

Blutman László*

A nemzetközi jog joghatásai az alkotmánybírósági eljárásokban

1. A nemzetközi jog helyzete a belső jogban: egy differenciáltabb megközelítés szükségessége
2. A joghatások leírása: hét lényeges szempont
3. Első általános funkció: a nemzetközi jog, mint értelmezési támpont
 - 3.1. A nemzetközi jog, mint kötelező értelmezési támpont
 - 3.2. Nemzetközi jogi norma érvényesülési formái értelmezési támpontként
4. Második általános funkció: a nemzetközi jog, mint alkotmányos mérce
 - 4.1. A nemzetközi jogot alkotmányos mércévé transzformáló alkotmányi szabályok
 - 4.2. Együttes joghatás az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével
 - 4.3. Az alkotmány tartalmi kiegészítése
 - 4.4. Érvényesülés más alkotmányos mércével szemben (normakonfliktus)
 - 4.5. Összegzés: a nemzetközi jog, mint alkotmányos mérce
5. A nemzetközi jog funkciói egyes alkotmánybírósági eljárásokban: összefoglalás
6. A nemzetközi jog joghatásai egyes alkotmánybírósági eljárásokban
 - 6.1. A joghatások rendszeres áttekintése egyes eljárásokban: módszertani problémák
 - 6.2. A nemzetközi jogi normák lehetséges joghatásainak fő típusai
 - 6.3. Az előzetes normakontroll: a szabályozás problémái
 - 6.4. A nemzetközi jogszabály és a kihirdetéséről szóló jogszabály kapcsolata és joghatásaik viszonya
 - 6.5. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata: a kvázi-monista szemlélet zárványa
 - 6.6. A nemzetközi jog belső konfliktusai: amikor a dualista modell rosszul működik
 - 6.7. Egyedi normakontroll bírói kezdeményezésre: két alapprobléma
Bírói kezdeményezés versus nemzetközi szerződésbe ütközés
Bírói kezdeményezés versus a lex superior elv alkalmazása
7. A nemzetközi jog kivételes érvényesülési formái
 - 7.1. A nemzetközi *ius cogens* sajátos, kiemelt szerepe
 - 7.2. A nemzetközi szokásjogi normák joghatásai
 - 7.3. Nem transzformált (ki nem hirdetett) nemzetközi jogi normák joghatásai

1. A nemzetközi jog helyzete a belső jogban: egy differenciáltabb megközelítés szükségessége

A hagyományos nemzetközi jogi és alkotmányjogi doktrína általában négy szempont vizsgálatával írja le egy nemzetközi jogi szabály helyzetét a belső joghoz viszonyítva. Ezek a következők: (i) a szabály része-e a belső jogrendszernek, vö. Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés, második mondat; (ii) a szabály közvetlenül alkalmazható-e vagy önvégrehajtó-e (*self-executing* jelleg); (iii) van-e *elsőbbisége* az állam belső jogában; (iv) a szabály alkalmazható-e magánfelek között. Ez a megközelítés nem kielégítő, mert nem nyújt kellően differenciált megközelítést.

* Egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. A tanulmány az OTKA támogatásával készült (K 101463).

A kellő differenciáltság hiányát a következők jelzik. (i) Egy nemzetközi jogszabálynak *lehet korlátozott joghatása* a belső jogrendszerben akkor is, ha az nem része annak (pl. a jogalkotó alkotmányi kötelezettsége, hogy azt kihirdesse). A 30/1998. AB határozatban erre utal az Alkotmánybíróság: „...önmagában az a körülmény, hogy egy nemzetközi megállapodás megfelelő transzformáció (inkorporáció) hiányában nem válik a belső jog részévé, nem feltétlenül jelenti minden esetben azt, hogy az illető megállapodás rendelkezéseit ne kellene a magyar jog alkalmazásában figyelembe venni.”¹ (ii) A nemzetközi jogszabályok különböző típusai más feltételekkel, más joghatások kiváltására képesek a belső jogban. Eltérő lehet a joghatása egy nemzetközi szerződésnek, egy szokásjogi normának vagy egy nemzetközi szervezet határozatának.² (iii) Azzal a kijelentéssel, hogy például a nemzetközi jognak elsőbbsége van, még nem zártunk ki semmit: van, amikor elsőbbsége van, más joghelyzetben pedig nem. (iv) A nemzetközi jogi szabályok más-más joghatást váltanak ki a joggyakorlat különböző területein: így a *jogalkotás*, az *alkotmánybíráskodás*, a *bírói jogalkalmazás* területén, vagy a *közigazgatásban*. (v) A nemzetközi jogi szabályok más-más joghatást váltanak ki a joggyakorlat ugyanazon területén is attól függően, milyen eljárásban kerül sor a felhívásukra (pl. az alkotmánybíráskodásban a nemzetközi szerződésbe ütközéssel vagy alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárásban).

Más módon kell rugalmasabbá tenni a nemzetközi jog belső jogban való érvényesülésére vonatkozó megközelítést. A nemzetközi jog érvényesülésének leírása *adekvátabb akkor, ha a nemzetközi jogszabály lehetséges joghatásait vizsgáljuk a belső jogban*. Természetesen a joghatások különböző formái kapcsolódhatnak a fenti négy szemponthoz. Azonban a lehetséges joghatások szerinti elemzés differenciáltabb képet nyújthat.

A következőkben a joggyakorlat fenti, négy nagyobb elhatárolt része közül *az alkotmánybíráskodás vonatkozásában* járjuk körül a nemzetközi jog joghatásait. E joghatások általános és rendszerezett összefoglalása meghaladja egy rövidebb tanulmány kereteit, ráadásul sok kérdésben az alkotmánybírói joggyakorlat hiánya csak hipotetikus megállapításokra adna lehetőséget. Ezért itt csak az a cél, hogy a joghatások feltérképezésének módszereit, akadályait, problémáit áttekintsük, és egyben az alkotmánybírói joggyakorlat mai állása szerinti következtetéseket levonjuk.

2. A joghatások leírása: hét lényeges szempont

A nemzetközi jog joghatásainak differenciálása az alkotmánybírói eljárásokban a következő hét szempont szerint történhet:

- a nemzetközi jogi normák különböző típusai szerint;

¹ 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI/3. pont. [Az Alaptörvény negyedik módosításának (2013. március 25.) 19. cikk (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatálybalépése előtti határozatai 2013. április 1. napjával hatályukat veszítették.]

² 26/1992. (IV. 30.) AB határozat (szakszervezeti vagyon) ABH 1992, 135, IV/11. pont.

- egyes nemzetközi jogi normák megjelenési formái szerint (nemzetközi jogforrásként vagy kihirdetésről szóló jogszabályként);
- a nemzetközi jogi normák különböző szerepei szerint; (vizsgálat tárgya, értelmezési támpont, alkotmányos mérce)
- a normakapcsolatok különböző fajtái szerint (normakonfliktus, együttalkalmazás, értelmezési támpont);
- a nemzetközi jogi normákkal kapcsolatba kerülő más normák típusai szerint (alkotmányi szabály, belső jogszabály, uniós jogi normák, más nemzetközi jogi normák); ugyanakkor egyes nemzetközi vagy uniós jogi normák megjelenési formái szerint (pl. az irányelv, mint uniós jogforrás, vagy annak átültető jogszabálya).
- a nemzetközi jogi normákkal kapcsolatba kerülő más normák funkciói szerint (vizsgálat tárgya, értelmezési támpont, alkotmányos mérce);
- egyes alkotmánybírói eljárások szerint.

E szempontok egymással kombinálódnak, és a joghatások keretét adó helyzetek tipizálásának sok lehetősége mutatkozik. Ezek kombinálása lehetővé teszi a pontos kérdésfeltevést a joghatások mibenlétével kapcsolatban, és egy-egy joghatásra vonatkozó kérdés pontossága ezen szempontok alapján mérhető.³ A fenti megkülönböztetések öt szempontból további megvilágítást igényelnek.

(1) *A nemzetközi jogi normák típusai.* A joghatások elemzésénél *a nemzetközi jogi normáknak csak három típusával* számolunk: (i) a nemzetközi szerződések; (ii) nemzetközi szokásjog; (iii) nemzetközi szervezetek Magyarországra nézve kötelező, nemzetközi jogokat és kötelezettségeket keletkeztető határozatai. Azért ezt a hármat emeltük ki, mert a joggyakorlatban ezeknek volt, illetve lehet gyakorlati jelentősége, másrészt a többi normatípus e három típushoz kötődően érvényesül a magyar joggyakorlatban (pl. általános elvek).

(2) *A nemzetközi jogi normák négy minősége az alkotmánybíráskodásban.* Az alkotmánybíráskodásban a nemzetközi jogi normáknak *négy alapvető szerepe* szűrhető ki. (i) A nemzetközi jog lehet *(alkotmányos) mérce*, mellyel más jogi normák vagy egyedi jogi aktusok alkotmányosságára mérhető. A nemzetközi jogot alkotmányos mércévé természetesen egyes alkotmányi szabályok teszik. (ii) A nemzetközi jogi norma lehet *értelmezési támpont*, mellyel egy alkotmányi szabály (mint alkotmányos mérce) értelmezhető és normatartalma megállapítható. Itt a nemzetközi jogi norma közvetett joghatással bír más jogi normák vagy egyedi jogi aktusok alkotmányosságának megítélésére. (iii) A nemzetközi jogi norma lehet *alkotmányossági vizsgálat tárgya*. (iv) A nemzetközi jog *tényként* jöhet figyelembe egyes kérdések eldöntésénél.⁴ A

³ Egy pontos kérdésfeltevés példaként így hangozhat: milyen joghatása lehet egy nemzetközi szerződéses szabálynak (mint nemzetközi jogforrásnak), amennyiben egy előzetes normakontrollra irányuló alkotmánybírói eljárásban a mérceként szereplő alkotmányi szabály értelmezési támpontjaként ellentétet mutat egy uniós rendelettel (mint uniós jogforrással), mely ugyancsak értelmezési támpontként jön figyelembe?

⁴ A nemzetközi jog tényként való kezelése témánk szempontjából mellékes kérdés, ezért itt ezt nem vizsgáljuk. Példaként lehet e tekintetben említeni a 4/2013. AB határozatot, ahol az Emberi Jogok Európai Bíróságának releváns, és az eljárás tárgyához kötődő határozata olyan új körülmény volt, mely

következőkben a nemzetközi jogot elsősorban alkotmányos mérceként és értelmezési támpontként vizsgáljuk. A másik két eset alapvetően passzív szerepet jelent a joghatások tekintetében.

(3) *A nemzetközi jogi normák kettős megjelenése.* A magyar dualista rendszerben a nem általánosan elismert nemzetközi jogi normák kihirdetéssel válnak a magyar jog részévé.⁵ Éppen ezért, például amikor nemzetközi szerződéses normára hivatkozunk ennek kettős jelentése van. Egyrészt jelentheti a nemzetközi szerződést önmagában, mint nemzetközi jogforrást. Másrészt jelentheti a nemzetközi szerződést, mint egy kihirdetésről szóló magyar jogszabály normatartalmát. A nemzetközi jognak különböző joghatása lehet, megjelenési formájától függően, így e megkülönböztetés nem feledhető.

(4) *A normakapcsolatok alapvető formái.* A jog alkalmazása során a jogi normák különböző viszonyban állhatnak egymással. A normakapcsolatnak *három alapvető formáját* különböztetjük meg. (i) *Két jogszabály együttes (kiegészítő) alkalmazása.* Két jogszabály együttes alkalmazásáról van szó, amikor egy konkrét tényállás megítélése legalább két (ilyen összefüggésben egymást kiegészítő) szabály együttes alkalmazásával lehetséges. (ii) *Egy jogszabály értelmezése egy másik jogszabály segítségével.* A jogértelmezés során normakapcsolat úgy is megvalósulhat, hogy egy jogszabály tartalmának meghatározásánál egy másik jogszabály szerepet játszik, egy jogszabályt egy másikra tekintettel értelmeznek egy tényállás jogi értékelésénél. (iii) *Normakonfliktus.* Normakonfliktusról akkor beszélünk, amikor két jogszabály tartalmilag nem összeegyeztethető, azaz egymást kizáró szabálytartalommal bír. A normakonfliktus lehet *logikai (absztrakt)* vagy *kontextuális (eseti)* konfliktus. Az előbbi esetben két szabály absztrakt normatartalma zárja ki egymást. Az utóbbi esetben csak valamely, konkrét tényállás szemszögéből nem lehet a két szabályt összeegyeztetni.

Ez csak egy elsődleges felosztás. A normakapcsolatok különböző szempontok szerint tovább differenciálhatók, amint ez a későbbiekből kiderül.

(5) *Az alkotmánybírósági eljárások egyes típusai.* A joghatások tág elemzési lehetőségeit behatárolja az a szempont, hogy a normakapcsolatok különböző formái, nem minden alkotmánybírósági eljárásban jelenhetnek meg, így azokat a konkrét eljárási lehetőségek tükrében kell vizsgálni. A következőkben csak azokat az eljárásokat tartjuk szem előtt, melyek gyakorlati jelentőséggel bírhatnak a nemzetközi jognak a magyar jogrendszerben való érvényesülése szempontjából. Ezek a következők:

megakadályozta az ítélt dolog eljárási szabályának alkalmazását, és indokolta tette az ismételt alkotmányossági vizsgálatot a véleménynyilvánítás szabadsága és tiltott önkényuralmi jelképek használata kérdéskörében, 4/2013. (II. 21.) AB határozat (önkényuralmi jelképek) ABH 2013/5. 188, III/3. pont.

⁵ *A dualista rendszer* a magyar jogot és a nemzetközi jogot két külön rendszernek fogja fel (szemben a *monista rendszerrel*). Különállása folytán, a nemzetközi jogot csak valamilyen belső jogalkotói aktus teheti alkalmazhatóvá a belső jogrendszerben (*transzformáció*). A kihirdetés ebben az összefüggésben egy transzformációs aktust takar, mely a belső jog részévé teszi a nemzetközi jogi normát. A dualista és monista rendszerek jellemzőiről részletesen l. Bodnár László: A nemzetközi szerződések és az állam. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987, 15-87. o., Molnár Tamás: A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2013, 24-55. o.

- *előzetes absztrakt normakontroll* (Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pont és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. §);
- *utólagos absztrakt normakontroll* (Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont és Abtv. 24. § és 37. § (1) és (2) bekezdés);
- *egyedi normakontroll bírói kezdeményezésre* (Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont és Abtv. 25. § és 37. § (1) és (2) bekezdés);
- *az alkotmányjogi panasz bírói döntéssel szemben* (Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont és Abtv. 27. § és 37. § (2) bekezdés);
- *az alkotmányjogi panasz bíró által alkalmazott jogszabállyal szemben* (Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pont és Abtv. 26. § (1) bekezdés és 37. § (1) és (2) bekezdés);
- *közvetlen alkotmányjogi panasz* (Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pont és Abtv. 26. § (3) bekezdés és 37. § (1) és (2) bekezdés);
- *a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata* (Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pont és Abtv. 32. § és 37. § (2) bekezdés);
- *az Országgyűlés népszavazást elrendelő vagy elutasító határozatának alkotmányossági vizsgálata* (Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés g) pont és Abtv. 33. §);
- *az Alaptörvény értelmezése* (Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés g) pont és Abtv. 38. §).

A következőkben először a nemzetközi jog két általános szerepéből, funkciójából indulunk ki.

3. Első általános funkció: a nemzetközi jog, mint értelmezési támpont

Hatásköri és eljárási szempontból nézve nem vitatott tétel, hogy a vizsgált kérdéssel tárgyában érintkező nemzetközi jog elvileg bármely alkotmánybírósági eljárásban alkalmazható, mint értelmezési támpont. Ennek során, az Alkotmánybíróság valamely nemzetközi jogi normára tekintettel állapítja meg egy alkotmányi vagy esetlegesen egy alkotmányalatti belső jogszabály tartalmát. A nemzetközi jog hatása közvetett: egy másik szabály tartalmának meghatározásán keresztül hat valamely alkotmányossági kérdés megválaszolása során. A magyar alkotmánybíráskodásban ez a nemzetközi jog szokásos, általános érvényesülési formája. A fenti, kézenfekvő tételen túl, kérdésként inkább az vetődik fel, hogy egyrészt a nemzetközi jog *mennyiben használandó kötelezően* értelmezési támpontként; másrészt, hogy értelmezési támpontként milyen tipizált joghelyzetekben érvényesülhet.

