

467 A konferencia ugyanakkor a nemzetközi szervezetek jogalanyiségének származékoságát és cselekvőképességének korlátozottságát nem mondta ki, hanem **politikai kompromisszumot** kötött. Az akkori nyugati országok megengedőbb és a szocialisták cselekvőképességet szűkítő, a „benne foglalt jogkörök” (*implied powers*) elvét elutasító álláspontját azzal hidalta át, hogy így fogalmazott: „A nemzetközi szervezetek szerződéskötési képességét az adott szervezet szabályai határozzák meg.” Mivel a szervezet szabályai nem csak az alapító okiratot, hanem az „azokkal összhangban elfogadott” döntéseket, határozatokat, valamint „rögzült gyakorlatot” jelentik, mind a két tábor győztesnek érezhette magát.

## 10. fejezet

# A belső jog és a nemzetközi jog viszonya

I. Bevezetés .....	217
II. A monizmus és a dualizmus .....	218
III. A nemzetközi jog nézőpontja: a normatív helyzet .....	221
IV. A belső jog nézőpontja: a nemzetközi jog alkalmazása a belső jogban .....	224
V. A magyar jogrendszer és a nemzetközi jog .....	228
VI. Az uniós jog és a magyar jog .....	238

## I. Bevezetés

A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának kérdése hosszú ideje foglalkoztatja a nemzetközi jog tudományát. Különbő, időben is változó elméleti magyarázatok születtek e viszony leírására, miközben az alapkérdés nagyon is gyakorlatias, és a következőképpen fogalmazható meg: ha egy tényállásra egyszerre látszik alkalmazandónak egy nemzetközi jogi és egy belső jogi szabály, és e kettő között **ellentmondás** lenne, **melyiket kell alkalmazni?** Ez a kérdés természetesen nem is annyira egyszerű, mint amilyennek elsőre mutatkozik. Eldöntendő először is, hogy alkalmazandó-e egyszerre egy konkrét tényállásra a nemzetközi jog és a belső jog is, vagy e két jogrend alkalmazási köre elkülönül egymástól. Ha erre a válasz pozitív, dönteni kell az elsőbbség kérdéséről. Konkrét példával élve, *A nők elleni hátrányos megkülönböztetés minden formájának megszüntetéséről szóló 1979. évi egyezmény*, amelynek szinte valamennyi állam részese, egyebek mellett előírja, hogy a nőknek a férfakkal azonos jogot kell élvezniük az oktatás területén. Ha egy állam jogrendszere nem biztosítja ezt az egyenjogúságot, kérdéses, hivatkozhat-e egyáltalán a belső fórumok előtt egy hátrányt szenvedett leánygyermek az egyezményre, és vajon a belső bíróság a belső jogi szabálynak vagy az egyezménynek ad-e elsőbbséget.

A nemzetközi jog és a belső jog viszonya feltárásának kiindulópontja annak megértése, hogy két jogrendszer találkozásakor nem elegendő csak az egyiknek a nézőpontját, szabályait megvizsgálni. Nagy valószínűséggel **mindkét érintett jogrendszer** tartalmaz valamilyen szabályt a másikkal való viszonyról, de ezek a szabályok nem szükségszerűen azonosak. Ezért célravezető, ha külön-külön vesszük szemügyre a nemzetközi jog, illetve a belső jog irányadó szabályait. Ez utóbbi körben ráadásul nem is lehet a belső jogról általában beszélni, hiszen a különböző nemzeti jogrendszerek eltérnek egymástól. Ebből következően a jellemző nagy jogrendszerek összehasonlítása is indokolt, és ebből az összehasonlításból lehet következtetéseket levonni. A nemzetközi jogi elméletek ehhez képest akkor lehetnek helyesek, ha segítségükkel ezek a szempontok közös nevezőre hozhatók és megmagyarázhatók.

A továbbiakban először röviden összefoglaljuk a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról a nemzetközi jog **tudományában** kialakult elméleteket. Ezek az elméletek segítenek az alapvető kérdések megértésében és a vonatkozó nemzetközi jogi és

belső jogi szabályok értékelésében. Ezt követően először a nemzetközi jog normatív szabályait vizsgáljuk a két jogrendszer viszonyáról, majd a nemzetközi jog belső joggá tételére alkalmazott, jellemző belső jogi megoldásokat tekintjük át. Ezt alapul véve mutatjuk be a magyar alkotmányos rend vonatkozó szabályait is, köztük azokat, amelyeket az Alkotmánybíróság határozott meg. Végül röviden foglalkozunk az Európai Unió joga és a nemzeti jog viszonyáról, bemutatandó, hogy ez utóbbi viszonyt eltérő elvek rendezik.

## II. A monizmus és a dualizmus

471 A nemzetközi jogi elméletek alapvetően két nagy csoportra oszthatók. Az egyik csoport a nemzetközi és a belső jogot **egyetlen jogrendszerként** fogja fel. Ezeket az elméleteket hívjuk monistának. A másik nagy iskola a dualistáké, akik **két elkülönült jogrendszert** tartanak számon. Ezek az elméleti irányok tovább oszthatók aszerint, hogy az egyes szerzők mennyire végletesen fogalmazzák meg következtetéseiket. Ennek megfelelően beszélhetünk radikális, illetve mérsékelt monista vagy dualista felfogásról. A ma irányadónak számító nemzetközi jogászok nem tekinthetők a radikális felfogás híveinek, akár a monista, akár a dualista irányt követik. A későbbiekben látni fogjuk azt is, hogy gyakorlati következményeit tekintve a mérsékelt monista, illetve dualista iskola nem is áll nagyon távol egymástól.

### A) A monizmus

472 A monizmus a nemzetközi jogot és a nemzeti jogot egyetlen egységes jogrendszer részének tekinti. A monista felfogásnak van egy olyan válfaja is, amely szerint a két jogrend közül a **nemzeti jognak van elsőbbsége** a másikkal szemben. Ez a felfogás a 19–20. század fordulóján abból indult ki, hogy az államok abszolút, korlátlan szuverenitással rendelkeznek, és ezért a nemzetközi jog nem más, mint az államok bármikor visszavonható önkéntes kötelezettségvállalása. Miután ezek a tételek ma már semmiképp sem felelnek meg a normatív valóságnak, nincs olyan nemzetközi jogász, aki a két jogrend egységét a belső jog primátusával állítaná.

#### 1. A radikális monizmus

473 Széles ugyanakkor azoknak a nemzetközi jogászoknak a köre, akik a nemzetközi jog elsőbbsége mellett állítják a két jogrend egységét. Ennek a megalapozása különféle lehet. Az egyik megközelítés *Hans Kelsené*, aki logikai módszerrel alapozta meg a monizmust. Kelsen szerint minden jogi norma egy magasabb szintű normából eredezteteti az érvényességét, a normahierarchia csúcsán pedig az **alpnorma** (*Grund-*

*norm*) áll.<sup>1</sup> Ebben a hierarchiában a nemzetközi jog magasabb szinten áll, mint a belső jog, mégpedig azért, mert az állam mint a belső jog alkotója létének vagy nem létének a kérdése a nemzetközi jog alapján ítéltető meg. Ha pedig a jogalkotó állam és ezzel az állami jogrend alapnormájának léte a nemzetközi jogtól függ, akkor a nemzetközi jognak szükségszerűen magasabb rangúnak kell lennie. Végeredményben tehát az egységes, a belső jogot és a nemzetközi jogot is magában foglaló jogrendszer alapnormája a nemzetközi jogban található, és Kelsen szerint a következőképpen fogalmazható meg: az államoknak úgy kell eljárniuk, ahogyan szoktak.<sup>2</sup> Ez a teória elvezet ahhoz a radikális monista tételhez, hogy a nemzetközi jogba ütköző belső jogi norma semmis.

A kiindulópontban különböző, következtetésében azonban hasonló a brit nemzetközi jogász, *Hersch Lauterpacht* monista felfogása.<sup>3</sup> Lauterpacht morális alapokon nyugvó felfogása szerint a jog feladata az emberek jólétének biztosítása, és ezt a feladatot a legjobban a nemzetközi jog tudja ellátni. Lauterpacht mélyen szkeptikus az államok szuverenitásával szemben, mert álláspontja szerint az állam nem a legmegfelelőbb szereplő az emberi jogok érvényre juttatására. Az emberi jogok védelmét végeredményben csak a nemzetközi jog képes biztosítani, ezért annak elsőbbsége van a belső joggal szemben. Lauterpacht tehát, éppúgy, mint Kelsen, a **radikális monizmus** képviselőjének tekinthető, noha érvelése nem a formális logikán, hanem értékalapú gondolkodáson alapul, és erősen teleologikus jellegű.

