

## 10. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSBE ÜTKÖZÉS VIZSGÁLATA

### 32. § [Kérelemre és hivatalból]

- (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontja alapján a jogszabályok vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi.
- (2) Az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdéséhez kapcsolódóan az Ügyrend a felülvizsgálati eljárás és az alkotmányjogi panasz viszonyára (32. §), valamint az eljárás határidejére (53. §) vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket. Az Ügyrend fenti rendelkezéseit a bírói döntés elleni panasszal összefüggésben (Abtv. 27. §), valamint a benyújtás határidejével (Abtv. 30. §) összefüggésben tárgyaljuk.

### Tartalom

1. Szövegtörténet .....	387
2. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata .....	388
2.1. Önálló hatáskör, de nem minden esetben önálló eljárás .....	388
2.2. Az eljárás megindítása: kérelemre és hivatalból.....	389
2.3. Az indítványozásra jogosultak .....	390
2.4. A vizsgálat tárgya: a jogszabályok.....	392
2.5. A mérce: a nemzetközi szerződés.....	394

### 1. Szövegtörténet

A jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát mint az utólagos normakontroll speciális esetét **már a régi Abtv. is szabályozta**. A régi Abtv. és az Abtv. ugyan eltérő szerkezetben, de hasonló tartalommal szabályozza a nemzetközi szerződésbe ütközés hivatalból és kérelemre történő vizsgálatának feltételeit.

A régi Abtv. 44. § szerint az Alkotmánybíróság – hivatalból, vagy meghatározott szervek vagy személyek indítványára – megvizsgálta a nemzetközi szerződésbe ütközés szempontjából a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét. A régi Abtv. 21. § (3) bekezdése szabályozta az indítványozásra jogosultak körét: *a)* az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő, *b)* a köztársasági elnök, *c)* a Kormány vagy annak tagja, *d)* az Állami Számvevőszék elnöke, *e)* a Legfelsőbb Bíróság elnöke, *f)* a legfőbb ügyész.

Habár az új Abtv. indokolása nem tér ki arra, milyen szempontok vezérelték a jogalkotót az indítványozói kör újraszabásában, fontos változást hozott az Abtv. 32. § (2) bekezdése, mely egyszerre jelentett szűkítést és tágítást az indítványozásra jogosultak körében, továbbá a bírói indítványozási jogkör meggyökeresítésével elmozdulásra ad esélyt az eljárás megindításának tisztán politikai természetétől.

## 2. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata

### 2.1. Önálló hatáskör, de nem minden esetben önálló eljárás

Az Abtv. 32. §-a két bekezdésben szabályozza a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló alkotmánybírósági eljárás megindításának feltételeit: az (1) bekezdés rendelkezik arról, hogy az eljárás kérelemre és hivatalból is lefolytatható, a (2) bekezdés pedig a kérelemre indult eljárások kapcsán az indítványozói jogosultság szabályait, az indítványozásra jogosultak körét rögzíti.

Az Abtv. 32. § (1) bekezdése az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *f)* pontjára visszautalva határozza meg a szabályozással érintett alkotmánybírósági eljárást, mely úgy rendelkezik, hogy „[a]z Alkotmánybíróság [...] vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését.” Bár az Alaptörvény az Alkotmánybíróság hatáskörei között külön nevesíti a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, van olyan szakirodalmi álláspont, miszerint, ezzel az Alaptörvény „eljárési szempontból csak megkettőzi a többi eljárásfajtát, de más sajátossággal nem bír.”<sup>1</sup>

A nemzetközi szerződésbe ütközés ugyanakkor **több sajátossággal is rendelkező hatásköre** az Alkotmánybíróságnak. Az alkotmánybírósági **vizsgálat mércéje** ebben az esetben nem az Alaptörvény, hanem egy nemzetközi szerződés. Sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem rögzíti kifejezetten, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabályoknak kizárólag olyan nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálhatja, melyek kötelező hatályát Magyarország elismerte. Ugyanakkor alkotmányossági probléma csak abban az esetben merülhet fel, ha a magyar jogrendszer valamely jogszabálya egy olyan nemzetközi szerződési rendelkezéssel kerül ellentétbe, mely Magyarországot kötelezi, a magyar jogrendszernek része. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése nem általában, hanem csak „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében” írja elő a nemzetközi jog és a magyar jog összhangja biztosításának kötelezettségét.

