



## Katona Gábor

### Nemzetközi szerződések az Országgyűlés előtt

Amióta az emberiség a második világháborúban képessé vált önmaga elpusztítására, és a megsemmisüléstől való félelmükben az Egyesült Nemzetek Szervezetének tagállamai formálisan lemondtak<sup>1</sup> a háborúról mint a nemzetközi viták rendezésének eszközéről, a korábbiaknál is hangsúlyosabb szerepet kapott a megegyezés a fegyveres összeütközések alternatívájaként.<sup>2</sup> Emellett a nemzetközi jog vált globalizálódó világunk összetett nemzetközi kapcsolatainak rendező elvévé, a békésen együtt élő népek közötti együttműködés legfőbb eszközévé.

A nemzetközi szerződések joga ennek megfelelően több más tudományterület érdeklődését is felkeltette a politológiától a katonatudományokon át a közgazdaságtanig. A témáról több könyvtárnyi szakirodalom áll rendelkezésre, a nemzetközi jog és a nemzeti jog viszonyának elemzésére tudós iskolák jöttek létre, ezen iskolák eredményeit pedig mind a hazai jogtudomány, mind a jogalkotó felhasználta.

A tudományos publikációk általános elméleti alapot adnak a nemzetközi jog hazai érvényesülését biztosító jogi szabályozás kialakításához, a hatályos normák helyes alkalmazásához. Emiatt különösen hátrányos, hogy kevés mű foglalkozik ágazati kérdésekkel, így például a Magyar Országgyűlés – nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos – gyakorlatával. Az Alaptörvény hatálybalépését követő rezsimváltást még egyetlen munka sem dolgozta fel.

A következő oldalakon – egy rövid elméleti bevezetést követően – megvizsgálom az Országgyűlés ciklusokon átívelő, és a mindenkor hatályos szabályozás talaján álló, folyamatosan finomodó eljárását, elkísérve a nemzetközi szerződéseket – mint jogalkotási terméket – a törvényben történő kihirdetésig.

Ahhoz, hogy megértsük, miért van szükség egyes nemzetközi jogi normák magyar jogrendszerbe történő átültetésére, először a nemzetközi jog és a magyar jog viszonyát szükséges tisztázni.

Magyarország jogrendszere az ún. mérsékelt dualizmus talaján áll, amely a nemzetközi jogot, illetve a nemzeti jogot két, lényegében különálló jogrendszernek tételezi. Ennél fogva a nemzetközi jogi kötelezettségek – néhány kivételtől eltekintve – nem kötelezik automatikusan Magyarországot, vagyis szükség van azok hazai megerősítésére, nemzeti

---

A szerző ez úton mond köszönetet dr. Tóth Zita főosztályvezető asszonynak (Országgyűlés Hivatala, Kodifikációs Főosztály) szakmai segítségéért, támogatásáért és iránymutatásaiért, amelyek nélkül ez a dolgozat nem készülhetett volna el.

<sup>1</sup> Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmányának kihirdetéséről szóló 1956. évi I. törvénnyel kihirdetett Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya, 2. cikk 3. bekezdés.

<sup>2</sup> Egyes összeállítások szerint hatvan különböző háború zajlik jelenleg is a világban.  
<http://www.warsintheworld.com/?page=static1258254223>



jogunkba történő átültetésére.

Az Országgyűlés Magyarország legfőbb népképviselői szerveként a népszuverenitás letéteményese, felhatalmazását közvetlenül a néptől kapja. Ebben a minőségében indokolt és kívánatos, hogy az automatikusan hazai jogunk részévé váló, vagyis generális transzformációval érintett nemzetközi jogi normák kivételével a legfontosabb nemzetközi jogi kötelezettségeink – vagyis a legfontosabb nemzetközi szerződések – hatályba léptetéséről, hazai jogunkba történő átültetéséről az Országgyűlés gondoskodjon.

Mindez összetett feladatot jelent. A nemzetközi jog és magyar jog elkülönülése folytán a szerződés hatálybalépéséhez szükség van annak megerősítésére, a magyar jogrendszerbe a történő beépüléshez pedig a törvénnyel történő kihirdetésre.

Csak olyan nemzetközi szerződés kerülhet az Országgyűlés elé, amelyek szövegét véglegesen megállapították a szerződő felek – ez a köznyelvben azt jelenti, hogy a Magyar Kormány képviselője, illetve a szerződéses partner aláírták a megállapodást.

Ezen aláírt nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére – amit a köznyelv ratifikációnak hív – ad az Országgyűlés felhatalmazást a köztársasági elnöknek. A kötelező hatály elismerése a szerződés szövegének végleges megállapítását követően ennek a kétszintű szerződéskötési folyamatnak a második eleme. Lényegében a kötelezettségvállalás véglegesítését jelenti, ezzel az aktussal fogadjuk el magunkra nézve nemzetközi jogi szempontból kötelezőnek a kérdéses szerződés rendelkezéseit.

Ezzel szemben a nemzetközi szerződés törvénnyel történő kihirdetése azt a célt szolgálja, hogy a dualista alapokon nyugvó magyar jogrendszerbe beépülhessen a nemzetközi szerződés mint jogi norma.

A szerződés aláírása, a kötelező hatály elismerése, valamint a törvénnyel történő kihirdetés tehát három külön jogintézmény, amelyekből az utóbbi kettőre manapság már egyetlen eljárásban kerül sor.

A fent leírt metódus az elmúlt huszonöt év jogfejlődésének eredménye – ezt mutatom be az alábbiakban.

## **1. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződések átültetésére vonatkozó eljárás a Házsabály<sup>3</sup> megalkotása előtt**

Az 1949-es kommunista hatalomátvételt követő években az Országgyűlés szerepe fokozatosan leértékelődött, jogköreinek jelentős részét a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa vette át. Az Országgyűlés évente mindössze négy, egyenként párnapos ülészakot tartott, így a tanácskozás rendjét meghatározó ügyrend<sup>4</sup> is kis terjedelmű volt, a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatban nem is fogalmazott meg speciális

<sup>3</sup> A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat.

<sup>4</sup> Az Országgyűlés ügyrendjének módosításáról és egységes szövegéről szóló 9/1985-1990. (VII. 13.) OGY határozat, amely 1986. július 13-án lépett hatályba.



eljárási szabályokat.

A képviseleti demokrácia leépülését, az 1945 utáni rövid demokratikus korszakban kialakult politikai szerepek felcserélődését tükrözték a kiadott jogalkotási termékek is. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról sem törvény, hanem a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1982. évi 27. törvényerejű rendelete (a továbbiakban: Tvr.) rendelkezett, amelyben abszurd módon a kollektív államfő adott felhatalmazást a legfőbb népképviseleti szervnek arra, hogy határozattal megerősítse a Magyar Népköztársaság nemzetközi kapcsolatai szempontjából kiemelkedő fontosságú szerződéseket és azokat törvénnyel kihirdesse. A Tvr. egészen a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Nszertv.) 2005-ös hatálybalépésig szabályozta a nemzetközi szerződések hazai átültetését.

Bár a népképviselet – és ezzel együtt az Országgyűlés – szerepe a rendszerváltás közeledtével felerősödött – és így ebben az időszakban az ügyrend is átfogó módosításon esett át<sup>5</sup> –, az Országgyűlés nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásának speciális részletszabályai nem születtek meg.

Az Országgyűlés első ízben 1990. július 23-án alkotott törvényt nemzetközi szerződés megerősítése tárgyában: a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendeletet módosította törvénnyel.<sup>6</sup> Ezt követően az Országgyűlés sorra tárgyalta a megerősítő határozati javaslatokat, majd később az adott egyezmények kihirdetéséről szóló törvényeket alkotta meg. Egyes esetekben e két aktus között akár több év is eltelt,<sup>7</sup> míg más esetekben egyik vagy másik aktust nem is fogadták el.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Az Országgyűlés 1989. május 10-ei ülésén fogadta el az Országgyűlés Házsabályainak módosításáról és egységes szövegéről szóló 8/1989. (VI. 8.) OGY határozatát, amely – természetesen többször módosítva – 1989. július 8-tól egészen 1994. október 7-ig, a Házsabály hatálybalépéséig szabályozta a működési rendet.

<sup>6</sup> A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet módosításáról szóló 1990. évi LIX. törvény

<sup>7</sup> Az Európai hagyományos fegyveres erőkről szóló, Párizsban, 1990. november 19-én aláírt Szerződés megerősítéséről szóló 48/1991. (IX. 15.) OGY határozatot az Országgyűlés az 1991. szeptember 9-ei ülésnapján fogadta el, de az egyezmény kihirdetésére csak 1999. március 12-én került sor az Európai Hagyományos Fegyveres Erőkről szóló Szerződés és kiegészítő dokumentumainak együttes kihirdetéséről szóló 1999. évi VI. törvénnyel került sor.

<sup>8</sup> A Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság között a jogsegélyről, valamint a polgári jogi, családjogi és a büntetőügyekre vonatkozó jogi kapcsolatok szabályozásáról szólóan létrejött, Bratislavában, az 1989. évi március hó 28. napján aláírt szerződés kihirdetéséről szóló 1991. évi LXI. törvényt nem előzte meg a szerződést megerősítő határozat, illetve néhány esetben a megerősítő határozatot követően nem nyújtották be a kihirdető törvényjavaslatot, pl. a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a „Nyitott Égbolt” rendszer létrehozásáról Bukarestben, 1991. év május hó 11. napján aláírt Megállapodás megerősítéséről szóló 44/1991. (IX. 6.) OGY határozat esetében.



A megerősítő határozati javaslatokat, illetve a kihirdető törvényjavaslatokat együttes vitában tárgyalták. Mivel a nemzetközi szerződések megerősítésére vagy kihirdetésére irányuló javaslatokat az általános szabályok szerint tárgyalták, így semmi sem zárta ki az egyezmények szövegét érintő módosítási szándék megfogalmazásának lehetőségét – rendszerint persze mind a határozati javaslatok, mind a törvényjavaslatok tárgyalása e nélkül zajlott.