#### 2. A mérsékelt monizmus

A mérsékelt monizmus képviselői ezzel szemben nem állítják, hogy a nemzetközi jogba ütköző belső jogi norma semmis lenne. *Alfred Verdross* felfogása szerint a nemzetközi jog és a belső jog **egységet** képez, és a nemzetközi jognak van elsőbbsége.<sup>4</sup> Ez az elsőbbség azonban úgy nyilvánul meg, hogy az állam jogalkotói hatalmának gyakorlásakor kötelees a nemzetközi jogot is betartani. Ezért az esetlegesen nemzetközi jogba ütköző belső normák a belső bíróságok eljárásában csak átmenetileg alkalmazhatók, addig, amíg az állam az általa alkotott, nemzetközi jogba ütköző szabályokat módosítja, vagy hatályon kívül helyezi.

<sup>1</sup> Kelsen (1958), 234. és köv.

<sup>2</sup> Kelsen (1952), 417. és köv.

<sup>3</sup> Lauterpacht (1975), 537. és köv., Lauterpacht (1977), 407. és köv.

<sup>4</sup> Verdross (1964), 111. és köv.

## B) A dualizmus

### 1. A radikális dualizmus

- 476 Ahogyan a monizmus radikális és mérsékelt irányokra osztható, úgy megtehető ez a különbségtétel a dualista iskolán belül is. Mindkét irányzat abból indul ki, hogy a nemzetközi jog és belső jog elkülönülő jogrendszerek. A radikális dualisták **időben megelőzték** a mérsékelt monizmus kialakulását, ami leginkább a jogi realitások változásának köszönhető.
- 477 A radikális dualista felfogás első, nagy hatású megfogalmazása a 19. század végéről származik, és *Heinrich Triepel*,<sup>5</sup> valamint *Dionisio Anzilotti*<sup>6</sup> nevéhez köthető. Triepel szerint a nemzetközi jog és a belső jog **két olyan körnek** tekinthető, amely legfeljebb érinti, de soha nem metszi egymást. A nemzetközi jog kialakulása szerinte nem eredményezi automatikusan hasonló belső jogi szabály kialakulását. Ha a kettő között tartalmi átfedések is vannak, az csak azért képzelhető el, mert a nemzeti jogalkotó a nemzetközi joggal azonos tartalmú belső jogi szabályt alkotott. Ha pedig a nemzetközi jog és a belső jog ugyanabban a jogi térben nem lehetnek jelen egyszerre, valódi konfliktus sem merülhet fel közöttük.
- 478 A radikális dualista felfogás abból indul ki, hogy a nemzetközi jog és a belső jog jogforrási rendszere, alanyai és jellege is különbözőek. A nemzetközi jog **forrásai (248)** a szokásjog, a nemzetközi szerződések és az általános jogelvek, a belső jog pedig többnyire egy írott alkotmány, annak alárendelt törvények és esetlegesen a végrehajtó hatalom által alkotott alacsonyabb rangú jogszabályok rendszereként írható le. Az **alanyok** is eltérőek. Amíg a nemzetközi jog e felfogás szerint kizárólag az államok egymás közötti viszonyait szabályozza, addig a belső jog az állam és az annak alávetett magánjogi jogalanyok (természetes és jogi személyek) jogviszonyait. Ezzel függ össze a két jogrendszer jellegének a különbözősége. A nemzetközi jog **koordinatív** jellegű, hiszen egyenlő jogalanyok egymás közötti viszonyait szabályozza, a belső jog pedig **szubordinatív** jellegű, mivel a főhatalommal rendelkező állam egyoldalúan a többi jogalanyra nézve kötelező jogot alkothat. Itt kell megjegyezni, hogy a radikális dualista teória megfogalmazásának korában viszonylag kevés állam létezett még, normatív jellegű multilaterális nemzetközi szerződés **(338)** pedig alig. Joggal lehetett tehát állítani, hogy a nemzetközi jog olyan területeket szabályoz csupán, amelyek a belső joggal nem érintkeznek közvetlenül.
- 479 Evvel a felfogással rokonítható *Sir Gerald Fitzmaurice* **koordinációs** elmélete, mely szerint a dualizmus–monizmus vita valóságtól elrugaskodott és mesterséges, mivel azon a feltevésen alapszik, hogy a két jogrend alkalmazásának van közös terü-

<sup>5</sup> Triepel (1989).

<sup>6</sup> Anzilotti (1905).

lete.<sup>7</sup> Márpedig a brit nemzetközi jogász szerint ilyen közös alkalmazási terület nincsen, hiszen minden jogrend önállóan, egymástól függetlenül a saját hatókörében érvényesül. Ahogyan nincs értelme a francia és az angol jog között konfliktusról vagy elsőbbségi viszonyról beszélni, úgy nem értelmes ezeket a kérdéseket a nemzetközi jog és a belső jog viszonyában sem feltenni.

### 2. A mérsékelt dualizmus

A mérsékelt dualizmus ehhez képest nem tagadja, hogy a nemzetközi jog és a belső jog között lehetnek átfedések, és ezért a konfliktus sem kizárt. E teória szerint a két jogrend mégis **külön életet él**. A belső jogban egy nemzetközi jogi norma csak akkor irányadó, ha azt a belső jog valamely parancsa előírja, és a nemzetközi jog nem teszi lehetetlenné a vele ellentétes belső jogi szabályok megalkotását. Ugyanakkor a belső jogi szabályok nem változtatnak a nemzetközi jog alapján fennálló kötelezettségeken, illetve azok megsértését nem lehet a belső jog alapján kimenteni. Ebből a megállapításból jól látható, hogy praktikus következményeiben alig tér el egymástól a mérsékelt monista és dualista felfogás.

## III. A nemzetközi jog nézőpontja: a normatív helyzet

A nemzetközi jog mai állapotában nem lehet egyértelműen letenni a **voksot** a monista vagy a dualista álláspont mellett. Amíg a hagyományos nemzetközi jog a mérsékelt dualista állásponthez áll közelebb, addig az emberi jogok nemzetközi szabályozásának fejlődése, valamint az egyének nemzetközi büntetőjogi felelőssége egyértelműen monista elemeket hozott a nemzetközi jogba.

A nemzetközi jogi szemlélet bemutatásakor két kérdést külön kell kezelnünk. Egyrészt azt, hogy mi a szerepe a belső jogi szabályoknak a nemzetközi jog hatókörében. Másrészt, hogy mennyiben várja el a nemzetközi jog saját szabályainak alkalmazását a belső jogban, és tartalmaz-e előírást konfliktus esetére.

A **belső jogi szabályok nemzetközi jogban való érvényesülésével** kapcsolatban sokáig meghatározó volt az felfogás, hogy a nemzetközi jog szempontjából a belső jogszabályok pusztán tényeknek tekinthetők.<sup>8</sup> Ez azt a látszatot keltette, hogy a belső jogi szabályok a nemzetközi jog szempontjából nem is jogszabályok. Ez az értelme-

<sup>7</sup> Fitzmaurice (1957), 1. és köv., 71.

<sup>8</sup> *Case concerning certain German Interests in Polish Upper Silesia (The Merits)*, Germany v. Poland, Judgment, 1925. május 25., PCIJ (ser. A) No. 7 (May 25). 52. bek.

zés azonban nem állja meg a helyét. A belső jogi szabályok ugyan valóban nem a nemzetközi jog forrásai, és közvetlenül nem teremthetnek a nemzetközi jog alanyai számára jogokat és kötelezettségeket, de **a nemzetközi szinten van joghatásuk.** A belső jogszabályok alkalmazása például nemzetközi kötelezettségzegést eredményezhet, és az állam felelősségét válthatja ki. Előfordulhat az is, hogy egy nemzetközi jogvita eldöntésénél alapul kell venni egy belső jogi jogintézményt, például egy gazdasági társaságot.<sup>9</sup> Nem tekinthetők ugyanakkor a belső jog nemzetközi jogi alkalmazásának az általános jogelvek, hiszen az általános jogelvek a nemzetközi jog saját forrásai (279). Ezen az sem változtat, hogy az általános jogelvek olyan, a jellemző nagy jogrendszerekben közös elvek, amelyeket a nemzetközi jog szubszidiárius jelleggel saját forrásának ismer el. Itt ugyanis a nemzetközi jog nem egyetlen, konkrét belső jogrendszer szabályait használja fel, hanem abból a természetjogias meggyőződésből indul ki, hogy a belső jogrendszerek és a nemzetközi jog ugyanazon az értékeken alapulnak, és ezért a belső jogrendszerekben fellelhető bizonyos általános elvek a nemzetközi jog számára is irányadók.

