

PRAXIS

TÓTH ZITA

Nemzetközi szerződések parlamenti tárgyalása

A tanulmány áttekintést nyújt az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződések átültetésének rendjéről, az Országgyűlés eljárására fókuszálva. A nemzetközi jog és a magyar jog viszonyának rövid alapvetése után sorra veszi a nemzetközi szerződéskötési eljárás legfontosabb szereplőit és cselekményeit a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Nszertv.) rendelkezései alapján.

A tanulmány ezt követően bemutatja, hogy az Országgyűlés eljárási szabályai a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1982. évi 27. törvényerejű rendelet hatálybalépésétől napjainkig milyen jelentős változásokon mentek át. 1994-ig az Országgyűlés ügyrendje, majd későbbi házszabálya nem tartalmazott speciális szabályokat a nemzetközi szerződések tárgyalására, erre első ízben az 1994. október 8-án hatályba lépő házszabály vállalkozott. Az eljárás ekkor még kétlépcsős volt, hiszen a törvényerejű rendelet előírásaihoz igazodva elkülönítette a megerősítő aktust tartalmazó határozatot és a kihirdető törvényjavaslatot. E dualizmust szüntette meg Nszertv. 2005-ben, azóta az Országgyűlés egyetlen aktussal teszi lehetővé a kötelező hatály elismerését és iktatja be a magyar jogba a nemzetközi szerződés rendelkezéseit.

A tanulmány ezt követően kiemelt figyelmet szentel a jelenleg hatályos eljárási szabályoknak, sorra veszi a kihirdetésről szóló törvényjavaslatok tipikus tartalmi elemeit, különös tekintettel a hatálybalépés kérdéseire és a nemzetközi szerződés szövegét tartalmazó rész módosításának tilalmára. Ez utóbbi kapcsán részletesen ismerteti a pontosítás, majd a kiigazítás jogintézményét és felhívja a figyelmet a rendelkezések helyes, nemzetközi joggal összhangban álló értelmezésére. Végezetül a tanulmány bemutatja az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatásköreit is.

Az Országgyűlés évente átlagosan harminc-negyven nemzetközi szerződést kihirdető törvényjavaslatot tárgyal, ciklusonkénti összesítésben ez az összes elfogadott törvény nagyjából húsz százalékát teszi ki. Mielőtt rátérünk az Országgyűlés nemzetközi szerződéskötési eljárásban betöltött sajátos szerepére, a nemzetközi jogi normák átültetésének rendjére, tisztázni szükséges a nemzetközi jog és a magyar jog viszonyát.

1. A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya

A magyar jogrendszer az ún. mérsékelt dualizmus talaján áll, amely a nemzetközi és a nemzeti jogra mint két, lényegében különálló jogrendszerre tekint. Ezen elv szerint a nemzetközi jog szabályai kötelezőek a nemzeti jogra nézve, amennyiben azok a belső jog részévé válnak, az ún. transzformáció útján. A transzformáció általános, amikor egy adott állam egy magas szintű jogszabálya – lehetőség szerint alkotmánya – az államra nézve kötelezőnek ismeri el a nemzetközi jog egyes szabályait – értve ez alatt elsősorban a nemzetközi *ius cogenst*, és a nemzetközi szokásjogot.¹ A speciális transzformáció ezzel szemben jellemzően a nemzetközi szerződések átültetése esetén alkalmazott technika, amikor az állam mint jogalkotó egy konkrét jogalkotói aktsussal gondoskodik egy jól meghatározható nemzetközi jogi norma belső jogrendszerbe történő beillesztéséről.²

A nemzetközi jog szupremáciáját az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése juttatja kifejezésre, amely értelmében Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. E rendelkezés a korábbi Alkotmány hasonló szabályához képest nevesítetten „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében” garantálja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

A generális transzformációt a Q) cikk (3) bekezdésének első mondata hajtja végre, amely szerint Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai – ide értve az általános nemzetközi szokásjogot és az általános jogelveket is – tehát külön jogszabályi rendelkezés nélkül is a magyar jogrendszer részét képezik.

Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésének második mondata fogalmazza meg a speciális transzformáció igényét: a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükké válnak a magyar jogrendszer részévé.

A nemzetközi jog és a magyar jog közötti összhang megteremtésének konkrét módjait az Alaptörvény nem tartalmazza, és a nemzetközi jog szupremáciájának terjedelmére, és a nemzetközi jogi normák jogforrasi hierarchiában elfoglalt helyére sem utal.

