

2. A NEMZETKÖZI JOG ÉS A BELSŐ JOG KAPCSOLATA

ÁDÁNY Tamás

1. Egy kitartó probléma

A nemzetközi jog szabályainak magyarországi alkalmazása, számos elméleti és több gyakorlati átfogó rendezési kísérletnek kitartóan ellenállva, évtizedek óta kísértő problémája a magyar jognak. Így e rövid tanulmány szerzője sem remélheti, hogy a kérdéskör kimerítő és átfogó megoldásával szolgálhat: sokkal inkább célja e munkának, hogy a nemzetközi jog forrásai és a magyar alkotmányjogi terminológia közötti eltéréseket megkísérelje feloldani,¹ és legalább részbe reflektáljon az alkotmányos identitás Alaptörvénybe emelése után kialakult normatív környezetre. Mindkét érintett témakör vizsgálatához szükséges a magyar külpolitikát meghatározó, Alaptörvényben rögzített együttműködési kötelezettség előzetes bemutatása, hiszen enélkül könnyen juthatnánk téves következtetésekre.

A nemzetközi jog normáinak magyar jogi megjelenítéséből származó általános probléma fent említett múlthatatlanságának oka sokrétű: egyrészt a nemzetközi jog és belső jog kapcsolatát vizsgáló klasszikus dogmatikai iskolák tanainak megfogalmazása óta a nemzetközi jog tartalmilag és mennyiségileg oly mértékben változott, hogy a hagyományos monista-dualista kettőség és az abban rejlő módszertan önmagában már nem alkalmas az egyes alkotmányos megoldások leírására. Másrészt a nemzetközi jog szabályainak elterjedt alkotmányjogi felosztása még a kategóriák meghatározásának szempontjaiban sem korrelál a nemzetközi jogi jogforrási kategóriákkal. Ezzel részben összefüggő problémát okozhat az, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezett-

¹ De ez a törekvés sem számít úttörőnek. Lásd például: BODNÁR László: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya az új alkotmányban. In: BRAGYOVA András (szerk.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1997. 35–73.; BLUTMAN László: *A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogban: fogalmi keretek*. MTA Doktori értekezés. 2015. 29–30.; DRINÓCZI Tímea: A nemzetközi jog beszűrődése a magyar jogforrási rendszerbe. *Magyar Jog*, 2005/10. 500.; SONNEVEND Pál: Nemzetközi jog és belső jog a magyar jogrendben. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata. In: NAGY Boldizsár – JENEY Petra (szerk.): *Nemzetközi jogi olvasókönyv. Dokumentumok és szemelvények*. Budapest, Osiris, 2002. 109–115.; KOVÁCS Péter: Valami ketyeg alattunk... (Nemzetközi jogi kötelezettségeink és belső jogi szabályozásunk egyes kirívó ellentmondásairól). In: BRAGYOVA András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003. 245–277.; JAKAB András: A jogforrási rendszer. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac, 2016. 123–179.; JAKAB András – MOLNÁR Tamás – SÜLYOK Gábor: 7. § (Nemzetközi jog és belső jog; jogalkotási törvény). In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. I. k.. Második, javított, bővített kiadás. Budapest, Századvég, 2009. 357–386. stb.

ségeinek hatálybalépése nemzetközi és belső jogi szinten más-más feltételek esetén következik be, ezért a hatálybalépés időpontja kellő jogalkotói figyelem és akarat nélkül lényegesen más lehet a nemzetközi jogban és a magyar jogban, és ez önmagában is zavart okozhat a hazai jogalkalmazásban. Harmadrészt a probléma tartósságához az is hozzájárul, hogy a hazai joggyakorlat alapvetően dualista hagyományai miatt a magyarországi jogalkalmazás jelentős része leggyakrabban nem is szembesül azzal, amikor nemzetközi jogból származó, de már a kihirdető szabályon túlmutató hatásokkal bíró, érdemben transzformált normát alkalmaz. Ezáltal hajlamosak vagyunk a nemzetközi jogot egyfajta távoli, talán kissé egzotikus szabálygyűjteményként elképzelni. Azonban a nemzetközi jog jelentős részének hétköznapisága miatt a probléma még az alacsonyabb fokú jogalkalmazás szintjén sem kerülhető meg: a nemzetközi kapcsolatokban való részvétel Magyarország számára nem pusztán lehetőség, hanem alkotmányos parancs és reálisan nem mellőzhető szükségszerűség.

Az Alaptörvény Q) cikke az Alkotmány korábbi 7. §-hoz képest egyértelműbbé tett jó néhány felmerülő kérdést, de nem oldotta meg valamennyi fent említett problémát.² Markánsabb lett például a nemzetközi jogban alapvető fontosságú, a nemzetközi jogi vállalatok jóhiszemű teljesítésére vonatkozó kötelezettség alaptörvényi megjelenítése, de a nemzetközi jog szabályainak alkotmányjogi kategorizálása változatlan maradt. Továbbra sem rendezett a nemzetközi jog szabályainak kikerülése a magyar jogból, és arra a ritka, de egyáltalán nem teoretikus esetre sincs kifejezett jogszabályi rendelkezés a magyar jogban, amikor a nemzetközi jog Magyarországon kötelező normái közötti normakonfliktussal találkozunk a magyar jogalkalmazó.

A kérdéskör vizsgálatának hagyományos elméleti kereteit a monista és a dualista felfogások adják. Ezek az alkotmányjogi technikák azonban nem rendelkeznek érdemi joghatással az államok nemzetközi jogi kötelezettségeire: sokkal inkább azok hazai végrehajtásához, alkalmazhatóságához szükséges belső jogi technikákat írják le. A magyar jogrendszer monista és dualista elemeinek mélyreható elemzését a hazai jogtudomány számos jeles képviselője megtette már³ – ezért az alábbiakban e hagyományos kettősség hangsúlyozása helyett arra a kérdésre keressük a választ, hogy a Magyarországot terhelő nemzetközi kötelezettségek teljesítése érdekében milyen jogalkotási és jogalkalmazási problémák merülnek fel a nemzetközi jogforrások sajátosságai okán,

² SÜLYOK Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. *Jog – Állam – Politika*, 2012/1. 17–60. [A továbbiakban: SÜLYOK (2012a)]; lásd még SÜLYOK Gábor: Visszatérés a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozásához. *Jog – Állam – Politika*, 2012/4. [A továbbiakban: SÜLYOK (2012b).]

³ BODNÁR László: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya — egyes államok alkotmányai alapján. In: *Acta Juridica et Politica Szeged*, XXV., 1978. 3.; BODNÁR László: *A nemzetközi szerződések és az állam*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987.; BERKE Barna: A nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálatának megalapozásához. *Magyar Jog*, 1997/8. 450.; BRUHÁCS János: *Nemzetközi közjog*. I. k. Pécs, Dialóg Campus, 1998. 83.; KOVÁCS Péter: Alkotmányosság és nemzetközi jog. In: KOLTAY András (szerk.): *Iustum Aequum Salutare*. Emlékkönyv Zlinszky János tiszteletére. 1998. Budapest, PPKE JÁK, 1998. 186.; MOLNÁR Tamás: Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése a monista-dualista koncepciók szemszögéből de lege lata, illetve de lege ferenda. *Magyar Jog*, 51. évf., 2005/11. 649–660.; MOLNÁR Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe*. Pécs, Dialóg Campus, 2013.

és ezek rendezése érdekében milyen megoldással él vagy élhet a nemzetközi jogot bármely államhatalmi ágban használni kénytelen magyar jogász.

2. A nemzetközi jog magyarországi megjelenésének okai: az együttműködési kényszer

A Nemzeti hitvallás részeként az Alaptörvény kijelenti, hogy Magyarország tiszteletben tartja más népek szabadságát és kultúráját, és együttműködésre törekszik a világ minden nemzetével. Az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdése ezt a célkitűzést pontosítja valamelyest, amennyiben az együttműködést két, a kortárs nemzetközi jog által is nagy becsben tartott cél megvalósításához köti: a béke és biztonság megvalósításához és az emberiség fenntartható fejlődéséhez.

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

Sem a Nemzeti hitvallás, sem a Q) cikk szövege alapján nem következik azonban az, hogy együttműködésnek a világ valamennyi nemzetével egyenlő mértékben kellene történnie. Példának okáért, a „nemzetközi béke és biztonság” fordulaton keresztül felhívott nemzetközi jogi szabályok⁴ az együttműködést bizonyos államokkal vagy bizonyos kérdésekben kifejezetten megtilthatják.⁵ (Az ENSZ BT szankciós határozatai a magyar jog számára régóta fennálló kihívást jelentenek).⁶ A fenntartható fejlődés koncepciója pedig szintén egy diverzifikált együttműködési rendszerre utal, még akkor is, ha jelenleg ezen a területen létező nemzetközi jogi szabályok jelentős része formai vagy tartalmi okokból inkább a *soft law* kategóriába tartozik.

Az együttműködés fenti, principális szabályozása a magyar külpolitika legfontosabb feladatait határozza meg,⁷ ezért ez a rendelkezés a nemzetközi jogi kötelezettségeink hazai megvalósításának technikai szabályaihoz közvetlenül nem kapcsolódik.⁸ Ugyanakkor ez az államcél (illetve e rendelkezés elődje)⁹ az Alkotmánybíróság ér-

⁴ Vö. Az ENSZ Alapokmány VII. fejezete és az annak alapján hozott, kötelező erejű (szankciós) biztonsági tanácsi határozatok vagy bizonyos feltétlen alkalmazást igénylő nemzetközi jogi normák. Lásd KOVÁCS Péter: Nemzetközi szervezetek szankciós típusú határozatai magyarországi érvényesíthetőségének alkotmányjogi gyakorlata és problémái. In: BODNÁR László (szerk.): *EU-csatlakozás és alkotmányozás*. Szeged, 2001. 133–162.

⁵ SÜLYOK Gábor: A nemzetközi együttműködés alaptörvényi szabályozása. In: SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2013. 474–478.

⁶ MOLNÁR Tamás (2011): A nemzetközi szervezetek határozatainak beépülése és helye a magyar jogban, különös tekintettel az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozataira. *Jogtudományi Közlöny*, LXVI. évf., 2011/6. 339–351. A teljeskörű kihirdetés a BT határozatok esetében ugyanakkor valóban tarthatatlan lenne. Lásd SÜLYOK (2012a) i. m. 51.; CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ERNSZT Ildikó: Hungary. In: Dinah SHELTON (ed.): *International Law and Domestic Legal Systems – Incorporation, Transformation, and Persuasion*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 285.

⁷ SÜLYOK (2013) i. m. 484–485.

⁸ SÜLYOK (2012a) i. m. 19–20.

⁹ MOLNÁR Tamás: A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB

telmezésében a belső jog számára megfogalmazott parancsként jelent meg.¹⁰ E parancson túlmenően, a nemzetközi kapcsolatokban való részvétel Magyarország számára nem csak az imént vázolt normatív okokból következik, hanem egyértelmű, praktikus szükségszerűség. Több olyan terület azonosítható, ahol a nemzetközi együttműködés alkotmányjogi értelemben is releváns nemzetközi jogi kötelezettségeket teremt Magyarország számára: gazdasági és biztonságpolitikai téren ez elsősorban az euroatlanti együttműködésben valósul meg; a bűnügyi együttműködés alapintézményei is a nemzetközi kooperáció eklatáns példái, ezen belül külön kiemelve a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni fellépést; és számtalan egyéb szabályozási területet, ahol Magyarország nemzetközi jogilag meghatározott, e szabályozás nélkül elképzelhetetlen kapcsolatokat tart fent más államokkal.

A gazdasági együttműködést sürgető nem normatív körülmények közül a legfontosabb, hogy ma Magyarország közismerten nyitott gazdaságú ország. E komplex állítás részletes igazolása e rövid, jogtudományi munkában mellőzhető, példaként csak az export/GDP mutató alakulását érdemes röviden felidézni. Míg a rendszerváltás utáni néhány évben e mérőszám alapján Magyarország a világ első száz országa között sem szerepelt, addig egy fokozatosnak nevezhető változás után ugyanezen mutatónk alapján 2006 óta folyamatosan a világ húsz legnyitottabb gazdasága közé tartozunk.¹¹ A „világ valamennyi népe” fordulatot nem cáfolva, e területen egyértelműen az Európai Unió tagországaival való kapcsolatunk bír kiemelt számszerű és politikai jelentőséggel. EU tagságunk tényleges gazdasági hatásainak elemzése szintén meghaladja e tanulmány tárgyát és terjedelmét, de az mindenképpen említésre méltó, hogy az éves nemzeti össztermék alapján a rendszerváltás óta eltelt években a legsikeresebb éveink, a 2008 utáni súlyos gazdasági világválság ellenére, egybeesnek az EU csatlakozás óta eltelt 15 évvel.¹² A magyar gazdaság tehát a világ gazdaság szerves részeként működik, azon belül pedig kiemelt szerep jut az Európai Unió tagságunknak¹³ – ez pedig nemzetközi együttműködés és annak jogi szabályozása nélkül aligha lenne lehetséges.

A globálisan és a regionálisan is értelmezendő együttműködésre törekvés államcélja különleges értelmet nyer biztonságpolitikai szempontból is. Regionális kötődésünk természetesen itt is releváns, bár a rendszerváltás utáni külföldi katonai szerepvállalásunk nem kizárólag az Észak-Atlanti Szerződés Szervezetéhez kötődik, de a külföldön alkalmazott haderő nagyságát illetően egyértelműen kiemelkedő a szövetségi rendszerünkben végrehajtott műveletek aránya. 1999 óta a NATO szárazföldi és légi misszióiban folyamatos volt a magyar részvétel. Bár a Magyar Honvédség ENSZ vagy NATO keretek közötti, külföldi katonai műveleteinek mértéke és mérete is igen változatos-

András <http://joten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-es-a-magyar-jog-viszonya> (2018). [A továbbiakban: MOLNÁR (2018).] Részletesen lásd SÚLYOK (2013) i. m. 464–489.

¹⁰ 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993.

¹¹ Az 2017–18 években 86% körüli mutatóval a 14. helyen áll Magyarország. Lásd *Exports of goods and services (% of GDP)*, *World Bank national accounts data*, and *OECD National Accounts data files*. <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS> (2019. április 30)

¹² GDP (current USD) <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>

¹³ Lásd MARTONYI János: Identitás és geopolitika. In: FEJES Zsuzsanna – TÖRÖK Bernát: *Suum cuique. Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2016. 366.

nak nevezhető, létezésük tagadhatatlan tény, amely a Q) cikk (1) bekezdés általánosan megfogalmazott rendelkezéseinek egészen konkrét tartalmat kölcsönöz. Ennek oka a fegyveres erő külföldi alkalmazásának nemzetközi jogi beágyazottsága, ami miatt ez a terület a nemzetközi jogi kötelezettségek és a hazai jog állandó és igen speciális találkozhelyévé válik.¹⁴

A gazdasági és biztonságpolitikai ügyeken kívül az államok közötti együttműködés számtalan más területen is megvalósul, esetenként meglehetősen speciális, nemzetközi jogilag meghatározott, belső jogalkotási problémákat felvetve. A nemzetközi bűnügyi együttműködéssel kapcsolatban például viszonylag ritkán említett, a kettős inkrimináció okán is fontos körülmény az tucatszámú, anyagi jogi tartalmú nemzetközi jogi jogszabály, amely tényállások egységes meghatározása révén támogatja a közismert eljárási és intézményi struktúrákat. Anyagi jogi értelemben ilyen szabályokat találunk a kábítószeres, az emberkereskedelem, a nemzetközi fegyverkereskedelem, a terrorizmus és az ezekhez kapcsolódó pénzmosás területén. Mivel a fent felsorolt területek némelyike gyorsan változó, technikai szabályozást is igényel, ezért az együttműködés ezeken a területeken esetenként olyan szabályozási eszközök figyelembevételét is igényelheti, amelyek *ad absurdum* nem sorolhatóak nemzetközi jogi értelemben vett jogforrási kategóriákba.¹⁵

A fenntartható fejlődés koncepcióján keresztül az Alaptörvényben külön is nevesített környezetvédelem, és az önállóan meg nem nevezett egyéb együttműködési területek (közlekedés, telekommunikáció, szabványosítás, postaforgalom stb.) technikai szabályai igen gyakran nemzetközi jogi értelemben csak ajánlások, azaz normatív kötelező erejük nem mutatható ki.¹⁶ Az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdése azonban – államcélként – itt is előírja az együttműködésre törekvést, ami az ilyen nemzetközi jogi normák természete miatt lényegesen nagyobb mozgásteret enged a hazai jogalkotás és általában az állami döntéshozatal számára. Mégis, az e rendelkezésben foglalt államcélon keresztül válik alkotmányjogilag is értelmezhetővé, hogy egy kötelező döntések meghozatalára fel nem hatalmazott nemzetközi szervezet milyen módon és milyen okoknál fogva képes a Magyar Állam egy-egy szervének működésére egyáltalán hatást gyakorolni. Igen gyakran e nem normatív együttműködési szabályozók be nem tartása nem eredményezne nemzetközi jogi jogsértést, de mivel ilyenkor is jelentősen megnehezítené, vagy akár ellehetetlenítené az együttműködést, a Q) cikk (1) bekezdésben foglalt államcél megghiúsulásához vezethetne. Ezért az ilyen ajánlások megfelelő súlyú (azaz nem kötelező, de érdemi) figyelembevételére a Q) cikk (1) bekezdése alapján levezethető kötelezettség az állami szerveknek.