484 Ami a nemzetközi jogi szabályok belső jogi alkalmazását illeti, a nemzetközi jog – és itt hangsúlyozzuk, a nemzetközi jog szempontjából vizsgáljuk a kérdést – természetesen elvárja az államoktól, hogy szabályait betartsák. Sőt, egyes szerződések kifejezetten jogalkotásra kötelezik az államokat. Ugyanakkor **a nemzetközi jog általában nem írja elő, hogy a belső jogrendszer saját erejénél fogva, minden további belső jogrendszeri parancstól függetlenül alkalmazható legyen.** Ebből következően általában nincs olyan nemzetközi jogi szabály sem, amely egy, a nemzetközi jog és a belső jog közötti esetleges konfliktus esetére a nemzetközi jognak a belső jogban bármifajta elsőbbséget biztosítana. Ilyen értelemben a nemzetközi jog – főszabály szerint – „megáll a határon”, az államot mint a nemzetközi jog alanyát köti, de az államra bízva, hogy belső jogrendszerében miként tesz eleget nemzetközi jogi kötelezettségeinek. Ha pedig az állam a belső joga alkalmazásával megsért egy nemzetközi normát, az kiváltja – ismét csak főszabály szerint – az állam nemzetközi jogi felelősségét.

485 Ez a felfogás már igen korán, a 19. században megjelent az *Alabama választottbírósi ügyben*.<sup>10</sup> A jogvita alapját egy, az amerikai polgárháború idején zajlott esemény adta, és arról a kérdésről szólt, vajon Anglia megsértette-e semlegességi kötelezettségét azzal, hogy nem akadályozta meg két, Anglia területén épült hadihajó eladását a déli államoknak. A két hadihajó (egyikük volt az Alabama) együtt több mint száz északi kereskedelmi és hadihajót fogott vagy süllyesztett el. Anglia ugyan nem sokkal a polgárháború kitörése után kinyilvánította semlegességét, az ügyben azonban azzal védekezett, hogy jogszabályai csak a hajók felfegyverzését tiltották,

<sup>9</sup> *Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Belgium v. Spain*, Judgment, 1970. február 5., I. C. J. Rep. 1970, 3. és köv., 38. bek.

<sup>10</sup> Bingham, Tom: *Alabama Arbitration*. Max Planck Encyclopedia of Public International Law (www.mpepil.com).

a két hajót pedig fegyverek nélkül szállították le a megrendelőknek. Erre válaszul fogalmazta meg a választott bíróság azt a mindmáig irányadó elvet, mely szerint az állam nem hivatkozhat belső jogszabályára vagy annak hiányára azért, hogy **nemzetközi jogi kötelezettségzegését kimentse.**

Ezt a tételt mind az Állandó Nemzetközi Bíróság, mind a Nemzetközi Bíróság többször megismételte és alkalmazta, és mint szokásjogi eredetű szabályt *a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény* és a Nemzetközi Jogi Bizottság államfelelősségről szóló tervezete (1579) is tartalmazza. A bécsi egyezmény 27. cikke ugyanis kimondja: „Egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni.” Az államfelelősségi tervezet 3. cikke szerint pedig egy állami cselekmény nemzetközi jogsértésként való meghatározása nemzetközi jogi kérdés, és nem függ attól, hogy a belső jog miként minősíti ugyanazt a cselekményt. Mi több, az Állandó Nemzetközi Bíróság egyértelművé tette azt is, hogy egy állam még az **alkotmányára hivatkozva sem mentesül** egy másik állammal szemben az általános nemzetközi jogon vagy egy nemzetközi szerződés alapján fennálló kötelezettség teljesítése alól.<sup>11</sup>

Ez alól az általános szabályok alól kivételeket teremtett az egyén nemzetközi jogi helyzetének változása. A második világháborút követően egyrészt elfogadottá vált, hogy az emberi jogok szokásjogi szabályai a belső állami jogalkotástól függetlenül, **közvetlenül jogokat teremtenek a magánszemélyek számára.** Másrészt az elmúlt két évtized gyakorlata egyértelművé tette azt is, hogy a nemzetközi büntetőjog egyes, különösen a háborús és emberiség ellenes bűncselekményeket megállapító szabályai **közvetlenül kötik az egyéneket.**<sup>12</sup>

Mindez azt jelenti, hogy a nemzetközi jognak vannak olyan sajátos normái, amelyek az államok belső jogától függetlenül, **a nemzetközi jog erejénél fogva jelen vannak az államon belül alkalmazandó jogszabályok között,** és az egyénekre nézve közvetlenül joghatást fejtenek ki. Ez persze nem eredményezi elsőbbségi viszony kialakulását nemzetközi jog és belső jog között, hiszen konfliktus esetén nem válik alkalmazhatatlanná a belső jogi szabály, és a következmények továbbra is az államfelelősség szabályai szerint kezelendők. Ezekben a sajátos területeken azonban a belső joggá válás szempontjából mégsem a hagyományos minta érvényesül, hiszen a nemzetközi kötelezettségnek megfelelő belső jogi helyzet nem csak a belső jogrendszer szabályai következtében jön létre, hanem a nemzetközi jog erejénél fogva is.

<sup>11</sup> *Treatment of Polish Nationals and other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory*. Advisory Opinion, 1932. február 4., PCIJ Ser. A/B, no. 44, 24.

<sup>12</sup> Amint azt az ENSZ főtitkárának a Jugoszlávia-törvényszék statútumához készült jelentése is hangsúlyozza, a *nullum crimen sine lege* elvét nem sérti az, ha a háborús és emberiség ellenes bűncselekmények büntetőjogi üldözése az államon belül irányadó jogtól függetlenül pusztán a nemzetközi szokásjogon alapul. Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993), S/25704. 1993. május 3., 32 ILM 1159, 1170; 34. bek.

489 Összességében tehát a nemzetközi jog szemszögéből nézve a **mérsékelt dualista elmélet** írja le a legjobban a nemzetközi jog és a belső jog közötti viszonyt, a szokásjognak tekinthető emberi jogok és az egyén nemzetközi büntetőjogi felelőssége azonban a két jogrendszer **egységesedésének** irányába mutatnak. Következésképpen sem a dualizmus, sem a monizmus nem képes egységes magyarázatot adni a nemzetközi jog és belső jog viszonyára vonatkozó nemzetközi jogi szabályokra.

#### IV. A belső jog nézőpontja: a nemzetközi jog alkalmazása a belső jogban

490 Mint említettük, a nemzetközi jog szemszögéből nézve főszabály szerint az állam belső jogrendszere határozza meg, miként válik belső joggá a nemzetközi jog, és ott milyen ranggal rendelkezik. Ilyen értelemben a belső jog szemszögéből nézve nem lehet egységesen leírni a viszonyt, hiszen elvben ahány jogrendszer, annyiféle megoldás létezhet. Ugyanakkor vannak tipikus minták a nemzetközi jog belső jogban való megjelenítésére és a belső joggal felmerülő konfliktusok kezelésére. Ezek a minták egyes esetekben a monista felfogáshoz, más esetekben a dualizmushoz állnak közelebb. Közös azonban minden belső jogrendben, hogy a **nemzetközi jog belső jogi helyzetét** valamiféle – akár írott, akár szokásjogi – **belső jogi szabály határozza meg**. Ezért még a monistának mondott nemzeti jogrendszerek is végeredményben a belső jog parancsával teremtenek valamilyen egységet a nemzetközi jog és belső jog között.

491 A nemzetközi jog belső jogban való megjelenítése két nagy kérdéskörre bontható. Egyrészt meg kell válaszolni azt a kérdést, hogy egy nemzetközi jogi norma miként válik a belső jog részévé. Másrészt kérdés az is, hogyan alakulnak a rangviszonyok, más szóval a nemzetközi jogi vagy a belső jogi szabályt kell-e alkalmazni, ha a kettő között ellentét van. A továbbiakban ezt a két kérdéskört külön vizsgáljuk.

##### A) A nemzetközi jog megjelenítése a belső jogban

492 A nemzeti jogrendszerekben a nemzetközi jog belső jogi helyzetére vonatkozó szabályok alapvetően két csoportba oszthatók: a monizmushoz közel álló inkorporáció vagy adopcio tanába, illetve a dualizmussal rokonítható transzformáció elméletébe. Ezek a megoldások néha egy jogrendszeren belül is párhuzamosan jelennek meg, és a különféle szerzők által alkalmazott fogalmak sem teljesen fedik egymást.