Habár az általános szabályok is lehetővé tették a gyors tárgyalást, lehetőség nyílt a sürgős tárgyalás kezdeményezésére is. Rögtön az első megerősítő országgyűlési határozat – amely a Varsói Szerződés megszüntetése tárgyában elfogadott, Prágában aláírt jegyzőkönyv megerősítésére irányult – éppen a sürgős tárgyalás szabályai szerint került elfogadásra.<sup>9</sup>

A kettős rendszer diszfunkcionális jellegét mutatja, hogy a megerősítő határozat elfogadását követően nem került sor a Jegyzőkönyv törvénnyel való kihirdetésére. Az országgyűlési határozat indokolása szerint ugyanis az Országgyűlés a megerősítő határozat elfogadásával eleget tett a Jegyzőkönyv 3. cikke 1. bekezdésében foglalt kötelezettségnek.

Adódott példa arra is, hogy az Országgyűlés egyes azonos vagy hasonló tárgyú egyezmények megerősítéséről szóló határozati javaslatok vagy kihirdető törvényjavaslatok tárgyalását együttesen folytatta le.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>A Varsóban, 1955. május 14-én aláírt Barátsági, Együttműködési és Kölcsönös Segítségnyújtási szerződés, valamint az annak érvényessége meghosszabbításáról Varsóban, 1985. április 26-án aláírt Jegyzőkönyv hatályának megszüntetéséről szóló Jegyzőkönyv megerősítéséről szóló 41/1991. (VII. 18.) OGY határozat.

<sup>10</sup>A Magyar Köztársaság és Ausztrália között a kettős adóztatás elkerülése és az adóztatás kijátszásának megakadályozása érdekében a jövedelemadókat területén Canberrában 1990. november 29-én aláírt egyezmény megerősítéséről szóló országgyűlési határozati javaslat, a Magyar Köztársaság és Ausztrália között a beruházások kölcsönös elősegítéséről és védelméről Budapesten 1991. augusztus 15-én aláírt megállapodás megerősítéséről szóló országgyűlési határozati javaslat, a Magyar Köztársaság és az Uruguay-i Köztársaság között a beruházások elősegítéséről és kölcsönös védelméről Budapesten 1989. augusztus 25-én aláírt megállapodás megerősítéséről szóló országgyűlési határozati javaslat, a Magyar Köztársaság és az Uruguay-i Keleti Köztársaság között a kettős adóztatás elkerülésére a jövedelem- és vagyonszerzés területén Montevideóban 1988. október 25-én aláírt egyezmény megerősítéséről szóló országgyűlési határozati javaslat, a Magyar Köztársaság és a Kuvait Állam között a beruházások elősegítéséről és kölcsönös védelméről Kuvaitban 1989. november 8-án aláírt megállapodás megerősítéséről szóló országgyűlési határozati javaslat, és a Magyar Köztársaság és a Spanyol Királyság között a beruházások elősegítéséről és kölcsönös védelméről Budapesten 1989. november 9-én aláírt megállapodás megerősítéséről szóló országgyűlési határozati javaslat együttes tárgyalása és határozathozatala az Országgyűlés 1992. április 7-ei ülésnapján; vagy a Magyar Köztársaság és Ausztrália között a kettős adóztatás elkerülése és az adóztatás kijátszásának megakadályozására a jövedelemadókat területén Canberrában az 1990. év november 29. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről szóló törvényjavaslat, a Magyar Köztársaság és Ausztrália között a beruházások kölcsönös elősegítéséről és védelméről Budapesten az 1991. évi augusztus hó 15. napján aláírt megállapodás kihirdetéséről szóló törvényjavaslat, a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Görög Köztársaság között a beruházások



A gyakorlat ebben az időszakban korántsem volt tehát egységes. Míg egyes nemzetközi megállapodások esetében elégségesnek mutatkozott csak a megerősítő országgyűlési határozatot elfogadni, más esetekben a nemzetközi szerződés szövegét kihirdették törvényben is. Ebben a kérdésben nem a megállapodások fontossága döntött, az átültetés formájáról minden egyes megállapodás esetében külön-külön határozott az Országgyűlés. Ezt a helyzetet csak a Nszertv. számolta fel.

## 2. Az Országgyűlés eljárása a Hárszabály megalkotását követően

### 2.1. A Hárszabály

Új Hárszabály megalkotására az első szabadon választott Országgyűlésben már nem vállalkozott, így az 1990-1994-es országgyűlési ciklus jogalkotását nagyrészt meghatározta a korábbi rendszer öröksége. A szisztéma átalakítására csak a választásokat követően, az első ciklus tapasztalatainak figyelembevételével, 1994 őszén került sor.

A Hárszabály elfogadásával az Országgyűlés azt a megoldást választotta, hogy továbbra is normatív határozatban szabályozza saját eljárásrendjét. Az idő előrehaladtával azonban egyre fájdalmasabban hiányzott a működés törvényi alapja. Miközben egyre másra születtek részletszabályokat megállapító ágazati jogszabályok,<sup>11</sup> a legfőbb népképviseleti szerv jogállását generális jelleggel továbbra sem szabályozta törvény. Ezt az alkotmányjogilag megkérdőjelezhető helyzetet a jogalkotó huszonekét éven át nem szüntette meg.

Az Országgyűlés által elfogadott egyéb határozatoktól eltérően a Hárszabály nemcsak tartalmilag, de formailag is kifejezetten normatív jelleget öltött. A Hárszabály újítása a nemzetközi szerződések tárgyalása tekintetében az volt, hogy érzekelte az általános szabályok szerinti tárgyalás által okozott jogalkotási problémákat, ezért a korábbi tapasztalatok fényében egyes indítványok tárgyalása tekintetében speciális eljárási szabályokat állapított meg.

Mivel az Alkotmány és a hatályos Tvr. rendelkezései az Országgyűlés hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés megerősítésére továbbra is országgyűlési határozat alkalmazását írták elő, míg a szerződés hazai jogrendszerbe történő beépülésére pedig

---

elősegítéséről és kölcsönös védelméről Athénben az 1989. évi május hó 26. napján aláírt megállapodás kihirdetéséről szóló törvényjavaslat, a Magyar Népköztársaság Kormánya és az Uruguayi Keleti Köztársaság kormánya között a beruházások elősegítéséről és kölcsönös védelméről Budapesten az 1989. évi augusztus hó 25. napján aláírt megállapodás kihirdetéséről szóló törvényjavaslat együttes tárgyalása és határozathozatala az Országgyűlés 1993. március 30-ai ülésnapján történt.

<sup>11</sup> Ide sorolható az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény csakúgy, mint az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló 1990. évi LVI. törvény is. Részletszabályokat állapított meg a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzése tekintetében, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény az országgyűlési képviselők megválasztása, az megüresedő mandátumok betöltés tekintetében.



a külön törvénnyel történő kihirdetéssel került sor, a Hárszabálynak ezt a kettős eljárást kellett leképeznie. Ennek megfelelően a Hárszabály 122. §-ában elhelyeztek a *megeősítő határozati javaslat* benyújtásáról és tárgyalásáról, a 123. §-ában pedig a *szereződést kihirdető törvény* benyújtásáról és tárgyalásáról szóló különleges eljárási szabályokat.

A nemzetközi szerződés megeősítése, az ahhoz való csatlakozás vagy annak elfogadása, nemzetközi szerződés módosítása, valamint nemzetközi szervezethez való csatlakozás, illetve onnan való kilépés tárgyában – a szerződés, illetve nemzetközi szervezet alapszabályának szövegét mellékelve – a Kormány terjesztette elő mind a határozati javaslatot, mind a kihirdetésről szóló törvényjavaslatot. Mindkét javaslatot a szerződés tárgya szerinti hatáskörrel rendelkező bizottság tárgyalta.

A speciális szabályozás rendkívül fontos – ugyanakkor azóta is vitatott – új elemévé vált, hogy a határozati javaslatnak és a törvényjavaslatnak az aláírt nemzetközi szerződés szövegét tartalmazó részéhez nem lehet módosító javaslatot benyújtani. A szerződés szövegére irányuló módosító javaslatok benyújtásának kizárása garantálta, hogy a bilaterális vagy multilaterális tárgyalások során már elfogadott nemzetközi szerződés szövegén a ratifikáció folyamatában már ne lehessen változtatni. A nemzetközi kapcsolatokban részt vevő felek ugyanis már egy kölcsönösen elfogadott szerződést terjesztenek a ratifikációra jogosult szerveik elé. A már véglegesen megállapított szöveg – megeősítés folyamatában történő – módosítása messzire vezető nemzetközi jogi konzekvenciákkal járna, ezek közül talán a legnyilvánvalóbb – de a nemzetközi kapcsolatokban feltehetően nem egyetlen – következmény éppen a szerződés hatálybalépésének megghiúsulása lehetne.

Fontos legitimációs kérdéseket vethet fel ugyanakkor a népképviseleti elv érvényesítése – és érvényesíthetősége – a szerződéskötési folyamatban. Magyarország legfőbb népképviseleti szerve az Országgyűlés. Az országgyűlési képviselő személyében – megválasztása okán – közvetlen demokratikus felhatalmazással rendelkezik. Mandátuma a választópolgárok akaratának képviselésére szól az alkotmányozásban és a törvényhozásban, vagy épp a végrehajtó hatalom ellenőrzésében. E mandátumának gyakorlására azonban a Magyarországot kötelező nemzetközi szerződések megkötése során nincs lehetősége. Nem vehet részt a nemzetközi szerződés szövegét meghatározó kormányközi tárgyalásokon – hiszen a megállapodás lényeges tartalmát a Kormány alakítja ki –, de a szerződés szövegének érdemi módosítását később, a parlamenti eljárásban sem javasolhatja. Az Országgyűlésnek ugyanis mindössze a szerződés egészének (benyújtott szövegének) elfogadására vagy elutasítására van lehetősége.

Az Országgyűlés szerepe az érdemi módosítás lehetőségének hiányában korlátozottá, bizonyos szempontból formálissá válik. A fenti megkötések miatt némileg kiüresednek a jogalkotási eljárás fontos garanciális szabályai, megkérdőjeleződik a nép által választott képviselők népszuverenitásból eredő jogainak érvényesülése.

