

NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK ‘KIHIRDETÉSE’: FOGALMI ZAVAR A KÖZJOGBAN

BLUTMAN László
egyetemi tanár (SZTE ÁJTK)¹

A magyar jogi közbeszéd meglepő könnyedséggel használja a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatban a kihirdetés fogalmát. Ezt a fogalomhasználatot most már alátámasztja az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés második mondata, amelynek értelmében az általánosan elismertnek nem minősülő nemzetközi jogi normák kihirdetéssel válnak a magyar jog részévé.² Ezek közül, nyilvánvalóan a nemzetközi szerződések kihirdetésének van a legnagyobb gyakorlati jelentősége. Ebben az összefüggésben, azonban a kihirdetés fogalmával kapcsolatban alapvető problémák merülnek fel.

1. Mi a baj a nemzetközi szerződések ‘kihirdetésével’?

Bár a ‘nemzetközi szerződések kihirdetésére’ rendszeresen utal a magyar joggyakorlat és jogi közbeszéd, a kifejezés legalább három okból tarthatatlan. Egyrészt, mint jogi szakkifejezés többértelmű, fogalmilag pontatlan és ellentmondásos; másrészt, a kifejezés meghonosodása három aggályos, történelmi közjogi koncepcióváltáson alapul; harmadrészt, a kifejezés szakítás a magyar közjogi hagyományokkal, ugyanis hagyományosan egy nemzetközi szerződést beiktattak vagy becikkelyeztek (*inarticulatio*), és nem ‘kihirdettek’. Először e három kifogást veszem sorra, aztán utalok a joggyakorlatban fellelhető, ezzel összefüggő fogalmi zavarokra.

¹ A jelen tanulmány az OTKA támogatásával készült (K 101463).

² Itt a kihirdetés egy *dualista rendszert* tükröz, mely a magyar jogot és a nemzetközi jogot két külön rendszernek fogja fel (szemben a *monista rendszerrel*). Különállása folytán, a nemzetközi jogot csak valamilyen belső jogalkotói aktus teheti alkalmazhatóvá a belső jogrendszerben (*transzformáció*). A kihirdetés ilyen összefüggésben egy transzformációs aktusra utal, mely a belső jog részévé teszi a nemzetközi jogi normát. NAGY Károly: *Nemzetközi jog*. Budapest, Püski, 1999. 30–31. A dualista és monista rendszerek jellemzőiről részletesen ld. BODNÁR László: *A nemzetközi szerződések és az állam*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987. 15–87., MOLNÁR Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013. 24–55.

1.1. Nemzetközi szerződések ‘kihirdetése’: szakítás a magyar közjogi hagyományokkal

Látni kell, hogy a ‘nemzetközi szerződések kihirdetésének’ fogalma a második világháború utáni közjog terméke, és először az ún. törvényerejű rendeletek esetében alkalmazták.³ A korábbi fogalomhasználat (beiktatás, becikkelyezés, stb.) világosan arra utalt, hogy a nemzetközi szerződés a magyar jogrendszer részévé válik, és nem keverte azt a közzététellel.

Az egyik legelső törvénycikk, mely 1595-ben transzformált egy megkötött nemzetközi szerződést a magyar belső jogrendbe, a *beiktatás fogalmat használja*.⁴ Ez így történt csaknem négyszáz évig. A transzformálást elvégző törvények a címükben a *becikkelyezés*, majd a *becikkelyezés*, később a *beiktatás* fogalmát használták. A törvényszövegek, pedig a beiktatásra utaltak, olyan értelemben, hogy a *kérdéses nemzetközi szerződés az ország törvényei közé beiktattatik*. Egészen 1989-ig az Országgyűlés a nemzetközi szerződést nem kihirdette, hanem ‘törvénybe iktatta’. Így például az 1956. évi I. törvény az ENSZ Alapokmány törvénybe iktatásáról szól (és nem a kihirdetéséről), de még 1977-ben is törvénybe iktatott az Országgyűlés nemzetközi szerződést (I. 1977. évi II. tv.).⁵

Miután a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1982. 27. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Nszetvr.) 1982-ben generálisan használni rendelte a kihirdetés fogalmát a nemzetközi szerződések vonatkozásában, a korábban a törvényerejű rendeletekre alkalmazott gyakorlat a törvényekre is kiterjedt. Így 1990-től kezdve, (ekkor törvényerejű rendeletek formájában már nem lehetett új jogszabályt elfogadni), a nemzetközi szerződéseket a törvények is ‘kihirdetni’ kezdték, és nem beiktatni.⁶

³ Ld. a büntettesek kiadása és a büntügyi jogsegély tárgyában kötött 1948. évi magyar–román egyezmény ‘kihirdetéséről szóló’ 1949. évi 14. törvényerejű rendeletet (hatályon kívül). Ez a gyakorlat alacsonyabb szintű jogszabályokra is vonatkozott, ld. a bírósági és az egyes közigazgatási iratok kiadásáról szóló 1948-as magyar–román szerződést ‘kihirdető’ 10340/1948. (X. 12.) Korm. rendeletet (hatályon kívül).

⁴ Az ‘erdélyiekkel való egyezkedésekről’ (*De tractatibus Transylvanicis*) szóló 1595. évi 56. cikkely (*articulus*), mely szó szerint beiktatta az I. Rudolf császár és az erdélyi fejedelem között, 1595. évi január 28. napján kötött prágai békeszerződést. Az 1595. évi 56. cikkely 1. §-a (utalván a békeszerződés ezután szó szerint megismételt cikkelyeire) így szól: „Ennek okáért az ország hű karai és rendei, azokat a cikkelyeket engedelmesen elfogadják és azokat a jelen végzéseikbe beiktatják, helyeslik és kedvesen fogadják.” *Magyar Törvénytár* (1000-1895). 1526-1608. évi törvénycikkek. (Szerk.: MÁRKUS Dezső) Budapest, Franklin, 1899. 762–763.

⁵ Ezekre az érvekre ld. még BLUTMAN László: A nemzetközi szerződések törvénybe iktatása: homokszemek a gépezetben. *Közjogi Szemle* 2010/1. 7-14.

⁶ Ennek az oka valószínűleg abban rejlik, hogy 1990 előtt kevés nemzetközi szerződést iktattak be törvényben, annak tipikus, magas szintű jogszabályi formája a törvényerejű rendelet volt, ld. Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris, 2011. 65. Úgy tűnik, hogy 1977 és 1990 között törvényben nem jelent meg nemzetközi szerződés. Így az első nemzetközi szerződést ‘kihirdető’ törvény a jövedelem- és vagyonadók területén a kettős adóztatás elkerüléséről szóló 1990-es magyar–luxemburgi egyezményt kihirdető 1990. évi XCV. törvény volt 1990-ben. Ugyanakkor később is előfordult olyan

Meg kell jegyezni, hogy az 1945 előtti rendeleti jogalkotás a mai fogalmaink szerint nem beiktatta, és nem kihirdette, hanem *közzétette* a nemzetközi szerződéseket, bár a közzétételt különböző formulákban fejezte ki (közhírré tette, köztudomásra hozta, közzétette).⁷ Ugyanakkor 1945 előtt a nemzetközi szerződések rendeleti úton történő közzététele (a törvényi beiktatás alternatívájaként) nem volt általános gyakorlat, és legtöbbször konkrét törvényi felhatalmazáson alapult.⁸ A rendeleti jogalkotás feladata e tekintetben inkább az volt, hogy a Magyarországra nézve már kötelező, törvénybe iktatott nemzetközi szerződések hatályának módosulását közzétegye. E többféle típusú rendelkezés lehetett: például kisebb szerződésmódosítás,⁹ vagy a szerződésben részes államok körének változása,¹⁰ vagy a más szerződő fél által tett kivételes fenntartás és annak magyar részről történő elfogadásának közzététele,¹¹ vagy az időbeli hatály módosulása,¹² vagy a szerződés megszűnésének közzététele.¹³

1.2. Nemzetközi szerződések 'kihirdetése':

három aggályos koncepcióváltás következménye

Amennyiben nyomon akarjuk követni, hogy a 'nemzetközi szerződések kihirdetése', mint kifogásolható közjogi alakzat, miképpen ivódott bele a magyar joggyakorlatba és a jogi közbeszédbe, három történelmi közjogi koncepcióváltásra kell rámutatni, melyek kifejezetten aggályosnak tekinthetők.

A kiegyezés után elfogadott 1868: III. t. cz. a törvényalkotás folyamatában megkülönböztette a kihirdetést és a közzétételt.¹⁴ Miután a törvényjavaslatot elfogadták az Országgyűlésben, és arra a szentesítő klauzulát tartalmazó uralkodói záradék

törvény, mely beiktatta a nemzetközi szerződést, ld. az 1995. évi LXVII. törvényt, mely az Északatlanti Szerződés Szervezetével aláírt 'Békepartnerség' program Keretdokumentumának törvénybe iktatásáról és végrehajtásáról szolt.