Az Alkotmánybíróság legjelentősebb határozatait e tárgyban még az Alkotmány talaján hozta, azonban az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdése a korábbi Alkotmány rendelkezéseivel lényegében megegyező szabályokat tartalmaz, így az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát irányadónak tekinti. Az ily módon megerősített 53/1993. (X. 13.) AB határozat értelmében azzal, hogy Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, „[...] a Magyar Köz-

¹ SONNEVEND Pál: *A nemzetközi jog és a belső jog viszonya*. Előadás-vázlat. ELTE-ÁJK, 2012. 11.

² MOLNÁR Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe*. (Dialog Campus, 2013) 55.

társaság az Alkotmány rendelkezésénél fogva részt vesz a nemzetek közösségében; ez a részvétel tehát a belső jog részére alkotmányi parancs. Ebből következik, hogy az Alkotmányt és a belső jogot úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai valóban érvényesüljenek. [...] A nemzetközi jog általános szabályai ugyan a jogforrási hierarchiában nem állnak az Alkotmány szintjén; de »a belső joggal való összhangjuk biztosításának« alkotmányi parancsát úgy kell teljesíteni, hogy az Alkotmányt kell a nemzetközi jog e sajátos szabályaira figyelemmel értelmezni.” [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 327, 334.]

A nemzetközi és belső jog összhangját „[...] az egész belső joggal biztosítani kell, az Alkotmánnyal is. Az Alkotmány [...] tehát az Alkotmány, a nemzetközi jogból származó, szerződéssel vagy közvetlenül az Alkotmánnyal vállalt kötelezettségek, valamint a belső jog összhangját követeli meg; az összhang biztosításában figyelemmel kell lenni mindegyikük sajátosságaira.” [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 326.]

Mint ahogy erre az Alaptörvény előterjesztői indokolása is utal: az összehangolási kötelezettség összefüggésben áll azzal a nemzetközi jogi követelménnyel, amelynek értelmében a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással igazolni. E nemzetközi jogi követelményt rögzíti az 1987. évi 12. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés (a továbbiakban: Bécsi egyezmény) 27. cikke, amely szerint egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni.

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Nszertv.) a szerződéskötési eljárás vonatkozásában szól az összehangolási kötelezettségről, amely szerint a nemzetközi szerződés előkészítésétől kezdődően (tehát a törvény hatálya alá tartozó eljárások teljes egészében) 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 kell biztosítani.

2. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás a Nszertv. alapján

Annak érdekében, hogy bemutassuk az Országgyűlés eljárását, szükséges áttekinteni előbb a nemzetközi szerződéskötési eljárás legfontosabb szereplőit és cselekményeit a Nszertv. rendelkezései alapján, amely a Bécsi egyezmény rendelkezéseinek végrehajtására szolgál.

Az eljárás első lépéseként a szerződés előkészítése során a miniszter felel a magyar álláspont kialakításáért, a szerződés koncepciójának kidolgozásáért és a szerződéskötési szándék másik féllel való közléséért. Ezt követően a miniszterelnök ad felhatalmazást a nemzetközi szerződés létrehozására, azaz a szerződés tartalmának – a másik (többi) féllel együtt történő – megállapítására és az erre felhatalmazott kézjeggyével történő ellátására (parafálására). A szerződés szövegének végleges elfogadására ezt követően a Kormány ad felhatalmazást (nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítása), amely még mindig nem jelenti a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére az eljárás következő szakában – a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződések esetén – az Országgyűlés, illetve – minden más esetben – a Kormány adja meg a felhatalmazást. (A fejezet tárgya értelmében az elkövetkezendőkben csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződésekkel foglalkozunk.) Ezen aktussal az Országgyűlés a köztársasági elnököt hatalmazza fel arra, hogy a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismerje el. A köztársasági elnök a kötelező hatály elismeréséről kiállított okirat kicserélésével vagy letétbe helyezésével, illetve a szerződésben meghatározott más módon (pl. a részes felek értesítésével) nemzetközi síkon a szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismeri el (ratifikáció).