3.1. A nemzetközi jog, mint kötelező értelmezési támpont

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult a nemzetközi jog *általánosan elismert szabályainak* megfelelő alkotmányértelmezés doktrínája,⁶ ezzel párhuzamosan, pedig az,

⁶ 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, III/a. pont; 2/1994. (I.14.) AB határozat (népbíráskodás) ABH 1994, 41, II/B.1.2. pont; 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett

hogy az alkotmányértelmezésnek általában, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeivel összhangban kell történnie.⁷ A nemzetközi jog tehát kötelező értelmezési támponttá vált az alkotmányi (és alkotmányalatti) jogszabályok értelmezésénél.⁸

Ezen értelmezési támpont kötelező jellege nem azt jelenti, hogy a magyar alkotmányos rendszerben a nemzetközi jog, vagy egy nemzetközi jogi norma közvetlenül kötelezi az Alkotmánybíróságot az alkotmányértelmezésnél. A kötelező értelmezési támpont fogalma három jellemzővel bír: (i) a testület köteles figyelembe venni az alkotmányértelmezés során a releváns nemzetközi jogi normákat; (ii) biztosítani kell az összhangot az alkotmány és a nemzetközi jog között, az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének megfelelően; (iii) a nemzetközi jog értelmezési elsőbbséggel bír más normákkal szemben az alkotmányértelmezés során (mely azonban feltételes lehet).⁹

A nemzetközi jog fent leírt, általános joghatása alapvető kérdést felvet: a nemzetközi joggal összhangban történő értelmezés kötelezettségéből következik-e valamilyen kötelezettség a nemzetközi jogi kötelezettségek általános figyelembevételére? Az Alkotmánybíróság joggyakorlatából három alapvető tétel szűrhető ki. (i) Általánosan, az Alkotmánybíróság az alkotmányértelmezés során "szükség szerint" van figyelemmel a nemzetközi jogi kötelezettségekre.¹⁰ (ii) Az alapjogi korlátozások vizsgálatakor az Alkotmánybíróság minden esetben figyelembe veszi a magyar államra kötelező egyezményekből fakadó követelményeket.¹¹ (iii) Az alkotmányértelmezés során a nemzetközi jogi normák figyelembevételének általános kötelezettsége csak kisebbségi véleményben jelenik meg.¹²

Kovács P. alkotmánybíró az általa levezetett általános figyelembevételi kötelezettség ésszerű korlátozására egy külön tesztet is javasol: "Nézetem szerint az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi joggal való konformitást [...] *ex officio* vizsgálnia kellene minden olyan esetben, amikor *prima facie* világos a kapcsolat a vizsgált jogszabály és Magyarország nemzetközi kötelezettségei között."¹³

nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, II/5. pont; 763/B/1997. AB határozat (alapszerződések szomszédos államokkal) ABK 2004. február, 74, III/2. pont.

⁷ 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, III/b. és V/3. pont; 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41., II/5. pont; 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI/2. pont; 5/2001. (II.28.) AB határozat (NATO Szerződés), III/3.2. pont.

⁸ Egyes kisebbségi vélemények tagadják ezt a doktrínát, pl. 166/2011. (XII. 20.) AB határozat (igazságszolgáltatási gyorsítócsomag) ABH 2011. 545, Bragyova A. (párh. ind.) I. pont.

⁹ Az értelmezési elsőbbség arra utal, hogy konkuráló értelmezési támpontként a nemzetközi jogi norma kiszoríthat más normákat az értelmezésből.

¹⁰ 21/1996. (V.17.) AB határozat (gyermek egyesülési joga) ABH 1996, 74, IV/3. pont.

¹¹ 2/2007 (I.24.) AB határozat (titkos információ- és adatgyűjtés) ABH 2007, 65, IV/2.1 pont.

¹² 45/2005. (XII. 14.) AB határozat (nemzeti és etnikai kisebbségek egyes jogai) ABH 2005, 569, Kovács P. (párh. ind.) III/2.1. pont.

¹³ 41/2005. (X.27.) AB határozat (felsőoktatási intézmények autonómiája) ABH 2005, 459, Kovács P. (párh. ind.); figyelemreméltó, hogy a megállapítás nem kötelező nemzetközi dokumentumok felhívásához kapcsolódott.

Az általános figyelembe vételi kötelezettség nyilvánvalóan csak ésszerű korlátok között érvényesülhet. Nem lehet minden alkotmányossági kérdés vizsgálatánál átfésülni a nemzetközi jogi normákat, lehetséges értelmezési támpont után kutatva. A "*prima facie* világos kapcsolat" teszt arra szolgál, hogy megsűrje, mikor kell egyáltalán elővenni a Magyarországra nézve kötelező, a vizsgált kérdéssel tárgyában érintkező nemzetközi jogi normákat. A jogirodalomban más teszt is felmerült abból a célból, hogy elvileg megalapozza és szűrje azokat az eseteket, amikor a nemzetközi jogi normákat előzetesen elő kell venni az alkotmányi szabályok értelmezéséhez.¹⁴

3.2. Nemzetközi jogi norma érvényesülési formái értelmezési támpontként

Egy nemzetközi jogi norma, értelmezési támpontként - más normákhoz, való viszonyban - többféle módon érvényesülhet

(1) *A nemzetközi jogi norma lehet egyedüli értelmezési támpont.* Viszonylag ritka eset, ugyanis az Alkotmánybíróság az alkotmányi szabályok értelmezésénél többféle értelmezési támpontot használ, és ezek között akár több nemzetközi jogi norma lehet.¹⁵

(2) *A nemzetközi jogi norma lehet együttesen alkalmazott értelmezési támpont.* Az értelmezési támpontként alkalmazott nemzetközi jogi norma együtt alkalmazása más normákkal (mint értelmezési támpontokkal) szokásos és általános eljárás az alkotmánybíráskodásban. Egy nemzetközi jogi normát abból a célból együtt alkalmazhatnak egy másik normával, hogy azok közösen egy alkotmányi szabály (mint alkotmányos mérce) tartalmát meghatározzák.

(3) *A nemzetközi jogi norma értelmezési elsőbbsége értelmezési normakonfliktusban.* A nemzetközi jog kötelező értelmezési támpontként való használata egyben értelmezési elsőbbséget is jelenthet más, értelmezési támpontként ugyancsak figyelembe vehető jogi vagy egyéb normákkal szemben, melyet az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése biztosít (értelmezési elsőbbség). A nemzetközi jogi normák értelmezési elsőbbsége korlátozottá vált azzal, hogy az Alaptörvényben más értelmezési támpontok használatának alkotmányi szintű előírása is megjelent az alkotmányi szabályok között (l. pl. Alaptörvény R) cikk (3) bekezdés). Ezzel az Alaptörvény értelmezésénél négy általános, kötelező (és egyben

¹⁴ Ez a teszt azon alapul, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban történő alkotmányértelmezés kötelezettsége egyes esetekben, bizonyos *indokolási követelményeket* támaszthat. Ezek az indokolási követelmények - témánk összefüggéseiben - egyrészt akkor keletkeznek, ha az indítványban *kifejezett és megindokolt kétség* merül fel abban a tekintetben, hogy egy adott kérdésben, a kifejezetten megjelölt nemzetközi kötelezettségekkel összhangban értelmezett alkotmányi rendelkezés tükrében alkotmányellenes helyzet áll fenn, és ezt a kétséget az Alkotmánybíróság nem osztja. Másrészt akkor, ha az alkotmányértelmezés folyamatában - alkotmánybírói kisebbségi vélemény formájában - *kifejezett és megindokolt kétség* merül fel abban a tekintetben, hogy a többség által elfogadott értelmezés összhangban van-e a nemzetközi kötelezettségekkel. Blutman László: A nemzetközi jog használata az Alkotmány értelmezésénél. Jogtudományi Közöny 2009/7-8. 306-307. o.

¹⁵ Ilyen ritka eset pl. a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat (hatóság megsértése) ABH 1994, 219, III. pont, ahol az alkotmányellenesség azon alapult, hogy az Európai Emberi Jogi Egyezmény 10. cikke (és a ráépülő strasbourggi gyakorlat) alapján értelmezett, a véleménynyilvánítás szabadságát védő alkotmányi rendelkezéssel ellentétesnek bizonyult a megsemmisített belső jogi rendelkezés.

potenciálisan konkurráló) értelmezési támpont létezik: (i) a nemzetközi jog; (ii) az Alaptörvény céljai; (iii) a Nemzeti hitvallás; (iv) a történeti alkotmány vívmányai.

Ez a négy értelmezési támpont tartalmilag annyira meghatározatlan lehet egy-egy konkrét kérdést tekintve, hogy maguk is jelentős rekonstruálásra várnak (az Alaptörvény céljai, a történeti alkotmány vívmányai) vagy általánosságuknál fogva értelmezésre szorulnak (nemzetközi jog, Nemzeti hitvallás). Így az Alkotmánybíróság értelmezési szabadsága áttevődik a kijelölt értelmezési támpontok értelmezésére, tehát az értelmezési támpontok értelmezést szolgáló normatív tartalmának szelektálására, kialakítására, ahol az értelmezési támpontok közötti értelmezési normakonfliktusok legtöbbször rejtettek, és rejtve is maradnak.

Így jelenleg általános következtetésként azt lehet levonni, hogy *a nemzetközi jogi normák kötelező értelmezési támpontként veendő figyelembe az alkotmányi szabályok tartalmának meghatározásánál, és értelmezési elsőbbségük van, amennyiben az Alaptörvény céljai, a Nemzeti hitvallás vagy a történeti alkotmány vívmányai (mint konkurrens értelmezési támpontok) esetleges ellentétes tartalma nem jön figyelembe az értelmezendő alkotmányi szabály értelmezésénél.* (Kifejeződő normakonfliktus esetén az adott határozatban érvényesülő eseti szempontok döntenek el, melyik értelmezési támpont érvényesül.)

A nemzetközi jog értelmezési támpontként érvényesülése felvet legalább egy további lényeges kérdést: mennyiben használhatóak az alkotmányértelmezés során, például a nemzetközi szervezeteknek olyan, *nem kötelező határozatai*, melyek valamely nemzetközi jogi kötelezettség kibontásának és értelmezésének is felfoghatóak.¹⁶ Ugyanez a kérdés feltehető a *nemzetközi bíróságok ítéleteivel* összefüggésben (pl. Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezése). E kérdés elemzése messze vinne bennünket a témánk fő vonalától, így ezzel itt nem tudunk foglalkozni.¹⁷

4. Második általános funkció: a nemzetközi jog, mint alkotmányos mérce

A magyar alkotmányos rendszerben a nemzetközi jog alkotmányos mérce is lehet. A nemzetközi joggal mérhető más jogi normák vagy egyedi jogi aktusok alkotmányosságát. *A nemzetközi jog alkotmányos mérceként betöltött szerepe négy általános megállapítással jellemezhető.* (i) A nemzetközi jog nem saját jogán, hanem egy alkotmányi szabály alapján válik alkotmányos mércévé. (ii) Addig, míg elvileg a nemzetközi jog bármely alkotmánybírósági eljárásban lehet értelmezési támpont, alkotmányos mérceként csak bizonyos eljárásokban érvényesülhet. (iii) A nemzetközi jogot mindig együtt kell alkalmazni azon alkotmányi szabállyal (pl. Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés, mint utaló

¹⁶ Például az Alkotmánybíróság kifejezetten az ENSZ Alapokmány 2. cikk 1. pontját értelmező határozatnak tekinti az ENSZ Közgyűlésének hivatkozott 2625 (XXV) sz. határozatát a szuverenitás tartalmával összefüggésben, I. 5/2001. (II.28.) AB határozat (NATO Szerződés), ABH 2001, 86, III/2.1. pont.

¹⁷ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteinek szerepére nézve I. 4/2013. (II. 21.) AB határozat (önkényuralmi jelképek) ABH 2013/5. 188. L. ugyancsak Bragyova András: Az értelmezés hatalma. Alkotmánybírósági Szemle 2011/1. 83. o.

szabály),¹⁸ mely alapján alkotmányos mérceként vehető figyelembe. A nemzetközi jog, mint alkotmányos mérce formailag nem érvényesülhet csak egyedül.¹⁹ (iv) A nemzetközi jogi norma alkotmányos mérceként együtt alkalmazható formái (utaló) alkotmányi szabállyal, de esetenként az alkotmány materiális szabályaival is.

4.1. A nemzetközi jogot alkotmányos mércévé transzformáló alkotmányi szabályok

A nemzetközi jogot alkotmányos mércévé a következő alkotmányi szabályok tehetik:

- a) az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése: jogállamiság, jogbiztonság (nincs kifejezett utalás a nemzetközi jogra);
- b) az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése: a nemzetközi jog és magyar jog összhangja;
- c) az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pont: az országos népszavazás egyik akadálya lehet, ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre irányulna (csak nemzetközi szerződésre utal);
- d) az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdés: a Magyar Honvédség humanitárius tevékenységének nemzetközi jogi korlátai (a nemzetközi jogra utal).

Ezen alkotmányi transzferszabályok nem függetlenek egymástól. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése (korábban Alkotmány 2. § (1) bekezdés) áll általános elvként a *pacta sunt servanda* elv mögött, és ezen alkotmányi rendelkezéshez képest a Q) cikk (2) bekezdése *lex specialis*.²⁰ Ezért nem meglepő, hogy a leggyakrabban felhívott rendelkezés a nemzetközi jog tekintetében nem a jogállamiság klauzula, hanem a nemzetközi jogi klauzula. Az Alkotmánybíróság szerint a nemzetközi jog betartására vonatkozó *pacta sunt servanda* elv áll azon rendelkezés mögött is, hogy nem lehet népszavazást tartani hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, (illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról),²¹ jelenleg Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pont. Ilyen értelemben e rendelkezés is *lex specialis*. Ugyanakkor ezen rendelkezéshez csak egy alkotmánybírói eljárás köthető, (Abtv. 33. §), ezen belül is elsősorban az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozata alkotmányosságának megítélésénél játszhat szerepet a nemzetközi jog alkotmányos mérceként.²²

4.2. Együttes joghatás az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével

Az alkotmánybíráskodásban egy nemzetközi jogi norma csakis az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján (azzal együttesen alkalmazva) válhat alkotmányos mércévé. Ezért az együttes alkalmazásuk szükségyszerű. Itt az együttes joghatás nem az alkotmányos

¹⁸ Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés, korábban Alkotmány 7. § (1) bekezdés utaló szabály jellegére, l. 26/1992. (IV. 30.) AB határozat (szakszervezeti vagyon) ABH 1992, 135, IV/11. pont, vagy 6/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013/7. 334, [119].

¹⁹ A nemzetközi jog értelmezési támpontként való használata is visszavezethető az alkotmányi nemzetközi jogi klauzulára, de sokszor az Alkotmánybíróság magasabb elvek és saját értelmezési szabadsága alapján alkalmazza.

²⁰ Ilyen értelemben l. 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légitfuvarozás) ABH 2005, 83, II/2. pont.

²¹ 72/2002. (XII. 19.) AB határozat (termőföld - népszavazás) ABH 2002, 433, III/2.1. pont.

²² Bár alkotmánybírói gyakorlat nincs a kérdésben, de az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése részlegesen ugyancsak *lex specialis*-nak értelmezhető a Q) cikk (2) bekezdéshez való viszonyában.

mérce tartalmának több jogszabályon alapuló kialakításában nyilvánul meg. Az alkotmányos mérce tartalmát a nemzetközi jogi norma adja, viszont az együttható alkotmányi szabály teszi ezt a tartalmat alkotmányos mércévé.

E tekintetben a nevezetes döntés az 58/1995. AB határozat,²³ ahol az Alkotmánybíróság a bírósági tárgyalás nyilvánosságára vonatkozó alkotmányos követelményeket, az Alkotmány 7. § (1) (jelenleg Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés) bekezdésére alapítva, tartalmilag két nemzetközi szerződéses szabály alkalmazásával határozta meg.²⁴ A két nemzetközi szerződéses szabály tartalmilag együttesen adta az alkotmányos mércét. Ezekkel együtt kellett alkalmazni az Alkotmány 7. § (1) bekezdését, amely nem tartalmilag járult hozzá az alkotmányi mérce kialakításához, hanem a kész normatartalmat tette a konkrét ügyben alkotmányos mércévé, ruházta fel azt alkotmányi pedigrével.²⁵

A nemzetközi jogi normák ilyen együtthatása az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével értelemszerű. Így amennyiben egy belső jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközik, ez az alkotmányi nemzetközi jogi klauzula alapján lesz alkotmányellenes helyzet.²⁶ Van azonban más helyzet is, ahol a nemzetközi jogi norma tartalmilag nem önálló alkotmányos mérce.

4.3. Az alkotmány tartalmi kiegészítése

Ez olyan helyzetet jelent, amikor egy nemzetközi jogi norma közvetlenül, de együttesen egy alkotmányi szabállyal (tartalmilag azt kiegészítve) alkotmányos mércévé válik. Erre megfelelő példának tűnik az 53/1993. AB határozat, ahogy azt később a 2/1994. AB határozat értelmezte.