⁷ Már Kmety is utalt rá, hogy a nemzetközi szerződéseket vagy törvénybe iktatják, vagy rendeleti úton közzéteszik; KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Budapest, Grill, 1911. 60.

⁸ Ilyen volt például az 1930:XLVI. tc. 1. §-án és az 1932:XV. tc-en alapuló, időben korlátozott (két éves) felhatalmazás, mely alapján a kormány kereskedelmi szerződéseket köthetett és módosíthatott Magyarország nevében más államokkal.

⁹ Pld. az 1932. évi 630. M.E. rendelet, mely közhírré tette, hogy az 1906-os magyar–svájci kereskedelmi szerződés felmondási határideje (!) módosult. *Magyarországi Rendeletek Tára* 1932. 8.

¹⁰ Pld. az 1932. évi 28.644. I. M. sz. rendelet közzétette két, emberkereskedelemmel kapcsolatos egyezmény részes feleinek körében beállott változásokat. *Magyarországi Rendeletek Tára*, 1932. 888–890.

¹¹ Pld. az 1931. évi 10.825. I. M. sz. rendelet közzétette egy 1923-as genfi egyezmény tekintetében a luxemburgi fenntartás szövegét, és a dán fenntartás szövegének javítását. *Magyarországi Rendeletek Tára*, 1931/I. 496.

¹² Pld. az 1932. évi 5.467. M.E. rendelet, mely közhírré tette, hogy a magyar–francia kereskedelmi egyezményt jegyzékváltással a megjelölt időszakra meghosszabbították, *Magyarországi Rendeletek Tára*, 1932. 1003.

¹³ Pld. az 1939. évi 41.950. KÜM. sz. rendelet, mely közzétette az 1936-os magyar–finn vízum-megállapodás megszűnését, és egyben a vízumkényszer visszaállításának időpontját. *Magyarországi Rendeletek Tára*, 1939/I. 733.

¹⁴ Pld. KMETY i. m. 9–12.

(végzemény) rákerült, a miniszterelnök ellenjegyzésével, akkor következett a kihirdetés. A kihirdetés az Országgyűlés két háza előtt szóban történt (kb. a *promulgatio*).¹⁵ A kihirdetés után jött a közzététel, amikor a törvényt az országos törvénytárban köz tudomásra hozták (*publicatio*). A kihirdetés és a közzététel elvált egymástól.¹⁶ A törvény hatálybalépése (szubszidiárius szabályként) kezdetben a közzétételhez kötődött, ezt az 1870: XIII. t. cz. később a kihirdetéshez kapcsolta (ellenkező rendelkezés híján, a kihirdetéstől számított 15. napon lépett hatályba).

Mindez a nemzetközi szerződések esetében bonyolultabb eljárást eredményezett. A folyamat sok esetben a következő volt:¹⁷ (i) a szerződés aláírása (osztrák és magyar minisztériumok együttműködése nyomán); (ii) magyar részről az Országgyűlés elfogadja a szerződés szövegét; (iii) megtörténik a megerősítés (ratifikáció: az uralkodó útján); (iv) a megerősített szerződést az Országgyűlés törvénybe iktatja (beczikkelyezi); (v) a beiktató törvényjavaslatot az uralkodó szentesíti; (vi) a szentesített beiktató törvényt az Országgyűlés két háza előtt kihirdetik; (vii) a beiktató törvényt közzéteszik az országos törvénytárban. Várható volt, hogy ez a bonyolult eljárás egyszerűsítést kíván.¹⁸ Éppen a nemzetközi szerződések beiktatásának lassúsága vezetett az 1881:LXVI. t. cz. elfogadásához.

Az 1881:LXVI. t. cz. kihagyja általában a törvényalkotási folyamatból az Országgyűlés előtti (szóbeli) kihirdetést. A törvényalkotás végén a törvény szövegét továbbra is az országos törvénytárban kellett köztudomásra hozni, és ezután újra ehhez mérték a hatálybalépés időpontját. Azonban a törvénytárban való közzétételt ekkor kezdték egyben kihirdetésnek is nevezni.¹⁹ A törvénycikk utal arra is, hogy ezentúl az Országgyűlésben való kihirdetés mellőzendő. A kihirdetés megszűnt az Országgyűlés előtti aktus lenni, jelentést váltott, és az új értelmében teljesen össze-

¹⁵ A *promulgatio* fogalmával óvatosan kell bánni, mert többértelmű. A szó jelenthette legalább a következőket: (i) a szentesített törvényeknek az Országgyűlésen való átadása; (ii) 1868 és 1881 között az Országgyűlés két házában való felolvasása (kihirdetése); (iii) a törvény szentesítése az uralkodó által; (iv) a törvény hivatalos lapban való megjelentetése (kihirdetése); (v) az Országgyűlés által felterjesztett országos határozat alapján a törvénycikk szövegének király általi hitelesítése az uralkodói záradékon belül (és nem a szentesítő rész); újabban pedig a törvény szövegének államfő általi hitelesítése. Ezen öt jelentésre ld. KMETY I. M. 11.; *Jogi Lexikon*. Budapest, KJK-Kerszöv, 1999. 508.; TOMCSÁNYI: MÓRIC: *Magyar közjog: alkotmányjog*. Budapest, 1926. 21.; JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007. 68.

¹⁶ A közzététel nem csak az országos törvénytárban való köztudomásra hozást jelentette, hanem azt az aktust is, hogy az Országgyűlés a törvénycikk hiteles másolatait megküldte a törvényhatóságoknak, KMETY I. M. 11. A *publicatio*-t 'közhirdetésnek' is nevezték a kihirdetéssel szemben. *Latin-magyar törvénykezési műszótár*. Kolozsvár, Ev. Ref. Főiskola, 1845. 82.

¹⁷ Pld. az Angolországgal kötött 1868-as hajózási szerződést, melyet az 1869:VIII. t. cz. cikkelyezett be.

¹⁸ Közben a gyakorlatban is egyszerűsödött az eljárás. Volt, hogy a szerződés szövegének elfogadásával azt egyben be is iktatták a törvények közé, de a későbbi ratifikációhoz kötve a hatálybalépést, Ld. a Nagy-Britannia és Irhon egyesült királyságával 1873. december 3-án a közönséges büntetettek kölcsönös kiadatása iránt kötött államszerződés tárgyában meghozott 1874. évi II. törvénycikk, 2. §-t. Ld. még erre KMETY I. M. 60.

¹⁹ Az 1881:LXVI. t. cz. címe is a törvények kihirdetésére utal, és a 9. § kifejezetten kihirdetésnek nevezi a törvénytárban való közzétételt, amit a kapcsolódó 1881:LXVII t. cz. 1. §-a kifejezetten megerősít.

keveredett a közzététellel. A kihirdetésnek (eredeti értelmében véve) csak csekély maradványa maradt: az Országgyűlés kapott utólag egy jelentést (tájékoztatást) a törvények szentesítéséről. Itt kezdődtek a fogalmi zavarok. Még száz évvel később is vitát keltett az Alkotmánybíróságon belül, hogy a *promulgatio* és a *publicatio* ugyanaz-e vagy különbözik (ld. alább).

Az első világháború után az 1920:XVII. törvénycikkkel módosított 1920:I. t.-c. 13. §-a alapján a kormányzó nem szentesíthette a törvényeket, hanem a nemzetgyűlés (később az Országgyűlés) által elfogadott törvényjavaslatokat aláírta és kihirdetési záradékkal látta el. A szentesítés a gyakorlatban megszűnt ugyan, de a kihirdetést továbbra is a törvénytárban való közzétételre használták. Azonban, még ekkor sem beszéltek 'nemzetközi szerződés kihirdetéséről', csak az Országgyűlés által elfogadott, a nemzetközi szerződést beiktató törvény kihirdetéséről.

A nemzetközi szerződések kihirdetéséről az írott alkotmány hatálybalépése (1949) után felálló közjogi rendszerben kezdtek beszélni. Ekkor a jelentősebb nemzetközi szerződések megkötése területén az Elnöki Tanács többes funkciót gyakorolt: nemcsak megkötötte, (ezen belül megerősítette) a jelentősebb nemzetközi szerződéseket, hanem megalkotta az akkor szokásos beiktató szabályt (törvényerejű rendelet), és gondoskodott annak kihirdetéséről is.²⁰ A kihirdetés fogalmát átvették az 1881: LXVI. t. cz. 9. §-ból és az 1920:I. t.-c. 13. §-ból, ugyanakkor a törvényerejű rendeleteknél elkezdtek használni a 'nemzetközi szerződések kihirdetése' kifejezést. Nyilvánvalónak tűnik, hogy a beiktató jogszabály (tvr.) kihirdetését kezdték el egyúttal annak tartalmára, a nemzetközi szerződésre vonatkoztatni, mivel a szerződést beiktató jogszabály elfogadása és a jogszabály (törvényerejű rendelet) kihirdetése ugyanazon szervhez kötődött. Ezzel szemben az Országgyűlés, mely jogszabályokat egyébként sem hirdethetett ki ebben az értelemben, a nemzetközi szerződéseket 1949 és 1989 között *beiktatta* (és nem kihirdette, mint az Elnöki Tanács).