További sajátosság, hogy az eljárás nem csupán az arra jogosult kérelmére, hanem **hivatalból is lefolytatható**. A jogkövetkezményekkel összefüggésben pedig kiemelendő, hogy szemben a jogszabályok alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló

<sup>1</sup> VARGA Zs. (2016) i. m. 2.

vizsgálat során alkalmazható **jogkövetkezményekkel**, az Alkotmánybíróságnak akkor sem kell megsemmisítenie egy hatályos jogszabályi rendelkezést, ha azt az Alkotmánybíróság ellentétesnek ítéli egy nemzetközi szerződéssel.

Miközben a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata önálló hatáskörként szerepel mind az Alaptörvényben, mind pedig az Abtv.-ben, miként azt az alábbiakban látni fogjuk, ez nem jelenti azt, hogy minden esetben önálló eljárásként jelenik meg.

## 2.2. Az eljárás megindítása: kérelemre és hivatalból

Az Abtv. 32. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az Alkotmánybíróság az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az indítványozói jogosultsággal rendelkezők kezdeményezésére önálló eljárásban [vö. Abtv. 32. § (2) bekezdés], illetve bármely más eljárásának keretei között, *ex officio járulékos* eljárásban végzi.

A jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének **hivatalbóli** vizsgálata azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság *ex officio* eljárásának kontextusa egy előtte folyamatban lévő konkrét eljárás, melyben egy jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése merül fel.

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját”. Az Alaptörvény Q) cikke alapozza meg tehát az állam intézményeinek kötelezettségét, hogy biztosítsák a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, mely „nem egyszeri feladat, hanem folyamatosan érvényre juttatandó alkotmányos parancs”.<sup>2</sup> A különböző állami szervek, bíróságok az Alaptörvény Q) cikkéből fakadó kötelezettségnek jogalkotással (deregulációval) és jogszabály-értelmezéssel, illetve -alkalmazással tesznek eleget; a nemzetközi joggal való összhang megteremtése az Alaptörvény sérelmének határáig terjedhet.<sup>3</sup> Ennek az alkotmányos parancsnak engedelmeskedik az Alkotmánybíróság azzal, hogy hatásköreinek keretei között, előzetes és utólagos normakontroll, továbbá jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata útján biztosítja, hogy hazánk nemzetközi kötelezettségeivel ellentétes jogszabályok ne legyenek a jogrendszerben.<sup>4</sup>

Mivel a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát csupán a (2) bekezdésben meghatározott indítványozói kör kérelmezheti, más indítványozók gyak-

<sup>2</sup> MOLNÁR i. m. [79]. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolásában a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése kapcsán „**másodfokú alkotmányellenességről**” beszél, hiszen ilyen esetben „nincs materiális alkotmányellenesség: az alkotmányellenesség oka, hogy az Alkotmány tilalma ellenére egy norma ellentétes valamely érvényes nemzetközi szerződéssel (vagyis a szerződés normájával), de nincs tartalmi ellentétben az Alkotmánnyal. Az alkotmányellenesség tehát másodfokú, abban az értelemben, hogy **két tartalmában nem alkotmányellenes norma összeütközése vezet az alkotmányellenességhez.**” (166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011. 545, 587).

<sup>3</sup> SÜLYOK G. i. m. 34.

<sup>4</sup> Abtv. javaslat indokolása, Általános indokolás.

ran az Alkotmánybíróság egyéb eljárása keretében kéri, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból végezze el a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát. Az eljárás hivatalbóli jellegénél fogva azonban az Alkotmánybíróság egyéb eljárásaiban visszautasítja a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló kérelmeket. Így például a testület már a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban kimondta, hogy „az Alkotmánybíróság hivatalbóli eljárási jogosultságának kötelező volta” nem vezethető le az alkotmányból (ABH 1997, 41, 47.), illetve egy későbbi határozatában hangsúlyozta, hogy a „hivatalbóli eljárás kezdeményezése fogalmilag kizárt” (440/D/2001. AB határozat, ABH 2005, 999, 1002.).