Köztudott, az 53/1993. AB határozat egyik alapkérdése az volt, hogy miképpen érvényesülhet az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglalt, kivételt alkotmányi szinten nem ismerő *nullum crimen sine lege* elv mellett, a háborús bűncselekmények megbüntetését akár visszamenő hatállyal is előíró nemzetközi jogi norma. A döntés eredményét, mely részben a büntethetőség elévülésére vonatkozó büntetőszabály értelmezésének alkotmányos követelményeinek megfogalmazásában nyilvánult meg, többféle konstrukcióban lehetett volna elérni. (i) A *nullum crimen sine lege* alkotmányi szabályát a releváns nemzetközi jogi normákra tekintettel úgy kell értelmezni, hogy az

²³ 58/1995. (IX.15.) AB határozat (tárgyalás nyilvánossága) ABH 1995, 289, rendelkező rész 2. pont.

²⁴ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 14. cikk (1) bekezdése, másrészt az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdése.

²⁵ Külön kérdés, hogy ezáltal a hivatkozott nemzetközi jogi normákat megsértő bírói döntés elsőfokú vagy másodfokú alkotmányellenességet jelent-e. Az 58/1995. AB határozat a két nemzetközi jogi normát lényegében bevonta az alkotmányi szabályok közé.

²⁶ Ez nem mindig jön elő világosan a határozatokból. Pl. a 15/2004. AB határozat rendelkező része csak a nemzetközi szerződéssel ellentétes belső jogi rendelkezés megsemmisítését mondja ki, de nem utal annak alkotmányellenességére, 15/2004. (V.14.) AB határozat, (egyház közszolgáltatási tevékenységének állami támogatása) ABH 2004, 269. Ugyanakkor más határozat rendelkező része kifejezetten utal a nemzetközi szerződéssel való ellentét alkotmányellenességére, mint a vizsgált belső jogszabály megsemmisítésének indokára, pl. 36/1996 (IX. 4.) AB határozat (1993. évi XC. törvény), ABH 1996, 117, rendelkező rész 1. pont.

nem vonatkozik a nemzetközi jogban háborús bűncselekményekként vagy az emberiesség elleni bűncselekményekként minősülő cselekményekre. (Itt a nemzetközi jog egyszerűen értelmezési támpontként szerepel). (ii) A *nullum crimen sine lege* alkotmányi szabálya tekintetében a nemzetközi jog kivételt állapít meg a hivatkozott cselekmények vonatkozásában. (Itt az alkotmányi szabály és a nemzetközi jogi norma együttesen alkotmányos mérce.) (iii) A háborús bűncselekmények és az emberiesség elleni bűncselekmények nemzetközi jogi tilalma, nemzetközi *ius cogens* normaként érvényesül a *nullum crimen sine lege* alkotmányi szabályával szemben. (Itt a megállapított normakonfliktusban, a nemzetközi jogi norma alkalmazási elsőbbséggel bír az alkotmányi szabállyal szemben.)

A testület a 2/1994. AB határozatában úgy értelmezte saját korábbi határozatát, hogy az *alkotmányi szabály és a nemzetközi jogi norma együttesen alkotta az alkotmányos mércét*, amit az 57. § (4) bekezdés (a tartalmilag releváns alkotmányi szabály) és a 7. § (1) bekezdés együttes értelmezése és alkalmazása tesz lehetővé. Ennek megfelelően „A *nullum crimen* elv feltétlen belső jogi érvényesülését garantáló 57. § mellett a 7. § (1) bekezdés erejénél fogva alkotmányosan érvényesülnek a nemzetközi büntetőjognak a háborús bűncselekményekre és az emberiesség elleni bűncselekményekre vonatkozó szabályai.”(kiemelés, BL).²⁷ Úgy tűnik, hogy az együttes érvényesüléshez nem feltétel a nemzetközi jogi norma *ius cogens* jellege. A 32/2008. AB határozat értelmezése szerint az *egyetemes nemzetközi szokásjog szabályai* is érvényesülhetnek egy alkotmányi szabály mellett, azt kiegészítve, az alkotmány nemzetközi jogi klauzulájának erejénél fogva.²⁸

4.4. Érvényesülés más alkotmányos mércével szemben (normakonfliktus)

Ez a helyzet konkurrens alkotmányos mércék közötti elsőbbségre utal. Más alkotmányos mérce, mellyel a nemzetközi jog alkotmányos mérceként konfliktusba kerülhet, lehet egy alkotmányi szabály és egy másik nemzetközi jogi norma. Nincs tudomásunk olyan ügyről, ahol az Alkotmánybíróság két konkurrens alkotmányos mérce között normakonfliktust állapított volna meg, és az egyiknek kifejezett elsőbbséget (tkp. alkalmazási elsőbbséget) biztosított volna. Az előzőekben kifejtettek mutatják, hogy a joghatások mibenléte nagyban függ az Alkotmánybíróság konkrét mérlegelésétől.

Az 53/1993. AB határozatban (l. előzőekben) foglaltak értelmezhetőek úgy is, hogy két alkotmányos mérce közötti konfliktusról volt szó (Alkotmány 57. § (4) bekezdése, valamint a háborús, valamint emberiesség elleni bűncselekmények megbüntetésére vonatkozó nemzetközi *ius cogens* norma között), melyeket az Alkotmánybíróság látszólag mégis „összhangba értelmezett egymással”. Ténylegesen azonban a nemzetközi *ius cogens* normának, mint alkotmányos mércének, alkalmazási elsőbbséget biztosított a *nullum crimen sine lege* elvét tartalmazó alkotmányi szabállyal szemben. Ekkor a nemzetközi *ius cogens* norma tartalmilag önálló alkotmányos mérceként viselkedik.

²⁷ 2/1994. (I.14.) AB határozat (népbíráskodás) ABH 1994, 41, II/B.1.2. pont. Az eredeti határozat szerint sem tört meg az alkotmány és a nemzetközi jog összhangja, azaz nem volt konfliktus a kettő között.

53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, V/2. pont.

²⁸ 32/2008. (III. 12.) AB határozat (EUIN-megállapodás) ABH 2008, 334, V/2.3. pont.

Ami a nemzetközi jogi normák, mint alkotmányos mércék közötti viszonyt illeti, az 58/1995. AB határozat (1. előzőekben) az alkotmányos követelményt tartalmilag egyrészt a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 14. cikk (1) bekezdésére, másrészt az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdésére alapította. Nem vett egyben tudomást arról, hogy a két szerződéses szabály a tárgyalás nyilvánosságára vonatkozóan némileg eltérő követelményt tartalmaz. Bizonyos helyzetekben ugyan a két alkotmányos mérce közötti konfliktus lehetősége adott, viszont ezt a kérdést a testület megkerülte az alkotmányos követelmény megfogalmazásakor.

4.5. Összegzés: a nemzetközi jog, mint alkotmányos mérce

A fentieket összegezve, a nemzetközi jogi norma (mint nemzetközi jogforrás) alkotmányos mérceként háromféleképpen érvényesülhet az alkotmányhoz való viszonyában: (i) *tartalmilag önálló, utaló alkotmányi szabály alapján funkcionáló alkotmányos mérceként* (mely másodfokú alkotmányellenességet alapozhat meg);²⁹ (ii) *tartalmilag nem önálló, az alkotmányos mérceként alkalmazott alkotmányi szabályt tartalmilag kiegészítő mérceként* (a gyakorlatban eddig ez csak nemzetközi *ius cogens* norma volt); (iii) *tartalmilag önálló, a vele ellentétes alkotmányi szabálytartalommal szemben érvényesülő (azt kizáró) alkotmányos mérceként* (elvi lehetőség, mely a jelenlegi doktrína szerint csak a nemzetközi *ius cogens* normák esetében létezik).

Fontos kiemelni, hogy a második és harmadik eset csak akkor következhet be, ha a nemzetközi jogi norma tartalmilag kiegészítő vagy konkurráló alkotmányos mérceként alkalmazása eltérő eredményt hoz az alkotmányellenesség megítélésénél, mintha csak önmagában az alkotmányi szabályt alkalmazná az Alkotmánybíróság. Amennyiben a nemzetközi jogi norma kiegészítő alkotmányos mérceként használata ugyanazt az eredményt hozná, mint a (kiegészített) alkotmányi szabály önmagában való használata, akkor a nemzetközi jogi norma legfeljebb értelmezési támpontként jönne figyelembe.

A fentiek nyomán még egy megkülönböztetés szükséges. Kétféle módon változtatja meg a kiegészítő vagy konkurráló alkotmányos mérceként alkalmazott nemzetközi jogi norma az alkotmányossági vizsgálat alatt álló jogszabály megítélését.

Az egyik lehetőséget az 53/1993. AB határozatban láthattuk. A nemzetközi jogi norma alkotmányos mérceként alkalmazása elhárította az alkotmányossági vizsgálat alatt álló jogszabály alkotmányellenességének megállapítását (és pusztán alkotmányos követelmények felállításához vezetett). Ez azt jelenti, hogy a nemzetközi jogi norma, mint alkotmányos mérce, hatástalanította az alkotmányi szabály (Alkotmány 57. § (4) bekezdés) mint alkotmányos mérce joghatásait, és elhárította az alkotmányellenességet.

²⁹ *Az elsőfokú alkotmányellenesség* az alkotmány és egy másik jogszabály (vagy más normatív illetve egyedi jogi aktus) közötti tartalmi normakonfliktust implicál, ahol a jogszabályi rendelkezés közvetlenül ellentétbe kerül egy alkotmányi norma tartalmával (*kétoldalú konfliktushelyzet*). *A másodfokú alkotmányellenesség* esetén két (nem alkotmányi) jogi szabály áll konfliktusban egymással, amely konfliktus azonban egyben sértheti az alkotmányt is, így a normakonfliktus alkotmányi kérdéssé válik (*háromoldalú konfliktushelyzet*). A terminológiára nézve l. 166/2011. (XII. 20.) AB határozat (igazságszolgáltatási gyorsítócsomag) ABH 2011. 545, Bragyova A. (párh. ind.) 1. pont.

A másik lehetőség még nem mutatkozott meg az Alkotmánybíróság joggyakorlatában. Ekkor a nemzetközi jogi norma, mint alkotmányos mérce alkalmazása teszi alkotmányellenessé a vizsgált jogszabályt, míg a releváns, materiális alkotmányi szabályhoz viszonyítva az alkotmányellenesség nem állna fenn. Bár itt csak mesterséges példa hozható, az 53/1993. határozatban előforduló belső szabályozás fordítottja e célra megfelel. Amennyiben egy belső jogszabály a *nullum crimen sine lege* elvet érvényesítve kizárta volna bizonyos háborús vagy emberiség elleni bűncselekmények megbüntetését, akkor ez összeegyeztethető lett volna az elvet védő alkotmányi szabállyal, de szemben állt volna az Alkotmánybíróság által meghatározott azon nemzetközi *ius cogens* normával, mely az ilyen bűncselekmények feltétlen megbüntetését írja elő (másodfokú alkotmányellenesség). Az, hogy egy ilyen helyzet milyen alkotmánybírósági eljárásokban fordulhat elő, már függ az egyes eljárások sajátosságaitól.

5. A nemzetközi jog funkciói egyes alkotmánybírósági eljárásokban: összefoglalás

A nemzetközi jogi normák, tehát eltérő funkciókat tölthetnek be a különböző alkotmánybírósági eljárásokban. E funkciók eljárásonként különbözőek lehetnek, és természetesen az eltérő szerepekhez eltérő joghatások társulhatnak. Ugyanakkor vannak nehézségek, melyek az áttekintést nehezítik. Ezek a következők.

(1) Vannak eljárásokon általfekvő hatáskörei az Alkotmánybíróságnak, melyek gyakorlása során a nemzetközi jog is szerepet kap. Az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján a testület bármely eljárásban - így például az alkotmányjogi panaszok elbírálása során is - hivatalból vizsgálhatja jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését (tehát a másodfokú alkotmányellenességet). A nemzetközi szerződés alkotmányos mérceként alkalmazandó, de ez nem feltétlenül köthető egy bizonyos alkotmánybírósági eljáráshoz.

(2) Az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján a jogalkotói mulasztás alkotmányellenessége nem külön eljáráshoz kapcsolódik, hanem az egyes eljárásokhoz képest járulékos kérdésként szerepel, melyet az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során megállapíthat. A nemzetközi szerződésből fakadó jogalkotói feladat elmulasztása is alkotmányellenes bizonyos feltételek mellett, de ezt a helyzetet szintén nehéz besorolni bármilyen eljáráshoz.

(3) Egyes eseteken a nemzetközi jogi norma alkotmányos mérceként történő használata korlátozott és feltételes. Ez azokra az esetekre vonatkozik, amikor a nemzetközi jogi norma tartalmilag kiegészíti a mérceként alkalmazott alkotmányi szabályt, vagy elvi lehetőségként vele szemben érvényesül (nemzetközi *ius cogens*). Ahogy az előbbieken már kiemeltük, ekkor alkotmányos mérceként csak akkor érvényesül a nemzetközi jogi norma, ha alkalmazása megváltoztatja az alkotmányossági vizsgálat eredményét. A nemzetközi jogi norma szerepének minőségét ez esetben az általa kifejtett lehetséges joghatás befolyásolja.

(4) Joggyakorlat híján nem világos, hogy egy nemzetközi *ius cogens* norma lehet-e konkurráló alkotmányos mérce nemzetközi szerződéssel (mint alkotmányos mérccével)

szemben, vagy nemzetközi szerződések konkurrálhatnak-e egymással alkotmányos mérceként (alkalmazási normakonfliktus lehetősége a nemzetközi jogon belül). Joggyakorlat híján szintén nem világos, hogy nemzetközi szerződések konkurrálhatnak-e mint alkotmányos mérce, és mint a vizsgálat tárgya (kihirdetésről szóló jogszabály normatartalmaként). Más szóval, egy nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló szabály alkotmányellenes lehet-e, ha egy (másik) nemzetközi jogi normába ütközik.

Minderre tekintettel az alábbi áttekintés érvénye - mely a nemzetközi jog három kiemelt funkciójára összpontosul - függ a fenti bizonytalan kérdések megválaszolásától, és így bizonyos részben hipotetikusnak és leegyszerűsítettnek tekinthető.³⁰

| | <i>nemzetközi szokásjog</i> | <i>nemzetközi szerződés</i> | <i>nemzetközi szervezet köt. határozata</i> |
|--|-----------------------------|--|--|
| előzetes absztrakt normakontroll | ért. támpont alk. mérce (a) | vizsg. tárgya(b) ért. támpont | vizsg. tárgya(c) ért. támpont |
| utólagos absztrakt normakontroll | ért. támpont alk. mérce | vizsg. tárgya(c) ért. támpont | vizsg. tárgya(c) ért. támpont alk. mérce (?) |
| egyedi normakontroll bírói kezdeményezés | ért. támpont alk. mérce | vizsg. tárgya(c) ért. támpont alk. mérce (?) | vizsg. tárgya(c) ért. támpont alk. mérce (?) |
| alkotmányjogi panasz (bírói döntés) | ért. támpont | ért. támpont | ért. támpont |
| alkotmányjogi panasz (bíró által alkalmazott jsz.) | ért. támpont | vizsg. tárgya(c) ért. támpont | vizsg. tárgya(c) ért. támpont |
| közvetlen alkotmányjogi panasz | ért. támpont | vizsg. tárgya(c) ért. támpont | vizsg. tárgya(c) ért. támpont |
| jogszabályok nsz ütközésének vizsgálata (d) | ért. támpont alk. mérce (a) | vizsg. tárgya(c) ért. támpont(e) alk. mérce(f) | vizsg. tárgya(c) ért. támpont |
| Ogy. határozata (népszavazásról) | ért. támpont | ért. támpont alk. mérce | ért. támpont |
| Alaptörvény | ért. támpont | ért. támpont | ért. támpont |

³⁰ Magyarázat: (a) Ebben az esetben a nemzetközi szokásjogon belül elsősorban a nemzetközi *ius cogens* normák válhatnak alkotmányos mércévé vagy az alkotmányi szabályt illetve nemzetközi szerződéses szabályt kiegészítve, vagy azok ellenében. (b) Az előzetes normakontrollnál a nemzetközi szerződés még nem kötelező Magyarországra. (c) A vizsgálat tárgya nem a nemzetközi jogforrás, hanem a beiktató magyar jogszabály a nemzetközi jogtartalommal. (d) Önálló eljárásként, vagy járulékos kérdésként, más eljárásban *ex officio* vizsgálat során, az Abtv. 32. (1) bekezdése alapján. (e) Itt más nemzetközi jogi norma az értelmezési támpont, és más az alkotmányos mérceként szolgáló nemzetközi szerződés. (f) Nem önálló eljárás, hanem járulékos kérdés, mely az Alkotmánybíróság egyéb hatásköreinek gyakorlása során vizsgálható.

| | | | |
|--------------------------|--------------|-------------------------|--------------|
| értelmezése | | | |
| jogalkotói mulasztás (f) | ért. támpont | ért. támpont alk. mérce | ért. támpont |

A kifejezett alkotmányi szabályozáson és az alkotmánybírói gyakorlaton alapuló fenti áttekintés alapján néhány általános megállapítást lehet tenni a nemzetközi jogi normák funkcióival kapcsolatban. Egyrészt, *bármely Magyarországra nézve kötelező nemzetközi jogi norma, bármely alkotmánybírói eljárásban értelmezési támpontként szerepelhet* az alkotmányos mérceként alkalmazott alkotmányi szabály értelmezése során. Másrészt, *nemzetközi jogi norma, mint nemzetközi jogforrás - egy kivétellel - nem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya.*³¹ Alkotmányossági vizsgálat tárgyát egyes eljárásokban csak az egyes nemzetközi jogi normák kihirdetéséről szóló jogszabályok képezhetik (pl. nemzetközi szerződésnél vagy a nemzetközi szervezetek Magyarországra kötelező határozatainál).