Az Országgyűléshez 1989 után legnagyobb mértékben átkerült a nemzetközi szerződések megerősítésének hatásköre, és a jelentősebb nemzetközi szerződések beiktató jogszabályainak (törvények) elfogadása, a törvényerejű rendeletek megszűnésével (1. a hatályát veszített Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) és f) pontját).²¹ Így szervezeti-ileg ismét szétvált a nemzetközi szerződést beiktató törvényerejű szabály elfogadásának, és e jogszabály kihirdetésének feladata. Ebből az következett volna, hogy az Országgyűlés továbbra is 'törvénybe iktatja' a nemzetközi szerződéseket, míg a köztársasági elnök gondoskodik a beiktató jogszabály kihirdetéséről (és nem hirdeti ki nemzetközi szerződéseket). Ehelyett az Országgyűlés 1990-től átvette a korábbi Elnöki Tanács gyakorlatát, és alkalmazta a nemzetközi szerződéseket inkorporáló törvényekre. A nemzetközi szerződést beiktató törvényt elkezdtek 'kihirdető tör-

²⁰ Ld. az 1949. évi XX. tv. 20. § (1) bekezdés f) pontját, és 16. §-át.

²¹ A köztársasági elnök a megerősítést előíró, de törvéynél alacsonyabb szintű jogszabályban beiktatandó nemzetközi szerződéseket erősítette meg, ld. a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és peszticidek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról szóló rotterdami egyezményt beiktató 266/2004. (IX. 23.) Korm. rendeletet, és a kapcsolódó 155/2000. (X. 13.) KE határozatot.

vénynek' nevezni, az Országgyűlés pedig a korábbi Elnöki Tanácshoz hasonlóan, elkezdte a nemzetközi szerződéseket is 'kihirdetni'. Ezzel szakított az 1595 és 1989 között fennálló azon hagyománnyal, hogy az Országgyűlés a nemzetközi szerződéseket beiktatja, becikkelyezi (*inarticulatio*).

A közjogi hagyományok helyreállítására még két jó alkalom nyílt volna. Egyrészt az, amikor a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban Nsztv.) hatálybalépésével a nemzetközi szerződések megerősítésének hatásköre átkerült az Országgyűléstől a köztársasági elnökhöz. Másrészt, amikor az Alkotmány helyébe az Alaptörvény lépett. A változtatás helyett az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése azonban alkotmányi szinten éppen megerősítette az 1990 óta folytatott gyakorlatot.

A fentiek alapján a három aggályos közjogi koncepcióváltás a következőkben összegezhető: (i) a kihirdetés és közzététel összecsisztatása a törvényalkotásban (1881);²² (ii) a nemzetközi szerződést beiktató jogszabály kihirdetésének közvetlenül a nemzetközi szerződésre vonatkoztatása az Elnöki Tanács gyakorlatában (1949); (iii) az Elnöki Tanács gyakorlatának átvétele az Országgyűlés által, és alkalmazása a nemzetközi szerződés törvényi beiktatására (1990).²³

Mindezeken túl (de részben ebből adódóan) a nemzetközi szerződések kihirdetéséről beszélni pontatlan és ellentmondásos. A probléma már ott kezdődik, hogy a kihirdetés általános közjogi fogalma önmaga is többértelmű a magyar joggyakorlatban.

1.3. A kihirdetés három értelme

A kihirdetés legalább háromféle alapvető értelemben használatos jelenleg a magyar jogban. E jelentések sokszor keverednek a jogi közbeszédben.

(1) *A kihirdetés a magyar jogalkotási eljárás formális aktusa, amely nélkül érvényes magyar jogszabály nem születhet meg.* Ebben az összefüggésben kihirdetni csak (magyar) jogszabályt lehet, mert itt a kihirdetés csak a jogalkotás keretein belül értelmezhető. Ezen belül viták vannak abban a tekintetben, hogy tulajdonképpen mi-
ben áll ez a lépés. A többségi nézetnek az tűnik, hogy a kihirdetés maga a jogszabály közzététele (*publicatio*).²⁴ Van olyan nézet is, hogy a kihirdetést és a közzétételt meg

²² A nemzetközi szerződések vonatkozásában a fogalmi zavart okozó 1881:LXVI. t. cz-nek még csak közvetett hatása volt, de megalapozta a későbbi tévedéseket.

²³ Az 1990-es megoldásra létezhet olyan magyarázat, hogy a 'kihirdetéssel' a jogalkotó utat hagyott a jövőbeni monista gyakorlatnak, ugyanis az átalakított Alkotmány szövege 2002-ig nem kötelezte el magát egyik irányzat mellett sem. Azonban a tény, hogy a kihirdetés az Országgyűlés részéről törvényben (jogszabályban) történt, mindenképpen dualista gyakorlatra utalt.

²⁴ Ld. 675/B/2001. AB határozat, ABH 2002. 1320. (Bihari, Holló és Kukorelli alkotmánybírák különvéleménye). Vö. az 1881. után kialakult gyakorlattal, mely egybecsisztatta a kihirdetést és közzétételt. (Az Alaptörvény negyedik módosításának (2013. március 25.) 19. cikk (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatálybalépése előtti határozatai 2013. április 1. napjával hatályukat veszítették. Az azokban foglaltak tartalmilag joghatásaiknál, a nyújtott megoldás tartósságánál és az érvek súlyánál fogva tovább érvényesülhetnek.)

kell különböztetni, mert itt a jogalkotás két, egymást követő lépéséről van szó, és így a kihirdetés a *promulgatio*, az azt követő közzététel a *publicatio*.²⁵

(2) A 'kihirdetést' használja a magyar joggyakorlat olyan értelemben, mely egyszerűen a közzétételnek felel meg, de nem jogalkotási eljárás részeként. A 'kihirdetés' alapján, a hivatalos lapban valamit hivatalosan a közvélemény tudomásra hoznak. Ki lehet hirdetni például tűzgyújtási tilalmat²⁶ (1996. évi LIV. törvény 56. § (1) bekezdése).²⁷ Itt a kihirdetés (közzététel) grammatikai tárgya nem jogszabály, hanem lehet egy tény vagy tényállás minősítése, egy normatív döntés, intézkedés.

(3) A kihirdetés fenti két értelme keveredhet, és utalhat egy magyar jogszabályi formában megjelenő, de előzetesen létrejött normatartalom vagy egyedi döntés közzétételére, megismertetésére. Itt a kihirdetés közvetlen, grammatikai tárgya nem a jogszabály, hanem maga a jogszabályi tartalom (valamely előzetesen létrejött normatartalom vagy meghozott intézkedés). Ennek megfelelően beszélhetünk például 'veszélyhelyzet kihirdetéséről' (Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés),²⁸ a különleges vagy kiemelt jelentőségű természet-megőrzési terület kihirdetéséről,²⁹ vagy (korábban) az Országos Érdekegyeztető Tanácsban létrejött megállapodás jogszabályban történő kihirdetéséről.³⁰ A 'kihirdetés' itt is alapvetően közzétételre utal, de mivel jogalkotásról is szó van (a tartalom jogszabályban jelenik meg), egy második értelmet is kap. Például a 'veszélyhelyzet kihirdetése' egyben azt is jelentheti, hogy ezen tény fennállásának elismerése jogszabályként (egy magyar jogszabály tartalmaként) tagozódik a magyar jogrendszerbe.³¹

²⁵ 33/2008. (III. 20.) AB határozat (közzététel helyesbítés) ABH 2008. 361., Bragyova alkotmánybíró különvéleménye, 1.1. pont., de megkülönbözteti a kihirdetést és közzétételt a jogalkotás folyamatában a 18/2004. (V. 25.) AB határozat (közösség elleni izgatás) ABH 2004. III/3.3. pontja is (vö. az 1868. és 1881. közötti gyakorlattal). hasonló álláspontra ld. még JAKAB i. m. 68.

²⁶ Ld. tűzgyújtási tilalom elrendeléséről szóló FVM felhívást. *Magyar Közöny*, 2007/79. 5577.

²⁷ Hatályon kívül, jelenleg a tűzgyújtási tilalmat az erdőtörvény (2009. évi XXXVII. törvény) 67. § (1) bekezdése alapján a miniszter határozatban rendeli el (és nem kihirdeti), és a határozatot nem feltétlenül hivatalos lapban, hanem más módon kell közölni (honlapok, média, stb.), bár megjelenhet hivatalos lapban is, (ld. *Hivatalos Értesítő*, 2010/24. 5363.) Az új szabályozás szerint az erdő látogatásának korlátozását viszont ki kell hirdetni, de annak sem kell hivatalos lapban megjelennie (96. §).