493 **Inkorporációnak** vagy **adopciónak** nevezzük azt, ha a nemzetközi jog nemzetközi jogként alkalmazandó a belső jogban. Az inkorporáció tana szerint az állam joga mintegy magáénak ismeri el a nemzetközi jogot, és teszi azt a belső viszonyokban alkalmazhatóvá, anélkül, hogy annak nemzetközi jogi mivolta megváltozna. Az

inkorporáció történhet a nemzeti jognak egy általános szokásjogi elvével vagy a nemzeti alkotmánynak egy generálklauzulájával. Az előbbire példa Nagy-Britannia, ahol a nemzetközi szokásjog a 18. század óta a *common law* részének tekintendő. A klasszikus, előbb a jogtudomány, majd a bíróságok által is használt megfogalmazás szerint „a nemzetközi jog az állam jogának része.”<sup>13</sup> A nemzetközi jog alkotmányi paranccsal történő inkorporációjára pedig a *német alaptörvény* 25. cikke lehet példa. Ez a cikk ugyanis kimondja, hogy a „nemzetközi jog általános szabályai a szövetség jogának részét képezik. Előnyt élveznek a törvényekkel szemben, és a szövetség területén lakók számára közvetlenül jogokat és kötelezettségeket teremtenek.”

Az inkorporáció előnye, hogy a nemzetközi jogot mindenkor állapotában emeli a belső jogba (**dinamikus utalás**). A nemzetközi jogi szabály változása vagy akár hatályon kívül kerülése így automatikusan, minden további belső jogi cselekmény nélkül megjelenik a belső jogi viszonyokban. Ha tehát változik az államok gyakorlata és vele együtt a szokásjog, akkor ez automatikusan érvényesül a belső jogban is. Az inkorporáció az általános nemzetközi joggal, főként a szokásjoggal kapcsolatban irányadó mechanizmus, a nemzetközi szerződésekre az államok általában nem alkalmazták. Ennek ellenpéldája ugyanakkor a *francia alkotmány* 55. cikke, amely egyebek mellett kimondja, hogy a megfelelően megkötött nemzetközi szerződések a közzétételüket követően a törvényeknél magasabb rangot élveznek. Ez a megfogalmazás monista felfogást tükröz, hiszen a közzététel nem jelent belső joggá alakítást, a nemzetközi szerződés a közzététel után közvetlenül alkalmazandó.

A **transzformáció** tana ezzel szemben abból indul ki, hogy a nemzetközi jogi szabály belső jogi alkalmazásához annak belső joggá alakítása szükséges, és ezt az átalakítást a belső jog valamely szabálya hajtja végre. Eszerint a transzformációval a nemzetközi jogi norma mintegy megkettőződik, mivel egy vele azonos tartalmú belső jogi szabály jön létre. Ez a megközelítés jobban megfelel az államok szuverenitásigényének, és a belső jogrendszer egységét is óvja, hiszen a belső jog hatálya alatt csak belső jogi normák érvényesülnek. A transzformációs teória ugyanakkor bajba kerül akkor, amikor a nemzetközi jog változásának belső jogi következményeit kell kezelnie, hiszen a belső joggá alakítás esetén nem szükségszerű az, hogy a nemzetközi jogi norma változása minden további nélkül a belső jogban is változást eredményezzen.

Számos szerző különbséget tesz általános és speciális transzformáció között. **Általános transzformációról** akkor beszélhetünk, ha egyetlen szuverén aktus alakít át belső joggá több, konkrétan nem meghatározott nemzetközi jogi normát. A szuverén aktus általában egy alkotmányi generálklauzula, mely kimondja, hogy az általános nemzetközi jog a belső jog részének tekintendő. Erre példa az olasz alkotmány

<sup>13</sup> Blackstone, Sir William: Commentaries on the Laws of England, Book IV, Chapter 5 (www.lonang.com/exlibris/blackstone).

10. cikkének (1) bekezdése, mely a következőképpen szól: „Olaszország jogrendszere megfelel a nemzetközi jog általánosan elfogadott elveinek.” Noha a normaszöveg kifejezetten nem rendelkezik a belső jogi alkalmazásról, az olasz gyakorlat és szakirodalom egyöntetűen úgy értelmezi, hogy ez az egyetlen alkotmányi parancs transzformálja az olasz jogba a nemzetközi szokásjogot.

**497 Speciális transzformációnak** ezzel szemben azt nevezzük, ha egyes nemzetközi jogi normákat vagy normaegyütteseket (például egy nemzetközi szerződést) külön belső jogi aktusok tesznek a belső jog részévé. Ennek tipikus formája a nemzetközi szerződések törvényben való kihirdetése, mely történhet a szerződés végleges megkötése előtt vagy azt követően. A speciális transzformációnak legismertebb példája a *német alaptörvény* 59. cikke. Eszerint a külföldi államokkal az államfő (szövetségi elnök) köt nemzetközi szerződéseket, azonban az 59. cikk 2. bekezdése szerint „[a] szövetség politikai viszonyait szabályozó vagy szövetségi törvényhozási tárgyköröket érintő nemzetközi szerződésekhez szükség van a szövetségi törvényhozásra jogosult szervek szövetségi törvény formájában megadott hozzájárulására vagy együttműködésére.” Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a fontosabb nemzetközi szerződések megkötése előtt szükség van egy törvényre, amellyel a törvényhozás felhatalmazást ad az államfőnek a szerződéskötésre, és egyúttal a nemzetközi szerződést ki is hirdeti a német jogban (hozzájárulási törvény, *Zustimmungsgesetz*). A dolog természeténél fogva az általános transzformáció a nemzetközi szokásjog belső joggá tételére irányadó mechanizmus, a speciális transzformációt pedig nemzetközi szerződéseknel szokták alkalmazni.

**498** A belső joggá válásra irányadó különféle mechanizmusoktól eltérő kérdés, vajon a nemzetközi jogi norma tartalmilag alkalmas-e arra, hogy további nemzeti jogalkotás nélkül, közvetlenül alkalmazzák magánszemélyekre, illetve magánjogi jogalanyokra. A szerződési jog kapcsán külön fogalom is kialakult a közvetlen alkalmazásra tartalmilag alkalmas szerződésekre. Ezek az úgynevezett **önvégrehajtó szerződések** (*self executing treaties*). Ilyennek tekinthető például egy kettős adóztatásról szóló egyezmény vagy egy polgári jogi felelősségi kérdéseket is szabályozó megállapodás.<sup>14</sup> Az önvégrehajtó jelleg azonban nem jelenti azt, hogy a nemzetközi jogi norma belső jogban való megjelenítésére ne lenne szükség valamilyen alkotmányos mechanizmusra. Az önvégrehajtó jelleg akkor érvényesülhet, ha a megfelelő belső jogi mechanizmus (inkorporáció, transzformáció) a belső jog részévé tette a nemzetközi jogi szabályt.

<sup>14</sup> Önvégrehajtónak tekintette például az Alkotmánybíróság 7/2005. (III. 31.) AB határozatában az 1929. évi Varsói légifuvarozási egyezmény módosításáról szóló 1975. évi Montreali jegyzőkönyvet, mely korlátozta a légi fuvarozók kártérítési felelősségét az elvesztett vagy megsérült poggyással kapcsolatban. ABH 1995, 83, 88–89.

## B) Rangviszonyok a belső jogban

További kérdés, hogy a belső jogrendszer milyen rangot kölcsönöz a belső jogban alkalmazni rendelt nemzetközi jogi szabálynak, más szóval konfliktus esetén melyiket rendeli alkalmazni. A rangviszonyok szabályozása nem szükségszerűen igazodik ahhoz, hogy a belső jog inkorporációs vagy transzformációs mechanizmusokat követ-e. Az alábbiakban a nemzetközi jog különféle forrásaival kapcsolatos **tipikus megoldásokat** tekintjük át, először a szokásjog és az általános jogelvek belső jogi rangjának alakulását, majd pedig a nemzetközi szerződések és a belső jog ütközésekor alkalmazott rendező elveket.

Ami az általános nemzetközi jog (szokásjog és általános jogelvek) belső jogi rangját illeti, általában elmondható, hogy a nyugat-európai államok többsége kiemelt helyet biztosít a szokásjognak. A *német alaptörvény* 25. cikke például kifejezetten kimondja, hogy a nemzetközi jog általános szabályai **megelőzik a törvényeket**. E szakasz általánosan elfogadott értelmezése szerint a nemzetközi szokásjogot és az általános jogelveket rangban a törvények fölé, de az alaptörvény szabályai alá helyezi el. Ennek megfelelően egy általános szokásjogba ütköző belső törvény nem alkalmazható.

Hasonlóan értelmezi a gyakorlat az *olasz alkotmány* 10. cikke (1) bekezdését. Ez a szakasz ugyan kifejezetten nem rendelkezik rangviszonyokról, mégis úgy értelmezhető, hogy az általános nemzetközi joggal ellentétes olasz törvény alkotmányellenes, és így megtámadható az olasz alkotmánybíróság előtt. Az olasz álláspont szerint ugyanakkor az általános jogelvek nem tartoznak az alkotmány 10. cikke (1) bekezdésének hatálya alá, tehát a rangviszonyok szabályozása csak a nemzetközi szokásjogra vonatkozik.

