

## A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról

### Bevezetés

A Magyar Hírlap 1995. június 2-i számában közzétette az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete által koordinált, az igen széleskörű szakmai előkészítésen alapuló, végül is az igazságügyi miniszter nyolc fős tanácsadó testülete által összeállított dokumentumot: "A Magyar Köztársaság új alkotmányának koncepcióját"-t (a továbbiakban: Koncepció), melynek véglegesítése már a parlamenti pártok képviselőiből megalakuló alkotmány-előkészítő bizottság feladata, ideértve a véglegesített koncepciónak a parlament elé terjesztését is.

"Magántervezésként" átfogó koncepció-javaslatot készített Bragyova András,<sup>1</sup> s számos résztanulmány vár publikálásra a koncepció-előkészítés egyes résztemái körében.<sup>2</sup> Az igazságügyi miniszter tanácsadó testülete által összeállított Koncepciónak az "Alkotmányozás elvei" címet viselő első fejezetének 2/c. pontja (más fontos elvi kérdés között) javasolja, hogy "Az alkotmányt összhangba kell hozni nemzetközi kötelezettségeinkkel, és alkalmassá kell tenni az európai integrációban való teljes jogú részvételre." Ugyanezen fejezet 5. pontja pedig tömör, konkrét összefoglalását adja azoknak az okoknak, hogy ti. miért és hogyan kell(ene) az alkotmányban explicit módon szabályozni a nemzetközi jog és a magyar (nemzeti, államon belüli) jog anyagát.<sup>3</sup>

A Koncepcióban felvázolt konstrukció tükrözi a hazai jogtudományban évek során kiérlelt, számos publikációban napvilágot látott, s ma már Magyarországon is szinte általánosnak mondható tudományos megközelítést, miszerint:

---

<sup>1</sup> Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. Közgazdasági és Jogi Kiadó-MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Bp. 1995. 288. p.

<sup>2</sup> Így pl. a nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya alkotmányunkban – *de lege ferenda* c. tanulmány. "A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya alkotmányunkban – *de lege ferenda* c. tanulmány.

<sup>3</sup> A Koncepció 5. pontjának szövege: "Az alkotmányunk a nemzetközi kötelezettségeinkkel történő összhangba hozása elsősorban a magyar jog és a nemzetközi jog egymáshoz való viszonyának tisztázását igényli. Ez a viszonyrendszer továbbá a nemzetközi szerződések megkötésével kapcsolatos hatásköri és eljárási szabályozás a mai alkotmányban kidolgozatlan. Nemzetközi kapcsolataink sokoldalú fejlődése és az európai integrációban való részvételi szándékunk megköveteli, hogy a Magyarország által szabályosan megkötött nemzetközi szerződések valamint az európai integrációs szervek határozatai közzétételükkel – jogszabályba való foglalás nélkül – a belső jog részévé váljanak. A nemzetközi jog szabályainak érvényesülniük kell továbbá az alapvető jogok szabályozásánál. Ez nem feltétlenül jelenti az összes alapjogi rendelkezés alkotmányban való megjelenését, de jogrendszerünk egészének igazodnia kell a nemzetközi egyezményekhez."

- a nemzetközi kötelezettségek teljesítése alól saját belső (nemzeti) jogára hivatkozással nem mentesülhetnek az államok,
- a nemzetközi kötelezettségek (is) az állam saját jogrendszerének részét képezik,
- kollízió esetén – a jogalkalmazás során – a nemzetközi kötelezettség elsőbbséget (prioritást) élvez a belső jogi normával szemben,
- a nemzetközi jog által védett emberi jogok érvényesülésének alapvető feltétele az ezeket védő nemzetközi szerződések államon belüli közvetlen bírói alkalmazása,
- az Európai Unióban való részvételnek fogalmi feltétele az Európai Unió (jellegét tekintve nemzetközi) jogának közvetlen alkalmazása a nemzeti jogalkalmazói eljárásban.<sup>4</sup>

Jóllehet, a nemzetközi jog és az államon belüli jog kapcsolata több síkon jelentkezik (így pl. a nemzetközi jog és a nemzeti jogrendszer egymáshoz való globális viszonya; a nemzetközi jog valamely konkrét szabályának a viszonya a nemzeti jogrendszer egészéhez vagy azok valamely konkrét szabályához; a nemzetközi illetve a nemzeti bíróságok határozatainak egymáshoz való viszonya; a nemzetközi jogi normák és a belső jogi normák helye a jogforrási hierarchiában), a legalapvetőbb kérdés azonban annak egyértelmű alkotmányos meghatározása, hogy a nemzetközi jog szabályai (mind a nemzetközi szokásjog, mind az állam szerződéses kötelezettségvállalásai) milyen hatással bírnak a nemzeti jogalkotásra, illetve hogyan érvényesülnek a jogalkalmazásban?

Jelen tanulmány az alábbi kérdésre adandó választ kísérli meg tömören összefoglalni:

- Milyen legyen egy explicit alkotmányos szabályozás?
- Az európai alkotmányok milyen tendenciát mutatnak e téren?
- A magyar "koncepció" mennyiben "eurokonform"?
- Milyen hatással bír a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának meghatározása a jogalkalmazásra?

## I.

1) A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának szabályozása, praktikusabban megközelítve a nemzetközi kötelezettségek államon belüli érvénye és hatálya, a magyar alkotmányfejlődésében mindvégig háttérbe szorult, sőt évtizedeken keresztül negligáltatott.

E szempontból első írott alkotmányunk hatályba lépése óta eltelt időszak rövid összegzése indokolt csupán, hiszen Magyarország sajátos történelme illetve az ún. ezeréves íratlan alkotmánya jóvoltából igazi igény, igazi indok korábban nem is nagyon vetődött fel a probléma alkotmányos szabályozására.

Első írott alkotmányunk – az 1949. évi XX. tv. – annak eredeti szövegében még csak célzást sem tett a problémára, s a többi kelet-európai (szovjet típusú)

<sup>4</sup> Lásd különösen *Bragyova*: i.m., *Bruhács* János: A nemzetközi jog és a belső jog viszonya In: Magyar Jog 1973. 10.sz., *Nagy* Károly: A nemzetközi jog jogrendszerbeli helyének és tagozódásának néhány kérdése a jog általános fogalmának tükrében. In: Jogtudományi Közöny 1972. évi 1–2.sz., *Valki* László: A nemzetközi jog társadalmi természete, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1989., *Bodnár* László: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya – egyes államok alkotmányai alapján. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tom. XXV. Fasc. 1.

alkotmánynak megfelelően azt a gondolkodásmódot tükrözte, amely nem ismerte el a nemzetközi jog normáinak államon belüli érvényesíthetőségét. Legjobb esetben is csupán arról lehetett szó, hogy a törvénnyel, (tvr-rel) vagy még alacsonyabb rangú jogforrással belső jogként kihirdetett nemzetközi szerződés kivételesen alkalmazásra került a hazai jogalkalmazó által.

Az ezen időszak sajátos politikai/jogi közgondolkodását fejezte ki, hogy a nemzetközi szerződéseket kihirdető belső jogi jogforrásaink is alapvetően deklaratív természetűek voltak, azaz a jogalkalmazás számára nem minősültek jogforrásnak. Alkotmányunk ugyanis – egészen 1989. október 23-ig – egyetlen módosítás során sem lépett túl azon a sematikus normatíván, hogy "a bíróságok csak a törvényeknek vannak alávetve" és azon a (politikai/jogi) gondolkodáson, mely szerint – az akár törvényben – kihirdetett nemzetközi szerződések nem értendők bele "a bíróságokat kötelező" törvények körébe. Ennek megfelelően aligha lett volna kétséges (még a 70-es évek végén is) egy olyan bírósági eljárás eredménye, amelyben valaki – az egyébként törvény rangú jogforrásban kihirdetett – Politikai és Polgári Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára való hivatkozással pl. letartóztatás jogellenességét bírói határozat hiánya miatt akarta volna megállapíttatni.