Természetesen a Kormány demokratikus legitimációja vitán felül áll, a nemzetközi szerződéskötési folyamatban betöltött szerepét szabályozó rendelkezéseket pedig az Országgyűlés határozza meg. Ez azonban nem vigasztalja az ellenzékét, amely adott esetben már a mindenkori miniszterelnök megválasztását sem támogatta, és a



nemzetközi szerződések szövegére még áttételesen sem rendelkezik semmilyen befolyással. Mindez persze csak az Országgyűlés – autonómiájából eredő – önkorlátozása, még ha nemzetközi jogi indokoltsága vitán felül is áll.

A jogalkotó az Országgyűlés részvételét a szerződéskötési eljárásban úgy próbálta biztosítani, hogy a Házsabályban azt is kimondta: a Kormány a nemzetközi szerződés aláírása előtt az aláírással kapcsolatban megkereséssel fordulhat a külügyekkel foglalkozó bizottságokhoz.

E szabályozás alapját eredetileg a Tvr. 5. §-a képezte, amely úgy rendelkezett, hogy a szerződés előkészítésében minden olyan országos hatáskörű szerv részvételét biztosítani kell, amelynek hatáskörét a szerződés érinti.<sup>12</sup> Ha a szerződés országgyűlési megerősítést kívánt, akkor annak tartalma nyilvánvalóan érintette az Országgyűlés hatáskörét. Ez a rendelkezés azonban – túlságosan általános jellege miatt – csupán áttételesen jelentett garanciát arra nézve, hogy erre a megkeresésre valóban sor is kerüljön. Az eljárás kiforrotlansága azonban több problémát is felvetett.

A módosító javaslat benyújtásának generális tilalma miatt nem lehetett korigálni a szerződés szövegében vétett nyelvtani hibákat, elírásokat. Ez a helyzet egészen a Házsabály 2012-es módosításáig fennállt.

További problémát jelentett az is, hogy a nemzetközi szerződés megjelenítésének módja nem volt konzekvens. A Házsabály 122. § (3) bekezdése szerint a szerződés, illetve nemzetközi szervezet alapszabályának szövegét a határozati javaslatához *mellékelni* kellett. A 122. § (5) bekezdése szerint viszont a nemzetközi szerződés szövege a határozati javaslat *része* volt. Kérdés már csak az, hogy a határozati javaslatnak része-e annak melléklete?

Az előterjesztők a vonatkozó szabályozást úgy értelmezték, hogy a határozati javaslatnak az indokolás is része, hiszen többnyire ott helyezték el a szerződés szövegét. Az indokolás azonban semmiképp sem melléklete a javaslatnak.

Az eljárás azonban nem volt öncélú. A határozati javaslat indokolása a határozat közzététele során már nem jelenik meg. A nemzetközi szerződés szövegét vélhetően azért helyezték el az indokolásban, hogy az a határozatban ne kerüljön közzétételre – tekintettel a Tvr. azon rendelkezésére, amely szerint a nemzetközi szerződést csak törvénnyel lehet kihirdetni.

Ez az óvatos gyakorlat a Tvr. és a Házsabály téves értelmezésén alapulhatott. Az ugyanis, hogy a Tvr. szerint *törvényben* kellett kihirdetni a nemzetközi szerződést, nem zárta ki, hogy a kihirdetés előtt *határozati formában is* közlétegyék azt – a formális kihirdetés ettől még törvénnyel történik, a kihirdető törvényhez fűződő joghatások (a belső jogba történő átültetés) határozatban történő közzététellel nem állnak be.

A Házsabály 87. § (1) bekezdése szerint a határozati javaslat az Országgyűlés jogszabályi formát nem igénylő döntése iránti szövegszerű indítvány, amely

<sup>12</sup> Az 5. § kimondja, hogy a nemzetközi szerződés előkészítése során a szerződés tárgyával közvetlenül összefüggő kérdések mellett annak valamennyi más lényeges (politikai, gazdasági, pénzügyi, jogi) vonatkozását is tisztázni kell. Az előkészítésben minden olyan minisztérium és országos hatáskörű szerv részvételét biztosítani kell, amelynek hatáskörét a szerződés érinti, vagy amelynek az előkészítésbe való bevonását jogszabály elrendeli.



tartalmazza a *határozat javasolt szövegét*. A 87. § (3) bekezdése szerint a határozati javaslatot a tartalmát jellemző címmel és indokolással *kell ellátni*. Értve azt a logikát, hogy az a határozat javasolt szövege, amelyet a határozatban elhelyeznek, az indokolás mégis a határozat javasolt szövegétől olyan, formailag is elkülönülő rész, amely tartalmát tekintve a döntés okát firtatja, ezért a döntés részét képező szerződést ott elhelyezni ellentétes az indokolás természetével.

A problémát az jelenti, hogy Házzsabály 87. §-át pontatlanul fogalmazták meg: a határozati *javaslat* alatt szűkebb értelemben (és eljárási értelemben) csak azt a szöveget kellene érteni, amelyet az előterjesztő elfogadásra javasol és amelyet az Országgyűlés határozataként végül közzétesz. A 87. § (1) bekezdése és a 122. § (5) bekezdése ebben a tekintetben egymással koherens rendelkezések, még ha önmagukban hiányosak is – hiszen nem rendezik az indokolás jogi helyzetét. Ezt a koherenciát bontotta meg, és vitte tévútra a jogalkotási eljárást az indokolási kötelezettségről rendelkező 87. § (3) bekezdése, amely szerint a határozati javaslatot indokolással kell ellátni. Ez a megfogalmazás adott lehetőséget arra, hogy teljesen rendszeridegen módon a nemzetközi szerződés megerősítéséről szóló határozati javaslat részének tekintsék az indokolást is.

A helyes megoldás az lehetett volna, ha a megerősítésről szóló határozati javaslat szövegében, vagy annak mellékletében szerepelt volna a szerződés szövege. Habár ezzel a szerződés szövege kétszer is közzétételre, illetve kihirdetésre került volna (elsőként a határozatban, majd a törvényben), amely tagadhatatlanul szokatlan, de az eljárás így felelt volna meg a Házzsabály előírásainak.

Az Országgyűlés által jogalkotási fügefalevélként alkalmazott fenti megoldás végső soron azt eredményezte, hogy a jogalanyok az Országgyűlés normatív határozatából nem tudtak értesülni arról, hogy az általuk megválasztott képviselők milyen nemzetközi kötelezettséget vállaltak a nevükben.

A jogalkotó bizonytalanságát tükrözi, hogy ebben az időszakban születtek olyan jogalkotási termékek is, amelyek sem az Országgyűlés fent részletezett gyakorlatának, sem az álláspontom szerinti helyes eljárásnak nem feleltek meg, de magukon hordozták mindkét megoldás jegyeit. Ezen előterjesztések közös vonása az volt, hogy a beterjesztett normaszöveg tartalmazta a megerősítendő nemzetközi szerződés tervezetét, viszont az előterjesztés – a Házzsabály 87. § (3) bekezdésével ellentétesen – nem rendelkezett indokolással, a közzétett határozatból pedig rejtélyes módon eltűnt a nemzetközi szerződés szövege.<sup>13</sup> Az indokolás nélküli norma elfogadása mai fogalmaink szerint felvetné a közjogi érvénytelenség lehetőségét,<sup>14</sup> az pedig, hogy a

<sup>13</sup> Erre példa az Európa Tanács keretében 2001. november 8-án létrejött, az audiovizuális örökség védelméről szóló Európai Egyezmény megerősítéséről 35/2005. (V. 12.) OGY határozat, illetve a kulturális javak fegyveres összeütközés esetén való védelméről szóló 1954. évi Hágai Egyezmény Második Kiegészítő Jegyzőkönyvének megerősítéséről 48/2005. (VI. 4.) OGY határozat.

<sup>14</sup> „Az Alkotmánybíróság a közjogi érvénytelenség fogalmát a törvényhozási (jogalkotási) eljárás szabályának megszegése körében vezette be, majd a későbbiekben gyakorlata e körben egyre bővült. Többször idézett általános tétel, hogy a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye. Ezért az Alkotmánybíróság





közzétett norma különbözik az Országgyűlés által elfogadott normaszövegtől, kétségtelenül közjogi érvénytelenséggel kellett volna, hogy járjon.<sup>15</sup>

## 2.2. A Nszertv elfogadása és hatálybalépése

A Tvr. huszonhárom éven át rendezte a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárást. Ez első látásra, a jogrendszer egészét tekintve nem tűnik különösen hosszú időnek, hiszen léteznek lényegesen régebb óta hatályban lévő jogszabályok is. Ugyanakkor a Tvr. olyan tárgykört szabályozott, amely körül a hatálybalépése óta rendkívül megváltozott a politikai és a jogszabályi környezet. A Tvr. rendelkezései sok tekintetben elavult eljárásrendet kényszerítettek az Országgyűlésre.

Az Alkotmánybíróság 7/2005. (III. 31.) AB határozatában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, amikor kimondta, hogy az Országgyűlés a Tvr.-t nem hozta összhangba az Alkotmánnyal.

Az Alkotmánybíróság fenti határozatának a jogalkotó – a látszat szerint – igyekezett gyorsan eleget tenni. Persze az összefüggés annyiban látszólagos, hogy egy ilyen fontos tárgykört szabályozó törvényt a közigazgatási szervezetrendszerben történő előkészítéstől az Országgyűlés által történő elfogadásig bő két hónap alatt nem lehetett volna megalapozottan kidolgozni, ugyanakkor elősegítette az eredményes jogalkotási folyamatot.

A 2005. július 1-jén hatályba lépett Nszertv. egyik legfontosabb újítása az volt, hogy megszüntette a megerősítő határozat-kihirdető törvény dualizmusát. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére történő felhatalmazásra, valamint a szerződés kihirdetésére azóta egyazon jogi aktusban, a kihirdető törvényben kerül sor.

Az országgyűlési határozattal történő megerősítés intézményének megszűnése előtt – vagyis még a Tvr. hatálya alatt – a Kormány 2005. június 30-án még benyújtott egy megerősítésre irányuló határozati javaslatot.<sup>16</sup> Az időpontnak azért van jelentősége, mert másnap hatályba lépett a Nszertv., így a határozati javaslat megtárgyalásának, majd elfogadásának időpontjában az országgyűlési határozattal történő megerősítés intézménye már nem létezett.