Az általános nemzetközi jog kiemelt belső jogi kezelése alól kivétel Nagy-Britannia joga. A gyakorlat szerint ugyanis az általános nemzetközi jog a *common law* része. Márpedig a *common law* mint a bíróságok által alkalmazott és fejlesztett szokásjog az angol alkotmányjogi felfogásban – a parlamenti szuverenitás tanának megfelelően – csak addig érvényesülhet, amíg nem ütközik kifejezett törvényi rendelkezésbe. Ezért a törvényeknek a *common law* részét képező nemzetközi joggal szemben is elsőbbségük van. Konfliktus esetén a nemzetközi jog érvényesülését csak azt tudja biztosítani, hogy a törvényeket **nemzetközi joggal összhangban kell értelmezni**. Ha azonban a törvényszöveg egyértelmű, és nem nyit lehetőséget nemzetközi joggal összhangban levő értelmezésre, azt kell alkalmazni, még ha ellentétes is az általános nemzetközi joggal.

A szerződési joganyag belső jogi kezelésével kapcsolatban vegyesebb a kép. Több ország (Nagy-Britannia, Németország, Olaszország) joga **egyszerű törvényekként kezeli a nemzetközi szerződéseket**. Ez annyiban logikus, hogy a nemzetközi szerződések kihirdetése a belső jogban törvénnyel történik, és a jelzett országok egyikében

sincs olyan szabály, amely kifejezetten magasabb rangot adna a nemzetközi szerződést kihirdető törvényeknek. A törvényi rang annyit jelent, hogy a nemzetközi szerződések és a belső törvények között érvényesül a *lex posterior* szabálya, azaz a később született belső törvény előnyt élvez a korábbi nemzetközi szerződéssel szemben. Ugyanakkor ezekben a jogrendszerekben is ismert a nemzetközi joggal összhangban történő értelmezés kötelezettsége, ami számos konfliktusos helyzetet képes feloldani.

504 Vannak ugyanakkor olyan országok is, amelyek alkotmánya kifejezetten a **törvények** fölé emeli a nemzetközi szerződéseket. A *francia alkotmány* 55. cikke szerint például a megfelelően közzétett nemzetközi szerződések a törvényeknél magasabb rangot élveznek. Hasonlóan rendelkezik a *holland alkotmány* 94. cikke is, mely kifejezetten megtiltja azoknak a törvényi szabályoknak az alkalmazását, amelyek a mindenkire kötelező nemzetközi szerződésekkel vagy nemzetközi szervezetek határozataival ellentétesek.

## V. A magyar jogrendszer és a nemzetközi jog

505 A magyar jogrendszer és a nemzetközi jog viszonyának tárgyalásakor a kiindulópont az **Alaptörvény Q)** cikkének (2) és (3) bekezdése, amelyek a következőképpen rendelkeznek:

„(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

506 Ezek az alaptörvényi rendelkezések nem tekinthetők elszigetelten. Az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozata értelmében ugyanis az Alaptörvény rendelkezéseit ugyanúgy kell értelmezni, mint az 1989. évi demokratikus Alkotmány azonos vagy hasonló tartalmú rendelkezéseit. Ezt azt jelenti, hogy a tartalmilag egyező szabályokat értelmező alkotmánybírói határozatok irányadók az Alaptörvény értelmezésére is. Mindez azért jelentős, mert a korábbi **Alkotmány** 7. § (1) bekezdése az **Alaptörvény Q)** cikkéhez hasonló tartalmú szabályt tartalmazott:

„A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

507 A tartalmi hasonlóság miatt egyértelmű, hogy az **Alaptörvény Q)** cikkének értelmezésekor irányadóak az Alkotmánybíróság korábbi idevágó határozatai. Ezeket túlmenően az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.), valamint a nem-

zetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény szabályai segítenek a magyar jogi helyzet feltárásában.

A továbbiakban először a belső joggá válás mechanizmusait vizsgáljuk az általános nemzetközi jog és a szerződési jog vonatkozásában, majd a rangviszonyokat vesszük szemügyre, szintén külön kezelve az általános nemzetközi jogot és a szokásjogot. Előjáróban elmondható, hogy a magyar alkotmányos rend szigorúan **dualista**, ugyanakkor meglehetősen **nemzetközijog-barát** felfogást mutat.

## A) A nemzetközi jog magyar joggá válása

### 1. Az általános nemzetközi jog a magyar jogban

Az olasz alkotmányos helyzethez hasonlóan az Alaptörvény sem tesz kifejezett említést a nemzetközi **szokásjog** helyzetéről a magyar jogban (251). Ugyanakkor az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésének első mondata és az Alkotmánybíróság 53/1993. (X. 13.) AB határozata<sup>15</sup> alapján meghatározható az a mechanizmus, amellyel az általános szokásjog a magyar jog részévé válik. Ez a határozat az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének első fordulatából indult ki, mely szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. Az Alkotmánybíróság szerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak a magyar jogrendszer általi elfogadása nem jelent mást, mint ezeknek a szabályoknak a magyar jogba történő transzformációját.<sup>16</sup> Az általánosan elismert nemzetközi jog transzformációját tehát egyetlen alkotmányi parancs hajtja végre, és ilyen értelemben általános transzformációról beszélhetünk (496).

Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése első mondata annyiban eltér az Alkotmány 7. § (1) bekezdésétől, hogy az előbbi szerint nem a magyar jogrendszer, hanem **Magyarország** fogadja el a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. Ez akár meg is kérdőjelezhetné az 53/1993. (X. 13.) AB határozat alkalmazhatóságát. A Q) cikk (3) bekezdésének második mondata azonban nyilvánvalóvá teszi, hogy nem ez a helyzet. Ott ugyanis úgy rendelkezik az Alaptörvény, hogy „[a] nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jog részévé.” Ebből a megfogalmazásból egyértelműen következik, hogy az alkotmányozó hatalom a Q) cikk (3) bekezdésének első mondatát úgy tekinti, hogy az belső joggá teszi az általános nemzetközi jogot.

Noha az Alkotmánybíróság ezt kifejezetten nem mondja ki, a transzformáció a nemzetközi jog mindenkori állapotára, és nem egy meghatározott időpontra vonatkozik.

<sup>15</sup> 53/1993. (X. 13.) AB, ABH 1993, 323. és köv.

<sup>16</sup> 53/1993. (X. 13.) AB, ABH 1993, 323., 327.



Más szóval a generális transzformációt kimondó alkotmányi szabály nem csak egyszer, a hatálybalépésekor hatályosul, hanem folyamatosan, és így az általános nemzetközi jogot mindig aktuális állapotában teszi a belső jog részévé (**dinamikus utalás**).

- 512 A belső jogba történő átültetés emellett egyaránt érinti az általános nemzetközi jog **önvégrehajtó és nem önvégrehajtó** szabályait is. Tehát akár az állam mint a nemzetközi jog alanya, akár magánjogi jogalanyok az általános nemzetközi jogi norma címzettjei, a normát az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése a belső jogba transzformálja. Ez semmilyen gondot nem okoz, hiszen a belső jogban is vannak olyan szabályok, amelyek magánszemélyek számára közvetlenül sem jogokat, sem kötelezettségeket nem teremtenek.
- 513 Kérdés ugyanakkor, hogy pontosan mire is vonatkozik az általános transzformáció. Más szóval mit jelent „a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai” fordulat, miként hozható összhangba a nemzetközi jog forrásainak rendszerével (244). Az 53/1993. (X. 13.) AB határozat ebben a tekintetben nem egészen egyértelmű. A határozat szerint „a háborús és emberiség elleni bűncselekményekre vonatkozó szabályok kétségkívül a nemzetközi szokásjog részei; a nemzetek közössége által elismert általános jogelvek a magyar alkotmány szóhasználata szerint »a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai.«<sup>17</sup> Ez a szövegrész egyaránt az általánosan elismert szabályok közé sorolja a nemzetközi szokásjogot és az általános jogelveket, ugyanakkor a kettő között nem tesz különbséget. Az Alkotmánybíróság 7/2005. (III. 31.) AB határozata ugyanakkor egyértelmű helyzetet teremt, hiszen kimondja: **a nemzetközi szokásjogot (251) és az általános jogelveket (279) az Alkotmány 7. § (1) bekezdése transzformálja a magyar jogba.**<sup>18</sup> Ez az értelmezés helyeslendő, mivel azt a nyelvtani értelmezés is alátámasztja. Az univerzális szokásjog és a civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek ugyanis olyan nemzetközi jogi normák, amelyeket a nemzetek közössége általában magára kötelezőnek ismer el. Ezt az értelmezést támogatja a német alkotmányjoggal való párhuzam is, hiszen a magyarhoz hasonló normaszöveg mellett a német gyakorlat az univerzális szokásjogot és az általános jogelveket is a *Grundgesetz* 25. cikke hatálya alá tartozónak tartja (500).<sup>19</sup>
- 514 Az Alaptörvény Q) cikkének (3) bekezdése generálisan transzformálja tehát a belső jogba a szokásjogot és az általános jogelveket. Kérdés ugyanakkor, hogy a transzformáció a szokásjogon belül csak az **univerzális szokásjogot** érinti-e vagy a **regionális szokásjogot (278)** is? A regionális szokásjog ugyanis annyiban nem tekinthető a nemzetközi jog általánosan elismert szabályának, hogy azt az államok közösségének egésze nem tekinti jognak. Ugyanakkor a fent idézett 7/2005. (III. 31.) AB határozat

<sup>17</sup> 53/1993. (X. 13.) AB, ABH 1993, 323., 332.