3. Az Országgyűlés szerepe, a felhatalmazás és kihirdetés aktusa

Az Országgyűlés Magyarország legfőbb népképviselői szerve, a népszuverenitás letéteményese, ezáltal a nép a hatalmát választott képviselőik útján gyakorolja. „Ebben a minőségében indokolt és kívánatos, hogy az automatikusan hazai jogunk részévé váló, vagyis generális transzformációval érintett nemzetközi jogi normák kivételével a legfontosabb nemzetközi jogi kötelezettségeink – vagyis a legfontosabb nemzetközi szerződések – hatályba léptetéséről, hazai jogunkba történő átültetéséről az Országgyűlés gondoskodjon. Mindez összetett feladatot jelent. A nemzetközi jog és magyar jog elkülönülése folytán a szerződés hatálybalépéséhez szükség van annak megerősítésére, a magyar jogrendszerbe történő beépüléshez pedig a törvénnyel történő kihirdetésre.”³

A kiemelkedő jelentőségű nemzetközi szerződések – a Bécsi egyezmény értelmében vett⁴ – megerősítésére az Országgyűlés felhatalmazó aktusa alapján kerülhet csak sor. Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdése értelmében az Országgyűlés felhatalmazást ad a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kö-

³ KATONA GÁBOR: *Nemzetközi szerződések az Országgyűlés előtt*. Grotius – tanulmányok.

⁴ A Bécsi egyezmény 2. cikk 1. pont *b*) alpontja szerint a „megerősítés”, az „elfogadás”, a „jóváhagyás” és a „csatlakozás” minden egyes esetben azt az így megnevezett nemzetközi aktust jelenti, amellyel egy állam nemzetközi síkon kifejezi annak elismerését, hogy reá nézve egy szerződés kötelező hatállyal bír.

telező hatályának elismerésére. A Nszertv. alapján a nemzetközi szerződés az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik, ha

– az az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerint az Európai Unióban tagállamként való részvétel érdekében az Európai Unió intézményeire történő hatáskör-átruházást valósít meg,

– olyan tárgykört szabályoz, amelyről törvény rendelkezik, vagy amelyről az Alaptörvény szerint sarkalatos vagy egyéb törvénynek kell rendelkeznie, vagy

– egyéb, az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a)–c) és e)–k) pontja alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést érint.

Ezen esetekben tehát az Országgyűlés döntésének hiányában az állam nemzetközi síkon nem fejezheti ki annak elismerését, hogy reá nézve a szerződés kötelező hatállyal bír. Ez a belső jogi, parlamenti aktus (és a nemzetközi síkon e felhatalmazás alapján tett cselekmény) a feltétele annak, hogy a nemzetközi szerződés Magyarország számára nemzetközi síkon jogokat és kötelezettségeket létesítsen.

Fel kell hívni a figyelmet ugyanakkor arra, hogy az Európai Unió által saját hatáskörén belül, harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kötött nemzetközi megállapodások az uniós jogrend szerves részét képezik és így a tagállamokat az egyezmények megerősítése nélkül is kötelezik. Ezen megállapodások esetében a kötelező hatály elismerésére irányuló eljárási cselekmények elmaradnak, az Országgyűlés csak a törvényben történő kihirdetésről gondoskodik.⁵

A speciális transzformáció alaptörvényi elve szerint a nemzetközi szerződések jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. Az Országgyűlés – feladat- és hatáskörébe tartozó – szerződésekkel kapcsolatos másik jogköre tehát a nemzetközi szerződések törvényben történő kihirdetése. Mind az Alaptörvény, mind a Nszertv. „kihirdetésről” szól, ezzel kapcsolatban utalunk Blutman László álláspontjára, amely szerint azt a folyamatot vagy aktust, mellyel a nemzetközi szerződés a belső jog részévé válik, nem szerencsés a kihirdetés szóval jelölni.⁶ A nemzetközi szerződés, a szerződéses tartalmat átfofogó törvénnyel válik teljes értékűvé a belső joggyakorlat számára. A törvénybe iktatással a nemzetközi szerződést egyben a belső jogba integrálja a jogalkotó. A „kihirdetésről szóló” törvény ilyen értelemben (és helyesen) a nemzetközi szerződés beiktatásáról szóló törvény. Ebben az összefüggésben a kihirdetés szónak nincs helyes használata. A kihirdetés már egyenes folyománya egy korábbi, törvényhozói aktusnak, esetünkben a nemzetközi szerződést tartalmazó, beiktató

⁵ A uniós jog sajátosságai miatt az Alkotmánybíróság több ízben kimondta, hogy azt – saját hatásköre szempontjából – nem tekinti a nemzetközi jog részének, s ugyancsak e sajátosságok miatt jelen írás is az uniós jog körén kívül eső nemzetközi szerződések átültetésével foglalkozik.