---

megsemmisíti a jogszabályt, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg, amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével. Az értelmezés kiindulópontja egy korábbi AB határozat egyetlen mondata, amely így hangzik: „Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály”. GYERGYÁK Ferenc: *Általános közigazgatási ismeretek* (tankönyv). Budapest, 2012. 164.

<sup>15</sup> „Az érvényesség negyedik kelléke az a követelmény, hogy a külső jogforrást... ki kell hirdetni, mégpedig az előírt módon, vagyis hozzáférhetővé, megismerhetővé kell válnia,...” „A megfelelő módon történő kihirdetés... a vonatkozó jogi előírások szerint megvalósuló és a normaszövegnek... pontos nyilvánosságra hozatalát jelenti. Ha... nem az előírtaknak megfelelően történik, az főszabály szerint Alaptörvénysértésnek minősül.” PETRÉTEI József: *A jogforrás fogalma, érvényessége, és hatályossága*. In: *Kodifikáció*, 2012/1. 15–16.

<sup>16</sup> A Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a szociális biztonságról szóló, Budapesten, 2005. február 8-án aláírt Egyezmény megerősítéséről szóló 69/2005. (IX. 16.) OGY határozatként fogadták el.



Ráadásul a Nszertv. az átmenetet is szabályozta: 15. § (1) bekezdése kifejezetten úgy rendelkezett, hogy a törvényt a hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. A határozati javaslatot tehát vissza kellett volna vonni, nem lehetett volna tárgyalni sem, nemhogy elfogadni.

Az előterjesztő – felidézve a korábbi eljárási gyakorlatot – a Nszertv. hatálybalépését követően olyan országgyűlési határozatot<sup>17</sup> is benyújtott, amely az érintett nemzetközi szerződések aláírásának *utólagos támogatásáról* szólt.

A nemzetközi szerződés aláírásának utólagos támogatása a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásban nem szabályozott, így jogi kötőerővel nem bír. A határozati javaslatra vonatkozó általános szabályok szerint (87. § (2) bekezdése) tárgyalták, jelentősége sem volt több pusztán politikai deklarációnál. A Kormány „háttéranyagként” benyújtotta ugyan a szerződés tervezetét, az azonban nem minősült megvitatásra és szavazásra kerülő irománynak, csupán a képviselők tájékoztatását szolgálta. Mivel a határozatot a szerződés kihirdetéséről szóló törvény is követte, így a teljes eljárás a korábbi szabályozás szerinti kétszintű eljárásrendhez hasonult.

A Nszertv. hatálybalépését követően a Házsabályt is haladéktalanul módosítani kellett volna. Erre ugyanakkor 2012-ig nem került sor, emiatt pedig 2005-től további hét évig a rendszerben maradtak hatályos, ámde a későbbiekben már nem alkalmazott rendelkezések. A Házsabály 122. §-át például – amely a nemzetközi szerződések megerősítéséről szóló határozati javaslatokkal kapcsolatos eljárást tárgyalta – a továbbiakban már nem alkalmazták, annak ellenére, hogy maga a rendelkezés 2012. április 18-ig hatályban maradt.

### 3. A nemzetközi szerződések a Nszertv. szerinti eljárásrendben

Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződésekre vonatkozó eljárás – csakúgy, mint a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződésekre vonatkozó eljárás – két szakaszból áll. Az első szakaszt a Nszertv. a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőző eljárásnak hívja, amelyben először a nemzetközi szerződés előkészítésére, majd a nemzetközi szerződés létrehozására és szövegének végleges megállapítására kerül sor.

A miniszterelnök a miniszternek a külpolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben tett előterjesztése alapján ad felhatalmazást nemzetközi szerződés létrehozására, továbbá a tárgyalásokkal megbízott személy kijelölésére. A nemzetközi szerződések létrehozására adott miniszterelnöki felhatalmazásra irányuló előterjesztést az érintett miniszterek ugyanakkor nem ad hoc-módon teszik. A szerződések megkötésére irányuló szándék általában előzetesen szerepel a Kormány munkatervében, enélkül a

---

<sup>17</sup> A Kormány (külügyminiszter) kezdeményezése alapján a gazdasági és monetáris unióban megvalósuló stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés Magyarország általi aláírásának támogatásáról szóló 4/2012. (II. 22.) OGY határozat, irományszáma H/5834.



szerződéskötésre irányuló hazai – előkészítő – eljárás a legjobb esetben is lényegesen hosszabb lenne.

Az Országgyűlés érdemben ebben a szakaszban tud részt venni a szerződés későbbi tartalmának kialakításában. Ha a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére az Országgyűlés adhat felhatalmazást, az Országgyűlés a szerződés tárgya szerint feladatkörrel rendelkező bizottságának a miniszter megküldi a szerződés szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról szóló határozattervezetet, valamint a szerződés rendelkezésre álló szövegét. A szerződés szövegének módosítására a szerződés szövegének végleges megállapítása előtt van lehetőség.

A Nszertv. előírja, hogy a nemzetközi szerződés előkészítésétől kezdődően folyamatosan vizsgálni kell, hogy a szerződés az Alaptörvénnyel, a jogszabályokkal, az európai uniós jogi, és az egyéb nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban áll-e. Az összhang megteremtését a szerződés tartalmának megfelelő alakításával, a jogszabályok módosításával vagy hatályon kívül helyezésével, illetve az európai uniós jogi és az egyéb nemzetközi jogi kötelezettségek lehetőség szerinti módosításával vagy megszüntetésével kell biztosítani.

Mivel a nemzetközi szerződések kihirdetésükkel a belső jog részét képezik, egymással való összhangjuk biztosítása is kulcskérdés. Ez természetesen már – és elsősorban – a szerződés előkészítése során fontos, ugyanakkor mind az Országgyűlés eljárása, mind egy esetleges alkotmánybírói normakontroll esetén is lehet relevanciája.

A szerződések egymással fennálló összhangjának biztosítása kétféleképp történhet:

1. A szerződéseket eleve egymásra tekintettel készítik elő, írják alá, és illesztik be a magyar jogrendszerbe.
2. Valamely nemzetközi szerződés normatartalmának kialakításakor az előkészítő tekintettel van egy, már a magyar jogrendszer részét képező nemzetközi szerződésre – amely tulajdonképpen a nemzetközi jog és a belső jog összhangja biztosításának klasszikus esete.

Az előkészítést végző stáb felelőssége ezért óriási abban a tekintetben, hogy ne kerüljön a hatályos nemzetközi kötelezettségeinkkel ellentétes újabb nemzetközi kötelezettségvállalás a magyar jogrendszerbe – ezzel adott esetben feloldhatatlan alkotmányjogi összeütközést teremtve.

Az első szakasz sikeres lezárását követő második szakaszban kerülhet sor – felhatalmazás alapján – a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére, majd a szerződés kihirdetésére. Az Országgyűlés esetében a kötelező hatály elismerésére adott felhatalmazás megadására és a törvényben történő kihirdetésre egyazon aktusban kerül sor, erre később részletesen kitérek.

A kötelező hatályt az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe eső nemzetközi szerződés esetében – a külpolitikáért felelős miniszter javaslatára – a köztársasági elnök ismeri el.



### 3.1. A nemzetközi szerződések kihirdetéséről szóló törvényjavaslatok tartalma

A Nszertv. 10. §-a határozza meg a kihirdető törvény tartalmát. Áttekintve az elmúlt időszakban elfogadott kihirdető törvényeket, azok felépítése a következő.

Az 1. §-ban az Országgyűlés felhatalmazást ad a köztársasági elnöknek az egyezmény kötelező hatályának elismerésére; a 2. § kimondja, hogy az Országgyűlés az egyezményt e törvénnyel kihirdeti; ha kisebb terjedelmű az egyezmény szövege, a 3. §-ban szerepeltetik a hiteles angol nyelvű szövegét és annak hivatalos magyar nyelvű fordítását, amennyiben ez nagyobb terjedelmű szöveg, úgy mellékletben kerül feltüntetésre.

Indokolt itt felhívni a figyelmet egy téves szóhasználatból adódó dogmatikai problémára. Blutman László helyesen utal arra, hogy az Országgyűlés a nemzetközi szerződést nem hirdetheti ki törvénnyel, hiszen a kihirdetés, mint eljárásjogi aktus, vagy mint jogi szakkifejezés már foglalt.<sup>18</sup> A kihirdetés lényegében az elfogadott norma megismerhetővé tételét jelenti,<sup>19</sup> ezzel a végső lépéssel nyeri el a norma kötelező erejét. Sokkal inkább beszélhetünk a nemzetközi szerződés törvénybe iktatásáról, majd *Magyar Közlönyben* történő kihirdetéséről.

Amennyiben a szerződés végrehajtásához a kihirdető jogszabállyal azonos szintű jogszabályok módosítása szükséges, e módosításokat a kihirdető jogszabálynak a szerződést kihirdető rendelkezését követően kell elhelyezni. Ezáltal biztosítható, hogy a nemzetközi kötelezettségek és a belső jogi jogszabályok közötti összhang már a szerződés hatálybalépése időpontjára megteremthető legyen. Előfordul, hogy egyes egyezmények belföldi alkalmazása további értelmező rendelkezések, részletszabályok törvényi szintű megfogalmazását igényli.<sup>20</sup>

Az utolsó szakasz a szerződés és a törvény hatálybalépéséről rendelkezik: a törvény rendszerint a kihirdetését követő napon lép hatályba, a szerződés hatálybalépése azonban ehhez az időponthoz képest a jövőben is bekövetkezhet. A szerződés hatálybalépése nem előzheti meg annak kihirdetését, ez egyrészt sértené a visszaható jogalkotás tilalmának alkotmányos alapelvét,<sup>21</sup> másrészt visszaállna a határozattal

---

<sup>18</sup> „A kihirdetést deklarálni azért nincs értelme, mert az Országgyűlés a törvénnyel nem „hirdeti ki” a nemzetközi szerződést. A nemzetközi szerződés kihirdetése az azt magában foglaló törvény kihirdetésével történik, amiről köztudottan a köztársasági elnök gondoskodik az Alkotmány 26. § (1) bekezdése alapján... A kihirdetés, mint a jogalkotás későbbi fázisa, mindössze a törvénybe iktatási aktus eredményeként létrejövő törvény érvényességének egyik kelléke, és egyben a törvény hatálya is ehhez kötődik. Bár a nemzetközi szerződés a törvénybe iktatás következtében válik a jogrendszer részévé, de természetesen nem a törvénybe iktatás aktusának időpontjában, hanem a beiktató törvény hatálybalépésével.” BLUTMAN László: *A nemzetközi szerződések törvénybe iktatása: homokszemek a gépezetben*. In: *Közjogi Szemle*, 2010/1. 8.

