

---

---

# **Gondolatok a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály (jogszabályi rendelkezés) megsemmisíthetőségének feltételhez kötéséről, illetőleg lehetséges alternatív jogkövetkezményeiről**

Dienes-Oehm Egon\*

---

**B**ragyova Andráshoz mint jogászhoz, továbbá mint nemzetközi jogászprofesszorhoz és alkotmánybíróhoz időben és térben számos hivatalbeli, szakmai és munkahelyi kapcsolat fűz. Mindenekelőtt a hetvenes évek elején a Pénzügyintézetben (alias Általános Értékforgalmi Bankban) szakmai együttműködésben és szellemi jellegű baráti kapcsolatban eltöltött néhány év, amely az akkori társadalmi és gazdasági rendszer abszolút elvetésére és a virágzó nyugati berendezkedés iránti kölcsönös érdeklődésre és vágyra, valamint ennek megfelelően jogrendszereik tanulmányozására és megismerésére épült. Mintegy két évtized elteltével ismét azonos munkahelyen, a Miskolci Egyetemen, már mindketten oktatóként láthattuk viszont egymást az én akkori főfoglalkozásom, Európa-reintegrációnk folyamatában való közigazgatási, benne elsősorban nemzetközi szerepköröm miatti elfoglaltságom folytán sajnos csak ritkán.

Bragyova András ekkor már a nemzetközi jog tanára volt, nekem pedig az európai jog rejtelmébe kellett bevezetnem meghívott előadóként (adjunktusként) a miskolci diákokat. Együttműködésünk harmadik színtere az Alkotmánybíróság, ahol 2011-ben való megérkezésemkor ő a testület általános tiszteletben álló és meghatározó tagja volt.

Bragyova András előtti tiszteletadás jeléül szeretném ezt, az alkotmányellenesség és a nemzetközi jogba ütközés jogviszonyának elvi alapjait tisztázni igyekvő kölcsönös törekvésünk jegyében készült, sehol meg nem jelent írást a figyelmébe ajánlani, hetvenedik születésnapja alkalmából.

1. Az utóbbi időben – különösen a szociális jogok területén, ahol az Alaptörvény jellemzően a magyar állampolgárok minél nagyobb szociális biztonsága, mint államcél érdekében törekszik az egyes jogosultságok biztosítására – megszorodtak azok a bírói kezdeményezések, amelyek a korábbi szokásoktól

---

\* Címzetes egyetemi docens, alkotmánybíró, Alkotmánybíróság.

eltérően kizárólag nemzetközi szerződésbe ütközés jogcímén indítványozták jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítését. Sajnálatos módon közöttük olyan is akadt, amely hasonló, sőt szinte azonos másik ügyben az Alkotmánybíróság által már megállapított alaptörvény-ellenesség, illetőleg alapjogi sérelem hiányában hozott visszautasító döntés<sup>1</sup> ellenére eredményezett sikert a kezdeményező bíró számára.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló 2011. évi CXCI. törvény 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alá tartozó esetekben a 21/2018. (XI.14.) AB határozat szűk többséggel elért döntésével „nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztását” állapította meg a határozat 1. pontjában, a rendelkező rész 2. pontjában pedig olyan alkotmányos követelményt fogalmazott meg kizárólag az Alaptörvény Q) cikkére hivatkozással, amelyből álláspontom szerint ilyen követelmény az adott ügyre nézve nem volt levonható, és ezen az alapon jogsérelemre az indítvány sem utalt. A hivatkozott határozat egybenosta a nemzetközi szerződésbe ütközést az alaptörvény-ellenességgel olyan tényállás alapján, amelyben alapjogi sérelem nem volt megállapítható és olyan jogkövetkezmény felhasználásával, amely közvetlenül nem volt levezethető az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) döntéséből, illetőleg a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményből (a továbbiakban: CRPD Egyezmény).<sup>2</sup>