²⁸ Ld. a 191/2013. (VI. 10.) Korm. rendeletet a dunai árvízszállással kapcsolatos veszélyhelyzet kihirdetéséről.

²⁹ 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 2. § f) és g) pont.

³⁰ 1992. évi XXII. törvény 17. § (4) bekezdés (hatályon kívül).

³¹ Többé-kevésbé ilyen sajátosságokat mutattak azok a törvények, melyeket régen *alaki törvénynek* hívtak. Ezeknél a törvényhozás nem maga, a jogalkotás során alkotta meg a jogszabály tartalmát, hanem valamilyen előzetesen létező normatív tartalmat, intézkedést, kijelentést, tényt törvényi formában tudomásul vett, és így törvényerőre emelt. Szűkebb értelemben csak az *alaki törvényekre alkalmazták a becikkelyezés fogalmát*. Az ilyen alaki törvények tartalmához tartozott például a királyi hitlevél és eskü, a honfűsített személyek nevei, a megválasztott tisztségviselő (pld. nádor) neve, felajánlások és adományok (pld. Ludovika vagy a Magyar Tudományos Akadémia javára), egy esemény vagy személy emléke, és ide tartoztak a nemzetközi szerződések is. Ld. *Magyar Jogi Lexikon*. I. kötet. Budapest, Pallas, 1898. 661–662., KMEFY i. m. 376–377.; TOMCSÁNYI i. m. 22.

Ebben az összefüggésben a kihirdetés értelme az első jelentéstől abban különbözik, hogy a kihirdetés tárgya nem a jogszabály maga, hanem egy megnevezett (külön névvel azonosítható) előzetesen létrejött jogszabályi tartalom. A második jelentéstől abban különbözik, hogy a normatartalom közzététele jogszabályi formában jelenik meg.

1.4. A nemzetközi szerződés és a 'kihirdetés'

A 'nemzetközi szerződés kihirdetése' kifejezésben a kihirdetés a fenti, harmadik esethez hasonló értelmet kap. A kihirdetés grammatikai tárgya nem a kihirdetésről szóló jogszabály, hanem a nemzetközi szerződés lesz, mely a kihirdetésről szóló jogszabály tartalmaként jelenik meg. Azonban a kifejezésnek két fókusza (kettős értelme) van. Arra is lehet helyezni a hangsúlyt, hogy a nemzetközi szerződés közzétételéről (köztudomásra hozásáról) van szó, ekkor a háttérbe szorul az, hogy a szerződés belső jogforrási formában, jogalkotási folyamatban a magyar jogrendszer részévé vált. A belső jogalkotási folyamatra is lehet helyezni a hangsúlyt, ti. arra, hogy *egy magyar jogszabályban a belső jogrendszerbe beillesztett, és e jogszabályban megjelenő nemzetközi szerződéses normatartalomról* van szó. A kettős jelentésre három kontrollkérdés mutat rá.

Az első, hogy a nemzetközi szerződés kihirdetése ugyanaz-e, mint a kihirdető jogszabály kihirdetése. Amennyiben azonos, akkor a jogalkotási eljárás szempontjából valójában a beiktató jogszabály kihirdetéséről beszélünk, csak megengedhetetlenül átcsúsztatjuk a kihirdetés fogalmát a jogszabályról a jogszabály normatartalmára.³² Amennyiben nem azonos a két kihirdetés, akkor a nemzetközi szerződés kihirdetése nem a jogalkotási eljárás egy lépésére utal, hanem egyszerűen a szerződéses normatartalom közzétételére.

A második kontrollkérdés, hogy van-e különbség a 'nemzetközi szerződés jogszabályban való kihirdetése' és a 'nemzetközi szerződés jogszabályban való közzététele' kifejezések között. Amennyiben a kettő azonos, akkor egyszerűen a nemzetközi szerződés közzétételéről van szó. Amennyiben nem azonos a két kifejezés, akkor a nemzetközi szerződés jogszabályban való kihirdetése tulajdonképpen a beiktató (kihirdető) jogszabály kihirdetésére, mint a jogalkotási folyamat egy aktusára utal.

A harmadik kontrollkérdés, hogy amikor 'jogszabályban kihirdetett' nemzetközi szerződésről beszélünk,³³ akkor ebből következik-e az, hogy van nem jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés is a magyar jogban. Amennyiben van, akkor a kihirdetést ezen kifejezésben egyszerűen közzététel értelemben használjuk. Amennyiben nem lehet nem jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés a magyar jogban, akkor a kihirdetés itt a jogalkotási eljárás aktusára utal.

³² A jogalkotási eljárásban a kihirdetés, mint eljárási aktus tárgya, csak maga a jogszabály lehet, és nem annak normatartalma.

³³ 7/2005. (III.14.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás) ABH 2005. 83. II/2. pont; az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 93. § g) pontja; az utazási és utazást közvetítő szerződésről szóló 214/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdés.

A kihirdetés ezen kettős értelme fogalmi zavarokhoz és következetlen nyelvhasználatához vezet, és végső soron pontatlanná teszi a szaknyelvi kifejezéseket. A problémát növeli, hogy ezen összefüggésekben ma a 'kihirdetésnek' nincs tételes jogi fogalma. A korábbi szabályozás (a hatályát veszített Nszetvr. 1. § g) pontja) a második vonatkozásra fókuszált, és ott a *kihirdetés 'jogszabályba foglalást' jelentett a nemzetközi szerződések tekintetében*. Ezzel a kihirdetést lényegét tekintve a *promulgatio*-val próbálta azonosítani (és megengedhetetlenül összeecsúsztatta a normatartalom és a beiktató jogszabály kihirdetését).³⁴ Másrészt az ezen alapuló, 2005 előtti gyakorlatban a kihirdetés és közzététel élesen szét is vált, hiszen a nemzetközi szerződéseket vagy kihirdették (és a jogrendszer részévé vált), vagy közzététel útján hozták köztudomásra (és közvetlenül nem voltak alkalmazhatóak a magyar jogban).³⁵

Az Nsztv. megszüntette a nemzetközi szerződések közzétételét, mint a magánfelek irányában jogokat és kötelezettségeket nem támasztó nemzetközi szerződések megismertetésére szolgáló gyakorlatot, és egyben elhagyta a kihirdetés fogalmának meghatározását, de továbbra is, immár általánosan, a nemzetközi szerződések 'kihirdetését' írja elő.³⁶

A jogi közbeszéd állandóan oszcillál a kihirdetés e két jelentése között. A beiktató (kihirdető) jogszabályok szokásos fordulata ('Az Országgyűlés az Egyezményt e törvénnyel kihirdeti')³⁷ pusztán az egyezmény megismertetésére (közzétételére) utal. Nem utalhat a jogalkotási eljárásra, mert az Alaptörvény (vagy korábban az Alkotmány) alapján az Országgyűlésnek nincs joga kihirdetni egy törvényt (ez már 1881 óta így van), arról a köztársasági elnök gondoskodik. Másrészt, amikor például 'jogszabályban kihirdetett' nemzetközi szerződésről van szó, akkor a kifejezés elsősorban a jogalkotási eljárás aktusára, így tulajdonképpen a beiktató (kihirdető) jogszabály aktusára utal.

A kihirdetés jelentéseinek keveredése miatt a joggyakorlatban meglehetősen komoly fogalmi zavarok alakultak ki.

2. A nemzetközi szerződések 'kihirdetése': fogalmi zavarok a gyakorlatban

Az előző, alapvetően elméleti kifogások egyértelműen igazolást nyernek a joggyakorlatban mutatkozó fogalmi zavarokban, melyek a kihirdetést, és az ahhoz kapcsolódó fogalmakat övezik.

³⁴ Ld. erre még 121/2009. (XII. 17.) AB határozat (Jat. alkotmányellenessége) ABH 2009. 1013.

³⁵ Ld. Nszetvr. 1. § g) és h) pont. Ez utóbbi szerint a „nemzetközi szerződés közzététele” a kihirdetést nem igénylő nemzetközi szerződésnek a Magyar Népköztársaság hivatalos lapjában való közreadása.”

³⁶ Kovács i. m. 74.; Sulyok Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. *Jog – Állam – Politika*, 2012/1. 46–47.

³⁷ Pld. a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról szóló egyezmény (Stockholm, 2001) kihirdetéséről szóló 2008. évi V. törvény 2. §.

2.1. Tizenkét ellentmondásos tétel a magyar joggyakorlatból

A fogalmi zavarok felvázolásához megfelelő kiindulópont tizenkét, válogatott, a magyar joggyakorlatból származó, vagy azon alapuló tétel. Ezek a következők.