<sup>18</sup> 7/2005. (III. 31.) AB, ABH 2005, 83, 85.

<sup>19</sup> Szerintünk tehát nem az olasz vagy az osztrák gyakorlat által követett megoldást kell a magyar jog hatálya alatt alapul venni.

általában beszél a szokásjog transzformációjáról, ami magában foglalja a regionális szokásjogot is. Szerintünk ez annyiban helyeslendő, hogy megfelel az Alaptörvény nemzetközijog-barát irányultságának, és egyúttal elkerüli azt, hogy olyan szelete legyen a nemzetközi jognak, amelynek belső jogban való megjelenítésére nincs alkotmányos mechanizmus.

Megállapítható tehát, hogy az Alaptörvény alapján **a magyar jognak egyaránt része 515 az univerzális és a regionális szokásjog.**<sup>20</sup>

## 2. A nemzetközi szerződések belső joggá válása

A nemzetközi szerződések belső joggá válására irányadó szabályok teszik teljesen 516 egyértelművé a magyar jogrendszer **dualista** megközelítését. Az Alkotmánybíróság 7/2005. (III. 31.) AB határozata értelmében ugyanis a nemzetközi szerződések belső jogi alkalmazhatóságához szükség van azok megfelelő szintű magyar jogszabályban való kihirdetésére.<sup>21</sup> Ezt követve mondja ki az Alaptörvény Q) cikke (3) bekezdésének második mondata, hogy a nemzetközi jog más (nem szokásjogi vagy általános jogelvi) forrásai **jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jog részévé.**

A nemzetközi szerződések tekintetében tehát a **speciális transzformáció (497) érvé-** 517 **nyesül.** Ennek mikéntjét a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény határozza meg. A törvény mint a nemzetközi szerződésekről szóló fejezetben láttuk (9. fejezet) a nemzetközi szerződések megkötésre irányuló belső eljárást is szabályozza. Mivel a szerződések megkötésével kapcsolatos kérdéseket ott tárgyaltuk, ez a fejezet csak a nemzetközi szerződések belső joggá alakításának mechanizmusát mutatja be. Amint azt ugyanis korábban jeleztük, **a nemzetközi szerződés megkötése nem azonos a belső jogban való megjelenítésével,** még akkor sem, ha a magyar jogban a kettő eljárásilag összekapcsolódik.

A 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződések belső jogban történő kihirdetésére 518 a német alkotmányjogból ismert megoldást választja. Ez azt jelenti, hogy a nemzetközi szerződés megkötésére a köztársasági elnöknek vagy a külpolitikáért felelős miniszternek **felhatalmazást adó jogszabály egyúttal ki is hirdeti a szerződést a belső jogban.** A 2005. évi L. törvény 10. § (1) bekezdésének megfogalmazása szerint ugyanis a kihirdető jogszabály tartalmazza egyebek mellett a szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást és a szerződés hiteles szövegét is.

<sup>20</sup> Ugyanakkor látni kell, hogy a német, olasz és osztrák gyakorlat hasonló alkotmányos alapokon csak az univerzális szokásjogot vonja be a generális transzformációba.

<sup>21</sup> 7/2005. (III. 31.) AB, ABH 2005, 83., 85.

A kihirdető jogszabály tehát tartalmában és joghatásában megfeleltethető a német jogban ismert hozzájárulási törvénynek (497).

519 Ez nem jelenti azt, hogy a kihirdető jogszabály elfogadásával meg is köttetne a nemzetközi szerződés. A kihirdető jogszabályban foglalt felhatalmazás birtokában teszi meg ugyanis az államfő vagy a külügyminiszter azokat a nemzetközi jogi lépéseket, amelyekkel Magyarország végeredményben megkötöti a szerződést, miközben a kihirdető jogszabály megjelenik a Magyar Közlönyben. Ebből következően a kihirdető jogszabály Magyar Közlönyben való kihirdetésekor nagy valószínűséggel még nem jött létre a szerződés, így nem is léphetett hatályba.

520 Azért, hogy ne alkalmazzanak a magyar jogban egy olyan nemzetközi szerződést, amely nemzetközi jogilag nem hatályos, a 2005. évi L. törvény kimondja: a szerződés szövegét tartalmazó magyar jogszabályi rendelkezéseket úgy kell hatálybaléptetni, hogy az egybeessen a szerződés Magyarországra vonatkozó hatálybalépésének időpontjával. Miután azonban ez az időpont legtöbbször nem látható előre, a törvény a külpolitikáért felelős minisztert hatalmazza fel arra, hogy ilyenkor a szerződés hatálybalépésének napját a Magyar Közlönyben közzétett közleménnyel állapítsa meg. Ez az egyetlen pont, ahol a magyar jog áttöri a dualista megközelítést, hiszen a külügyminiszter közleménye – nem lévén jogszabály – csak deklaratív aktus lehet, mégis ehhez kapcsolódik a nemzetközi szerződés belső jogi érvényesülésének kezdete. Ebben az értelemben a nemzetközi szerződés nemzetközi jogi hatálybalépése az a normatív változás, amely magyar normatív aktus nélkül (pusztán egy deklaratív egyedi aktussal) a belső jog változását, azaz a szerződésszöveget kihirdető jogszabályi részek hatálybalépését eredményezi.

521 A kihirdető jogszabály fajtáját a nemzetközi szerződés tartalma határozza meg. Ha az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződésről van szó, akkor azt törvényben kell kihirdetni, egyéb esetekben kormányrendeletben történik a kihirdetés. Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik a nemzetközi szerződés, ha

- az Európai Unió javára történő hatáskör-átruházásról rendelkezik;
- olyan tárgykört szabályoz, amelyről törvény rendelkezik;
- amelyről az Alaptörvény szerint sarkalatos vagy egyéb törvénynek kell rendelkeznie;
- egyéb, az Alaptörvény 1. cikke (2) bekezdésében foglalt országgyűlési hatáskört érint.

## B) Rangviszonyok a magyar jogban

522 A belső joggá vált nemzetközi jog és a magyar jogszabályok konfliktusának kezelésénél a kiindulópontot, mint említettük, az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdése adja, mely szerint Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése érdekében

biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Ez a normaszöveg önmagában azt sugallja, hogy konfliktus esetén a nemzetközi kötelezettség teljesítése, azaz a nemzetközi jogi norma élvez előnyt. Kiegészítve ezt az Alkotmánybíróság gyakorlatával, illetve az Abtv. rendelkezéseivel, nyilvánvalóvá válik, hogy a magyar jogrend a lehető legnagyobb mértékben biztosítani kívánja a nemzetközi kötelezettségek belső jogi érvényesülését a belső jogszabályokkal szemben is.

## I. A szokásjog és az általános jogelvek

Az általános nemzetközi jog és a belső jog viszonyában az Alaptörvény szövegén túl az Alkotmánybíróság 53/1993. (X. 13.) AB határozata ad eligazítást. A határozat leszögezi, hogy a nemzetközi jog és a belső jog összhangja biztosításának a kötelezettsége az általános nemzetközi jogra is kiterjed.<sup>22</sup> A kérdés az, hogy konfliktus esetén melyik élvezzen előnyt. Könnyebben feloldható a konfliktus, ha a nemzetközi jogba ütköző magyar jogszabálynak többféle értelmezése is lehet, és ezek közül van olyan, amely összhangban van a nemzetközi joggal. Ilyenkor a magyar jogban is irányadó nemzetközi joggal összhangban történő értelmezés kötelezettsége alapján azt az értelmezést kell választani, amely nincs ellentétben a nemzetközi joggal.<sup>23</sup>

Nem ad ugyanakkor teljesen egyértelmű eligazítást az alkotmánybírósági gyakorlat arra a helyzetre, ha az ellentét értelmezés útján nem oldható fel. Az 53/1993. (X. 13.) AB határozat két kifejezett megállapítást tesz. Egyrészt kimondja, hogy a nemzetközi kötelezettségekkel való összhangot az egész belső joggal – tehát az alkotmánnyal is – biztosítani kell.<sup>24</sup> Másfelől leszögezi a határozat, hogy a nemzetközi jog eltérő tartalmú, kifejezett, kógens szabályával szemben a nemzeti jog nem érvényesülhet.<sup>25</sup> E két megállapításból szükségszerűen adódik a kérdés, hogy az elsőbbség megilleti-e a teljes általános nemzetközi jogot, és vonatkozik-e a teljes jogrendszerre, így az Alaptörvényre is. Más szóval előnyt élveznek-e az egész magyar jogrendszerrel szemben a nemzetközi szokásjogi normák és az általános jogelvek?

