB határozat, ABH 2003, 1290 („magyar jog”); 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 763 („hazai jog”); 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 85 („hazai jog”). Főszabályként a testület eddig a „belső jog” kifejezést használta.

ként kell róla szót ejteni. Mint ismeretes, a klasszikus dualizmus a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát két olyan körrel ábrázolja, melyek legfeljebb érintik, de soha nem metszik egymást.^[33] Ebből adódóan, a nemzetközi jog normái kizárólag transzformáció útján léphetnek át a belső jog szférájába. A művelet elnevezése korántsem véletlen. Mivel a belső jog alapesetben nem tudná kezelni a rendszerbe beépülő és számos sajátosságot hordozó nemzetközi jogi normákat, a transzformáció nem egyszerűen átveszi, hanem a belső jog igényeinek megfelelően elméletileg át is alakítja azokat: a transzformált normák címzettjei már nem az államok, hanem a belső jog alanyai, forrása már nem a nemzetközi jog, hanem a belső jog, szabályozási stílusát tekintve pedig már nem koordinatív, hanem szubordinatív.^[34] A folyamat eredményeként a nemzetközi jog lényegében belső joggá válik – és azt az Alkotmánybíróság is következetesen ekként kezeli.^[35]

Ha a Q) cikk (2) bekezdésében foglalt „biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját” parancsot szó szerint értelmezzük és a klasszikus dualizmus szigorú dogmatikai keretei közé szorítjuk, azonnal kiderül, hogy a rendelkezés – elődjéhez hasonlóan – nem írja le pontosan a valóságot. Egyfelől a transzformációval a nemzetközi jog belső joggá válik, ezért a bekezdés a transzformált nemzetközi jogi eredetű normák tekintetében a magyar jog összhangját – az anomália megvilágításához szükséges minimális csúsztatással élve – tulajdonképpen önmagával szemben rendeli biztosítani. Másfelől a transzformációt nem igénylő nemzetközi jogi normák esetében az összhang kívánalma nem értelmezhető. Mindezek alapján a bekezdés megfogalmazása legfeljebb az olyan nemzetközi jogi eredetű normákkal kapcsolatos összhangteremtési intézkedéseket illetően bizonyul abszolút helyesnek, melyek transzformációja szükséges, de még nem teljesedett ki.^[36] Ezek a normák – a transzformáció műveletének befejeződéséig – kizárólag a „nemzetközi jog” körében helyezkednek el, a „magyar jogba” még nem nyernek befogadást. Precízen megfogalmazva tehát a (2) bekezdésnek a magyar jogrendszer részévé vált vagy részévé tenni kívánt nemzetközi jogi eredetű normák és a magyar jogrendszer alkotó egyéb normák közötti összhang biztosítására kellene utasítania az államot. Ez a fordulat elismerten körülményes. Kérdés, hogy elvárható-e a dogmatikai tisztaság ilyen magas foka egy olyan alaptörvényi szövegtől, melynek a széleskörű elfogadottsághoz számos más – rész-

[33] Triepel, 1899, 111.

[34] Anzilotti, 1955, 61.

[35] A transzformált norma eredetije a nemzetközi jog szférájában változatlanul megmarad és érvényesül. Erre az Alkotmánybíróság is rámutatott, amikor több ízben jelezte, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességének megállapítása nem érinti a magyar állam nemzetközi kötelezettségvállalását. 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 52; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 236-237.

[36] A transzformáció akkor teljesedik ki, amikor a belső jogi norma létrejön. (Bragyova, 1993, 225.)

ben ezzel ellentétes irányba mutató – követelménynek is eleget kell tennie. A válasz sokak számára vélhetően nemleges.

A 7. § (1) bekezdésének második fordulatához hasonlóan, a Q) cikk (2) bekezdése sem ad iránymutatást az összhang biztosításának mikéntjét illetően. Erre a körülményre a T/2627. számú törvényjavaslat részletes indokolása is felhívja a figyelmet, bár gyorsan hozzáteszi, hogy „az Alkotmánybíróság hatáskörei között a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata az összhang megteremtését is szolgálja”.^[37] Ily módon az összhang biztosításával kapcsolatos részleteket az érintett állami szervek és a jogtudomány képviselői más alaptörvényi és jogszabályi rendelkezésekből és az alkotmánybírósági esetjogból kénytelenek leszűrni. A szórványos és töredékes információk egymásba illesztésével a következő kép bontakozik ki az összhang biztosításának kötelezettségét illetően.

Mindenekelőtt újfent rögzíteni kell, hogy az összhangot a magyar jogrendszer részévé vált vagy részévé tenni kívánt nemzetközi jogi eredetű normák és a magyar jogrendszert alkotó egyéb normák között kell megteremteni. Ez utóbbi körbe egyaránt beletartoznak a már korábban transzformált más nemzetközi jogi eredetű normák, az Európai Unió jogának normái és a belső jogalkotás nyomán létrejött normák. Mindent egybevetve tehát az összhangot az egész belső joggal biztosítani kell, ideértve az Alaptörvényt is.^[38] Ennek vizsgálata során azonban nemcsak az adott részletkérdések tárgyában született jogszabályokat, hanem a hazai jogrendszer valamennyi releváns előírását össze kell vetni a belső joggá váló nemzetközi jogi normákkal.^[39]

Megjegyzendő, hogy ha a komoly elméleti vitát eredményező szabályozás és alkotmánybírósági gyakorlat nem változik, az Alaptörvény szerepe kissé egyoldalú lesz az összhang megteremtésénél: az Alkotmánybíróság – az indítványozói jogosultság vagy a saját hatáskör hiányára hivatkozással – sem a jogszabályok közül kiemelt Alaptörvényt, sem az Alaptörvény módosításáról szóló törvényeket nem fogja vizsgálat alá vonni a nemzetközi joggal való konformitás szempontjából.^[40] Ily módon az Alaptörvény kizárólag a mércéje

[37] T/2627. számú törvényjavaslat, Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás a P. cikkhez, 38.

[38] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 327; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 236. A nemzetközi jogi eredetű normák egymásközi összhangjának kérdéséről a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyük kapcsán lesz szó.

[39] 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 99 (Harmathy Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása).

[40] 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABK 2011. július-augusztus, 696. Ezt a határozatot a testület Bihari Mihály, Holló András, Kovács Péter, Paczolay Péter és Stumpf István alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, és Bragyova András, Kiss László és Lévay Miklós alkotmánybírók különvéleményével fogadta el. Ezek közül a nemzetközi jog szerepe kapcsán ld. uo. 716. (Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása), 719. (Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása) és 728-729. (Kiss László alkotmánybíró különvéleménye). Ld. még Chronowski - Drinóczi - Zeller, 2010; Hanák, 2011.

lehet a vizsgálatnak, a tárgya nem. Ettől függetlenül előfordulhat, hogy a testület eljárásának hatására a jogalkotó az Alaptörvény módosítása mellett dönt. Ilyen következménnyel járhat például, ha megállapítást nyer, hogy a nemzetközi jog valamely feltétlen alkalmazást igénylő, kógens szabálya ellentétes az Alaptörvénnyel,^[41] vagy ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alaptörvény-ellenességét – a megsemmisítés időpontja tárgyában hozott alkotmánybírósági határozathozatal esetleges felfüggesztése mellett – az Alaptörvény módosításával szüntetik meg.^[42]

Nemzetközi jogi oldalról közelítve a kérdéshez látható, hogy főszabály szerint csak azok az érvényesen létrejött és a magyar államra nézve kötelező nemzetközi jogi normák bírnak relevanciával az összhang biztosítása terén, melyek természetüknél fogva, illetve a magyar jogalkotó döntése nyomán a hazai jogrendszer részévé váltak vagy részévé fognak válni. A transzformációt nem igénylő nemzetközi jogi normák esetében, mint már elhangzott, az összhang kívánalma nem értelmezhető. A hazai szabályozás sajátosságaiból adódóan viszont olyan esettel is találkozhatunk, ahol az összhang biztosításának kötelezettsége időben megelőzi a nemzetközi jogi norma – nemzetközi jogi értelemben vett – létrejöttét. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződések és a nemzetközi szervezetek kötelező erejű határozatai kapcsán egyaránt előírja, hogy már az előkészítés fázisától kezdve, folyamatosan vizsgálni kell a majdani megállapodás vagy határozat összhangját az Alaptörvénnyel, a jogszabályokkal, az Európai Unió jogával és az egyéb nemzetközi kötelezettségekkel. Ellentét esetén az összhangot a tartalom megfelelő alakításával, a jogszabályok módosításával vagy hatályon kívül helyezésével, illetve az európai uniós vagy nemzetközi jogi kötelezettségek módosításával vagy megszüntetésével kell megteremteni.^[43] (Figyelemre méltó, hogy az Alaptörvény módosítása nem szerepel az összhang előzetes biztosítását szolgáló lehetséges eszközök felsorolásában. Ez azonban nem érinti az imént elmondottak érvényét, hiszen nem jelenti azt, hogy az Alaptörvény soha nem módosítható a nemzetközi jogra tekintettel.)

[41] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 334; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 237; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABK 2011. július-augusztus, 711.

[42] 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 52. A nemzetközi kötelezettségekre figyelemmel elvégzett alkotmánymódosítás kapcsán még ld. 5/2001. (II. 28.) AB határozat, ABH 2001, 86. Az Alaptörvény módosításáról szóló rendelkezéseket ld. Magyarország Alaptörvénye, S) cikk, 1. cikk (2) bekezdés a) pont, 8. cikk (3) bekezdés a) pont.

[43] 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 4. § (3) bekezdés, 5. § (2) bekezdés, 12. §. A törvény eredeti szövegét ld. Magyar Közlöny, 2005/80. szám (2005. június 16.), 3825. Módosítását ld. 2011. évi CCI. törvény egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról, 270–272. §. Magyar Közlöny, 2011/165. szám (2011. december 30.), 40944. Korábban ld. 1982. évi 27. törvényerejű rendelet a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 3. §. Ld. még Bokorné, 1987, 31–32; Molnár, 2006, 44–45; Szénási, 2002, 399, 404. A hatályos törvény a „nemzetközi szerződéssel létrehozott szerv által hozott döntésről” beszél. A jelen tanulmány – a hazai nemzetközi jogi terminológiát követve – a „nemzetközi szervezet határozata” kifejezést használja.

Kérdés, hogy a nemzetközi jog többi forrásánál is elképzelhető-e a norma tényleges kialakulását megelőző összhangteremtési kötelezettség. A nemzetközi szokásjog létrejötté köztudottan huzamos időt vesz igénybe, ezért itt a felületes szemlélő számára – a formálódó szokásjog tartalmának megfelelő szintű ismerete mellett – elképzelhető lehet az összhang előzetes biztosítása. Ez azonban aligha felel meg a valóságnak. A majdani szokásjogi szabály és a belső jog összhangját látszólag szolgáló intézkedések inkább a szokásjogot teremtő általános gyakorlat és az *opinio iuris* megszilárdulásához nyújtott magyar „hozzájárulásként”, mintsem egy előzetes összhangteremtési kötelezettség teljesítéséként értékelendők. A civilizált nemzetek által elismert általános jogelveknél az összhang előzetes megteremtése szintén nem értelmezhető, mivel ezek a szabályok a belső jogokból automatikusan emelkednek fel a nemzetközi jog szintjére, ha a nagy jogcsaládok domináns nemzeti jogrendszereiben általánosan elfogadottá válnak és alkalmasak a nemzetközi viszonyok szabályozására.^[44] Ilyenformán az általános jogelvek létrejöttét megelőzően a magyar állam szerveinek széleskörű összehasonlító kutatásokat kellene végeznie a külföldi jogok és a nemzetközi jogfejlődési tendenciák terén, és ezekhez kellene folyamatosan igazítania a belső jogot. Ez nyilvánvalóan felesleges és kivitelezhetetlen lenne.

Jóllehet a 2005. évi L. törvény a nemzetközi bíróságok kötelező és végrehajtható döntéseinek kihirdetését is előíranyozza, a jogszabály kontextuális értelmezéséből kiderül, hogy az összhang előzetes biztosításával kapcsolatos kötelezettség ezeknél a döntéseknél nem áll fenn.^[45] Mint látni fogjuk, az államok szűkebb értelemben vett egyoldalú aktusainak transzformációjára hazánkban nincs külön előírás, ezért itt az összhang kérdése általánosságban nem vizsgálható. Végezetül értelmezhetetlen az összhang biztosítása a nemzetek legkiválóbb tudósainak tanításai kapcsán is, melyeket tévedésből gyakran a nemzetközi jog forrásai közé sorolnak, noha pusztán a nemzetközi jogszabályok megállapításának segédeszközeként funkcionálnak.^[46]

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a nemzetközi jogi norma kialakulását megelőző összhangteremtés csak a nemzetközi szerződések és a nemzetközi szervezetek kötelező erejű határozatai esetében kötelező, mely – a gyakorlati előnyök ellenére – több okból is abszurdnak hat. Egyrészt egy még nem létező nemzetközi szerződés vagy határozat és egy létező normákból álló, működő jogrendszer között kell összhangot teremteni. Másrészt az összhangról már akkor gondoskodni kell, amikor a szerződés megkötése vagy a határozat elfogadása még

[44] Sulyok, 2011, 31.

[45] 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 13. § (4) bekezdés. A törvény az állandó és a választott nemzetközi bíróságokkal egy megítélés alá veszi például a békéltető bizottságokat is. A jelen tanulmányban szereplő „nemzetközi bíróság” kifejezés ennek fényében értelmezendő.