Vannak olyan eljárások, melyekben a nemzetközi jog nem, vagy csak kivételesen lehet alkotmányos mérce. Egyes eljárásokban az Alkotmánybíróság csak elsőfokú alkotmányellenességet állapíthat meg. Ilyen az alkotmányjogi panasz három formája, ahol az eljárás során valamely, az Alaptörvényben foglalt jog sérelmét kell állítani (elsőfokú alkotmányellenesség). Az alkotmányjogi panasznál az alkotmányos mérce szükségszerűen azon alkotmányi szabály, mely biztosítja a kérelmező állítólagosan megsértett jogát. A nemzetközi jogi norma, mint alkotmányos mérce megsértése azonban csak másodfokú alkotmányellenességet jelenthet, melyet az Alkotmánybíróságnak alapvetően nincs hatásköre alkotmányjogi panasz keretében megállapítani.³²

6. A nemzetközi jog joghatásai egyes alkotmánybírói eljárásokban

A hétféle szempont közül, eddig elsősorban a nemzetközi jog lehetséges szerepének (funkcióinak) szemszögéből közelítettük meg a nemzetközi jog használatát az alkotmánybíráskodásban, kombinálva a lehetséges szerepeket, a nemzetközi jogi normák típusait és az egyes alkotmánybírói eljárásokat. Látható volt, hogy a nemzetközi jog különböző szerepeinek azonosítása az egyes alkotmánybírói eljárásokban nem megy nehézségek nélkül. Ezért nem meglepő, hogy az e szerepekhez kötődő, de több egyéb

³¹ A kivétel az előzetes normakontroll eljárás, I. Abtv. 23. § (3) bekezdés.

³² Ennek megfelelően állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy "E cikkekre [az Alaptörvény E) és Q) cikkei] ezért önmagukban, további részletezés, vagy Alaptörvényben biztosított joggal fennálló kapcsolat, összefüggés bemutatása nélkül alkotmányjogi panasz nem alapítható." 3140/2013. (VII. 2.) AB végzés, ABH 2013/14. 743, [18]. Az elvi kivétel lehetőségére az Alkotmánybíróság az 54/2004. AB határozatában utal, ahol kifejtette, hogy a nemzetközi jog és a belső jog közötti összhang nagyfokú hiánya, sértheti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését] is. "Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ilyen fokú kollízió esetén - minthogy az közvetlenül érinti a jogbiztonságot - anyagi alkotmányellenesség fennállását kell megállapítani." 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerelem visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690, VII/3.3.2. pont. Ugyanakkor a 3174/2013. AB végzés eleve kizárja, hogy a B) cikk (1) bekezdésének megsértésére alkotmányjogi panaszt lehessen alapítani, mert az nem alapjogot tartalmaz. 3174/2013 (IX. 17.) AB végzés ABH 2013/17. 918 [17]. Bárhol legyen is, a kivétel elvi jellegére tekintettel a következőkben azt feltételezem, hogy alkotmányjogi panaszoknak nem lehet közvetlen tárgya a nemzetközi jogba ütközés.

szempont szerint differenciált joghatások feltárása még több bizonytalanságot hordoz. Ezért, a következőkben elsőként e joghatások általános, rendszerszintű áttekintésének módszertani nehézségeire kell rávilágítani.

6.1. A joghatások rendszeres áttekintése egyes eljárásokban: módszertani problémák

A fentiekben elkülönített hét szempont következetes alkalmazása és kombinálódása olyan helyzetek számtalan típusát eredményezheti, melyben egy nemzetközi jogi norma valamilyen joghatást fejthet ki alkotmánybírósági eljárásokban. Azonban e joghatások általános és rendszeres áttekintése eleve nehéznek mutatkozik. Ennek több oka van.

(1) A normakapcsolatok típusai, a normák szerepei, az alkotmánybírósági eljárások típusai jól elkülöníthetőek és számszerűsíthetőek. Nem így van az egyes normák típusaival, ahol a klasszifikáció alapjai bizonytalanok, mert a joghatások szempontjából nem mindig látszik egy-egy megkülönböztetés jelentősége. Így korántsem adott, hogy a nemzetközi jogi normákat elég három típusra bontani a lehetséges joghatás szempontjából. (Például Magyarország egyoldalú, nemzetközi jogi kötelezettséget keletkeztető aktusait érdemes lehet külön normatípusként figyelembe venni). Ugyanez a probléma fennáll a nemzetközi joggal normakapcsolatba kerülő más jogi normák esetében is. Például érdemes-e egy uniós rendeletet és irányelvet együtt kezelni, bár a rendeletnek nem lehet átültető belső jogszabálya, míg az irányelvet át kell ültetni. Amikor a nemzetközi jogi norma belső jogszabályokkal szemben, vagy mellett, vagy irányában fejt ki joghatást, néha van jelentősége annak, hogy ez a belső jogszabály például törvény-e vagy miniszteri rendelet, a legtöbb esetben viszont a megkülönböztetésnek nincs jelentősége. Egy-egy megkülönböztetés sokszorozza a joghatásoknak keretet adó normakapcsolatok típusait, és egyre átláthatatlanabbá teszi az áttekintést.

(2) Másrészt, e lehetséges helyzetek egy részénél nem eldöntött, hogy alkotmánybírósági eljárásokban megnyilvánulhatnak, vagy hatáskör hiányában az Alkotmánybíróság nem foglalkozik a kérdéssel, (emiatt alkotmánybírósági eljárásban a nemzetközi jogi norma nem tud joghatást kifejteni). Például nem világos, hogy egy uniós rendelet alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet-e (a jelenlegi gyakorlat alapján nem). Amennyiben nem lehet, akkor nincs joghatása egy nemzetközi jogi normának e keretekben, tehát ezzel a normakapcsolattal nem kell számolni. Amennyiben alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet, akkor viszont az alkotmányos mérceként szereplő nemzetközi jogi norma kifejthet valamilyen joghatást. Hasonlóan, nem világos, hogy egy nemzetközi szervezet Magyarországra kötelező határozatából folyó jogalkotási kötelezettség elmulasztása alkotmányossági kérdés lesz vagy sem. Ezt az dönti el, hogy az Alkotmánybíróság ezt a kötelezettséget besorolja-e a nemzetközi szerződésből fakadó nemzetközi jogi kötelezettségek alá az Abtv. 46. § (2) bekezdés a) pont szerint. A logikailag megkülönböztethető helyzetei a nemzetközi jogot érintő normakapcsolatoknak nem esnek egybe azon helyzetek körével, melyekben az Alkotmánybíróságnak kifejezett vagy levezetett hatásköre van az adott kérdéssel foglalkozni, és a nemzetközi jogi normának valamilyen joghatást tulajdonítani.

(3) Amennyiben egy-egy helyzetben hatásköre alapján folytathat is az Alkotmánybíróság nemzetközi jogi normát felhasználó érdemi alkotmányossági vizsgálatot, esetenként a joghatás mibenléte joggyakorlat híján kérdéses lehet, és bármilyen megoldási javaslat csak hipotetikus (pl. egy alkotmányellenes helyzet megállapítása járhat-e az adott helyzetben az alkotmányellenes norma megsemmisítésével, vagy csak felhívással a jogalkotó felé, hogy szüntesse meg az alkotmányellenes helyzetet).

(4) Az Alkotmánybíróságnak kialakulhat olyan joggyakorlata egyes eljárásokban az új Abtv. alapján, mely módosíthatja az Alaptörvényben vagy az Abtv.-ben kifejezetten szabályozott joghatásokat. Erre a korábbi gyakorlatban is volt példa. Volt olyan eset, amikor az Alkotmánybíróságnak fennállt a hatásköre az alkotmányossági vizsgálatra, de annak gyakorlásától tartózkodott.³³ Amennyiben az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezne egy uniós jogi norma alkotmányossági vizsgálatára, akkor az esetleges alkotmányellenesség hagyományos következményei (megsemmisítés) aligha alkalmazhatóak. Például egy uniós rendelet alkotmányellenességének megállapításának következménye vagy az lenne, hogy a testület felhívással él a jogalkotó felé az alkotmányellenes helyzet megszüntetésére, vagy sajátos, kifejezetten nem szabályozott következményként az alkotmányellenes norma hatályát kizárhatja a magyar jogrendszer tekintetében.³⁴ Ez már sajátos joghatást jelenthet akár nemzetközi jogi normák tekintetében is (amennyiben ez az alkotmányos mérce), és ezen joghatások nehezen prognosztizálhatóak.

Mindebből az következik, hogy az egyes nemzetközi jogi normák egyes alkotmánybírósági eljárásokban kifejtett joghatásainak áttekintése sok hipotézisen alapulna, így egy rendszerszerű áttekintést a joggyakorlat jelenlegi állapotában mellőzni kell. Ugyanakkor, számos megállapítást lehet tenni a joghatások mibenlétéről és jellegéről.

6.2. A nemzetközi jogi normák lehetséges joghatásainak fő típusai

A nemzetközi jog alkotmánybírósági eljárásokban kifejtett, lehetséges joghatásainak általános jellemzőinél, elsőként összességében célszerű áttekinteni a főbb, lehetséges joghatásokat. A nemzetközi jogi normák által betölthető szerepek nagy vonalakban behatárolják azok lehetséges joghatásait. A lehetséges joghatások főbb típusai a következők (e joghatások részben egybeesnek az alkotmánybírósági eljárások jogkövetkezményeivel).³⁵

³³ L. 16/1991. (IV. 20.) AB határozat (részleges kárpótlás) ABH 1991, 58., a 64/1992. (XII. 11.) AB határozat (közmedia költségvetési előirányzata) ABH 1992, 317. Van erre példa a német szövetségi alkotmánybíróság gyakorlatában is, alapjogi kérdésekben az uniós jog tekintetében ezt a gyakorlatot folytatja a *Wünsche Handelsgesellschaft (Solange II)* ügy óta, *Wünsche Handelsgesellschaft („Solange II“)* 2 BvR 197/83, (22.10.1986), BverfGE 73, 339.

³⁴ A jelenlegi gyakorlat alapján az uniós norma felülvizsgálatát akadályozza, hogy szoros értelemben véve nem "jogszabály" a magyar alkotmányos rendszerben, vö. Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés. Ezzel nehezen egyeztethető össze, hogy az Alkotmánybíróság szerint az uniós jog a magyar belső jog része, pl. 72/2006. (XII. 15.) AB határozat (egészségügyi közalkalmazottak jogállása) ABH 2006, 819, III/11. pont.

³⁵ Itt a nemzetközi jogi normáknak csak két funkciója jön figyelembe (értelmezési támpont és alkotmányos mérce). Amennyiben a norma a vizsgálat tárgya, nem maga fejt ki joghatást az eljárásban, hanem az eljárás

a) Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés alapján, bármely nemzetközi jogi norma bármelyik alkotmánybíróági eljárásban *tartalmilag önállóan vagy más jogi normával együtt alakíthatja az értelmezendő jogi norma (alkotmányi szabály) tartalmát* annak értelmezése során (értelmezési támpont).³⁶

b) A nemzetközi jogi norma, mint értelmezési támpont, *egy másik jogi norma, mint potenciális értelmezési támpont tartalmát kizárhatja* egy harmadik norma (alkotmányi szabály) értelmezésénél (értelmezési elsőbbség).

c) A nemzetközi jogi norma tartalmilag önállóan vagy egy alkotmányi normát tartalmilag kiegészítve alapul szolgálhat alkotmányellenesség megállapításához és egy másik jogi norma megsemmisítéséhez (érvénytelenítő elsőbbség), vagy a jogalkotó felhívásához, hogy az alkotmányellenes helyzetet szüntesse meg.³⁷ Amennyiben az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés nyomán, a nemzetközi jogi normát alkotmányos mérceként használva semmisít meg egy jogszabályt, ez az eljárásra okot adó ügyben a megsemmisített jogszabály alkalmazását kizárja, Abtv. 45. (2) bekezdés.

d) A nemzetközi jogi norma (ezen belül nemzetközi *ius cogens*) kizárhatja egy alkotmányi norma alkotmányos mérceként való érvényesülését egy jogi norma alkotmányosságának megítélésénél (alkalmazási elsőbbség).

e) A nemzetközi jogi norma tartalmilag önállóan vagy egy alkotmányi normát tartalmilag kiegészítve alapul szolgálhat az alkotmányossági vizsgálat tárgyát képező jogi norma alkalmazásának korlátozásához, alkotmányos követelmények tartalmi meghatározásával, Abtv. 46. § (3) bekezdés.

f) A nemzetközi jogi norma (nemzetközi szerződés) tartalmilag önállóan alapul szolgálhat jogalkotói mulasztással előidézett alkotmányellenesség megállapításához és a jogalkotó felhívásához az elmulasztott jogalkotói feladat teljesítésére, Abtv. 46. § (1) bekezdés és (2) bekezdés a) pont.

g) Egy nemzetközi jogi norma önállóan alapul szolgálhat ahhoz, hogy megakadályozza a vele ellentétes rendelkezést tartalmazó belső jogszabály létrejöttét (kihirdetését) mindaddig, amíg az összhang hiányát el nem hárították (előzetes normakontroll eljárás).

tétje, hogy a norma joghatásai korlátozhatóak-e (beiktató jogszabály vizsgálata esetében) vagy egyáltalán engedhető-e, hogy joghatása legyen a magyar jogrendszerben (előzetes normakontroll). Amennyiben a nemzetközi jog tényként jön figyelembe, nem a nemzetközi jognak lesz joghatása, hanem a nemzetközi jogra, mint tényállási elemre tekintettel egyes belső jogszabályok fejtenek ki joghatást.

³⁶ E tekintetben az Emberi Jogok Európai Egyezményének, és az értelmező strasbourgi bírósági gyakorlat szerepére nézve l. Kovács Péter: Jus Gentium Ante Portas Vel Intra Muros. In: Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára. Szent István T., Budapest 2006, 252-256. o.

³⁷ Ez utóbbi eset nemzetközi szerződésbe ütközés esetén, amennyiben az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, mellyel a kérdéses nemzetközi szerződést beiktató jogszabály alkotmányi rendelkezés szerint nem lehet ellentétes, l. Abtv. 42. § (2) bekezdés.

Mindezek csak a főbb, jellemző joghatásokat jelentik. Számos más, speciális joghatás is szóba jöhet, például bizonyos feltételek alapján büntetőeljárásban vagy a polgári eljárásban (l. Be. 416.§ (1) bekezdés e) és f) pont, vagy Pp. 360. § és 361. §). A következőkben érdemes azt megnézni, hogy e joghatások milyen sajátos feltételek között érvényesülnek.

6.3. Az előzetes normakontroll: a szabályozás problémái

Az előzetes normakontroll az egyetlen alkotmánybíróági eljárás, ahol az Abtv. 23. § (3) bekezdésének alapján *a nemzetközi szerződés, mint nemzetközi jogforrás* képezi előzetes alkotmányossági vizsgálat tárgyát, és nem a kihirdetéséről szóló jogszabály. Ez első pillantásra azért furcsa szabályozás, mert az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontjában biztosított hatáskör az elfogadott, de ki nem hirdetett törvények vizsgálatára vonatkozik. Ezt a hatáskört szabályozza és kifejti az Abtv. 23. § (1) bekezdése, és azt gondolnánk, hogy ehhez kapcsolódik a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvény előzetes vizsgálata is. De nem, mert az Abtv. 23. § (3) bekezdése az alaptörvényi rendelkezéshez képest tulajdonképpen új hatáskört állapít meg, hiszen magának a nemzetközi szerződésnek az előzetes vizsgálatát teszi lehetővé.³⁸ E hatáskör csak akkor alapulna a fent idézett alaptörvényi rendelkezésen, ha *a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvény* kihirdetés előtti előzetes vizsgálatát tenné lehetővé. A mostani formájában az Abtv. 23. § (3) bekezdése végső soron az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontján alapszik, melynek alapján sarkalatos törvény (mint az Abtv.) az Alkotmánybíróság számára további hatásköröket állapíthat meg.