A testület rögzítette: „[a]z, hogy [az Alkotmánybíróság] gyakorolja-e az *ex officio* eljárás jogát, az a **saját döntésétől függ**, amelynek meghozatala során az eset körülményeit, a kérdéses kollízió súlyát és következményeit egyaránt figyelembe veszi” {36/2013 (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [26]}.<sup>5</sup>

### 2.3. Az indítványozásra jogosultak

Az Abtv. 32. § (2) bekezdése szabályozza a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése nem hivatalból indult vizsgálatának indítványozására, illetve kezdeményezésére jogosultakat. A (2) bekezdésben foglalt jogosultakat két kategóriára oszthatjuk: a bekezdés első mondatában felsoroltak **absztrakt indítványozói jogosultsággal** rendelkeznek, azaz bármikor, egyedi ügytől függetlenül is kérhetik bármelyik jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát. Mindazonáltal az „indítványozhatja” ható ige „-hat” képzője arra utal, hogy az indítványozói jogosultsággal rendelkezők **nem kötelesek, csupán lehetőségük van indítványt előterjeszteni** a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára. A (2) bekezdés második mondata a **konkrét indítványozói jogosultsággal rendelkezőket** foglalja magába, akik csak az előttük folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során, azaz konkrét ügyben kezdeményezik az eljárás megindítását az Alkotmánybíróság előtt.

Az absztrakt indítványozói jogosultsággal rendelkezők körét a régi Abtv.-hez képest az Abtv. némileg átalakította. Intézményi szinten a régi Abtv.-hez képest a jogosultak köréből kikerült a köztársasági elnök, valamint az Állami Számvevőszék elnöke – helyettük az Abtv. az alapvető jogok biztosának indítványozói jogosultságát állapítja meg. Ami az Országgyűlés, valamint a Kormány indítványozói jogosultságát illeti, az indítványozásra jogosultak köre jelentősen szűkült. Az Abtv. alapján immár csupán az országgyűlési képviselők egynegyedének, valamint a teljes Kormánynak van lehetősége jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára indítványt előterjeszteni; az egyes országgyűlési képviselők, valamint a Kormány egyes tagjai elvesztették indítványozói jogosultságukat. Változatlan maradt ugyanakkor a kúriai (korábban a Legfelsőbb Bíróság) elnöke és a legfőbb ügyész indítványozói jogosultsága.

<sup>5</sup> Ezzel kapcsolatban Kovács Péter alkotmánybíró a 41/2005 (X. 27.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában megállapította: „az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi joggal való konformitást [...] *ex officio* vizsgálnia kell minden olyan esetben, amikor *prima facie* világos a kapcsolat a vizsgált jogszabály és Magyarország nemzetközi kötelezettségei között” (ABH 2005. 459, 488.).

Míg az Állami Számvevőszék elnöke indítványozói jogosultságának megszüntetése gyakorlati okokkal (így mindenekelőtt az Állami Számvevőszék feladat- és hatásköreinek specialitásával, illetőleg azzal a ténnyel, hogy az Állami Számvevőszék elnöke egyetlen esetben sem kezdeményezte nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát) indokolható, addig a köztársasági elnök indítványozói jogosultságának megszüntetése koncepcionális okokkal magyarázható. A köztársasági elnök privilegizált helyzetben van a törvényalkotás, illetve a nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálata során. Joggal feltételezhető, hogy azon törvények esetében, melyek előzetes vizsgálatát a köztársasági elnök nem kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál, alkotmányossági aggály, így például nemzetközi szerződésbe ütközés nem áll fenn. Azon, törvénynél alacsonyabb szintű jogforrások esetében, ahol a megalkotás folyamatában a köztársasági elnök tevőlegesen nem vesz részt, a jogalkotó nem látta indokoltnak, hogy a köztársasági elnök számára indítványozói jogosultságot biztosítson.