[46] Nemzetközi Bíróság Statútuma, 38. cikk (1) bekezdés d) pont. Kihirdette: 1974. évi 18. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Alapokmánya egyes rendelkezései módosításának kihirdetéséről.

egyáltalán nem garantált és tartalmuk jelentős változásokon mehet keresztül. Ez a követelmény akár még nehézségeket is okozhat a magyar tárgyaló fél számára, kiváltképp abban az esetben, ha helytelenül kezeli a prioritásokat, és a törvényben említett összhangteremtési lehetőségek közül – például a hazai jogalkotási terhek mérséklése érdekében – indokolatlanul nagy hangsúlyt fektet a szerződés vagy a határozat tartalmának megfelelő alakítására. Ezen kívül a határozatok megalkotásában az állam képviselője nem is feltétlenül vesz részt, a szövegek tervezete az elfogadásig nem mindig hozzáférhető, vagy a döntések túl rövid idő alatt születnek meg. Harmadrészt a még nem létező nemzetközi szerződés vagy határozat – szigorúan véve – nem illeszthető be a Q cikk (2) bekezdésében szereplő „nemzetközi jog” kifejezésbe, amely a magyar államra nézve adott időpontban hatályos nemzetközi jogi előírások összességéként értelmezendő. Végezetül, az összhang előzetes megteremtése nehezen egyeztethető össze az Alkotmánybíróságnak azzal a megjegyzésével, mely szerint „azon követelmény érvényesülését, amely a nemzetközi szerződés és a belső jog összhangját kívánja meg, a nemzetközi szerződés kihirdetése teszi lehetővé”.^[47] (Noha a testület szemlátómást megfelelkezett az előzetes normakontroll intézményéről, a nemzetközi jogi norma létrejöttét eleve adotttnak vette az összhang vizsgálata szempontjából.^[48])

Az összhang biztosításával kapcsolatos kötelezettség teljesítésének kezdő időpontja következőképp nemzetközi jogforrásonként eltérő. A nemzetközi szerződések és a nemzetközi szervezetek kötelező erejű határozatai esetében már az előkészítéstől kezdve gondoskodni kell a belső joggal való összhangról, és ez a feladat a megállapodás megkötését vagy a határozat elfogadását követően, a speciális transzformáció előtt és után is folytatódik.^[49] A nemzetközi szokásjog és az általános jogelvek esetében az összhang előzetes megteremtése értelmezhetetlen, ezért itt a tárgyalt kötelezettség a normák létrejöttével és az ezzel egy időben megvalósuló generális transzformációjával keletkezik. Minthogy a nemzetközi bíróságok döntéseinél szintén nem elvárás az összhang előzetes megteremtése, a belső joggal való harmóniát a döntés közlésétől szükséges vizsgálni. Erre vonatkozó kifejezett előírás hiányában csak feltételezhető, hogy az összhangot nemcsak a speciális transzformáció után, hanem a döntés

[47] 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 762.

[48] Hasonlóképpen, de más összefüggésben ld. Bragyova, 1993, 222.

[49] A nemzetközi szerződések ideiglenes státuszából fakadó nemzetközi kötelezettségek – a megállapodás megkötése és hatálybalépése között – bizonyos értelemben kiegészítik és megerősítik az összhang megteremtésével kapcsolatos belső jogi kötelezettségeket. 1969. évi bécsi egyezmény, 18. cikk: „Az állam tartózkodni köteles azoktól a cselekményektől, amelyek meghíúsítanak a szerződés tárgyát és célját, midőn a) megerősítés, elfogadás vagy jóváhagyás fenntartásával írta alá a szerződést vagy cserélte ki a szerződést létrehozó okiratokat, mindaddig, amíg nem válik nyilvánvalóvá az a szándéka, hogy a szerződésnek nem válik részesévé, vagy b) kifejezte azt, hogy a szerződés reá nézve kötelező hatályát elismeri, mindaddig, amíg a szerződés hatályba nem lép, és feltéve, hogy e hatályba lépést indokolatlanul nem késleltetik.” Az Alkotmánybíróság már több ízben hivatkozott ezekre a kötelezettségekre. Például ld. 36/2003. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2006, 414–415; 58/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 826–828.

közlése és transzformációja között is biztosítani kell. A kezdő időpont a nemzetközi szerződéseknél és a nemzetközi szervezetek határozatainál tehát az előkészítés fázisa, a nemzetközi jog többi transzformációt igénylő forrásánál pedig a norma létrejötte vagy a döntés közlése. A nemzetközi jog és a magyar jog közötti összhang biztosításának kötelezettsége ezután egészen addig fennáll, amíg a nemzetközi jogi norma létezik, és kötelezi a magyar államot.

Az összhang biztosítását általánosságban meghatározó elvek főként az alkotmánybírói esetjogból ismerhetők meg. Eszerint a nemzetközi jog és a belső jog összhangját nemcsak formálisan, hanem érdemben, mindegyikük sajátosságaira és az állam esetleges mérlegelési szabadságára figyelemmel kell megteremteni.^[50] Mivel ennek során tartózkodni kell minden olyan intézkedéstől és megoldástól, mely a nemzetközi jogi eredetű normák torzulását eredményezheti, a belső jogot kell a nemzetközi joghoz igazítani, és nem fordítva.^[51] Kivételesen ez alól az Alaptörvény, mely több szempontból is kitüntetett pozíciót foglal el. Mindenekelőtt a belső jogban nem érvényesülhet az Alaptörvénnyel ellentétes tartalmat hordozó nemzetközi kötelezettségvállalás, a nemzetközi joggal konform értelmezés elve nem idézheti elő az Alaptörvény sérelmét, továbbá a nemzetközi szerződések megkötése és kihirdetése sem valósíthat meg burkolt alaptörvény-módosítást.^[52] Ezen kívül az Alaptörvény összes rendelkezésének betartásával kell kialakítani azt a jogi környezetet, mely a nemzetközi szerződéseknek – és általában a nemzetközi jogi eredetű normáknak – megfelelő gyakorlat kialakítására alkalmas.^[53] Ilyenformán a nemzetközi kötelezettségek teljesítését célzó jogalkotásnál is irányadó az Alaptörvényben foglalt jogvédelmi mérce, és az Alkotmánybíróság által alkalmazott szükségességi-arányossági teszt.^[54] Ez a kitüntetett pozíció egy ponton mégis megtörik: a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályaival még az Alaptörvény sem lehet ellentétes.^[55]

[50] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 327; 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 755–756, 762; 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 100 (Harmathy Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása); 1/2011. (I. 14.) AB határozat, ABK 2011. január, 10–11 (Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása).

[51] 30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990, 130; 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 333, 337; 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 755–756, 769. Így például a fordítási hiba esetét leszámítva, nem lehet jogszabállyal módosítani a jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződés, a hozzá fűzött fenntartás, a kifogás vagy a nyilatkozat szövegét. 2010. évi CXIII. törvény a jogalkotásról, 8. § (2) bekezdés. Magyar Közlöny, 2010/181. szám (2010. november 29.), 26060. Szintén a torzulások megelőzését szolgálja a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről rendezett országos népszavazás alaptörvényi tilalma. Magyarország Alaptörvénye, 8. cikk (3) bekezdés d) pont. Ez a tilalom csak „a már megerősített, kihirdetett és hatályba lépett nemzetközi szerződésekkel kapcsolatban” áll fenn. A kötelező hatály elismerését megelőzően a megerősítésről, vagyis a kötelezettség vállalásának kérdéséről tartható népszavazás. 58/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 826–828.

[52] 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 234.

[53] 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 762.

[54] 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 307.

[55] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 334; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 237; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABK 2011. július–augusztus, 711.

A nemzetközi jog és a belső jog közötti összhang biztosításának különböző útjai léteznek.^[56] E feladat megvalósítását intézkedések sokasága szolgálja, melyek részben kötelező jelleggel, részben lehetőségként állnak az érintett állami szervek rendelkezésére. Az összhang megteremtésének legalapvetőbb és legfontosabb eszköze a belső jogalkotás, mely kétféle kötelezettséget telepít a jogalkotóra: egyfelől biztosítania kell, hogy a belső jog részévé váló nemzetközi jogi eredetű normák ne álljanak ellentétben a hazai jogrendszer egyéb normáival, másfelől ki kell bocsátania minden olyan jogszabályt, melyek nélkülözhetetlenek a nemzetközi jogi eredetű normák érvényesüléséhez.^[57] Ekként az összhangteremtésnek egy negatív és egy pozitív aspektusa különböztethető meg, melyek közül az első az ellentétek kiküszöbölésére, a második pedig a megfelelő jogszabályok megalkotására irányul. Lényeges különbség eme két aspektus között, hogy míg az ellentéteket mindig fel kell tárni és ki kell küszöbölni, addig az érvényesülést szolgáló jogszabályok kibocsátása – a nemzetközi jogi eredetű norma által támasztott igények függvényében – nem feltétlenül szükséges. Egyes esetekben elegendő lehet a végrehajtást szolgáló intézkedések megtétele,^[58] de nagy számban található olyan nemzetközi jogi normák is, melyek a transzformáció után már semmilyen további aktust nem igényelnek akár a törvényhozó, akár a végrehajtó hatalom részéről.

Kérdés, hogy a transzformációt az összhang biztosításának egyik elemeként, vagy ettől elkülönült műveletként kezeljük. E két felfogás közül az utóbbi tűnik meggyőzőnek, hiszen a transzformáció egy sajátos technikai művelet, mely átalakítja és beépíti a nemzetközi jog normáit a belső jogba, ám az összhang megteremtésében közvetlen szerepet nem játszik.^[59] Nem az összhang biztosítása miatt szükséges a transzformáció, hanem a transzformáció miatt szükséges az összhang biztosítása. A Q) cikk szerkezetére nézve is látható, hogy a két alaptörvényi kötelezettség elkülönül egymástól, mégis együtt szolgálja a nemzetközi jogi eredetű normák érvényesülését.^[60] Ezt erősíti az Alkotmánybíróság az a részben már hivatkozott megállapítása, mely szerint a nemzetközi szerződés és a belső jog összhangjával kapcsolatos követelmény érvényesülését, a belső jogalkotás és jogalkalmazás konformitását, az állampolgárok jogkövető magatartásának kialakítását és a jogbiztonság megőrzését a megállapodás kihirdetése

[56] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 334.

[57] 16/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 154; 37/1996. (IX. 4.) AB határozat, ABH 1996, 124; 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 763. Az ellentétek kiküszöbölését célzó alapvető követelmény a belső jogalkotással szemben, hogy a készülő jogszabályoknak meg kell felelniük a nemzetközi jogból eredő kötelezettségeknek. 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, 2. § (4) bekezdés c) pont.

[58] 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 99–100. (Harmathy Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása).

[59] Ellentétes nézetet ld. Bragyova, 1997, 26. Mások szerint a transzformáció az első lépés az összhang biztosításához. Jakab – Molnár – Sulyok, 2009, 382. (Molnár Tamás kommentárja).

[60] A nemzetközi jogban nincs transzformációs kötelezettséget előíró szabály. (Bodnár, 1994, 12; Bodnár, 1997, 62.)

teszi lehetővé.^[61] Kézenfekvő lenne kijelenteni, hogy a transzformáció kiteljesedése előfeltétele az összhang megteremtésének, de mivel léteznek a transzformáció előtt is alkalmazandó vagy alkalmazható összhangteremtési intézkedések, ez nem teljesen helytálló. Nem a transzformáció végrehajtása, hanem a transzformációs kötelezettség felmerülése mérvadó az összhang megteremtése szempontjából. Tévedésre az adhat okot, hogy a három időpont – a transzformációs kötelezettség felmerülése, a transzformáció végrehajtása és az összhangteremtési kötelezettség keletkezése – egyes nemzetközi jogforrásoknál egybeesik. (Mindez annak ellenére megalapozottnak tűnik, hogy a 2005. évi L. törvény alapján a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynak szükség esetén tartalmaznia kell a szerződés és a belső jog összhangjának megteremtéséhez szükséges jogszabályváltozásokat és egyéb intézkedéseket.^[62] Ez a rendelkezés pusztán a jogalkotás racionalizálását szolgálja, így aligha tekinthető olyan megoldásként, mint amely feloldja a transzformációt az összhangteremtés kategóriájában.)

Mindazonáltal a belső jogalkotás nem minden esetben elegendő a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának megteremtéséhez. Előfordulhat, hogy az összhang biztosítása meghaladja a hazai jogalkotó lehetőségeit, és az államot nemzetközi szintű cselekvésre – például egy új nemzetközi jogi norma megalkotásának kezdeményezésére, vagy egy már létező norma módosítására vagy megszüntetésére – kötelezi.^[63] De a nemzetközi jogalkotás másként is szerepet játszat az összhang megteremtésében – kiváltképp akkor, ha eleve megengedő szabályokat hoz létre a nemzetközi jog és a belső jog normáinak párhuzamos érvényesülése tárgyában. Erre a lehetőségre az Alkotmánybíróság is felhívta a figyelmet: „Lehet kifejezett szabályt alkotni a két rendszer függetlenségéről. [...] Az Európai Egyezmény, illetve az Egyezségokmány megengedő rendelkezése megkönnyíti a nemzetközi szabálynak a belső jogba való integrálását – azt, amit a magyar Alkotmány »összhangnak« nevez. Az említett egyezmények természetesen csak a nemzetközi jog oldaláról segíthetnek. Az »összhang« belső jogi oldalát a nemzeti jogoknak kell megoldaniuk.”^[64]

Fontos eszköze továbbá az összhang biztosításának a nemzetközi jog és a belső jog adekvát értelmezése. Ezen a téren általános alaptörvényi parancsként említhető, hogy a hazai jogrendszer részévé vált nemzetközi jogi eredetű normákat a nemzetközi jogban elfogadott, élő értelmüknek megfelelően,^[65] míg a belső jogal-

[61] 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 762–763. Ld. még 30/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 327–328.

[62] 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 10. § (1) bekezdés g) pont.

[63] 988/E/2000. AB határozat, ABH 2003, 1288–1289.

[64] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 334.

[65] 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 237; 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 786. (Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye). Így az Alkotmánybíróság számára az elé kerülő nemzetközi szerződések tartalma eleve adott, mely a nemzetközi jog értelmezési szabályainak alkalmazásával ismerhető meg. Ha ez a tartalom a szerződő felek között vitatott, a testület önállóan nem értelmezheti a megállapodást, és nem tulajdoníthat annak a nemzetközi jogtól független jelentést. Ilyenkor az értelmezés nemzetközi vita tárgyát képezi, melynek eldöntése

kötés nyomán létrejött normákat – benne az Alaptörvényt – a nemzetközi jog szabályaival összhangban kell értelmezni.^[66] Ám a belső jog nemzetközi joggal konform értelmezésének elve nem érvényesül korlátok nélkül: csak addig alkalmazható, amíg ennek eredményeként az Alaptörvény sérelmet nem szenved.^[67] Megjegyzendő, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai esetében az értelmezés különös hangsúlyt nyer, hiszen eme íratlan normáknál ez jelenti az összhang biztosításának talán legfontosabb eszközét. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában: „A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai ugyan a jogforrási hierarchiában nem állnak az Alkotmány szintjén; de »a belső joggal való összhangjuk biztosításának« alkotmányi parancsát úgy kell teljesíteni, hogy az Alkotmányt kell a nemzetközi jog e sajátos szabályaira figyelemmel értelmezni.”^[68]

Az összhang biztosításának végső letéteményese az Alkotmánybíróság.^[69] Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény által a testület feladat- és hatáskörébe utalt eljárások közül több közvetlenül kapcsolódik a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának megteremtéséhez. Az első ilyen eljárás a nemzetközi szerződés egyes rendelkezéseinek előzetes normakontrollja, melyre a megállapodás kötelező hatályának elismerése előtt nyílik lehetőség. Mivel a 2005. évi L. törvény alapján a kötelező hatály elismerésére adott felhatalmazást a kihirdető jogszabály – törvény vagy kormányrendelet – tartalmazza,^[70] az összhangteremtés eme eszköze magát a speciális transzformációt is megelőzi. Ám az előzetes normakontroll nem terjed ki a belső jog részévé tenni kívánt összes nemzetközi szerződésre. Az alkotmánybírósági törvény értelmében az eljárásnak több lényeges korlátja van: csak a köztársasági elnök, a kormány vagy az országgyűlési képviselők egynegyede kezdeményezheti, csak a nemzetközi szerződés egyes rendelkezéseinek vizsgálatára terjedhet ki, csak a törvényben kihirdetni kívánt szerződésekre, illetve csak a kötelező hatály köztársasági elnök általi elismerése esetén alkalmazható.^[71] Az új törvénnyel hatályon

- nem alkotmánybírósági hatáskör. 99/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 856–859. (Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye). A nemzetközi szerződés tartalmának feltárása akár egy erre hatáskörrel rendelkező nemzetközi intézmény értelmezésének vagy esetjogának figyelembe vételét is jelentheti. Kiváltképp igaz ez az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára. A közelmúltban elfogadott alkotmánybírósági határozatok közül ld. 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABK 2011. december, 1320. Ld. még 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 13. § (1) bekezdés.