Természetesen az egész szabályozás koherensebb lenne, ha az Abtv. 23. § (3) bekezdése a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvény kihirdetés előtti előzetes vizsgálatát tenné lehetővé. Ugyanis, így az a furcsa helyzet áll elő, hogy a kihirdetéséről szóló jogszabály azon része, mely nem a nemzetközi szerződés normatartalmát tartalmazza (hanem például a hatályba léptető vagy végrehajtó szabályokat), az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján vizsgálható. Míg a nemzetközi szerződés normatartalma, melyet a keletkezőben lévő törvény transzformálni kíván, az Abtv. 23. § (3) bekezdése alapján.³⁹

Kérdéses, hogy az Abtv. által biztosított hatáskör csak a nemzetközi szerződések előzetes normakontrollját érinti, vagy *beleérthető-e a nemzetközi szervek Magyarországra kötelező határozatainak előzetes normakontrollja* a beiktatás előtt. Az Alkotmánybíróság

³⁸ Eszerint "Az Alkotmánybíróság hatásköre - az (1) bekezdésben foglaltakat nem érintve - kiterjed a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése, [...] Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára".

³⁹ A 4/1997. AB határozat megállapítása szerint a jogalkotó azért használta a "nemzetközi szerződés" elnevezést az előzetes normakontrollt szabályozó törvényszövegben, mert nemcsak törvényjavaslat formáját öltheti a születőben lévő beiktató (kihirdető) jogszabály. (A határozat természetesen a régi, hatályát veszített Abtv. 1. § a) pontjába foglalt rendelkezésre utalt). Ez azonban aligha magyarázható jogtechnikai alapon. A jogalkotó beilleszthette volna "az elfogadott, de ki nem hirdetett, nemzetközi szerződést beiktató jogszabály" kifejezést is. Ha egyszerűen a jogszövegnek hiszünk, akkor a jogalkotó közvetlenül a kötelezőnek elismerni kívánt nemzetközi szerződés (mint nemzetközi jogforrás) előzetes normakontrolljára ad lehetőséget. A felmerülő egyéb problémák áttekintésére l. Sulyok Gábor: Visszatérés a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozásához. Jog - Állam - Politika 2012/4. 153-156. o.

egyszer a "szorosan összefüggő szabályozási egység" tesztjét alkalmazta abban a tekintetben, hogy egy nemzetközi szerv határozata szerződéses jellegű-e.⁴⁰ Ebből kiindulva, a jövőben valószínűleg a határozat jellegzetességeire épülő *ad hoc* mérlegelés dönti majd el, hogy az Alkotmánybíróságnak van-e hatásköre előzetes normakontrollra egy-egy ilyen esetben. Az a tény, hogy a nemzetközi szervek határozatai esetében rendszerint nem kerül sor kötelező hatály elismerésére, igen nehézzé teszi az Abtv. 23. cikk (3) és (4) bekezdésének alkalmazását. Még akkor is így van, ha e határozatokat a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban Nsztv.) 12/B. § (1) bekezdése alapján ki kell hirdetni.

Én azon az állásponton vagyok, hogy a nemzetközi szervek Magyarországra kötelező határozatait nem lehet előzetes kontroll alá vonni az Abtv. 23. § (3) bekezdése alapján. Az előzetes normakontroll nemzetközi szerződésekre vonatkozó célja itt ugyanis nem teljesülne: az alkotmányellenesség esetleges megállapítása nem akadályozhatja meg e nemzetközi jogi normatípus Magyarországra kötelező hatályát, mert annak elfogadása és kötelező ereje tipikusan nem a kötelező hatály külön elismeréséből fakad (vö. pl. ENSZ BT határozatok). Nem látom viszont annak akadályát, hogy a beiktató jogszabályt, amennyiben az törvény, a kihirdetés előtt előzetes normakontroll alá lehessen vonni az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján.

6.4. A nemzetközi jogszabály és a kihirdetéséről szóló jogszabály kapcsolata és joghatásaik viszonya

Az előzőekből kiderül, hogy az Abtv. 23. § (3) bekezdésének értelmezése elvezet a nemzetközi szerződés és a kihirdetéséről szóló jogszabály viszonyának, valamint az általuk gyakorolt joghatások közötti különbségek általánosabb kérdéseihez. Jóllehet, a jelenlegi dualista rendszerből az adódna, hogy a nemzetközi jogi norma és a kihirdetéséről szóló jogszabály élesen elkülönül egymástól, és különböző joghatásokkal rendelkezik, ebben a kérdésben meglehetősen nagy zavar van a jogi közbeszédben. A mai magyar joggyakorlatban legalább három áramlat figyelhető meg abban a tekintetben, hogy miképpen kezeli a nemzetközi jogszabály és a kihirdetéséről szóló jogszabály viszonyát.

a) *A klasszikus dualista álláspont* (30/1990. AB határozat). A nemzetközi szerződést és a kihirdetéséről szóló jogszabályt két külön jogszabálynak tekinti, melynek jól elkülöníthető joghatásai vannak a magyar jogrendszerben és az alkotmánybíráskodásban. A 30/1990. AB határozatban az Alkotmánybíróság ennek megfelelően alkotmányossági vizsgálat alá vetette az 1957. évi magyar-szovjet egyezmény kihirdetéséről szóló 1957. évi 54. törvényerejű rendeletet, hangsúlyozván azt, hogy a nemzetközi szerződés maga utólagos normakontroll alá nem vonható. Megkülönböztette a nemzetközi szerződést, mint nemzetközi jogforrást, és a beiktató jogszabályt, mint belső jogforrást. Ezzel szorosan követte a német szövetségi alkotmánybíróság gyakorlatát.

b) *Kvázi-monista álláspont* (61/B/1992. AB végzés és 579/B/2006. AB végzés). Ez az álláspont a nemzetközi szerződést és a beiktató jogszabályt egy egységnek fogja fel. A

⁴⁰ 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI/1. pont.

beiktató jogszabály nem egyszerűen egy belső jogforrás, hanem a nemzetközi szerződés maga, csak magyar jogforrási formában jelenik meg. Ennek következtében a beiktató szabály maga is nemzetközi szerződésként viselkedik.

A beiktató jogszabály *nemzetközi szerződésként viselkedik, mint az alkotmányossági vizsgálat esetleges tárgya*. Így a Nemzetközi Valutaalap Alapokmányának kihirdetéséről szóló 1982. évi 6. tvr. nem egyszerűen egy törvényerejű rendelet, hanem a magyar jogba integrált nemzetközi szerződés. Így a 61/B/1992. AB végzés szerint ez a törvényerejű rendelet nem vonható utólagos normakontroll alá, mint más belső jogszabály.

A beiktató jogszabály nemzetközi szerződésként viselkedik, mint az alkotmányossági vizsgálat esetleges mércéje is. Az 579/B/2006. AB végzéssel záruló ügyben,⁴¹ az indítványozó egy kormányhatározat alkotmányossági vizsgálatát, az 1948-as belgrádi Duna-egyezményhez fűzött kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2000. évi CXIV. törvénnyel való állítólagos ellentét miatt indítványozta. Az Alkotmánybíróság azért utasította vissza az indítványt, mert a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát csak meghatározott indítványozói kör kezdeményezheti. Ez azt jelenti, hogy hatásköre gyakorlása szempontjából a testület magát a beiktató jogszabályt is egyszerűen nemzetközi szerződésnek tekinti, és alkalmazza rá a hatásköri korlátokat, noha az indítványozó nem a nemzetközi szerződésbe ütközést állított, hanem a nemzetközi szerződést beiktató törvénybe való ütközést. Azonban e szerint az álláspont szerint egy nemzetközi szerződést beiktató jogszabály alkotmányos mércéként sem lesz egyszerű törvény. A beiktató jogszabálynak olyan joghatása van, mint egy nemzetközi szerződésnek, és nem olyan, mint egy törvénynek.⁴²

c) *Vegyes álláspont* (4/1997. AB határozat). Sajátos, vegyes álláspontot alakított ki a nevezetes 4/1997. AB határozat. Bár ezt a döntést tipikusan a dualista álláspont kifejeződésének tekintik, ez nincs teljesen így. A határozat a gyakorlatban eldöntött egy vitás kérdést, ti. az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik a nemzetközi szerződést beiktató jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálatára. Elvi szinten azonban komoly zavart okozott, ami mind a mai napig tart.

Szempontunkból a határozat egyik kulcsmegállapítása, hogy az utólagos absztrakt normakontrollnál nem különböztethető meg magában vett, illetve a kihirdetéséről szóló jogszabály részét képező nemzetközi szerződés, hanem csak egy jogszabály van: a "kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés".⁴³ (Ez nyilvánvalóan ellentétben áll a 30/1990. AB határozatban megállapítottakkal). Mivel a nemzetközi szerződés nem választható el a beiktató jogszabálytól, ebből következik a másik lényeges utalás, mely a rendelkező rész 3. pontjában található. E szerint az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll során a nemzetközi szerződést (illetve annak rendelkezését) vizsgálja, nem pedig (a szerződéstől elkülöníthetetlen) beiktató jogszabályt.

⁴¹ 579/B/2006. AB végzés, ABH 2008, 3767.

⁴² Ezt erősítette meg pl. 3114/2013. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2013/12. 595, [30]-[31].

⁴³ 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, rendelkező rész 2. pont és II/5. pont.

Mindeddig ez kvázi-monista nézetet tükröz. Azonban ezzel már nem összeegyeztethető az a további megállapítás, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találja a nemzetközi szerződést, akkor az annak kihirdetéséről szóló jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg (szintén rendelkező rész 3. pont), és - hozzá tehetnék - a beiktató jogszabály elvileg megsemmisíthetővé válik. *Vörös I.* alkotmánybíró különvéleményét lényegében éppen azon az alapon fogalmazta meg, hogy egy következetesen monista nézet alapján nincs hatáskör az utólagos normakontrollra, mert az csak belső jogszabályra irányulhat, és nem nemzetközi szerződésre.

A 4/1997. AB határozat mögött az az elképzelés áll, hogy nemzetközi szerződés a beiktatással nem duplázódik meg, nem lesz két jogszabály. A nemzetközi szerződés a transzformálás eredményeként is csak egy jogszabály marad, legfeljebb belső jogforrási formát ölt.⁴⁴ Transzformálás előtt létezik a nemzetközi szerződés önmagában, transzformálás után belső jogforrási formában, míg alkotmányellenesség megállapítását követő esetleges megsemmisítéssel csak ez a belső jogforrási ruha foszlik le róla, a nemzetközi szerződés rendelkezései megint önmagukban, érintetlenül állnak és Magyarország nemzetközi kötelezettségeire ez a művelet nincs kihatással. Mindez aligha kielégítő konstrukció, melyet a monizmus és dualizmus közötti egyensúlyozás ihletett. Különösen érdekes, hogy a határozat e sajátos megoldás alátámasztására felhívja a német szövetségi alkotmánybíróság gyakorlatát, amely viszont klasszikus dualista megoldást követ, a 30/1990. AB határozathoz hasonlóan.⁴⁵

A legnagyobb probléma, hogy amennyiben a nemzetközi szerződés és a beiktató jogszabály normatartalma egységes, nem válnak szét, miképpen lehet e normatartalom alkotmányellenességét megállapítani és megsemmisíteni úgy, hogy a nemzetközi szerződés normatartalma mégis érintetlen maradjon. Ezt nem sikerült az Alkotmánybíróságnak megoldani,⁴⁶ és e konstrukció koherenciája még e határozaton belül sem volt tartható. A rendelkező rész 3. pontja így szól: "Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg." Ez a tétel meglehetősen nehezen értelmezhető a határozat következtetéseinek tükrében. A tétel ugyanis elkerülhetetlenül a nemzetközi szerződés és a kihirdetéséről szóló jogszabály kettősségére épül, és attól nem lesz a kettő normatartalma egy, ha a nemzetközi szerződés alkotmányellenessége esetén a "kihirdető" jogszabályról állapítja meg a testület az alkotmányellenességet.

Bárhogy is legyen, a korábbi bizonytalanságok és kétértelműségek után, törvényi szinten 2005-ben az Nsztv., alkotmányi szinten 2012-ben az Alaptörvény a dualista rendszer mellett kötelezte el magát. Mindez lehetővé teszi a tiszta dualista megoldásokat. Vissza

⁴⁴ Természetesen mindig hozzáértve, hogy a beiktató jogszabály mindig tartalmaz olyan rendelkezéseket, melyek nem foglalnak magukba szerződéses normatartalmat, de a probléma szempontjából ez most mellékes.

⁴⁵ 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, II/7. pont.

⁴⁶ Nem véletlen, hogy a felemás megoldás tükröződéseként az első lépésben az alkotmányellenesség következménye csak annak megállapítása, míg a megsemmisítésre akkor kerülhet sor, ha a jogalkotónak nem sikerült feloldania az alkotmányellenességet a kitűzött határidőn belül.

kellene térni a 30/1990. AB határozat mögött meghúzódó koncepcióhoz, mely élesen elválasztja a nemzetközi szerződést, és az annak a normatartalmát leképező beiktató jogszabályt. A nemzetközi szerződés egy jogszabály (és nemzetközi jogforrás), a kihirdetéséről szóló törvény vagy kormányrendelet egy másik jogszabály (és magyar jogforrás). A kettőnek van egy egymást legnagyobb részben átfedő normatartalmuk. Ez a dualista rendszer lényege, és ennek következetesen kellene érvényesülnie, ha az alkotmányozó emellett döntött.

A *tiszta dualista megoldás mellett* szól az, hogy ez alkalmasabb a fogalmi vagy dogmatikai következtetések elkerülésére, hiszen számos jele van annak, hogy a nemzetközi szerződés és az azt beiktató jogszabály két jogszabály. (i) A nemzetközi szerződés részleges (szelektív) jogszabályba foglalása (kihirdetése)⁴⁷ arra mutat, hogy van egy nemzetközi jogszabály és van egy belső jogszabály, mely formailag egymástól függetlenek. (ii) A nemzetközi szerződés és a kihirdetéséről szóló belső jogszabály eltérő időpontban léphet hatályba.⁴⁸ (iii) Amennyiben az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll során alkotmányellenességet állapítana meg egy nemzetközi szerződést beiktató jogszabály tekintetében, akkor nem a "kihirdető szabály részévé vált nemzetközi szerződést" semmisíthetné meg, hanem egyszerűen a kihirdetéséről szóló belső jogszabályt vagy annak rendelkezését, melynek egyébként nemzetközi szerződésből eredő normatartalma van. A nemzetközi szerződés, mint nemzetközi jogforrás normatartalma természetesen érintetlen marad. (iv) Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján a nemzetközi szerződésnek és az azt beiktató jogszabálynak összhangban kell lennie, mert "az állam [...] a kihirdetéssel összefüggő jogalkotás során, [...] sem tehet olyan intézkedéseket, amelyek a nemzetközi szerződésekben foglalt elvek és követelmények hatályosulását lerontják, vagy azok normatív szabályok által körülhatárolt tartalmának érvényre jutásában torzulásokat okoznak".⁴⁹ Az összhang ebben az esetben csak két jogszabály között lehet, egy jogi norma nem lehet önmagával összhangban.

Sok esetben a jogi közbeszéd fordulatai akadályozzák a világosabb megoldást. A "kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés" vagy a "kihirdetett nemzetközi szerződés" vagy a "nemzetközi szerződés kihirdetett formájában" kifejezések⁵⁰ azt sugallják, hogy a nemzetközi szerződés és a kihirdetéséről szóló jogszabály normatartalma egy és ugyanaz. Ez sokszor *kényelmi fogalomhasználat*: így könnyebb utalni a beiktató jogszabály azon részére, mely nemzetközi szerződésen alapuló normatartalomról áll. Azonban nem szabad homályban hagyni, hogy egy nemzetközi szerződésnek nincs kihirdetett formája és nem kihirdetett formája. Ez csak elhomályosítja azt a tényt, hogy két jogszabállyal van dolgunk. Azért, mert a nemzetközi szerződés normatartalmát egy állam transzformálta, egy belső jogszabályba a nemzetközi szerződés nem öltött valami furcsa formát. Nem "kihirdetett nemzetközi szerződés" keletkezett,

⁴⁷ 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerral visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690, VII/2. pont

⁴⁸ 7/2005. (III.31.) AB határozat (nemzetközi légitfuvarozás) ABH 2005, 83, IV/2. pont.