Ez a fajta hivatalos felfogás (és praxis) sajnálatos módon fennmaradt a 70-es és 80-as években is. Ez meglehetősen furcsának tűnik, hiszen néhány kelet-európai ország a magyarországinál lényegesen merevebb politikai/ hatalmi berendezkedés mellett is (pl. Szovjetunió, NDK, Románia) vagy alkotmányában vagy (alkotmány)-törvényben, részben vagy egészében elismerte a nemzetközi jogi normák (nemzetközi szerződések) nemzeti joggal szembeni elsőbbségét.<sup>5</sup>

A jogalkotás/jogalkalmazás terén e tekintetben meglévő "elmaradott" magyarországi viszonyokra jellemző, hogy 1982. november 26-ig (ti. az 1982. évi 27. tvr. elfogadásáig) még csak jogszabály sem létezett a magyar részvételű nemzetközi szerződések megkötéséről, kihirdetéséről és/vagy közzétételéről, illetve a nemzetközi jog és a magyar jogrendszer globális viszonyáról.<sup>6</sup>

Hatályos alkotmányunk 1989. október 23-i – egyébként igen jelentős mértékű – módosítása tette meg az első, bár korántsem túl nagy lépést a tekintetben, hogy "rendezze" a nemzetközi jog és a (magyar) belső jog viszonyát, a nemzetközi jogi kötelezettségek államon belüli érvényesülését. Eszerint:

"A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját" [Alkotmány 7. § (1) bek.].

Alkotmányunk idézett rendelkezése prima vista túl általános (ennek megfelelően hiányos) és eklektikus:

a) túl általános, mert a nemzetközi szerződésekre vonatkozó rendelkezése lényegileg (sem dualista, sem monista alapon) semmit nem mond a nemzetközi szerződések (magyar) jogrendszerbeli helyéről, az elsőbbség kérdéséről, a közvetlen alkalmazhatóság lehetőségéről (vagy éppen kötelezettségéről), a (magyar) nemzeti

---

<sup>5</sup> NDK alkotmány 8. cikk 1. pont, Románia 1965. évi alkotmánya 43. cikk 9. bek., 63. cikk 3. bek., 77. cikk 9. bek., SZU 1977. júl. 6-i törvény – a nemzetközi szerződésekről. Szövege In: *Ezsegodnik Mezsdunarodnogo Prava* 1978. évf. 435–439. p.

<sup>6</sup> Az 1982. évi 27. tvr. megjelenése előtt csupán a jogforrásnak semmiképpen sem tekinthető KÜM-IM Tájékoztató ("A Külügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium tájékoztatója a nemzetközi szerződések megkötéséhez") "szabályozza" e kérdést.

jogrendszerrel fennálló (esetleges) kollízió feloldásáról. E rendelkezés általánossága így – egyben – implikálja a rendelkezés hiányosságait is.

b) eklektikus, mert a nemzetközi jog általánosan elismert normáit és elveit (azaz, az egyetemes/univerzális nemzetközi jog szokásjogi szabályait) recipiálja a magyar nemzeti jogrendszerbe, míg a szerződéses jogot egyáltalán nem.

Hatályos alkotmányunk hivatkozott rendelkezésének alkalmatlanságát/alkalmazhatatlanságát mi sem bizonyítja jobban, mint magának az Alkotmánybíróságnak az 53/1993.(X.13.) AB sz. határozata "Az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett egyes bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásról" szóló (az ún. igazságtételi) törvény alkotmányosságáról. Az Alkotmánybíróság eddigi praxisa során legsarkosabban ezen ügy kapcsán került szembe annak megválaszolásával, hogy az Alk. 7. § (1) bekezdését hogyan is kell(ene) értelmezni?

Az Alkotmánybíróság határozata (és annak indokolása) – nem alaptalanul – éles szakmai kritikát váltott ki a jogtudomány, elsősorban a nemzetközi jog tudománya részéről.<sup>7</sup> Az Alkotmánybíróság ugyanis – valójában az ún. "láthatatlan alkotmány"-ból levont egyébként logikus következtetések alapján, de nemzetközi jogi dogmatikai alapok hiányában hozta meg határozatát.

Mivel (az alkotmánymódosítást közvetlenül megelőző politikai/hatalmi tényezők mellett) a dogmatikai megalapozottság hiánya eredményezte az alkotmány 7. § (1) bekezdéseként elfogadott szöveget, új alkotmányunk megszővegezésénél ezektől nem szabadna eltekinteni. Egy korrekt, eléggé egzakt és részletes szabályozáshoz ugyanis legalább négy alapvető dogmatikai (és egyben jogtechnikai) kérdés konzekvens megválaszolása elkerülhetetlen:

1. Monizmus vagy dualizmus a nemzetközi jog és a belső jog viszonyában.

2. Transzformáció vagy adopcio a nemzetközi jog normáinak a jogrendszer részévé válásához.

3. A közvetlenül végrehajtható (self-executing) illetve a végrehajtható rendelkezéseket igénylő (non-self-executing) nemzetközi szerződések attribútumainak meghatározása.

4. Az 1–3. pontokban jelölt kérdések megválaszolásának függvényében: a nemzetközi jog (nemzetközi szerződés) közvetlen alkalmazása illetve a (magyar) jogforrási hierarchiában elfoglalt helye.

Ezekben túlmenően elengedhetetlen:

– az alkotmányba ütköző nemzetközi szerződések esetén követendő eljárás szabályozása,

– a szuverenitás egy részének nemzetközi szervezetre való átruházása esetére vonatkozó eljárás szabályozása, valamint

– az Alkotmánybíróságnak a törvények (és más jogszabályok) nemzetközi szerződésbe ütközése esetén fennálló kompetenciájának bővítése.

Az 1–4. pontokban meghatározott dogmatikai (részben jogtechnikai) kérdések elemzésére – terjedelmi okokra is tekintettel – nem kívánok kitérni.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Lásd erről részletesen Bragyova András: Igazságtétel és nemzetközi jog. Glossza az Alkotmánybíróság határozatahoz Állam- és Jogtudomány 1993. Vol. XXXV. 3–4.sz. 213–263. p. Lásd továbbá: Nagy Károly: A háborús büntettek univerzalitása és az elévülés (Hozzászólás Bragyova András: "Igazságtétel és nemzetközi jog" c. tanulmányához) uo. 272–277., Bodnár László: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonyáról (Hozzászólás Bragyova András: "Igazságtétel és nemzetközi jog" c. tanulmányához) uo. 277–283. p.

<sup>8</sup> A magyar nyelvű szakirodalomban legújabb esetben ld. Bodnár László: A nemzetközi szerződések és az állam, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1987. 274 p.

Az ezek részletes elemzéséből már korábban levont konklúzióim az alábbiak szerint foglalhatók össze:

Ad 1. Nem lehetséges két, egymástól eltérő tartalmú jogrendszer-fogalomról beszélni, de ez egyébként is fölösleges lenne. A nemzetközi jogot ugyanis ugyanazon állami (jogalkotási joggal felruházott) szervek alkotják, mint a saját belső jogukat, azaz az anyagi (belső) értelemben vett jogforrás egy és ugyanaz. A nemzetközi jog esetében csupán arról van szó, hogy nem egy, hanem legalább két jogalkotó együttes aktusa (közös döntése) válik alaki értelemben vett jogforrássá, s az így alkotott (nemzetközi jogi) szabály mindkét (valamennyi) állam saját jogrendszerének részévé válik.