A jogalkotó a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész mellett az alapvető jogok biztosa számára is lehetővé tette a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezését. Az alapvető jogok biztosa számos hatóság eljárásával kapcsolatos visszasságok vizsgálatára jogosult, mely vizsgálati körből egyebek között éppen a bíróságok és az ügyészségek tevékenysége képez kivételt. Az alapvető jogok biztosa indítványozói jogosultságával a jogalkalmazás valamennyi releváns területén megnyílt az Alkotmánybíróság lehetősége a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára.

Az országgyűlési képviselők, illetőleg a Kormány tagjainak indítványozói jogosultságával kapcsolatos szűkítés célja feltehetően az volt, hogy csak olyan esetekben kerülhessen sor az Alkotmánybíróság eljárására, amikor arról nem csupán egyes országgyűlési képviselők vagy miniszterek, hanem az országgyűlési képviselők tekintélyes hányada, illetőleg a Kormány egésze dönt.

Az Abtv. 32. § (2) bekezdésébe a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése vizsgálatának **bírói kezdeményezése** is bekerült, ezzel pedig konkrét ügyek kapcsán is lehetővé vált a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának Alkotmánybíróság által való biztosítása. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította: „Az alkalmazandó norma megtámadásának a lehetőségét az Abtv. – 25. § (1) bekezdéséhez hasonlóan megszővegezett – 32. § (2) bekezdésében a bíró számára annak megakadályozására biztosítja a jogalkotó, hogy a bíróság a döntését nemzetközi szerződésbe ütköző norma alkalmazásával legyen kénytelen meghozni” {3137/2016. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [12]}. Ezen felül a bírói kezdeményezés elmozdulást jelent az eljárás korábban tisztán politikai természetétől.

Az Abtv. 32. § (2) bekezdésének második mondatába foglalt „kezdeményezi” cselekvő ige a nemzetközi szerződés jogszabályba ütközése bírói kezdeményezésének kötelezettségét írja elő. Az absztrakt indítványozói jogosultsággal rendelkezőkkel szemben ugyanis a bíró, amennyiben azt – a felek jelzése alapján vagy saját maga – észleli, hogy az előtte folyamatban levő egyedi ügyben olyan jogszabályt kell alkalmaznia, mely nemzetközi szerződésbe ütközik, köteles az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni. Ilyen esetben a bíró az előtte folyamatban lévő eljárást felfüggeszti és az Alkotmánybírósághoz fordul a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása iránt.

Kérelmében a kezdeményező bíró megjelöli, miben látja az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazott jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését. Az Alkotmánybíróság kizárólag a bíró előtt folyamatban lévő eljárásban **alkalmazott szabály** nemzetközi szerződésbe ütközésével kapcsolatos kérelmet fogad be. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt vizsgálja, hogy a kérelemben megjelölt jogszabály ne legyen a konkrét ügyben nyilvánvalóan nem alkalmazott szabály: „ha a kezdeményező bíró nem is állítja, hogy a támadott normát az ügyben alkalmazni kellene, vagy nem mutat rá a nemzetközi szerződésbe ütközőnek vélt norma és az egyedi ügy kapcsolatára oly módon, hogy az összefüggés az Alkotmánybíróság számára az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható legyen, az alkotmánybírói eljárás lefolytatásának nincs helye” {3137/2016. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [13]}.

#### 2.4. A vizsgálat tárgya: a jogszabályok

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *f)* pontja, valamint az Abtv. 32. §-a egyaránt a nemzetközi szerződések **jogszabályba** ütközésének vizsgálatáról rendelkeznek. Az Abtv. 37. § (2) bekezdése azonban tovább részletezi a fenti jogszabályfogalmat és kimondja: az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát során felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint a Kúria jogegységi határozatainak nemzetközi szerződésbe ütközését is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata nem kérhető. Az Alkotmánybíróság kifejezetten kimondta, hogy az „alkotmányjogi panasz esetén nincs lehetőség a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára”. Így a testület a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésével kapcsolatos hivatkozásokat nem tekinti „önálló, érdemi elbírálásra alkalmas indítványi elemeknek” {3327/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [22]}. Ennek indoka, hogy az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésének megfelelően a bírói döntések nem minősülnek jogszabálynak, és a bírói döntések jellemzően csak az egyedi ügyben bírnak kötelező erővel. Maga az Alaptörvény emeli ki ebből a körből a 25. cikk (3) bekezdésében a bíróságokra kötelező, s ezáltal az egyedi ügyön túlmutató jelentőségű jogegységi határozatok körét.