¹⁴ Vö. Alaptörvény 47. cikk és 49. cikk (3) a)–b)., valamint ENSZ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdés.

¹⁵ Nehezen besorolható jogforrásként például az International Narcotics Control Board ún. „Sárga listája”, amely közel hatvanadik frissített kiadásánál jár 1961 óta. A kábítószerhasználat és terjesztés elleni küzdelmet nagyban segítheti például az UNODC által kiadott éves jelentés, anélkül, hogy ez kötelező erővel bírna. A legutóbbi ilyen jelentést lásd <https://wdr.unodc.org/wdr2019/index.html>

¹⁶ HÁRS András: Nemzetközi szervezetek határozatai. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovat szerkesztő: SÜLYÖK Gábor) <http://joten.hu/szocikk/nemzetkozi-szervezetek-hatarozatai> (2018) [5].

3. A nemzetközi jog forrásai és megjelenítésük a magyar jogban

A nemzetközi jogi kötelezettségek vállalásának képessége a szuverenitás külső oldalának fontos attribútuma, a jogszabályokon keresztül a szuverén hatalom tehát elsősorban önmagát korlátozza.¹⁷ Ilyen korlátozás a hagyományos nemzetközi jog szerint nem jöhet létre az állam erre vonatkozó akarata nélkül,¹⁸ azonban a mai viszonyok között ez az akarat nem minden esetben kapcsolódik közvetlenül az adott korlátozáshoz (nemzetközi jogi kötelezettség vállalásához).¹⁹ A nemzetközi *ius cogens* normák esetében például ez az akarat az egész nemzetközi közösség akarata,²⁰ amelynek – látszólag²¹ egy jogi fikción keresztül – része Magyarország akarata az ilyen szabályok feltétel nélküli alkalmazásának elismerésére. Az általánosan elismert szabályok magját jelentő egyetemes nemzetközi szokásjogi szabályok esetében sem mutatható ki az állam önkorlátozására vonatkozó konkrét ügyleti aktusa, hanem egy tartós és egybevágó gyakorlatához járuló kötelezettség-tudat, az ún. *opinio iuris* alapozza meg a szuverén jogok korlátozását.²²

Az Alaptörvény szövegéből azonban nem derül ki, hogyan keletkeznek Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségei. A nemzetközi jog egyik partikuláris forrásával, a nemzetközi szerződések megkötésével kapcsolatos hazai hatáskörök szétosztásának alapjai megtalálhatóak az Államról szóló fejezetben, kifejezetten az Országgyűlés,²³ a Köztársasági Elnök²⁴ feladatainak meghatározásával és implicit módon az (ügyvezető) Kormány hatáskörének korlátozásával.²⁵ A szerződéskötési eljárás részletes szabályait külön törvény határozza meg, de tartalmilag sem az Alaptörvény, sem a 2005. évi L. tv. (Nksztv.) nem öleli fel a Magyarországot kötelező nemzetközi jogi eredetű normák

¹⁷ Nem csak közvetlen önkorlátozás alapján alakulhat azonban ki nemzetközi jogi kötelezettség, lásd pl. alább a *ius cogens* szabályokat vagy a *pacta tertiis* elv alóli kivételeket.

¹⁸ Pl. Hans Kelsen: Sovereignty and International Law. *Georgetown Law Journal*, Vol. 48., no. 4. (Summer 1960) 627–640., 637.; Szerződések vonatkozásában: Olivier Corten – Pierre Klein: *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*. Oxford University Press, 2011. 887–888.

¹⁹ John A. Perkins: The Changing Foundations of International Law: From State Consent to State Responsibility. *Boston University International Law Journal*, Vol. 15., no. 2 (Fall 1997) 433–510., 442. z itt idézet játékelméleti munkán túl praktikus relevanciája a nemzetközi szervezetek határozataival kapcsolatban merül fel. Lásd Sulyok (2012a) i. m. 53.; Molnár (2018) i. m. [66].

²⁰ Szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény, 53. cikk.

²¹ A nemzetközi jogi *ius cogens* egy nyitott kategória, amely elvileg bővülhet újabb normákkal. A jelenleg ilyen természetű bírói normák azonban Magyarországon egytől-egyik kihirdetett nemzetközi jogi szerződésben is szerepelnek, azonban a kihirdetés egyetlen esetben sem utal a norma imperatív természetére. Magyarország kifejezetten elfogadta az ilyen normák létezését elismerő 1969. évi bécsi egyezményt. A *ius cogens* normák nem alkotnak zárt csoportot, de az ide tartozó, *jelenleg* hatályos egyezmények mindegyikében részes fél Magyarország, és a vonatkozó szerződéses szabályokat megfelelő módon ki is hirdette.

²² North Sea Continental Shelf, ítélet, ICJ Reports 1969, p. 3.

²³ 1. cikk (2) d Az Országgyűlés „felhatalmazást ad a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére”.

²⁴ 9. cikk (4) a) A köztársasági elnök „az Országgyűlés felhatalmazása alapján elismeri a nemzetközi szerződés kötelező hatályát”.

²⁵ 22. cikk (1) Ügyvezető kormány „nemzetközi szerződés kötelező hatályát [...] nem ismerheti el”.

teljességét, mert a „nemzetközi szerződés” és a „nemzetközi jogi kötelezettség” nem szinonimák, a nemzetközi jog forrásai a szerződéseknél tágabb kört ölelnek fel.

Az Alaptörvény Q) cikke ezzel szemben azt határozza meg, hogy milyen magyar jogalkotási feladatok megvalósítása révén kerül Magyarország már létező nemzetközi jogviszonyainak tartalma a magyar jogalkalmazás elé. Az itt megjelenő monista, illetve dualista technika tehát elsősorban magyar alkotmányjogi fogalmakat és eljárásokat tükröz. Ezek alapján a nemzetközi jogi szabályok vagy a nemzetközi jog *általánosan elfogadott szabályaiként* közvetlen, generikus alaptörvényi transzformáció után, vagy a nemzetközi jog *más forrásaiként*, eseti jogszabályi kihirdetés után alkalmazandók Magyarországon. A nemzetközi kötelezettségek ilyen felosztása azok magyarországi alkalmazásának módját, a jogalkotás és a jogalkalmazás vonatkozó feladatköreinek elhatárolását határozza meg, és ezért ez a két kategória elsősorban nem nemzetközi jogi fogalmakat tükröz, hanem a magyar alkotmányjog fogalomrendszeréhez tartozik.²⁶ Nemzetközi jogi tartalmuktól megfosztva viszont ezek a fogalmi kategóriák üresek, és könnyen vezethetnek téves következtetésre, akár a jogforrási hierarchia, akár a magyar jogalkalmazás kötelezettségeit illetően.

Az „általánosan elfogadott”, illetve minden „más” felosztásból nem derül ki sem az, hogy mik a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai és az sem, hogy mik lennének a más, eseti jogszabályi kihirdetésre váró nemzetközi jogi jogforrások. Ennek eldöntése csak nemzetközi jogi eszköztárral lehetséges, a nemzetközi jog azonban nem tartalmaz egy tételes jogalkotási kódexet. Ezért a nemzetközi jog forrásainak meghatározása indirekt módon történik, abból kiindulva, hogy az ami, nem ténybeli körülményként egy bírói kontradiktórius eljárásban jogvita eldöntésére önmagában alkalmas hivatkozási alap, az biztosan jogforrásnak minősül. Állandó fórumként az államok közötti peres eljárások eldöntésével foglalkozó legfontosabb testület az ENSZ hágai székhelyű Nemzetközi Bírósága, ezért ennek Alapokmánya szolgál a legtöbb nemzetközi jogász számára a jogforrások meghatározásának kiindulópontjaként.

Az 1956. évi I. törvénnyel kihirdetett ENSZ Alapokmány 93. cikke szerint az ENSZ tagjai „ipso facto részesei a Nemzetközi Bíróság Alapszabályainak” (a továbbiakban: ICJ Statútum) is. A Statútum az ENSZ Alapokmány mellékleteként alkalmazandó, annak integráns részét képezi. Ennek megfelelően szintén az 1956. évi I. törvénnyel kihirdetett Statútum 38. cikke tartalmazza azokat a forrásokat, amelyeket a Nemzetközi Bíróság államok közötti peres eljárások eldöntése során alkalmazhat. Mivel valamennyi ENSZ tagállam elfogadta e dokumentumok kötelező erejét, és tulajdonképpen érdemi eltérés nélkül ezt a felsorolást veszi alapul a teljes mértékadó nemzetközi jogirodalom a nemzetközi jog forrásainak meghatározásához, ezért a magyar jogi kihirdetés mellett meggyőződéssel tekinthetjük az alábbi felsorolást a nemzetközi jog általánosan elismert szabályának is.

A Nemzetközi Bíróság Statútumának fent említett rendelkezése önmagában három jogforrást nevesít, (1) a nemzetközi szerződéseket, (2) a jog gyanánt elismert általános gyakorlatot, azaz a szokásjogot és (3) az általánosan elismert jogelveket.

Mivel e források nem feltétlenül léteznek hiteles, írott formában, ezért konkrét ügyben történő megállapításukhoz a Statútum két segédeszközt is rendel, a (A) nemzetközi

²⁶ MOLNÁR (2018) i. m. [17],[18], [27].

bíróságok döntéseit és (B) a jogtudomány meghatározó álláspontját (a XIX. századi eredetű fordulattal: „az egyes nemzetek legkiválóbb publicistáinak tanításait”). Ezek a segédeszközök nem jogforrások, a nemzetközi jog tehát nem precedensrendszer, az ítéletek csak a peres felekre nézve kötelezőek.²⁷ A jogtudomány szerepe is hasonló, azaz nem él tovább a nemzetközi jogban az egykori *ius publice respondendi*. Egyes kiemelkedő jogtudósok álláspontja a nemzetközi bírósági gyakorlaton és a kodifikációs munkán keresztül érdemi, közvetlen, de kötelező erő nélküli hatást gyakorol a jogalkotásra-és alkalmazásra egyaránt. Mivel azonban a három eddig felsorolt jogforrás közül kettő (a szokásjog és az általános jogelvek) természeténél fogva jellemzően íratlan, ezek létezését és pontos tartalmát ilyen előzetesen posztulált segédeszközök nélkül meglehetősen nehéz lenne feltárni és jogvita esetén bizonyítani.

E két segédeszköz alapján egyébként a jogirodalom érdemben nem vitatja, hogy szigorú feltételekkel és jellemzően korlátozott tartalommal ugyan, de bizonyos körülmények között (4) nemzetközi szervezetek és (5) államok egyoldalú aktusai is lehetnek normatív tartalmúak.

A nemzetközi jogon belül a forrásokat tartalmilag egyéb, az épp aktuális vizsgálat tárgya szerint lehet újabb csoportokba osztani. Bizonyos nemzetközi jogi szabályok – a fent leírt jogszabályi formától függetlenül – lehetnek eltérést nem engedő normák vagy lehetnek *soft law* szabályok. Monista alkotmányos viszonyok között fontos, hogy egyes nemzetközi jogi szabályok önvégrehajtó jellegűek-e vagy sem. Megint más szempontok alapján beszélhetünk inkább a jogszabályokra emlékeztető, normaalkotó szerződésekről vagy kontraktuális jellegű, ügyintéző szerződésekről. Az ilyen, és ezekhez hasonló tartalmi sajátosságokat is figyelembe kell venni egy-egy nemzetközi jogi jogforrás magyarországi alkalmazása során, annak ellenére, hogy ezeknek csak egy része kapcsolható relevánsan a norma nemzetközi jogi elismertségéhez, mint alkotmányos kritériumhoz. E tartalmi kérdések elsősorban az nemzetközi jog és a belső jog közötti összhang megvalósítása szempontjából válnak különösen fontossá.

3.1. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai

A nemzetközi jog döntően formai szempontok alapján meghatározott jogforrási kategóriáit a magyar Alaptörvény szóhasználatában szereplő kettős felosztásra vetítve (nem véletlenül) feltűnő az „általános elismertségben” rejlő elnevezésbeli hasonlóság a szokásjog és a jogelvek vonatkozásában.²⁸ Ezek jellemzően valóban ilyen természetű

²⁷ Amennyiben Magyarország peres fél volt az ügyben, dictumai ugyanakkor az AB döntések indoklásának hazai funkciójához hasonló, a szokásjog fontossága okán talán még meghatározóbb szerepet töltenek be a nemzetközi jogban. Lásd MOLNÁR(2013) i. m. 182. Az EJEB ítéleteinek figyelembevétele pedig a hazai gyakorlat nagy része számára (lásd jurisztokrácia-vita in: *Jogelméleti Szemle*, 2015/4.) evidencia lett. KOVÁCS Péter: A strasbourgi joggyakorlat fordulatai és az Alkotmánybíróság: a meglepetés ritka, de bevállalható és bevállalandó kockázata. In: FEJES–TÖRÖK (szerk.) i. m. 550. [a továbbiakban: KOVÁCS (2016a)]; Pál SONNEVEND: International Law, European Law and the National Constitution – The Different Roles of Multilevel Constitutionalism in Preserving Common Constitutional Values. In: FEJES–TÖRÖK (szerk.) i. m. 642.; BLUTMAN László: Törésvonalak az alkotmánybíróságon: mit lehet kezdeni a nemzetközi joggal? *Közjogi Szemle*, 2019/3.

²⁸ Viszonylag kevés alkotmány nevezi nevén a nemzetközi szokásjogot, helyette az „általánosan elismert elvek és szabályok”, régebbi alkotmányszövegekben a „népek joga” fordulat szerepel. Lásd Dinah

nemzetközi jogi szabályok a magyar alaptörvényi fogalmak alapján, azonban ez nem szükségszerűen jelent teljes átfedést a magyar alkotmányos és a nemzetközi jogi felosztás között. Az általánosan elfogadott szabályok és a szokásjog, valamint a jogelvek által kijelölt fogalmi kategóriák között legalább három lényeges különbséget szükséges részletesen is megvizsgálni: az első a nemzetközi *ius cogens* normáinak általános elismertsége; a második a szokásjog különböző fajtái mögött rejlő elismertség és annak időtényezője; és végül, de nem utolsósorban a szerződésekben megjelenő általánosan elismert szabályokat is figyelembe kell venni, különösen az önmaguk alkalmazási előbbségét kimondó nemzetközi szerződések esetén.

3.1.1. A nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő normái

Nemzetközi jogi jogforrási formától függetlenül, az Alaptörvény szóhasználatában általánosan elismert szabályoknak nevezett normák elsősorban a nemzetközi jog kógens szabályait foglalják magukba. A nemzetközi jogban ez a normakategória viszonylag újszerű, a II. világháború utáni jogfejlődésben jelent meg. A normacsoport megnevezése kontextustól függően eltérő lehet, tartalmilag azonban valamelyest egyértelműbb a helyzet: ilyen szabályok például, de nem kizárólagosan a népirtás tilalma, a rabszolgaság tilalma, az emberi személy bizonyos alapvető jogai.²⁹ Gyűjtőfogalomként bizonyos nemzetközi jogi instrumentumok *ius cogens*-ként hivatkoznak ezekre, helyenként pedig a normák mindenkire kötelező erejét kihangsúlyozó *erga omnes* szabályként szerepelnek:³⁰ jelen tanulmányban e két megnevezés közötti különbségtételt megkerülendő a „feltétel nélküli alkalmazást igénylő” vagy kógens szabályként fogjuk ezeket hivatkozni.

A két megnevezés közötti eltérés abból is fakad, hogy az anyagi jogi értelemben használatos ún. kógens szabályok esetében nemcsak a norma tartalma, hanem annak feltétlen alkalmazást igénylő természete is univerzális elismerés tárgya. A kógens szabályok tartalmának és imperatív természetének együttes elfogadása a nemzetközi kapcsolatokban való részvétel feltétele.³¹ A kógens normák ilyen természete abból fakad, hogy az államok közösségének egésze e normákat ilyenként fogadja el.³² A kógencia tehát nem jogforrási formához kötődik, annak alapján nem határozható meg: ezek a normák jellemzően Magyarország által kihirdetett szerződéses formában is léteznek, de univerzális kötelező erejük és valóban általános elfogadottságuk miatt minden bi-

SHELTON: Introduction. In: SHELTON (szerk.) i. m. 13.

²⁹ ICJ Barcelona Traction ítélet 38. §.

³⁰ Az államok nemzetközi felelősségéről szóló ENSZ tervezet a bilaterális hagyományoktól eltérő felelősségi modellt vezet be e sajátosság miatt.