Ad 2. Az előzőekből következőleg a transzformációs (jogtechnikai) megoldás sem korrekt, sem praktikus nem lehet, mert

a) A nemzetközi jog általánosan elfogadott/elismert elvei és normái (azaz az egyetemes nemzetközi jog szokásjogi szabályai), mint ahogy más szokásjogi szabályok is, nem transzformálhatók a nemzeti jogrendszerbe. Ezek fogalmilag csak adopcio útján válhatnak valamely jogrendszer részévé.

b) A transzformáció nem csupán nem szükséges, hanem kifejezetten indokolatlan jogalkotói aktus. Azt a látszatot kelti, hogy a jogalkotás folyamata ezzel válik befejezetté. Erről azonban szó sincs! A nemzetközi szerződés megkötésével (pl. a ratifikálással) a (nemzetközi) jogalkotás befejezetté, perfektté vált. Az ezt követő transzformáció már egy "második" vagy "megkettőzött" jogalkotásnak minősülne, ráadásul oly módon, hogy egy fogalmilag legalább két állam (vagy más jogalany) együttes jogalkotását feltételező nemzetközi jogi norma érvényét egy második, de immáron egyoldalú jogalkotói aktus függvényévé teszi.

c) A transzformációs praxis – miután a nemzetközi szerződést valamely nemzeti jogforrásban kell kihirdetni – lehetőséget ad az államon belüli jogalkotónak arra, hogy a saját jogalkotói közreműködésével perfekten megkötött nemzetközi szerződés államon belüli érvényesíthetőségéről, alkalmazhatóságáról – a transzformáció eszközlésével, avagy annak mellőzésével – egyoldalúan döntsön.

d) Az Európai Unióban (s bizonyos mértékig az Európa Tanácsban is) – éppen az Unió jellege miatt – fel sem vethető az a kérdés, hogy a tagállamok transzformálták-e az Uniót létrehozó szerződéseket, sőt ugyanez a helyzet az Unió jogalkotói hatáskörrel bíró szerveinek döntései (az un. szekunder jogforrások) terén is.

A tagállamok ugyanis (ideértve a transzformációs praxist folytató, alapító tag NSZK-t és Olaszországot éppúgy, mint a később csatlakozott skandináv államokat vagy Írországot is!) az EU-jog szabályait kötelesek alkalmazni, mégpedig közvetlenül (azaz transzformáció nélkül!) és azoknak a nemzeti jogrendszerrel szembeni feltétlen elsőbbségének biztosításával.

e) A dualista/transzformációs praxis elvileg szabad kezét ad a nemzeti jogalkotónak a nemzetközi szerződés államon belüli jogforrási rangjának meghatározásában. Ugyanakkor a jogállamiság és az alkotmányosság megköveteli, hogy a magasabb rangú jogforrás rendelkezései megelőzzék az alacsonyabb rangú jogforrások előírásait. Így pl. egy kormányrendelettel kihirdetett nemzetközi szerződés (új) törvény alkotásával bármikor negligálható lenne. (Megjegyzem, hogy ez a probléma ténylegesen is felmerül hatályos jogrendszerünkben.)

f) Végezetül megemlítem, hogy az előzőekben jelzett elméleti/dogmatikai problémák mellett – pragmatikus okból – sem lenne célszerű a transzformációs/dualista praxis fenntartása. Fölszükséges idői, energiát kötne le a

jogalkotó szervek munkája során, még tovább lassítaná, késleltetné fontos törvények (és rendeletek) megalkotását.

Következésképpen: nem a transzformációs, hanem az adopción jogtechnika alkotmányos rögzítése indokolt.

Ad 3. Valamely nemzetközi szerződés self-executing jellegének definiálása álláspontom szerint negative közelíthető meg, azaz meg kell határozni azokat az ismérveket, amelyek közül bármelyiknek a hiánya önmagában kizárja egy szerződés self-executing jellegét. Ilyennek minősíthető attribútumok:

a) A szerződő felek államon belüli joga ne zárja ki a közvetlen végrehajtás/jogalkalmazás lehetőségét.

b) A szerződések címzettjei konkrétan meghatározott vagy meghatározható jogalanyok (természetes személyek, jogi személyek, állami szervek) legyenek.

c) A szerződés tartalmát egzakt módon meghatározott jogok és kötelezettségek képezik.

Az itt megjelölt attribútumok azonban (valószínűsíthetően az esetek többségében) nem feltétlenül jelennek meg egzaktan a szerződés egésze tekintetében. Ilyen esetekben a nemzeti jogalkotó feladata kell, hogy legyen a részleges self-executing jelleg deklarálása, illetve a non-self-executing jellegű konkrét rendelkezés(ek) tekintetében a szükséges végrehajtási szabályok megalkotása.<sup>9</sup>

Ad 4. Az 1–3. alatti megállapítások tulajdonképpen már implikálják a nemzetközi szerződések (nemzetközi jog) közvetlen alkalmazásának kívánalmát, éppúgy, mint a nemzetközi jog normáinak az állam jogrendszerének jogforrási hierarchiájában elfoglalt/elfoglalendő helyét. A nemzetközi jognak az államon belüli (nemzeti) joggal szembeni prioritásának ugyanis csak akkor van értelme, ha azok közvetlenül alkalmazhatók az állam jogalkalmazó szervei által, és a belső jogi normával szemben – kollízió esetén – elsőbbséget élveznek.<sup>10</sup>

Ez a szituáció, ez az elvárás viszont determinálja a nemzetközi jog szabályainak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét, amely nem lehet más, mint az alkotmány és a (rendes) törvények közötti rang. Más szóval kifejezve: az alkotmány kivételével minden más jogszabályt megelőznek, minden más jogszabály fölött állnak.

Elméletileg és gyakorlatilag sem zárható ki azonban, hogy egy aláírt nemzetközi szerződés alkotmányellenes legyen, így az ilyen esetre vonatkozó eljárást mindenképpen rendezni kell az alkotmányban.

A követendő eljárás annak a függvénye, hogy ratifikálni kell-e a nemzetközi szerződést, avagy nem. Ratifikáció esetén – mivel ez elsősorban az Országgyűlés hatáskörébe tartozik – kétség esetén az Alkotmánybíróság előzetes normakontrollja alapján megelőzhető a nemzetközi szerződés alkotmányba ütközése.

Ha bármely okból mégis ratifikálásra kerülne egy alkotmányba ütköző nemzetközi szerződés, úgy a szerződések érvénytelenségére<sup>11</sup> és/vagy a nemzetközi jogi felelősségre<sup>12</sup> vonatkozó joghatások áll(hat)nak be.

<sup>9</sup> A Svájci Államszövetség Szövetségi Tanácsa pl. – nem vitatva az Emberi Jogok Európai Egyezményének self-executing jellegét – nem tekintette ugyanilyen természetűnek az egyezmény 13. cikkét.

<sup>10</sup> Vö. Az Európai Unió Bíróságának határozatai a Costa/ENEL, illetve a Van Gend & Loos ügyben.

<sup>11</sup> Az érvénytelenség kérdéseiről és jogkövetkezmenyeről lásd különösen: *Haraszi György: Az érvénytelenség fogalmának változása a nemzetközi szerződések jogában*, In: *Jogtudományi Közöny 1975. 3–4. sz., valamint Nagy Károly: Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt*, Akadémiai Kiadó, Bp. 1991. 185–197. p.

Ha viszont olyan nemzetközi szerződés alkotmányellenessége állapítható meg, amelyet nem kellett ratifikálni, azaz pl. az aláírással hatályba lépett, akkor az állam aligha tehet mást, mint hogy megkísérli a szerződés módosítását kieszközölni a másik/többi szerződő féllel közösen, vagy felmondja a nemzetközi szerződést, viselve ennek jogi és egyéb következményeit.

Ilyen körülmények között joggal vetődhet fel a kérdés, hogy valójában nem az alkotmány primátusa érvényesül-e mégis a nemzetközi joggal szemben?

Úgy vélem, a kérdés esetleges igenlő megválaszolása a dolog lényegét hagyná figyelmen kívül. Az alkotmány ugyanis – ilyen megközelítésből – nem a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát határozza meg, azaz más a kérdés megítélésének az alapja.

Az alkotmány ugyanis a jogalkotás mechanizmusát, a jogalkotó szervek körét és az egyéb szervek jogalkotó kompetenciájának terjedelmét határozza meg. Csupán arról van szó tehát, hogy az alkotmány éppúgy nem engedi meg a jogalkotónak az alkotmánnyal ellentétes törvény vagy más jogszabály megalkotását, mint ahogy nem engedi meg ugyanezen jogalkotónak az alkotmánnyal ellentétes más jogforrás megalkotását sem, esetünkben a nemzetközi szerződés megkötését.