2. Az előző pontban említett probléma elvi lényege az, hogy a hivatkozott AB határozatnak lehet olyan jogilag téves és megtévesztő olvasata, mintha a nemzetközi jog kétségessé tehetné másodlagosságát az Alaptörvényhez fűződő viszonyában, de legalábbis generálisan kötelező támponttá válhatna az alkotmányi és alkotmány alatti belső jogszabályok értelmezésénél. Jóllehet általánosságban egyetértek Blutmann Lászlónak erre vonatkozó tanulmányában<sup>3</sup> foglaltakkal és összességében irányadónak tekintve fogalmi meghatározásait (így azt, hogy a nemzetközi jog első általános funkciója az, hogy értelmezési támpont, a második pedig, hogy alkotmányos mércéül szolgál), szerintem az Alaptörvény megszületése óta nem állítható az a megállapítása, amely szerint a nemzetközi jog kötelező támponttá vált volna alkotmánybírói eljárásokban. A valós helyzet inkább az, hogy előbb az Európa Tanácshoz való csatlakozással, majd az Európai Unióban való tagsággal gyökeresen megváltozott nemzetközi jogi helyzetünk és döntően az Alaptörvény új értelmezési keretei megszüntették az Alkotmánybíróság tevékenységében a nemzetközi jogi normák korábbi jogértelmezési primátusát, utóbbi tényezőt tulajdonképpen a hivatkozott tanulmány is elismeri.<sup>4</sup>

A jelen írással céloom éppenséggel az, hogy az alaptörvény-ellenesség és a nemzetközi szerződésbe ütközés hamis szinonimájának látszatával úgy az elmélet, mint a gyakorlat egyértelműen szakítson, és ennek elősegítéséhez együtt találjunk

<sup>1</sup> Vö.: 3252/2017. (X.10.) AB végzés

<sup>2</sup> Az itt hivatkozott AB határozat alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítésére irányult és az Alkotmánybíróság ezen a jogcímen rendelkezésére álló jogkövetkezmények felhasználásával, hivatalból való eljárás alapján született, 6 különvéleménnyel.

<sup>3</sup> Blutmann László: A nemzetközi jog joghatásai az alkotmánybírói eljárásokban. *Jogelméleti Szemle* (2013) 4, 2-32. o.

<sup>4</sup> Blutmann László: i.m. 3. és 4. pontjai, 5-11.o.

megfelelő eszközöket. Ilyen lehet a nemzetközi szerződésbe ütközés tekintetében a megsemmisítés alaptörvényi lehetőségének korlátozása, előfeltételhez kötése sarkalatos törvény, az alkotmánybírói törvény (a továbbiakban: Abtv.) módosítása útján. Ezzel egyidejűleg alternatív jogkövetkezményként az Abtv. 42. § (2) bekezdésében jelenleg csak a belső jogszabályok normakonfliktusának elkerülésére alkalmazható rendelkezésének az alkotmánybírói határozatok rendelkező részében való szignalizációnak [a jogalkotó felhívása a Q) cikk (2) bekezdésére utalással a belső jog és a nemzetközi jog összhangjának biztosítását célzó intézkedés meghatározott határidőn belüli meghozatalára] kiterjesztése is szükséges lenne azokra az Alkotmánybíróság által megállapított nemzetközi szerződéses esetekre, amelyekben a megsemmisítés elvi lehetőségét megszüntetné a módosítás. Ehhez hasonló szűkítés már történt az Abtv. segítségével akkor, amikor az „Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata” helyett az Abtv. már „csak” az „Alaptörvénnyel ellentétes” jogszabály, illetve bírói döntés esetén biztosít jogosultságot alkotmányjogi panaszra,<sup>5</sup> sőt annak befogadását az „érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség”, illetőleg „alapvető alkotmányjogi jelentőségű” kifejezések használatával tovább korlátozza.<sup>6</sup>

Ez a megoldás egyebekben összhangban állna a megsemmisítés jogkövetkezményének egyfelől a belső jogi norma alaptörvény-ellenessége, másfelől a nemzetközi szerződésben kihirdető jogszabály ütközése esetére szóló, az Alaptörvény szerinti alkalmazhatóságával. Amíg ugyanis a belső jogi norma alaptörvény-ellenessége megállapítására irányuló bármelyik eljárástípusban a normakontroll-índítvány megalapozottsága esetén az Alkotmánybíróság az adott alaptörvényi rendelkezés kógens megfogalmazása folytán köteles az adott alaptörvény-ellenes rendelkezést megsemmisíteni, addig a nemzetközi szerződésbe ütközésnél ez csak lehetőség.<sup>7</sup>

3. A kérdés mindezek után az, milyen előfeltételhez célszerű kötni a nemzetközi szerződésbe ütköző índítványok esetén a megsemmisítés jogkövetkezményének alkalmazhatóságát egyfelől, és mely esetekre szólna a rendelkező részben alkalmazandó szignalizáció.

Álláspontom szerint e kérdések megválaszolása viszonylag egyszerű, ha a nemzetközi jog, benne a nemzetközi szerződések és szervezetek helyét és joggyakorlatának státuszát helyesen határozzuk meg az Alaptörvény elsődlegességéből kiindulva, valamint az Alkotmánybíróság funkciójához igazítva.