⁴⁹ 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerral visszaélés bűncselekménye) ABH 2004, 690, VI/2.3.

pont

⁵⁰ Pl. 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997, 41, rendelkező rész 2. pont; 42/2005. (XI. 14.) AB határozat (sértett fogalma) ABH 2005, 504, III/1.1. pont

hanem a nemzetközi szerződéses normatartalmat leképező, azt megduplázó és belső jogforrásba foglaló, belső jogszabály. Ez a fogalomhasználat természetesen mindaddig elfogadható, míg világos marad, hogy a transzformálás után egyrészt létezik a nemzetközi szerződés önmagában, másrészt létezik a beiktató szabály részeként, mint egy belső jogforrás normatartalma.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a szabályozásban is megmaradtak zárványai a monista szemléletnek. Ezt mutatja a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárás szabályozása.

6.5. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata: a kvázi-monista szemlélet zárványa

A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának szabályozása a belső jogszabályok (valamint közjogi szervezetszabályozó eszközök, jogegységi határozatok) és a *nemzetközi szerződés, mint nemzetközi jogforrás* ellentétének vizsgálatára irányul. *A szabályozás nem a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabállyal való összevetésről beszél.*⁵¹ Ennek ellenére, az alkotmányellenesség jogkövetkezményeként adódó megsemmisítés korlátozott, és ahhoz kötött, hogy a nemzetközi szerződést beiktató jogszabály jogforrási rangja miképpen viszonyul a nemzetközi szerződéssel ellentétes belső jogszabály jogforrási rangjához. Az alkotmányellenesség folytán az a belső jogszabály semmisíthető meg, "amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes" (Abtv. 42. § (1) bekezdés). Ezzel szemben csak szignalizáció (a jogalkotó felhívása) lehetséges, ha olyan belső jogszabály bizonyul alkotmányellenesnek "amellyel a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes" (Abtv. 42. § (2) bekezdés).⁵²

Így a szabályozás *az ellentétet a nemzetközi szerződéshez, mint nemzetközi jogforráshoz viszonyítja, míg a jogkövetkezményt a kihirdetéséről szóló jogszabály jogforrási rangjától teszi függővé.* De akkor, ha egy belső jogszabály közvetlenül egy nemzetközi jogforrással van ellentétben, mi köze van az ezen szerződést beiktató jogszabály jogforrási rangjának az alkotmányellenes jogszabály megsemmisíthetőségéhez? A 4/1997. AB határozat nyomvonalában elhelyezkedve, ez a szabály olyan kvázi-monista szemléletet tükröz, mely a nemzetközi szerződés és a beiktató jogszabály normatartalmát egységesnek tekinti, és nem különíti el a kettőt. (Vö. a 4/1997. AB határozat is a nemzetközi szerződést vizsgálta, és eshetőlegesen a beiktató jogszabály megsemmisítését helyezte kilátásba).

A jogkövetkezmények ezen korlátozása legalább két vonatkozásban nincs összhangban az olyan egyéb esetekkel, ahol a nemzetközi jog alkotmányos mérceként szerepelhet. Köztudott, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata lehet önálló eljárás, és

⁵¹ Ez az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontjára, valamint az Abtv. 32. § (2) bekezdésére egyaránt igaz, ami azzal a következménnyel jár, hogy a ki nem hirdetett nemzetközi szerződés is lehet alkotmányos mérce az eljárásban.

⁵² A szabályozás miatt jelenleg nem világos, hogy amennyiben a támadott belső jogszabály és a beiktató jogszabály azonos jogforrási ranggal bír (pl. mindkettő törvény), milyen jogkövetkezmény alkalmazható a támadott belső jogszabály alkotmányellenessége esetén.

lehet más alkotmánybírói eljárásokban járulékos kérdés, melyet az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgál (Abtv. 32. §). A nemzetközi szerződéssel való ellentét azonban más eljárásban előkerülhet az indítványozó kezdeményezésére is. Az utólagos normakontrollra és a bírói kezdeményezésre végzett egyedi normakontrollra irányuló eljárásokban az indítványozó állíthatja úgy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének sérelmét, hogy a vizsgálat tárgyát képező belső jogszabály egy nemzetközi szerződéssel van ellentétben. Ennek az a jelentősége, hogy ekkor az alkotmányellenes belső jogszabály megsemmisítésének nincsenek olyan korlátai, mint a nemzetközi szerződésbe ütközést vizsgáló önálló vagy járulékos eljárásban.⁵³

A másik következtetés abban áll, hogy amennyiben egy belső jogszabály nem egy nemzetközi szerződéssel áll ellentétben, hanem a nemzetközi jog más típusú normáival (is), akkor az utólagos normakontrollra és a bírói kezdeményezésre végzett egyedi normakontrollra irányuló eljárások szerinti szabályozás alapján nincs korlátja a nemzetközi joggal ellentétes belső jogszabály megsemmisítésének - szemben azzal, ha az eljárás a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányul.

6.6. A nemzetközi jog belső konfliktusai: amikor a dualista modell rosszul működik

A klasszikus dualista modellben megkülönböztetjük a nemzetközi szerződést önmagában (mint nemzetközi jogforrást), és a nemzetközi szerződéses normatartalmat beiktató belső, beiktató jogszabályt (mint magyar jogforrást). *Formailag a kettőnek nincs egymáshoz köze.* Így viszont mindkettőnek mások lesznek a joghatásai a magyar jogrendszerben. A nemzetközi szerződés, mint nemzetközi jogforrást védi az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése. A beiktató jogszabályt, mint belső jogforrást a jogforrási hierarchiában alacsonyabban elhelyezkedő más belső jogszabályok ellen védi az Alaptörvénynek a belső jogszabályok közötti normakonfliktusokat rendező rendelkezései.

Elvi gondot jelenthet az, amikor két nemzetközi jogi norma (két nemzetközi szerződés) kerül konfliktusba egy alkotmánybírói eljárás során. *Két, Magyarországra kötelező nemzetközi szerződés konfliktusa önmagában nem alkotmányossági probléma.* Azonban alkotmányossági probléma formájában vetődhet fel egyes alkotmánybírói eljárásokban, amennyiben egy nemzetközi szerződést beiktató szabály válik alkotmányossági vizsgálat tárgyává. Például felvetődhet, hogy a Nemzetközi Valutaalap Alapokmánya (beiktatta az 1982. évi 6. tvr.) IX. cikk harmadik és nyolcadik szakasza, mely a mentességet szabályozva az Alap és tisztségviselői elleni bírósági eljárás lehetőségét kizárja bizonyos körben, ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezményének (beiktatta: 1993. évi XXXI. törvény) 6. cikk (1) bekezdésével, mely biztosítja mindenki számára a bírósághoz fordulás jogát. Ebben az esetben például egy, mentességgel rendelkező alperes ellen indított kártérítési perben felmerülhet, hogy az 1982. évi 6. tvr. 2. § IX. cikke, mint belső jogszabályi rendelkezés, alkotmányossági vizsgálat tárgya

⁵³ Ugyanakkor a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának lehetősége, az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésben foglalt rendelkezést szolgálja, 6/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013/7. 334, [108].

lehet-e nemzetközi szerződésbe, azaz az Emberi Jogok Európai Egyezményébe (mint nemzetközi jogforrásba) ütközés miatt.⁵⁴

A kérdés tehát, hogy egy nemzetközi szerződést beiktató belső jogszabály alkotmányossági vizsgálata irányulhat-e egy másik nemzetközi szerződéssel (mint nemzetközi jogforrással) való ellentétére, akár utólagos normakontroll, akár bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontroll eljárásban, akár nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során. A beiktató jogszabály, mint a magyar jog része ugyanis nem lehet ellentétes egy nemzetközi szerződéssel, mint nemzetközi jogforrással, viszont két nemzetközi szerződés, (köztük a beiktató jogszabály által transzformált szerződés) mint egyenrangú nemzetközi jogforrások ellentéténél nem ez a helyzet. Látszólag az dönti el a kérdést, hogy a konfliktusban álló nemzetközi szerződések melyikének beiktató jogszabályát kérdőjelezi meg az indítványozó a három eljárás valamelyikében. A fenti példát véve alapul, fordított helyzet is lehetséges. Az 1993. évi XXXI. törvény 2. § 6. cikkét, mint belső jogszabályt is lehet elvileg támadni azzal, hogy nemzetközi szerződésbe, azaz a Nemzetközi Valutaalap Alapokmányába, mint nemzetközi jogforrásba ütközik.

A dualista modellben elvileg ez megoldhatatlan helyzet, amennyiben kizárólag a konkrét eljárás és indítvány összefüggéseiben kerül egy nemzetközi jogon belüli normakonfliktus terítékre és vizsgálatra.⁵⁵ Azonban ilyen helyzetekben nem múlhat csak az indítványon és az alkotmánybírói eljárás típusán az, hogy mit mivel vet az Alkotmánybírói Össze az alkotmányossági vizsgálat során. Éppen ezért, a gyakorlatban egy ilyen helyzet a legtöbbször feloldható, ami a következő öt tényezőnek tudható be.

(1) Az indítvány és az alkotmánybírói eljárás típusa aligha akadályozza meg az Alkotmánybírói Össze abban, hogy a felvetődő normakonfliktusok elemzésénél *komplex megközelítést alkalmazzon*. A nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának értékelése nem feltétlenül csak két, az indítványban felvetett norma konfliktusán múlik (itt egy nemzetközi szerződés, és egy másik nemzetközi szerződést beiktató jogszabály konfliktusán). Az Alkotmánybírói Össze ilyenkor *a Magyarországra kötelező egész nemzetközi jogi szabályozást* áttekinti, és átfogóan elemzi és értékeli.⁵⁶ (A komplex elemzés nem csak a nemzetközi kötelezettségek áttekintésére, hanem a *magyar jogrendszer releváns szabályainak összességére* is kiterjedhet).⁵⁷

(2) A komplex elemzés lehetősége tükrében szinte mindegy, hogy az indítványozó két konfliktusban álló nemzetközi szerződés melyikének beiktató jogszabályát kérdőjelezi meg a másik szerződés rendelkezései által, sőt az is, hogy - a hatásköri korlátokra

⁵⁴ Ez a normakonfliktus valószínűleg csak tételezett, l. pl. az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt McElhinney v. Ireland (no. 31253/96) Judgment of 21/11/2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-XI.

⁵⁵ A dualista modell ugyanilyen rosszul működik az Unió alapító szerződéseinek kezelésénél, de erre itt nem tudunk kitérni.

⁵⁶ 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerrel visszaélés büncselekménye) ABH 2004, 690, III/A.1. pont.

⁵⁷ 7/2005. (III. 14.) AB határozat (nemzetközi légitfuvarozás) ABH 2005, 83, III/2. pont.

természetesen figyelemmel - milyen alkotmánybíróági eljárásban teszi ezt.⁵⁸ Az indítványhoz kötöttséget, és a konkrét alkotmánybíróági eljárás korlátait az általunk vizsgált esetben oldja, hogy az Alkotmánybíróóság az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján *bármely eljárásban hivatalból vizsgálhat nemzetközi szerződésbe ütközést*. Így vizsgálhatja azon nemzetközi szerződés beiktató szabályának is az alkotmányosságát, melybe az indítványozó szerint beleütközik az általa vizsgálni kért belső jogszabály (mely az előbbi nemzetközi szerződéssel konfliktusban álló nemzetközi szerződés beiktató jogszabálya). Ugyancsak oldja a korlátokat, hogy az Alkotmánybíróóság az Abtv. 46. §-a alapján hatáskörében eljárva *megállapíthatja a nemzetközi szerződésből fakadó jogalkotói feladat elmulasztását is*. Az alkotmánybíróóság ezen okokból, valamint átfogó vizsgálatot alkalmazva, át tud lépni a konkrét eljárási forma és az indítvány korlátain, és a dualista modell elvi nehézségeit feloldhatja.

(3) Az átfogó vizsgálat lehetőségéből kiindulva nem szabad alábecsülni azt a lehetőséget, hogy puha normakonfliktusnál az Alkotmánybíróóság „*harmonikussá tudja értelmezni*” azon nemzetközi jogi normákat, melyek eredetileg ellentétben állónak látszottak. Különösen egyszerű ez akkor, ha az állítólagos normák egyike, vagy mindegyike általános szabály. Amennyiben ez nem lehetséges, a jogalkalmazásban az értelmezés behatárolható alkotmányos követelmények felállításával, így zárván ki a részleges és feltételes normakonfliktus lehetőségét.

(4) A jogkövetkezmények oldaláról nehézségek aligha vetődnek fel. Az alapkérdés ugyanis az, hogy *miképpen lehet a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját biztosítani, ha a Magyarországra kötelező nemzetközi jogi normák között megállapítható konfliktus van*. Nyilvánvaló, hogy ezt csak a jogalkotó tudja kiküszöbölni. Így bármilyen alkotmányi jelentőségű normakonfliktus megállapítása nemzetközi jogi normák, illetve beiktató jogszabályaik között, legfeljebb a jogalkotó felhívásával végződhet, hogy jogalkotási eszközökkel szüntesse meg a konfliktust. Az esetleges alkotmányellenesség jogkövetkezménye szempontjából a helyzet aligha nevezhető bonyolultnak.

Természetesen elvi kérdésként fennmarad az, hogy a nemzetközi jogi normák közötti konfliktus alkotmányossági kérdés lesz-e az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének alkalmazása során. Ez azáltal lehet alkotmányossági probléma, hogy a konfliktus miatt a magyar jog nem tud összhangba kerülni a nemzetközi joggal. Kemény normakonfliktus esetén az alkotmányellenes helyzet fennállásának megállapítása elkerülhetetlen, és a konfliktust csak a jogalkotó tudja kiküszöbölni azáltal, hogy valamelyik nemzetközi jogi kötelezettséget megszünteti, pl. felmondja az egyik nemzetközi szerződést.

6.7. Egyedi normakontroll bírói kezdeményezésre: két alapprobléma

A bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontroll eljárásnak (Abtv. 25. §) erőteljes az alkotmányvédelmi célja, és másodfokú alkotmányellenesség is megállapítható. Mivel az utólagos normakontroll vonatkozásában 2012. január 1-től az indítványozói kör jelentősen szűkült, a bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontroll jelentősége megnőtt a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítása vonatkozásában. Ezt

⁵⁸ 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, II/1. pont

alátámasztja az Abtv. 32. § (2) bekezdése, mely szerint a bíró eljárást kezdeményezhet az Alkotmánybíróság előtt, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. Az egyedi normakontroll e formájánál két problémát érdemes kiemelni a nemzetközi jog joghatásaival összefüggésben.

(1) Bírói kezdeményezés versus nemzetközi szerződésbe ütközés

Az Abtv. 25. § (1) bekezdésének és a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatban külön bírói hatáskört előíró Abtv. 32. § (2) bekezdésének viszonya nem világos. Mivel a nemzetközi szerződésbe ütköző belső jogszabály másodfokú alkotmányellenességben szenved, így egy ilyen helyzetben az alkotmányossági vizsgálat kezdeményezhető az Abtv. 25. §-a alapján is. (A nemzetközi jog általánosan elismert szabályaiba és a nemzetközi szervek Magyarországra kötelező határozataiba ütköző belső jogszabály vizsgálata láthatóan csak az Abtv. 25. §-a alapján kezdeményezhető a bíró által). Ugyanakkor az Abtv. 32. § (2) bekezdése nem kívánja meg, hogy a bíró észlelje egy nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály alkotmányellenességét, pusztán azt, hogy az nemzetközi szerződésbe ütközik.

A szövegből nem világos, hogy az Abtv. 32. § (2) bekezdésében biztosított bírói hatáskör alapján induló eljárás önálló eljárás-e (nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata), vagy csak az Abtv. 25. §-a szerinti egyedi normakontroll eljárás sajátos formája. Ez utóbbit az támasztja alá, hogy az Abtv. 32. §-ra vonatkozó törvényindokolás nem említi kifejezetten az eljárásban indítványozói joggal szereplők között a bírót. Ebből az következne, hogy a bíró által indított eljárás egy belső jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése miatt, nem önálló eljárás lesz az Abtv. 32. §-a alapján, hanem az Abtv. 25. §-a szerinti egyedi normakontroll eljárás külön szabályozott formája. A nemzetközi szerződésbe ütközéssel kapcsolatban a bíróra vonatkozó hatásköri szabály elhelyezése viszont azt támasztaná alá, hogy az egyedi normakontroll e formájára speciális szabályok vonatkoznak. Ez különösen a lehetséges jogkövetkezmények miatt fontos.