<sup>19</sup> Jat. 26. §.

<sup>20</sup> Erre példa a Genfben, 2000. május 26. napján kelt, a Veszélyes Áruk Nemzetközi Belvízi Szállításáról szóló Európai Megállapodáshoz (ADN) csatolt Szabályzat kihirdetéséről és belföldi alkalmazásáról szóló 2013. évi CXI. törvény.

<sup>21</sup> 7/2005. (III. 31.) AB határozat.



történő megerősítés majd törvénnyel történő kihirdetés kettősége által jellemzett azon állapot, amelyben átmenetileg kétségessé válik a nemzetközi jog és belső jog összhangjának biztosítása, hiszen a megerősített szerződés később épül be a nemzeti jogba.

A hatálybalépés időpontjával kapcsolatos érdekesség, hogy ha maga az egyezmény naptári napban meg nem határozható hatálybalépési időpontot jelöl meg (pl. „A Felek diplomáciai úton értesítik egymást a megállapodás hatálybalépéséhez szükséges belső jogi eljárás lezárásáról. A megállapodás a későbbi értesítés kézhezvételét követő napon lép hatályba.”), a törvény rendelkezik arról is, hogy az egyezmény hatálybalépésének naptári napját a külpolitikáért felelős miniszter – annak ismertté válását követően – a Magyar Közlönyben haladéktalanul közzétett közleményével állapítja meg. Ez a rendszer azonban nem működik mindig zökkenőmentesen, ahogy arra Blutman rámutat.<sup>22</sup>

### **3.2. A nemzetközi szerződések kihirdetéséről szóló törvényjavaslatok tárgyalása az Országgyűlésben 2012 és 2014 között**

A Hárszabály módosítására az Alaptörvény hatálybalépését követően, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) kidolgozásával egyidejűleg került sor. A Hárszabályt ezt követően egyes hárszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatnak (a továbbiakban: HHSZ) nevezték.

Az Ogytv. megalkotásával a HHSZ-ből az Ogytv.-be került több, a nemzetközi szerződések tárgyalására vonatkozó szabály. Amíg például korábban a Hárszabály rendelkezése alapján járt el a Kormány kizárólagos előterjesztőként, ez a rendelkezés törvényi szintre emelkedett.

A HHSZ – amely a 2014-es országgyűlési választásokat követően megalakuló Országgyűlés alakuló ülésének napján hatályát veszti – a továbbiakban a 123. §-ában szabályozta az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződésekre

---

<sup>22</sup> „...elég sokszor megtörténik, hogy a nemzetközi szerződés (és így a kihirdetéséről szóló jogszabály vonatkozó része) hamarabb lép hatályba, mint ahogy a KÜM határozat ezt köztudomásra hozná. Ennek az az oka, hogy sok (kétoldalú) nemzetközi szerződésben olyan kikötést tesznek a felek, mely szerint a szerződés azon a napon lép hatályba, amikor a felek kézhez vették a másik diplomáciai értesítését, melyekben tájékoztatják egymást a szerződés hatályba léptetéséhez szükséges jogi feltételek vagy alkotmányos követelmények teljesüléséről. Emiatt a szerződés hatálybalépése (a jegyzékek átvétele) előtt nincs elég idő, hogy az ezt megállapító KÜM határozat megjelenjen a Magyar Közlönyben, ez esetenként csak a hatálybalépés után történik meg. Ez történt például azon 2004-es magyar-szlovén egyezmény esetében, mely a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás a jövedelem- és vagyonadók területén történő kijátszásának megakadályozásáról szólt. A szerződés a felek kölcsönös diplomáciai értesítésének kézhezvételével 2005. december 23-án hatályba lépett, azonban az ezt megállapító 2/2006. KüM határozat csak január 31-én jelent meg a Magyar Közlönyben, így volt egy időszak, amikor a fenti szerződés kihirdetéséről szóló (2005. december 20-án kihirdetett) 2005. évi CXLVI. törvény 2-3. §-a (tkp. az érdemi része) úgy volt hatályban, hogy erről hivatalos tudomása a jogalanyoknak nem volt. E konkrét példánál, a szerződés tárgyát tekintve, pedig a csaknem másfél hónap sok idő.” BLUTMAN 2010: 7.



vonatkozó eljárás speciális szabályait. Az alábbiakban ezeket, illetve az általános szabályok alapján a parlamenti gyakorlatot foglalom össze.

A nemzetközi szerződést kihirdető törvényjavaslat – mivel a Kormány terjeszti elő, – automatikusan az Országgyűlés tárgysorozatára kerül. Ennélfogva a tervezet tárgyalása eleve rövidebb időt – a gyakorlatban legfeljebb másfél hónapot – vesz igénybe, mint a képviselői önálló indítványok.

A HHSZ nem zárja ki a nemzetközi egyezményeket kihirdető törvényjavaslatok sürgős tárgyalását, kivételes sürgős tárgyalását, kivételes eljárásban történő tárgyalását – az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződést tartalmazó törvényjavaslat kivételével, ahol kivételes eljárás nem kérhető. Tekintettel arra, hogy rendszerint módosító javaslat benyújtására nem kerül sor, sürgős tárgyalás elrendelésére nincs is szükség.

A nemzetközi szerződést tartalmazó előterjesztés benyújtását követően először sor kerül az eljáró bizottság házelnöki kijelölésére. A gyakorlatban a Külügyi bizottság kerül kijelölésre, illetve adott esetben az Európai ügyek bizottsága is (ez esetben ez utóbbi az első helyen kijelölt bizottság). A nemzetközi egyezményeket a tárgyak szerinti szakbizottságok nem tárgyalják. Részben ennek is a következménye, hogy nem igazán kerül sor szakmai jellegű bizottsági vitákra. A Külügyi bizottságnak (Európai ügyek bizottságának) csak az általános vitára alkalmasságról kell döntenie. A kihirdető törvény a Kormány kérésének megfelelően kerül fel az Országgyűlés napirendjére.

Az általános vitára alkalmasság bizottsági megtárgyalására rendszerint a benyújtást követő héten kerül sor. Bár a bizottsági vita az előterjesztő Kormány részvételét kívánja meg, a Kormány-álláspont képviselőit gyakran maguk a szerződés-tervezet előkészítő szakértők látják el. Ennek oka az, hogy a szakértő jól ismeri a szerződés tartalmát, így a részletekbe menő szakmai kérdésekre azonnali, részletes választ tud adni.

A HHSZ 101. § (2) bekezdése szerint az általános vitát előkészítő bizottsági ajánlást – amennyiben nem szóban hangzik el – legkésőbb az ülés előtt három nappal kell benyújtani. Ha a bizottság az általános vita megkezdése előtt legalább három nappal ül össze, úgy az általános vitára alkalmasságot írásos ajánlásban állapítja meg, ez esetben nem állít bizottsági előadót. Ellenkező esetben a bizottság állásfoglalását az általa kijelölt bizottsági előadó szóban ismerteti az általános vitában. Gyakran a bizottság azon a napon tárgyalja meg a törvényjavaslatot, amely ülésnap napirendjén a törvényjavaslat általános vitája szerepel – ez legtöbbször hétfő.

A bizottsági szakasz abban a tekintetben formalitásnak tekinthető, hogy többnyire érdemi vita és ellenszavazat, tartózkodás nélkül automatikusan általános vitára ajánlják a nemzetközi szerződést kihirdető törvényjavaslatot. Annak tartalma (rendszerint csupán az egyezmény szövege, valamint hatályba léptető és felhatalmazó rendelkezések) nem nyújt lehetőséget a vitára, hiszen a nemzetközi egyezmény szövege itt már nem módosítható.



Rendszerint a bizottsági eljárást követő héten nyílik meg az általános vita.<sup>23</sup> Az általános vita az előterjesztői expozéval kezdődik, ezt követi a bizottsági előadó felszólalása öt perces időkeretben – feltéve, hogy a bizottság ajánlása a plenáris ülésen, szóban hangzik el. Ez esetben az állásfoglalás ismertetése csak arra terjed ki, hogy a bizottság a törvényjavaslatot megtárgyalta és az általános vitára egyhangúlag ajánlja.

Ezt követően kerül sor a képviselői felszólalásokra, kormánypárt-ellenzék váltakozó sorrendjében, az általános szabályok szerint. Nem jellemző a kiélezett politikai vita, többnyire egy-két képviselői hozzászólás után (vagy anélkül) le is zárják a vitát.<sup>24</sup>

Az általános szabályok szerint az általános vita lezárásáig lehet módosító javaslatot benyújtani. A módosító szándék korlátozott érvényüléséről esett már szó, kérdés ugyanakkor, hogy milyen körben kerülhet sor mégis a benyújtott tervezet módosítására.