Kiindulásként ehhez Bragyova Andrásnak még a korábbi Alkotmány időszakában kidolgozott álláspontja figyelembevételét javasolnám.<sup>8</sup> Bragyova a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát az Alkotmánybíróság különleges hatáskörének tekinti, „mert a nemzetközi szerződésbe ütközés *másodfokú alkotmányellenesség*: a nemzetközi szerződéssel ellentétes norma magában véve nem alkotmányellenes.

<sup>5</sup> Vö.: az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a)-e) pontjai, illetőleg az Abtv. 25. § (1) bek.; 26. § (1) bek.; 27. §

<sup>6</sup> Vö.: Abtv. 29. §

<sup>7</sup> Vö.: Abtv. 24. cikk (3) bekezdés a) illetőleg c) pontjai

<sup>8</sup> Vö.: 166/2011. (XII.20.) AB határozat, Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása 1. pont, amelyhez Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró csatlakozott.

Alkotmányellenesség teszi, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében [megjegyzésem: az Alaptörvény Q) cikke (2) és (3) bekezdésében] foglalt pacta sunt serranda alkotmányos szabályát sérti, amely előírja a nemzetközi szerződések tiszteletben tartását. Itt tehát nincs materiális alkotmányellenesség: az alkotmányellenesség oka, hogy az Alkotmány [megjegyzésem: az Alaptörvény] tilalma ellentétes valamely érvényes nemzetközi szerződéssel (vagyis a szerződés normájával), de nincs tartalmi ellentétben az Alkotmánnyal [Alaptörvénnyel].”

a) A fentiek alapján a nemzetközi szerződés kihirdetett normájába ütköző belső jogszabályt, vagy annak valamely rendelkezését abban az esetben tartom nemzetközi szerződésbe ütközésnek, ha az elsőfokú alaptörvény-ellenességet is megvalósít az Alkotmánybíróság megállapítása szerint. Ez elsősorban az Alaptörvény „szabadság és felelősség” részében szereplő valamely alapjog sérelmének fennállását feltételezi, továbbá azt, hogy az indítvány alaptörvény-ellenesség jogcímén is megsemmisítést igényeljen. (Utóbbi feltétel hiányában az indítványhoz kötöttség elvének szigorúan érvényesülnie szükséges a bírói kezdeményezéseknél és az indítványt el kell utasítani.) Ugyanakkor, ha az indítvány egyaránt irányul alaptörvény-ellenességre, illetőleg nemzetközi szerződésbe ütközésre az Alkotmánybíróságnak a határozatát kizárólag az Alaptörvényre kell alapítania és a nemzetközi szerződés vizsgálatát akár mellőzheti is, mivel kétszeres alaptörvény-ellenesség nem létezik.<sup>9</sup>

b) Amennyiben azonban az Alkotmánybíróság a belső jog és a nemzetközi kötelezettség jelentős eltérése folytán a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát lefolytatja és súlyát jelentősnek ítéli meg, olyannak, amely az alaptörvény-ellenesség fennállását valószínűsíti, úgy az új típusú rendelkező részbe foglalt szignalizáció, mint jogkövetkezmény eszközével élhetne.

Az a) és b) pontokba foglaltan vázlatosan ismertetett megoldás kétségtelenül átrendezné a nemzetközi szerződésbe ütközések jogkövetkezményeinek helyzetét, a megsemmisítések száma nagymértékben csökkenne. A korábbiakhoz képest két előnnyel mindenképpen járna elfogadása:

- egyfelől az Alkotmánybíróságnak kevésbé kellene a funkciójába nem tartozó politikai és metajurisztikus viszonyokban közvetlenül közreműködnie, illetőleg állást foglalnia, ugyanakkor a belső jog és a nemzetközi kötelezettség közötti összhang hiányának rendezésére a törvényalkotó, illetve a végrehajtó hatalom birtokosát törvényi alapon felhívhatná;
- másfelől egyértelművé teheti, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés jogcímén sem kerülhető meg az, hogy az elsődleges alaptörvény-ellenesség forrása csak az Alaptörvény lehet.

Mindehhez hozzátenném még, hogy az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdésében az Alkotmánybíróság számára biztosított nemzetközi szerződésbe ütközés címén a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítése lehetőségét elméletileg nem üresítené ki kezdeményezésem elfogadása. Bár nem túl gyakorlati, hogy alkotmánybírói eljárás tárgya lehessen, de kizárni sem szabad, hogy

<sup>9</sup> Vö.: Dr. Bragyova András alkotmánybíró idézett párhuzamos indokolásának 1. pontja a 166/2011. (XII.20.) AB határozathoz, amelyhez Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró csatlakozott.