- (1) A 'nemzetközi szerződés kihirdetése' a nemzetközi szerződésnek jogszabályba foglalását jelenti. (Nszetvr. 1. § g) pontja; 2005. június 30-vel hatályon kívül).³⁸
- (2) A kihirdetés és a transzformáció nem ugyanaz (30/1998. AB határozat).³⁹
- (3) A kihirdetés vagy nem része a transzformációnak, vagy azzal azonos (54/2004. AB határozat kérdéses megállapításának értelmezéséről függően).⁴⁰
- (4) A kihirdető jogszabály (törvény vagy kormányrendelet) nem mindig tartalmaz kihirdetést, hanem csak közzétételt, noha az Nsztv. azt is kihirdetésnek nevezi (121/2009. AB határozat).⁴¹
- (5) Az is kihirdetés, ha egy nemzetközi egyezmény szövegét nem teszik közzé a kihirdető jogszabályban. Így az 1949-es genfi egyezményeket az 1954. évi 32. törvényerejű rendeletben kihirdetettnek tekintették,⁴² noha a jogszabály 1. §-a csak arra utalt, hogy a konkrétan megnevezett négy genfi egyezményt a törvényerejű rendeletek közé iktatja, míg az egyezmények magyar hivatalos szövegének 'nyilvánosságra hozataláról' a külügyminiszternek kellett gondoskodnia.
- (6) A (kihirdető) jogszabály a kihirdetéssel nyeri el jogszabályi minőségét (53/1993. AB határozat).⁴³
- (7) Az inkorporáció és a transzformáció, valamint a kihirdetés egymástól különálló fogalmak. A 30/1998. AB határozat szerint, a nemzetközi szerződés a belső jog részévé a következő folyamatban válhat: megerősítés, inkorporáció, transzformálás, kihirdetés.⁴⁴ Itt a kihirdetés világosan különbözik a transzformációtól és az inkorporációtól, ugyanakkor a transzformáció nem a kihirdetés után, hanem előtte történik. Másrészt ugyanez

³⁸ Az Nszetvr. helyébe lépő Nsztv. a nemzetközi szerződés kihirdetésének mibenlétére nem ad meghatározást.

³⁹ Ld. a 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998. 220., III/2. és IV/3. pontját.

⁴⁰ 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerral visszaélés bűncselekménye) ABH 2004. 690., VI./2.3. pont.

⁴¹ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat (Jat. alkotmányellenessége) ABH 2009. 1013., XI. pont.

⁴² Ezt kifejezetten kinyilvánította az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett egyes bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1993. évi XC. törvény 1. § (1) bekezdése (alkotmányellenesség miatt megsemmisítve 1996. szeptember 4. napjával), Legfelsőbb Bíróság Bfv.X.1.055/2008/5.számú határozata, és az EBH 1999. 83. számú ügyben hozott határozat.

⁴³ 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntethetőség elévülése), ABH 1993. 323, II/1. pont.

⁴⁴ Ld. a 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998. 220., III/2. pontját. Ma már a 2005. évi L. törvény alapján a kihirdetés a megerősítés előtt történik.

a határozat később az inkorporációt és transzformációt vagylagos lépésként, alternatívaként kezeli.⁴⁵

- (8) „A miniszteri rendelet és az államtitkári rendelkezés melléklete – ha az állampolgárokat közvetlenül nem érinti – kivételesen a minisztérium, országos hatáskörű szerv hivatalos lapjában történő *közzététellel is kihirdetethető*.” (1987. évi XI. törvény 14. § (2) bekezdés; hatályon kívül, kiemelés a szerzőé).
- (9) Lehetséges, hogy egy nemzetközi szerződés egy részét kihirdetik, a másik részét csak 'közzéteszik'. Például a magyar–ukrán jószomszédtság és együttműködés alapjairól szóló 1991-es kijevi szerződést kihirdető 1995. évi XLV. törvény 1. §-a arra utal, hogy a szerződés kihirdetése mellett, azzal egyidejűleg, a szerződéshez csatolt Jegyzőkönyvet (mely ugyancsak nemzetközi megállapodás és egyben a szerződés része) mindössze közzéteszi.⁴⁶
- (10) A nemzetközi szerződés *a belső jog részévé válhatott közzététel útján* is (30/1998. AB határozat).⁴⁷
- (11) A 7/2005. AB határozat szerint „[...] a nemzetközi egyezményt pedig nem is mindig jogszabályi formában hirdetik ki.”⁴⁸ Ez fordulat a kihirdetésnek új jelentést ad, és feltehetően az Nsztv. hatálybalépése előtti közzétételt is ide sorolja.
- (12) A '*törvénybefoglalás*' transzformációs aktus (4/1997. AB határozat).⁴⁹

Ezek a válogatott tételek felvetik a következő fogalmak tisztázását a kihirdetéshez való viszonyukban: *közzététel, közreadás, inkorporáció, transzformálás, beiktatás, nyilvánosságra hozatal, becikkelyezés*,⁵⁰ *törvénybe foglalás*,⁵¹ illetve *jogszabályba foglalás*. Látható hogy az alapvető zavarok a kihirdetés és közzététel viszonyára, valamint a transzformáció mibenlétére koncentrálnak, bár a többi probléma sem elhanyagolható. Érdemes a szálakat felfejteni.

⁴⁵ 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998. 220. IV/3. pont.

⁴⁶ Úgy tűnik, belső jogszabálynál is lehetséges az, hogy a jogszabályt kihirdetik, a függelékeit pedig közzéteszik. Erre utal egy PM rendelet kapcsán a 6/1993. (II. 15.) AB határozat (könyvvitel rendje) ABH 1993. 415., II/2. pontja. A kihirdetés és a közzététel ilyen elválasztására utal például az Alkotmánybíróság akkor, amikor Magyarország uniós csatlakozásával kapcsolatos szerződéseket kihirdető 2004. XXX. törvényre úgy utalt, hogy annak mellékletében 'tették közzé' a Csatlakozási Okmányt, ld. 7/2006. (II. 22.) AB határozat (termőföld megszerzése), ABH 2006. 181. IV/3.2. pont.

⁴⁷ Ld. a 30/1998. (VI.25.) AB határozat (Európai Megállapodás) ABH 1998. 220., III/2. pontját. Ez a lehetőség a 2005. évi L. törvény hatálybalépésével megszűnt.

⁴⁸ 7/2005. (III. 31.) AB határozat (nemzetközi légifuvarozás), ABH 2005. 83, III/2. pont.

⁴⁹ 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997. 41., II/7. pont.

⁵⁰ Az Alkotmánybíróság számos alkalommal használja, régi 'kihirdető' jogszabályokra utalva, pld. 33/E/2000. AB határozat (Párizsi Békeszerződés 3.) ABH 2001. 1103., III/3. pont.

⁵¹ Pld. 4/1997. (I. 22.) AB határozat (kihirdetett nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálata) ABH 1997. 41., II/7. pont.

2.2. A közzététel és kihirdetés: szétbogozhatatlan kapcsolat

A fent kifejtett elvi kifogások a kihirdetés fogalmával szemben részben azon alapulnak, hogy a kihirdetés nehezen választható el a közzétételtől, akár annak hétköznapi értelmét vesszük, akár a jogalkotási eljárásban használt hivatalos fogalmát. A joggyakorlat alapján, azonban a fogalmi zavar ennél nagyobb.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a nemzetközi szerződések közzététele – a kihirdetés mellett – ugyancsak transzformációs aktusnak minősült, ahogy a 10. tétel mutatja. Ez ellentmond a hagyományos doktrínának, mely szerint a *Nszetvr. alapján végrehajtott közzététel* (2005-ig) nem tette a belső jog részévé a nemzetközi egyezményt. A 10. tétel, mely a kihirdetés és közzététel szigorú különbségén alapszik, ráadásul ellentétes a 11. tétellel, hiszen az utóbbi a kihirdetés egy formájának tekinti a közzétételt is, és látszólag ezt támogatja a 8. tétel, amely közzététellel történő kihirdetésről szól. A 8. tétel viszont megválaszolatlanul hagyja azt a kérdést, hogy *milyen a nem közzététellel történő kihirdetés*. Itt a szájakat már nehéz szétválasztani, de a helyzetet nem teszi egyszerűbbé a 4. tétel sem, mely szerint a kihirdető jogszabály nem csak kihirdetést tartalmazhat, hanem közzétételt is. Ez megint a két fogalom különbségén alapszik, de árnyalja a képet azzal, hogy mivel kihirdető jogszabály is tartalmazhat közzétételt, meg kell különböztetni a *jogszabályban közzétett nemzetközi szerződést* és a *jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződést*. A 4. tételt a 9. tétel akkor támasztja alá, ha a közzétételt a hivatkozott jogszabály nem egyszerű, hétköznapi értelmében (mint közreadás) használja, hanem a jogalkotási eljárás egyik, nevesített aktusaként.