³¹ 53/1993 ABH: A háborús bűncselekmények és emberiség elleni bűncselekmények tényállását és büntethetőségük feltételeit is a nemzetközi jog határozza meg; ezeket a bűncselekményeket – közvetlenül vagy az államok kötelezésén keresztül – a nemzetek közössége üldözi és bünteti. A háborús és emberiség elleni bűncselekmények megbüntetésére vonatkozó szabályok – mivel ezek az emberiséget és a nemzetközi együttélést alapjaikban veszélyeztetik – kógens nemzetközi jogot képeznek. Amely állam ezt nem vállalja, nem vehet részt a nemzetek közösségében. Lásd még: DRINÓCZI Tímea: A nemzetközi jog beszűrődése a magyar jogforrási rendszerbe. *Magyar Jog*, 2005/10. 600.

³² Bécsi egyezmény 53. cikk, BLUTMAN (2015) i. m. 28.

zonnal az egyetemes szokásjognak is részét képezik.³³ Jelentős különbség azonban a két normacsoport között, hogy az egyetemes nemzetközi szokásjogi normáktól bizonyos körülmények között jogszerűen el lehet térni – pl. speciális tartalmú nemzetközi szerződés formájában – addig a *ius cogens* szabályoktól jogszerű eltérés semmilyen oknál fogva sem lehetséges.

3.1.2. Szokásjog

A nem kogens nemzetközi szokásjog önmagában is többféle jelenséget takarhat. A „jog gyanánt elismert szokás” létezhet egyetemes formában, amikor az államok döntő többsége elfogadja az adott gyakorlat normatív kötelező erejét; létezhet regionális szinten³⁴ és létezhet mindössze két állam között is.³⁵ Ez utóbbi nem tévesztendő össze a diplomáciai gyakorlatban bevett viszonyossággal, amely kétoldalú gyakorlat ugyan, de az érintett felek inkább kényelmi vagy udvariassági szempontok alapján követik, a jogi kötelező erő tudata nélkül.³⁶ A gyakorlat, bármennyire tartós és egybevágó is legyen, önmagában nem válhat szokásjoggá: ehhez szükséges az is, hogy az államok ezt magukra nézve kötelezőnek fogadják el, ezt az elfogadást hívja a nemzetközi jog *opinio iuris*-nak. Ez az elismertség az egyetemes, a regionális és a kétoldalú szokásjognak is szükséges fogalmi eleme.

A szokásjog a nemzetközi jogban tehát egy tartós, és következetesen jogként alkalmazott államközi gyakorlatot jelent. A nemzetközi jog tehát két szükséges, és egyben elégséges elem létezéséhez köti a szokásjogi szabály kialakulását: az első, hogy legyen egy államközi gyakorlat (materiális, vagy tárgyi elem), a második, hogy ennek követését az államok jogi kötelezettségüknek véljék (*opinio iuris*, pszichikai, vagy alanyi elem). A gyakorlat egységessége követelmény, azonban a szórványos, kisebb eseti eltérések önmagukban még nem szakítják meg a szokásjog kialakulásának folyamatát.³⁷

Mindkét elem esetében különösen fontos, hogy időben elhúzódó jelenségekről beszélünk, kialakulásuk idődimenziója ezért további vizsgálatot igényel. A hagyományok emberemlékezet óta fennálló gyakorlatot követeltek meg, de a II. világháború utáni időkben lényegesen kevesebb, akár tíz év körüli időszak is elegendő volt, ha a vonatkozó joggyakorlat kellően intenzív és „lényegében egységes” volt.³⁸ Míg az időtétező mai meghatározása nehézkes, a kvázi instant szokásjog kialakulása a XXI. század elejének nemzetközi kapcsolataitól kissé idegennek tetszik, a születőfélben lévő, nascens szokásjog például az államutódlás konkrét kérdéseiben okozhat feloldhatatlan dilemmákat a magyar jogalkalmazás számára. Ezen a területen van ugyan szerződéses

³³ uo. A szokásjogi természettel kapcsolatos esetleges kétségekre nézve lásd Mark W. JANIS: Nature of jus cogens. *Connecticut Journal of International Law*, Vol. 3. (1987) 359–360.

³⁴ Colombian–Peruvian asylum case, Judgment of November 20th 1950 ICJ Reports 1950 p. 266.

³⁵ Case concerning Right of Passage over Indian Territory (Merits), Judgment of 12 April 1960, *ICJ Reports*, 1960. p. 6.

³⁶ Francesco PARISI – Nita GHEI: The Role of Reciprocity in International Law. *Cornell International Law Journal*, Vol. 36., no. 1. (Spring 2003) 93–124.

³⁷ Fisheries case, Judgment of December 18th, 1951, *ICJ Reports*, 1951, p. 116.; Fisheries case, Judgment of December 18th, 1951, *ICJ Reports*, 1951, p. 116.

³⁸ North Sea Continental Shelf, Judgment, *ICJ Reports*, 1969, p. 3.

szabályozás, de annak elfogadottsága elhanyagolható, a vonatkozó fontosabb egyezmények kötelező erejét Magyarország soha nem vállalta, így azok csak annyiban részei a magyar jognak, amennyiben általánosan elismert normákat tartalmaznak. A rendelkezéseik egy része valóban ilyen, míg számos egyéb területen ez mindet kétséget kizáró bizonyossággal nem állapítható meg a szokásjog jelenlegi állapotára tekintettel.

3.1.3. Nemzetközi szerződések, mint általánosan elismert szabályok?

A szokásjog és a szerződéses forma közötti kölcsönös átjárhatóság van a nemzetközi jogban,³⁹ ezért általánosan elismert szabály megjelenhet nemzetközi szerződésben is. A nemzetközi jogban tisztán kodifikációs szerződés az utóbbi években már viszonylag kevés született, elterjedt kodifikációs technika lett az ún. progresszív jogfejlesztés, amelynek révén a kodifikált, szerződéssé, vagy legalábbis szerződés-tervezetté váló szokásjogi normák között új jogintézményeket is illeszt a jellemzően jogtudósokból álló kodifikációs testület, ezzel felgyorsítva azok szokásjoggá válásához szükséges időt.⁴⁰ Ilyen esetekben ugyanis a cél az, hogy a szokásjogi környezet miatt az új elemek is hamarabb kerüljenek át a gyakorlatba és szerzik meg a szükséges *opinio iuris* státuszt. Ezért egy-egy szokásjogi kodifikáció eredményeként létrejött egyezmény esetében elképzelhető, hogy egyes szabályai alaptörvényi fogalmaink szerint általánosan elismert szabályok, míg bizonyos rendelkezései nem rendelkeznek ilyen státusszal, hanem a magyar jogi kategóriák alapján a nemzetközi jog más forrásainak minősülnek.

A nemzetközi szerződések általános elismertsége, a szavak köznyelvi jelentése alapján olyankor is megvalósul, ha a szerződés kötelező erejének elfogadása általánosnak nevezhető az államok közösségében. Másként fogalmazva: általánosan elismertnek tekinthető egy nemzetközi szerződés akkor, ha kötelező erejét az államok túlnyomó hányada kifejezetten elfogadta.

Precíz numerikus kritériummal azonosítani ezt a tényezőt az államfogalom bizonytalanságai miatt a lehetetlennel határos, mindazonáltal az ENSZ tagállamok száma⁴¹ alapján egy megalapozott és kielégítő becslés tehető, miszerint az egy szerződést ratifikáló államok számának praktikus maximuma valamivel kevesebb, mint kétszáz lehet. Ehhez képest szembeűnő, hogy több tucatnyi olyan egyezmény van, amelyeket több mint 190 állam fogadott el magára nézve kötelezőnek. Ezeknek a tartalma környezetvédelmi,⁴² humanitárius-és hadijogi,⁴³ emberi jogi⁴⁴ kérdésekre terjed ki, valamint

³⁹ Szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 38. cikk. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. *ICJ Reports*, 1986, p. 14. 174. bek.; Anthony A. D'AMATO: Treaties As a Source of General Rules of International Law. *Harvard International Law Club Bulletin*, Vol. 3., no. 2 (April 1962) 1–43.

⁴⁰ Robert Y. JENNINGS: The Progressive Development of International Law and Its Codification. *British Year Book of International Law*, Vol. 24. (1947) 301–329.

⁴¹ Dél Szudán 2011-es felvétele óta ez 193 teljes jogú tagot és két állandó megfigyelői státuszt (Szenszék és Palesztína) jelent.

⁴² Az ózonréteg védelméről szóló Montréali jegyzőkönyv jelenleg 198 részes féllel rendelkezik, az Éghajlatvédelmi keretegyezmény 197-tel, a Biodiverzitás egyezmény 196-tal. Az alábbi adatok forrása a United Nations Treaty Collection (a továbbiakban: UNTC), lásd treaties.un.org

⁴³ A négy genfi egyezmény 196 részes fele is magasabb számot jelent, mint az ENSZ tagjainak száma.

⁴⁴ A gyermekjogi karta részes feleinek száma jelenleg 196.

több, nemzetközi szervezetet létesítő okmányt találunk közöttük, ha a vizsgálatot kiterjesztenénk a fenti becslés alapján az államok több, mint 90%-a által elfogadott szerződésekre, az ilyen szerződésekben szabályozott témák listájának pusztá felsorolása is szétfeszítené jelen munka kereteit. 2019-es állapotok alapján kijelenthető, hogy a legalább 190 állam által elfogadott szerződések mindegyikében Magyarország is részes fél, többségüket ki is hirdette, igaz esetenként évtizedes késésekkel.⁴⁵ Az ilyen, szinte univerzális ratifikáltsággal bíró szerződések tartalma azonban a bennük foglalt normák jellegzetességei alapján is jelentős szórást mutat, az eltérést nem engedő, imperatív szabályoktól a *soft law* jellegű, programjellegű normákig terjed.

Az általánosan elismert nemzetközi szerződés iménti koncepciójával szembeni el- lenvetésként felmerülhetne – az Alaptörvény Q) cikkének szigorúan megszorító ér- telmezése alapján –, hogy a kihirdetés ténye eleve szükségtelenné teszi, ha nem egye- nesen megtiltja a nemzetközi jogi szabály általánosan elfogadott normaként történő kezelését. Ilyen értelmet azonban sem empirikusan, sem logikailag nem tulajdonítha- tunk e rendelkezésnek. Egyrészt a nyelvtani értelmezés kereteit el nem hagyva is azt találjuk, hogy az Alaptörvény nem tiltja az általánosan elismert normák kihirdetését,⁴⁶ a szövegből csak az következik, hogy ami nem ilyen szabály, az kizárólag jogszabályi kihirdetés útján válhat a magyar jog részévé. Másrészt empirikusan a nemzetközi jog általánosan elfogadott, szokásjogi és egyben kógens természetű szerződésai közül Ma- gyarországon hatályos belső jogi jogszabály többet is kihirdetett.⁴⁷ Harmadrészt, rend- szertanilag vizsgálva: az általános elismertség, akár *ius cogens*-kénti elfogadás útján, akár szokásjoggá válás révén, a norma magyarországi kihirdetése után is kialakulhat a nemzetközi jogban. Végül, de nem utolsó sorban a kihirdetés mindig a teljes nemzet- közi szerződést tartalmazza, márpedig az ilyen széleskörűen ratifikált szerződésekben foglalt egyes rendelkezések normatív jellege a *soft law*-tól a *ius cogens*-ig terjed, ezért a nemzetközi jogforrások kategóriák általános érvényű magyar jogba helyezése helyett praktikusabb a konkrét ügyben felmerülő egyes nemzetközi jogi rendelkezések és nem teljes szerződések magyar alkotmányjogi státuszát vizsgálni. Ehhez a befoglaló jogfor- rások kategória egy kiemelkedően fontos, de nem kizárólagos szempont lehet, mert egy *ius cogens*, illetve egy egyetemes nemzetközi szokásjogi norma mindig általánosan el- ismert, de az nem zárható ki, hogy ilyen általánosan elismert szabályt más formában is találjunk. Ugyanakkor a nemzetközi *ius cogens* önálló kategóriaként való értelmezése

⁴⁵ Kovács Péter: Miért nincs még kihirdetve a Római Statútum? Gondolatok a Római Statútum és az Alaptörvény összeegyeztethetőségének egyszerűségről. *Állam- és Jogtudomány*, 60. évf., 2019/1.

⁴⁶ Vö. pl. Kiss Barnabás: A Nemzetközi Jogforrások Helye a Jogrendszerben. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac, 2014.

⁴⁷ 1955. évi 16. törvényerejű rendelet a népirtás büntetének megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről; 1976. évi 27. törvényerejű rendelet az apartheid bűncselekmények leküzdéséről és megbüntetéséről szóló, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésén, 1973. november 30-án elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről; 1958. évi 18. törvényerejű rendelet a rabszolgaságra vonatkozóan Genfben, 1926. évi szeptember hó 25. napján kelt Egyezmény módosítása tárgyában New Yorkban, 1953. évi december hó 7. napján kelt Jegyzőkönyv és Melléklete, továbbá a rabszolgaság, a rabszolga kereskedés, valamint a rabszolgasághoz hasonló intézmények és gyakorlatok eltörlése tárgyában Genfben, 1956. évi szeptember hó 7. napján kelt Kiegészítő Egyezmény kihirdetéséről.

azonban továbbra sem mellőzhető, hiszen a nemzetközi jognak e szűk normacsoportjával még az Alaptörvény sem lehet ellentétes.⁴⁸

Különösen érdekes lenne, hogy miként alkalmazza a magyar jog az újabb keletű, de máris kiugróan magas számban ratifikált, tehát általánosan elismert nemzetközi szerződéseket. Ezek közül az Alkotmánybíróság elé került például a 2003-as (meridai) korrupció elleni ENSZ egyezmény, de az adott ügyben nem került sor annak érdemi vizsgálatára, hogy ez Magyarország szerint általánosan elismert szabály-e.⁴⁹

3.1.4. A civilizált nemzetek által elfogadott jogelvek

Az általánosan elismert szabályok közé tartozhatnak még a nemzetközi jogszabályok közül a civilizált nemzetek által általánosan elismert jogelvek. Ezek a taxatívén nem meghatározható elvek nem a nemzetközi jog, hanem „a jog” általában alkalmazott elvei, forrásuk tehát általában a nemzeti jog, pontosabban a nemzeti jogok egybehangzó többsége.⁵⁰ Ebben a nemzetközi jogi jogforrási kategóriában mindig generális, absztrakt jogi normákról van.⁵¹ Az elvek a világ legtöbb jogrendszerében jelen vannak, tartalmilag jellemzően a magyar jogrendszernek is részei: olyan elvek tartoznak ide, mint a jóhiszeműség, a *nemo plus iuris*, stb. A nemzetközi jogforrások közötti említésük azt a célt szolgálja, hogy ezek a természetjogiilag is meghatározott,⁵² sőt az „alapvető igazságérzetet” tételes jogi nyelven leíró elvek az államközi kapcsolatokban is pozitív jogként alkalmazhatóak legyenek.⁵³ Nem szükséges tehát a magyar jogalanyok közötti ügyekbe erőszakolni külföldi jogi eredetű generálklauzulákat (lásd pl. *estoppel* szabály), de amennyiben ez az érintett államközi viszonyok jogi szabályozásának megálapítása érdekében szükséges, annyiban akár ezek a külföldi jogelvek is a magyar jog részeként alkalmazhatóak.

⁴⁸ 61/2011 ABh. *Magyar Közlöny*, 2011. évi 80. szám 23046. o. „A *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen. Lásd még: BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű *liaison* elkötelezettség nélkül? *Közjogi Szemle*, 2011/4.; és BRAGYOVA András – GÁRDOS OROSZ Fruzsina: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? *Állam- és Jogtudomány*, LVII. évf., 2016/3. A 16/2014 és a 9/2018 AB határozatokban megjelenő álláspontok elemzését lásd BLUTMAN (2019) i. m. 3.

⁴⁹ 2019. márciusában ez 186 részes államot jelentett. Lásd <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>

⁵⁰ De nem szükséges valamennyi állam általi elismerésük. Géza HERCZEGH: *General Principles of Law and the International Legal Order*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1969. 41–42.; Gábor SULYOK: *General Principles of Law and International Law-Making*. In: Charles SAMPFORD – Spencer ZIFCAK (eds.): *Rethinking International Law and Justice*. Surrey, Ashgate Publishing Ltd, 2014. 316–317.

⁵¹ Lásd Georg SCHWARZENBERGER: *The Fundamental Principles of International Law. Recueil des Cours*, Vol. 87., 1955. 201.; idézi: HERCZEGH (1969) i. m. 34.

⁵² BLUTMAN (2015) i. m. 23–24. Vö. pl. Tim HOCHSTRASSER – Peter SCHRÖDER (eds.): *Early modern natural law theories: context and strategies in the early enlightenment*. Springer Science & Business Media, 2003. 89.