[66] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 327; 2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 53; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 51; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABK 2011. július-augusztus, 711.

[67] 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 237.

[68] 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 51.

[69] 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 85.

[70] 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 7. § (2) bekezdés, 9. § és 10. § (1) bekezdés a) pont.

[71] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 23. § (3) és (4) bekezdés. Magyar Közlöny, 2011/136. szám (2011. november 21.), 32722. Ld. még Magyarország Alaptörvénye, 24. cikk (2) bekezdés a) pont.

kívül helyezett, többször módosított 1989. évi XXXII. törvényhez képest mégis rugalmasabbá vált az előzetes normakontroll intézménye, hiszen korábban nem az országgyűlési képviselők egynegyede, hanem maga az Országgyűlés kezdeményezhette az eljárást.^[72] (Remélhetőleg ez a rugalmasság – a nemzetközi szerződések értelmezéséhez és értékeléséhez megkívánt sajátos szaktudás fényében – nem bizonyul majd kontraproduktívnak.) A többi indítványozó körében nem történt változás.^[73] E könnyítés ellenére hiányosságként értékelhető, hogy mindazon megállapodások, melyek kormányrendeletben kerülnek kihirdetésre vagy kötelező hatályukat a kormányfő vagy a külpolitikáért felelős miniszter ismeri el, kívül esnek az előzetes normakontroll által lehetővé tett vizsgálat körén.

Érdekes diszkrépancia figyelhető meg a 2005. évi L. törvény és a 2011. évi CLI. törvény között és a két törvényen belül. Az előbbi szerint a köztársasági elnök a kötelező hatály elismeréséről szóló okirat kiállítását megelőzően kezdeményezheti a „nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése” előzetes normakontrollját, melyet az alkotmánybírósági törvénnyel összhangban tehet meg.^[74] Ez utóbbi törvény azonban csak a „nemzetközi szerződés egyes rendelkezései” kapcsán engedi meg a vizsgálatot és a jogkövetkezmények alkalmazását, noha más helyütt általánosságban is említi a „nemzetközi szerződés” előzetes normakontrollját.^[75]

Az Alkotmánybíróság második releváns eljárása az utólagos normakontroll, mely a nemzetközi szerződés transzformációját követően segítheti elő az összhang megteremtését – függetlenül attól, hogy a megállapodást törvényben vagy kormányrendeletben hirdették ki. Komoly megszorítás azonban a korábbi szabályozáshoz képest, hogy az eljárást – talán az alkotmányjogi panasz intézményére tekintettel^[76] – már nem kezdeményezheti bárki,^[77] indítványozó csak az országgyűlési képviselők egynegyede, a kormány vagy az alapvető jogok

[72] 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 36. § (1) bekezdés. Magyar Közlöny, 1989/77. szám (1989. október 30.), 1283.

[73] A nemzetközi szerződések előzetes normakontrolljánál az indítványozók körének korlátozása szakmai okokból teljességgel indokolt. 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 47. Ezzel együtt a korábbi és a hatályos törvényben is látható, hogy az eljárás kezdeményezésére jogosultak csoportja eltérő és tágabb az előzetes normakontroll lehetséges indítványozóinak főszabály szerinti felsorolásához képest. Magyarország Alaptörvénye, 6. cikk (2) és (4) bekezdés; 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 23. § (1) bekezdés; 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 21. § (1) bekezdés.

[74] 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 8. § (3) bekezdés.

[75] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 23. § (3) és (4) bekezdés, 40. § (3) bekezdés.

[76] Uo. 26–31. §. Ld. még Magyarország Alaptörvénye, 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pont. Az Alaptörvényben biztosított jogok sérelme esetén előterjeszthető alkotmányjogi panasz nyilván nem a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának biztosítását szolgálja, bár az eljárás középpontjában álló alaptörvény-ellenes jogszabály akár ebből a szempontból is kifogásolható lehet. Szintén nem az összhang megteremtésének eszköze a népszavazás elrendelésével összefüggő országgyűlési határozat felülvizsgálata, mégis hasznos lehet akkor, ha az érdemében is vizsgált döntés – az alaptörvényi tilalom és a különböző eljárási garanciák ellenére – valamilyen nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről irányozna elő országos népszavazást. Magyarország Alaptörvénye, 8. cikk (3) bekezdés d) pont; 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 33. §.

[77] 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 21. § (2) bekezdés.

biztosa lehet. Különös módon, az alkotmánybíróági törvény érintett rendelkezéséből ez nem derül ki: az indítványozók tételes felsorolása helyett mindössze egy utalást találunk az Alaptörvényre.^[78]

Mint ismeretes, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály utólagos normakontrollja hosszú utat járt be a hazai alkotmánybíráskodás történetében, hiszen a testület – az eljárás törvényi háttérének sajátos megfogalmazása okán – csak némi dogmatikai hezitálás és komoly viták után döntött úgy, hogy hatáskörrel rendelkezik az ilyen tárgyú indítványok elbírálására.^[79] Ennek ellenére az utólagos normakontroll új alaptörvényi és törvényi szabályozása szintén csak általánosságban – a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályok külön nevesítése nélkül – használja a „jogszabály” kifejezést.^[80] Így bár az Alkotmánybíróság a fordulat után következetesen kiállt a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata mellett, tulajdonképpen semmi nem zárja ki egy újabb változás lehetőségét.

Immár önálló intézményként jelenik meg az alkotmánybíróági törvényben az egyedi normakontroll, melyet az ügyben eljáró bíró kezdeményez, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, melynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy annak alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az indítvány az adott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására, illetve az alaptörvény-ellenesnek bizonyult jogszabály alkalmazásának kizárására irányulhat. A testület eljárásának idejére a bíró az előtte folyó eljárást felfüggeszti.^[81] A korábbi szabályozásban hasonló eljárással az utólagos normakontroll keretében találkozhattunk, ám az nemcsak a bíró saját kezdeményezésére, hanem az ügyben érintett fél hozzá intézett kérelme nyomán is megindulhatott.^[82] Ha a hatályos törvényben a minősítő jelzők nélkül álló „jogszabály” kifejezés az utólagos normakontroll szabályozásában felöleli a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályt, az onnan kiemelt egyedi normakontroll esetében is hasonló tartalmat kell hordoznia. Lénye-

[78] Uo. 24. § (1) bekezdés. A 24. § (2) és (3) bekezdése további korlátokat és feltételeket tartalmaz. Ld. még Magyarország Alaptörvénye, 24. cikk (2) bekezdés e) pont.

[79] 30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990, 131–132; 61/B/1992. AB végzés, ABH 1993, 831; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 49–50, 52. és 53 (Vörös Imre alkotmánybíró különvéleménye). Ld. még Vörös, 1997, 235.

[80] Magyarország Alaptörvénye, T) cikk (2) bekezdés: „Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.”

[81] 2011. évi CLII. törvény az Alkotmánybíróságról, 25. §. Ld. még Magyarország Alaptörvénye, 24. cikk (2) bekezdés b) pont. Egyes nézetek szerint ez már a Q) cikk (2) bekezdéséből egyértelművé válik. Jakab, 2011, 198.

[82] 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 38. §. Ld. még 35/2011. (V. 6.) AB határozat, ABK 2011. május, 396. A nemzetközi jog és a magyar bíróságok viszonyát ld. Blutman, 2002; Chronowski – Drinóczi – Ernszt, 2011, 277–283; Hoffmann, 2011.

gében ebből fakad az intézmény jelentősége a nemzetközi jog és a belső jog összhangja terén. Éppen ezért viszont, ha az Alkotmánybíróság valaha mégis úgy dönt, hogy nincs hatásköre a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály utólagos normakontrolljára, akkor azok egyedi normakontrolljának lehetősége is szükségképpen megszűnik.

Kifejezetten a nemzetközi jogot középpontba állító alkotmánybíróági eljárás a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, melyet a testület az indítványozók kezdeményezésére, vagy bármely eljárása során hivatalból végez el. Ilyen tárgyú indítványt azonban csak meghatározott állami szervek vagy tisztségviselők nyújthatnak be – az országgyűlési képviselők egynegyede, a kormány, a kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, valamint az eljárás felfüggesztése mellett a bíró, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, melynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.^[83] Az indítvány benyújtására jogosultak köre tehát egyidejűleg szűkült és tágult a korábbi szabályozáshoz képest, bár a változás nettó csökkenést mutat. Már nem kezdeményezhet ilyen eljárást az Országgyűlés, az Országgyűlés állandó bizottsága, bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a kormány tagja és az Állami Számvevőszék elnöke,^[84] ám az alapvető jogok biztosa és a bíró lehetőséget kapott erre. Megjegyzendő, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata a közjogi szervezetszabályozó eszközökre és a jogegységi határozatokra is kiterjed. Erre az eljárásra a jogszabályok vizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.^[85] Ide kívánkozik, hogy az alkotmánybíróági esetjog fényében, a nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalás hatásköri, felhatalmazottsági és eljárási kérdései minden releváns eljárásban a vizsgálat tárgyát képezhetik.^[86] Sőt az állami szervek hatásköri összeütközések feloldására^[87] – és az ebből fakadó formai alaptörvény-ellenesség elhárítására – akár a szerződés megkötése előtt is sor kerülhet.

Érdemi szerepet kaphat a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának biztosításában az Alkotmánybíróság Alaptörvény értelmezésével kapcsolatos eljárása is, melyet valamely konkrét alkotmányjogi probléma kapcsán, az Országgyűlés, az Országgyűlés állandó bizottsága, a köztársasági elnök vagy a kormány

[83] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 32. §. Ld. még Magyarország Alaptörvénye, 24. cikk (2) bekezdés f) pont. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának sajátosságairól ld. 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABK 2011. december, 1334-1335. (Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása).

[84] 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 21. § (3) bekezdés.

[85] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 37. § (2) bekezdés.

[86] 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 44; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 232; 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 85-86. A nemzetközi szerződések jogában a szerződéskötési hatáskörré vonatkozó alapvető fontosságú belső jogi szabályok – a normális gyakorlattal összhangban és jóhiszeműen eljáró – bármely állam számára objektíve nyilvánvaló megsértése érvénytelenségi okot képez. 1969. évi bécsi egyezmény, 46. cikk.

[87] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 36. §.

kezdeményezhet.^[88] Ez a hiteles alaptörvény-értelmezés meghatározó lehet a jogalkalmazók saját hatáskörben végzett, nemzetközi jogot érintő értelmezési tevékenysége szempontjából. Egyébiránt itt is beszűkült az indítványozók köre, hiszen a korábbi szabályozásban még a kormány tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész is fordulhattak ilyen kéréssel a testülethez.^[89] (Zárójelben említendő meg, hogy az Alaptörvény új értelmezési szabálya a Q) cikk (2) és (3) bekezdése szempontjából számottevő változást nem hoz. Egyrészt a nemzeti hitvallás sorai és a történeti alkotmány vívmányai között aligha találhatók a két bekezdésre vonatkozó érdemi interpretációs támpontok, másrészt az alaptörvényi rendelkezéseket a nemzetközi jog szabályaira is figyelemmel kell értelmezni. A történeti alkotmány legfeljebb a dualista berendezkedés megerősítésére és néhány marginális kérdés tisztázására tűnik alkalmasnak, ha a magyar állam nemzetközi joghoz fűződő múltbeli viszonya egyáltalán „vívmánynak” tekinthető. Ennél fontosabb szerepet csak akkor kaphat, ha a kifejezésbe a rendszerváltás utáni időszak alkotmánybírósi esetjogát is beleértjük. Látható tehát, hogy a nemzetközi jogi klauzula jelentésének feltárását a szokásos módon és eszközökkel kell elvégezni.^[90])

Az alkotmánybírósi eljárások eltérő jogkövetkezményekkel járhatnak, ekként eltérő módon biztosíthatják a nemzetközi jog és a belső jog összhangját. Ha az előzetes normakontroll a nemzetközi szerződés rendelkezésének alaptörvény-ellenességét állapítja meg, a megállapodás kötelező hatályának elismerése mindaddig nem történhet meg, amíg a szerződő felek az alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik, vagy a magyar állam fenntartás, illetve a nemzetközi jog által elismert más intézkedés megtételével nem gondoskodik az összeütközés kiküszöböléséről.^[91] Ha az utólagos vagy az egyedi normakontroll vezet hasonló eredményre, a testület a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.^[92] Ez a döntés azonban nincs kihatással a magyar állam nemzetközi kötelezettségvállalására. Ilyen esetben a nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartása és a nemzetközi jogsértés elkerülése a nemzetközi szerződés módosítása vagy felmondása, vagy – mint már erről szó volt – az Alaptörvény módosítása révén biztosítható. Erre az időre az Alkotmánybírósi megsemmisítés időpontja tárgyában a határozathozatalt ésszerű időre felfüggesztheti.^[93]

Ha a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során a testület olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely az Alaptörvény szerint a szerződést kihirdető jogszabállyal nem lehet ellentétes, a kérdéses jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti. Fordított esetben azonban,

[88] Uo. 38. §.

[89] 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybírósról, 21. § (6) bekezdés.

[90] Magyarország Alaptörvénye, R) cikk (3) bekezdés. Ld. még Blutman, 2009; Fleck – Gadó – Halmai *et al.*, 2011, 76; Jakab, 2011, 182, 199; Sonnevend, 2011.

[91] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybírósról, 40. § (3) bekezdés.