Bár nem tartozik szorosan e kérdéshez, de az alkotmány nemzetközi jog feletti esetleges primátusát önmaga az a tény is kizárja, hogy a nemzetközi jog imperatív normáival szemben még az alkotmányok sem tartalmazhatnak érvényesen rendelkezést.<sup>13</sup> Ezt a viszonyt frappánsan példázza az ENSZ Biztonsági Tanácsának a határozata, amellyel – 1984-ben – érvénytelennek nyilvánította a Dél-Afrikai Köztársaság alkotmányának az apartheid legalizálására vonatkozó rendelkezését.<sup>14</sup>

## II.

### *A nemzetközi jog és a belső jog viszonya az európai alkotmányokban*

A legrégebbi (polgári) demokráciák (Hollandia, USA, Franciaország, Svájc) példáját követve a később demokratizálódott nyugat-európai államok (Ausztria, majd még később Spanyolország, Portugália, Törökország) is a nemzetközi jog normáinak az államon belüli joggal szembeni elsőbbségét (prioritását)<sup>15</sup> és közvetlen alkalmazhatóságát ismerik el.

De azokban a nyugat-európai államokban is, amelyekben fenntartották a dualista/transzformációs rendszert, a belső joggá transzformált nemzetközi szerződések (most már mint törvények) vagy az alkotmány rendelkezése alapján (mint pl. az

---

<sup>12</sup> Az állam nemzetközi jogi felelősségéről ld. különösen: Nagy Károly: Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt, Akadémiai Kiadó, Bp. 1991. 250 p.

<sup>13</sup> A nemzetközi jog valamely feltétlen érvényesülést igénylő szabályának, azaz valamely imperatív normának a nemzetközi szerződésre gyakorolt joghatásait a nemzetközi szerződések jogát kodifikáló 1969. évi Bécsi Egyezmény 53. és 64. cikke szabályozza.

<sup>14</sup> A BT a határozatával valószínűleg prezentálni kívánta azt is, hogy az apartheid tilalma a nemzetközi jog imperatív normájának minősül.

<sup>15</sup> A nemzetközi szerződések "prioritása" – ellentétben a Kelsen által kimunkált "primátus"-sal – nem jelenti a nemzetközi jog és az államon belüli jog közötti alá-fölérendeltségi viszonyt. A nemzetközi jog normáinak prioritása csupán annyit jelent, hogy végsősoron ugyanazon állami jogalkotó szerv(ek) által alkotott nemzetközi jogi és belső jogi norma kollíziója esetén – a nemzetközi jogi eredetű norma élvez elsőbbséget.

NSZK-ban és Görögországban) vagy pedig az Európához tartozás "kényszere" folytán (ld. skandináv államok) elsőbbséget élveznek a "rendes" törvényekkel szemben.<sup>16</sup>

A skandináv államok példájának említése szükségessé tesz egy külön – ehelyütt csupán rövid – megjegyzést. Azt ti., hogy a skandináv jogrendszerek nem igazán kontinentális jogrendszerek, az angolszász hatás (nevezetesen a brit hatás) szinte ugyanolyan súllyal jelentkezik a skandináv jogrendszerekben, mint a "kontinentális" hatás!<sup>17</sup>

Ennek megfelelően pl. a nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonyára vonatkozó skandináv felfogás (és praxis) a brit jogból indul ki. Más kérdés, hogy önmagában az Európa Tanácshoz való tartozás már kikényszerítette a "minta" brit jogi (legalábbis a nemzetközi szerződések tekintetében fennálló) felfogás revidenciáját.<sup>18</sup>

c) Fentiek fényében – úgy tűnik – nem fölösleges idézni az utóbbi két évtized új európai alkotmányait. Ezekből ugyanis – mélyreható elemzés nélkül is – legalább két alapvető konklúzió vonható le:

aa) Az új alkotmányok – bár eltérő mélységben, de kivétel nélkül – fontosnak tartották a nemzetközi jog és a nemzeti jog viszonyának alkotmányban való meghatározását.

bb) Az új alkotmányok túlnyomó többsége generálisan elismeri a nemzetközi jog (nemzetközi szerződések) elsőbbségét az állam saját törvényeivel (ide nem értve az alkotmányt) szemben.

Nyugat-Európa legújabb alkotmányai a következő fő rendelkezéseket tartalmazzák a nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonyáról:

Görögország 1975. évi alkotmánya (28. cikk I. bek.):

"A nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai, valamint a nemzetközi egyezmények azok törvénybe iktatása és hatályba lépése után, mindegyikük saját kifejezéseik szerint, a görög belső jog integráns részévé válnak és minden ellentétes jogi intézkedéssel szemben érvényesülnek."

Portugália 1975. évi alkotmánya (8. cikk):

"1. Az általános vagy közös nemzetközi jog normái és elvei a portugál jog szerves részét képezik.

2. A nemzetközi szerződések szabályosan ratifikált vagy elfogadott általános normái a belső jogrend részévé válnak, miután azokat hivatalosan publikálták és amennyiben a Portugál Állam azokhoz nemzetközileg csatlakozott."

Spanyolország 1978. évi alkotmánya [96. cikk (1) bek.]:

"Az érvényesen megkötött nemzetközi szerződések, ha azokat hivatalosan közzétették Spanyolországban, a nemzeti jogrend részét képezik. Azok rendelkezéseinek hatályon kívül helyezése, módosítása vagy felfüggesztése csak a

<sup>16</sup> Vö.: NSZK GG. 59. cikk, görög alkotmány 28. cikk (1) bek. A hagyományosan dualista felfogást és gyakorlatot folytató skandináv államokban az Emberi Jogok Európai Egyezményének alkalmazása kikezdte a dualista konstrukciót, s a 80-as években már a bírói gyakorlat természetes részévé is vált ezen egyezmény rendelkezéseinek közvetlen bírói alkalmazása. Vö.: Jensen, S.S.: *The European Convention on Human Rights in Scandinavian Law*. Jurist-og Ökonombundets Forlag, 1992. Ld. különösen 4-7. és 40-72. p.

<sup>17</sup> Ilyen értelemben pl. *Strömholm* In: *An Introduction to Swedish Law*. Vol.I. (Ed by Stig Strömholm) Deventer, The Netherlands, Boston–Antwerpen–Frankfurt, 1981. 32–33. p.

<sup>18</sup> "In Denmark and Norway it is clearly established that administrative authorities are under a legal obligation to exercise their discretionary powers in accordance with international obligations undertaken – be they incorporated or not – whereas in contemporary Swedish law there seems to be only a tendency to recognize such obligations." Jensen, S.S.: i.m. 174. p. (Miután Svédország 1995. január 1-től az Európai Unió tagja, az EU jogszabályok kötelezően közvetlenül, a svéd jogot megelőzve alkalmazandók Svédországban is. – B.L.).



magában a szerződésben meghatározott módon vagy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak megfelelően lehetséges."

*Törökország* 1982. évi alkotmánya (9. cikk 5. ford.):

"A szabályszerűen hatályba léptetett nemzetközi egyezmények törvényerővel bírnak. Ennélfogva az Alkotmánybírósághoz nem lehet fordulni az Alkotmány megsértése alapján."

A fenti négy új nyugat-európai alkotmány közül három (portugál, spanyol, török) a monista/adopciós koncepció alapján szabályozta a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát, s csupán a görög alkotmány képviseli a dualista/transzformációs praxist. Figyelmet érdemel azonban, hogy a görög alkotmány értelmében is a belső jogba transzformált szerződéseket kihirdető törvények elsőbbséget élveznek minden más jogi aktussal szemben.

Kelet-Európa demokratikus átalakuláson végbement, illetve demokratikus berendezkedésű, újonnan függetlenné/önállóvá vált államainak többsége – bár szemmel láthatólag nem azonos megfontolásból – szinte azonnal új alkotmányt fogadott el. (Így Oroszország, Észtország, Litvánia, Csehország, Szlovákia, Horvátország, Szlovénia, Bulgária, Románia.)