Mindennek alapján a 'közzététel' fogalma legalább a következő öt értelemben használható a magyar joggyakorlatban: (i) hétköznapi értelemben egy jogszabály-tartalom közreadása; (ii) transzformációs aktus, mely különbözik a kihirdetéstől, mint transzformációs aktustól, és amely nem belső jogszabályban jelenik meg; (iii) nem transzformációs aktus a Nszetvr. 1. § h) pontja értelmében, mely különbözik a kihirdetéstől, mint transzformációs aktustól; (iv) a kihirdetés egy formája, mely jogszabályban jelenik meg; (v) a kihirdetés egy formája mely nem jogszabályban jelenik meg. (Ebből látható, hogy a 'közreadás' és a 'nyilvánosságra hozás' fogalmak lényegében a közzététel elsőként említett, hétköznapi értelmével azonosíthatóak).

Érthetővé teszi a jogi közbeszédben uralkodó bizonytalanságot, ha a közzététel ezen, öt különböző értelmét megpróbáljuk kombinálni a kihirdetés fogalmának ugyancsak többes (legalább hármas) értelmével. Ugyanakkor a fenti tételek a kihirdetés fogalmával összefüggésben is új problémákat hoznak fel.

2.3. Amikor a kihirdető jogszabály nem hirdeti ki a nemzetközi szerződést

A 4. tételben az Alkotmánybíróság azon megállapítására utal, hogy a kihirdető jogszabály nem mindig tartalmaz kihirdetést. E sajátos megállapítást a nemzetközi szerződések transzformálásának sajátos rendje kényszerítette ki, amelyet az Nsztv. állapított meg.

Az Nsztv. fontos újítása volt 2005-ben, hogy a korábbiakhoz képest új megoldást alkalmaz a dualista rendszerek örök problémájára, nevezetesen a nemzetközi szerző-

dés, valamint az annak kihirdetéséről szóló szabály időbeli hatályának összehangolására. Ez hasonló a korábban az 1870-es évekből felhozott példára. Lényege, hogy az Országgyűlés egy jogszabályban hatalmazza fel a köztársasági elnököt a szerződés megerősítésére és hirdeti ki egyben a szerződést.⁵² Így a kihirdetésről szóló jogszabály elfogadása az Nsztv. rendszere szerint megelőzi a nemzetközi szerződés Magyarország tekintetében történő megerősítését és hatálybalépését, ez utóbbihoz köti a saját, a szerződés szövegét tartalmazó rendelkezésének hatálybalépését. Ha a nemzetközi szerződés hatálybalépésének időpontja a kihirdetésről szóló jogszabály elfogadásakor még nem ismert, akkor a szerződés hatálybalépésének időpontját a külügyminiszter állapítja meg, és hozza azt közleményben köztudomásra (Nsztv. 10. § (4) bekezdés).

Az Nsztv. alapján egy tipikus kihirdető törvény a következőket tartalmazza. (i) Van rendelkezés, mely felhatalmazást ad a szerződés kötelező hatályának elismerésére (megerősítésére). (ii) Van rendelkezés, mely arra utal, hogy az Országgyűlés az egyezményt a törvénnyel kihirdeti. (iii) Egy rendelkezés tartalmazza az egyezmény szövegét. (iv) Van a hatálybalépésről rendelkező szabály. Ez legtöbbször a kihirdetést deklaráló és az egyezmény szövegét tartalmazó rendelkezés hatálybalépését az egyezményben meghatározott időponthoz (lényegében az egyezmény Magyarország tekintetében beálló hatálybalépéséhez) köti.

A 4. tételben foglalt megállapítást tartalmazó 121/2009. AB határozatban az Alkotmánybíróság gondja az volt, hogy beállhat olyan helyzet, amikor a kötelező hatály elismerése ellenére a nemzetközi szerződés csak beláthatatlan idő múlva, vagy soha nem lép hatályba. (A szerződés valamely hatálybalépési feltétele nem teljesül, mert például a megkívánt számú ratifikáció nem jön össze az államok részéről). Ekkor létezik egy kihirdető jogszabály, mely a kötelező hatály elismerésére adandó felhatalmazás miatt hatályba is lépett, ki is hirdette a nemzetközi szerződést (bár a kihirdető és a szerződésszöveget tartalmazó rendelkezések hatálybaléptetését esetlegesen elhalasztotta).⁵³

A jogalkotó az ilyen esetekre számítva a 'kihirdető' (valamint a szerződés szövegét tartalmazó) rendelkezés hatályának felfüggesztésével kívánja a problémát megoldani. Ezzel a megoldással van egy lényeges probléma. Azzal ugyanis, hogy a kihirdetésről szóló törvény, és annak a beiktatott egyezmény szövegét tartalmazó rendelkezése megjelenik a Magyar Közlönyben, *a törvény és egyben az egyezmény is ténylegesen kihirdetésre kerül*, függetlenül attól, hogy mikor áll be a hatályuk.⁵⁴ (A jelenleg uralkodó közjogi doktrína szerint a hatállyal még, vagy már nem rendelkező jogszabályok is részei a magyar jognak).⁵⁵ A kihirdetést deklaráló rendelkezés

⁵² Itt az egyszerűség kedvéért csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződések kihirdetésére utalok.

⁵³ Ez nem mindig van így. Vannak kihirdetésről szóló törvények, melyeknél a kihirdetést kinyilvánító rendelkezés a törvénnyel együtt lép hatályba, és nem a kihirdetett szerződéssel, ld. a 2007. évi IX. és CXXXII. törvényeket.

⁵⁴ Ld. DRINÓCI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004. 242.

⁵⁵ Pld. JAKAB i. m. 67–68.

hatályának felfüggesztése meglehetősen ellentmondásos, ha az utána következő rendelkezés tartalmazza a kihirdetendő szerződés szövegét. Hogy lehet azt magyarázni, hogy a Magyar Közlönyben, egy jogszabályban megjelenő normatív szöveg (a nemzetközi szerződés) nem része a magyar jognak?

Az Alkotmánybíróság megpróbálta csiszolni a jogalkotói gyakorlat mögött álló indokokat. A testület úgy vélte, hogy a kihirdetésről rendelkező törvényben *a kihirdetés csak feltételes, és a jövőre vonatkoztatott*: ahhoz a feltételhez kötött, hogy a kihirdetett nemzetközi szerződés Magyarország tekintetében hatályba lépjen. Amíg a kihirdetés függő állapotban van, addig a nemzetközi szerződéses szövegnek pusztán a közzétételéről van szó a jogszabályban, és az így nem válik a magyar jog részévé. Ahogy az Alkotmánybíróság megfogalmazta: „A kihirdetési rész tehát feltételes: a nemzetközi szerződés hatálybalépésétől függő: pusztán a kihirdetéssel, jogszabály szövegbe foglalással még nem lesz a magyar jogrendszer része a törvényben vagy kormányrendeletben ‘kihirdetett’ szerződésszöveg.” A nemzetközi szerződés „alkotmányjogi értelemben a magyar jogban kihirdetett (promulgált) nemzetközi szerződéssé” csak további nemzetközi jogi aktusok és a KüM közlemény (akkor határozat) alapján válik.⁵⁶

Bár az Alkotmánybíróság mindent megtett, hogy az alapjaiban téves kihirdetési doktrínán belül megoldja a felvetődő problémákat, a kifejtett állásponttal több gond is van. Egyrészt a fenti álláspont nem ad megoldást arra az esetre, amikor a jogalkotó nem függeszti fel a kihirdetést deklaráló törvényi rendelkezést. Másrészt a ‘feltételes kihirdetésnél’ a feltétel aligha lehet a KüM közlemény megjelenése. Van, amikor a közlemény a szerződés hatálybalépése után jelenik meg. Amennyiben a közleményhez lenne köthető a kihirdetés beállta, a szerződés hatálybalépése és a közlemény megjelenése közti időszakra nézve nem lehetne igényt alapítani a magyar jogrendszerben a szerződéses rendelkezésekre. Márpedig a késésben lévő KüM közlemény (melyhez a kihirdetés ekkor kötődne) alkotmányellenes helyzetet idézne elő, ugyanis a kihirdetés átmeneti elmaradásával nem biztosított a hatályos nemzetközi szerződés és a belső jog összhangja. Valószínű a ‘feltételes kihirdetés’ kézenfekvő feltétele inkább a nemzetközi szerződés hatálybalépése Magyarország tekintetében, és nem az ezt megállapító KüM közlemény.