⁶ BLUTMAN László: »Nemzetközi szerződések „kihirdetése”: fogalmi zavar a közjogban.« in: Iustum Aequum Salutare IX. 2013. 4. 185.

törvény elfogadásának. A kihirdetés a törvénybe iktatási aktus eredményeként létrejövő törvény érvényességének egyik kelléke lesz,⁷ amelyről köztudottan a köztársasági elnök gondoskodik.⁸

A hatályos szabályok szerint a felhatalmazás és kihirdetés egyazon akttal, a nemzetközi szerződést kihirdető törvényben történik. A Nszertv. hatálybalépése előtt irányadó, a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1982. évi 27. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Tvr.) alapján a nemzetközi szerződés megkötésére adott felhatalmazás és a nemzetközi szerződés kihirdetése elvált, időben és jogi formában elkülönült: a nemzetközi kapcsolatok szempontjából kiemelkedő fontosságú nemzetközi szerződéseket csak az Országgyűlés előzetes megerősítő határozata alapján lehetett megkötni, majd az így megkötött szerződéseket az Országgyűlés utóbbi törvényben ki is kellett, hogy hirdesse.

Az Országgyűlés szerepével kapcsolatban Soltész István megjegyzi, hogy a szerződéskötés éveken át tartó folyamat, amelynek csak egy kis, bár nagyon fontos szelete az Országgyűlési eljárás.⁹ A szerződő felek egyező szándéka szerint véglegesen megállapított szerződés szövegén az Országgyűlés már nem módosíthat, mindössze a szerződést tartalmazó törvényjavaslat egészének elutasításával (a felhatalmazás megtagadásával) fejezheti ki egyet nem értését. Figyelemmel azonban a parlamenti döntést megelőző szerződéskötési eljárásra és egy esetleges elutasító döntés nemzetközi jogi, diplomáciai konzekvenciáira, az Országgyűlés szerepe formálisnak is tűnhet. Az érdemi módosítás lehetőségének hiányában¹⁰ is emlékeztetünk ugyanakkor arra, hogy – főszabály szerint – az Országgyűlés felhatalmazása nélkül egyetlen kiemelkedő jelentőségű nemzetközi szerződés sem kötelezheti vagy jogosíthatja Magyarországot.

4. Az Országgyűlés eljárása a Nszertv. megalkotása előtt

A Tvr. hatálya alatt, még a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: HSz.) megalkotása előtt az Országgyűlés ügyrendje és későbbi hárszabálya a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárást külön nem szabályozta, így a megerősítő határozat és a kihirdető törvényjavaslat tárgyalása az általános szabályok szerint zajlott. A

⁷ Lásd BLUTMAN (l.j. 6.) 203.

⁸ Az 1595 és 1989 között fennálló hagyomány szerint az Országgyűlés a nemzetközi szerződéseket beiktatta, becikkelyezte (inarticulatio).

⁹ SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés*. (Parlamenti Módszertani Iroda, 2010) 244.

¹⁰ A Nszertv. 5. § bekezdése alapján az Országgyűlés a nemzetközi szerződéskötési eljárás korábbi szakaszában, a szerződés végleges szövegének megállapítása előtt is szerephez juthat, ugyanis e szerint a miniszter megküldi az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó szerződés szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról szóló határozatot, valamint a szerződés rendelkezésre álló szövegét az a szerződés tárgya szerint feladatkörrel rendelkező országgyűlési bizottságnak.

mege erősítő határozatok, majd a kihirdető törvényjavaslatok általános és részletes vitáját együttesen folytatták le. A módosító javaslatra vonatkozó szabályok érte lemszerűen nem zárták ki az egyezmények szövegét érintő módosítási szándék megfogalmazásának lehetőségét – a határozatok és a törvényjavaslatok tárgyalá sa és határozathozatala azonban módosító javaslatok nélkül, rendszerint egy azon ülésnapon zajlott le. A speciális szabályozás hiánya tehát különösebb problémákat nem okozott, az általános szabályok alkalmazására épülő parlamenti gyakorlat a gyors határozathozatalt támogatta.