[92] Uo. 41. § (1) bekezdés. Ld. még Magyarország Alaptörvénye, 24. cikk (3) bekezdés a) pont.

[93] 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 52.

ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály ellentétes olyan jogszabállyal, amellyel az Alaptörvény szerint nem lehet ellentétes, az ellentét feloldása céljából – a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívja a kormányt vagy a jogalkotót, hogy az adott határidőn belül tegye meg a szükséges intézkedéseket.^[94] Mindemellett, ha a testület bármely eljárásában úgy találja, hogy a jogalkotó nem tett eleget a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatának, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állapít meg, és határidő megjelölésével felhívja az adott állami szervet a feladat teljesítésére.^[95] A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a korábbi szabályozásban még egy hivatalból vagy bárki által megindítható, önálló eljárásként jelent meg, melyhez képest egy speciális – a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának rendszerébe ágyazott – előírás szólt a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztásáról.^[96] Ez az előírás azonban nem minősítette kifejezetten alkotmányellenesnek a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztását, mellyel többféle értelmezésre adott lehetőséget.^[97] E tekintetben tehát a hatályos törvény előre és hátra is tesz egy lépést: egyfelől pontosabb rendelkezéseket tartalmaz, másfelől a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség vizsgálatát feloldja a többi eljárásban. Végezetül ismét hangsúlyozni kell, hogy – az alaptörvényi rendelkezések összefüggése folytán – az összhang biztosításának elmaradása nemcsak Q) cikk (2) bekezdését sérti, hanem ellentétes a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével is.^[98]

[94] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 42. §. Ld. még Magyarország Alaptörvénye, 24. cikk (3) bekezdés c) pont. A nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabály megsemmisítését az alaptörvényi rendelkezés csak feltételes módban, lehetőségként említi. Elődjétől eltérően, az alkotmánybírósági törvény nem magasabb, azonos vagy alacsonyabb szintekről beszél a nemzetközi szerződést kihirdető és a vele ütköző másik jogszabály pozíciójának leírásánál, hanem az Alaptörvény által tiltott ellentétből vezeti le a konkrét jogkövetkezményt. E tilalmakat ld. Magyarország Alaptörvénye, T) cikk (3) bekezdés, 15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 23. cikk (4) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés, 41. cikk (4) bekezdés. Korábban ld. 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 45-46. §. Egy alkotmánybírói vélemény szerint a nemzetközi szerződésbe ütközés alapesetben másodfokú alkotmányellenességet takar, melynél a másik jogszabály önmagában véve nem lenne alkotmányellenes, mégis annak minősül, mert – a nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartásának alkotmányi parancsa ellenére – egy nemzetközi szerződésbe ütközik. Léteznek azonban olyan alkotmányjogi tárgyú anyagi jogi szabályokat tartalmazó megállapodások, melyeknél a nemzetközi szerződésbe ütközés nemcsak másodfokú, hanem elsőfokú alkotmányellenességgel is jár. Ilyen például az Emberi Jogok Európai Egyezménye. Mivel az Alkotmánybíróság elvileg nem ismerhetné a kétszeres alkotmányellenességet és – a követett gyakorlatól eltérően – nem hivatkozhatna egyidejűleg alkotmányellenességre és nemzetközi szerződésbe ütközésre, ilyenkor el kellene döntenie, melyik mércét alkalmazza. Ha a testület egy jogszabályt alkotmányellenesnek talál, a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata szükségtelen. 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABK 2011. december, 1334-1335. (Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása).

[95] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 46. § (1) és (2) bekezdés a) pont.

[96] 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 47. és 49. §.

[97] 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 776. (Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleménye).

[98] 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 769.

III.

Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésének első mondata, mely szerint a magyar állam elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, minden kétséget kizáróan az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének első fordulatából ered. Mindössze egyetlen ponton fedezhető fel különbség a két rendelkezés között: az alaptörvényi cikk szövege az elismerés alanyaként már nem a „Magyar Köztársaság jogrendszerét”, hanem „Magyarországot” nevezi meg. E változtatás jelentőségére és kritikai értékelésére nézve a Q) cikk (2) bekezdése kapcsán elmondottak változatlanul irányadók. Egyéb tekintetben a korábbi szöveg nem módosult, noha a nemzetközi jog és a belső jog viszonya terén alighanem a 7. § (1) bekezdésének első fordulata volt a legtöbb tudományos bírálatot kiváltó alkotmányi szakasz. Ily módon a fordulat megfogalmazásának pontatlanságából és homályosságából fakadó dogmatikai problémákat az alkotmányozás során sem sikerült maradéktalanul kiküszöbölni.

A Q) cikk (3) bekezdésének első mondata a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak” belső joggá tételéről szól. Ez a kifejezés olyan gyakran bukkan fel a külföldi alkotmányokban, hogy – még a helyenként tapasztalható kisebb eltérések ellenére is – okkal minősíthető standard szövegezési megoldásnak.^[99] Ám okvetlenül jelezni kell, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaira való utalás némiképp aggályos. Ez a fogalom ugyanis nem a nemzetközi jog egyik forrásának leírásaként, hanem egy tartalmában korántsem egzakttá gyűjtőkategóriaként funkcionál,^[100] melybe többnyire az univerzális nemzetközi szokásjogot, a civilizált nemzetek által elismert általános jogelveket és a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályait szokás beleérteni.^[101] Elegendő azonban egy pillantást vetni a felsorolásra ahhoz, hogy nyilvánvalóvá váljon eme gyűjtőkategória tartalmának zavaró sokszínűsége: a nemzetközi jog egyik forrását részben (univerzális nemzetközi szokásjog), míg egy másikat teljes egészében felöleli (általános jogelvek), melyekhez a nemzetközi jog szabályainak egy önálló nemzetközi jogforrást nem képező, különböző formákban megjelenő halmaza társul (nemzetközi *ius cogens*).

[99] Például ld. a belorusz, a bolgár, a bosznia-hercegovinai, az észt, a görög, a grúz, a horvát, az ír, a kirgiz, a litván, a macedón, a máltai, a moldovai, a montenegrói, a német, az olasz, az orosz, az osztrák, a portugál, a román, a spanyol, a szerb, a szlovák, a szlovén, a türkmén, az ukrán és az üzbég alkotmányt. Ld. még Shelton, 2012, 521.

[100] Közvetve az Alkotmánybíróság is rámutatott a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai és a nemzetközi jog forrásai közötti terminológiai különbségre: „A nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, illetve a nemzetközi jogi kötelezettségeket a nemzetközi jog forrásai állapítják meg.” 988/E/2000. AB határozat, ABH 2003, 1289.

[101] Chronowski – Drinóczi – Ernszt, 2011, 261; Csuhány, 2005, 241–242; Hoffmann, 2011; Jakab – Molnár – Sulyok, 2009, 368. (Molnár Tamás kommentárja); Molnár, 2004, 650, 656; Molnár, 2007, 917. Egyes nézetek az általános jogelveket vagy a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályait nem sorolják ide. Blutman, 2002, 42; Bodnár, 1997, 42; Bragyova, 1993, 220; Bragyova, 1995, 97; Drinóczi, 2005, 600; Jakab, 2007, 159–160; Sonnevend, 2002, 111–112.

Hazánkban az Alkotmánybíróság hasonló tartalommal közelít a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaihoz,^[102] ám egy fontos területen elszakad a fogalom szokásos nemzetközi jogi jelentésétől, és számottevő mértékben kiszélesíti annak tartalmát. Noha a gyűjtőkategória elnevezéséből kiolvasható általános elismertség kívánalma elvileg kizárná a tárgyalt szabályok köréből a regionális és a bilaterális szokásjog előírásait,^[103] a magyar gyakorlat ennek a körülménynek semmilyen jelentőséget nem tulajdonít, és szemlátomást ide sorolja ezeket az általánosan el nem ismert szabályokat is. Ez a megközelítés aligha védhető arra hivatkozással, hogy az általános elismertség a belső jogban egyedi értelmet hordoz. Egyfelől egy nemzetközi jogi kategóriával állunk szemben, melyet ennek megfelelően kell kezelni, másfelől az „általánosan elismert” jelző természetes jelentése nehezen áthágható korlátokat emel a kiterjesztő értelmezés előtt – kiváltképp a bilaterális szokásjog kapcsán. Megjegyzendő, hogy a T/2627. számú törvényjavaslat részletes indokolása szintén ellentmondásosan fogalmaz, amikor leszögezi: „A Javaslat értelmében a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai – ide értve az általános nemzetközi szokásjogot és az általános jogelveket is – külön jogszabályi rendelkezés nélkül is a magyar jogrendszer részét képezik.”^[104] Minthogy az idézet pusztán példaként tesz említést az általános (univerzális) nemzetközi szokásjogról, vajon milyen sorsot szánt a jogalkotó a regionális és a bilaterális szokásjogi szabályoknak?

Nem változott a Q) cikk (3) bekezdésének első mondatában a 7. § (1) bekezdésének első fordulatóból ismert „elfogadja” ige sem, bár köztudottan jelentős nehézségeket okozott a szakasz értelmének feltárása során. Mindenekelőtt nem derült ki belőle, hogy a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát illetően hazánk a monista vagy a dualista berendezkedést követi. A kérdés megválaszolásához az Alkotmánybíróság hiteles alkotmányértelmezésére volt szükség, mely egyértelműen a dualizmus mellett foglalt állást: „A 7. § (1) bekezdés első fordulója, amely szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, azt mondja ki, hogy ezek az »általánosan elismert szabályok« külön (további) transzformáció nélkül is a magyar jog részei. A transzformációt ebben az általánosságban – vagyis a szabályok felsorolása, illetve meghatározása nélkül – maga az Alkotmány hajtotta végre.”^[105] Ezt a felfogást a testület azóta is következetesen irányadónak tekinti.

A Q) cikk (3) bekezdés első mondatának szövegtörténete és az alkotmánybírósági esetjog fényében nem kétséges, hogy fennmarad a dualista berendez-

[102] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 330, 332; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 237; 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 85.

[103] Hasonlóképpen, de a bilaterális szokásjog nélkül, ld. Bragyova, 1993, 220, 17. lábjegyzet; Csuhány, 2005, 241–242; Jakab – Molnár – Sulyok, 2009, 368 (Molnár Tamás kommentárja); Molnár, 2004, 650; Molnár, 2007, 917; Sonnevend, 2002, 112.

[104] T/2627. számú törvényjavaslat, Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás a P. cikkhez, 38.

[105] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 327.

kedés, vagyis a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai – a nemzetközi szokásjog, az általános jogelvek és a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályai – generális transzformáció útján, a maguk teljességében és az adott időpontban hatályos állapotukban válnak a hazai jogrendszer részévé. E műveletet a Q) cikk (3) bekezdésének első mondata az érintett szabályok tételes felsorolása és külön jogalkotási intézkedések igénye nélkül, közvetlenül és folyamatos jelleggel valósítja meg.^[106] Mindezt közvetve a (3) bekezdés második mondata is alátámasztja, melyben a többi nemzetközi jogforrás jogszabályi formában történő kihirdetésének parancsa enged következtetni a dualista berendezkedésre. Ennyiben tehát az új rendelkezés világosabb helyzetet teremt az elődjénél. Noha gyakorlati jelentősége nincs, érdekes módon az első mondat – a második mondatától eltérően – nem említi, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai a hazai jogrendszer részévé válnak. Ezt a hiányosságot a T/2627. számú törvényjavaslat imént idézett részletes indokolása pótolja.^[107]

A jogtudomány számos képviselője azonban kivitelezhetetlennek és logikai ellentmondásnak tartja a nemzetközi szokásjog generális transzformációját.^[108] Meggyőződésük szerint ezek a szabályok kizárólag a monista berendezkedésre jellemző adopción útján válhatnak a belső jog részévé: ezen az alapon értelmezik a 7. § (1) bekezdésének első fordulatát és a Q) cikk (3) bekezdés első mondatát, és bírálják a releváns alkotmánybírói esetjogot. Miután sem a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival kapcsolatos normatív háttér, sem a nemzetközi szerződéseket érintő – későbbiekben ismertetésre kerülő – transzformációs gyakorlat érdemben nem változott, az alaptörvényi rendelkezések változatlanul

[106] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 327, 332–333; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 51; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 237; 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 85; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABK 2011. július–augusztus, 729 (Kiss László alkotmánybíró különvéleménye). A generális transzformáció nem tévesztendő össze az Európai Unió jogának közvetlen alkalmazásával és érvényesülésének módjával. Hasonlóképpen ld. 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 231. Lévéen a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai olykor nemzetközi szerződésekben is megerősítést nyernek, kiegészítésként meg kell jegyezni, hogy a generális transzformáció „egyáltalán nem zárja ki, hogy egyes »általánosan elismert szabályokat« külön egyezmények (is) meghatározzanak és azok tekintetében külön transzformáció történjék”. 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 327. Ilyen szerződések esetén a kihirdetendő jogszabály alkotmányossági vizsgálatánál figyelemmel kell lenni mindazon korlátokra, melyek a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak közvetlen és általános alaptörvényi belső joggá tételével kapcsolatban merülnek fel. 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 51.

[107] T/2627. számú törvényjavaslat, Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás a P. cikkhez, 38. Ide kíváncsok, hogy egy évvel korábban benyújtott, utóbb visszavont alkotmánymódosítás – a dualista berendezkedés megőrzése mellett – a komponenseire bontotta volna a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályai” kifejezést, kimondta volna ezek beépülését a hazai jogrendszerbe, illetve teljes egészében felölelte volna a nemzetközi szokásjogot. T/4486. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, 2. §, 2–3.

[108] Bodnár, 1987, 91–92; Bodnár, 1993, 280; Bodnár, 1994, 10–11; Bodnár, 1997, 42, 60, 70; Chronowski – Drinóczi – Ernszt, 2011, 262–263; Molnár, 2004, 650; Molnár, 2007, 917–918; Vörös, 1997, 231. Ld. még Partsch, 1987, 253; Seidl-Hohenveldern, 1963, 90–101; Wildhaber – Breitenmoser, 1988, 176–177.

teret engednek a vegyes berendezkedéssel kapcsolatos tudományos nézeteknek. Ezek szerint hazánk egyidejűleg monista és dualista berendezkedésű: a nemzetközi szokásjog szabályai adopción, míg a nemzetközi szerződések speciális transzformáció útján épülnek be a belső jogba.^[109] (Mivel a tárgyalt elméletek főként erre a két nemzetközi jogforrásra koncentrálnak, az alábbi rövid bírálat is ezekre támaszkodik. Természetesen az eszmefuttatás a megfelelő helyeken – az érvelés érvényének csorbítása nélkül – kiegészíthető az általános jogelvekkel és a nemzetközi szervezetek kötelező erejű határozataival.)