Lengyelország és Magyarország más utat választott: Lengyelország alkotmánytörvényt (tulajdonképpen egy alkotmány-novellát – B.L.) fogadott el 1992. október 17-én "A Lengyel Köztársaság törvényhozó és végrehajtó szervei közötti kölcsönös viszonyokról és a helyi önkormányzatokról" "Azon céltól vezéreltetve, hogy a Lengyel Köztársaság új Alkotmányának elfogadásáig az állam legfelsőbb szerveinek működése javuljon..."

Magyarországon az 1989. október 23-i alkotmánymódosítás (1989. XXXI.tv.) elfogadásával lényegében egy generális alkotmányrevízióra került sor, s ekkor került be az alkotmányunkba a fentebb már idézett 7. § (1) bekezdés, amit – hibáival együtt is – alkotmánytörténeti jelentőségűnek is tekinthetünk, hiszen magyar alkotmány első ízben tesz említést a nemzetközi jog (nemzetközi szerződések) és a magyar jogrendszer viszonyáról.

Az 1989. évi alkotmánymódosítással a demokratikus állami berendezkedés alapjai már ekkor az alkotmány részévé váltak. Részben ezzel egyidejűleg, részben ezt követően, a demokratikus jogállamiság kiteljesedését biztosítandó, számos részleges további alkotmánymódosításra illetve ezekhez (is) kapcsolódó törvényalkotásra került sor.

Közös vonás tehát a lengyel és a magyar (rendszerváltozást követő) alkotmányozási folyamatban, hogy új alkotmányt – a rendszerváltozáshoz képest – egy későbbi, kiforrottabb, nyugodtabb, stabilabb politikai/hatalmi rendszerben kívánnak elfogadni.

Nézzük meg ezek után, hogy a már elfogadott kelet-európai alkotmányok hogyan rendelkeznek a nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonyáról:

*Az Orosz Föderáció* 1993. évi alkotmánya [15. cikk (4) bek.]:

"A nemzetközi jog általánosan elismert elvei és szabályai és az Orosz Föderáció nemzetközi szerződésai a jogrendszerének alkotórészei. Ha az Orosz Föderáció nemzetközi szerződése más szabályokat állapít meg, mint amelyeket a törvény rendel, a nemzetközi szerződés szabályait kell alkalmazni."

*A Litván Köztársaság* 1992. évi alkotmánya [138. § (3) bek.]:

"A Litván Köztársaság parlamentje által ratifikált nemzetközi szerződések a Litván Köztársaság jogrendszerének szervez részét alkotják."

Az *Észt* Köztársaság 1992. évi alkotmánya [3. cikk (1) bek. második ford. és 123. cikk (2) bek.]:

"A nemzetközi jog egyetemesen elismert elvei és normái az észti jogrendszer elválaszthatatlan részét képezik."

"Ha az észti törvények vagy más rendeletek ellentmondásban vannak a Parlament által ratifikált nemzetközi szerződésekkel, akkor a nemzetközi szerződések megfelelő cikkeit kell alkalmazni."

A *Szlovén* Köztársaság 1991. évi alkotmánya (8. cikk):

"A törvénynek és más előírásnak összhangban kell lennie a nemzetközi jog általánosan hatályos elveivel és a Szlovéniát kötelező nemzetközi szerződésekkel. A ratifikált és közzétett nemzetközi szerződések közvetlenül alkalmazandók."

A *Horvát* Köztársaság 1990. évi alkotmánya (134. cikk):

"A megkötött, az alkotmánnyal összhangban megerősített és közzétett nemzetközi jogi egyezmények a Köztársaság belső jogrendjének részét képezik és érvényesülésüket illetően a törvények fölött állnak. Rendelkezéseik csak azzal a feltétellel és oly módon helyezhetők hatályon kívül, vagy módosíthatók, amelyeket azok megállapítanak, vagy erre csak a nemzetközi jog általános alapelveivel összhangban kerülhet sor."

*Bulgária* Köztársaság 1991. évi alkotmánya [5. cikk (4) bek. és 85. cikk (3) bek.]:

"Minden nemzetközi okmányt, amelyet az alkotmányosan meghatározott módon ratifikáltak, kihirdettek és hatályba léptettek Bulgária Köztársaság tekintetében, az ország nemzeti törvényhozása részének kell tekinteni. Az okmány bármely másként rendelkező nemzeti törvény helyébe lép."

"Az olyan nemzetközi szerződés ratifikálását, amely az Alkotmány módosítását igényli, a vonatkozó alkotmánymódosítás elfogadásának kell megelőznie."

*Románia* 1991. évi alkotmánya [11. § (1) és (2) bek.]:

"(1) A román állam kötelezi magát, hogy következetesen és jóhiszeműen teljesíti az általa részes félként aláírt szerződésekből reá háruló kötelezettségeket."

"(2) A parlament által a törvénynek megfelelően ratifikált szerződések a hazai jog részét képezik."

A *Cseh* Köztársaság 1992. évi alkotmánya (10. cikk):

"Az emberi jogokról és alapszabadságokról szóló ratifikált és kihirdetett nemzetközi szerződések, amelyek a Cseh Köztársaságot kötik, közvetlenül kötelezőek és a törvényekkel szemben elsőbbségük van."

A *Szlovák* Köztársaság 1992. évi alkotmánya [11. cikk, 125. cikk (e) és 144. cikk (2) bek.]:

"Azok az emberi jogokról és alapvető szabadságokról szóló nemzetközi szerződések, amelyeket a Szlovák Köztársaság ratifikált és a törvény által megállapított módon kihirdetett, a Szlovák Köztársaság törvényeivel szemben előnyt élveznek, amennyiben az alkotmányos jogok és szabadságok bővebb terjedelmét szavatolják."

Az Alkotmánybíróság dönt arról, hogy "összhangban vannak-e az általánosan kötelező jogszabályok azokkal a nemzetközi szerződésekkel, amelyek a törvények kihirdetésére megállapított módon lettek kihirdetve."

"Ha az alkotmány vagy a törvény megállapítja, a bírakat nemzetközi szerződés is kötelezi."

Végezetül, csupán a teljesebb dokumentáltság igénye miatt;

a *Lengyel Köztársaság* 1992. évi (az új alkotmány elfogadásáig aktuális) alkotmánytörvénye [28. § (2) bek. és 33. § (1) és (2) bek.]:

"A köztársasági elnök (...) gondoskodik a nemzetközi szerződések betartásáról."

"(1) A köztársasági elnök erősíti meg és mondja fel a nemzetközi szerződéseket, amelyről értesítenie kell a Szejmet és a Szenátust.

(2) Az olyan nemzetközi szerződések megerősítése és felmondása, melyek az államhatárokra vagy védelmi szövetségekre vonatkoznak, illetve az államot pénzügyi kötelezettségekkel terhelik, vagy a törvényben változtatásokat tesznek szükségessé, törvényi felhatalmazást igényel."<sup>19</sup>

Az itt hivatkozott kelet-európai alkotmányok rendelkezéseiből az alábbi következtetések vonhatók le:

Az Orosz Föderáció alkotmánya a nemzetközi jog (nemzetközi szerződések) és az államon belüli jog viszonyának szabályozásában követi a volt Szovjetunió idevágó törvényének koncepcióját,<sup>20</sup> de ugyanakkor tovább is fejleszti, s egyértelművé teszi e viszonyt, mégpedig a legkarakterisztikusabb monista/adopciós koncepció szerint. Külön is említést érdemel az a körülmény, hogy Oroszország – a volt Szovjetunióval ellentétben – alkotmányában szabályozta e kérdést, annak egy külön fejezetében.

Litvánia és Észtország – sajátos történelmi helyzeténél fogva – most első ízben került abba a helyzetbe, hogy átfogóan, alkotmányos szinten, önállóan, független államként rendelkezessen nemzeti jogrendszerének a nemzetközi joghoz való viszonyáról.