Az 1994. október 8-án hatályba lépő HSz. már az Alkotmány és a Tvr. rendelkezéseire épült és speciális eljárási szabályokat állapított meg a megerősítő határozati javaslat és a kihirdető törvényjavaslat tekintetében. Mind a megerősítésről szóló határozati javaslat, mind a kihirdető törvényjavaslat esetében rögzítette, hogy azok benyújtója csak a Kormány lehet. Az indítványok tartalmazták a szerződés szövegét, amelyhez módosító javaslatot nem lehetett benyújtani.

A szerződés szövegére irányuló módosító javaslatok benyújtásának kizárása garantálta, hogy a bilaterális vagy multilaterális tárgyalások során már elfogadott nemzetközi szerződés szövegén a ratifikáció folyamatában már ne lehessen változtatni. A nemzetközi kapcsolatokban részt vevő felek ugyanis már egy kölcsönösen elfogadott szerződést terjesztenek a ratifikációra jogosult szerveik elé. A már véglegesen megállapított szöveg – megerősítés folyamatában történő – módosítása messzire vezető nemzetközi jogi konzekvenciákkal járna, ezek közül talán a legnyilvánvalóbb – de a nemzetközi kapcsolatokban feltehetően nem egyetlen – következmény éppen a szerződés hatálybalépésének meg hiúsulása lehetne.¹¹

A módosító javaslat benyújtásának generális tilalma miatt a szerződés szövegében vétett nyelvtani, elírási hibák korrigálására nem kerülhetett sor, ennek lehetőségét majd csak a későbbiekben ismertetett pontosítás jogintézménye és a HSz. 2012-es módosítása biztosította.

5. Az Országgyűlés eljárása a Nszertv. hatálybalépése után

2005. július 1-jén lépett hatályba a Nszertv., mely megszüntette a megerősítő határozat és a kihirdető törvény dualizmusát. A kötelező hatály elismerésére történő felhatalmazást immár a kihirdető törvény tartalmazza, az Országgyűlés tehát egyazon aktussal teszi lehetővé a kötelező hatály elismerését és iktatja be a magyar jogba a nemzetközi szerződés rendelkezéseit.

A Nszertv. 10. §-a és a parlamenti gyakorlat alapján a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvényjavaslat tipikusan tartalmazza a kötelező hatály elismerésére való felhatalmazást; az arra utaló rendelkezést, hogy az Országgyűlés az egyezményt a törvénnyel kihirdeti; az egyezmény hiteles szövegét (nagyobb

¹¹ Lásd KATONA (l.j. 3.) 6.

terjedelem esetén mellékletben); a szerződéshez Magyarország részéről fűzött fenntartásokat és nyilatkozatokat; a hatályba léptető rendelkezéseket; szükség esetén a szerződés végrehajtásához szükséges törvénymódosításokat.

Fentiek közül két tartalmi elemre térünk ki részletesen. A szerződés hiteles szövege az, amelyet a felek véglegesen megállapítottak és aláírtak, Magyarország az aláírással e szöveg ratifikációjára vállalt kötelezettséget. Az esetek nagy részében a felek nem csupán egy közvetítő nyelven, hanem a szerződő államok hivatalos nyelvén is előállítják és aláírják az egyezményt. Ilyenkor a törvényjavaslatban olvasható magyar nyelvű szöveg is hiteles (maga a szerződés mindig utal arra, mely nyelveken került aláírásra). Abban az esetben azonban, ha a szerződés (illetve a szerződéshez fűzött fenntartások vagy nyilatkozatok) hiteles szövege kizárólag idegen nyelvű, a kihirdető jogszabály azok szövegét egyrészt az egyik hiteles – lehetőség szerint angol – nyelven, másrészt pedig hivatalos magyar nyelvű fordításban tartalmazza.

A törvény rendszerint a kihirdetését követő napon lép hatályba, a törvénynek a szerződés szövegét tartalmazó része hatálybalépésének időpontját viszont ettől eltérően úgy kell meghatározni, hogy az azonos legyen a szerződés Magyarország tekintetében történő hatálybalépésének időpontjával [Nszertv. 10. § (3) bekezdése]. Tehát a nemzetközi szerződés belső jogi hatálybalépése nem előzheti meg a – Magyarország tekintetében történő – nemzetközi jogi hatálybalépést, márpedig ez utóbbi időpontja a kihirdető törvény elfogadásakor még bizonytalan, tekintve, hogy az az egyezmény rendelkezése szerint több (vagy valamennyi) részes fél ratifikációjának függvénye lehet. E helyzetet kezeli a Nszertv. 10. § (4) bekezdése a szerződés szövegét tartalmazó rendelkezések hatálybalépésének felfüggesztésével: ha a szerződés hatálybalépésének naptári napja a szerződés kihirdetésekor nem ismert, a kihirdető jogszabály szerződést tartalmazó rendelkezései tekintetében a szerződés hatálybalépésének feltételeire utal; azzal, hogy a szerződés hatálybalépésének naptári napját a külpolitikáért felelős miniszter annak ismertté válását követően a Magyar Közlönyben haladéktalanul közzétett közleményével állapítja meg. A nemzetközi jog és a belső jog összhangja – amely természetesen azt is megköveteli, hogy csak a hatályos nemzetközi normák váljanak részévé a hatályos jogrendszerünknek – ily módon biztosítható.