⁵³ Az igazságosság, a természetjog és az alapelvek alkalmazása közötti különbségekre nézve lásd Michael AKEHURST: *Equity and general principles of law. International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 25., no 4. 1976. 801–825.

Az Alaptörvény szóhasználatában tehát valamennyi fent leírt normacsoport az általánosan elismert szabályok közzé tartozhat. A tartalmi kategóriaként értelmezett *ius cogens* és a formai kategóriaként értelmezendő szokásjog és az ICJ Statútumban 38. cikk (c) bekezdése szerinti jogelvek mindig általánosan elismertek, de ilyen jelleg nem zárható ki nemzetközi szerződések esetében sem.⁵⁴ Ez tehát azt jelzi, hogy az Alaptörvény nemzetközi jogra alkalmazott kategóriái önmagukban is meglehetősen összetett jelenségeket leíró fogalmak, amelyek nem helyezhetők el kényelmes automatizmussal a hazai jogforrási hierarchiába.

3.2. A nemzetközi jog más forrásai és a kihirdetés kérdése

Az Alkotmány 7. § alapján kialakuló gyakorlat még „vállalt kötelezettségként” írta le a nemzetközi jog azon szabályait, amelyek Magyarországra nézve kötelező erővel bírtak, de nem tartoztak az általánosan elismert szabályok közé. A korábbi megnevezés anynyiban találhatóbb volt, hogy implicit utalásával a nemzetközi jog szabályainak harmadik csoportját is megnevezte: azokat a normákat, amelyek sem általános, sem különös vállalás folytán nem kötelezőek Magyarországra nézve. A „vállalás” azonban nem mindig kifejezett, például a nemzetközi szervezetek egyoldalú aktusai esetében tipikusan az alapokmányokból levezethető.⁵⁵ Ennyiben tehát mindenképpen praktikusabb az Alaptörvény jelenlegi megfogalmazásában szereplő fordulat, amely a nemzetközi jog „más forrásairól” beszél; de ez a megfogalmazás nem a nemzetközi jog *valamennyi* kötelező erejű szabályának kihirdetését írja elő, hanem értelemszerűen csak a Magyarországra nézve kötelező szabályokét. Az ilyen „más” nemzetközi jogi források elsősorban nemzetközi szerződéses formában kerülnek a magyar jogalkotás elé, de jogilag nem kizárt a nemzetközi jog egyéb forrásainak kihirdetése sem. *De facto* azonban a transzformáció csak írott nemzetközi jogi források esetében lehetséges.⁵⁶ Nem általánosan elismert és egyben íratlan forrásként így nehezen elképzelhető, hogy kétoldalú szokásjog kerüljön a magyar jogba, és legalábbis kétséges, hogy potenciális jövőbeni regionális szokásjogi szabályokat adott földrajzi térségben általánosan elismert szabályként fog-e értelmezni a magyar joggyakorlat.⁵⁷

Az egyes nemzetközi jogi jogforrások kihirdetéséből fakadó kérdések tárgyalása elé két előzetes felvetés kívánkozik. Az első a kihirdetés joghatásainak vizsgálata – mivel bár a helyzet egyértelmű, mégis a gyakorlatban számos sajnálatos félreértésre ad okot. A második pedig – e félreértések elkerülése érdekében – annak vizsgálata, hogy Magyarország milyen módon vállalja a nemzetközi jogforrások kötelező erejét. A jelen munka terjedelmi korlátaira tekintettel az alábbiakban hangsúlyosan a nemzetközi

⁵⁴ KISS B. (2014) i. m.

⁵⁵ PRANDLER Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Aula, 2001. 36–37.; KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris, 2016. 186. [A továbbiakban: Kovács (2016b)]

⁵⁶ *De facto* azonban a transzformáció csak írott nemzetközi jogi források esetében lehetséges. MOLNÁR (2018) i. m. [18].

⁵⁷ A jelenlegi tendenciák alapján regionális szinten bizonyos kérdésekben pl. V4 vagy V4+ csoporton belül merülhet fel ilyen szabály létrejötte. Az ENSZ Migrációs Csomagja is alkalmas lehet közép-hosszú távon szokásjogi normák kialakítására is. A magyar irodalom válasza jelenleg az, hogy ilyen szabályokat nem lehet kihirdetni. Lásd pl. BLUTMAN (2015) i. m. 18.; és MOLNÁR (2018) i. m. [30].

szerződések szerepelnek, a magyar joggyakorlatban elég hektikusan kezelt egyoldalú aktusok problémáira csak röviden utalunk.

Különösen a nemzetközi szerződéskötési eljárással kapcsolatban gyakori félreértés a kötelező erő vállalása és a magyar jogi kihirdetés összemossa. Bár mindkét aktusban kulcsszerepe van az Országgyűlésnek és a Köztársasági Elnöknek, de formájuk és joghatásuk alapján dogmatikailag élesen kettéválasztandó a két eljárás.

A szerződés kötelező erejének elismerését⁵⁸ megelőzi a szerződés előkészítése, majd ezt követi annak létrehozása, amely a még nem kötelező erejű szöveg véglegesítésében teljeseedik ki. Az Nksztv. hatályos szövege és a józan ész követelményeinek megfelelően csak a végleges szerződésszöveg ismeretében adható normatív felhatalmazás a kötelező erő vállalására. Egy nemzetközi szerződés kötelező erejét Magyarország a nemzetközi jog szerint az alábbi módokon fogadhatja el magára nézve: megerősítéssel (azaz ratifikációval), elfogadással, csatlakozással, jóváhagyással és tulajdonképpen kivételesnek nevezhető körülmények esetén egyszerű aláírással. A kötelező erő vállalásának konkrét módja függ a szerződés tárgyától,⁵⁹ a többi szerződő fél akarától⁶⁰ és attól, hogy Magyarország tevékenyen részt vett-e a szöveg kidolgozásában, vagy egy korábban már hatályba lépett, más államok által kidolgozott szerződés kötelező erejét vállalja-e magára nézve.⁶¹ Az alkalmazandó módszer rendszerint magából a szerződés szövegéből derül ki, a záró rendelkezéseknek megfelelően.

A belső jogi jogszabályban történő kihirdetés tehát nem a szerződéskötési eljárás része, hanem a hazai jog részévé válás előfeltétele, így megléte vagy elmaradása semmilyen hatással nem bír a norma nemzetközi jogi kötelező erejére. Így egy ki nem hirdetett, de ratifikált nemzetközi szerződés Magyarországot kötelezi, és amennyiben az ilyen szerződés szabályai tartalmuknál fogva nem teljesíthetőek kihirdetés nélkül, Magyarország egyfajta folyamatos szerződésszegő állapotba kerül, annak minden potenciális nemzetközi jogi következményét magára vonva. Ezért a jogalkotás során a kötelező erő nemzetközi jogi vállalása és a magyar jogi alkalmazást lehetővé tevő belső jogi kihirdetés közötti időt lehetőség szerint minimálisra kell szorítani, ha lehetséges, nullára kell redukálni.

Ennek hatályos jogtechnikai megoldását a 2005. évi L. törvény 2011-es novelláris módosítása tartalmazza. A 10. § (3) bekezdés szerint: „A kihirdető jogszabálynak a szerződés kihirdetéséről rendelkező és annak szövegét tartalmazó rendelkezései hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy az azonos legyen a szerződés Magyarország tekintetében történő hatálybalépésének, a szerződés ideiglenes alkal-

⁵⁸ A 2005. évi L. törvény a kötelező hatály elismerésről beszél, de ezalatt csak az alanyi és nem mindig az időbeli hatály elismerése értendő, mivel a tényleges hatálybalépés a magyar elismerő aktustól időben elválhat. Az időbeli hatály ratifikációköteles szerződések esetén bizonyos számú ratifikáció után áll be, és ha magyar megerősítés viszonylag korai, akkor az időbeli hatály csak a szükséges ratifikációk után áll majd be. A problémát itt megjegyezve, a könnyebb érthetőség kedvéért a kötelező erő elismeréseként hivatkozunk tovább ezekre az aktusokra.

⁵⁹ Ha kizárólagos országgyűlési hatáskört érintő tárgykőről van szó, akkor biztos, hogy a szerződés kötelező ereje csak a törvényhozás bevonásával, azaz ratifikációval vállalható.

⁶⁰ Ha egyetlen részes államnak ratifikálnia kell a szerződés saját joga alapján, akkor a többieknek is.

⁶¹ Utóbbi esetben a magyar jog szerint szinte azonos a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást követő eljárás, mivel a szerződés szövege már ismert – tehát a csatlakozás formailag jellemzően egy ratifikációs eljárással megy végbe.

mazása esetében a Magyarország tekintetében való ideiglenes alkalmazás kezdetének időpontjával.”

A nemzetközi joggyakorlat alapján a nemzetközi szerződések hatályba lépése igen gyakran nem pontos időhatárhoz, hanem feltételhez kötött. Ez a feltétel jellemzően egy bizonyos számú ratifikációs okmány letétbe helyezése⁶² – mivel ennek időpontja előre nem látható, ezért a kihirdetés és a hatálybalépés csak akkor nem válik el egymástól, ha előbbi ilyen esetekben előre megtörténik, azzal, hogy a kihirdető jogszabály „a szerződés hatálybalépésének, illetve ideiglenes alkalmazásának feltételeire utal azzal, hogy a szerződés hatálybalépésének, illetve ideiglenes alkalmazása kezdetének naptári napját a külpolitikáért felelős miniszter annak ismertté válását követően a Magyar Közlönyben haladéktalanul közzétett közleményével állapítja meg.”⁶³

Ez a rendelkezés azonban csak olyan szerződések esetében alkalmazható, amelyek még nem léptek hatályba Magyarországra nézve. Még mindig szép számmal vannak olyan, Magyarország által kötelező hatályúként elismert, és ténylegesen is hatályba lépett nemzetközi szerződések, amelyek kihirdetése a mai napig nem történt meg. Ezek hazai alkalmazása elvileg csak akkor lehetséges, ha általánosan elismert nemzetközi jogi szabályokat tartalmaznak, vagy pedig – nominális kihirdetés nélkül – szabályaikkal tartalmilag egybevágó magyar jogi szabályozás születik. Ez utóbbi helyzetre példa a Nemzetközi Büntetőbíróság Római statútumának büncselekményi rendszere, amelyet kontextusából (pl. bűnösségi alakzatok, bűnösséget kizáró okok, alapvető szabályok közül) kiragadva ugyan, de a 2012. évi C. törvény kodifikációs eljárása nevesítve figyelembe vett, többször szövegszerűen átvett. A szöveggörnyezet különbségei miatt azonban az ilyen szabályok hazai alkalmazása oly mértékben eltérhet a nemzetközi jogi tényleges tartalomtól,⁶⁴ ami elégtelenné teszi az ilyen kihirdetés nélküli látszatmegoldás hosszú távú fenntartását.

3.3. Nem általánosan elismert és nem vállalt szerződések magyarországi alkalmazása

Az államok szuverenitásából fakadóan, a nemzetközi szerződések kötelező ereje főszabály szerint csak az állam által kifejezett kötelezettségvállalással áll be, bármilyen elfogadott formában is történjék ez. A nemzetközi szerződések relatív hatálya, azaz az a szabály, hogy egy szerződés csak a hatályba lépett egyezmény kötelező erejét elfogadó részes felekre nézve teremt jogokat és kötelezettségeket (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*), a nemzetközi szerződések jogának egyik legfontosabb szabálya.⁶⁵ A re-

⁶² Kovács (2016b) i. m. 120–121.; BRUHÁCS i. m. 109.

⁶³ Nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. tv. (Nksztv.) 10. § (4).

⁶⁴ Lásd pl.: HOFFMANN Tamás: A nemzetközi szokásjog szerepe a magyar büntetőbíróságok joggyakorlatának tükrében. *Jogelméleti Szemle*, 2011/4.; Kovács Péter: A nemzetközi jog és a belső jog szimbiózisa az új Büntető törvénykönyvben? In: BLUTMAN László – HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2014. 337.

⁶⁵ Malgosia FITZMAURICE: Third parties and the law of treaties. *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, Vol. 6., Iss. 1., 2002. 37–137., 38.; Tételek jogi megfogalmazása jelenleg: 1969. évi bécsi egyezmény 34–38. cikk.

latív hatály elvéből következik, hogy azok a szerződések, amelyeknek kötelező erejét Magyarország magára nézve nem fogadta el, nem rendelkeznek magyar jogi relevanciával. Ez alól a – valóban nagyon erős – főszabály alól azonban a nemzetközi jog több kivételt is kialakított. Elsősorban a fent már tárgyalt kógens normák jelentenek ilyen kivételt, mivel ezek olyan általánosan elismert szabályokként alkalmazandóak, amelyekkel maga az Alaptörvény sem lehet ellentétes tartalmú.⁶⁶ A nemzetközi jog tudománya és gyakorlata által ma egyértelműen kógensnek tekintett normákat a magyar jogalkotó tartalmilag maradéktalanul ki is hirdette, azonban e normák feltétlen alkalmazást igénylő természetének elismerése a kihirdető jogszabályok megnevezése nélkül, az Alkotmánybíróság határozataiból ismerhető meg.⁶⁷

A nemzetközi szerződések joga a relatív hatály alól azonban más kivételeket is elfogad, és ezeknek köszönhetően kialakulhat olyan helyzet, amikor a magyar jogalkalmazás olyan nemzetközi szerződés következményeivel szembesül, amelyekben Magyarország nem részes fél, de nem is számítanak általánosan elismert szabálynak. A legnagyobb kedvezmény elve,⁶⁸ az objektív helyzetet szabályozó szerződések,⁶⁹ az ún. „érintkező” megállapodások⁷⁰ teremthetnek olyan nemzetközi jogi szabályozási környezetet, amelyből Magyarországra vagy magyar jogalanyokra jogok vagy kötelezettségek hárulhatnak. A kihirdető jogszabály hiányában felmerülő eljárási-bizonyítási kérdések nagy része az ilyen szerződések tartalmától függően a külföldi jog mintájára vehető figyelembe a magyar jogalkalmazásban, amennyiben Magyarország nemzetközi jogi jogviszonyainak tartalma enélkül nem lehetséges.⁷¹ Egy másik elvi (de a gyakorlatban nem, vagy csak ritkán alkalmazott) megoldás lehetne az ilyen szerződésben foglalt kötelezettség kifejezett, írásbeli elfogadása, erre az aktusra nézve véleményem szerint az Alaptörvény és a 2005. évi L. tv. vonatkozó szabályai *mutatis mutandis* alkalmazhatók. Ha azonban az eset körülményei alapján Magyarország e szerződésekből jogosultságot szerez, akkor a nemzetközi jog formális elfogadó aktus hiányában is vé-

⁶⁶ 9/2018 [30] A nemzetközi jog köréből „[a] ius cogens normái, alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen,» {61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 321. Vö. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [118], 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [35]} A 4/1997 AB határozat szerint ilyen hatással járhat akár a nemzetközi jog valamennyi általánosan elismert normája: „Ha a nemzetközi szerződés – s így a kihirdető törvény – olyan rendelkezést is tartalmaz, amely egyben a »nemzetközi jog általánosan elismert szabálya« [...] a belső joggal való összhangjuk biztosításának alkotmányi parancsát úgy kell teljesíteni, hogy az Alkotmányt kell a nemzetközi jog e sajátos szabályaira figyelemmel értelmezni.” Fontos különbség ugyanakkor, hogy egy ius cogens norma alól nem létezik kimentési ok, egy általánosan elismert, de nem kógens norma nem teljesítése alól viszont jogszerű kimentési lehetőség, mint ahogy az sem zárható ki, hogy ilyen kimentési ok részben az Alaptörvényen alapuljon. (vö.: distress)

⁶⁷ 53/1993 AB határozat.

⁶⁸ AMATO i. m. 9.

⁶⁹ FITZMAURICE i. m. 66.

⁷⁰ Bécsi egyezmény, 35–36. cikk.

⁷¹ Releváns lehet pl. a chain réfoulment elkerülése érdekében más országok közötti toloncegyezmények figyelembevétel. (Vö. Ilias és Ahmed v. Magyarország EJEB Ilias és Ahmed v. Magyarország (47287/15) ítéletek, a szöveg zárásakor a Nagytanács döntése még nem ismert.) A magyar jogalkalmazás előtt viszonylag gyakori problémát okoz a szovjet államutódlás, amelynek szabályai szintén ilyen nyilatkozatokból, és volt szovjet tagköztársaság közötti szerződésekből erednek.

lelmezi e jogok megszerzését. Mindazonáltal a jogbiztonság elvét is figyelembe véve ilyen esetekben is praktikus lehet a kifejezett és írásbeli magyar elfogadó nyilatkozat, akár a kihirdető jogszabály megalkotása is.