Az 53/1993. (X. 13.) AB határozat, noha ezt kifejezetten nem mondta ki, egyes a bíróság által kógensnek minősített nemzetközi jogi szabálynak előnyt adott az Alkotmány garanciáival szemben. A bíróság ugyanis alkotmányosnak ítélte azt, hogy a háborús és emberiség ellenes bűncselekmények elkövetőit közvetlenül a nemzetközi jog alapján üldözzék, tekintet nélkül arra, az elkövetéskor a magyar jog

<sup>22</sup> 53/1993. (X. 13.) AB, ABH 1993, 323., 327.

<sup>23</sup> 53/1993. (X. 13.) AB, ABH 1993, 323., 327.

<sup>24</sup> 53/1993. (X. 13.) AB, ABH 1993, 323., 327.

<sup>25</sup> 53/1993. (X. 13.) AB, ABH 1993, 323., 332.

szerint pontosan minek minősült a cselekményük.<sup>26</sup> Ez a nemzetközi jogon alapuló büntetőjogi üldözés ugyanakkor nyilvánvalóan ellentétben volt az Alkotmány *nullum crimen sine lege* garanciájával. Ez nem jelent mást, mint az Alkotmány egy rendelkezésének a háttérbe szorítását a nemzetközi jog ellenkező tartalmú szabályával szemben.

526 Ésszerű ugyanakkor feltételezni, hogy az Alkotmánybíróság által használt „kogens nemzetközi jog” fogalma szűkebb, mint a teljes általános nemzetközi jog, és nem terjed túl azon, amit a nemzetközi jog maga *jus cogens*-nek (305) minősít. Azért is kézenfekvő ez az értelmezés, mert a nemzetközi jog a *jus cogens* szabályaival védi azokat az értékeket, melyek a nemzetközi közösség egészét, annak fennálltát védik. Az Alkotmánybíróság pedig arra tekintettel minősítette kogens nemzetközi jogi normának a háborús és emberiség elleni bűncselekmények tilalmát, mert annak megsértése az emberiséget és a nemzetközi együttélést alapjaiban veszélyezteti. Erre tekintettel álláspontunk szerint a nemzetközi *jus cogens* szabályait előny illeti meg az Alaptörvény rendelkezéseivel és ennek megfelelően a teljes magyar jogrenddel szemben.

527 A nemzetközi szokásjog egyéb szabályai és az általános jogelvek ugyanakkor az Alaptörvénnyel szembeni elsőbbségből nem részesednek. Noha egyértelmű alkotmánybírói állásfoglalás ezeknek a jogforrásoknak a ranghelyéről nem született, három érv szól amellett, hogy a nemzetközi szokásjogot és az általános jogelveket a hierarchiában a törvények és az Alaptörvény között helyezjük el. Egyrészt – amint arra már részben utaltunk – több civiljogi rendszerrel rendelkező nyugat-európai ország (Németország, Ausztria, Olaszország, Franciaország, Spanyolország) jogrendje az alkotmány alatt, de a törvények felett helyezi el a nemzetközi szokásjogot. Másrészt később látni fogjuk, hogy a nemzetközi szerződések hasonló ranggal bírnak a magyar jogrendben. Nincs indok és – nemzetközi összehasonlításban – példa sem nagyon arra,<sup>27</sup> hogy a szokásjogot és az általános jogelveket alacsonyabb rangon kezeljük, mint a nemzetközi szerződéseket. Végül – és ez a legfontosabb szempont – az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdése a nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítése érdekében írja elő a nemzetközi jog és a belső jog összhangját. Ennyiben az Alaptörvény túlmegy az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének szövegén. Miután a nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítése úgy lehetséges, hogy az ellentétes tartalmú belső jogi szabállyal szemben a nemzetközi jogi norma élvez elsőbbséget, megállapítható, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése általános jelleggel kimondja a nemzetközi jog elsőbbségét a törvényekkel és

<sup>26</sup> 53/1993. (X. 13.) AB, ABH 1993, 323., 332. és köv.

<sup>27</sup> Sajátos, történelmileg fejlődött jogrendszere miatt kivétel Nagy-Britannia.

alacsonyabb rangú jogszabályokkal szemben.<sup>28</sup> Ez értelemszerűen irányadó a nemzetközi szokásjogra és az általános jogelvekre is. Így joggal állapítható meg, hogy egyfelől a nemzetközi szokásjog és az általános jogelvek, másfelől egy törvény vagy alacsonyabb rangú magyar jogszabály konfliktusa esetén a nemzetközi jogi szabályt kell alkalmazni.

## 2. A nemzetközi szerződések és a belső jog rangviszonyai

A nemzetközi szerződések magyar jogi helyzetét az Alaptörvény Q) cikkének (2) 528 bekezdésén túl az Abtv., valamint a 4/1997. (I. 22.) AB határozat<sup>29</sup> alapján lehet meghatározni. Ezekből rekonstruálható a nemzetközi szerződések és az Alaptörvény, valamint az Alaptörvény alatti jogszabályok és a nemzetközi szerződések viszonya. Ami az Alaptörvénnyel való viszonyt illeti, az előzetes és az utólagos normakontroll szabályai egyaránt azt juttatják kifejezésre, hogy az Alaptörvénybe ütköző nemzetközi szerződés ne érvényesülhessen a magyar jogrendben. Ami az előbbit illeti, az Abtv. 23. § (4) bekezdése alapján a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően a köztársasági elnök, illetve ha a nemzetközi szerződést kormányrendelet hirdeti ki, a kormány kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát. Az Abtv. 40. § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés alaptörvény-ellenességét állapítja meg, akkor a nemzetközi szerződést mindaddig nem lehet megkötöni, amíg Magyarország a többi szerződő féllel együttműködve nem módosítja az aggályos rendelkezéseket, vagy nem fűz azokhoz olyan fenntartást (383), amely orvosolja az alkotmányos aggályokat. Ez a szabályozás rangban egyértelműen az Alaptörvény alá helyezi a nemzetközi szerződéseket.

Ugyanez következik abból, hogy a már kihirdetett és hatályba lépett nemzetközi szerződések kapcsán a 4/1997. (I. 22.) AB határozat értelmében lehetséges az utólagos normakontroll. Természetesen a nemzetközi szerződés nem válhat alkot-

<sup>28</sup> Alternatív, és itt nem támogatott értelmezése lehetne az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének az, hogy e szakasztól megtagadjuk a közvetlen alkalmazhatóságot. A bekezdés alanya ugyanis Magyarország, és nem a magyar jogrend. Így elvileg elképzelhető lenne egy olyan érvelés, mely szerint Magyarország jogalkotó szervei kötelesek a nemzetközi jognak megfelelő jogot alkotni, az azzal ellentétes magyar jogszabályokat pedig módosítani vagy hatályon kívül helyezni, de a magánjogi jogalanyok nem hivatkozhatnak közvetlenül a nemzetközi jog törvényeket megelőző rangjára. Ugyanakkor ez az értelmezés azért nem állja meg a helyét, mert az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése a magyar jogba transzformálja az általános nemzetközi jogot, és az – amennyiben önvégrehajtó jellegű – közvetlenül hivatkozható a magánszemélyek számára. Így a rangviszonyokat szabályozó Q) cikk (2) bekezdésének kizárása a közvetlen alkalmazhatóságból értelmetlen lenne.