A Nszertv. hatálybalépését sajnos nem követte a HSz. megfelelő módosítása – arra csak hét évvel később került sor –, így a megerősítő határozati javaslat benyújtására és tárgyalására vonatkozó rendelkezéseket egyszerűen nem alkalmazták, annak ellenére, hogy egészen 2012. április 18-ig hatályban maradtak.

A HSz. módosítására az Alaptörvény hatálybalépését követően, az Ogytv. kidolgozásával egyidejűleg került sor és a 2014. évi országgyűlési választásokat követően megalakuló Országgyűlés alakuló ülésének napjáig volt hatályban. A szabályozás megtartotta a Kormány kizárólagos előterjesztői jogát (immár törvényi szintre emelve), továbbra is rögzítve a nemzetközi szerződést tartalmazó rész módosításának tilalmát immár azzal a kiegészítéssel, hogy a Kormány be-

nyújthat a magyar nyelven nem hiteles szöveg magyar nyelvű fordításában előforduló fordítási hiba, illetve helyesírási hiba javítását célzó módosító javaslatot a zárószavazás megkezdéséig, e módosító javaslatot bizottság nem tárgyalja és arról külön szavazni sem kell. A gyors eljárás lehetőségét biztosította az a rendelkezés, amely szerint az általános vitát a zárószavazás követte, ha a törvényjavaslathoz az általános vita lezárásáig nem érkezett módosító javaslat, vagy ha arról a fentiek szerint nem kellett tárgyalni és szavazni. A szabályozás nem zárta ki a gyorsított eljárások lehetőségét, tekintettel arra azonban, hogy módosító javaslat benyújtására rendszerint nem került sor, a sürgős tárgyalás, a kivételes sürgős tárgyalás és a kivételes eljárásban történő tárgyalás elrendelésére nem volt szükség.

Mivel a 2012-es módosítás előtt a nemzetközi szerződésben vétett helyesírási, fordítási, elírási hibák korrigálására nem volt házzabályszerű lehetőség, az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság 13/2010-2014. AIÜB általános érvényű állásfoglalása alapján az ilyen jellegű hibákat a pontosítás (elírási hibajegyzék) útján javították. Az állásfoglalás rögzítette, hogy „A Házzabály az irományok pontosítására vonatkozó szabályozást nem tartalmaz, az Országgyűlés gyakorlatában azonban teret nyert a pontosítás eszköze, így az szokásjogi úton befogadásra került. Az iromány pontosítására csak az iromány előterjesztője jogosult, az iromány megalkotására (benyújtására) vonatkozó szabályok megtartásával. [...]” A pontosítás az Országgyűlés külön döntése nélkül az előterjesztés részévé vált és alkalmas volt arra, hogy mind az egyezményt tartalmazó részben, mind a törvényjavaslat további rendelkezéseiben vétett hibákat korrigálja. Érdekes módon a 2012-es – a fordítási hiba, illetve helyesírási hiba javítását célzó módosító javaslatot intézményesítő – módosítást követően is fennmaradt a pontosítás jogintézménye és az egyes házzabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ) hatálybalépéséig e párhuzamosság talaján meglehetősen következetlen gyakorlat alakult ki.

6. Az Országgyűlés eljárása a hatályos HHSZ alapján

A HHSZ új alapokra helyezte az önálló indítványok tárgyalási rendjét, és ezen belül a nemzetközi szerződéseket kihirdető törvényjavaslatok tárgyalását. Jelen alcímben csak az általános szabályoktól eltérő rendelkezéseket ismertetjük.