Ennek megfelelően eljárásában az Alkotmánybíróság a jogszabály, jogszabályi rendelkezés, közjogi szervezetszabályozó eszköz, illetve jogegységi határozat nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálja. A régi és új gyakorlata alapján az Alkotmánybíróság nem vizsgálja az alkotmány, illetve az Alaptörvény nemzetközi szerződésbe ütközését. A testület már a 293/B/1994. AB végzésben kimondta, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre „a törvénybe vagy az alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vagy nemzetközi szerződés beütközésének vizsgálatára terjed ki. Az Alkotmánybíróság nem semmisítheti meg [...] az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani” (ABH 1994, 862.).

Az alkotmánymódosítások nemzetközi szerződésbe ütközésének kérdését a testület a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban járta részletesen körül.<sup>6</sup> Az Alkotmánybíróság kifejtette: „a posteriori, utólagos mérceként szolgálhatnak a nemzetközi jog *ius cogens* normái, valamint alapelvei, és az ún. általánosan elfogadott jogelvek, továbbá azok a nemzetközi szerződések, amelyeknek Magyarország is részese [...]. A nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvek alapján a magyar Alkotmánynak vannak olyan megváltoztathatatlan részei, amelyek megváltoztathatatlansága nem az alkotmányozó hatalom akaratán, hanem leginkább a *ius cogensen* és azokon a nemzetközi szerződéseken alapulnak, amelyeknek a Magyar Köztársaság is részese. A nemzetközi szerződésbe foglalt alapelvek és a nemzeti alkotmányos rendszerek összhangját ugyanis biztosítani kell [...]. A *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen.” Mivel az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezést az Alkotmány esetleges alkotmányellenességének vizsgálatára és erre nézve hatáskört sem ad a testületnek, az Alkotmánybíróság visszautasította az erre irányuló indítványokat (ABH 2011, 290, 320, 321). Az Alaptörvény negyedik módosításával az alkotmányozó időközben teljesen egyértelművé tette, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. Ennek megfelelően az Alaptörvény tartalmi vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre [ld. Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés].

Az országgyűlési képviselők egynegyede az Alaptörvény hatályba lépését követően számos alkalommal kezdeményezte nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát. Így például a 3383/2018. (XII. 14.) AB határozatában az Alkotmánybíróság az önkormányzati szolidaritási hozzájárulás intézményének a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájába ütközését vizsgálta. Az Alkotmánybíróság előtt jelen kézirat lezárásakor is folyamatban van az az (ugyancsak az országgyűlési képviselők egynegyede által kezdeményezett) eljárás is,<sup>7</sup> melyben az indítványozók nem valamely jogszabály, hanem kúriai jogegységi határozatok nemzetközi szerződésbe ütközését állították [vö. Abtv. 37. § (2) bekezdés].

Több alkalommal kezdeményezte nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát az alapvető jogok biztosa is. Az Alkotmánybíróság a 29/2017. (X. 31.) AB határozatában az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére vizsgálta például az öregségi nyugdíj és egyes (közalkalmazotti, kormányzati szolgálati, állami vezetői, közszolgálati, bírói szolgálati, igazságügyi alkalmazotti, ügyészségi szolgálati, fegyveres szervvel hivatásos szolgálati és a Magyar Honvédséggel szerződéses vagy hivatásos szolgálati viszony) jogviszonyok esetén járó illetmény együttes folyósítása tilalmának az Emberi Jogok Európai Egyezményébe mint nemzetközi szerződésbe ütközését.

A leggyakrabban az egyedi ügyben eljáró bírók kezdeményezik valamely általuk alkalmazott jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát. A 10/2020. (V. 28.) AB határozatban például a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira vonatkozó jogszabály egy rendelkezésének az Emberi Jogok Európai Egyezményébe,

<sup>6</sup> Ld. még: MANHERTZ (2018) i. m. 36–39.