<sup>29</sup> 4/1997. (I. 22.) AB, ABH 1997, 41. és köv.

mánybírói eljárás tárgyává, hiszen az egy másik jogrendszer része, amely a maga szempontjából semmilyen módon nincsen alávetve a magyar vagy bármilyen belső jogrendszernek. Itt jut azonban szerephez a magyar jogrend dualista szemlélete, hiszen ennek értelmében a nemzetközi szerződés kihirdetésével egy tartalmában nemzetközi jog által meghatározott, de formájában belső jogi jogszabály jön létre. Erre tekintettel a 4/1997. (I. 22.) AB határozat értelmében a nemzetközi szerződés és az azt kihirdető magyar jogszabály sorsa elválhat egymástól. A kihirdető jogszabály utólagos normakontroll tárgyává tehető, és annak alaptörvény-ellenessége esetén megsemmisíthető. Ez utóbbi természetesen nem érinti a nemzetközi szerződés nemzetközi jogi érvényességét. Ezért átmenetileg feszültség jöhet létre a nemzetközi kötelezettség és a belső jogi helyzet között. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság meghatározott időre felfüggesztheti az alkotmányellenesnek minősített szerződési szöveget tartalmazó magyar jogszabály megsemmisítését. Ez alatt az idő alatt lehetőség van a szerződés újratárgyalására és módosítására, feltéve, ha ebben partner a többi szerződő fél. Elvileg lehetséges persze az alkotmányellenesség megszüntetése érdekében az Alaptörvény módosítása is. Ha azonban erre nem kerül sor, végeredményben olyan nemzetközi szerződés is kötheti nemzetközi jogilag Magyarországot, amelyet alkotmányos aggályok miatt a belső jogban nem lehet megjeleníteni. Erre azonban ez idáig nem volt példa.

530 Az előzetes és utólagos normakontroll szabályai egyértelművé teszik, hogy az Alaptörvény rangban megelőzi a nemzetközi szerződéseket. Ugyanakkor az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének *f)* pontja lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára, hogy vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését, a 24. cikk (3) bekezdés *c)* pontja pedig arra hatalmazza fel az Alkotmánybíróságot, hogy megsemmisítse a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést. Az Abtv. 42. §-a ezt annyiban konkretizálja, hogy nem minden esetben írja elő a nemzetközi szerződésbe ütköző magyar jogszabály megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság döntése ugyanis attól függ, hogy a nemzetközi szerződést milyen rangú jogszabályban hirdették ki. Ha a szerződés kihirdetése törvénnyel történt, a vele konfliktusban álló, tisztán belső jogi törvényt vagy alacsonyabb rangú jogszabályt az Alkotmánybíróság megsemmisíti. Ugyanez irányadó arra az esetre is, ha kormányrendeletben történt a kihirdetés, és a konfliktusban álló jogszabály kormányrendelet. Ha pedig kormányrendelet rendelkezett a kihirdetésről, és a kihirdetett szerződés törvénybe ütközik, az Alkotmánybíróság választhat: határidő megjelölésével a Kormányt hívja fel a szerződés nemzetközi síkon történő módosításának kezdeményezésére, vagy pedig a törvényhozót a törvény módosítására.<sup>30</sup> Ez a szabályozás – noha

<sup>30</sup> Az Abtv. 42. §-a bizonyos értelmezési erőfeszítéseket kíván ennek a tartalomnak a kibontásához. Ugyanakkor szem előtt tartva a korábbi alkotmánybírói törvény, az 1989. évi XXXII. törvény 44–47. §-ait és az Alaptörvény *Q)* cikk (2) bekezdését, egyértelműen levezethető az itt képviselt álláspont.

kivételes esetben, kevésbé fontos, kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi szerződések esetén – nem szükségszerűen vezet a nemzetközi szerződés elsőbbségéhez, minden más esetben a törvények fölé emeli a nemzetközi szerződéseket. Ebben az értelemben tehát a magyar jogrend a nemzetközi szerződések esetén is nemzetközijog-barát jelleget mutat: a lényegében az Alaptörvény alatt, de a törvények fölé helyezi el a belső jogban kihirdetett nemzetközi szerződéseket.

### 3. Eljárási kérdések a rangviszonyok érvényre juttatása során

A rangviszonyok anyagi jogi rendezésén túl röviden szót kell ejtenünk arról, hogy 531 milyen módon tudják magánszemélyek kikényszeríteni a nemzetközi jog fentiek szerinti elsőbbségét a magyar jogszabályokkal szemben. Ennek nem pusztán csak absztrakt jelentősége van, hiszen például az Emberi jogok európai egyezménye szinte valamennyi, a magyar Alaptörvényben fellelhető alapjogi garanciát tartalmazza, így adott esetben egyfajta párhuzamos alkotmányként bevonható lenne a jogállami garanciák belső fenntartásába és védelmezésébe.

Problémát ebben a tekintetben az jelenthet, hogy az Abtv. 32. § (2) bekezdése nem 532 teszi lehetővé magánszemélyeknek, hogy kezdeményezzék a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát. Következésképpen alappal feltehető, hogy alkotmányjogi panasszal sem támadható egy olyan bírósági döntés vagy jogszabály, amely nemzetközi szerződésbe ütközik. Első látásra tehát úgy tűnhet, hiába a nemzetközijog-barát anyagi szabályozás, azt magánszemélyek nem tudják kikényszeríteni. Ugyanakkor az Abtv. 32. § (2) bekezdése a konkrét ügyben eljáró bíró számára – a korábbi szabályozástól eltérően – kifejezetten lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróságtól az eljárás felfüggesztése mellett az ügyben alkalmazandó jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kérje. A peres felek ennek a konkrét normakontroll-kezdeményezésnek a benyújtását ugyan nem tudják kikényszeríteni, jól megalapozott előterjesztéssel mégis meggyőzhetik a bírót az előterjesztés szükségességéről.

Emellett az Abtv. 32. § (1) bekezdése lehetővé teszi az Alkotmánybíróság szá- 533 mára, hogy bármely eljárásában hivatalból vizsgálja a nemzetközi szerződésbe ütközést. Ezért, ha a magánszemély a saját ügyében alkotmányjogi panasz benyújtása mellett dönt, és az alkotmányos aggályok mellett nemzetközi szerződésbe ütközést is észlel, tanácsos az erre vonatkozó érveket is az indítványába foglalni. Az ilyen tartalmú indítványrészeket ugyan az Alkotmánybíróság visszautasítja, tartalmi megalapozottságuk esetén azonban elképzelhető, hogy hivatalból lefolytatja a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát.

A nemzetközi szokásjogba vagy esetleg az általános jogelvekbe ütközés vizsgálá- 534 tának kezdeményezése annyiban egyszerűbb, hogy ezen a területen nincs az Abtv.-ben speciális szabályozás. Ezért azzal lehet érvelni, hogy a szokásjogba vagy a jog-

elvekbe ütköző magyar jogszabály az Alaptörvény Q) cikke (2) bekezdését sérti, és ezért alkotmányellenes. Ez az érvelés az általános szabályok szerint benyújtott **alkotmányjogi panaszban** előadható, és azzal az Alkotmánybíróságnak foglalkozni kell.

## VI. Az uniós jog és a magyar jog

535 Végezetül szót kell ejtenünk arról az alapvető különbségről, amely egyfelől a nemzetközi jog és belső jog viszonya, másfelől az európai uniós jog és a nemzeti jog viszonya között áll fenn. Az Európai Unió joga nemzetközi jogi alapokon áll, hiszen a szervezetet nemzetközi szerződések hozták létre. Az Európai Bíróság gyakorlata értelmében azonban az EU joga *sui generis* jogrend, amely a nemzetközi jogtól eltérő mechanizmusok útján érvényesül a belső jogban. Ez mindenképp azt jelenti, hogy az EU joga saját erejénél fogva (és nem a belső jogi alkotmányos mechanizmusok útján) van jelen a belső jogban. Mindeközben nem veszíti el uniós jogi jellegét, hanem EU-jogként integrálódik a belső jogszabályok közé. Ezt a sajátosságot nevezzük az EU-jog önintegráló jellegének. Emellett egyes, arra tartalmilag alkalmas uniós jogi szabályok **közvetlen hatállyal** is bírnak, más szóval azokra magánszemélyek bíróságok és más hatóságok előtt közvetlenül hivatkozhatnak. Végezetül az EU-jog saját erejénél fogva **elsőbbséggel bír a teljes belső joggal, így a nemzeti alkotmányokkal szemben is**.

536 Ezekben az elvekben nem a végeredmény (az EU-jog belső jogban való megjelenése és elsőbbsége), hanem ennek az eredménynek a forrása a nemzetközi jogtól gyökeresen eltérő. A nemzetközi jog ugyanis – amint az előbb láttuk – csak kivételesen követeli meg saját szabályainak közvetlen belső jogi alkalmazását, és még ezekben az esetekben sem írja elő, hogy az ellentétes belső norma alkalmazását mellőzni kell. Ettől függetlenül belső alkotmányos szabállyal számos jogrend ír elő hasonló jogkövetkezményeket. Az EU joga abban különbözik ettől a mechanizmustól, hogy saját strukturális elveként, **saját erejénél fogva** mondja ki szabályainak belső jogban való megjelenését, közvetlen hatályát és elsőbbségét.

## IV. RÉSZ

# A joghatóság, mentesség a joghatóság alól, a diplomáciai és a konzuli jog

### 11. fejezet

#### A joghatóság

### 12. fejezet

#### Az államimmunitás

### 13. fejezet

#### A diplomáciai és a konzuli jog