A HHSZ 102. § (1) bekezdése alapján a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvényjavaslat esetén a külügyekkel foglalkozó bizottság, az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvényjavaslat esetén az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság jár el kijelölt bizottságként. A korábbi szabályozástól eltérően a HHSZ a szerződés tárgya szerint feladatkörében érintett bizottságokra való általános utalás helyett a működési tapasztalatok alapján határozta meg e két bizottságot, a kijelölés során mérlegelési jogot nem enged a házelnöknek.

A korábbi szabályozáshoz hasonlóan megtartotta a fordítási, valamint helyesírási hiba javítását szolgáló javaslat jogintézményét és figyelemmel annak sajátos természetére – mely szerint nem kell róla tárgyalni, sem külön szavazni – nem módosító, hanem kiigazító javaslatnak (kiigazításnak) nevezi. A kiigazító javaslatot a Kormány nyújthatja be a zárószavazás megkezdéséig, azt bizottság nem tárgyalja. A kiigazítást az ülést vezető elnök - tartalmának összefoglalásával – a zárószavazás megkezdése előtt bejelenti, zárószavazásra a törvényjavaslat ily módon kiigazított szövege kerül. Árnyalatnyinak látszó, ám annál jelentősebb változás, hogy míg a korábbi szabályozás kiemelte, hogy a fordítási, helyesírási hiba csak a magyar nyelven nem hiteles (azaz kizárólag idegen nyelven aláírt) szöveg magyar nyelvű fordításában korrigálható, a HHSZ immár akként rendelkezik, hogy kiigazítást a törvényjavaslatnak a nemzetközi szerződés véglegesen megállapított hiteles szövegét és annak magyar nyelvű fordítását tartalmazó részéhez (illetve a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás és nyilatkozat szövegéhez) is be lehet nyújtani. E rendelkezés tehát lehetővé teszi, hogy a törvényjavaslatban hitelesként feltüntetett szöveget is korrigálják, fontos azonban felhívni a figyelmet a szabály helyes értelmezésére.

A hiteles (felek által aláírt) szöveget a szerződő felek hosszas és szabályozott eljárás keretében alkották meg, amelyet az Országgyűlés – a nemzetközi szerződéskötési eljárás szabályaiból és az Országgyűlés szerepéből következően – nem módosíthat, még akkor sem, ha az nyelvtani vagy fordítási hibát tartalmaz. Kezeleni kell viszont azokat az eseteket, amikor a törvényjavaslat szerkesztése, a hiteles szöveg idézése során történik olyan elírás, amelynek eredményeképpen a törvényjavaslatban hitelesként feltüntetett szöveg nem egyezik teljes mértékben az aláírt szöveggel. Ilyenkor az elírást korrigálni kell, a benyújtott szöveget az aláírt szöveghez hozzá kell igazítani. Az Országgyűlés csak a véglegesen megállapított szöveg kötelező hatályának elismerésére adhat felhatalmazást, ami adott esetben azt jelenti, hogy ha a felek a szerződés szövegének végleges megállapítása során hibát ejtettek, azt érintetlenül hagyva kell átültetési kötelezettségünknek eleget tennünk.¹²

A törvényjavaslat azon részeihez, amelyek nem a szerződés szövegét tartalmazzák (cím, hatályba léptető rendelkezés, etc.), természetesen benyújtható módosító javaslat és azokat a külügyi vagy az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság megtárgyalja. Mivel azonban a kihirdető törvényjavaslatok érdemi részét képező szerződéses szöveg nem módosítható, a fennmaradó rész pedig tipikus, deklaratív vagy technikai rendelkezéseket tartalmaz, a HHSZ biztosítani

¹²Jól példázza ezt a Magyarország és Japán között a szociális biztonságról szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló T/12226. sz. törvényjavaslat esete. A törvényjavaslatban beterjesztett – hivatalosként feltüntetett – magyar nyelvű szöveg nem egyezett a felek által aláírt magyar szöveggel, ahhoz képest több nyelvtani pontosítást is tartalmazott. Bár a törvényjavaslatban pontosított szöveg felelt volna meg a magyar helyesírási szabályainak, az előterjesztő elírási hibajegyzékben állította vissza az aláírt – több ponton is helytelen – szöveget.

kívánja annak lehetőségét, hogy a részletesvita-szakasz elmaradásával az általános vitát – főszabály szerint, automatikusan – rögtön a zárószavazás kövesse. Ennek feltételül szabja, hogy a törvényjavaslatot érintően ne legyen vitához kapcsolódó bizottság és módosító javaslat benyújtására se kerüljön sor. A kijelölt bizottság azonban ebben az esetben is nyilatkozhat úgy - legkésőbb azon ülésnap megnyitása előtt egy órával, amely ülésnap napirendjén vagy tervezett napirendjén a törvényjavaslat zárószavazása szerepel –, hogy a törvényjavaslatról részletes vitát kíván folytatni. Ilyen nyilatkozat esetén a törvényjavaslat tárgyalása az általános szabályok szerint zajlik tovább.