1. A HHSZ 123. § (2) bekezdése szerint a törvényjavaslatnak a nemzetközi szerződés véglegesen megállapított hiteles szövegét, illetve annak magyar nyelvű fordítását tartalmazó részéhez, továbbá a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás és nyilatkozat szövegéhez csak a magyar nyelven nem hiteles szöveg magyar nyelvű fordításában előforduló fordítási hiba, illetve helyesírási hiba javítását célzó módosító javaslatot lehet benyújtani. Ezen módosító javaslatot a törvényjavaslat előterjesztője nyújthatja be, a zárószavazás megkezdéséig. Az ilyen jellegű módosító javaslatot nem kell kiadni a kijelölt bizottságnak, és nem szükséges szavazni sem róla. A módosító javaslat benyújtását a HHSZ szerint az ülést vezető elnök – tartalmának összefoglalásával – legkésőbb a zárószavazás megkezdése előtt jelenti be.<sup>25</sup>

2. A törvényjavaslat további részeihez – pl. hatályba léptető rendelkezések vagy törvénymódosítások – az általános szabályok szerint (HHSZ 94. §) lehet módosító javaslatot benyújtani. Ennek *tartalmi korlátját* elvileg a HHSZ 94. § (3) bekezdésében foglalt szabály képezi, amely szerint ha a törvényjavaslat jogszabály módosítására irányul, akkor a módosító javaslat nem terjedhet ki a jogszabály módosítással nem érintett részeire, kivéve, ha ez a szabályszerű módosító javaslat tartalma miatt nyilvánvalóan szükséges. A nemzetközi szerződést kihirdető törvény esetében ez a megkötés általában nem releváns, hiszen általában nincs szó valamely hatályos jogszabály módosításáról. *Formai jellegű* megkötés az általános szabályok szerint, hogy az előterjesztő a saját indítványához módosító javaslatot nem nyújthat be – ezt helyette egy másik képviselő, vagy a kijelölt bizottság teheti meg. Az előterjesztő tárca tehát módosítási szándékát a bizottsági módosító javaslaton keresztül érvényesítheti.

<sup>23</sup> A gyakorlatban előfordul ugyanakkor, hogy a bizottság csak közvetlenül azon ülés előtt dönt, amely ülés tervezett napirendjén az általános vita szerepel.

<sup>24</sup> Ettől eltérő mederben zajlott ugyanakkor Magyarország és egyes környező országok közötti ún. alapszerződések tárgyalása. Alapszerződések megkötése szomszédainkkal euroatlanti integrációnk egyik fontos feltétele volt. Ezen dokumentumokkal Magyarország a – szomszédos országokkal fennálló – esetleges nézeteltéréseinknek rendezését deklarálta.

<sup>25</sup> Sem az interjúk alatt, sem a jelen dolgozat elkészítését megelőző kutatómunka során nem találgattam olyan esettel, hogy a nemzetközi szerződés véglegesen megállapított hiteles szövegét, illetve annak hivatalos magyar nyelvű fordítását tartalmazó részéhez érdemi módosítást fogadtak volna el.



A kijelölt bizottság nem csupán az általános vita lezárásáig, hanem a zárószavazás megkezdéséig nyújthatja be módosító javaslatát.

3. Végül a parlamenti gyakorlat által kimunkált, és az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság állásfoglalásában elismert jogintézménnyel, a pontosítás eszközével is élhet az előterjesztő.<sup>26</sup> A HHSZ 2012. évi módosítása előtt nem volt lehetőség az 1. pont szerinti módosító javaslat benyújtására, helyesírási hiba kiküszöbölésére, ezért éltek a pontosítás eszközével. Nemzetközi egyezmények esetében ma is gyakran pontosításként, elírási hibajegyzékben javítják az esetleges hibákat (tipikusan: cím elírása, helyesírási hiba, stb.). Ezt az eszközt alkalmazzák mind a nemzetközi szerződés véglegesen megállapított hiteles szövegét, illetve annak magyar nyelvű fordítását tartalmazó részben, mind a törvényjavaslat további részeiben található hibák javítására is. Az elírási hibajegyzék együtt kezelendő a törvényjavaslat benyújtott szövegével, az az Országgyűlés külön döntése nélkül az előterjesztés részévé válik. Miután azonban 2012-ben – a pontosítás jogintézményének határozati szintre emelésének szándékával – bekerült a 123. § szerinti módosító indítvány a HHSZ-be, ugyanakkor az AIÜB állásfoglalással megerősített pontosítás jogintézménye is megmaradt, meglehetősen következetlen gyakorlat alakult ki. Ezt számolja fel a 2014-ben hatályba lépő új Hárszabály, amely jelentős részben magába olvasztja a korábbi, országgyűlési szokásjogot – erre a későbbiek során még kitérek.

Ha az általános vita lezárásáig az 1. pont szerint módosító javaslatot nyújtanak be, az a törvényjavaslat tárgyalásának idejét nem nyújtja meg, hiszen az ilyen indítványok nem kerülnek sem bizottsági vitára, sem szavazásra. Amennyiben ezen felül, az általános szabályok szerint sem nyújtanak be módosító javaslatot, úgy az általános vitát az azt követő héten a zárószavazás követi (HHSZ 104. § (2) bekezdése). Ez esetben (módosító javaslat hiányában) a végszavazást határozathozatalnak nevezik.

Amennyiben a törvényjavaslathoz az általános szabályok szerint nyújtanak be módosító javaslatot, a negyedik héten kerül sor a törvényjavaslat részletes vitára bocsátására és részletes vitájára. A plenáris vitát a bizottsági részletes vita előzi meg (még a harmadik héten vagy a negyedik hét hétfőjén), amelyben megvitatják a benyújtott módosító javaslatokat és kiadják a részletes vitát előkészítő ajánlást. Ekkor már a plenáris vita is csak a benyújtott módosító javaslatokról folyik. A részletes vita lezárásáig további, kapcsolódó módosító javaslatokat lehet benyújtani, amelyeket szintén megtárgyal és kiegészítő ajánlásban foglal össze a bizottság.

A 2. pont szerinti módosító javaslatok benyújtása esetén a részletes vitát követő héten hétfőn kerül sor a módosító javaslatokról történő határozathozatalra. Szavazni csak azokról a módosító javaslatokról kell, amelyekkel az előterjesztő egyetért; amely

---

<sup>26</sup> Az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság 13/2010-2014. AIÜB általános érvényű állásfoglalása rögzítette: „A Hárszabály az irományok pontosítására vonatkozó szabályozást nem tartalmaz, az Országgyűlés gyakorlatában azonban teret nyert a pontosítás eszköze, így az szokásjogi úton befogadásra került. Az iromány pontosítására csak az iromány előterjesztője jogosult, az iromány megalkotására (benyújtására) vonatkozó szabályok megtartásával. Az irományok nyilvántartásában bekövetkező hiba kijavításáról (a nyilvántartás pontosításáról) pedig az Országgyűlés Hivatala kérelemre vagy hivatalból maga intézkedik.”





elnyerte a kijelölt bizottság jelenlévő tagjai egyharmadának támogatását; amelyet a kijelölt bizottság nyújtott be, vagy amelyről a szavazást a képviselőcsoport vezetője kérte (HHSZ 106. § (1) bekezdése). Ezt megelőzően – azt az ülést megelőző második munkanapon (csütörtökön), amelynek tervezett napirendjén a módosító javaslatokról történő határozathozatal szerepel – nyújtja be az előterjesztő az általa támogatott módosító javaslatokról szóló tájékoztatóját (HHSZ 106. § (4) bekezdése). Az előterjesztő által támogatott módosító javaslatokról a Ház egy szavazással szavaz (HHSZ 106. § (3) bekezdése). A támogatott sor benyújtását követő egy napon belül a képviselőcsoportok megjelölhetik, hogy a támogatott sorban szereplő módosító javaslatok közül melyekről kérnek külön szavazást (HHSZ 106. § (4) bekezdése).<sup>27</sup>

1. Elfogadott módosító javaslat hiányában rögtön sor kerül a törvényjavaslat zárószavazására (HHSZ 106. § (8) bekezdése).

2. Amennyiben valamely módosító javaslatot elfogadják, a benyújtó tárca a zárószavazást megelőző második munkanapra (csütörtökre) állítja elő a benyújtott törvényjavaslat és az elfogadott módosító javaslat egybeszerkesztett szövegét (ezt egységes javaslatnak hívják a HHSZ 108. § (9) bekezdése alapján).

Az egységes javaslat szövegéhez a zárószavazás megkezdése előtt – legkésőbb annak az ülésnek a megnyitása előtt huszonnégy órával, amely ülésnap napirendjén szerepel a törvényjavaslat zárószavazása – zárószavazás előtti módosító javaslatot lehet benyújtani (HHSZ 107. § (1) bekezdése), de ez nemzetközi szerződést kihirdető törvéynél nem szokott előfordulni.

A módosító javaslatokról történő szavazást követő héten hétfőn kerül sor a törvényjavaslat zárószavazására. A törvényjavaslat elfogadásáról a Ház a jelenlévő képviselők több mint felének szavazatával határoz. Minősített többséget csak az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében szükséges hatáskör-átruházásokkal kapcsolatos nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz szükséges.<sup>28</sup> A kihirdető törvényeket a gyakorlatban általában egyhangúlag fogadják el.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Ez utóbbi intézménynek a jelentősége kettős: egyrészt megakaszthatja vele az ellenzék a kormánypárti „szavazógépet”, felhívva a figyelmet egy-egy számára kulcsfontosságú, vagy általa vitatott – az előterjesztő által azonban támogatott és általában kormánypárti – módosító javaslat létezésére. Másrészt pedig a módosítókról történő szavazás rendje szerint ahhoz, hogy egy nem támogatott, de szavazásra kért módosító javaslatról szavazni lehessen, szükséges a támogatott „párját” (amennyiben ilyen létezik) szintén szavazásra kérni. Ennek az oka az, hogy először a támogatott módosítókról szavaz az Országgyűlés (egyetlen szavazással). Márpedig, ha ezek között a támogatott (majd kontingensben megszavazott) módosító indítványok között volt olyan, amely a nem támogatott, de szavazásra kért módosító javaslat szabályozási tárgyával (szakaszával) megegyező tárgykört (szakaszt) rendezett, akkor alapesetben a nem támogatott módosító javaslatról már nem lehetne szavazni. Ha azonban mindkét javaslatot külön szavazásra kérik, akkor az Országgyűlés gyakorlata szerint mindegyik javaslatról sor kerül szavazásra.

<sup>28</sup> Alaptörvény E cikk (2) és (4) bekezdése.

<sup>29</sup> A Nemzetközi Migrációs Szervezet Alapokmányának és módosításainak kihirdetéséről szóló T/12215. számú törvényjavaslatot ugyanakkor a Jobbik nem szavazta meg.