Mindkét alkotmány – nyugodtan kijelenthetjük – a haladó polgári demokratikus hagyományokat illetve Nyugat-Európa új demokráciái többségének idevágó felfogását akceptálta. Mindkét balti állam alkotmánya azt a koncepciót vallja ugyanis (a litván alkotmány implicite), hogy a (parlament által) ratifikált és közzétett nemzetközi szerződések nemzeti jogrendszerük részét képezik, közvetlenül alkalmazandók és elsőbbséget élveznek a ("rendes") törvényekkel szemben.

Az alkotmányon belüli rendszerbeni elhelyezést illetően azonban eltérés, de nem csupán strukturális eltérés lelhető fel a két újonnan függetlenné vált balti állam alkotmányában. Abban ugyan megegyezik a két alkotmány, hogy a nemzetközi szerződések és a belső jog viszonyát az alkotmány külön fejezetében szabályozza mindkettő, de az észt alkotmány külön, az "Általános rendelkezések" címet viselő I. fejezetében rendelkezik "a nemzetközi jog általánosan elismert elveiről és szabályairól" is, míg a litván alkotmány erről egyáltalán nem tesz említést.

A(z egykori) Jugoszláv Szocialista Köztársaságtól elszakadt és ily módon függetlenné vált Szlovénia és Horvátország nemzeti jogrendszerének a nemzetközi joghoz (nemzetközi szerződésekhez) való viszonyának alkotmányi szabályozása során nem csupán az európai (polgári) demokráciák alkotmányos rendjéből meríthetett koncepciót, tapasztalatot, hanem az előállam, a föderatív Jugoszláv Szocialista Köztársaság (JSZK) alkotmányából is. A JSZK 1974. évi alkotmányának 210. cikke

<sup>19</sup> Az idézett alkotmányszövegek nem hiteles fordítások.

<sup>20</sup> A törvény szövegét lásd in: *Ezsegodnik mezdunarodnog prava*, 1978. Moszkva, 1980. 435–439. p.

ugyanis úgy rendelkezett, hogy "a bíróságok a közzétett nemzetközi szerződéseket közvetlenül alkalmazzák".

Ehhez képest a két volt jugoszláv tagköztársaság szűkebbre vonta a nemzetközi szerződések közvetlen alkalmazásának és a törvényekkel szembeni elsőbbségének körét, amennyiben ezt a státust csak a ratifikált (és közzétett) nemzetközi szerződésekre ismerik el.

Egyébiránt a – lényegében azonos tartalmú – szlovén és horvát alkotmány egybevetése csupán egy (de korántsem elhanyagolható) rendszertani kérdést vet fel: azt ti., hogy azonos tartalmi értékű alkotmányi norma bír-e külön relevanciával annak tükrében, hogy – mint esetünkben – az adott normatíva az alkotmány külön (erre vonatkozó) fejezetében kerül-e elhelyezésre (horvát alkotmány VII. fejezete a "Nemzetközi jogi kapcsolatok"-ról), vagy pedig az alkotmány általános rendelkezéseit (mondhatni: az alkotmányos rend alapjait) meghatározó – tipikusan első – fejezetében (szlovén alkotmány: I. fejezet: "Általános rendelkezések", ugyanígy: orosz alkotmány I. rész, I. fejezet "Az alkotmányos rend alapjai").

Bulgária új alkotmánya a korábbi alkotmányhoz képest – amelyik nem rendelkezett a nemzetközi szerződések államon belüli érvényesüléséről, illetve alkalmazásáról – radikálisan túllépett az egykori "szocialista bolgár" felfogáson, amikor a demokratikus jogállamiságnak leginkább megfelelő alkotmányi szabályozást fogadta el a nemzetközi szerződések és az államon belüli jog viszonyáról. Az alkotmány I. fejezetében, az "Alapelvek" között határozza meg ugyanis, hogy az alkotmányos módon ratifikált, kihirdetett és hatályba léptetett nemzetközi szerződések a törvényhozás részét képezik és azok minden más másként rendelkező nemzeti törvény helyébe lépnek.<sup>21</sup> Ez alól természetes kivételt képez az alkotmány módosítását igénylő nemzetközi szerződés ratifikálása, ez esetben ugyanis a ratifikálás előfeltétele az alkotmány előzetes módosítása.<sup>22</sup> A nemzetközi jog (általánosan elfogadott) elveinek és normáinak elismerése – a külpolitika folytatása terén – ugyancsak az I. fejezetben került szabályozásra, de tulajdonképpen szokatlan módon és elkülönítve a nemzetközi szerződésekre vonatkozó szabályozástól, csak a fejezet utolsó, 24. cikkében.

Románia új alkotmánya viszont nem előzmények nélkül szabályozza a nemzetközi jog (nemzetközi szerződések) és a román nemzeti jog viszonyát, ugyanis már a korábbi román "szocialista" alkotmány is – eltérően az akkori szocialista alkotmányok többségétől – tartalmazott bizonyos rendelkezéseket a nemzetközi szerződések és a román belső jog viszonyáról, mégpedig a nemzetközi szerződések prioritása javára.<sup>23</sup>

Ehhez képest tulajdonképpen meglepő, hogy e téren az új román alkotmány alig nyújt többet, mint "szocialista" előde, s főként keveset nyújt a kelet-európai államok új alkotmányainak többségéhez képest. Azt ugyan elismeri az új román alkotmány, és pedig I. Címében meghatározott "Általános elvek" között, hogy a parlament által ratifikált szerződések a hazai jog részét képezik,<sup>24</sup> de elsőbbséget csak a II. Címében ("Alapvető jogok, szabadságjogok és kötelezettségek") szabályozott, "Az emberi

---

<sup>21</sup> Vö. Alkotmány 5. cikk (4) bek.

<sup>22</sup> Vö. Alkotmány 85. cikk (3) bek.

<sup>23</sup> Vö. Románia 1965. évi alkotmánya: 43. cikk 9. bek., 63. cikk 3. bek. és 77. cikk 9. bek.

<sup>24</sup> Vö.: Alkotmány 11. § (2) bck.

jogokra vonatkozó nemzetközi szerződésekről szóló 20. §-ban említi explicite és csakis ezen szerződések javára.<sup>25</sup>

Mind a Cseh Köztársaság, mind a Szlovák Köztársaság alkotmánya a nemzetközi jog (nemzetközi szerződések) és a belső jog viszonyának a szabályozása terén – a román alkotmány eklektikusságához képest – már elvi/dogmatikai kérdéseket is felvet.

Köztudott, hogy mindkét állam az egykori (föderatív) Csehszlovák Szocialista Köztársaság volt tagköztársaságaként vált önálló állammá. Előző – közös – alkotmányuk, az 1960. évi csehszlovák alkotmány meglehetősen keveset mondott a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról, ténylegesen egy dualista/transzformációs rendszert implikált.

Ugyanakkor, az egykori Csehszlovák Köztársaság jóvoltából mindkét állam – Kelet-Európában szokatlan mértékű – jelentős polgári demokratikus tapasztalatokkal rendelkezik. Így igencsak elgondolkodtató, hogy miért éppen ennek a két új kelet-európai demokráciának az alkotmányai fogták meglehetősen rövid pórázra a nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonyának szabályozását. A nemzetközi jog (nemzetközi szerződések) és a nemzeti jogrendszer egymáshoz való globális viszonyáról ugyanis mindkét alkotmány hallgat.<sup>26</sup>

Mindkét alkotmány nevesíti viszont az emberi jogokról és alapvető szabadságokról szóló – ratifikált és kihirdetett – nemzetközi szerződéseknek a nemzeti törvényekkel szembeni elsőbbségét. De amíg a cseh alkotmány az "Alapvető rendelkezések"-et tartalmazó I. fejezetben, addig a szlovák alkotmány az "Alapvető jogok és szabadságok"-ról szóló második rész általános rendelkezései között. Ezen rendszerbeli különbségen túl figyelmet érdemel az a tartalmi különbözőség is, hogy ti. a szlovák alkotmány további feltételt szab még az e tárgykörben megkötött nemzetközi szerződés elsőbbségének elfogadásához is.<sup>27</sup>

Az új cseh illetve szlovák alkotmánynak a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának "meghatározására" vonatkozó hivatkozott rendelkezései elméleti/dogmatikai alapon – úgy vélem – nem értelmezhetőek. Az a tény ugyanis, hogy egyetlen tárgykörben – nevezetesen az alapvető emberi jogokra (és szabadságokra) – megkötött nemzetközi szerződések nemzeti törvényekkel szembeni elsőbbségét úgy ismerik el alkotmányi szinten, hogy más tárgyban kötött szerződések jogi sorsáról még csak említést sem tesznek, ez legfeljebb politikai megfontolást sejtet, de jogi indoka aligha képzeltető el.