3.4. Egyoldalú aktusok, mint nemzetközi jogforrások

Az egyoldalú aktusokra vonatkozó átfogó szabályozást a nemzetközi szokásjog tartalmazza, önálló nemzetközi szerződés nem foglalkozik a kérdéssel. Az ENSZ szokásjogi kodifikációért felelős szakmai előkészítő testülete, a Nemzetközi Jogi Bizottság 2011-ben kiadott egy jelentést az egyoldalú aktusokról, ez azonban nem szerződéstervezet, hanem az „iránymutatások” címet viseli.⁷² Ezen általános szabályokon túl, bizonyos egyoldalú aktusok részletes szabályai megjelennek nemzetközi szerződésekben (pl. fenntartások és kifogások az 1969-es bécsi egyezményben).

A vonatkozó, általánosan elismert szokásjogi szabályok alapvetése, hogy az államok egyoldalú aktusai rendelkezhetnek érdemi joghatással, kötelezettséget azonban csak a nyilatkozatot tevő államra róhatnak.⁷³ A szabályozás az egyoldalú aktusokat nem köti előírt formához, sokkal inkább a vonatkozó állami, normatív akarat megismerhetősége és kibocsátóként a megfelelően magas állami szerv jelenti a döntő körülményeket. Egyoldalú aktusként perdöntő volt a nemzetközi bíróságok korábbi gyakorlatában egy külügyminiszter által külföldi partnere számára készített emlékeztető levele,⁷⁴ vagy egy államfő sajtótájékoztatón adott nyilatkozata is.⁷⁵

Míg kötelezettséget ily módon egy állam csak magára telepíthet, egyoldalú aktusára viszont más államok utóbb alapozhatnak jogszerű követeléseket, tehát a nemzetközi jog alapján Magyarország is szerezhet jogokat más államok egyoldalú aktusaiból, akár formális magyar jognyilatkozat nélkül is.⁷⁶ Ilyen egyoldalú aktus lehet egy adott helyzet elismerése (például egy állam elismerése), egy egyoldalú ígérvény, egy jogról, követeletről való lemondás. Joghatás kiváltására alkalmas lehet a tiltakozás is,⁷⁷ és több olyan egyoldalú állami aktus létezik, amelyek multilaterális szerződések alkalmazására is hatással lehetnek.⁷⁸ Ezek az aktusok azonban jellemzően az államközi kapcsolatokban értelmezhető joghatásokkal rendelkeznek, ezért magyar jogban történő alkalmazásuk igénye rendszerint nem merül fel.

Külföldi államok egyoldalú aktusai a magyar jognak az Alaptörvény értelmében nem lesznek részei. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezek a nyilatkozatok a fentiek

⁷² Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_9_2006.pdf

⁷³ Guiding principles, 370.

⁷⁴ Legal Status of Eastern Greenland PCIJ Series A/B: Collection of Judgments, Orders and Advisory Opinions (from 1931) B53, p. 36.

⁷⁵ Nuclear Tests (Australia v. France), Judgment ICJ Reports, 1974, p. 266.

⁷⁶ Guiding principles, 379.

⁷⁷ Fisheries case, Judgment of December 18th, 1951, ICJ Reports 1951, p. 116.

⁷⁸ Pl. a ratifikáció, a fenntartás, az azzal szembeni kifogás, vagy egy államutódlási nyilatkozat.

alapján Magyarországon joghatás kiváltására alkalmatlanok lennének. Különösen igaz ez például a nemzetközi büntügyi együttműködés⁷⁹ vagy az államutódlás terén.⁸⁰

A magyar jog csak a szerződésekhez kapcsolódó egyoldalú aktusokat szabályozza, a 2005. évi L. tv. 2011-es módosítása óta. A külföldi aktorok önálló (nem szerződéshez kötődő) egyoldalú aktusainak általános magyar jogi helyzete ezért bizonytalan. Igaz, hogy az ilyen szabályok ritkán bírnak állampolgárokat közvetlenül is érintő joghatásokkal, de ennek lehetősége nem zárható ki. Az Alaptörvény Q) cikke alapján egyértelműnek látszik, hogy mivel ezek az eseti nyilatkozatok nem általánosan elismert szabályok, csak kihirdetés révén válhatnak a magyar jog részévé, ugyanakkor az egyoldalú aktusok egyszerű transzformációs kihirdetése megoldhatatlan problémákba ütközhet,⁸¹ hiszen a nemzetközi jog szerint nem kizárólag írásbeli formában születhetnek.

A nemzetközi szervezetek belső szabályozóinak kihirdetését Magyarország az Alaptörvény indokolása szerint tudatosan mellőzi⁸² – ezekre általában nincs is szükség a magyar jogban. A nemzetközi szervezetek heteronormatív⁸³ egyoldalú aktusainak kötelező ereje, ha egyáltalán van nekik ilyen, az alapokmányukból vezethető le⁸⁴ – így azok általában a nemzetközi jog más forrásaiként csak kihirdetés révén válhatnak a magyar jog részévé.

Ahogy az már korábban szerepelt, e határozatok egy része az együttműködés előfeltételeként válhat relevánssá a magyar joggyakorlat speciális területein: az egyetemes postaforgalom, a telekommunikáció területén létező ajánlásokat mindenképpen praktikus, és az együttműködés megteremtése érdekében szükségszerű is figyelembe venni. Az ilyen szakigazgatási területeken viszont általában rendelkezésre áll a megfelelő szakértelem – ideértve a szaknyelvi ismereteket is, hogy ezen ajánlásokat kihirdetés nélkül is megfelelő formában felhasználhassák.

Másrészt a szervezetek belső szabályai nagyon gyakran jelentik az alapokmányaik olyan autentikus értelmezését,⁸⁵ amely a vállalt és magyar jogban kihirdetett szerződéses kötelezettség pontos tartalmának megállapítása szempontjából nem elhanyagolható szempontot jelent.⁸⁶

A nemzetközi szervezetek egyoldalú aktusai között különös szerepet töltenek be a címzetten kötelező aktusok, amelyek csak az abban nevezett államokra nézve kötelezőek. Magyar vonatkozásban ilyen, címzetten kötelező erejű határozatok az Európai Unió másodlagos jogi aktusai közül kerülhetnek ki, ezért alaptörvényi szempontból ezek az E) cikk alapján vizsgálандók. A Q) cikk alkalmazási körében a Biztonsági

⁷⁹ Pl. egyoldalú ígéret a halálbüntetéstől való tartózkodásra, vagy a szabadságelvonással járó büntetés vagy ilyen intézkedés végrehajtásának átengedésekor annak végrehajtására.

⁸⁰ Lásd pl. 1991-es ukrán államutódlási törvényt: N1543-XII Закон України Про правонаступництво України. ÁDÁNY Tamás Vince: A szovjet államutódlás egyes kérdéseinek magyar jogi vonatkozásairól. *Pázmány Law Working Papers*, 2019/6.

⁸¹ MOLNÁR (2013) i. m. 217.

⁸² T/2627 törvényjavaslat, Magyarország Alaptörvénye, Részletes indokolás a P. cikkhez. 38. o.

⁸³ Azaz nem önmagukra vonatkozó, hanem más jogalanyok, praktikusán államok felé címzett.

⁸⁴ Lásd fent, 53. jegyzet és pl. ENSZ BT határozatok eltérő kötelező erejéről az Alapokmány 6–7 fejezeteit.

⁸⁵ Több, önmagában ajánlásértékű ENSZ közgyűlési határozatot értelmez ilyenként a jogtudomány. (pl. 3314/1974 az agresszió fogalmáról).

⁸⁶ Bécsi egyezmény, 31–33. cikk.

Tanács VII. fejezet szerinti határozata lehet ilyen természetű, ha egy magyarországi helyzet a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztetné – ilyen határozat az ENSZ fennállása alatt még nem született.⁸⁷

Végül, de nem utolsó sorban a nemzetközi szervezetek egyoldalú aktusainak egy igen limitált szegmense valódi nemzetközi jogforrásként viselkedik: azaz van kötelező ereje, a címzettje nem specifikusan meghatározott állam, és normatív tartalma nem egyszeri utasítás, hanem tartós teljesítést, esetenként jogalkotási aktust igényel. Az ENSZ Biztonsági Tanács az Alapokmány VII. fejezete alapján ilyen határozatot is ki tud bocsátani,⁸⁸ például a terrorizmus, a pénzmosás vagy a leszerelés kérdéseiben ilyenek jelenleg is kötelezik Magyarországot.⁸⁹ A BT határozatok kihirdetése ugyanakkor régóta fennálló dogmatikai és gyakorlati problémát is jelent, hiszen azok a konkrét biztonsági helyzet változásával könnyen megváltozhatnak,⁹⁰ és ENSZ-en belüli hatályon kívül helyezésük módja sem egyértelmű.⁹¹

4. A nemzetközi jog forrásainak kikerülése a magyar jogból

A nemzetközi jog minden bizonnyal legfontosabb szabálya a *pacta sunt servanda* elve, a szabályok betartásának kötelezettsége. A szabályok megszűnése ezért dogmatikailag mindenképpen kivételes helyzetet jelent, de nem igazán ritka esetet. Mivel a nemzetközi jog szabályai különböző, kivételes módokon megszűnhetnek, ezért releváns, bár a nemzetközi jog és belső jog viszonyát illetően ritkán tárgyalt kérdés, hogy a megszűnt nemzetközi jogi szabályok hogyan kerülnek ki a magyar jogból? A megszűnt normák magyar jogból történő eltávolításának problémája elsősorban a nem általánosan elismert, más forrásokat érinti, mivel egy általánosan elismert szabály megszűnésének lehetősége inkább akadémikus, mint gyakorlati kérdés.

Ezek közül a szerződéses normák megszűnése talán a legegyszerűbben szabályozott a nemzetközi és a magyar jogban is. A bécsi egyezmény részletesen szabályozza a szerződések módosítását, alkalmazásuk felfüggesztését, illetve megszűnését.⁹² Nem meglepő, hogy a felek szerződést létrehozó egybehangzó akarata a jogviszony megszüntetésére is alkalmas, akár csak egy-egy,⁹³ akár egyidejűleg valamennyi részes fél vonatkozásában.⁹⁴ Bizonyos, kivételes szabályok lévén megszorítóan értelmezendő okok a szerződést ilyen közös akarat hiányában is megszüntethetővé teszik,⁹⁵ azonban

⁸⁷ A 1956-os forradalom ügye, mint „a magyar kérdés” a Közgyűlés napirendjén szerepelt.

⁸⁸ BLUTMAN (2015) i. m. 34.

⁸⁹ S/Res/1373/2001, S/Res/2178/2014 a terrorizmus vagy annak finanszírozása és büntetőjogi üldözése terén.

⁹⁰ Lásd fent, 6. jegyzet.

⁹¹ A 2003-as iraki katonai beavatkozás során merültek fel olyan jogi-politikai érvek, amelyek épp a határozatok időbeli hatályának kétértelműségére építve igyekeztek magyarázni (véleményem szerint sikertelenül) a beavatkozás jogszerűségét. Összefoglalóan lásd Dominic MCGOLDRICK: *From '9–11' to the 'Iraq War 2003': International Law in an Age of Complexity*. Hart, 2004. 53–67.

⁹² Bécsi egyezmény 39–41 és 54–64. cikkek.

⁹³ Bécsi egyezmény 58. cikk.

⁹⁴ Bécsi egyezmény 57. cikk (b).

⁹⁵ Bécsi egyezmény 59–64. cikk.

ezekben a szigorúan szabályozott esetekben is szükség van a megszüntetésre irányuló állami aktusra. *Ipsa iure* megszűnési ok szerződéses kötelezettségek vonatkozásában egyedül egy olyan új, kógens nemzetközi norma megjelenése,⁹⁶ amely az időben korábbi szerződéssel nem összeegyeztethető. A Bécsi Egyezmény nem említi a megszűnési okok között az államutódlást,⁹⁷ illetve a szerződéssel ellentétes tartalmú, újabb szokásjogot (*desuetudo*),⁹⁸ ennek ellenére a szerződésekre vonatkozó szokásjog alapján egyik eshetőség sem zárható ki teljesen a megszűnési okok közül,⁹⁹ de a vonatkozó feltételrendszer részletes tárgyalása meghaladná a jelen munka kereteit.

A 2005. évi L. törvény 2011-es módosítása figyelmet fordított a nemzetközi szerződések változásainak leképezésére az egységes szerkezetben történő kihirdetés követelményének megfogalmazásával. A törvény a nemzetközi szerződés megszűnésének eseteire is próbál megoldást találni, *mutatis mutandis* alkalmazni rendelve a szerződéskötésre vonatkozó szabályokat, azonban a nemzetközi szerződések hatályon kívül helyezésének gyakorlata a XX. század viharos történelme miatt meglehetősen széttagolt képet mutat.

Ezért a magyar jogrendszerben akadnak olyan maradvány-szerződések, amelyeknek mai nemzetközi jogi hatálya kétséges. A II. világháború előtt több, mint 400 nemzetközi szerződést hirdetett ki – avagy „cikkelyezett be” – a Magyar Országgyűlés. Ezek jelentős része olyan kétoldalú egyezmény, amelyek normatív ereje a nemzetközi szokásjog alapján valamikor a múltban már megszűnt. A megszűnés oka esetenként az, hogy a szerződés tárgyát azóta újabb, *lex posterior* szabályt adó multilaterális szerződés részletesebben szabályozza,¹⁰⁰ vagy pedig igen gyakran az, hogy valamelyik világháború alatt a két ország között – akár csak rövid időre és formálisan – beállt hadiállapot a kor nemzetközi joga alapján megszüntette a felek közötti korábbi kétoldalú szerződéseket.¹⁰¹ Az 1945 előtti egyezményeink egy újabb viszonylag nagyszámú csoportja nemzetközi szervezetek alapokmányát, vagy mai napig egyértelműen létező,

⁹⁶ Bécsi egyezmény 64. cikk.

⁹⁷ Pontosabban élesen elhatárolja a két terület szabályozását, lásd a 73. cikk magyar és eredeti szövege közötti diszkrpanciát, ÁDÁNY i. m.

⁹⁸ Michael AKEHURST: The hierarchy of the sources of international law. *British Yearbook of International Law*, Vol. 47., Iss. 1. (1975) 273–285.; Maarten BOS: The Hierarchy among the Recognized Manifestations (“Sources”) of International Law. *Netherlands International Law Review*, Vol. 25., Iss. 3. (1978) 334–344.

⁹⁹ Michael BYERS: The shifting foundations of international law: A decade of forceful measures against Iraq. *European Journal of International Law*, Vol. 13., Iss. 1. (2002) 21–41., 37–38. 82. jegyzet; Michael J. GLENNON: How International Rules Die. *Georgetown Law Journal*, Vol. 93., no. 3. (March 2005) 939–992.; Jan WOUTERS – Sten VERHOEVEN: Desuetudo. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. [MPEPIL] Part IV, Invalidity and Termination of Treaties. Ellentétes tartalommal lásd Marcelo G. KOHEN: Desuetude and Obsolescence of Treaties. In: Enzo CANNIZZARO (ed.): *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*. OUP, 2011. különösen 351–353 és 359 – mivel az időmúlás önmagában nem eredményezi a szerződések megszűnését, ebből Kohen arra következtet, hogy a *desuetudo* nem része a nemzetközi jognak.

¹⁰⁰ A konzuli jog területén számos korábbi bilaterális egyezmény szűnt meg az 1963-as egységes szabályozással – persze, *pacta sunt servanda* miatt az eseti vizsgálat ezekben a kérdésekben sem mellőzhető.

¹⁰¹ A kérdést a hazai irodalomban lásd SZALAI Anikó: *A fegyveres összeütközések hatása a nemzetközi szerződésekre*. Szeged, Pólay Alapítvány, 2013.

általánosan elismert kötelezettséget hirdetett ki.¹⁰² Mindazonáltal fennmaradhatott néhány olyan, anakronisztikus nemzetközi szerződésünk, amelyeknek mai nemzetközi jogi hatálya (a történelem viharai által hiányossá vált dokumentáció alapján) annak ellenére kérdéses, hogy a kihirdető jogszabályt a magyar jog hatályban nem lévőknek tekintik.¹⁰³

A nemzetközi jog más normáinak tartalmi változása vagy megszűnése is megjelelnitendő a kihirdető jogszabályokban – ez azonban formális szempontok, pláne egyfajta automatizmus alapján aligha megtehető. Különösen jól szemlélteti az ilyen esetekben felmerülő problémákat az egykori jugoszláv területeken elkövetett atrocitásokat kivizsgáló nemzetközi büntetőtörvényszék, az ICTY alapokmányának magyar jogi sorsa. A státútumot az ENSZ Biztonsági Tanácsa fogadta el 827. számú határozatában, amelynek szövege formális határidőhöz vagy feltételhez akkor még nem kötötte hatályának megszűnését, hanem a BT határozatoknál bevett, „továbbra is aktívan figyelemmel kíséri a helyzetet” fordulattal zárult.