Némileg kérdéses lehet ugyanis az egyedi normakontroll során megállapított alkotmányellenesség, illetve a nemzetközi szerződésbe ütközés jogkövetkezménye. Az Abtv. 25. § szerinti eljárásban az alkotmányellenes belső jogszabályt az Alkotmánybíróság megsemmisítheti. A nemzetközi szerződésbe ütköző belső jogszabályt az Alkotmánybíróság akkor semmisítheti meg, ha alacsonyabb jogforrási rangú, mint a szerződés beiktató szabálya. Amennyiben a bíró által kezdeményezett nemzetközi szerződésbe ütközést vizsgáló eljárás csak az egyedi normakontroll kiemelt formája, akkor a nemzetközi szerződésbe ütköző belső jogszabály megsemmisíthető jogforrási rangra tekintet nélkül, az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján. Amennyiben nem csak kiemelt, hanem olyan formája, melyre speciális szabályok vonatkoznak, akkor a nemzetközi szerződésbe ütköző belső jogszabály megsemmisítése korlátozott, az Abtv. 42. §-a szerint. Ez utóbbi esetben, viszont eltérő szabályok vonatkoznak azon belső jogszabályokra melyek nemzetközi szerződésbe ütköznek, és azon belső jogszabályokra, melyek a nemzetközi jog más típusaiba, azaz a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaiba vagy a nemzetközi szervek Magyarországra kötelező határozataiba ütköznek.

(2) *Bírói kezdeményezés versus a lex superior elv alkalmazása*

További probléma a bírói kezdeményezésre induló egyedi alkotmánykontroll eljárásnál az egyik eljárási feltétel teljesülésének kérdése. Az Abtv. 25. §-a szerint akkor indítható eljárás, ha a bírónak az előtte folyamatban levő ügy elbírálásánál "*olyan jogszabályt kell alkalmazni*" amelynek alkotmányellenességét (alaptörvény-ellenességét) észleli. Ebből a szempontból hasonlóan rendelkezik az Abtv. 32. § (2) bekezdése, mely szerint az előtte folyamatban levő ügy elbírálásánál "*olyan jogszabályt kell alkalmazni*", amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. A kérdés az, hogy a bírónak egyébként kellene-e alkalmaznia egy olyan jogszabályt, mely alkotmányellenes, (vagy nemzetközi szerződésbe ütközik).

A kérdés mögött az áll, hogy a bíró valamilyen kollíziós szabályt alkalmazva saját maga feloldhat-e egy normakonfliktust a belső jogszabály és nemzetközi szerződés között. Ugyanis, ha saját maga feloldhatja a normakonfliktust, akkor nem "kell" az alkotmányellenes jogszabályt alkalmaznia, tehát az eljárás megindításának feltételei nem teljesülnek. Kollíziós szabályként kézenfekvő lenne a *lex superior* elve. A normakonfliktus feloldásának eszköze, pedig az alkotmányellenes szabály alkalmazásának mellőzése lenne a bíró előtti egyedi ügyben.

a) *Alaptételek.* Úgy néz ki, hogy a bírónak nincs ilyen hatásköre a jelenlegi alkotmányi szabályozás alapján. E hatáskör hiánya a következőkre vezethető vissza. Egy magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, és így alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának mellőzését (tilalmát) az Alkotmánybíróság írhatja elő. Egy ezzel ellentétes felfogást lehetlenné tesz az Abtv. 25. § (1) bekezdése, melyből az következik, hogy a már alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály alkalmazásának mellőzését is külön kérni kell, ha a megsemmisítés hatálya az adott ügyre nem terjed ki. Ezen felül, egy alkotmányellenesnek tekintett jogszabály alkalmazásának mellőzése szembe menne a jogbiztonság elvével is. Az alkotmányellenes szabály bíró általi alkalmazásának mellőzése értelemszerűen csak az adott ügyre terjedne ki, és az egyedi normakontroll elmulasztásával, az Alkotmánybíróságnak nem nyílna lehetősége a jogrendszerből eltávolítani az alkotmányellenes jogszabályt.

b) *Az alaptételek erodálódása a gyakorlatban.* A fenti egyértelmű és világos elvek alól mutatkozhatnak kivételek, elsősorban olyan belső jogszabályok esetében, melyek másodfokú alkotmányellenességben szenvednek. Úgy tűnik, hogy alkotmányalatti normák ütközésénél, a bírósági gyakorlat hajlandó alkalmazni a *lex superior* elvét. Ezt inkább jogértelmezési kérdésnek (és nem alkotmányossági kérdésnek) fogja fel, alkotmányossági összefüggésekben fel sem veti a kérdést, és ténylegesen mellőzi az alacsonyabb rendű norma alkalmazását. Ezt nem feltétlenül kifejezetten teszi meg, hanem egyszerűen a magasabb szintű norma alapján ítéli meg az ügyet.

A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) elvi szinten kifejezetten elismerte a *lex superior* elvének alkalmazhatóságát, az esetleges normakonfliktusok feloldásának céljából.⁵⁹ A bírósági gyakorlatban az elv tényleges alkalmazása is megfigyelhető különböző jogforrási rangú belső jogszabályok közötti normakonfliktusok feloldására. A Fővárosi Törvényszék (Fővárosi Bíróság) úgy oldotta fel egy törvényi szintű felszámolási szabály és a pénzforgalomról szóló kormányrendelet ellentétét, hogy egyszerűen a magasabb szintű törvényi szabály alapján ítélte meg az ügyet.⁶⁰ A Veszprémi Törvényszék (Veszprém Megyei Bíróság) a köztisztviselői törvény és a köztisztviselők besorolásáról szóló kormányrendelet ellentétét észlelve a törvény előírásait alkalmazta az előtte fekvő ügyben.⁶¹ Mindezek alapján joggal következtethető az, hogy a *lex superior* elve a nemzetközi szerződések alkalmazásánál is eszközként szolgálhat normakonfliktusok feloldására. Ezt látszik igazolni a Fővárosi Törvényszék (Fővárosi Bíróság) azon határozata, melyben egy engedéllyel nem rendelkező kutyakiállítással kapcsolatosan kiszabott állattenyésztési bírság jogszerűségét mérlegelte. A felperes egyesülési joga alapján, melyet többek között az Emberi Jogok Európai Egyezménye biztosít, megállapította a bírság jogellenességét, ugyanis az Egyezmény (valamint a vonatkozó uniós alapjog) normakonfliktus folytán kizárta az állattenyésztésről szóló törvényt, és az azt végrehajtó miniszteri rendelet azon szabályainak alkalmazását, melyen a bírságot kiszabó határozat alapult.⁶²

Mindezen példák ellenére a *lex superior* elv alkalmazása esetlegesnek tűnik, (igaz az egyedi normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés is). A bizonytalanság mögött az áll, hogy a normakonfliktus létére utalást (mely a problémát előhozza) a bíróságok értelmezési vagy fogalmazási technikákkal igyekeznek elkerülni.

7. A nemzetközi jog kivételes érvényesülési formái

7.1. A nemzetközi *ius cogens* sajátos, kiemelt elvi szerepe

A nemzetközi *ius cogens* körébe tartozó normák sajátos helyzetben vannak a többi nemzetközi jogi normához képest, mert velük szemben az alkotmányi szabályok sem érvényesülhetnek.⁶³ Bár a nemzetközi *ius cogens* normának többféle elvi joghatása lehet az alkotmánybírói eljárásokban, de gyakorlati jelentősége szinte nincs. A joghatások elvi lehetőségei közül az alábbiakat érdemes kiemelni (az értelmezési elsőbbség kézenfekvő, így arra nem térünk ki).

⁵⁹ Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.202/2011/6. Ebben az ügyben az elvet nem alkalmazta, mert nem állapított meg normakonfliktust.

⁶⁰ Fővárosi Bíróság, 22.G.41.222/2007/6.

⁶¹ Veszprém Megyei Bíróság, 3.Mf.20.960/2008/5. Felülvizsgálati eljárásban a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) az ellentét megállapítását elkerülte, és "együtt alkalmazta" a két jogszabályt, Mfv.I.10.230/2009/3.

⁶² Fővárosi Bíróság 3.K-30698/2006/33. A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) ezt az ítéletet felülvizsgálati eljárásban hatályon kívül helyezte, és a keresetet elutasította.

⁶³ 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI/3. pont, hasonlóan már korábban az 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993, 323, V/2. pontja.

a) *Alkalmazási elsőbbség.* Egy nemzetközi *ius cogens* norma alkotmányi mérceként tartalmilag kiegészítheti az eltérő tartalmú, alkotmányos mérceként alkalmazott alkotmányi szabályt, illetve elvileg kizárhatja annak alkalmazását is. A gyakorlatban ilyen lehetőség előzetes normakontroll eljárás keretében merült fel (53/1993. AB határozat), azonban semmi nem zárja ki, hogy ugyanezen tétel az utólagos absztrakt normakontroll, és a bírói kezdeményezés alapján végzett egyedi normakontroll eljárásban is érvényesülhessen.

Joggyakorlat hiányában nem világos a nemzetközi *ius cogens* norma alkalmazási elsőbbségének kérdése azon eljárásokban, ahol az Alkotmánybíróság csak elsőfokú alkotmányellenességet vizsgálhat (a három alkotmányjogi panasz).⁶⁴ Előfordulhat olyan helyzet, hogy a nemzetközi *ius cogens* norma és a vizsgált jogszabály (vagy bírói döntés) ellentéte mellett, a materiális alkotmányi szabályhoz viszonyítva az elsőfokú alkotmányellenesség nem állna fenn.⁶⁵ Az indítvány vizsgálatára lenne hatásköre az Alkotmánybíróságnak, ha az indítványozó elsőfokú alkotmányellenességre hivatkozna, és az Alkotmánybíróság a vizsgált jogszabályt vagy bírói döntést nem látná ellentétesnek az Alaptörvénnyel, viszont észlelné annak ellentétét a nemzetközi jogi *ius cogens* normával. Ez természetesen másodfokú alkotmányellenességet jelentene, így az alkotmányellenesség megállapíthatósága kérdéses alkotmányjogi panasszal összefüggő eljárásokban, hiszen ez nem minősülne nemzetközi szerződésbe ütközésnek sem, és nem lenne jogalkotói mulasztás. A hatáskör hiánya, viszont a nemzetközi jog és magyar jog ellentétét fenntartaná. Ilyenkor csakis az alkotmányos mérceként használt alkotmányi szabály értelmezési támpontjaként szerepelhetne a nemzetközi *ius cogens* norma, amennyiben az értelmezett szabály és az értelmezési támpont összhangja megteremthető.

b) *Érvénytelenítő elsőbbség.* A nemzetközi *ius cogens* alkotmányfeletti szerepe nem foglal magában érvénytelenítő elsőbbséget az alkotmánybíráskodásban, alkotmányi szabályokkal szemben. Mivel az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre tartalmi okokból megsemmisíteni alkotmányi szabályt (azaz alkotmánymódosító szabályt), így a nemzetközi jogi normák fenti csoportjának nem lehet érvénytelenítő elsőbbsége alkotmányi szabállyal szemben a magyar jogrendszerben.⁶⁶ Ugyanakkor, elvileg a nemzetközi *ius cogens* - mint alkotmányos mérce - érvénytelenítő elsőbbséggel rendelkezhet alkotmány alatti jogi normákkal szemben.

c) *Kizáró joghatás.* Látható, hogy kérdéses a nemzetközi *ius cogens* szerepe azon eljárásokban, ahol az Alkotmánybíróság csak elsőfokú alkotmányellenességet vizsgálhat és állapíthat meg. Analógiaként az 53/1993. AB határozatban foglalt helyzettel, annak nem látszik azonban akadálya, hogy egy jogszabály vagy bírói döntés alkotmányellenessége ilyenkor is elháruljon, ha azok ugyan ellentétesek alkotmányi

⁶⁴ Itt alkotmányos mérceként csak alkotmányi szabály szerepelhet, mert az indítványozó csak az Alaptörvényben foglalt jogok megsértését állíthatja.

⁶⁵ A gyakorlatban ilyen helyzet előállhat például amnesztörvények esetében, melyek kínzás, népiirtás, emberiség elleni bűncselekmények, stb. miatt büntetőjogilag felelős személyeket érintenek. L. *Prosecutor v Furundzija*, ICTY Trial Chamber (1998) Case No.: IT-95-17/1-T, para. 155. forrás: <http://www.icty.org/>.

⁶⁶ Svájcban az alkotmányrevízió vagy az alkotmánymódosítás tartalmi korlátja, hogy az nem lehet ellentétes a nemzetközi *ius cogens* normákkal, l. a svájci alkotmány (1999) 193 cikk (4) és 194. cikk (2) bekezdését, http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html.

szabállyal, de ugyanakkor megfelelnek egy nemzetközi *ius cogens* normának.⁶⁷ Ilyen helyzetben a nemzetközi *ius cogens* norma elhárítja az alkotmányi szabály alkotmányos mérceként való érvényesülését a vizsgált jogszabállyal szemben (kizáró joghatás).

7.2. A nemzetközi szokásjogi normák joghatásai

A nemzetközi *ius cogens*, és az ennek nem minősülő szokásjogi normák megkülönböztetése alapvető jelentőségű, hiszen ez utóbbiaknak nincs alkotmányi szintű vagy alkotmányfeletti szerepük a magyar alkotmányi szabályozásban, azaz alkotmányi szabállyal szemben nem érvényesülhetnek. Sőt, egyes nemzetközi szokásjogi normák hatálya alól a magyar állam ki is szerződhet más államokkal való viszonyában. A nemzetközi szokásjogi normák általános joghatásai a következő hét megállapítással jellemezhetőek.⁶⁸

a) A nemzetközi szokásjogi normák legnagyobb része számos univerzális, vagy az európai kontinens államai által elfogadott nemzetközi szerződésben is megjelenik, és Magyarország általában részese e nemzetközi szerződéseknek. Így a nemzetközi szokásjogi normák joghatásai egyben nemzetközi szerződések joghatásaiként is megjelennek vagy megjelenhetnek. Nemzetközi szokásjogi norma önállóan akkor jelenik meg, ha vagy nincs ilyen kapcsolódó, Magyarországra kötelező szerződés, vagy a magyar jogrendszerben mutatkozó joghatása eltér az esetlegesen kapcsolódó nemzetközi szerződés joghatásaitól. (Például, nemzetközi szerződésbe ütközés esetén az alkotmányellenes belső jogszabály megsemmisítése korlátozott, míg nemzetközi szokásjogi normába ütköző belső jogszabály megsemmisítésénél nincsenek ilyen korlátok, pl. utólagos absztrakt normakontroll eljárásban).

b) A nemzetközi szokásjogi normák bármely eljárásban szerepelhetnek értelmezési támpontként alkotmányos mércék értelmezésénél (pl. egy alkotmányi vagy egy nemzetközi szerződéses norma esetében). Alkotmányos mérceként szűkebb érvényesülési területe marad.

c) Nemzetközi szokásjogi norma nem zárhatja ki egy alkotmányi szabály alkotmányos mérceként való érvényesülését, ahogy egyes értelmezések szerint ezt a nemzetközi *ius cogens* tette az 53/1993. AB határozatban. Bár a joggyakorlat még nem erősítette meg, egy nemzetközi szokásjogi norma nem zárhatja ki egy nemzetközi szerződés alkotmányos mérceként való érvényesülését sem (a nemzetközi jog belső konfliktusa).⁶⁹ A nemzetközi jogszabálytan szerint a nemzetközi szokásjog és a nemzetközi szerződéses normák azonos hierarchikus szinten helyezkednek el, így az egyik nem zárhatja ki a

⁶⁷ Ilyen helyzetet eredményezne egy háborús bűntett miatt büntetőjogi felelősséget megállapító (pl. az EBH 1999. 83. sz. ügyhöz hasonló) bírói döntés alkotmányjogi panasszal történő megtámadása, amennyiben az Alaptörvény XXVIII. cikk (5) bekezdése nem tenne kivételt a belső jog vonatkozásában a *nullum crimen sine lege* elve alól.

⁶⁸ A nemzetközi szokásjog érvényesülésére l. még Schiffner Imola: Nemzetközi jog a magyar bíróságok eljárásban. Acta Iur. et Pol., Publicationes Doctorandorum, Tom. IV. Fasc. 14. Szeged 2004. III. fejezet.