<sup>7</sup> V/942/2019. sz. ügy.

mint nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálta az Alkotmánybíróság. A határozat érdekessége, hogy az alapügy felperese egy olyan magánszemély volt, aki korábban már a saját ügyében eredményesen fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához. Az indítványozó kúriai tanács éppen azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntését követően újrainduló eljárásban alkalmazott ugyanazon jogszabályi rendelkezés alapján ismételten a felperes keresetének elutasításáról kellett volna határoznia, mely alapján az indítványozó ismételten az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulhatott volna. Mivel magánszemélyek egy jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát nem kezdeményezhetik, bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára pedig egyáltalán nincs lehetőség, amennyiben a Kúria tanácsa az ügyben nem fordult volna az Alkotmánybírósághoz, a felperes magánszemély eljárási okokból feltehetően nem tudott volna sikeres alkotmányjogi panaszt benyújtani keresetének elutasítását követően, miközben utóbb az Emberi Jogok Európai Bírósága nagy valószínűséggel ismételten számára kedvező döntést hozott volna.

A Kormány, a legfőbb ügyész és a Kúria elnöke mind ez ideig nem kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, és az Alkotmánybíróság sem élt a hivatalbóli vizsgálat lehetőségével.

## 2.5. A mérce: a nemzetközi szerződés

Eljárásában az Alkotmánybíróság valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálja. Az Nksztv.2. § a) pontja szerint **a nemzetközi szerződés** „más állammal vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel bíró egyéb alanyával kötött, Magyarország számára nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető, a nemzetközi jog által szabályozott, bármilyen elnevezéssel vagy címmel rendelkező írásbeli megállapodás, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több egymással összefüggő okmányba foglalták-e”. A nemzetközi szerződés fogalma az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint **nem foglalja magába a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályait”**, így szokásjogba, általános jogelvekbe ütközésre az indítványozók nem hivatkozhatnak.<sup>8</sup>

Az Alkotmánybíróság sokáig nem tekintette nemzetközi szerződésnek az Európai Unió jogát.<sup>9</sup> A testület azonban a 2/2019. (III. 5.) AB határozatában kimondta: **az Unió alapító-, módosító- és csatlakozási szerződése** „hatálybalépésüket követően az uniós jog részét képezik, azonban ettől még nemzetközi szerződési eredetüket sem veszítik el” {2/2019. (III. 5.) AB, Indokolás [18]}.<sup>10</sup> Ezzel együtt az Unió másodlagos joga

<sup>8</sup> BODNÁR–SZALBOT i. m. 9.

<sup>9</sup> 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861., 1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1824, 1828.

<sup>10</sup> Az Alkotmánybíróság hatáskörei szempontjából az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdései szerinti nemzetközi szerződések a hatálybalépésüket követően az uniós jog részét képezik, azonban ettől még nemzetközi szerződési eredetüket sem veszítik el. Arra az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének megfogalmazása is utal, hogy az alapító szerződések Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásainak számítanak. E nemzetközi jogi eredetre több alkotmánybírói döntés is utalt már {ld. 61/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABH 2008, 546, 550.; 2/2019. (III. 5.) AB, Indokolás [18]}. Ld. még a 3297/2020. (VII.

továbbra sem tekinthető nemzetközi szerződésnek az Alkotmánybíróság hatáskörei szempontjából.<sup>11</sup>