A zárószavazást követő öt napon belül az Országgyűlés elnöke aláírja a törvényt – a kihirdetésre szánt szöveget benyújtott vagy elfogadott módosító javaslat hiányában az Országgyűlés Hivatala állítja elő a benyújtott törvényjavaslatból, elfogadott módosító javaslat esetén az egységes javaslatból. Amennyiben zárószavazás előtti módosító javaslatot fogadnak el, akkor az előterjesztő küldi meg a házelnöknek az aláírásra szánt szöveget a zárószavazást követő három napon belül (vagyis a gyakorlat szerint csütörtökön).

Az aláírt jogszabályt a házelnök megküldi a köztársasági elnöknek, aki szintén öt napon belül aláírja azt, majd elrendeli az aláírt kihirdető törvény *kihirdetését*. Itt célszerű visszautalni a Blutman László által korábban jelzett terminológiai keveredésre: a nemzetközi szerződés törvényben történő kihirdetése és a köztársasági elnök által elrendelt kihirdetés eltérő fogalmak.

#### 4. Az Országgyűlés által átültetett nemzetközi szerződések – a számok nyelvén

Évente körülbelül 30-40 nemzetközi szerződést kihirdető törvényjavaslat kerül benyújtásra az Országgyűléshez, amelyek nagyjából 45%-a bilaterális, 55%-a multilaterális szerződés. A 2010-es összesítés szerint az addig elfogadott 2599 törvényből összességében 544 törvény (24,5%) irányult nemzetközi szerződés átültetésére.

- Az 1990-94 közötti időszakban elfogadott 432 törvényből 39 (9%),
- az 1998-2002-es ciklusban viszont már 464 törvényből 175 (37,7%),
- a 2002-2006-os időszakban elfogadott 573 törvényből 134 (23,4%),
- a 2006-2010-es években elfogadott 591 törvényből 145 (21%) volt nemzetközi szerződést átültető tervezet.<sup>30</sup>

A 2010-2014-es ciklus az elfogadott törvények számát tekintve kiemelkedik a többi közül: 859<sup>31</sup> törvényt szavazott meg az Országgyűlés, amelyből a nemzetközi szerződések aránya ugyanakkor kisebb a megelőző ciklusokénál, mindössze 155 (18,04%) ilyen törvényről beszélhetünk.<sup>32</sup>

A számok azt mutatják, hogy az 1998-as kiugró időszakot kivéve az átültetett szerződések számaránya csökkenő tendenciát mutat. Az 1998-2002-es ciklus magas számait Soltész István azzal magyarázza,<sup>33</sup> hogy a korábbi időszakban előkészített szerződések ekkor kerültek olyan fázisba, hogy az Országgyűlés foglalkozhatott a megerősítésükkel. Ez technikai értelemben kétségtelenül igaz, ugyanakkor azt is fontos rögzíteni, hogy ezekben az években történt politikai megegyezéseknek, tárgyalásoknak hála felgyorsult az euro-atlanti integrációs folyamat, ami a nemzetközi szerződéskötési kedv élénkülésével járt. Ha kizárólag arról lett volna szó, hogy egyes korábban

<sup>30</sup> SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés*. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 2010. 243–244. .

<sup>31</sup> [http://parlament.hu/ogystat/eredekim/tvelf\\_akt.htm](http://parlament.hu/ogystat/eredekim/tvelf_akt.htm) – 2014. 04.01-jei állapot.

<sup>32</sup> Lásd: [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu).

<sup>33</sup> SOLTÉSZ 2010: 244.



megkezdett szerződéskötési eljárások ekkorra „értek be”, akkor ennél az időpontnál is későbbi szerződéskötési eljárások még későbbi időpontban hoztak volna eredményt – közel azonos vagy a tendencia szerint csökkenő szerződésszámot eredményezve.

A rendszerváltás óta nem történt egy olyan eset sem, amikor egy beterjesztett nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére az Országgyűlés ne adott volna felhatalmazást, illetve a szerződést ne ültette volna át. Mindez nem jelenti természetesen azt, hogy ne fordult volna elő, hogy a magyar fél a nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítását követően nem gondoskodott a megállapodás kötelező hatályának elismeréséről és az átültetéséről. Csak európai emberi jogi egyezmények vonatkozásában legalább húsz aláírt megállapodás átültetésével adós a Magyar Állam.<sup>34</sup>

## 5. Nyelv(tan)i problémák a hatályos szabályozásban

Magyarország és Japán Kormányának képviselői 2013. augusztus 23-án egyezményt kötöttek a két ország közötti szociális biztonságról.<sup>35</sup> Az Egyezmény kihirdetéséről szóló T/12226. számú törvényjavaslatot<sup>36</sup> az emberi erőforrások minisztere nyújtotta be 2013. szeptember 19-én az Országgyűlésnek.

A törvényjavaslatban beterjesztett magyar nyelvű szöveg ugyanakkor nem egyezett meg a külügyminiszter által aláírt – és ezáltal véglegesen megállapított – magyar szöveggel, ahhoz képest ugyanis több nyelvtani pontosítást tartalmazott. Az eltérések névelők, gondolatjelek, vesszők, szóközök, igekötők, stb. használatában jelentkeztek.

Az Országgyűlés – nem észlelve a két szöveg közti különbségeket – 2013. szeptember 23-án lefolytatta a tervezet általános vitáját, majd mivel módosító javaslatot senki sem nyújtott be, megnyílt a lehetőség a szeptember 30-ai határozathozatalra.

Az Országgyűlés honlapján elérhető adatokból az derül ki, hogy az általános vita lezárását követően, 2013. szeptember 27-én az előterjesztő pontosítási javaslattal élt a tervezet vonatkozásában.<sup>37</sup> A javaslatban az előterjesztő egy „hibajegyzéket” fűzött a tervezethez, amely az Egyezmény cikkeinek és jegyzékeinek többségét megismételte – de az eredeti, nyelvtanilag hibás tartalommal. A szerződés magyar nyelvű szövegét tehát az előterjesztő „visszapontatlanította” azért, hogy az megegyezzen a két kormány képviselői által aláírt, nyelvtanilag több ponton helytelen – de véglegesen megállapított – szerződéses szöveggel.

<sup>34</sup> Európa Tanács, Szerződések Hivatala

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?PO=Hun&MA=999&SI=3&CM=3&CL=ENG>

<sup>35</sup> A szerződés eredeti szövege itt: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000012292.pdf>

<sup>36</sup> A Magyarország és Japán között a szociális biztonságról szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló T/12226. számú törvényjavaslat <http://www.parlament.hu/irom39/12226/12226.pdf>

<sup>37</sup> Elírási Hibajegyzék a Magyarország és Japán között a szociális biztonságról szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló T/12226. számú törvényjavaslathoz, T/12226/2. szám, <http://www.parlament.hu/irom39/12226/12226-0002.pdf>



A pontosítási javaslat benyújtására a HHSZ azon rendelkezése miatt került sor, amely nem teszi lehetővé, hogy az Egyezmény szövegéhez módosító javaslatot nyújtsanak be (illetve az előterjesztő egyáltalán nem fogalmazhat meg módosító szándékot saját előterjesztéséhez). A törvényjavaslat új változatban történő benyújtása esetén viszont az Egyezmény kihirdetése csúszott volna egy-két héttel, a tárgyalás értelemszerű újrakezdése miatt. A pontosítást ezzel szemben az előterjesztő fogalmazhatta meg, azt sem megvitatni, sem megszavazni nem kellett, benyújtásával a szöveg részévé vált (együtt kezelték a törvényjavaslat szövegével).

Ezen ügy apropóján érdemes rámutatni az Nszertv. vonatkozó rendelkezéseinek néhány ellentmondására.

– Kizárólag idegen nyelven előkészített nemzetközi szerződés

A Nszertv. csak a szerződéskötési folyamat egy késői szakaszában, az országgyűlési eljáráshoz követeli meg a szerződés hivatalos magyar fordításának elkészítését (10. § (2) bekezdés), és nem azt, hogy a szöveg megállapítására irányuló tárgyalások során készüljön magyar nyelvű verzió is – pedig erre akkor is szükség lenne, ha a külföldi fél végül nem járul hozzá magyar nyelvű változat aláírásához. Ezzel a megoldással csökkenteni lehetne a későbbi fordítási hibák előfordulásának lehetőségét.

– Fordítói szakképzettség nélküli ügyintéző hivatalos magyar fordítást készít

Problémát jelent az is, hogy mit tekinthetünk hivatalos magyar fordításnak. Tekintettel arra, hogy a Nszertv. nem határozza meg a hivatalos magyar fordítás fogalmát, így az Országgyűlés Hivatala hivatalos fordításnak az előterjesztő által lefordított szöveget fogadja el. Összehasonlítva egy egyszerű közigazgatási eljárással, ahol az eljáró hatóság akkreditált fordítóiroda fordítását kívánja meg, ez a megoldás nagyon nagyvonalúnak tűnik. Költségesebb, ugyanakkor egyértelmű helyzetet teremtő megoldás lenne a nemzetközi szerződések magyar fordítására akkreditált fordítóintézetek közreműködését is előírni, mint a fordítói szakképesítéssel nem rendelkező ügyintézőre bízni kizárólag a hivatalos magyar fordítás elkészítését.

– A törvényi szabályozás, mint ajánlás

Szintén a 10. § (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy az idegen nyelvű szerződést lehetőség szerint (sic!) angol nyelven kell elkészíteni. Ez a rendelkezés semmilyen kötelező erővel nem bír. Ehelyett a célszerű megoldás az lenne, ha a Nszertv. kötelező jelleggel írná elő az angol nyelv alkalmazását speciális kivételekkel (például ha a szerződő felek nyelvi hovatartozása, vagy valamely szerződő fél speciális kívánsága más nyelv alkalmazását indokolja).

## **6. Nemzetközi szerződések az országgyűlési ciklusváltások fogságában**

Kérdéses, hogy mi történik azokkal a nemzetközi szerződést kihirdető törvényjavaslatokkal, amelyek az adott ciklus végén még az Országgyűlés



tárgysorozatán szerepelnek, de a plenáris ülés már nem tud a tárgyalásukra sort keríteni. Erre a gyakorlatban többnyire akkor kerül sor, ha az indítványt az utolsó rendes ülészakáig követően nyújtja be a Kormány.