Első pillantásra a vegyes berendezkedés logikusnak tűnik, és szemlélatomást meggyőzően írja le a nemzetközi jog és a hazai jogrendszer viszonyát. Helyességét látszik igazolni azon megfigyelés is, mely szerint az állami gyakorlatban – a nemzetközi jogi klauzulák megfogalmazásában rejlő anomáliák és az államok pragmatikus vagy inkonzisztens hozzáállása következtében – nem igazán található vegytiszta monizmus és dualizmus. Ne feledjük azonban, hogy a különböző nemzetközi jogforrások sajátosságaira tekintet nélkül, mindkét elmélet egységes egészként kezeli a nemzetközi jogot, és ekként írja le annak a belső joghoz fűződő viszonyát. A nemzetközi szokásjog és a nemzetközi szerződések között tehát nem fedezhető fel olyan alapvető eltérés, amely bármelyik irányzat szerint indokoltá tenné a két jogrendszer viszonyának jogforrások szerint tagolt vizsgálatát. Mindkét jogforrás esetében azonos a jogalkotó, a jog címzettje, a normák érvényességi köre és a szabályozás koordinatív jellege. Bár a nemzetközi szokásjogi szabályok tartalma gyakran homályos, időben változó és keletkezésük módja is nagyban eltér a szerződéskötési eljárástól, a szokásjog – az említett közös vonásoknak köszönhetően – lényegében hasonlóan viselkedik a belső joggal szemben, mint a szerződések. A nemzetközi szokásjog egyedi vonásai mindössze technikai problémát jelentenek, így nem követelik meg az adopción, nem következik belőlük a szokásjog és a belső jog monista értelemben vett egysége, és nem alapozzák meg a vegyes berendezkedést sem. A monizmus klasszikusai egyébként sem azért tekintették egységesnek a jogrendszert, mert a nemzetközi szokásjog megítélésük szerint nem transzformálható. A jogrendszer egységének gondolata ennél jóval mélyebben gyökerezik: többnyire ismeretelméleti, szociológiai, politikai vagy világnézeti megfontolásokból ered. A monista irányzat tanításai alapján ezért a szokásjog adopciónja nem oka, hanem okozata a jogrendszer egységének. Ezért a vegyes berendezkedéssel kapcsolatos nézetek nemcsak indokolatlanul különbséget tesznek a nemzetközi jog két fő forrása között, hanem az ok és az okozat felcserélésével logikai hibát is vétének az érvelés során. Következésképp a vegyes berendezkedés tudományos szempontból értelmezhetetlen kategória: egyszerre feltételezi a nemzetközi jog és a

[109] Chronowski, 2011, 58; Fleck – Gadó – Halmi *et al.*, 2011, 75; Jakab, 2011, 197–198; Molnár, 2004, 652, 656; Molnár, 2007, 922–923, 943. *De lege ferenda* jelleggel ld. Bragyova, 1995, 97–100; Bragyova, 1997, 15–16, 25. Érdekesség, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdés alkotmánybírói értelmezésének létezik egy tisztán monista olvasata is. (Bodnár, 1993, 280.)

belső jog egységét és függetlenségét, noha premisszáikat és következtetéseiket tekintve a monizmus és a dualizmus egymást kizáró elméletek.^[110]

Mindamellett, hogy nem nyújtott iránymutatást a hazai berendezkedés eldöntéséhez, az „elfogadja” ige egyéb téren is félreértéseket okozott. Mind az alkotmánybíróági esetjogban, mind a szakirodalomban találkozhatunk olyan felfogással, mely a 7. § (1) bekezdés első fordulatában szereplő „elfogadást” a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival kapcsolatos egyfajta kötelezettségvállalásként értelmezi.^[111] Tisztázni kell azonban, hogy ha a generális transzformáció mellett fel is fedezhető bármilyen kötelezettségvállalás a kérdéses ígében, ez legfeljebb a magyar állam belső szférájában, a hazai jogrendszer keretei között értelmezhető.^[112] Más megfogalmazásban, az „elfogadás” semmi esetre sem azonosítható nemzetközi kötelezettségvállalásként, hiszen nem egy nemzetközi szinten megnyilvánuló aktust jelenít meg. Minden ezzel ellentétes értelmezés összeegyeztethetetlen lenne a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait alkotó nemzetközi jogforrások létrejöttét és kötelező hatályát eredményező folyamatokkal, melyek egy alaptörvényi fordulattól merőben eltérő magatartást kívánnak meg az állam részéről. Hazánk nemzetközi kötelezettségvállalásának mozzanata tehát nem az „elfogadni” ígében, hanem az „általánosan elismert” jelzőben keresendő.

Nem rendelkezik a Q) cikk (3) bekezdésének első mondata arról sem, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai a belső joggá válást követően milyen helyet foglalnak el a jogforrási hierarchiában.^[113] Ezt a gyakorlati szempontból kiemelt fontosságú kérdést ezért továbbra is főként az Alkotmánybíróság gyakorlatára támaszkodva lehet hitelt érdemlően megválaszolni. Eszerint bár a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak generális transzformációját közvetlenül az Alaptörvény végzi el, ez a művelet nem érinti az Alaptörvényt, a nemzetközi jog és a belső jog hierarchiáját, és ezek a normák nem lesznek az Alaptörvény részei. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai így szük-

[110] Sulyok, 2007, 946–948.

[111] „Eszertint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai nem az Alkotmány részei, hanem »vállalt kötelezettségek«. Az, hogy a vállalást és a transzformációt az Alkotmány tartalmazza, nem érinti az Alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog hierarchiáját. [...] Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tehát az Alkotmány, a nemzetközi jogból származó, szerződéses, vagy közvetlenül az Alkotmánnyal vállalt kötelezettségek, valamint a belső jog összhangját követeli meg [...]” 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 327. E tárgyban a különböző szakirodalmi nézeteket ld. Berke, 1997a, 38; Bragyova, 1993, 221; Csuhány, 2005, 243–244; Drinóczi, 2005, 600; Szénási, 2002, 398. [112] Mint erről a korábbiakban szó esett, a nemzetközi jogi eredetű normák tiszteletben tartásának általános kötelezettsége főszabály szerint a jogállamiság elvéből és a nemzetközi közösségben való részvétel alaptörvényi parancsából ered, és szorosan összefügg az összhang biztosításának kötelezettségével. Ehhez képest, ha nem is lehetetlen, de vélhetően felesleges még az „elfogadja” igéből is levezetni az átfogó alaptörvényi kötelezettség egyik konkrét – a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaira vonatkozó – szegmensét.

[113] Bragyova, 1993, 226–230; Chronowski – Drinóczi – Ernszt, 2011, 265–266; Csuhány, 2005, 244–247; Drinóczi, 2005, 602; Jakab, 2007, 169–170; Jakab – Molnár – Sulyok, 2009, 371–375 (Molnár Tamás kommentárja); Molnár, 2007, 924–928.

ségekppen az Alaptörvény alatt helyezkednek el, ugyanakkor – az összhang biztosítása kapcsán elmondottakra figyelemmel – megelőzik a törvényeket. Ez a pozíció azonban nem érinti azt a korábban már említett körülményt, hogy a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályaival még az Alaptörvény sem lehet ellentétes.^[114]

A Q) cikk (3) bekezdésének második mondata alapján a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. Mint a megfogalmazásból is kitűnik, ez a mondat a kontextusából kiragadva értelmezhetetlen és alkalmazhatatlan. Eme különös helyzet a szöveg egyetlen apró elemének következtében áll elő. Reflektív jellege folytán, a nemzetközi jog „más” forrásaira való hivatkozás kizárólag a bekezdés első mondatának tükrében nyer konkrét jelentést.^[115] Így mivel az első mondat a nemzetközi jog általánosan elismert szabályairól – a nemzetközi szokásjogról, az általános jogelvekről és a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályairól – szól, a második mondat értelmezésénél szükségképpen meg kell vizsgálni a nemzetközi jog előzőekben nem említett, minden egyéb forrását: a nemzetközi szerződéseket, a nemzetközi szervezetek kötelező erejű határozatait, a nemzetközi bíróságok döntéseit és az államok egyoldalú aktusait.^[116] (A nemzetek legkiválóbb tudósainak tanításai a nemzetközi jogszabályok megállapításának segédeszközei, és mint ilyen, nem minősülnek jogforrásnak.) Megjegyzendő, hogy terminológiai szempontból a (3) bekezdés két része között nincs tökéletes összhang: a második mondat úgy hivatkozik a nemzetközi jog más forrásaira, hogy az első mondat valójában egyetlen jogforrást sem nevez meg, lévén a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályai” fordulat pusztán egy gyűjtőkategóriát jelöl.

A jogszabályi kihirdetés kívánalma szintén felveti a bekezdésen kívüli értelmezési támpontok szükségességét. Magát a „jogszabály” kifejezést különösebb erőfeszítés nélkül ki lehet bontani, hiszen a tételes felsorolás az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésében olvasható. Nyilvánvaló azonban, hogy a jogszabályok katalógusának nem minden eleme játszik szerepet a nemzetközi jog belső joggá tételének folyamatában. Mivel a Q) cikk (3) bekezdés második monda-

[114] 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 327, 334; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 51; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 237; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABK 2011. július-augusztus, 711. Egyes nézetek szerint ennek magyarázata a „láthatatlan alkotmány” koncepciójában keresendő. (Csuhány, 2005, 245.)

[115] Ily módon Q) cikk (3) bekezdésének két része egyetlen mondatot alkot, melyek között a kapcsolat leginkább a „míg” kötőszóval írható le. Ha ez az összefüggés a szövegben is megjelenne, egy sokkal precízebb megfogalmazású bekezdést kapnánk, mely világosabban jelezné a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak generális transzformációját és a magyar jogrendszerbe való beépülését.

[116] Ebből a felsorolásból a T/2627. számú törvényjavaslat részletes indokolása mindössze a nemzetközi szerződéseket és a nemzetközi szervezetek határozatait nevesíti. T/2627. számú törvényjavaslat, Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás a P. cikkhez, 38. Kevés külföldi alkotmány tesz említést a nemzetközi jog – szerződéseken és szokásjogon kívüli – egyéb forrásairól. (Shelton, 2012, 524.)

tának körébe eső jogszabályok azonosításához sem az Alaptörvény szövege, sem a T/2627. számú törvényjavaslat részletes indokolása nem nyújt segítséget, szélesebb kitekintésre van szükség. Minthogy ez idő szerint a hazai jogrendszerben kétféle jogszabály – a törvény és a kormányrendelet – nyújt lehetőséget a nemzetközi jog más forrásainak beépítésére, a (3) bekezdés második mondatának megfogalmazása a kihirdetés formáját illetően túl tág.

A T/2627. számú törvényjavaslat részletes indokolása azonban egy másik anomáliára is felhívja a figyelmet, midőn leszögezi: „Mindez nem jelenti azt, hogy a nemzetközi jognak az általánosan elismert szabályokon kívül eső valamennyi normáját [...] jogszabályban minden esetben kötelezően ki kell hirdetni, csupán azt, hogy enélkül nem tekinthetők a magyar jogrendszer részének.”^[117] Mivel a nemzetközi jog más forrásainak egy részét nem kell, vagy nem lehet jogszabályi formában kihirdetni, az idézett észrevétel teljességgel helytálló. Éppen ezért a (3) bekezdés második mondata a kihirdetés tárgyát illetően is tágnak bizonyul, és azt a benyomást kelti, hogy a jogalkotó itt kísérelt meg rendezni minden olyan kérdést, melyre az első mondat hatálya nem terjedt ki. E törekvés eredménye a mondat feltűnő, pontatlanságba hajló általánossága lett. Ezzel együtt pozitív fejleményként értékelendő, hogy a nemzetközi jog más forrásainak jogszabályi kihirdetésében testet öltő speciális transzformáció követelménye és a hazai jogrendszerbe való beépülés kifejezett alaptörvényi rögzítése egyértelműen jelzi hazánk dualista berendezkedését, vagyis a Q) cikk (3) bekezdésének második mondata – mint ez a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainál már elhangzott – előrelépést jelent az alkotmányi szabályozáshoz képest.

A „nemzetközi jog más forrásai” között kitüntetett helyet elfoglaló nemzetközi szerződések a 2005. évi L. törvényben lefektetett szabályok szerint válnak a belső jog részévé. Az Alaptörvényre figyelemmel nemrégiben módosított jogszabály alapján az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó megállapodásokat törvényben, míg az egyéb megállapodásokat kormányrendeletben kell kihirdetni. Kormányrendeletben kell továbbá kihirdetni a nemzetközi szerződésnek – az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe nem tartozó kérdéseket érintő – mellékletét abban az esetben, ha a megállapodást kihirdető törvény a kormány számára felhatalmazást ad annak rendeleti formában történő kihirdetésére.^[118] A kihirdető jogszabályok tartalmi elemeit – például a kötelező hatály

[117] T/2627. számú törvényjavaslat, Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás a P. cikkhez, 38.

[118] 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 9. §. Ha a kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi szerződést módosító megállapodás az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik, a módosítás törvényi kihirdetése mellett az eredeti nemzetközi szerződést is törvényben újra ki kell hirdetni, és a korábbi kormányrendeletet hatályon kívül kell helyezni. Uo. 12/A. § (1) bekezdés. 2012. január 1. napjáig a törvény végrehajtását a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény alkalmazásáról szóló 1/2005. (X. 25.) KüM-IM együttes irányelv segítette. Magyar Közlöny, 2005/140. szám (2005. október 25.), 7706. Ld. még 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, 47. §, T/5001. számú törvényjavaslat egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról, Részletes indokolás a 134. alcímhez, 122. Ez azóta rendeleti jogalkotás tárgya lett. 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 15.

elismerésére adott felhatalmazást, a szerződés hiteles szövegét, a hatálybalépés, módosítás vagy megszűnés időpontját, valamint a belső joggal való összhang megteremtésére szolgáló jogszabályi változásokat és intézkedéseket – szintén a törvény határozza meg.^[119] A dualista berendezkedés megerősítését és a jogbiztonság javítását célzó fontos lépés továbbá, hogy a törvény módosítása – a korábbi szabályozáshoz képest – nyomatékosabbá teszi a nemzetközi szerződések közzétételének megszűnését. Minden megállapodást jogszabályban kötelezően ki kell tehát hirdetni, ideértve azokat a hatályos dokumentumokat is, melyeknek eddig csak a közzétételére került sor.^[120]

A kihirdetésben testet öltő speciális transzformáció követelménye alól még az önvégrehajtó (közvetlenül végrehajtható) nemzetközi szerződések^[121] és az Európai Unió jogába tartozó egyes szerződések sem képeznek kivételt.^[122] (Ez utóbbi megállapodások azonban – az Alkotmánybíróság ide vágó határozatai fényében – a „hagyományos” nemzetközi szerződésekhez képest sajátos módon viselkednek a hazai jogrendszerben.^[123]) Megemlítendő továbbá, hogy a nemzetközi szerződések transzformációját illetően kialakult alkotmánybírósági esetjog központi tételei – például a kihirdetés kényszere vagy a nem megfelelően végrehajtott kihirdetés jogellenessége – minden bizonnyal változatlanok maradnak.^[124] Ám a testület néhány korábbi megállapítása kapcsán a gyakorlat érdemét nem érintő finomításokra lehet szükség. Ilyen megállapításként említhetők például a monizmus irányába tett félreérthető és felesleges gesztusok,^[125] köztük az a kijelentés, mely szerint a nemzetközi szerződés transzformációjának és belső joggá válásának elmaradása „nem feltétlenül jelenti minden esetben azt, hogy az illető megállapodás rendelkezéseit ne kellene a magyar jog alkalmazásában figyelembe venni”.^[126] Nem kevés kreativitás szükséges ahhoz, hogy ezt az

- § (6) bekezdés. A közzététellel és a kihirdetéssel kapcsolatos korábbi és kortárs anomáliákat ld. Blutman, 2010; Kovács, 1998.