⁶⁹ Jellemzően ez előfordulhat előzetes absztrakt normakontroll, utólagos absztrakt normakontroll, bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontroll, és nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló eljárásokban.

másik érvényesülését normakonfliktus esetén. (Természetesen ez a következtetés nem alkalmazható arra a helyzetre, ahol a normakonfliktusban álló két nemzetközi jogi norma egyike összhangban van, és a másik nincs összhangban valamely alkotmányi szabállyal).

d) Kérdéses, hogy nemzetközi szokásjogi norma kiegészítő alkotmányos mérceként érvényesülhet-e alkotmányi szabály, mint alkotmányos mérce mellett. A 32/2008. AB határozat talán arra utal, hogy igen, de ennek ilyen értelmezése bizonytalan.⁷⁰ Joggyakorlat híján az sem világos, hogy a nemzetközi szokásjogi norma kiegészítő alkotmányos mérceként érvényesülhet-e nemzetközi szerződéses szabály, mint alkotmányos mérce mellett, nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása iránti eljárásban.

e) Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből adódóan, önálló alkotmányos mérceként megalapozhatja egy belső jogszabály másodfokú alkotmányellenességét. Erre három eljárásban nyílik lehetőség: előzetes absztrakt normakontroll, utólagos absztrakt normakontroll és bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontroll eljárásokban. Itt a másodfokú alkotmányellenesség megalapozza a nemzetközi szokásjogba ütköző bármely belső jogszabály megsemmisítését.

f) A nemzetközi jog belső konfliktusainál a dualista modell nem csak akkor működik rosszul, ha két nemzetközi szerződés és ennek megfelelően beiktató jogszabályai kerülnek konfliktusba egy alkotmánybírói eljárásban, hanem akkor is, ha egy nemzetközi szokásjogi norma és egy nemzetközi szerződés, valamint annak beiktató jogszabálya. Egy nemzetközi szokásjogi normával konfliktusban álló nemzetközi szerződés beiktató szabálya elvileg támadható a nemzetközi szokásjogi normába ütközés miatt utólagos absztrakt normakontroll és bírói kezdeményezésre induló egyedi normakontroll eljárásokban. A probléma gyakorlati megoldását körülbelül ugyanazon tényezők segítik, mint amit a 6.6. pontban részleteztünk.

g) Meglehetősen különös helyzet áll elő akkor, ha egy nemzetközi szerződésnek az Abtv. 23. § (3) bekezdése alapján, előzetes normakontroll keretében végzett alkotmányossági vizsgálata felszínre vet valamilyen ellentétet egy szokásjogi normával. Kérdéses, hogy egy ilyen ellentét sértheti-e az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését. Nyilvánvaló, hogy a nemzetközi jogi normák közötti konfliktus önmagában nem alkotmányellenes. A kihirdetendő, és megerősítendő vagy jóváhagyandó nemzetközi szerződés előzetes normakontroll eljárásban két indok alapján mégis alkotmányellenes lehet egy nemzetközi szokásjogi normával való ellentét miatt. Egyrészt azért, mert a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elfogadásával a nemzetközi jog belső konfliktusa bekerül a magyar jogrendszerbe, és az összhang azért bomlik meg, mert így a magyar belső jogszabályok nem tudnak egyszerre két ellentétes nemzetközi jogi normának megfelelni (*harmadfokú alkotmányellenesség*). Másrészt azért, mert a beiktatási kötelezettség miatt keletkező beiktató jogszabály, magyar belső jogszabályként, keletkezésében alkotmányellenes lesz a nemzetközi szokásjogi normával való ellentét miatt (*másodfokú alkotmányellenesség*).

7.3. Nem transzformált (ki nem hirdetett) nemzetközi jogi normák joghatásai

⁷⁰ 32/2008. (III. 12.) AB határozat (EUIN-megállapodás) ABH 2008, 334, V/2.3. pont.

A Magyarországra kötelező, nem transzformált nemzetközi jogi normák köre azokat *a nem általánosan elismert nemzetközi jogi normákat fogja át, melyeket nem foglaltak kihirdetésről szóló belső jogszabályba* (Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés). A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai az Alkotmánybíróság doktrínája szerint (generális transzformáció) keletkezésükkel a magyar jog részévé válnak, így ekkor a transzformáció hiánya nem merül fel. A nem általánosan elismert nemzetközi jogi normák a gyakorlatban a nemzetközi szerződéseket, kivételesen a nemzetközi szervezetek Magyarországra kötelező határozatait takarja (természetesen elméletileg van más fajta, ide sorolható nemzetközi jogi norma is).

(1) A joghatások lehetősége

Az Nsztv. szabályai alapján, a nemzetközi szerződéseknél a kihirdetésről szóló jogszabály elfogadása megelőzi a kötelező hatály elismerését. Ennek alapján a Magyarországra kötelező, de kihirdetéséről szóló belső jogszabályba nem foglalt nemzetközi jogi normák köre a következő lehet. (i) A 2005 előtt kötelezőnek elismert nemzetközi szerződések, melyeknek kihirdetéséről szóló jogszabályba foglalása elmaradt. (ii) Nemzetközi szervezetek Magyarországra kötelező határozatai, melyek kihirdetéséről szóló jogszabályba foglalása elmaradt. (iii) Olyan nemzetközi jogi normák és kötelezettségek, melyek nem kerültek jogszabályba foglalásra, mert az nem kötelező, vagy nem is lehetséges. Vonatkozó alkotmányi joggyakorlat hiánya miatt itt elsősorban az első és második csoportot vesszük szemügyre.

Az alaptételként mutatkozik a jelenlegi magyar alkotmányos rendszerben, hogy a *Magyarországra kötelező, de be nem iktatott nemzetközi jogi normáknak is lehetnek joghatásai* a magyar jogrendszerben. Az Alkotmánybíróság szerint "... önmagában az a körülmény, hogy egy nemzetközi megállapodás megfelelő transzformáció (inkorporáció) hiányában nem válik a belső jog részévé, nem feltétlenül jelenti minden esetben azt, hogy az illető megállapodás rendelkezéseit ne kellene a magyar jog alkalmazásában figyelembe venni."⁷¹ Bár *Sulyok* szerint ez a monizmusnak tett engedmény,⁷² valójában más nem következhet az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdéséből. A Magyarországra kötelező, de belső jogszabályba nem foglalt nemzetközi szerződések a belső jogrendszerben joghatást a belső jogszabályokból nyerhetik, melyek közül a legfontosabb az alkotmányi nemzetközi jogi klauzula. Emiatt a nemzetközi jog és a magyar belső jog nem különül el teljesen a dualizmus kívánságai szerint, és így a kettő viszonyát nem is lehet pontosan a monizmus-dualizmus kettősségével leírni.

A Magyarországra kötelező, de belső jogszabályba nem foglalt nemzetközi jogi normák joghatásai nyilvánvalóak a jogalkotó hatalom irányában (kötelezettség a belső jogszabályba foglalásra, kihirdetésre). Érdekesebb kérdés viszont az, hogy a ki nem hirdetett nemzetközi jogi norma alapul szolgálhat-e másodfokú alkotmányellenesség megállapításának, ha például egy jogszabály (közjogi szervezetszabályozó eszköz vagy

⁷¹ 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998, 220, VI/3. pont.

⁷² Sulyok Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. Jog - Állam - Politika 2012/1. 47. o.

jogegységi határozat) ellentétes vele. Különösen érdekes ez a kérdés abból a szempontból, hogy a Magyarországra kötelező, de ki nem hirdetett nemzetközi jogi normával való *összhangot alkotmányi kötelezettségként biztosítani kell-e az alkotmánybírósági vagy a bírói jogalkalmazásban.*

Van olyan nézet, mely szerint az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésben foglalt összhangot a jogalkalmazásban csak a belső jog részévé vált nemzetközi jogi normákkal kell biztosítani.⁷³ Ez viszont nem következik a nemzetközi jogi klauzulából. Nem a magyar jogrendszer részévé vált nemzetközi jogi normákkal kell az összhangot biztosítani, hanem egyszerűen a Magyarországra kötelező nemzetközi joggal. Igaz, az Alkotmánybíróság fent idézett álláspontja meglehetősen puha: "...nem feltétlenül jelenti minden esetben azt, hogy [...] ne kellene [...] figyelembe venni." A "figyelembe vétel" mibenléte és feltételei, pedig az idézett határozatból nem derülnek ki. Tehát érdemes e feltételeket levezetni.

(2) A megismerhetőség kérdése

A ki nem hirdetett nemzetközi jogi normák lehetséges joghatásainak értékelésénél *a legtöbb kérdést ezek megismerhetősége veti fel.* Miképpen lehet az összhangot megkövetelni, például a bírói jogalkalmazás területén, ha a nemzetközi jogi kötelezettség nem ismerhető meg a bíró számára? Különösen probléma ez olyan nemzetközi szerződéseknél vagy a nemzetközi szervezetek olyan határozatainál, melyek csak a belső jogszabályba foglalás során jelennek meg hivatalos magyar szövegben. De ez a megfontolás érvényes lehet az alacsonyabb szintű jogalkotásra is (önkormányzati vagy miniszteri rendeletek összhangja a nemzetközi joggal). Valójában a szokásos megismerhetőség hiánya aligha akadályozza annak, hogy az államhatalom nemzetközi joggal ellentétes aktusai alkotmányellenesnek minősüljenek az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének tükrében.

a) Az Nsztv. hatálybalépése előtt (2005) ki nem hirdetett, de közzé tett nemzetközi szerződéseknél nincs megismerhetőségi akadály.

b) A "generális transzformációval" a magyar jog részévé váló általánosan elismert nemzetközi jogi normák előzetes megismerhetősége ugyancsak nehezebb, mégis biztosítani kell velük az összhangot. Arról, hogy a Nemzetközi Bíróság nemzetközi szokásjogi normának minősít valamilyen szabályt angol és francia nyelvű ítéletében, aligha szerez tudomást egy átlagos magyar bíró. Legfeljebb ez utólag derül ki, például az Alkotmánybíróság valamely határozatából, ahogy ezt az 53/1993. AB határozatnál láthattuk (bár ott egyenesen nemzetközi *ius cogens* normának minősült a kérdéses szabály). A megismerhetőség reális hiánya azonban nem akadályozza annak, hogy az összhang biztosításának kötelezettsége fennálljon.

c) Az Alkotmánybíróság többször kifejtette, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogok alkalmazásának zsinórmértékét az Emberi Jogok Európai

⁷³ *Ibid.* 27. o.; Az alkotmány kommentárja. (Szerk. Jakab András) Századvég, Budapest 2009, 383. o. (ez utóbbi még a hatályát veszített Alkotmány 7. § (1) bekezdésével összefüggésben).

Bíróságának gyakorlata adja meg. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozatai ugyancsak angol és francia nyelven születnek, nincs hivatalos magyar szövegük, és kihirdetés hiányában nehezen érhetőek el a jogalkalmazás céljaira. A megismerhetőség akadályaira aligha alapozható az, hogy az összhangot ekkor nem kell biztosítani.

d) Jogosan vethető fel, hogy amennyiben az állam elmulasztotta a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségének beiktatását a belső jogba, vagy azt megismerhetővé tenni, *ez a mulasztás miatt mentené fel az egyes államhatalmi ágakat e kötelezettségek betartása (és az összhang biztosítása) alól.* Az állam egységes a nemzetközi jogi felelősség szempontjából, az egyik hatalmi ág mulasztása nem menti fel a másik hatalmi ágat. Az állam viszont aligha hivatkozhatna a megismerhetőség hiányára.

e) Ugyanakkor a megismerhetőség akadálya releváns szempont lehet, ha a kérdéses, ki nem hirdetett nemzetközi jogi norma nem az állam, hanem közvetlenül magánfél irányában keletkeztetne kötelezettséget. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés (jogállamiság, jogbiztonság) alapján aligha megengedhető, hogy az állam mulasztása miatt meg nem ismerhető jogi normákból magánfelekre úgy háruljanak kötelezettségek, hogy ő azokat előzetesen nem ismerhette meg. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése ekkor korlátozza az összhang biztosításának kötelezettségét olyan értelemben, hogy *a ki nem hirdetett nemzetközi jogi normákkal való összhangot nem kell biztosítani annyiban, amennyiben e normák alapján hárulnának magánfelekre kötelezettségek.* (Ez a korlát a bírói jogalkalmazás vonatkozásában merül fel egyedi ügyben történő döntésnél). Ezt - a büntetőjogi felelősség tekintetében - alátámasztja az Alkotmánybíróságnak a 47/2000. AB határozatban kifejtett azon tétele, hogy "...egy jogszabályba foglalás nélküli, illetve egy közzé nem tett nemzetközi egyezmény előírásainak megszegése nem alapozhatja meg a büntetőjogi felelősséget."⁷⁴ A tétel viszont abban a tekintetben áll és ki is terjeszthető, hogy a magyar jogrendszer részét nem képező, de Magyarországra kötelező nemzetközi jogi normára nem alapítható magánfél kötelezettsége és felelőssége (nemcsak büntetőjogi felelősségről van szó).

(3) A ki nem hirdetett nemzetközi jogi normák általános joghatásai

A fentiek alapján *a Magyarországra kötelező, de ki nem hirdetett nemzetközi jogi normák általános joghatásai* a következőképpen összegezhetők.

a) E normák is értelmezési támpontként szerepelhetnek bármely alkotmánybírói eljárásban.

b) Mivel a *jogalkotásban* az összhangot az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján biztosítani kell, tekintet nélkül e normák megismerhetőségére, az *alkotmánybíráskodásban* is beállhatnak joghatások. Az összhang biztosítása nélkül alkotmányellenes helyzet állna fenn. Kérdéses azonban, hogy ezt az Alkotmánybíróság milyen eljárásban teheti meg.

⁷⁴ 47/2000. (XII. 14.) AB határozat (dopping) ABH 2000, 377, III/2.2. pont..

A vizsgálatot a *ki nem hirdetett nemzetközi szerződésekre szorítva*, a következőket látjuk. (i) Jogalkotói feladat származhat egy ilyen szerződésből, így alapja lehet a jogalkotói feladat elmulasztásából fakadó alkotmányellenesség megállapításának az Abtv. 46. § (1) és (2) értelmében. (ii) A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárásnál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja, valamint az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján, lehet ilyen szerződés is alkotmányos mérce jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz vagy jogegységi határozat vizsgálatánál. Azonban az Abtv. 42. § (1) és (2) kifejezett jogorvoslatot alkotmányellenesség esetén, *csak a nemzetközi szerződések kihirdetéséről szóló jogszabályba ütköző belső jogszabályok vonatkozásában biztosít*. Nincs kifejezett jogkövetkezmény a ki nem hirdetett nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályok alkotmányellenessége esetén, illetve a ki nem hirdetett nemzetközi szerződésbe vagy a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló jogszabályba ütköző közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat alkotmányellenessége esetén. Így egyetlen jogkövetkezménynek ezen esetekben a szignalizáció (jogalkotó felhívása) marad. (iii) Már utaltunk annak bizonytalanságára is, hogy mi az utólagos normakontroll és a nemzetközi szerződés vizsgálatára irányuló eljárás viszonya. Ennek eldöntésétől függ, hogy a nemzetközi szerződés lehet-e alkotmányos mérce utólagos absztrakt normakontrollal és az egyedi normakontrollra irányuló bírói kezdeményezéssel kapcsolatos eljárásokban.

c) Az *igazságszolgáltatás (bírói jogalkalmazás) területén*, a bíróság nem transzformált, de Magyarországra kötelező nemzetközi jogi normába ütköző belső jogszabály észlelésekor alkotmányossági vizsgálatot kezdeményezhet az Abtv. 25. §, vagy az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján.

d) Amennyiben a bíróság az előző pontban foglaltaktól eltérően, alternatívaként *a lex superior elvét alkalmazza*, az állam kötelezettségét és felelősségét megállapíthatja kihirdetéséről szóló jogszabályban meg nem jelenő nemzetközi jogi norma (gyakorlatilag nemzetközi szerződés) alapján, az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből adódóan. Amennyiben ezt a bíróság nem teszi meg, nem tesz eleget a nemzetközi jog és magyar jog összhangját előíró alkotmányi követelménynek. Egy ilyen bírói döntés, azonban valószínűleg nem válhatna valódi alkotmányjogi panasz tárgyává akkor sem, ha a bírói döntés miatt a nemzetközi jog és a belső jog közötti ellentét olyan fokú lenne, hogy sértene az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését is (elsőfokú alkotmányellenesség).⁷⁵

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére tekintettel, viszont bíróság által nem állapítható meg magánféllel szemben olyan kötelezettség és felelősség, mely ilyen, be nem iktatott (ki nem hirdetett) nemzetközi jogi normákon alapulna. Az ezzel ellentétes bírói döntés valódi alkotmányjogi panasszal valószínűleg nem lenne támadható az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján (l. előző bekezdés). Ez a tétel nem csak akkor alkalmazható, ha a magánfél kötelezettsége állammal szemben állna fenn, hanem akkor is, ha egy másik magánféllel szemben.

⁷⁵ Az Alkotmánybíróság fent hivatkozott 3174/2013. AB végzését alapul véve, a testületnek valószínűleg nincs hatásköre a B) cikk (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatára, hasonló megállapítást tartalmaz a 3187/2013. (X. 9.) AB végzés ABH 2013/18. 1026, [29].