Bizonyára csupán arról van szó, hogy – mivel mindkét állam az Európa Tanács tagja, és így – az Emberi Jogok Európai Egyezményének elsőbbségét mindenképpen kötelesek biztosítani. Ezt meg is tették, de csakis ennyit. S ezzel aligha merítik ki a – mindkét alkotmány 1. cikkében rögzített – jogállamiság kritériumait.

A lengyel alkotmánytörvény – feltehetőleg provizórikus jellege miatt – nem foglal állást a nemzetközi jog (nemzetközi szerződések) és a lengyel nemzeti jogrendszer globális viszonyának a kérdésében. Implicite viszont alkalmas bizonyos

---

<sup>25</sup> Az új román alkotmány – összehasonlítva a többi új kelet-európai alkotmánnyal – összességében is meglehetősen diszharmonikus benyomást kelt, s a szerző számára úgy tűnik, hogy aktuális politikai okok miatt válik eklektikussá a jogi/intézményi rendszer.

<sup>26</sup> Az alkotmányos szabályozás hiányában a cseh, illetve szlovák jogalkalmazó tulajdonképpen a "skandináv útra" kényszerült.

<sup>27</sup> Vö.: Alkotmány 11. cikk.

konzekvenciák levonására, pl. arra, hogy a nemzetközi szerződések rendelkezéseinek betartását – az államon belüli szférában is – valamilyen módon biztosítani kell. Ezt a köztársasági elnök nevesített feladatává teszi az alkotmánytörvény.

### III.

#### *Az európai államok alkotmányainak trendje és a magyar "koncepció"*

A Koncepciónak a nemzetközi jog és a magyar jog viszonyára vonatkozó részéről az állapítható meg, hogy a mai európai követelményeket követve és elfogadva valóban modern európai színvonalú koncepciót, feladat-megjelölést tesz új alkotmányunk idevágó részének szabályozására:

1. Magam is egyetértek a koncepció VI. fejezet 3. pontjában megfogalmazott javaslattal, miszerint: "a viszonyrendszer (ti. a nemzetközi jog és a magyar jog viszonya – B.L.) szabályai az általános rendelkezések között, a szerződéskötésre vonatkozó, hatásköri szabályok pedig az egyes állami szervekről szóló szabályok között legyenek elhelyezve, hasonlóan a jogalkotásról rendelkező szabályokhoz."

Ez a megoldás didaktikai, rendszertani következetességet biztosít, s egyben prezentálja e viszony lényegét. Azt ti., hogy – mint fentebb már leszögeztem – ugyanazon (magyar) jogalkotó szervek, ugyanolyan jogalkotói aktusáról van szó, mint pl. a törvényalkotásnál.

Indokoltnak tartanám azonban, hogy az "általános rendelkezések" – tárgycsoportokra tagozódva – önálló címek alatt jelenjenek meg, s e körben egyik önálló cím alatt kerüljön szabályozásra a nemzetközi jog és a magyar jog viszonya.

2. A Koncepció tömören, de meggyőzően támasztja alá, hogy miért jobb és korrektebb a monista-adopciós konstrukció.<sup>28</sup>

3. Jóllehet, a koncepciónak nem feladata, s bizonyára nem is szándékolta a normatív szöveg megfogalmazását, de tulajdonképpen megtette, amikor a következőket mondja: "...a Magyar Köztársaság tiszteletben tartja a nemzetközi jog általánosan elismert elveit, és biztosítja azok jóhiszemű alkalmazását.", illetve, hogy "...a magyar állam hatályos, Magyarországon kihirdetett nemzetközi szerződése a magyar jog részét képezik, a jogszabályok rangsorában az alkotmány után következnek, és megelőzik a törvényeket." Továbbá: "Jogszabály a magyar állam hatályos, kihirdetett nemzetközi szerződéseivel nem lehet ellentétes. Ha a nemzetközi szerződés és – az alkotmány kivételével – belső jogszabály ellentétben áll, a nemzetközi szerződést kell alkalmazni."

Az idézett megállapítások szinte normatív szöveggé érett megfogalmazásával kapcsolatban azonban – megítélésem szerint – kisebb pontosítások szükségesek, és/vagy hasznosak lehetnek:

a) Helyes, támogatandó a Koncepció javaslat abban a részében is, miszerint "A kihirdetés nem jogszabályi formában történik, hanem a hivatalos lapban való egyszerű közzététellel. A közzététel a Kormány kötelessége."

E megfogalmazás azonban dogmatikai, fogalmi zavart okozhat, hiszen a kihirdetésnek (promulgáció) és a közzétételnek (publikáció) megvan a maga sajátos, eltérő jelentése, tartalma. Az kétségtelen, hogy a jogszabályok "kihirdetése" a magyar jogi szaknyelvben (nem is beszélve a köznyelvi értelméről) valójában – legalábbis sok

---

<sup>28</sup> Vö. Koncepció 6. fejezet 1. pont.

évtized óta – a közzétételt jelenti. Ha tehát a "kihirdetés" kifejezést nem a promulgáció értelmében használjuk (és autentikusan is így kell értelmezni), akkor, de csak akkor maradhat meg alkotmányos normatív szövegezésben a nemzetközi szerződések "kihirdetés"-e.

b) *Implicite* szól ugyan a koncepció a nemzetközi szerződések közvetlen alkalmazásáról, hiszen a belső jogi és a nemzetközi jogi norma közötti kollízió esetén a nemzetközi szerződés alkalmazására enélkül nem kerülhetne sor, mint ahogy a jogforrási hierarchiában elfoglalt hely (közvetlenül az alkotmány után állnak) is ezt implikálja. Mégis fontosnak tartanám, hogy a nemzetközi szerződések közvetlen alkalmazásáról *explicit* rendelkezés kerüljön be az alkotmányba. Ily módon annak még a látszatát (és az átmenetileg várható értelmezési zavart) is elkerülendő, hogy a nemzetközi szerződés rendelkezései csak akkor alkalmazandók a hazai jogalkalmazás során, ha van/lenne ezzel ellentétes belső norma.

A közvetlen alkalmazás *explicit* kimondása fölöslegessé teszi azt a javaslatot is, amely szerint – a jelenleg hatályos jogalkotási törvényünkre hivatkozással – az állampolgárok jogait, kötelességeit közvetlenül érintő szerződések kihirdetése törvénnyel történjen.<sup>29</sup> Álláspontom szerint a javasolt klauzula ugyanis csak további zűrzavart okozhatna a jogalkalmazó számára. Ugyanakkor a jogforrási hierarchiából következik (amelyet az alkotmányban ugyancsak rögzíteni kell), hogy a nemzetközi szerződés törvények feletti jogforrási ranggal bír. Mi indokolná az állampolgárok jogait és kötelességeit közvetlenül érintő nemzetközi szerződések "lefokozását" a jogforrási hierarchia eggyel alacsonyabb grádicsára?

c) A Koncepció jelzi, hogy egyes javaslatok szerint csak akkor kellene a nemzetközi szerződések elsőbbségét garantálni az alkotmányban, ha e tekintetben viszonyosság áll fenn.<sup>30</sup> A koncepció érvelésével egyetértve ilyen "megszorítás" álláspontom szerint sem indokolt.

d) Végezetül (megerősítve a Koncepciónak az Európai Unióra vonatkozó okfejtéseit) megemlítem, hogy az integrációs szervezetekbe való csatlakozás feltételeiről, mivel ez a szuverenitás egy részének átruházását jelenti, s együtt jár a szervezet által alkotott jogszabályok automatikus, közvetlen államon belüli alkalmazási kötelezettségével, külön, *explicit*e is rendelkeznie kellene alkotmányunknak (pl. az Országgyűlés hatáskörénél).