Harmadrészt, az Alkotmánybíróság „promulgált” nemzetközi szerződésről beszél, és ezzel a promulgációval azonosított kihirdetést első értelmében, mint jogalkotási eljárási aktust tételezi (hasonlóan az 1. tételhez). Azonban a promulgációnak, mint a jogalkotási eljárás egy lépésének a tárgya csak a létrejövő jogszabály lehet, és nem annak jogszabályi tartalma. Így promulgált nemzetközi szerződésről nem, csak a kihirdetésről szóló jogszabály promulgációjáról beszélhetünk.⁵⁷

⁵⁶ Mivel a nemzetközi szerződés hatálybalépésének időpontja a kihirdetésről rendelkező jogszabály időpontjában legtöbbször nem ismert, így az Nsztv. 10. § (4) bekezdése alapján: „[...] a szerződés hatálybalépésének naptári napját a külpolitikáért felelős miniszter annak ismertté válását követően a Magyar Közlönyben haladéktalanul közzétett közleményével állapítja meg.”

⁵⁷ Az 1. tétel nyomán lehetne a nemzetközi szerződések kihirdetését önálló közjogi aktusnak tekinteni ‘beiktatás’ értelemben (igaz, ez sem jelenthetné az egyezmények promulgációját). Ez viszont már a

Negyedrészt, ez a bonyolult konstrukció nincs összhangban az addigi joggyakorlattal. A konstrukció bonyolultsága következik a probléma nehézségéből: miképpen lehet egy törvényszöveg részét képező nemzetközi szerződést úgy értelmezni, hogy az még nem része a magyar jognak. Ezt szolgálja a 'feltételes kihirdetés', ahol a függő jogi helyzetben a nemzetközi szerződés szövege csak közzétett, de még nem kihirdetett normatartalom. A probléma abban áll, hogy amennyiben a jogszabályban közzétett nemzetközi szerződés nem része a magyar jognak, akkor ez ellentétes egyrészt a 30/1998. AB határozattal (10. tétel), másrészt azon jogalkotási gyakorlattal, amikor a nemzetközi szerződés egy részét kihirdetik, másik részét közzéteszik (9. tétel), hiszen az utóbbi a közzétételnek is joghatást tulajdonít. Ráadásul, kétséges az összeegyeztethetősége azon megállapítással, hogy a közzététel is lehet kihirdetés (8. tétel).

2.4. Az 1954. évi 32. törvényerejű rendelet esete: a kihirdetés és beiktatás ellentéte

Az 5. tétel jelentős elméleti problémát hoz a felszínre, mely egyben *éles vonalat húz a kihirdetés és beiktatás között*. Kihirdetésnek minősül-e, ha a nemzetközi szerződés szövege nem foglaltatik benne a kihirdetésről szóló jogszabályban? Az 1954. évi 32. törvényerejű rendelettel összefüggésben az előbbieken utaltam rá, hogy a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) és az Országgyűlés (egy jogszabályban) a nemzetközi szerződést ekkor is kihirdetettnek veszi.⁵⁸ Az Alkotmánybíróság elkerülte azt, hogy minősítse ezt a jogszabályt (igaz, erre nem is kényszerült rá).

Ilyen esetben a nemzetközi szerződést aligha lehet 'kihirdetettnek' venni. A kihirdetés – minden értelmében – elkerülhetetlenül összefonódik a nyilvánosság képzetével, és az 1954. évi 32. tvr. nem hozta nyilvánosságra a kérdéses nemzetközi szerződéseket, csak utalt rájuk. Nyilvánossá tett jogszöveg nélkül nincs kihirdetés.

Ugyanez a következtetés nem alkalmazható, amennyiben a törvényerejű rendelet *beiktató jogszabályként értelmezzük*. Egy nemzetközi szerződést úgy is be lehet iktatni, ha a jogalkotó csak megfelelő formában utal rá. A beiktatás és a közzététel (kihirdetés) egymástól elválik. Külön kérdés, hogy egy nemzetközi szerződést (utalással) a belső jog részévé tesz a jogalkotó, és külön kérdés, hogy beiktatott nemzetközi szerződés szövegét hivatalosan közzéteszi, kihirdeti. A szöveg kihirdetésének hiánya nem a beiktatást teszi érvénytelenné,⁵⁹ hanem a szerződés rendelkezéseinek alkalmazhatóságát érinti. Az így beiktatott szerződés a magyar jog részévé vált, de nem alkalmazható, így jogok és kötelezettségek forrása nem lehet.⁶⁰ Az ilyen utalással történő beiktatás nem idegen a közjogi hagyományoktól. Az 1606-os zsitvatoroki békeszerződés szövegét nem foglalták törvénycikkbe, hanem II. Mátyás 1608. évi

kihirdetés negyedik értelmét jelentené, és a fogalmi zavarokat nem enyhítené. A kihirdetés fogalmáról ugyanis aligha választható le az a vonatkozás, mely közzétételre, nyilvánosságra hozatalra utal.

⁵⁸ Figyelemre méltó, hogy az 1954. évi 32. tvr. a négy genfi egyezmény *beiktatásáról* szól, de a jogalkotó és a Kúria mégis *kihirdető* jogszabályként utalt rá.

⁵⁹ Természetesen a beiktató jogszabály csak akkor lesz érvényes, ha azt kihirdetik, de ez különbözik a beiktatott szerződés szövegének kihirdetésétől, közzétételétől.

⁶⁰ Kb. hasonló értelemben KMETY I. m. 60.

I. dekrétumának (ke.) 2. cikkelye a szerződés betartásának és betartatásának kötelezettségét írja elő, melynek folytán ez a kötelezettség törvényerőre emeltetett. A kassai békeszerződést (1606) az Országgyűlés jóváhagyta és annak beiktatásáról határozott, azonban a szerződés szövege nem jelent meg a törvénycikkben (II. Mátyás 1608. évi I. dekrétumának (ku.) 19. cikkelye).

Meglátásunk szerint az 1954. évi 32. törvényerejű rendelet elfogadásánál éppen ezen megfontolások szerint jártak el. Annak ellenére, hogy a törvényerejű rendeletek mindig 'kihirdették' a nemzetközi szerződéseket, az 1954. évi 32. törvényerejű rendelet nem tette ezt a négy genfi egyezményrel, hanem azokat a „törvényerejű rendeletek közé iktatta”. Éppen azért nem 'hirdethette ki' a négy genfi egyezményt, mert azok szövegét nem tartalmazta a jogszabály. A szerződéses szövegek közzétételét (nyilvánosságra hozatalát) a külügyminiszter feladatául rőtta. (Az külön kérdés, hogy a későbbi nyilvánosságra hozatal módja minősülhetett-e szabályos közzétételnek, és hogy érinthette e szerződések alkalmazhatóságát a belső jogban). A kihirdetésnek azt a módját, melynél a szerződés szövegét nem foglalják jogszabályba, közvetve megerősítette az Alkotmánybíróság a 11. tételben foglalt megállapításával, valamint a régi Jat. rendelkezése, melyre a 8. tétel utal.

Természetesen ez egy részleges, kvázi-monista gyakorlatot tükröz. Nem egy általános adopción szabály létezik (pl. alkotmányi szinten), hanem az utalásos beiktatás voltaképpen egy speciális adopción szabályt jelent, melyhez a nemzetközi szerződés szövegének későbbi közzététele (kihirdetése) társul.

2.5. Transzformáció, inkorporáció, kihirdetés

A kihirdetés és közzététel fogalmi viszonyain túllépve, a tizenkét tétel alapján nem világos a *transzformáció* és *inkorporáció* viszonya és tartalma sem. A 30/1998. AB határozat láthatóan megkülönbözteti a kettőt, sőt szembe is állítja (7. tétel). Ez azonban aligha indokolt.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az inkorporáció nagyrészt jogszabályba foglalást jelent, így beszél a testület a későbbi jogszabályi módosítást inkorporáló jogszabályról.⁶¹ Az inkorporáció tehát egyszerűen jelenthetné a nemzetközi szerződés jogszabályba foglalását. Ez a következtetés azért nem teljesen helytálló, mert például az 53/1993. AB határozat a nemzetközi szokásjogot inkorporáló *belső jogról* (és nem egy konkrét belső jogszabályról) beszél,⁶² ami a nemzetközi szokásjogra vonatkozó generális transzformáció miatt, nem jelenthet egyszerűen jogszabályba foglalást. Itt a fogalomnak kettős értelme van: a belső jog a maga általánosságában (*in genere*) is inkorporálhat ('generális inkorporáció'),⁶³ és egy konkrét jogszabály is (ez utóbbi

⁶¹ 8/2003. (III. 14.) AB határozat (közigazgatási perek) ABH 2003. 74. III. pont; 11/2003. (IV. 9.) AB határozat (kárpótlás szabadságelvonás miatt) ABH 2003. 153. I. pont.

⁶² 53/1993. (X.13.) AB határozat (büntetethetőség elévülése), ABH 1993. 323, IV/4.a. pont.