[119] 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 10. §.

[120] Uo. 15. § (3) bekezdés. A törvény eredeti szövege közvetve ugyan megszüntette a közzétételt, de a gyakorlat ezután is folytatódott. Ld. Molnár, 2006, 47, 74. lábjegyzet; Molnár, 2007, 939.

[121] 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 88. Ld. még Bodnár, 1987, 103–113; Bodnár, 1993, 279–280; Bodnár, 1994, 14–17; Bodnár, 1997, 66–69.

[122] Magyarország Alaptörvénye, E cikk (2) és (4) bekezdés; 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 7. § (3) bekezdés a) pont. Az Európai Unió alapító és módosító szerződésai mellett ide sorolhatók még a „vegyes” nemzetközi szerződések és az Európai Unió által kötött, hazai megerősítésre szoruló egyéb megállapodások is.

[123] 1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1828; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 861; 32/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 331; 61/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABH 2008, 550; 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 703. Ld. még Blutman, 2011.

[124] 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 755–756; 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 85, 87, 90; 30/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 327–328.

[125] 36/1996. (IX. 4.) AB határozat, ABH 1996, 120; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 51. Ez utóbbi határozat kritikáját ld. Berke, 1997a, 59–60; Berke, 1997b, 458; Jakab, 2001, 248; Jakab, 2007, 246–247. Ide kapcsolódóan még ld. Kovács, 1998, 188–189.

[126] 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 237. Ld. még Molnár, 2004, 651–652; Molnár, 2007, 920–922; Sulyok, 2007, 948–950.

álláspontot összhangba hozzuk a T/2627. számú törvényjavaslat részletes indokolásának következő részletével: „Ehhez képest fogalmazza meg a Javaslat azt, hogy a nemzetközi jog egyéb, Magyarországra kötelező szabályai – ide értve mindenekelőtt a nemzetközi szerződéseket – csak jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé és lesznek alkalmazhatóak a magyar jogalkalmazó szervek eljárásában.”^[127]

Noha a nemzetközi jogban nem létezik precedensrendszer és a nemzetközi bíróságok döntései kizárólag az adott ügyben érintett felekre nézve kötelezők, többnyire ezeket is a nemzetközi jog forrásai közé sorolják. E finom dogmatikai csúsztatás magyarázata a testületek rendkívüli tekintélyében és nagyfokú következetességében keresendő, melynek köszönhetően a döntéseik jelentősége gyakran messze túlmutat a konkrét ügyeken. Hazánkban az Alkotmánybíróság a bírói döntéseket eleinte nem tekintette nemzetközi jogforrásnak, mondván „az ítélet [...] nem norma, nem szerződés, hanem egyedi jogvitát dönt el, abban az esetben is, ha egyes megállapításai elvi tartalmúvá, vagy precedensértékűvé válnak”.^[128] Néhány évvel később a jogalkotó közvetve felülírta ezt a nézetet, mivel – nem túl elegáns megoldást választva – a 2005. évi L. törvényben kimondta, hogy a nemzetközi szerződés értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatban, a magyar állam és a nemzetközi jog más alanya között felmerült vita rendezésében eljáró szerv kötelező és végrehajtandó döntését „a nemzetközi szerződések kihirdetésére vonatkozó rendelkezések értelemszerű alkalmazásával [...] ki kell hirdetni”.^[129] A kihirdetésnek láthatóan több feltétele van: a döntés alapjául szolgáló vita egy nemzetközi szerződés értelmezése vagy alkalmazása kapcsán bontakozik ki, a vita nemzetközi közjogi jellegű, a vita rendezésében harmadik félként egy nemzetközi szerv jár el, és a nemzetközi szerv döntése kötelező és végrehajtandó. Míg például a Nemzetközi Bíróság nemzetközi szerződések értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos ítéletei teljes mértékben, addig az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyén és állam közötti jogvitákban hozott döntései – az egyén korlátozott nemzetközi jogalanyisága ellenére – aligha felelnek meg ezeknek a kritériumoknak.^[130] Ily módon a tárgyalt rendelkezés hatálya mindössze egyes nemzetközi bíróságok egyes döntéseire terjed ki, melyeket törvényben vagy kormányrendeletben lehet kihirdetni. Hogy egy adott döntést alkalmasint milyen szintű jogszabályban kell a belső jog részévé tenni, kellően konkrét előírás hiányában biztosan nem tudható.^[131]

[127] T/2627. számú törvényjavaslat, Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás a P. cikkhez, 38.

[128] 988/E/2000. AB határozat, ABH 2003, 1290. Ld. még 97/B/2002. AB végzés, ABH 2003, 1886.

[129] 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 13. § (4) bekezdés. Figyelemre méltó, hogy a törvény tervezete még közzétételről szólt. T/4489. számú törvényjavaslat a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 13. § (3) bekezdés, 11–12.

[130] Hasonlóképpen ld. Molnár, 2006, 52; Molnár, 2007, 942.

[131] Az államterületet érintő döntéseket – a történeti alkotmány és a tátrai halastó ügyének fényében – gyaníthatóan törvényben kell kihirdetni. Ld. 1903. évi IX. törvényzikk a Magyarország

Nem csak emiatt vált azonban meghaladóttá az Alkotmánybíróság azon észrevétele, hogy „a nemzetközi jog forrásai közül a magyar jog kizárólag a nemzetközi szerződéseket illetően tartalmaz részletes szabályokat”.^[132] A 2005. évi L. törvény módosítása – egy fontos mulasztást pótolva – végre rendelkezett a nemzetközi szervezetek kötelező erejű határozatainak kihirdetéséről.^[133] Ugyan nem volt kimondottan esztétikus megoldás ezt a kérdést is a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló törvényben szabályozni,^[134] de gyakorlatiasan közelítve az intézkedéshez kijelenthető, hogy az érdemben hozzájárul a nemzetközi kötelezettségek hatékonyabb teljesítéséhez és a jogbiztonságot aláásó, következtelen hajdani gyakorlat felszámolásához. A törvény értelmében: „[A nemzetközi szerződés előkészítésére, megkötésére és kihirdetésére vonatkozó rendelkezéseket] a nemzetközi szerződés módosítására, felfüggesztésére, megszüntetésére, felmondására, az abból való kilépésre, valamint az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződésben foglaltak sérelme nélkül a nemzetközi szerződés által létrehozott szerv – Magyarország számára nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető, a szerződés felhatalmazása alapján hozott – döntéseire megfelelően kell alkalmazni.”^[135] Továbbá: „Ha a nemzetközi szerződéssel létrehozott szerv által hozott – Magyarország számára nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető – döntés vagy a nemzetközi szerződés módosítása a nemzetközi szerződés rendelkezései alapján abban az esetben is kötelezi Magyarországot, ha a döntés, illetve a módosítás kötelező hatályát Magyarország nem ismerte el, a döntést, illetve a módosítást a Magyarország tekintetében történő hatálybalépését megelőzően – a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésével kapcsolatos eljárási cselekmények mellőzéseivel – a [nemzetközi szerződések kihirdetésére vonatkozó előírások] megfelelő alkalmazásával ki kell hirdetni.”^[136]

A téma részletes kifejtése szétfeszítené a jelen tanulmány kereteit, mégis röviden jelezni kell, hogy a nemzetközi jog tudományában eltérő elméletek láttak napvilágot a nemzetközi szervezetek határozatainak jogforrási jellegét illetően. Míg széleskörű egyetértés uralkodik a tekintetben, hogy a szervezetek

- és Ausztria között Szepes vármegye és Gácsország szélén az ugynevezett Halastó körüli területen, az országos határvonalnak megállapítása iránt az 1897. évi II. t.-cikk értelmében alakított választott bíróság által hozott ítélet becikkelyezése tárgyában. Magyar Törvénytár: 1903. évi törvénycikkek. Budapest, Franklin-Társulat, 1904, 94. Logikusnak tűnik az a felfogás, mely szerint a döntést kihirdető jogszabálynak a vita alapját képező szerződést kihirdető jogszabály szintjéhez kell igazodnia. (Chronowski - Drinóczi - Ernszt, 2011, 285; Jakab - Molnár - Sulyok, 2009, 379. (Molnár Tamás kommentárja); Molnár, 2006, 52; Molnár, 2007, 942.)

[132] 988/E/2000. AB határozat, ABH 2003, 1290.

[133] Korábban ld. Kiss, 2011; Kovács, 2001; Molnár, 2011.

[134] Hasonló kísérletre már volt példa. T/4489. számú törvényjavaslat a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 16. §, 13.

[135] 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 12. §. (Beszűrés - S. G.)

[136] Uo. 12/B. § (1) bekezdés. (Beszűrés - S. G.)

belső életét rendező döntések nem sorolhatók a nemzetközi jog forrásai közé, addig a tagállamokra nézve kötelező határozatok kapcsán megoszlanak a vélemények. Egyes nézetek szerint még a kötelező erejű határozatok sem mindig minősíthetők a szó szoros értelmében vett jogforrásnak, hiszen egy részük nem általános és absztrakt jelleggel teremt új jogokat és kötelezettségeket, hanem egyedi esetekben konkretizálja a szervezeti tagságból eredő jogokat és kötelezettségeket.^[137] Ettől függetlenül a hazai jogalkotó nemzetközi jogforrásként tekint az ilyen határozatokra, melyet a törvényben olvasható „Magyarország számára nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető döntés” fordulat is bizonyít.

Nem hallgatható el néhány kritikai észrevétel sem. Noha a létesítő nemzetközi szerződést a nemzetközi szervezet egyik fogalmi elemeként tartják számon, valójában nem minden szervezetnek van alapokmánya, ezért egy potenciális hézag rejlik a törvény szövegében. Ez azonban aligha fog problémát okozni a gyakorlatban: elvéve találhatók alapokmánnyal nem rendelkező nemzetközi szervezetek, ezek hazánk szempontjából szinte kivétel nélkül érdektelenek, és bár létezik alapokmány nélkül, de a magyar állam részvételével működő szervezet – ilyen az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet –, ez nem képes jogilag kötelező erejű határozatok elfogadására. Valamivel nagyobb, de még így is csekély valószínűséggel idézhet elő nehézséget, hogy a törvény „nemzetközi szerződés által létrehozott szervről” beszél, mely szigorúan értelmezve csak azokat a szervezeti egységeket öleli fel, melyeket közvetlenül a szerződés állított fel. Hatálya ekként nem terjed ki a szerződéssel felállított szervezeti egységek által életre hívott egyéb szervekre, melyen – szükség esetén – kiterjesztő értelmezéssel lehet segíteni.

Fenntartással kell kezelni a törvény szövegében a „kötelező hatály elismerésének” említését is. Jóllehet a nemzetközi szerződések módosításánál kétségkívül helytálló eme fordulat alkalmazása, a nemzetközi szervezetek határozatainak kontextusába helyezve már felettébb idegennek hat.^[138] Főszabály szerint ez a mozzanat a döntéshozó szerv – szerződésben lefektetett vagy gyakorlatban kialakult – releváns hatáskörének államok általi elfogadásával együtt, előzetesen és általánosságban valósul meg. Gyanítható, hogy a jogalkotó ezúttal is egyetlen átfogó rendelkezésben kívánt megoldani több különböző szabályozási feladatot, és a terminológiai aggályok ennek a törekvésnek az eredményeként merülnek fel.

Meg kell jegyezni továbbá, hogy a kihirdetést igénylő határozatok körét és a kihirdető jogszabályok szintjét a törvény szövege – a módosító javaslatához fűzött indokolással egyetemben – elég nagyvonalúan jelöli ki. Mindössze az

[137] Bővebben ld. Amerasinghe, 2005, 160–192; Sands – Klein, 2001, 279–296; Skubiszewski, 1983, 102–103.

[138] Megemlítenéd, hogy az Európai Unió egyes döntéseinél is ismert a kötelező hatály elismerése. (Blutman, 2011, 291; Horváth – Ódor, 2008, 168–187, 319–396.)

látható, hogy a kihirdetés több feltételtől függ: a határozatot egy nemzetközi szerződés által létrehozott szerv fogadja el, a határozat a magyar állam számára nemzetközi jogi jogokat vagy kötelezettségeket létesít, módosít vagy szünteti meg, és az elfogadó szerv hatásköre, illetve a határozat kötelező ereje a szerződésből fakad. (Ezzel szemben a magyar képviselő döntéshozatali eljárásban való részvétele és a határozat „kötelező hatályának elismerése” közömbös a kihirdetési kötelezettség szempontjából. Ez utóbbi körülmény csak a szükséges eljárási cselekmények tekintetében bír jelentőséggel.) Míg például az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa által elfogadott határozatok átmennek ezen a „szűrőn”, addig az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének keretében születő döntések nem.