A határozat kötelező erejét az ENSZ Alapokmány VII. fejezete adja, ami természetesen szintén nem vesztette hatályát a közben eltelt időben. Magyarország a határozatot az 1996. évi XXXIX. törvényben hirdette ki, ez önmagában is kivételes aktus volt. A Státútum szövege ezután viszont a magyar jogban statikus maradt, nem jelentek meg benne az ICTY vagy a BT által eszközölt későbbi módosítások, sőt e szöveg zárásakor a kihirdető jogszabály annak ellenére hatályban van, hogy maga az ICTY 2017. vége óta nem létezik.¹⁰⁴ A helyébe lépő és maradvány-feladatait átvevő Nemzetközi Törvényszéki Mechanizmus a magyar jogban mindezidáig nem jelent meg.

Az ehhez hasonló, magyar jogban továbbélő, de nemzetközi jogi hatályukat már elvesztő jogszabályok felkutatása és a magyar jogból való eltávolítása igen erőforrás-igényes feladatnak látszik. Ha egy ilyen félig-meddig elfeledett nemzetközi jogi jogszabály a magyar jog része marad, azzal még önmagában Magyarország nem követ el nemzetközi jogi jogsértést. Ha viszont egy kellően régi nemzetközi jogi szabály éled fel egy-egy ügy kapcsán, akkor egy ilyen norma anakronizmusa már veszélyeztetheti (Q) vagy E) cikk hatálya alá tartozó, ténylegesen fennálló nemzetközi kötelezettségeink teljesítését is. Az időmúlás azonban önmagában még nem szerződést megszüntető ok:¹⁰⁵ ezért egy mégoly régi szerződés egyoldalú, nem megfelelő felmondása is a szerződésszegés jogkövetkezményeivel fenyegetheti Magyarországot. Az ilyen anakronisztikus szabályokat felvető ügyek eldöntéséhez minden esetben olyan nemzetközi jogi szakismeretekre, illetőleg a külföldi partnerországoktól származó információkra

¹⁰² Lásd pl. 1907. évi hágai egyezmények kihirdetéséről az 1913. évi XLIII. törvény az első két nemzetközi békeértekezleten megállapított több egyezmény és nyilatkozat becikkelyezése tárgyában.

¹⁰³ Például török–magyar viszonylatban a II. világháborúban nem állt be a hadiállapot. Törökország 1944-ben megszakította a diplomáciai kapcsolatokat Németországgal, de csak 1945. február 23-án üzent hadat Németországnak és Japánnak. (Sina AKSIN: Turkey's Declaration of War on Germany at the End of World War II. *Turkish Yearbook*, Vol. XXXIII., (2000) 265.) Ezért különösen érdekes, hogy fennmaradt-e például az 1926-os ankarai megállapodás. (I. 1927. évi XXVII. törvénycikk a Törökországgal 1926. évi december hó 20-án Angorában kötött Letelepedési Egyezmény becikkelyezéséről)

¹⁰⁴ Az ICTY megszűnése a létesítő nemzetközi jogi jogszabály, azaz a BT határozat formális hatályon kívül helyezése nélkül történt.

¹⁰⁵ KOHEN i. m. 359.

van szükség, amelyek a külkapcsolatokért felelős minisztérium bevonása nélkül aligha szerezhető be más, hiteles forrásból.

5. Összhang és önazonosság

Bármely alkotmányos technikát is alkalmazzuk a Magyarországra vonatkozó nemzetközi jog belső jogi megjelenítése érdekében, e tevékenység célja a nemzetközi jogból származó kötelezettségek jóhiszemű teljesítése. Az Alaptörvény egykori javaslatának indokolása is megerősíti azt a nemzetközi jogban is bevett tételt, miszerint egy ország nem hivatkozhat saját belső jogára egy nemzetközi kötelezettség alóli kimentési okként.

A nemzetközi jogból származó vállalások jóhiszemű teljesítése Magyarország régóta fennálló kötelezettsége, amely több nemzetközi jogi jogforrásban is megjelenik. Látszólagos¹⁰⁶ időrendben ezek közül az első 1956. évi I. törvényben kihirdetett ENSZ Alapokmány, amelynek 2. cikk (2) bekezdése szerint „A Szervezet összes tagjai abból a célból, hogy a tagságból eredő jogokat és előnyöket mindannyiuk számára biztosítsák, kötelesek a jelen Alapokmányban vállalt kötelezettségeiket jóhiszeműen teljesíteni.” Az ENSZ Alapokmánynál általánosabb tartalmú, szokásjogi eredetű és kihirdetett normaként is létező, általánosan elismert szabálya a nemzetközi jognak a *pacta sunt servanda* elve. A *pacta* ebben az értelemben nem csak szerződést, hanem az államot terhelő nemzetközi kötelezettséget jelent, nemzetközi jogforrási formától függetlenül.¹⁰⁷ Az egyetemes szokásjog szerint, egy állami tevékenység vagy mulasztás nemzetközi jogi jogszerűségét csak a nemzetközi jog alapján lehet minősíteni.¹⁰⁸ Ezt a minősítést nem befolyásolja, ha az adott magatartást az állam belső joga jogszerűnek tekinti,¹⁰⁹ vagy akár ha az állam belső joga az adott magatartást saját szervei számára kötelezően előírja.¹¹⁰

A nemzetközi bírósági gyakorlat e tekintetben elég bőséges, és a szuverenitás külső oldalának nemzetközi jogi alávettségével kapcsolatban idézett esetek mellett egyértelműen kiterjed az államok alkotmányos szintű szabályaira is. E vonatkozásban az egyik legtöbbet idézett ügy, amelyben egy állam saját alkotmányos rendjére hivatkozva próbált – sikertelenül – mentesülni nemzetközi jogi kötelezettségei alól, a Danzig-i lengyel polgárok ügye volt az Állandó Nemzetközi Bíróságon.¹¹¹

¹⁰⁶ Az itt szereplő ma hatályos jogi megfogalmazás miatt később tárgyalandó *pacta sunt servanda* elve, nyilvánvalóan más megfogalmazásban, de a nemzetközi jog talán legősibb szabálya, amelynek alkalmazása az ókori keleti civilizációkig, tulajdonképpen az írásbeliség kialakulásáig visszavezethető. SÜLYOK Gábor: „Nemzetközi szerződésesség” az ókori Közel-Keleten: három irodalmi emlék. In: BLUTMAN–HOMOKI-NAGY (szerk.) i. m. 479–488.

¹⁰⁷ Ezt az értelmezést egyértelművé teszi az ENSZ nemzetközi jogi kodifikációt vezető szerve, a Nemzetközi Jogi Bizottság által összefoglalt tervezet, amely az államok nemzetközi jogsértések miatti felelősségéről szól. Lásd *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, Part Two, 2001. 35. (7).

¹⁰⁸ International Law Commission, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, November 2001, Supplement No. 10 (A/56/10), (a továbbiakban: ARSIWA) 3. cikk.

¹⁰⁹ *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, Part Two, 2001. 36. (1).

¹¹⁰ Uo.

¹¹¹ Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory PCIJ Series A/B: Collection of Judgments, Orders and Advisory Opinions (from 1931) A/B44 Advisory Opinion of 4 February 1932.

Bár a nemzetközi bírói gyakorlat következetesen elutasítja nemzetközi kötelezettség nem teljesítése esetén érvényesíthető kimentési okként egy állam saját alkotmányos szabályait,¹¹² a nemzetközi szerződések joga egy igen markáns, de ritkán alkalmazott kivétellel egészíti ki ezt a képet.¹¹³ A nemzetközi kötelezettségvállalás érvénytelen, semmis, ha azt egy adott állam saját, *szereződéskötési hatáskört szabályozó*, alapvető fontosságú, belső jogi szabályának objektíve nyilvánvaló megsértésével tették meg.¹¹⁴ Az államok saját belső joga, jellemzően alkotmányos szintű szabályokban szabályozza azt, hogy az adott állam nevében konkrétan milyen tisztségek betöltői és milyen hatáskörökkel járnak el egy nemzetközi szerződés megkötése során.¹¹⁵ A belső jog szabályainak megsértése tehát csak abban az esetben jelenti egy nemzetközi szerződéses kötelezettség érvénytelenségét, ha azok a belső jogi szabályok ilyen, szerződéskötési kompetenciát telepítenek. További feltétel, hogy ez a belső jogi szabály „alapvető fontosságú”, ami az Alaptörvény szabályait nyilván magában foglalja, minden bizonnyal a kétharmados törvényeket is, de egyértelműen kizárja az alacsonyabb szintű jogszabályokban található szabályokat, vagy a közjogi szervezetszabályozó eszközöket a szóba jöhető belső jogi normák közül.

A *pacta sunt servanda* szabályának intézményes figyelmen kívül hagyása, azaz a fent leírt szűk tartalmi körben meghatározott szabályokat leszámítva bármilyen más belső jogi előírások *a priori* nemzetközi jogi vállalások fölé helyezése érdemben kizárná a nemzetközi jogon alapuló együttműködést más nemzetekkel, így a Nemzeti hitvallásban és a Q) cikk (1) bekezdésben megfogalmazott céllal is ellentétes értelemre vezetne. Az Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdéseit tehát a nemzetközi jogi kötelezettség teljesítésének igényével kell alkalmazni.

Ez azonban nem azt jelenti, hogy a nemzetközi jog valamennyi normája magasabb rangú lenne a belső jog valamennyi normájánál. A tényleges rangviszonyok egy tetszőleges nemzetközi jogi és egy tetszőleges belső jogi norma között mindig az adott, konkrét nemzetközi jogi rendelkezés tartalma és teljes kontextusa alapján eldönthető kérdéshez vezetnek, az ehhez képest leegyszerűsítő, formalista rendezési kísérletek jó megoldást adnak az esetek túlnyomó részében, ugyanakkor súlyos tévedések kockázatát is magukban rejtik.

A nemzetközi jog forrásainak fent tárgyalt meghatározási kérdései miatt félrevezető leegyszerűsítés a kihirdető jogszabály alapján meghatározni a nemzetközi jog szabályainak helyét a magyar jogrendszerben. Egy másik földrajzi régióban létező regionális szokásjog például Magyarországra nézve akkor sem kötelező, ha az ott, helyben általánosan elismert normának is számít. Egy túl általános, alig-alig normatív tartalommal bíró nemzetközi szerződés – tipikusan egy barátsági és általános együttműködési

¹¹² Greco–Bulgarian “Communities”, Advisory Opinion, 1930, P.C.I.J., Series B, No. 17, p. 32. 79; Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex, Order of 6 December 1930, P.C.I.J., Series A, No. 24, p. 12.

¹¹³ Már a Bécsi egyezmény 46. cikkben foglalt szabály jogpolitikai üzenete is egyértelműen egy megszorító alkalmazásra utalt, de az ARSIWA alapján is hasonló eredményre jutunk. *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, Part Two, 2001. 37. (6).

¹¹⁴ Bécsi egyezmény 46–47. cikkek.

¹¹⁵ Nemzetközi összehasonlításban ugyanakkor ezek a hatáskörmegosztások értelemszerűen komoly hasonlóságot mutatnak.

megállapodás – esetén pedig tévedés lenne szerződésszegést kiáltani egy-egy konkrét, ellentétes tartalmú magyar rendelkezés okán. Az ilyen barátsági megállapodások fontos elvi keretei is lehetnek a bilaterális politikai kapcsolatoknak, de a felekre vonatkozó jogok és kötelezettségek jellemzően igen megengedő módon vannak megfogalmazva. Szinte mindegyik ilyen szerződés előírja például, hogy a felek „kiszélesítik és elmélyítik”,¹¹⁶ „fejlesztik”¹¹⁷ „bővítik”¹¹⁸ együttműködésüket többek között a sport területén is. Vajon e szabályok alapján kötelesek-e a magyar törvényi szabályozás alapján működő sportszövetségek például külföldi versenyzők hazai versenyengedélyeit egyéb szempontok mérlegelése nélkül kiadni, vagy köteles-e a sportért felelős miniszter állami támogatást biztosítani egy afgán-magyar barátságos buzkashi mérkőzéshez? Véleményem szerint ilyen nemzetközi jogi kötelezettségről ezekben a példákban még úgy sem lehet szó, hogy előbbi esetben a magyar törvény,¹¹⁹ utóbbi esetben pedig egy kormányrendeletben foglalt,¹²⁰ még csak nem is tiltó szabály fogja felülírni érdemben a nemzetközi szerződés tartalmát.

A nemzetközi jogi és belső jogi normák rangviszonyait eldöntő tartalmi vizsgálat továbbá azért sem mellőzhető, mert a nemzetközi jog bizonyos normái ún. önvégrehajtó (self-executing) jellegűek. A szándékosan permisszív barátsági szerződések adta iménti példák szöges ellentétéként az ilyen nemzetközi jogi normák olyan pontosan írják elő az érintett államok (vagy, igen gyakran, természetes személyek) jogait és kötelezettségeit, hogy azok belső jogi magyarázat és közvetítés nélkül is egyértelműen szabályozzák az érintett jogviszonyok pontos és teljes tartalmát. Monista-adopciós országokban (és általánosan elismert szabályként Magyarországon) ezek az önvégrehajtó normák belső jogi magyarázat, akár eseti kihirdetés nélkül is alkalmasak az életviszonyok szabályozására.¹²¹

A rangviszonyok megállapításának ilyen, inkább tartalmi, mint formai megközelítése jelenik meg a nemzetközi jog és belső jog közötti összhang megteremtésének alaptörvényi koncepciójában. Az összhang megteremtése a jogalkotáson túlmutató, a teljes államszervezethez címzett, csak folyamatos tevékenységgel teljesíthető alkotmányos parancs. A kortárs nemzetközi jogi kötelezettségek egy jelentős része nem csak a magyar Országgyűlést vagy a Kormányt terheli, hanem Magyarországot, közvetlenül érintve az állampolgárok személyes viszonyait. Ezért, a jogbiztonság igényére¹²² is tekintettel Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek magyar jogi feltételrend-

¹¹⁶ 13. cikk magyar–kazak, 1997. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaság és a Kazak Köztársaság között Budapesten, 1994. december 7-én aláírt, a baráti kapcsolatok és együttműködés alapjairól szóló Szerződés kihirdetéséről.

¹¹⁷ 1982. évi 39. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és az Angolai Népi Köztársaság között 1981. október 9-én Budapesten aláírt Barátsági és Együttműködési Szerződés kihirdetéséről 4. cikk.

¹¹⁸ 1983. évi 13. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és az Afganisztáni Demokratikus Köztársaság között 1982. október 7-én Budapesten aláírt Barátsági és Együttműködési Szerződés kihirdetéséről 3. cikk.

¹¹⁹ A sportról szóló 2004. évi I. tv. 22. § (2) b).

¹²⁰ 474/2016. (XII. 27.) Korm. rendelet az állami sport célú támogatások felhasználásáról és elosztásáról 35 (2) c.

¹²¹ JAKAB (2016) i. m.

¹²² Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása az Alkotmánybíróság 21/2018. (XI. 14.) számú határozatához [61].

szérét a teljes államszervezet folyamatos munkájával lehet és kell megteremteni;¹²³ más szavakkal az összhang megteremtése mellett annak fenntartása is része az Alaptörvényből fakadó kötelezettségek rendszerének.¹²⁴

Aligha létezhet érdemi összhang a két normarendszer között, ha a nemzetközi jog szabályai a magyar jogalanyok számára nem megismerhetőek.¹²⁵ Jellemzően dualista rendszerű ország lévén, ezért az összhang megteremtésének központi eleme a nemzetközi jog Magyarországot kötelező szabályainak kihirdetése.¹²⁶ A szerződés szövegének pusztá „átmásolását”, magyarra fordítását megvalósító hazai kihirdetés viszont még nem teremt összhangot: „az állam nemcsak formálisan köteles eleget tenni a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeinek. Ennél fogva a nemzetközi jog szabályainak pusztá kihirdetése egyfelől nem elegendő, másfelől pedig az állam sem a kihirdetéssel összefüggő jogalkotás során, sem azt követően, a belső jogba történő transzformálás alkalmával sem tehet olyan intézkedéseket, amelyek a nemzetközi szerződésekben foglalt elvek hatályosulását lerontják,”¹²⁷

A kihirdetés során ügyelni kell arra is, hogy a nemzetközi jogi normában előírt jogkövetkezmények megvalósítását a magyar jogalkotó ne kösse olyan többlet feltételekhez, amelyek az eredeti normában nem szerepeltek: „a nemzetközi szerződésben *expressis verbis* módon nem említett intézmény bekapcsolása a vállalt kötelezettség végrehajtásába önmagában nem alkotmányellenes, megállapítható azonban az alkotmányellenesség, ha ez nemcsak „jogi kerete, következménye”, hanem az eredeti szerződésben nem szereplő *előfeltétele* az állami kötelezettség teljesítésének.”¹²⁸

A kihirdetés tartalmi megfelelőségének biztosításához képest egyszerű feladatnak tűnik a hatályba lépés dátumának jogszabályi előírása. A nemzetközi szerződéses kötelezettség keletkezése és a magyar jogi kihirdetés közötti különbség tárgyalásakor fentebb már szerepelt, hogy ez a két dátum egymástól időben elválhat(ott). Az összhangot vizsgálva tehát fontos újra leszögezni, hogy a jogbiztonság elvéből egyenesen következően, a hatálybalépés és a kihirdetés közötti időt a jogalkotásnak minimálisra kell szorítania,¹²⁹ lehetőség szerint meg kell szüntetnie, azaz a kihirdető jogszabály

¹²³ Pl. az általánosan elismert és a self-executing normák alkalmazása azonban sokkal inkább a jogalkalmazás számára jelent közvetlen kihívásokat, hiszen ezek kihirdetés nélkül is alkalmazhatóak.