⁶³ Hasonlóan a 7001/2005. (IK 8.) IM irányelv a jogharmonizációs célú jogalkotásról (80. pont), melynél az inkorporáció általánosan belső jogba foglalást jelent.

a jogszabályba foglalás). Bárhogy legyen is, e gyakorlat alapján az inkorporáció és a transzformáció fogalmilag nagy részben átfedik egymást.⁶⁴

A 'speciális inkorporáció', mint jogszabályba foglalás, természetesen szintizta transzformációs (dualista) aktus, és lényegében azonos a *beiktatással*.⁶⁵ Ezt alátámasztja a 12. tétel, mely a *törvénybefoglalást* transzformációs aktusnak minősíti (4/1997. AB határozat). Nyilvánvaló, hogy a törvénybefoglalás a jogszabályba foglalásnak, tehát a speciális inkorporációnak (és egyben a beiktatásnak) egy fajtája, és így transzformációt jelent.

Kérdésként vetődik fel azonban, hogy a törvénybefoglalás, mint transzformációs aktus hová tartozik: a kihirdetéshez (1. tétel), esetleg a közzétételhez (10. tétel), vagy egy harmadik, autonóm formája lesz a transzformáló aktusoknak. Az 1. tétel a kihirdetéssel azonosítja a jogszabályba foglalást, és így a törvénybefoglalást is. Ezzel viszont a kihirdetést magát is transzformációs aktusnak tekintti, ami ellentétes a 2. és 7. tételekkel, melyek szerint a kihirdetés viszont nem transzformáció. Amennyiben a kihirdetés nem transzformáció, akkor a 10. tétel szerinti közzététel sem lehet az, tehát a jogszabályba foglalás csak egy autonóm formája lehet a transzformáló aktusoknak. Ez a következtetés, viszont ellentétes az 1. tétellel.

A tizenkét tételből látható, hogy a *kihirdetés és transzformáció viszonyának megítélése ellentmondásos*: egyrészt a 'nemzetközi szerződések kihirdetésének' egész dualista gyakorlata arra az előfeltételre épül, hogy a kihirdetés transzformációs aktus.⁶⁶ Másrészt az Alkotmánybíróság egy-két megállapítása elkülöníti a transzformációtól a kihirdetést. Ez csak úgy magyarázható, hogy a kihirdetést különböző értelemben veszik a különböző megállapítások: egyrészt egyszerű közzététel értelmében, másrészt egy formális jogalkotási aktus értelmében. Az előbbiekből rámutattunk, hogy a kihirdetés különböző jelentései állandóan keverednek, sőt összeesúsznak, amikor a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatban használja a joggyakorlat a fogalmat.

3. A fogalmi váltás szükségessége

A fentiek rámutatnak arra, hogy azt a folyamatot vagy aktust, mellyel a nemzetközi szerződés a belső jogrend részévé válik nem szerencsés a kihirdetés szóval jelölni. Erről a folyamatról le kell választani a közzétételt, mint elengedhetetlen, de járulékos kérdést, és azt kell kiemelni, hogy egy jogalkotási aktus folyamányaként a nemzetközi szerződéses normatartalom, magyar jogszabályi normatartalomként (is) érvényesül. E célok elérésére a kihirdetés fogalma nem alkalmas. Erre a hagyományosan

⁶⁴ Ugyanakkor van, aki az inkorporációt a monista rendszer sajátjaként fogja fel (azonosítva az *adopcióval*) SZEMESI Sándor: *A nemzetközi jog alapintézményei*. Debrecen, Lícium, 2011. 24–25. Ezt alátámasztja a 7. tétel, azonban ez az álláspont csak a generális inkorporációra alkalmazható.

⁶⁵ A 'generális inkorporációt' az Alkotmánybíróság 53/1993. AB határozata szintén transzformációnak (dualista aktusnak) fogja fel, mert szövegösszefüggésben a belső és nemzetközi jogrend külön kezelésének elvéről beszél.

⁶⁶ Ld. erre SÜLYÖK i. m. 47.

használt ‘beiktatás’ (korábban *inarticulatio*, azaz becikkelyezés) fogalom a megfelelő és használható.

A nemzetközi szerződés, a szerződéses tartalmat átfogó törvénnyel (kormányrendelettel) válik teljes értékűvé a belső joggyakorlat számára. A törvénybe iktatással (vagy korábban az ország törvényei közé történő beiktatással) a nemzetközi szerződést egyben a belső jogba integrálja a jogalkotó. A ‘kihirdetésről szóló’ törvény ilyen értelemben (és helyesen) a nemzetközi szerződés beiktatásáról szóló törvény.⁶⁷ Ebben az összefüggésben a kihirdetés szónak nincs helyes használata. Egyrészt, az Országgyűlés nem hirdethet ki törvényt, ahogy erre az előbb rámutattunk, tehát a kihirdetés jogalkotási eljárási aktusként való használata nem helyénvaló. Másrészt, ha közzététel értelmében vesszük a kihirdetést, akkor ez elkendőzi azt a tényt, hogy az adott törvény elfogadásával az Országgyűlés éppen egy nemzetközi szerződést tesz a belső jog részévé, iktat be a belső jogba. A kihirdetés (mint közzététel) használata itt is megtévesztő, hiszen éppen arra nem utal, hogy egy beiktatási aktusról van szó.

A kihirdetés a nemzetközi szerződés vonatkozásában járulékos kérdés, akár jogalkotási eljárási aktusként, akár közzétételként vesszük. A kihirdetés már egyenes folyománya egy korábbi, törvényhozói aktusnak, esetünkben a nemzetközi szerződést tartalmazó, beiktató törvény elfogadásának. A jogforrási formát, melyben a nemzetközi szerződés a belső jogrend számára megjelenik, nem a kihirdetésnél, hanem a beiktatásnál kapja, függetlenül attól, hogy a kihirdetés szükséges az érvényes jogszabály megszületéséhez. Nyilvánvaló, hogy a beiktatásnál elfogadott jogforrási forma (például a törvény) a kihirdetésnél sem lehet más. Nem az a kérdés, hogy milyen jogforrási formában hirdetik ki az egyezményt, hanem az, hogy milyen jogforrási formában iktatják be. Ennek következtében a nemzetközi szerződésre a beiktatás vonatkoztatandó, nem a kihirdetés, mely a beiktató törvénnyel kapcsolatos kérdés.⁶⁸ A kihirdetés a törvénybe iktatási aktus eredményeként létrejövő törvény érvényességének egyik kelléke lesz, egyben a beiktató törvény hatálya ugyancsak ehhez kötődik.⁶⁹ A nemzetközi szerződés *a magyar jogrendszer részévé* a törvénybe iktatás következtében válik (a dualista gyakorlat miatt), azonban nem a törvénybe iktatási aktus időpontjában, hanem a beiktató törvény hatálybalépésével.⁷⁰

A beiktatás fogalma a közjogi hagyományok alapján az alaki törvényekhez kötődik. A jelenleg *a nemzetközi szerződések kihirdetéséről rendelkező jogszabályok hagyományos értelemben alaki törvények*. Így ebben az összefüggésben a ‘beikta-

⁶⁷ A ‘beiktató törvény’ már egyszerűsített kifejezés, mert a beiktatást nem a törvény végzi, hanem a jogalkotó; ugyanakkor a nemzetközi szerződést nem törvénnyel iktatják be a belső jogba, hanem törvényben.

⁶⁸ A korábbi beiktató törvények pontosan fogalmaztak e tekintetben. Például az 1933. évi XI. törvény a címében a pénzhamisítás elnyomása tárgyában született egyezmény (Genf 1929) *becikkelyezéséről* szól, az 1. § alapján az egyezmény az ország törvényei közé *iktattatik*, míg a 7. § utal a beiktató törvény (és nem az egyezmény) *kihirdetésére*.

⁶⁹ Ld. Tóth Judit: *Jogalkotástan*. Szeged, SZTE, 2007. 82.; DRINÓCZI–PETRÉTEI i. m. 234.

⁷⁰ Ellenben a beiktató törvény kihirdetésével válik a magyar jog (és még nem a magyar jogrendszer) részévé, ld. 32/2008. (III. 12.) AB határozat (EUIN-megállapodás) ABH 2008. 334, V/2.2. és IX. pontok.

tás' terminus egy elkülöníthető és elkülönítendő jogalkotói (transzformációs) aktus önálló jelölésére alkalmas. Négy nyilvánvaló előnye van e fogalom használatának: (i) könnyen elválasztható a közzététel vonatkozásaitól, (ii) nem keverhető a beiktató jogszabály kihirdetésével, illetve promulgációjával, mint jogalkotási aktussal; (iii) a nemzetközi szerződések vonatkozásában a fogalomnak nincs több, keverhető értelme; (iv) visszatérést jelent a közjogi hagyományokhoz, mely mögött már áll egy kidolgozott dogmatika (pl. az *alaki törvények* sajátosságai tekintetében). A beiktatás fogalmának alkalmazásával az előbbiekben bemutatott elméleti és fogalmi zavarok jelentős része megelőzhető lenne.