Mellesleg a T/2627. számú törvényjavaslat részletes indokolása szerint sem elvárás minden határozat kihirdetése. E dokumentum példaként kiemeli, hogy a „nemzetközi szervezetek belső eljárási szabályait” nem kell a hazai jogrendszerbe beépíteni.^[139] Ez kétségtávolyan helyes megállapítás, még ha – a kérdéses szabályzatok jellegére tekintettel – felesleges is. Fontos azonban a mögöttes üzenete, amely nem más, mint a kihirdetés szelektivitása. Mindent egybevetve, nagy felelősség hárul a jogalkotóra a megfelelő gyakorlat kialakítása során, ideértve a kihirdető jogszabály szintjének helyes megválasztását is. Hiába derül ki ugyanis a törvény szövegéből, hogy a nemzetközi szervezetek határozatait – a nemzetközi szerződések mintájára – törvényben vagy kormányrendeletben kell kihirdetni, ha a jogalkotó munkáját itt sem segítik kellően konkrét előírások.^[140]

Az államok egyoldalú aktusai elismerten a nemzetközi jog egyik forrását képezik. Ily módon ezek az írásbeli vagy szóbeli ígéretek formájában jelentkező, megfelelő állami szervektől származó, konkrét és világos tartalommal bíró, nemzetközi kötelezettség vállalására irányuló szándékot tükröző és egyéb jogforrásból nem levezethető egyoldalú magatartások^[141] kétségtávolyan a Q) cikk

[139] T/2627. számú törvényjavaslat, Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás a P. cikkhez, 38.

[140] A nemzetközi szervezet határozatát kihirdető jogszabály szintjének megválasztásához az Országgyűlés feladat- és hatásköreire való hivatkozás vajmi kevés támpontot nyújt. Nem kínál megoldást a bírói döntések kapcsán említett szakirodalmi nézet sem, hiszen ha a határozatot kihirdető jogszabály szintjének a szervezetet létrehozó szerződést kihirdető jogszabály szintjéhez kellene igazodnia, akkor például a Biztonsági Tanács minden kötelező erejű határozatát törvényben kellene kihirdetni, lévén az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya is törvényben került kihirdetésre. Ez a gyakorlatban tarthatatlan helyzetet eredményezne.

[141] E helyütt az államok egyoldalú aktusai szűken, egyoldalú kötelezettségvállalásként értelmezendők. Ld. *Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v. Norway)*. Judgment of 5 April 1933. P.C.I.J. Series A/B, No. 53., 71; *Nuclear Tests Case (Australia v. France) (New Zealand v. France)*. Judgment of 20 December 1974, I.C.J. Reports 1974, para. 42-46. és 45-49., 267-268. és 472-473; *Guiding Principles Applicable to Unilateral Declarations of States Capable of Creating Legal Obligations*. In: Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-eighth Session, 61 GAOR, Supp. 10. (A/61/10), 367. Ld. még Csatlós, 2010; Sulyok, 2009.

(3) bekezdés második mondatának hatálya alá tartoznak.^[142] Ám különleges tulajdonságai folytán ez a jogforrás legfeljebb kivételesen képezheti jogszabályi kihirdetés tárgyát: ez kizárólag akkor képzelhető el, ha az aktus írásban leképezhető és a belső jogalkotás eszközeivel megragadható formát ölt. A magyar állam által vagy a magyar állam javára tett minden más egyoldalú kötelezettségvállalás esetén a kihirdetés lehetetlen. Mindent egybevetve, az egyoldalú aktusok elhanyagolhatóan kis hányada építhető be speciális transzformáció útján, ám konkrétan erre vonatkozó jogszabályi előírás a hazai jogrendszerben nem található.^[143] Mielőtt elhamarkodottan a dualizmus tarthatatlanságára gondolnánk, ne feledjük, hogy a (3) bekezdés második mondatának megfogalmazása bizonyítottan tág, és nem követeli meg a nemzetközi jog minden más forrásának belső joggá tételét. Ez különösen igaz az államok egyoldalú aktusaira, melyek főszabály szerint nem igénylik a hazai jogrendszerbe való beépítést. Érvényesülésükhöz többnyire elegendő, ha csak a nemzetközi jog szintjén fejtik ki hatásukat.^[144]

A Q) cikk (3) bekezdésének első mondatához hasonlóan, a második mondat sem határozza meg, hogy a jogszabályban kihirdetett nemzetközi jogi eredetű normák a jogforrási hierarchia mely szintjére épülnek be.^[145] Míg a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai kapcsán ezt a kérdést főként az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján lehetett megválaszolni, addig – a jogszabályi kihirdetés következményeként – itt már tételes jogi támpontok is találhatóak, noha ezek csak közvetve szolgálják a fennálló helyzet jobb megismerését. Ilyen támpont például az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés c) pontja a nemzetközi szerződésbe ütközés jogkövetkezményeiről, vagy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény több – a nemzetközi jog és a belső jog összhangja kapcsán említett – rendelkezése.^[146] Ezek alapján megállapítható, hogy a nemzetközi szerződések és a nemzetközi szervezetek kötelező erejű határozatai formálisan a kihirdető jogszabály szintjének megfelelő helyet foglalnak el a jogforrási hierarchiában. Ebben a pozícióban viszont a többi jogszabálytól eltérően viselkednek, és azokkal szemben elsőbbséget élveznek. Ez az elsőbbség nem formális hierarchián, hanem eljárási tényezőkön alapul, és a releváns alkotmánybírósági hatáskörök gyakorlása útján érvényesíthető.

[142] Egyes nézetek szerint az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében szereplő „vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek” kifejezésbe akár az egyoldalú aktusokat is bele lehetett érteni. Bragyova, 1993, 221.

[143] Jakab – Molnár – Sulyok, 2009, 381. (Molnár Tamás kommentárja). A nemzetközi szerződésekhez kötődő, néhány tágabb értelemben vett „egyoldalú aktussal” összefüggésben ld. 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, 10. § (1) bekezdés d) pont és (2) bekezdés, 12/C. § (1)-(4) bekezdés.

[144] Például a Koszovói Köztársaság elismerése sem egy jogszabályban, hanem egy kormányhatározatban jelent meg. 2034/2008. (III. 19.) Korm. határozat. Határozatok Tára, 2008/12. szám (2008. március 19.), 90. Ld. még 422/B/2008. AB végzés, ABH 2008, 3806.

[145] Chronowski – Drinóczi – Ernszt, 2011, 266-268; Csuhány, 2005, 249-252; Drinóczi, 2005, 603-604; Jakab – Molnár – Sulyok, 2009, 375-379. (Molnár Tamás kommentárja); Jakab, 2007, 163-168; Molnár, 2007, 928-933.

[146] Ide sorolhatók az egyes jogszabályok közötti ellentéteket tiltó alaptörvényi előírások is.

A jogszabályban kihirdetett nemzetközi jogi eredetű normák elsőbbsége az Alaptörvényt természetesen nem érinti, melynek sajátos helyzetére és viselkedésére nézve az összhang biztosítása kapcsán kifejtettek az irányadók. Az Alaptörvény alatt azonban az elsőbbség minden irányban – horizontálisan és vertikálisan is – kifejezésre jut. Sőt a vertikális irányú elsőbbség nem csak a jogforrási hierarchia alsóbb szintjei kapcsán értelmezhető: bizonyos korlátozásokkal akár felfelé is megnyilvánulhat. Így például elfordulhat, hogy – a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata nyomán – egy kormányrendeletben kihirdetett megállapodás egy törvény „felé kerekedik”, és az ellentét kiküszöbölésére felszólított jogalkotó intézkedése a formálisan magasabb szintű jogszabály módosításához vagy hatályon kívül helyezéséhez vezet. (Hazánk transzformációs gyakorlatának érdekes következménye, hogy míg a nemzetközi jog rendszerében az egyes jogforrások egyenrangúak, addig a belső jogban a transzformált nemzetközi jogi eredetű normák a jogforrási hierarchia eltérő szintjeire épülnek be. Ennek különösebb gyakorlati jelentősége nincs, mivel a magyar jogrendszer részévé tett nemzetközi jogi eredetű normák közötti ellentéteket a nemzetközi jog rendszerében kell feloldani – a belső jog ennek a folyamatnak csak az eredményét képezheti le akkor, amikor valamelyiknek elsőbbséget biztosít.^[147])

Érdekes kérdésként merül fel a nemzetközi bíróságok kötelező és végrehajtható döntéseinek és a nemzetközi szervezetek kötelező erejű határozatainak eljárási elsőbbsége. Az alkotmánybírósági törvény érintett szakaszai a nemzetközi szerződésekre fókuszálnak, a bírói döntésekről és a határozatokról nem tartalmaznak kifejezett rendelkezést. Nehéz magyarázatot találni erre a körülményre, hiszen a kihirdetésben testet öltő speciális transzformáció alaptörvényi és törvényi előírásával felmerül az összhang biztosításának kötelezettsége is. E kötelezettség teljesítéséhez azonban a jogalkotó nem biztosítja a legkézenfekvőbb eszközt: az alkotmánybírósági eljárást. Ily módon, ha a testület a hatáskörébe kívánja vonni a jogszabályban kihirdetett bírói döntéseket és határozatokat, kénytelen lesz szembehelyezkedni – a Nemzetközi Bíróság ítélete kapcsán kialakított – korábbi gyakorlatával.^[148] Ehhez fogódzót a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló törvényben találhat, mely a nemzetközi bíróság által kötelező jelleggel eldöntött vitát és a nemzetközi szervezetek határozatainak kötelező erejét egyaránt egy nemzetközi szerződéshez köti. Ha ez a kötelék elégséges kiindulási pontnak bizonyul, a kihirdetett döntés vagy határozat elsőbbsége és a belső joggal való összhangja, a hatáskör kiterjesztő

[147] Hasonlóképpen ld. Csuhány, 2005, 252, 36. lábjegyzet; Jakab, 2007, 170. Ilyen ellentétet feloldó szabályra példát ld. Egyesült Nemzetek Alapokmányának 103. cikke: „Ha az Egyesült Nemzetek tagjainak a jelen Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznének, az Alapokmányból folyó kötelezettségeiket illeti elsőbbség.” Kihirdette: 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról. Az Európai Unió joga és a nemzetközi jog közötti ellentétek feloldása tárgyában ld. Blutman – Chronowski, 2011, 203–207.

[148] 988/E/2000. AB határozat, ABH 2003, 1290; 97/B/2002. AB végzés, ABH 2003, 1886.

értelmezésével, a nemzetközi szerződésbe ütközés alkotmánybíróági vizsgálatának keretében is biztosítható. Bár ez az elképzelés – legalábbis a hazai szabályozás keretei között – koherens és célravezető lehet, az elkövetkezendő évek gyakorlata fog ítéletet mondani felette.

ZÁRÓ GONDOLATOK

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 7. § (1) bekezdése a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát első ízben kifejezetten szabályozó, ám rendkívüli mennyiségű bírálatot eredményező rendelkezésként vonult be a hazai alkotmánytörténetbe. Néhány sikertelen kezdeményezést követően, a közelmúltban végbement alkotmányozási folyamat kínált újabb lehetőséget az évtizedek óta fennálló elméleti és gyakorlati anomáliák kiküszöbölésére, és egy korszerű nemzetközi jogi klauzula kialakítására. Magyarország Alaptörvényének Q) cikk (2) és (3) bekezdése ehhez képest a hajdani – elvileg a nemzeti hitvallásban érvénytelenül nyilvánított^[149] – alkotmányi rendelkezés szövegén alapul, melyet a jogalkotó mindössze átfogalmazott és kiegészített, majd a nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó, döntően politikai jellegű államcélal egy cikkben helyezte el. Az alkotmányi és az alaptörvényi rendelkezések közötti szoros szövegszerű kötődés fényében nem véletlenül ítélték úgy az új szabályozás első kommentátorai, hogy érdemben semmi nem változott a korábbi helyzethez képest.^[150]

Ez a sommás megállapítás – az általánosságok szintjén – helytálló. Hazánkban megmaradt a hosszas közjogi hagyományokra épülő dualista berendezkedés, melyben a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai generális transzformáció, míg a nemzetközi jog más forrásai speciális transzformáció útján válnak a magyar jogrendszer részévé. Bár a nemzetközi jog primátusát valló monista berendezkedés hívei vélhetően csalódással fogadták ezt a fejleményt, a monizmus és a dualizmus közötti választás nem nemzetközi jogi kérdés és nem értékek közötti választás.^[151] Elsősorban tehát nem ez a probléma a Q) cikk (2) és (3) bekezdésével. Negatív kritikai észrevételek főként a bekezdések sorrendje, az eredeti szöveg problémás elemeinek érintetlenül hagyása, illetve egyes módosítások és kiegészítések feleslegessége vagy túlzott általánossága miatt fogalmazhatók meg. Felettébb aggályos továbbá, hogy a változtatások ellenére sem sikerült elejét venni a nemzetközi jogi klauzula olyan értelmezésének, mely szerint a hazai jogrendszer a tudományos szempontból értelmezhetetlen

[149] Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás. Ez a kinyilatkoztatás – a Záró rendelkezések 2. és 3. pontjának tükrében – pusztán szimbolikus jellegű, gyakorlati következményekkel nem jár. (Jakab, 2011, 183; Sonnevend, 2011.)

[150] Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének értelmezésétől függetlenül ld. Chronowski, 2011, 57-58; Hoffmann, 2011; Jakab, 2011, 197-198; Kovács, 2011, 75-76; Szemesi, 2011, 25.

[151] Bragyova, 1997, 15; Sulyok, 2005, 93.

vegyes berendezkedés talaján áll. Megítélés függvényében végezetül bírálatra adhat okot a nemzetközi jog és a belső jog közötti összhang biztosításával és a nemzetközi jogi eredetű normák belső jogforrási hierarchiában elfoglalt helyével kapcsolatos részletes szabályok hiánya. Ezzel szemben méltányolást érdemel például a nemzetközi jog más forrásainak jogszabályi formában történő kihirdetéséről szóló fordulat beiktatásának ténye, vagy az új szabályozás azon közvetett következménye, melynek révén az alkotmánybíróeseti jog főbb tételei a jövőben is irányadók maradhatnak.^[152]

Noha az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdése önmagában nem jelez érdemi eltérést, az alkotmányozás olyan törvényi változások katalizátora volt, melyek vizsgálata nélkülözhetetlen a klauzula értelmezéséhez és értékeléséhez. Ilyen változásnak tekinthető az Alkotmánybíróesetről szóló 2011. évi CLI. törvény elfogadása és a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény módosítása. Kizárólag a nemzetközi jog és a belső jog közötti összhang biztosításának kontextusában elemezve a jogszabályt megállapítható, hogy az új alkotmánybíróeseti törvény néhány ponton előrelépést, míg máshol visszalépést jelent a korábbi szabályozáshoz képest. Erényeként említhető például az egyedi normakontroll önálló eljárássá tétele és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának alapvető jogok biztosa vagy bíró általi kezdeményezése. Hátrányaként kell azonban elkönyvelni az indítványozók körének több eljárásnál is tapasztalható beszűkülését, melyet a nemzetközi jog és a belső jog összhangja szempontjából mérsékelt relevanciával bíró alkotmányjogi panasz intézménye aligha lesz képes ellensúlyozni. Bár a dualizmus nem teremt a monizmushoz fogható összefonódást a nemzetközi jog és a belső jog között, a testület eddigi gyakorlata is azt jelzi, hogy szükség van széles körben elérhető eljárási garanciákra – mind a nemzetközi jog érvényesülése, mind az alaptörvényi értékek védelme érdekében.^[153]

Hasonló kettősség jellemzi a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló törvény módosítását, mely fontos mulasztást pótolva előírja a nemzetközi szervezetek kötelező erejű határozatainak törvényi vagy kormányrendeleti formában történő kihirdetését. Ez a lépés nagyban hozzájárul a nemzetközi kötelezettségek hatékonyabb teljesítéséhez és a jogbiztonságot aláásó, következtelen hajdani gyakorlat felszámolásához. Más területen, de ugyanebbe az irányba mutat az eddig csak közzétett nemzetközi szerződések kihirdetésének elrendelése is. Ezeket a kétségkívül haladó intézkedéseket azonban némiképp beárnyékolják a rendelkezések szövegében helyenként tetten érhető zavarok,

[152] Ezt a meggyőződését az Alkotmánybíróeset is kifejezésre juttatta. Levél a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróesetének elnökétől az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság elnöke részére, Budapest, 2010. szeptember 29. (E levél mellékletét képezte az „Észrevételek az Alkotmánybíróesetre vonatkozó szabályozási elvekről” című dokumentum.)