¹²⁴ „Az állam számára mindez azt a feladatot szabja, hogy a nemzetközi jog és a belső jog szabályait a jogalanyok számára összetartozó, ellentmondásmentes egységé kovácsolja.” Lásd 54/2004. (XII. 13.) AB határozat.

¹²⁵ 47/2000. (XII. 14.) AB határozat: „egy jogszabályba foglálás nélküli, illetve egy közzé nem tett nemzetközi egyezmény előírásainak megszegése nem alapozhatja meg a büntetőjogi felelősséget”.

¹²⁶ Ezúttal nem a kihirdetés idődimenziója, hanem tartalmi követelményei a vizsgálat tárgya. Lásd 30/1998. (VI. 25.) AB határozat (EU csatlakozás): „rámutat az Alkotmánybíróság arra, hogy az általánosan kötelező tartalmú nemzetközi szerződést belső jogforrásban – általános szabályként – ki kell hirdetni, hogy a szerződésbe foglalt jogi norma a magyar jogalanyok felé is érvényesüljön”; 54/2004. (XII. 13.) AB határozat: „[...A] nemzetközi egyezmények nem megfelelő kihirdetése közvetlenül is negatív következményekkel járhat a magyar állampolgárok számára. (jogbiztonság / megismerhetőség)”.

¹²⁷ 54/2004. (XII. 13.) AB határozat.

¹²⁸ 15/2004. (V 14.) AB határozat. Saját kiemelés.

¹²⁹ 8/2005. (III. 31.) AB határozat: „A magánjogi jogalanyokat közvetlenül, további jogalkotói aktus nélkül jogosító és kötelező nemzetközi szerződéses rendelkezések belső jogba építésekor a jogalkotónak az alkotmány 7. § (1) bekezdése mellett szem előtt kell tartania az alkotmány 2. § bekezdéséből következő,

belső jogi és a nemzetközi szerződés nemzetközi jogi hatályba lépésének egyszerre kell megtörténnie.

Az „összhang” kifejezés fentiek alapján meghatározott jelentése egyértelműen azt jelzi, hogy a cél egy harmonikus rendszer kialakítása. Összhang – jellemzően dualista rendszerünkben – akkor áll fenn, ha a két egymással párhuzamosan létező jogrend vonatkozó szabályainak lehetőség szerinti teljessége (a belső jog oldaláról természetesen hangsúlyosan ideértve az összhang önálló pólusaként az Alaptörvényt magát is)¹³⁰ alkalmazható egy adott élethelyzetben. Az összhang megteremtése és fenntartása tehát azt a célt szolgálja, hogy a nemzetközi jog szabályai és a belső jog szabályai között lehetőség szerint ne legyen konfliktus. Mivel a nemzetközi jogi kötelezettségek módosítása és megszüntetése a legkritikább esetben függ kizárólag a magyar Alaptörvénynek alávetett szervek akaratától,¹³¹ ezért nem csak elvi, de praktikus okoknál fogva is a nemzetközi jogi kötelezettség teljesítése határozza meg az összhang megteremtésének egyes kérdéseit. Az „Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése [...] a korábbi Alkotmány hasonló szabályához képest nevesítetten „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében” garatálja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”¹³²

Az összhang kifejezés azonban azt is sugallja, hogy nem csak a nemzetközi jognak kell érvényesülnie a belső jogi szabályok környezetében, hanem nyilvánvalóan azt is, hogy Magyarország nemzetközi kapcsolatainak alakítása nem lehet független a magyar jogrendszerrel. Helyes értelmezés esetén tehát a nemzetközi jog és a magyar jog közötti kapcsolat elsősorban nem hierarchikus, hanem harmonikus viszonyként jelentkezik, ahol nem kizárólagosan a jogszabályi forma alapján felállított sorrendiség, hanem a szóban forgó normák konkrét tartalma és annak kontextusa dönti el az alkalmazási vagy akár az érvényességi elsőbbséget nemzetközi jogi és belső jogi szabályok között.

A belső jogi elvárások teljesítése a nemzetközi kapcsolatok alakítása során már az Alkotmány korábbi szövegéből is levezethető volt a fentiek alapján, azonban az utóbbi évek európai trendjeit részben tükrözve,¹³³ ez a normatív kötelezettség tágabb értelmezési keretet kapott az alkotmányos önanonosság koncepcióján keresztül, amelyet az Alaptörvény hetedik módosítása minden magyar állami szerv alkotmányos köteleességévé tett.

Az alkotmányos önanonosság elsősorban az Európai Unión belüli szuverenitásmegosztásra adott reakcióként értelmezhető – legalábbis a magyar szakirodalmi narra-

jogszabályalkotást kötelező alkotmányos előírásokat: a visszaható hatály tilalmát, a kellő felkészülési idő biztosítását és a norma világosságára vonatkozó követelményeket is.”

¹³⁰ Vö. pl. 4/1997 ABh „az Alkotmány 7. §-ának érvényesüléséhez mindhárom szintet, a belső jogot, a nemzetközi szerződést és az Alkotmányt együttesen és összefüggésében kell vizsgálni”; 18/2004. (V. 25.) AB határozat „A nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettségek teljesítését célzó jogalkotás esetében is irányadó az alkotmány által felállított jogvédelmi mérce, valamint a magyar Alkotmánybíróság által kialakított szükségességi/arányossági teszt.” és az alkotmányos önanonosságról mondottakat alább.

¹³¹ 4/1997 ABh „Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata azonban a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalására kihatással nem lehet.”

¹³² 6/2013. (III. 1.) AB határozat alapján (vö. 34/2012. (VII. 17.) AB) [106].

¹³³ A Solange I. Ügyet említve kifejezetten ORBÁN Endre: Quo vadis, „alkotmányos identitás”? *Közjogi Szemle*, 2018/3. 1.

tíva leginkább ebből szempontból tárgyalja.¹³⁴ Bár a fogalom pontos tartalma jelenleg még erősen vitatott,¹³⁵ az eddigi körvonalak alapján úgy tűnhet, hogy a nemzetközi jog és a belső jog közötti összhang szempontjából az identitásvédelem kevésbé releváns, hiszen az egyértelmű, hogy már meglévő nemzetközi kötelezettségek nem teljesítését a nemzetközi jogban nem lehet sem alkotmányos identitással, de még magával az Alaptörvénnyel sem kimenteni.¹³⁶ Ezt többek között az Alaptörvény normaszövegében szereplő „nemzetközi kötelezettségek teljesítése érdekében” fordulat és több, fentebb idézett alkotmánybírói határozat is megerősíti. „Az államhatalmat ugyanis az a nemzetközi, illetve alkotmányi kötelezettség terheli, hogy a vállalt kötelezettsége a belső jog közt ne álljon fenn ellentét.”¹³⁷

Amilyen egyértelműen kizárható az identitásvédelem alapján már létező nemzetközi kötelezettség nem teljesítése, olyan egyértelmű az is, hogy az alkotmányos identitás védelme egyértelműen megfogalmazott jogszabályi kötelezettség új nemzetközi kötelezettségek vállalása során. A szerződéskötéssel kapcsolatban ennek előképei már az Alaptörvény hetedik módosítása előtt is felbukkantak magyar jogszabályokban.¹³⁸ Az alkotmányos önanonosság védelme lehetővé teheti, hogy a nemzetközi jogból származó normákat ne mechanikusan, pusztán jogszabályi formájuk alapján illesszük be a magyar jogrendbe vagy vessük el abból, hanem elsősorban a szabályozás tartalmára tekintettel születhessen róluk döntés, már a nemzetközi kötelezettség keletkezése előtt.

Az alkotmányos identitás védelmének nemzetközi kötelezettségvállalások kialakítása során játszott szerepét tisztázandó az első felmerülő kérdés, hogy milyen formájú és tartalmú, újonnan formálódó nemzetközi kötelezettség áll (legalább látszólag) szemben a magyar alkotmányos önanonossággal. Kialakulóban lévő, új nemzetközi szokásjogi norma ellenében az alkotmányos önanonosság védelmének kötelezettsége az ún. következetes tiltakozás nemzetközi jogintézményén keresztül érvényesíthető. Ez mindenképpen egy kormányzati ciklusokon és potenciális diplomáciai irányváltásokon jócskán átívelő, (emberemlékezet óta) tartós és állhatatos állami gyakorlatot követel meg, a magyar külkapcsolatokban érintett valamennyi aktortól. Az önanonosság védelmének alaptörvényi kötelezettsége ehhez megfelelő normatív alapot teremthet – a

¹³⁴ LUKÁCS Dániel Csaba: Az alkotmányos identitás. *KRE DIT*, 2018/2. 1–2. Hatásai ugyanakkor ezen a célon túlmutathatnak. DRINÓCZI Tímea: A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. *MTA Law Working Papers*, 2017/1. 15.

¹³⁵ Az AB azonban 2016-ban bevezette az alkotmányos identitás – alkotmányos önanonosság – fogalmát, amely nem statikus és zárt értékek jegyzéke. Példálózó jelleggel viszont több, általánosan elfogadott alkotmányos alapértéket tartalmaz, nevezetesen „a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyek az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.[71]”.

¹³⁶ Lásd fent 109. jegyzet.

¹³⁷ DRINÓCZI Tímea: A nemzetközi jog beszűrődése a magyar jogforrási rendszerbe. *Magyar Jog*, 2005/10. 599.

¹³⁸ Pontosan jósolta meg a kérdés felmerülését Tóth Judit egy 1997-es konferencián. Lásd Kiss Barnabás: *Az európai jog, a nemzetközi jog és a nemzeti jogrendszerek egymáshoz való viszonya. Jogtudományi Közöny*, 1998. 3.

feltételes mód azonban itt arra is utal, hogy ezzel kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlatról Magyarországon ez idő szerint még nem beszélhetünk.¹³⁹

Új szerződéses kötelezettség esetén azonban a jogszabályi háttér és az alkotmánybíróági gyakorlat is több támpontot biztosít. Az önazonosság és az összhang biztosítására a magyar állami szervek rendelkezésére álló eszköztár tartalma ezekben az ügyekben attól függ, hogy milyen fázisban tart a nemzetközi szerződés kötelező erejének vállalása; továbbá attól, hogy a belső jog milyen normáját érintő konfliktusról van szó.

Figyelemre méltó, hogy a nemzetközi jog és a belső jog összhangját Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése, de nem feltétlenül új kötelezettségek vállalása érdekében kell biztosítani. Erre a rendelkezésre tekintettel értelmezendő az az eszköztár, amely a hatályos Nksztv. szerint az összhang megteremtése érdekében a szerződés előkészítésétől kezdve rendelkezésre áll.¹⁴⁰ Az eszközök alapján látható, hogy nemzetközi szerződéskötési eljárásban az összhang *megvalósítása*, dualista rendszerű ország lévén, a jogalkotás feladata.

„A nemzetközi szerződés előkészítésétől kezdődően folyamatosan vizsgálni kell, hogy a szerződés az Alaptörvénnyel, a jogszabályokkal, az európai uniós jogi, és az egyéb nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban áll-e. Az összhang megteremtését a szerződés tartalmának megfelelő alakításával, a jogszabályok módosításával vagy hatályon kívül helyezésével, illetve az európai uniós jogi és az egyéb nemzetközi jogi kötelezettségek lehetőség szerinti módosításával vagy megszüntetésével biztosítani kell.”

Ezen eszközök egy része az általános nemzetközi jog alapján a szerződés kötelező erejének vállalása után már nem, vagy csak igen korlátozott módon alkalmazható jogszerűen. A szerződés tartalmának megfelelő alakítása a kötelező erő vállalását megtestesítő aktus pillanatáig (megerősítés, csatlakozás stb.) elérhető elvben, gyakorlatilag azonban a szerződés szövegének véglegesítése (parafálás, záróokmány aláírása) időben lényegesen korábban, alacsonyabb szintű felhatalmazással megtörténik, ahogy az az Nksztv.-ből¹⁴¹ és az 1969. évi bécsi egyezményből¹⁴² is kiderül.

Mivel a szerződés kötelező erejének vállalása és magyar belső jogi kihirdetés alapvetően két külön aktus, ahol az elsőt ratifikációköteles szerződések esetén jellemzően egy országgyűlési határozat tartalmazza, ezért szükséges, hogy az Alaptörvény és az alkotmányos identitás védelme érdekében az alkotmánybíróági előzetes normakont-

¹³⁹ Az elmúlt száz év magyar politikai viharai között ez kizártnak nevezhető. A jövőben az ENSZ Migrációs Csomagja hozhat ilyen vitákat, különösen azért, mert az Alaptörvény preambulumban szereplő elidegeníthetetlen jog egy magyar alkotmányos vindikáció, és nem egy nemzetközi jogban garantált állami jogosítvány.

¹⁴⁰ A korábbi szabályozás alapján látszólag a nemzetközi kötelezettség létrejöttének pillanatától kezdve. 7/2005. (III. 31.) AB határozat szerint: a „nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása (adott esetben szükséges jogalkotási feladat teljesítése) a jogállamiságot, ezen belül a nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítését magában foglaló [alkotmányos] kötelezettség, [...] attól a pillanattól fennáll, amikortól a nemzetközi szerződés (nemzetközi jogi értelemben) kötelezi Magyarországot.”

¹⁴¹ Vö. 2005. évi L. tv. II. és III. fejezet.

¹⁴² Vö. 1969. évi szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 10–11. cikkek.

roll lehetősége ne csak a kihirdető jogszabályra, hanem már a kötelező erő vállalására felhatalmazást adó országgyűlési határozatra is kiterjedjen.¹⁴³

Alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére addig nem kerülhet sor, amíg annak elhárítása nem történik meg.¹⁴⁴ A törvény szövegében szereplő fordulat – *a szerződő felek* „az alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik” – szerint ilyenkor elsősorban a szerződés szövegének megváltoztatása jelenthet(ne) megoldást. Ez azonban a nemzetközi joggyakorlat szerint csak a szöveg véglegesítését is megtestesítő hitelesítő aktusig történhet meg a tárgyalások teljes újrakezdése nélkül. Hitelesítés előtt álló szövegtervezet esetében még fel sem merülhet a kötelező erő vállalására felhatalmazó OGy határozat elfogadása, vagyis e feltétel érdemi teljesítése, szerződés módosítást jelentő nemzetközi jogi eszközök alkalmazása nélkül tulajdonképpen lehetetlen.

Az Abtv. az előzetes normakontroll során feltárt alkotmányellenesség feloldására további megoldásként fenntartások, vagy azokkal rokon intézkedések megfogalmazását javasolja. A fenntartás a köznyelvi jelentésétől élesen elkülönítendő *terminus technicus*, fogalmát a nemzetközi szerződések joga alapján úgy határozhatjuk meg, mint bárhogyan fogalmazott és nevezett, egyoldalú állami aktus, amely a szerződés bizonyos meghatározott rendelkezésének alkalmazását kizárni vagy módosítani akarja.¹⁴⁵

Ilyen nyilatkozat a szerződéskötési eljárás szigorúan meghatározott szakaszában tehető, legkésőbb épp a kötelező erő vállalását igazoló okmány szerződő felek irányába történő nyilvánosságra hozásáig.¹⁴⁶ Ez tehát csak akkor elérhető, ha az alábbi feltételrendszer minden eleme teljesül: (1) a ratifikációra felhatalmazó országgyűlési határozat alapján még nem készült el a ratifikációs okmány, illetve azt nem küldtük meg a szerződésben előírt feleknek, (2) a szerződés nem bilaterális, és (3) az általános nemzetközi jog vagy az érintett szerződés az adott fenntartást kifejezetten vagy általánosságban nem tiltja.

Egy akarategységen alapuló szerződéshez fűzött egyoldalú nyilatkozat lévén, a fenntartásnak csak célzott joghatását ismerhetjük megfogalmazása pillanatában. A ténylegesen kiváltott joghatás függ a többi szerződő fél reakciójától is. Így lehetséges, hogy az adott multilaterális szerződés Magyarország és a fenntartásra reagáló állam között vagy a fenntartással módosított tartalommal lép hatályba; vagy a fenntartással érintett rendelkezés nélkül lép hatályba; vagy akár egyáltalán nem lép hatályba. Ezért egy fenntartással alkotmányossá tett szerződés hazai alkalmazása esetén mindig vizsgálendő, hogy az eseti ügyben érintett másik állam hogyan reagált a vonatkozó magyar fenntartásra: bár ez a teher a mindenkori jogalkalmazót terheli, ő a külkapcsolatokért felelős minisztérium bevonása nélkül, pusztán a magyar jogszabályok alapján ezzel nem lehet tisztában.