#### IV.

#### *A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának hatása a bírói jogalkalmazásra*

A nemzetközi jog szabályainak a magyar jogrendszerben elfoglalt helyére vonatkozó, a Koncepció által felvázolt alkotmányi normatív szabályozás (remélhető) elfogadása esetén egy eddig lényegében előzmény nélküli, ennek megfelelően szokatlan, teljesen új feladat vár jogalkalmazóinkra (természetesen nem csupán az igazságügyi, hanem a közigazgatási jogalkalmazásra is). Egy merőben más szemlélet, tudati átrendeződés szükséges ahhoz, hogy a nemzetközi szerződések törvényeket megelőző rangjából induljon ki a jogalkalmazó. Erre is tekintettel fontosnak tartanám,

---

<sup>29</sup> Vö. *Bragyova*: i.m. 99–100. p.

<sup>30</sup> Így pl. *Bragyova*: i.m. 98. p.

hogy a fentebb kifejtettek mellett az új alkotmányban minden helyen, ahol ez indokolt – esetünkben a bíróságokról szóló részben is – szerepeljen a nemzetközi jogi szabályokra való utalás, pl.: "A bíróságok a magyar törvények és más jogszabályok, valamint a nemzetközi szerződések alapján hozzák meg határozataikat."

A hazai jogalkalmazás eddigi történetéből kiindulva úgy tűnik azonban, hogy néhány éves átmeneti időszakban az Alkotmánybíróság szerepe (és ügyszáma) fog jelentős mértékben megnövekedni. A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyére vonatkozó, várható alkotmányi szabályozás azonban elengedhetetlenné teszi e tekintetben is az Alkotmánybíróság kompetenciájának megváltoztatását, mégpedig annak kiszélesítésével.

Az Alkotmánybíróságról szóló – jelenleg hatályos – 1989. évi XXXII. tv. (Abt.) 1. § a) pontja – a 36. § keretei között – a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes normakontrollját, míg ugyanezen paragrafus c) pontja – bár explicit utalás nélkül – "...a jogszabály (...) nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata"-val az utólagos normakontroll tekintetében is biztosítja az Alkotmánybíróság hatáskörét.

Az utólagos normakontroll kezdeményezésére azonban – ha az eljárás nem az Abtv. 21. § (7) bek. szerint hivatalból indul – az Abtv. (21. § (3) bek. – csupán az Országgyűlést, annak állandó bizottságát, vagy az országgyűlési képviselőket, az Állami Számvevőszék elnökét, a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a Legfőbb Ügyészt jogosítja fel.

Ha az erre szűk körben jogosultak kezdeményezésére megindított eljárás pozitív eredménnyel zárul, azaz megállapítható a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése, akkor az Alkotmánybíróság – letükörözve a jelenleg hatályos alkotmány 7. § (1) bekezdésének dualista-transzformációs konstrukcióját – az Abtv. 45–46. §-ában szabályozott módon a nemzetközi szerződést kihirdető belső jogi szabály jogforrási rangjától függően dönthet a nemzetközi szerződésbe ütköző belső jogi norma sorsáról:

"45. § (1) Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy annál alacsonyabb szintű jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszköze a nemzetközi szerződésbe ütközik, akkor a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt, illetőleg állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti.

(2) A megsemmisítésről szóló határozat közzétételére, valamint a megsemmisítés jogkövetkezményeire a 41–43. §-ban foglaltak az irányadók.

46. § (1) Ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely magasabb szintű, mint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, akkor az ellentét feloldása érdekében – a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívja a nemzetközi szerződést kötő szervet vagy személyt, illetőleg a jogalkotó szervet.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott ellentét feloldása érdekében felhívott szerv vagy személy a megjelölt határidőn belül köteles feladatának eleget tenni."

Ez a szabályozás – új alkotmányunk idevágó koncepciója szerint – semmiképpen nem maradhat fenn.

a) Amennyiben a nemzetközi jog szabályai (nemzetközi szerződések) a magyar jogrendszer részét képezik, úgy eleve értelmetlen lenne a különbségtétel az Abt. jelenleg hatályos 1. § b) illetve c) pontja között, hiszen azonos jellegű jogszabályok alkotmányba ütközéséről van szó.



b) Az Alkotmánybíróság számos esetben formai okokból utasított el utólagos normakontrollra irányuló kezdeményezést, indokolván, hogy "arra nem jogosult személy vagy szerv terjesztette elő" a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt.<sup>31</sup>

Természetesen az Alkotmánybíróságnak ez nemcsak joga, de kötelessége is volt, hiszen nem térhet el eljárásában a rá vonatkozó törvényektől. Az viszont több mint elgondolkodtató, hogy hány – esetleg megalapozott – sérelem nem nyerhetett emiatt orvoslást.

Összegezve: Az Alkotmánybíróság hatáskörére és eljárási rendjére vonatkozó szabályokat összhangba kell hozni az új alkotmánynak a nemzetközi jognak a magyar jogrendszerben (ideértve a jogforrási hierarchiát is) elfoglalt helyével s ennek megfelelően ki kell bővíteni az utólagos normakontroll előterjesztésére jogosultak körét – az utólagos normakontroll kezdeményezésére egyébként jogosultak körével azonosan.

## LÁSZLÓ BODNÁR

### INTERNATIONAL LAW IN THE HUNGARIAN LEGAL ORDER REGULATED BY THE HUNGARIAN CONSTITUTION

#### (Summary)

The draft conception of the new Hungarian Constitution made by the advisory body of the Minister of Justice was published on June the 2nd 1995. The 6th chapter of the draft deals with the relationship between international law and the Hungarian legal order. The study makes a summary on the view developed by the Hungarian science of International Law in the last few years. It also shows the constitutional solutions set by the European states and makes a special view on the new constitutions of the Eastern and Central Eastern European states that were made after the change of regime in these countries.

1. The study makes a comparison between from the solutions of the draft conception and consequences made from Eastern European constitutions mentioned earlier and finds that the draft conception gives a modern European standard solution.

a) The fact that the rules of the International Law and the international treaties are part of the Hungarian legal order must be put down on the new constitution.

b) In the case of collision between international law and domestic law international law has the priority.

---

<sup>31</sup> Így pl. a 23/1995.(IV.5.) A.B. hat. indokolásának II/2.4. pontja leszögezi: "Az Abtv. 21.§ (3) bekezdés alapján valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése vizsgálatának indítványozására kizárólag a törvényben felsorolt személyek, illetve szervek jogosultak. Az Alkotmánybíróság ezért a Be. 284.§ (1) bekezdésének és a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya rendelkezéseinek viszonyát nem vizsgálta, az indítványnak e részét – mint nem jogosulttól származót – visszautasította."

c) The norms of international law with basic importance, like the European Convention on Human Rights and the rules of the European Union presumes the direct application of them by the courts.

d) As we see from the points a-c. it's not necessary to transform the international treaties into the Hungarian national law, it's enough to publish them in the Official Journal of Hungary.

2. Finally the essay deals with how the Hungarian implementation of law are effected by the conception becoming the part of positive rules of the Hungarian constitution.

a) The Hungarian courts need a new way of thinking in their proceedings to apply not only the rules of Hungarian legal order but also the rules of international treaties to wich Hungarian is a party.

b) As the rules of international treaties are parts of the Hungarian legal order we have to assure the rights of proposition for a post control of norms by the Constitutional Court in respect of the Hungarian rules of law the same way as well of international treaties.