[153] A nemzetközi jog és a belső jog viszonya és az alkotmányos garanciák szükséges mértéke közötti összefüggést ld. Bragyo, 1997, 13.

melyek különös felelősséget rónak a jogalkalmazóra a megfelelő gyakorlat kialakítása során. Összességében kijelenthető, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdése és a hozzá kapcsolódó jogszabályok a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának általános kereteit nem érintették, a részletek terén pedig egyaránt hordoznak pozitív és negatív tulajdonságokat. Ezek pontos mérlegének és hatásának megállapításához egyelőre nem áll rendelkezésre elegendő gyakorlati tapasztalat, így mindössze azt tűnik bizonyosnak, hogy ezután is folytatódni fog a témában kibontakozott tudományos diskurzus.

IRODALOM

- Amerasinghe, Chittharanjan F. (2005): *Principles of the Institutional Law of International Organizations*. Second edition. Cambridge – New York, Cambridge University Press.
- Anzilotti, Dionisio (1955): *Corso di diritto internazionale. Vol. 1*. Padova, Cedam.
- Balogh Zsolt (2003): Nemzetközi jog és a belső jog összhangja. In: Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 160-172. pp.
- Balogh Zsolt (2005): A nemzetközi jog és a belső jog összhangja. In: Balogh Zsolt – Holló András (szerk.): *Az értelmezett Alkotmány*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 149-159. pp.
- Berke Barna (1997a): A nemzetközi jog, a belső jog és az alkotmány: a nemzetközi szerződések alkotmányossági revíziója. In: *Jogállam*, 1997/1-2. szám, 33-63. pp.
- Berke Barna (1997b): A nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálatának megalapozásához. In: *Magyar Jog*, 1997/8. szám, 449-461. pp.
- Blutman László (2002): A nemzetközi jog a magyar bírósági joggyakorlatban. In: Tóth Károly (szerk.): *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár (1932-2001)*. Acta Juridica et Politica, Tomus LXI. Fasciculus 1-26., 41-53. pp.
- Blutman László (2008): Nemzetközi soft law: hagyjuk dolgozni Occam borotváját. In: *Közjogi Szemle*, 2008/1. szám, 28-37. pp.
- Blutman László (2009): A nemzetközi jog használata az Alkotmány értelmezésénél. In: *Jogtudományi Közöny*, LXIV. évf. 7-8. szám, 301-315. pp.
- Blutman László (2010): A nemzetközi szerződések törvénybe iktatása: homokszemek a gépezetben. In: *Közjogi Szemle*, 2010/1. szám, 7-14. pp.
- Blutman László (2011): Milyen mértékben nemzetközi jog az Európai Unió joga a magyar alkotmányos gyakorlatban? In: Kovács, Péter (ed.): *International Law – A Quiet Strength (Miscellanea in memoriam Géza Herczegh)*. Budapest, Pázmány Press, 287-300. pp.
- Blutman László – Chronowski Nóra (2011): Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 139-207. pp.
- Bodnár László (1987): *A nemzetközi szerződések és az állam*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Bodnár László (1993): A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonyáról. In: *Állam- és Jogtudomány*, XXXV. évf. 3-4. szám, 277-283. pp.

- Bodnár László (1994): A nemzetközi szerződések államon belüli alkalmazásának fő kérdései. In: *Acta Humana*, No. 15–16., 6–18. pp.
- Bodnár László (1997): 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, 35–73. pp.
- Bokorné Szegő Hanna (1987): *A nemzetközi jog és az alkotmányjog közötti kapcsolat általános problematikája*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.
- Bragyova András (1993): Igazságtétel és nemzetközi jog. In: *Állam- és Jogtudomány*, XXXV. évf. 3–4. szám, 213–263. pp.
- Bragyova András (1995): *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.
- Bragyova András (1997): 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, 9–34. pp.
- Chronowski Nóra (2011): Az Unió értékei és az alaptörvény. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 45–98. pp.
- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit (2010): Túl az alkotmányon... In: *Közjogi Szemle*, 2010/4. szám, 1–12. pp.
- Chronowski, Nóra – Drinóczi, Tímea – Ernszt, Ildikó (2011): Hungary. In: Shelton, Dinah (ed.): *International Law and Domestic Legal Systems: Incorporation, Transformation, and Persuasion*. Oxford – New York, Oxford University Press, 259–287. pp.
- Csatlós Erzsébet (2010): Az egyoldalú állami aktusok nemzetközi jogi helyzete. In: *Miskolci Jogi Szemle*, 5. évf. 1. szám, 132–158. pp.
- Csehény Péter (2005): Gondolatok a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról. In: *Állam- és Jogtudomány*, XLVI. évf. 3–4. szám, 239–271. pp.
- Drinóczi Tímea (2005): A nemzetközi jog beszűrődése a magyar jogforrási rendszerbe. In: *Magyar Jog*, 52. évf. 10. szám, 599–608. pp.
- Fleck Zoltán – Gadó Gábor – Halmai Gábor – Hegyi Szabolcs – Juhász Gábor – Kis János – Körtvélyesi Zsolt – Majtényi Balázs – Tóth Gábor Attila (2011): Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. In: *Fundamentum*, 2011/1. szám, 61–77. pp.
- Hanák András (2011): Indítvány az alkotmányellenes alkotmánymódosítás ügyében. In: *Fundamentum*, 2011/1. szám, 81–90. pp.
- Hoffmann Tamás (2011): A nemzetközi szokásjog szerepe a magyar büntetőbíróságok joggyakorlatának tükrében. In: *Jogelméleti Szemle*, 2011/4. szám. <<http://jesz.ajk.elte.hu>> (Letöltés: 2012. január 17.)
- Horváth Zoltán – Ódor Bálint (2008): *Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- Jakab András (2001): A közösségi jog és a tagállami jog viszonya. Négy tévedés a 4/1997. (I. 22.) AB határozat egyetlen bekezdésében. In: *Állam- és Jogtudomány*, XLII. évf. 3–4. szám, 225–250. pp.
- Jakab András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest – Pécs, Dialóg-Campus Kiadó.
- Jakab András – Molnár Tamás – Sulyok Gábor (2009): 7. § (Nemzetközi jog és belső jog; jogalkotási törvény). In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. I. kötet. Második, javított, bővített kiadás*. Budapest, Századvég Kiadó, 357–386. pp.

- Jakab András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- Kelsen, Hans (1997): *Az államelmélet alapvonalai*. (Moór Gyula ford.) Miskolc, Bíbor Kiadó.
- Kiss Amarilla (2011): A nemzetközi békéhez és biztonságához kapcsolódó határozatok végrehajtása Magyarországon. In: *Kül-Világ*. VIII. évf. 1-2. szám, 26–38. pp. <<http://www.kul-vilag.hu>> (Letöltés: 2012. január 17.)
- Kovács Péter (1998): Alkotmányosság és nemzetközi jog. In: Bánrévy Gábor – Jobbágyi Gábor – Varga Csaba (szerk.): *Iustum, aequum, salutare: Emlékkönyv Zlinszky János tiszteletére*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 186–203. pp.
- Kovács Péter (2001): Nemzetközi szervezetek szankciós típusú határozatai magyarországi érvényesíthetőségének alkotmányjogi gyakorlata és problémái. In: Bodnár László (szerk.): *EU-csatlakozás és alkotmányozás*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 133–162. pp.
- Kovács Péter (2003): Valami ketyeg alattunk... (Nemzetközi jogi kötelezettségeink és belső jogi szabályozásunk egyes kirívó ellentmondásairól). In: Bragyova András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 245–277. pp.
- Kovács Péter (2011): *Nemzetközi közjog*. Második, átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Osiris Kiadó.
- Lamm Vanda (2006): Megjegyzések a hazai jogrendszeréről. In: Szentpéteri József – Teplán István – Vizi E. Szilveszter (szerk.): *Előmunkálatok a társadalmi párbeszédhez*. Budapest, Gazdasági és Szociális Tanács, 20–30. pp.
- Molnár Tamás (2004): Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése a monista-dualista koncepciók szemszögéből *de lege lata*, illetve *de lege ferenda*. In: *Magyar Jog*, 51. évf. 11. szám, 649–660. pp.
- Molnár Tamás (2006): Van új a nap alatt: a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárást újrakodifikáló törvény. In: *Jogtudományi Közlöny*, LXI. évf. 2. szám, 39–53. pp.
- Molnár Tamás (2007): A nemzetközi jog és a magyar jogrendszer viszonya 1985–2005. In: Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005: Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás. II. kötet*. Budapest, Gondolat Kiadó – ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 913–944. pp.
- Molnár Tamás (2011): A nemzetközi szervezetek határozatainak beépülése és helye a magyar jogban, különös tekintettel az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozataira. In: *Jogtudományi Közlöny*, LXVI. évf. 6. szám, 339–351. pp.
- Moore, John Bassett (1898): *History and Digest of the International Arbitrations to Which the United States Has Been a Party*. Vol. I. Washington D. C., Government Printing Office.
- Nagy Károly (1972): A nemzetközi jog jogrendszerbeli helyének és tagozódásának néhány kérdése a jog általános fogalmának tükrében. In: *Jogtudományi Közlöny*, XXVII. évf. 1–2. szám, 39–49. pp.
- Patyi András – Szalay Péter – Varga Zs. András (2011): Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. In: *Pázmány Law Working Papers*. 2011/31. szám, 1–24. pp.
- Papp Imre – Kukorelli István (2006): A magyar alkotmány EU-konformitása. In: Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, Századvég Kiadó, 240–252. pp.
- Partsch, Karl Josef (1987): International Law and Municipal Law. In: Bernhardt, Rudolf (ed.): *Encyclopedia of Public International Law*. Vol. 10. Amsterdam – New York, North-Holland Publishing Co., 238–257. pp.

- Sands, Philippe – Klein, Pierre (2001): *Bowett's Law of International Institutions*. Fifth edition. London, Sweet & Maxwell Ltd.
- Sáriné Simkó Ágnes (2004): A jogalkotás rendje, alapjogvédelem. In: Petrik Ferenc (szerk.): *Alkotmány a gyakorlatban. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 72–81. pp.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz (1963): Transformation or Adoption of International Law into Municipal Law. In: *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 12. No. 1., 88-124. pp.
- Shelton, Dinah (2012): International Law in Domestic Systems. In: Brown, Karen B. – Snyder, David V. (ed.): *General Reports of the XVIIIth Congress of the International Academy of Comparative Law/Rapports Généraux du XVIIIème Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé*. Dordrecht, Springer Science+Business Media B.V., 509-540. pp.
- Skubiszewski, Krzysztof (1983): International Legislation. In: Bernhardt, Rudolf (ed.): *Encyclopedia of Public International Law*. Vol. 5. Amsterdam – New York, North-Holland Publishing Co., 97-104. pp.
- Sonnevend Pál (2002): Nemzetközi jog és belső jog a magyar jogrendben. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata. In: Nagy Boldizsár – Jeney Petra (szerk.): *Nemzetközi jogi olvasókönyv. Dokumentumok és szemelvények*. Budapest, Osiris Kiadó, 109-115. pp.
- Sonnevend Pál (2011): *Mit hoz az új alkotmány a gyakorló jogásznak?* Interjú. <<http://www.hvgorac.hu>> (Letöltés: 2012. január 17.)
- Sulyok Gábor (2005): A nemzetközi jog és a belső jog viszonya: a fontosabb elméletek és a hazai gyakorlat. In: *Leviatán*, Tomus III., 65–93. pp.
- Sulyok Gábor (2007): A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya. In: Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005: Jog, rendszer-változás, EU-csatlakozás. II. kötet*. Budapest, Gondolat Kiadó – ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 945–952. pp.
- Sulyok Gábor (2009): Államok egyoldalú aktusai. In: Lamm Vanda (szerk.): *Jogi lexikon*. Átdolgozott kiadás. Budapest, CompLex Wolters Kluwer, 48. p.
- Sulyok Gábor (2011): Az általános jogelvek nemzetközi jogforrási jellegéről. In: *Közjogi Szemle*, 2011/1. szám, 24–41. pp.
- Szemesi Sándor (2011): *A nemzetközi jog alapintézményei*. Debrecen, Lícium Art Könyvkiadó Kft.
- Szénási György (2002): A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos döntéshozatalra és eljárásra vonatkozó hatályos magyar jogi szabályozás és a napi valóság, ahogy azt a hivatásos jogalkalmazó látja és tapasztalja. In: *Magyar Jog*, 2002/7. szám, 397–405. pp.
- Szigeti Péter (2008): *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989–2006. Komplex jog- és alkotmányelméleti, jogszociológiai és szakjogi elemzés*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Triepel, Heinrich (1899): *Völkerrecht und Landesrecht*. Leipzig, Verlag von C. L. Hirschfeld.
- Vereshchetin, Vladlen S. (1996): New Constitutions and the Old Problem of the Relationship between International Law and National Law. In: *European Journal of International Law*, Vol. 7. No. 1., 29–41. pp.
- Vörös Imre (1997): Az Európai Megállapodás alkalmazása a magyar jogrendszerben. In: *Jogtudományi Közlöny*, LII. évf. 5. szám, 229–237. pp.

- Vörös Imre (2003): Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. In: Czuczai Jenő (szerk.): *Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozása küszöbén*. Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 37–60. pp.
- Wildhaber, Luzius – Breitenmoser, Stephan (1988): The Relationship between Customary International Law and Municipal Law in Western European Countries. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. Band 48. Heft 1–4., 163–207. pp.