7. Az Alkotmánybíróság hatásköre

Végezetül röviden érdemes szót ejteni arról, hogy a nemzetközi szerződések vonatkozásában az Alkotmánybíróság milyen hatásköröket gyakorol.

Az Alaptörvény és az Abtv. szerint a nemzetközi szerződést kihirdető törvény előzetes és utólagos normakontroll alá is vethető. Míg az Abtv. az előzetes normakontroll esetében *expressis verbis* rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése vizsgálatára is, az utólagos normakontroll körében azt külön nem nevesíti. Az Alkotmánybíróság 4/1997. (I. 22.) AB határozatában azonban megállapította, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály is utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet.

Az előzetes normakontroll a már elfogadott, de ki nem hirdetett törvény vizsgálatára irányul, tehát alkalmas arra, hogy a nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való összhangját még a kötelező hatály elismerése és a törvény kihirdetése (a nemzetközi szerződés beiktatása) előtt a köztársasági elnök indítványára megvizsgálja. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés rendelkezésének alaptörvény-ellenességét megállapítja, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére addig nem kerülhet sor, amíg a nemzetközi szerződést létrehozó államok vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel rendelkező egyéb alanyai az alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik, vagy ameddig fenntartás megtételével – ha ezt az adott nemzetközi szerződés lehetővé teszi – vagy a nemzetközi jog által elismert egyéb jogintézménnyel élve Magyarország nem zárja ki a nemzetközi szerződés és az Alaptörvény összeütközését [Abtv. 40. § (3) bekezdése].

Egészen más a helyzet akkor, amikor az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést utólagos normakontroll eljárásban vizsgálja, hiszen ez a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését követően történik, azaz Magyarországnak ekkor már teljesítenie kell a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeit. Az Alkotmánybíróság kimondta: az utólagos alkotmányossági vizsgálat a szerződést kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés alkotmányellenességének a vizsgálatára is kiterjedhet. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nem-

zetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg, amelynek Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalására nincs hatása. Az Alkotmánybíróság határozata folytán ezért a jogalkotónak – szükség esetén az Alkotmány módosításával is – meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ennek megtörténtéig az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontja tárgyában a határozathozatalt ésszerű határidőre felfüggesztheti [4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.].

A nemzetközi jog és a magyar jog összhangját biztosítja továbbá a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata, valamint az Alkotmánybíróság azon hatásköre, amely szerint felhívhatja a jogalkotót a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatának teljesítésére, ha valamely hatáskörében eljárva e téren olyan mulasztást észlel, amely alaptörvény-ellenességet idézett elő. [A nemzetközi szerződésből eredő jogalkotói feladat elmulasztása már önmagában az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének sérelmét, azaz alaptörvény-ellenességet valósít meg.]

Az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését – bármely eljárása során – hivatalból, vagy az Abtv.-ben rögzített indítványozók kérelmére vizsgálja. Ha a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten van, mint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt megsemmisíti. Ha magasabb szintű, akkor az ellentét feloldása érdekében – a körülmények mérlegelése alapján, határidő megjelölésével – felhívja a jogalkotót, hogy tegye meg az ellentét feloldása érdekében szükséges intézkedéseket. Azonos jogforrási szint esetében pedig – az Alkotmánybíróság gyakorlatában kimunkált szabály szerint – a testület az Abtv.-ben meghatározott bármely olyan jogkövetkezményt kiszabhat, amely összhangban áll a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának biztosítására vonatkozó feladatával; így – az eset körülményeinek mérlegelése alapján – akár a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése, akár a jogalkotó felhívása mellett is dönthet [23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [43]].

Kulcsszavak: alkotmányjog, nemzetközi szerződések, 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, nemzetközi jog speciális transzformációja, Országgyűlés eljárása

TÓTH ZITA
Országgyűlés Hivatala Törvényhozási Igazgatósága,
Kodifikációs Főosztály vezetője,
zita.toth@parlament.hu