- valamely *ius cogens* jellegű nemzetközi jogi norma az Alkotmánybíróság közbejöttével érvényesülhessen,
- valamely közvetlen hatályú nemzetközi szerződésen vagy nemzetközi szervezet gyakorlatán, határozatán alapuló nemzetközi norma érvényesülése révén szélsőséges esetben az Alkotmánybíróság nem tudja elkerülni, hogy élnie kelljen a megsemmisítés eszközével.

Ebben a körben kell említeni az uniós jogszabályokkal való konfliktusokat is. Kétségesnek látom annak a gyakorlatnak a hosszabbtávú fenntarthatóságát, hogy az Alkotmánybíróság nem nemzetközi jogként, hanem az Európai Unió belső jogaként kezelve saját döntésével kizárta hatáskörét az uniós normák vizsgálatából és ezáltal magát az uniós szervekkel való formális együttműködésből. Jelenleg ez nem tárgya írásomnak, de annyit megjegyeznek, hogy az európai uniós jogviszonyokból származó normákat sem tudom történetileg előretekintve kizárandó lehetőségnek tekinteni az itt tárgyalt téma szempontjából.

4. Más a helyzet az előző pontban foglaltakat illetően az Emberi Jogok Európai Egyezményével (a továbbiakban: EJEE), de különösen az EJEB-bel, mivel funkciójuk hasonló, illetve azonos az Alkotmánybíróságéval.

Az EJEE tekintetében a helyzet egyszerűbb: kormányközi szervezet lévén Magyarországra nézve olyan a hazai jogviszonyokban közvetlenül, jogi transzponálás nélkül érvényesülő döntést nem tud hozni, amelyben az ország képviselőjét ellátó kormány elsődlegességével az Alkotmánybíróságnak konkurálnia kellene.

Az EJEB más eset. Számos különvéleményemből, illetve párhuzamos indokolásomból kitűnően a hatályos Abtv. alapján képviselt általánosítható álláspontomat a jelen íráshoz csatolt különvéleményem elvi részének felidézésével ismertetném.

„a) Az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt részesség önmagában a szuverént megillető hatáskörök átadását nem jelenti és nem eredményezi. Az Egyezményben foglalt alapvető jogok egyedi orvoslására létrehozott konkrét ügyekre, jogesetekre nézve ítélkező Emberi Jogok Európai Bírósága döntését, ha annak Magyarország a kötelezettje, az államnak teljesítenie kell. Ezen túlmenően azonban ez a döntés, illetőleg a Bíróság hasonló ügyekben követett gyakorlata az arra hatáskörrel rendelkező magyar állami szervekre formális jogalkotási, illetőleg jogalkalmazási kényszert nem eredményez. A Bíróság gyakorlatának követése során hozott döntések figyelembevétele a törvényhozó, végrehajtó, valamint a bírósági hatalom számára természetesen indokolt. Ebben a körben az Alkotmánybíróság feladatát abban látom, hogy szükség esetén tegye meg a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának megteremtéséhez szükséges intézkedést. Ez a felhívás formális, a rendelkező részben eszközölt alkotmányos követelmény formájában megtehető az Alaptörvényben biztosított jog érintettsége esetén. Ha pedig csak a Q) cikk (2) bekezdéséről van szó, úgy a határozat indokolásában célszerű irányt mutatni a jogalkotónak, valamint a hatósági és bírósági jogalkalmazónak, utóbbiak számára külön is hivatkozva az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a jogszabályok értelmezésére vonatkozó alkotmányos parancsra. (A jelen ügyben az itt említett szignalizációs lehetőség alkalmazását magam is

javasoltam.)”

A fentiekhez itt csak annyit tennék hozzá, hogy volt már olyan AB határozat, amelyben a nemzetközi szerződés nem volt elkerülhető a jelenlegi Abtv. alapján, mivel a nemzetközi jogsértés csak a vonatkozó magyar törvényi rendelkezés megsemmisítésével volt ésszerűen helyrehozható, így azt én is elfogadtam.<sup>10</sup>

Hasonló helyzet elméletileg a jövőben sem zárható ki, ezért az EJEB döntésével ellentétes hazai jogszabály Alkotmánybíróság általi megsemmisítésének kivételes esetben való lehetőségével is számolnunk kell.

---

---

---

<sup>10</sup> Vö.: 6/2014. (II.26.) AB határozat [A 98 % adó alkalmazhatóságának alkalmazási tilalma kiterjesztéséről]