Sajnos sem a HHSZ, sem a korábbi Házsabály nem tartalmazott ezen törvényjavaslatok sorsára nézve egyértelmű rendelkezést, így az általános szabályok alapján abból kellett volna kiindulni, hogy ezen előterjesztéseket az új Kormánynak ismételtelen be kell nyújtania – lényegesen meghosszabbítva a szerződéskötési folyamatot. Az Alkotmányügyi bizottság ugyanakkor egy – az egyszerű jogértelmezésen némileg túlmutató – állásfoglalásában (ATB/80-1/1998.) ettől eltérő álláspontra helyezkedett.

Az állásfoglalás szerint az országgyűlési választásokat követően újonnan megalakult Kormány döntésén múlik, hogy mely indítványokat kíván – sajátjaként – technikai, illetőleg tartalmi változásokkal, vagy változatlanul előterjeszteni. Az újonnan megalakuló Kormány nyilatkozatáig a korábbi Kormány előterjesztései tárgysorozaton maradnak. Az új Kormány tehát visszavonhatná a már aláírt nemzetközi szerződést kihirdető törvényjavaslatot, erre azonban a gyakorlatban még nem került sor.

Az 2014-ben megalakuló új Országgyűlés alakuló ülésének napján hatályba lépő új HHSZ (az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat) 157. § (4) bekezdése szerencsés módon már normatív jelleggel rendezi ezt a helyzetet, amikor kimondja, hogy a megalakuló Kormány erre vonatkozó nyilatkozatáig az előző ciklusban a Kormány által benyújtott indítványok az Országgyűlés tárgysorozatán maradnak.<sup>38</sup>

Fenti eljárásból következett azonban egy olyan, szintén gyakorlati megoldás – amelynek normatív alapja ugyancsak hiányzik –, amely szerint az Országgyűlés utolsó, rendes ülészakát követően kihirdetésre benyújtott nemzetközi szerződések bizottsági előkészítése nem kezdődik meg – annak ellenére, hogy HHSZ ezt egyébként előírja. A gyakorlatban az Országgyűlés ezen indítványok sorsát már az új ciklusra bízza.

## **7. A 2014 májusában hatályba lépő új HHSZ rendelkezései**

Az új HHSZ alapvetően megváltoztatja az önálló indítványok tárgyalási rendjét. Ezekre a módosulásokra kitérni meghaladná e dolgozat kereteit, ezért ehelyütt csak a nemzetközi szerződések kihirdetését közvetlenül érintő változásokra térek ki.

Látható, hogy a jogalkotó igyekezett a korábbi, elsősorban szokásjogi alapon működő, vagy alkotmányügyi bizottsági állásfoglalások formájában testet öltött gyakorlati megoldásokat inkorporálni a normatív szabályozásba. Ennek következtében a 66. cím alatt tárgyalt – a nemzetközi szerződésekre vonatkozó – speciális eljárás több új részletszabállyal gazdagodott.

<sup>38</sup> Magyarország Kormánya és a Lengyel Köztársaság Kormánya között a minősített adatok cseréjéről és kölcsönös védelméről szóló egyezmény kihirdetéséről szóló T/13859 számú önálló indítvány 2014. március 7. napján került benyújtásra, az indítvány sorsáról azonban már az újonnan megalakuló Országgyűlés dönt majd.



Így a jövőben a nemzetközi szerződések tárgyalására automatikusan a külügyi bizottság kerül kijelölésre – kivéve az európai uniós tagságunkat érintő nemzetközi szerződéseket, amelyek esetében európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság jár el.

Megszűnik a pontosítás jogintézménye. A jövőben a törvényjavaslatnak a nemzetközi szerződés véglegesen megállapított hiteles szövegét és annak magyar nyelvű fordítását tartalmazó részéhez, továbbá a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás és nyilatkozat szövegéhez fordítási hiba, valamint helyesírási hiba javítását célzó kiigazító javaslat (a továbbiakban: kiigazítás) nyújtható be.

Felmerül ugyanakkor mindjárt a kérdés, hogy milyen helyesírási hiba kijavításáról lehet szó? A nemzetközi szerződésben felejtett helyesírási hibáról (amely szerződést így eleve hibásan írtak alá), vagy a hibátlanul aláírt, a törvényjavaslatban azonban már nyelvtani hibával átvezetett szerződéses szöveg javításáról?

Az előterjesztő által a zárószavazás megkezdéséig benyújtható kiigazító javaslatot bizottság nem tárgyalja, arról az Országgyűlés nem is szavaz. Amennyiben pedig a törvényjavaslatot érintően nincs vitához kapcsolódó bizottság, és módosító javaslat benyújtására sem került sor, az általános vitát a zárószavazás követi, kivéve, ha a kijelölt bizottság – legkésőbb azon ülésnap megnyitása előtt egy órával, amely ülésnap napirendjén vagy tervezett napirendjén a törvényjavaslat zárószavazása szerepel – úgy nyilatkozik, hogy arról kijelölt bizottságként részletes vitát kíván folytatni (HHSZ 102. § (6) bekezdése).

Ennek a kiegészítő szabálynak az előterjesztő szerint az volt az oka, hogy ha módosító javaslat nem érkezik és kapcsolódó bizottság sincs, a hatályos szabályozással egyező módon a törvényjavaslat zárószavazása következhet. Mivel azonban ebben az esetben az általános rendelkezésekből következően a kijelölt bizottságnak nem lenne lehetősége arra, hogy részletes vitát folytasson le, a szabályozás lehetővé teszi, hogy bejelentésre a részletes vitát mégis lefolytassa, amelynek során módosító javaslatot is benyújthat. Ilyenkor az eljárás az általános szabályok szerint folytatódik.<sup>39</sup>

Végül érdemes megemlíteni azt a változást is, hogy az Európai Unióban tagállamként való részvételünk érdekében kötött nemzetközi szerződés tárgyalása során sem kivételes eljárás, sem határozati házsabályi rendelkezésektől való eltérés nem kérhető. Tekintettel arra, hogy ezek a szerződések tagállami hatáskör-átruházásról szólnak, indokolt, hogy az Országgyűlés eljárása során elegendő időt biztosítson a megfontolásra.

A módosuló szabályozás csak az alkalmazás tapasztalatai alapján ítéltethető majd meg. A cél részben a már gyakorlatban bevált rendelkezések kodifikációja, másrészt az új tárgyalási rendszerhez történő hozzáigazítása volt.

## Összefoglalás

Az Országgyűlés nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos feladatai nem változtak lényegesen a rendszerváltás óta eltelt huszonnegy évben. A dogmatikai-alkotmányos alapok jórészt ugyanazok, mint 1989-ben voltak: jogalkotásunk az Alaptörvény

<sup>39</sup> Ld. a H/13253. határozati javaslat indokolását.



hatálybalépése után is a dualizmus talaján áll, a nemzetközi *ius cogens* és a nemzetközi szokásjog szabályainak generális transzformációval történő elismerése mellett ma is a dualista-transzformációs jogalkotási technikát alkalmazzuk.

Az Országgyűlés továbbra is csak a legfontosabb nemzetközi megállapodások átültetése érdekében intézkedik, az erre irányuló eljárásában ugyanakkor lényeges változások történtek az elmúlt két évtizedben. A rendszerváltás jogalkotási szempontból is fordulatot jelentő éveiben a demokratikus intézményrendszer, valamint a jogállamiság megerősítése és megszilárdítása jelentős munkaterhet rótt az új feladataival végrehajtásuk közben ismerkedő Országgyűlésre, ugyanakkor ez nem feltétlenül magyarázza azt, hogy a nemzetközi szerződések magyar jogba történő beépülésének eljárásáról szóló új, átfogó szabályozásra tizenhat évet kellett várni – és az, hogy ez az időtartam nem nyúlt hosszabbra, az Alkotmánybíróság fellépésének is köszönhető. Sem a norma hossza (tizenöt szakasz), sem a szabályozás fontossága nem indokolt volna ilyen terjedelmű várakozási időt.

Az új Nszertv. elfogadása ellenére továbbra is széttagoltnak látszik az eljárásrendet meghatározó normarendszer. A legfontosabb garanciális szabályokat az Alaptörvény, a részletes eljárási szabályokat a Nszertv. határozza meg, ugyanakkor az Ogytv. és a HHSZ is megállapít rendelkezéseket a nemzetközi szerződések átültetésére vonatkozóan. Ezeket egészíti az Alkotmánybíróság – határozataiban megtestesülő – gyakorlata. A fenti szabályrendszer ugyanakkor nem hézagmentes, a tételes szabályozás hiányosságai banális hibalehetőségeket hordoznak magukban.

Ezzel együtt elmondható, hogy az 1989 és 1994 közötti időszak kissé kaotikus eljárásrendjéhez képest a nemzetközi szerződések átültetésének gyakorlata mára sokat formalizálódott, ami helyes iránynak tekintendő. A korábbi határozati formát felváltotta a dualista elveknek lényegesen jobban megfelelő törvényi kihirdetés módszere, majd a jogalkotó több bizonytalansági tényezőt kiszűrt a rendszerből – és egyszersmind egyszerűsítette az eljárást – a Nszertv.-ben meghatározott, kötelező hatály elismerésére adott felhatalmazásnak, illetve magának a kihirdető törvénynek egyazon normába történő integrálásával.

A jogalkotó feladata most az, hogy az átültetési gyakorlat és a jogelmélet által feltárt egyes potenciális hibaforrásokat kiküszöbölje, és ezáltal gördülékenyebbé tegye Magyarország számára a nemzetközi kötelezettségek teljesítését. Ez annál is inkább fontos lenne, mivel a Nszertv. 2012. január 1-jétől hatályos módosulása folytán a korábban közzétett, de jogszabályban ki nem hirdetett – ugyanakkor jelenleg is hatályos – nemzetközi szerződéseket haladéktalanul ki kell hirdetni.<sup>40</sup>

Még számos, hazánk által aláírt – de megerősítés híján kötőerővel még nem bíró – szerződés várja a ratifikációt. Ezen szerződések mielőbbi és megfelelő (eljárásban történő) átültetése Magyarország külföldi megítélése szempontjából is kiemelt nemzeti érdekünk.

---

<sup>40</sup> Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 18. §-a módosította így a Nszertv. 15. § (3) bekezdését.