Az Alkotmánybíróság 3297/2020. (VII. 17.) AB végzése jól illusztrálja, hogy amennyiben az indítványozó megítélése szerint a hazai jogszabály valamely másodlagos jogforrásba ütközik, nem elégséges, ha az érintett másodlagos jogforrás általános alapjául szolgáló alapszerződési jogalapra mint nemzetközi szerződésre hivatkozik indítványában. Az eljárásban az indítványozók ugyan az irányelvet mint jogforrást általánosan konstituáló EUMSZ 288. cikkét jelölték meg indítványukban, a nemzetközi szerződésbe ütközést valójában a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK tanácsi irányelvvel kapcsolatban állították. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Alkotmánybíróság hatáskörei szempontjából nincs annak akadálya, hogy az indítványozók a magyar jog valamely szabályának nemzetközi szerződésbe ütközését olyan szerződésre tekintettel állítsák, mely szerződés egyébként az Alaptörvény E) cikk (2), illetőleg (4) bekezdésének hatálya alá (is) tartozik”. Ugyanakkor mivel az EUMSZ 288. cikke „csak az irányelvek uniós jogforrásként történő megjelölését, valamint e jogforrás legfontosabb jellemzőinek rögzítését tartalmazza, ekként önmagában nem lehet alkalmas arra, hogy a nemzeti jog valamely szabályának uniós jogba ütközésének megállapításának alapjául szolgáljon. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben utal arra is, hogy az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata (például kötelezettségzegési eljárások keretében) mindig a nemzeti jog valamely szabályának egy adott, konkrét irányelvi rendelkezésbe ütközését (és nem pedig az EUMSZ 288. cikkébe ütközését) állapítja meg” {3297/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [8]–[9]}.

Vizsgálatával kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy „a nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi” {3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]}.<sup>12</sup> A testület „vizsgálatát [...] ugyanakkor nem önmagukban az Emberi Jogok Európai Bírósága egyes ítéleteire, hanem közvetlenül az Egyezményre alapozhatja” {21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [16]}. Más szóval az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződéssel kapcsolatos, autentikus jogértelmezés absztrakt tartalmát veszi figyelembe.<sup>13</sup>

Kivételesen azonban a kérdéses nemzetközi szerződéshez kapcsolódó, konkrét ítélet is figyelembe vehető, amennyiben a kérdéses döntés kötelező Magyarországra és az alapján valamely magyar jogszabály a kérdéses nemzetközi szerződésbe ütközik.<sup>14</sup> Utóbbira példa az Alkotmánybíróság 6/2014. (II. 26.) AB határozata. A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága több jogerős határozatban is megállapította, melyek-

17.) AB végzést, melyben az Alkotmánybíróság jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló hatásköre szempontjából hallgatólagosan elfogadta az EUMSZ nemzetközi szerződési jellegét. SZABÓ i. m. 26.

<sup>11</sup> BLUTMAN–CHRONOWSKI i. m. 14.

<sup>12</sup> Ld. még 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [16], 10/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [21].

<sup>13</sup> Ld. kötetünkben: SZABÓ Marcel: Az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolata.

<sup>14</sup> BLUTMAN (2019) i. m. 5.

ben Magyarország volt az alperes, hogy a végkielégítésekre törvényben előírt, 98%-os adómérték a tulajdon védelméhez fűződő alapvető joggal ellentétes. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a különadó nemzetközi szerződésbe ütközése vizsgálatára irányuló eljárásában „nem látott okot arra, hogy eltérjen attól a tartalomtól, amelyet a Bíróság döntései értelmezés útján az I. kiegészítő jegyzőkönyv I. Cikkének tulajdonítottak a különadó mértékével összefüggésben”, és megállapította a törvény nemzetközi szerződésbe ütközését (Indokolás [24]).

A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az Ehtv. egyes rendelkezéseinek, továbbá az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól szóló 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet egyes rendelkezéseinek nemzetközi szerződésbe ütközését a 23/2015. (VII. 7.) AB határozatban vizsgálta az Alkotmánybíróság. A testület a támadott rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközését közvetlenül az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország ügyben hozott ítéletére alapozva állapította meg {23/2015. (VII.7.) AB határozat, Indokolás [36]}. Az Emberi Jogok Európai Bírósága konkrét határozatainak „kivételes, kötelező figyelembevételét az indokolja” Blutman szerint, „hogy ebből derül ki valamely magyar jogi rendelkezés egyezményesértő jellege, és ennek alapulvételével szükséges olyan alkotmánybíróági döntést hozni, mely megelőzi, hogy a magyar bíróságok egyezményesértő jogszabályt kényszerüljenek alkalmazni”.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Uo., 6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [40].