A kötelezettségvállalás időpontja – azaz a megerősítő okirat letétbe helyezése, csejéje vagy egyszerűsített eljárás esetén a szerződés aláírása – az a vízvonal, ami után

¹⁴³ Abtv. 23(3).

¹⁴⁴ Abtv. 40 (3).

¹⁴⁵ Bécsi egyezmény 2. cikk (1) d).

¹⁴⁶ Bécsi egyezmény 19. cikk.

a nemzetközi jog már a *pacta sunt servanda* szabály alapján ítéli meg a helyzetet, ezért ez az időpont zárja le az előzetes normakontroll számára nyitva álló időszakot.

A kötelezettségvállalás után már csak utólagos normakontroll eljárásban vizsgálhatja az Alkotmánybíróság egy magyar jogszabálynak már létező nemzetközi szerződésbe ütközését. Erre vagy hivatalból kerül sor, vagy dedikált eljárásban az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a Legfőbb Ügyész, valamint az Alapvető Jogok Biztosa által benyújtott indítvány esetén is, vagy bírósági kezdeményezésre, az egyedi ügy felfüggesztése mellett.¹⁴⁷

A felmerülő normák tartalma már kihirdetett szerződések esetében az AB által alkalmazott jogkövetkezményeket determinálja. Ha az érintett magyar jogszabály – az Alaptörvény szerint – nem lehet ellentétes a nemzetközi szerződéssel, a nemzetközi szerződés és a magyar jog valamely (nem alaptörvényi szintű) normája között kialakuló ellentmondás feloldásának legkézenfekvőbb módja, hogy ha ezt a jogszabályt az AB teljesen vagy részben megsemmisíti.¹⁴⁸

Elképzelhető viszont fordított helyzet, amikor a nemzetközi szerződés – pontosabban a kihirdető jogszabálya – nem lehet ellentétes egy másik, tipikusan alkotmányos erejű magyar jogszabállyal. Az AB ilyenkor saját hatáskörében nem semmisítheti meg egyik jogszabályt sem – sem a nemzetközi szerződést, sem a kihirdető jogszabályt, sem a normakonfliktus alapjául szolgáló más magyar jogi szabályt, pusztán felhívhatja a Kormányt, illetve a jogalkotót, hogy „tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket.”¹⁴⁹

Mivel erre vonatkozó megkötést a szöveg nem tartalmaz, ezek a „szükséges intézkedések” egyaránt lehetnek nemzetközi jogi és belső jogi aktusok. A nemzetközi jogi kötelezettségek módosítása vagy megszüntetése egy nemzetközi jog által meghatározott folyamat eredményeként lehetséges,¹⁵⁰ ezen belül csak kivételes jelleggel merül fel a kötelezettségek egyoldalú aktussal történő megváltoztatásának lehetősége.¹⁵¹ Ezek között a kivételes okok között azonban a belső jog szabályai, az alkotmányos rend vagy identitás alapján a már létező szerződéssel szemben felmerülő utólagos aggályok nem szerepelnek.¹⁵²

Az összhang megteremtésének eszköztárát az Alkotmánybíróság is eszerint törekedett meghatározni, elsőként még a kilencvenes évek végén, az uniós csatlakozás előkészítése során felmerült koncepcionális kérdések mentén, amelyek a nemzetközi szerződés és maga az Alkotmány közötti ellentmondás feloldásának módszertanát tisztázták. A 4/1997 AB határozat szerint: „Az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata [a] nemzetközi kötelezettségvállalására kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség és a belső jog összhangját; vagy úgy, hogy a Magyar

¹⁴⁷ Abtv 32.§ Lásd még: SÜLYÖK (2012b) 154–155.

¹⁴⁸ Abtv 42. § (1); 1/2011 (I.14.) AB határozat.

¹⁴⁹ Abtv 42. §.

¹⁵⁰ Bécsi egyezmény 39–41. cikkek.

¹⁵¹ Bécsi egyezmény, 54–65. cikkek.

¹⁵² A bécsi egyezmény alapján a lehetetlenülést kiváltó ok nem lehet felróható az arra hivatkozni kívánó államnak.

Köztársaságnak a nemzetközi szerződés Alkotmánnyal ellentétes részét fel kell mondania, illetőleg el kell érnie annak módosítását, vagy – szükség esetén – az Alkotmányt kell módosítani.”¹⁵³

A sorrendiség tehát már ekkor is adott volt: a nemzetközi szerződés érintett rendelkezésének kötelező erejét, a nemzetközi jog adta eszköztárral fel kell számolni. Ha ez nem lehetséges – hiszen ez kizárólag egy erősen kötött nemzetközi jogi feltételrendszer alapján működhet – abban az esetben, szükség esetén az alkotmánymódosítás sem zárható ki ebből az eszköztárból. Ez a határozat azonban egy már megkötött nemzetközi szerződés premisszájából indult ki.

Az Alaptörvény és az Nksztv. 2011-es módosításának hatálybalépése után az összhang megteremtésében új pólusként jelentkezett az alkotmányos önazonosság fogalma, amely az összhang megteremtésére hivatott eszköztárra is hatást gyakorol. A fogalmat ebben a kontextusban elsőként, politikailag kiélezett helyzetben, a menekültügyi kvótákról szóló uniós döntés egyes hazai és nemzetközi jogi vonatkozásait vizsgáló 22/2016. AB határozat írta le. A határozat a taxatív felsorolás lehetőségét eleve kizárva, az önazonosság elemeit az alábbiak szerint határozta meg:

„Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.”¹⁵⁴

A nemzetközi szerződésekkel fennálló ellentmondások feloldása tekintetében az önazonosság a 22/2016 AB határozat alapján az Alaptörvénnyel tulajdonképpen egyenrangú, mivel ezeket az értékeket nem az Alaptörvény hozta létre, azokat az „csak elismeri”. A határozat ebből egyenesen arra következtet, hogy az önazonosságról nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani.¹⁵⁵

„Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik. Ebből követ-

¹⁵³ 4/1997. (I. 22.) AB határozat.

¹⁵⁴ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat (65).

¹⁵⁵ VARGA Zs. András: A Szent Korona a magyar Alaptörvényben. *Pázmány Law Working Papers*, 2018/01. 11.

kezően a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni.”¹⁵⁶

Míg a szuverenitás klasszikus irodalma annak oszthatatlanságát szükségszerű, de legalábbis lényeges elemként vizsgálta, addig a mai európai államok szuverenitása nem egy monolitikus jelenség, tehát osztható.¹⁵⁷ Azaz a szuverenitás fenn tud maradni akkor is, ha egyes elemei tekintetében a kizárólagosság nemzetközi jogból ismert követelménye nem valósul meg. Az alkotmányos önazonosság ezért nem a szuverenitás szinonimája, hanem a szuverenitásnak azon elemeit azonosítja, amelyek esetében az adott állam ezt az oszthatóságot nem tartja elfogadhatónak, ilyen értelemben a fenntartott hatáskörökkel rokonítható, ha azzal nem is feltétlenül egybevágó koncepció. Részben ennek is tudható be, hogy az önazonosság elemeit zárt rendszerbe nem lehet és nem is szabad erőltetni, következésképpen az önazonosság változásának lehetősége nem zárható ki.¹⁵⁸

A határozat megfogalmazása az önazonosság és a nemzetközi szerződések viszonyának időtényezőjére nem utal, ezért külön-külön érdemes vizsgálni, először, hogy „a nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani fordulat” a már létező vagy a jövőben kötendő nemzetközi szerződésekre vonatkozik-e; másodsor, hogy megteremthető-e úgy az összhang a mai alkotmányos rendszerben, hogy egy új nemzetközi kötelezettség vállalása érdekében Magyarország saját szuverén akaratából módosítja Alaptörvényét.

Mint az már korábban szerepelt, a nemzetközi jog szerint a már létező nemzetközi szerződések esetében Magyarország saját alkotmányos elvárásaira nem hivatkozhat jogszerű kimentési okként, attól függetlenül, hogy ezek az Alaptörvény tételes rendelkezéseiben vagy az önazonosság adta értékrendszerben léteznek-e. Egy nemzetközi kötelezettségnek az alkotmányos önazonosság alapján történő nem teljesítése sértené a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait és erősen veszélyeztetné Magyarország részvételét a nemzetközi közösségben, ezért a Q) cikk (1) és (3) bekezdésével és a Nemzeti hitvallással is ellentétes értelemre vezetne. Mivel a szöveg ilyen értelmezése alkalmazhatatlanná tenné vagy az AB határozat megállapítását vagy az Alaptörvény szövegét, ezért az *ut res magis valeat quam perat* elv alapján ez az értelmezés nem lehet helyes.¹⁵⁹ Ezt a következtetést erősíti az a tény is, hogy az önazonosság több fontos összetevője is rendelkezik Magyarországon kihirdetett, egyébiránt általánosan el-

¹⁵⁶ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat (67).

¹⁵⁷ A belső oldala szinte mindenhol osztott, a külső oldalát pedig az egyre intenzívebb kötelezettségek rendszere korlátozza bizonyos elemeiben. Lásd pl. Stephen D. KRASNER: *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1999.; Neil WALKER: *Late Sovereignty in the European Union*. In: Neil WALKER (szerk.) *Sovereignty in Transition*. Oxford, Hart, 2003. 3–32;

¹⁵⁸ A köztársasági államforma például egyértelműen része a mai magyar alkotmányos identitásnak, holott a történeti alkotmány fennállása alatt a köztársasági eszme inkább kivételként létezett. BRAGYOVA-GÁRDOS i. m. A kiszámíthatóság és a stabilitás jogos igénye mellett ezért a változás lehetősége sem zárható ki. CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: A Haining-elv. *Iustum, Aequum, Salutare*, XII. évf., 2016/4. 22.

¹⁵⁹ Lásd még effét utile.

ismert nemzetközi jogi szabályozással. (lásd pl. szabadságjogok, vallásszabadság, a velünk élő nemzetiségek védelme).¹⁶⁰

Tehát az önazonosság összetevőivel kapcsolatban is létezhet nemzetközi szerződéses szabályozás, amelyet annak kialakulása után az önazonosság egyetlen összetevője vagy egésze sem képes felülmúlni. Az önazonosság és a már létező nemzetközi kötelezettségek közötti választásból fakadó látszólagos dilemma feloldásának kézenfekvő módja, ha elfogadjuk, hogy a Magyarországot kötelező, általánosan elismert nemzetközi jogi szabályok, különösen, de nem kizárólagosan a nemzetközi *ius cogens* és a *pacta sunt servanda* szabálya a magyar alkotmányos önazonosságnak is részét képezik. Túlnyomórészt ezek a nemzetközi jogi szabályok határozzák meg azt, hogy mit tekintünk ma szuverénnek. Abból, hogy ezek a szabályok az összes szuverénre érvényesek és alkalmazandóak, egyenesen következik, hogy a magyar alkotmányos önazonosságban megjelenő szuverenitást is ezek alapján kell meghatározni.

Új nemzetközi szerződéses kötelezettségek létrehozásával kapcsolatban felettébb nehezen eldönthető kérdésnek látszik, hogy szabad-e az önazonosság részét képező tárgykörben szerződést kötni, ha egyrészt (ahogyan ez tipikusnak vélelmezhető) a szerződés adott kérdésben a magyar szuverenitást bizonyos mértékben korlátozza, másrészt az adott területen hasonló korlátozást tartalmazó szerződés már hatályban van. Az önazonosság részét képező bírói hatalomgyakorlással kapcsolatban az Alkotmánybíróság az Európai Szabadalmi Bírósággal kapcsolatos 9/2018. (VII. 9.) AB határozatban vizsgálta ezt a kérdést. Az EU tagállamok között, de nemzetközi szerződéses formában létrehozandó bíróság elé kerültek volna a statútumában meghatározott tárgyú, magánfelek közötti jogviták. Az Alkotmánybíróság többségi álláspontja szerint a bírói hatalomgyakorlás nem korlátozható oly módon, hogy témától függően már az alapügy és annak teljes jogorvoslati rendszere kikerüljön a magyar szuverén fennhatósága alól.¹⁶¹

Elvi élel azonban ez a határozat sem zárja ki, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban már kifejtettek szerint, kivételes jelleggel az Alaptörvény módosítása is része lehet a nemzetközi jog és a belső jog közötti összhang megteremtésének, új nemzetközi kötelezettség vállalása esetén is. Az Nksztv.-ben felsorolt eszköztárat a határozat eredendően zártabbnak láttatja azáltal, hogy az eszközök felsorolását adó jogszabályhely üzenetét megváltoztatja: a törvény szövege szerint az összhangot „biztosítani kell”, míg az határozat szerint ezekkel a meghatározott eszközökkel „kell biztosítani.”¹⁶²

A határozat következő pontja azonban egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróság többségi álláspontja nem kívánta korlátozni a magyar jogalkotás rendelkezésére álló, összhang megteremtésére hivatott intézményeket. A határozat szerint az ellentmondás „akként is kiküszöbölhető, hogy az alkotmánymódosító hatalom az Alaptörvény rendelkezéseit úgy módosítja, hogy annak eredményeként immár lehetővé válik a nemzetközi egyezményhez történő csatlakozás. Ha ez megtörténik, a nemzetközi

¹⁶⁰ Ez a jelenség egyúttal azt a kérdést is felveti, hogy e meglehetősen tág fogalmak érdemi tartalmát minek alapján kell meghatározni, ha van erre a célra dedikált nemzetközi egyezmény, amely esetleg ellentmond történeti alkotmányunk vívmányainak.

¹⁶¹ 9/2018. (VII. 9.) AB.

¹⁶² 9/2018. (VII. 9.) AB határozat (42).

szerződés az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésének megfelelően jogszabályban történő kihirdetéssel válik a magyar jogrendszer részévé. Erre az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés esetén az Országgyűlés adhat felhatalmazást egyszerű többséggel, más esetkörben pedig a Kormány.”¹⁶³

A határozat alapját jelentő kérdés nem csak az Alaptörvény egy államszervezetre vonatkozó cikkét, hanem az önazonosságot is érinti. Az ilyen kontextusban felmerülő alaptörvény-módosítás lehetősége és az önazonosság összetevőinek eredendően nyitott felsorolása együttesen újra megerősíti az alkotmányos önazonosság változásának lehetőségét. Az identitás természetéből fakadóan azonban ez a változás aligha pillanatnyi, egyetlen aktussal megtehető változást jelent.

Az önazonosság fogalmának nemzetközi joggal konform értelmezése szerint új nemzetközi szerződéses kötelezettség vállalására a magyar szuverén a Q) cikk hatálya alá tartozó nemzetközi jogi forrásokon keresztül csak saját akaratából kötelezhető. Ez az akarat azonban a kortárs nemzetközi jogban már nem kizárólag közvetlen ügyleti akaratot jelent. Fontos megjegyezni például, hogy a kötelezettségvállalás szabadságából nem következik az, hogy ne alakulhatna ki olyan nemzetközi jogi környezet, amely a nemzetközi jogi szankciórendszerből fakadóan a magyar külpolitika számára kötelező irányokat jelölne ki,¹⁶⁴ vagy hogy a jövőben ne alakulhatna ki a nemzetközi jognak olyan új, általánosan elismert vagy feltétel nélküli alkalmazást igénylő szabálya, amely a magyar alkotmányos önazonosságot megváltoztatja, egyúttal annak részévé válva.

A II. világháború utáni évek nemzetközi jogfejlődése, a szuverenitás fokozatos erodálódása után az identitásvédelem erősödése önmagában nem meglepő reakció a nemzetközi jogot létrehozó szuverén államok részéről. Szuverén akarat kifejeződésé-ként értelmezett nemzetközi jogtól ez a tendencia nem is feltétlenül idegen, mindaddig, amíg nem jár együtt a létező nemzetközi jogi kötelezettségek megszegésével, vagy azok rendszerszintű lebontásának igényével. Ebből fakadóan a nemzetközi jog is egyre több figyelmet fordít a belső jogra.¹⁶⁵ a korábbi teljes szeparációra törekvő nemzetközi bírói ignorancia helyett egyfajta párbeszéd látszik kibontakozni. Ez a tendencia azonban jellemzően a nemzetközi bíróságok és a nemzeti felsőbíróságok közötti párbeszédben, a jogszabályok értelmezésében érhető tetten, és nem a tételes jogi kötelezettségek létesítése vagy megszűnése körében.

¹⁶³ 9/2018. (VII. 9.) AB határozat (44).

¹⁶⁴ Több, egymástól független tényező is kialakíthat ilyen helyzetet. Elsősorban a nemzetközi ius cogens és az ENSZ BT szankciós határozatai merülnek fel, de az ARSIWA 40–42. cikkeiben foglalt rezsim alkalmazása is járhat pl. el nem ismerési kötelezettséggel.

¹⁶⁵ MOLNÁR (2018) i. m. [53].

