

Országgyűlés Hivatala

Irományszám: T/10007/4

Érkezett: 2024 DEC 23.

ORSZÁGGYŰLÉS
BÜKKI TITKÁRSÁG

2024 DEC 23

Közlöny: OE-42/729-1/2024.

Melléklet: _____ darab

SP/5703-2/2024.

**Kövér László,
az Országgyűlés elnöke részére**

BUDAPEST

TISZTELT ELNÖK ÚR!

Az Országgyűlés által a 2024. december 17-ei ülésnapon elfogadott, az Országgyűlés elnöke által aláírt és megküldött, a Sándor-palotában 2024. december 18-án kézhez vett, az egyrészt az Európai Unió és tagállamai, másrészt a Kirgiz Köztársaság közötti Megerősített Partnerségi és Együttműködési Megállapodás kihirdetéséről szóló törvénnyel (T/10007, a továbbiakban: Törvény) az alábbiakban közölt – elsődlegesen az országgyűlési eljárást érintő, a kiigazítás jogintézményének kiterjesztő értelmezését kifogásoló – jogtechnikai okokból nem értek egyet, ezért azt az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdésében biztosított lehetőséggel élve, a Törvény aláírása előtt, megfontolásra visszaküldöm az Országgyűlésnek.

TISZTELT ORSZÁGGYŰLÉS!

A Törvényben kihirdetni kívánt, az egyrészt az Európai Unió és tagállamai, másrészt a Kirgiz Köztársaság közötti Megerősített Partnerségi és Együttműködési Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) a T/10007. számú törvényjavaslatnak (a továbbiakban: Javaslat) az Országgyűléshez 2024. november 19-én benyújtott szövegében csak részlegesen szerepelt. A Javaslat eredetileg egyáltalán nem tartalmazta a Megállapodás szövegének – a Megállapodás 320. cikke szerint is – az elválaszthatatlan részét képező, és a Megállapodás teljes terjedelmének több mint felét (az összesen 352 oldalból 197 oldalt) kitevő mellékleteket.

Az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ) 102. § (2) bekezdése értelmében a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvényjavaslatnak a nemzetközi szerződés véglegesen megállapított hiteles szövegét tartalmazó részéhez, a

Országgyűlés Hivatala



024-0021525

SÁNDOR-PALOTA, 1014 BUDAPEST, SZENT GYÖRGY TÉR 1.

kizárólag idegen nyelven hiteles szerződés hivatalos magyar nyelvű fordítását tartalmazó részéhez, továbbá a fenntartás, kifogás és a nyilatkozat szövegéhez kiigazító javaslat (a továbbiakban: kiigazítás) nyújtható be. A HHSZ hivatkozott bekezdése azt is meghatározza, hogy egyrészt milyen célból, másrészt pedig milyen okból nyújtható be kiigazítás. A HHSZ 102. § (2) bekezdés – a magyar nyelven is hiteles szöveggel rendelkező Megállapodás esetében releváns – a) pontja úgy rendelkezik, hogy a kiigazítás a hiteles szöveg helyreállítása céljából akkor nyújtható be, ha a szerződés, a fenntartás, a kifogás vagy a nyilatkozat törvényjavaslatban szereplő szövege elírás miatt eltér a hiteles szövegtől.

A HHSZ 102. § (3) bekezdésének és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 28. § (4) bekezdés második mondatának együttes értelmében kiigazítást csak a Kormány nyújthat be, és erre legkésőbb azt az ülésnapot megelőző munkanapon kerülhet sor, amely ülésnap napirendjén vagy tervezett napirendjén a törvényjavaslat zárószavazása szerepel. A HHSZ 102. § (4) és (5) bekezdése szerint a kiigazításban nem kell tárgyaló bizottságot megjelölni, bizottság a kiigazítást nem tárgyalja, és a kiigazításról szavazni sem kell. A kiigazítást az ülést vezető elnök – tartalmának összefoglalásával – a zárószavazás megkezdése előtt bejelenti.

A Kormány a Megállapodás szövegéhez két kiigazítást nyújtott be. Ezek közül a második, – a HHSZ által lehetővé tett utolsó, a Javaslat zárószavazása előtti napon – T/10007/2. számon benyújtott kiigazítás nem egyszerűen egy vagy több elírást javított, hanem teljesen új szerkezeti egységekkel, mégpedig a Javaslatból hiányzó mellékletekkel egészítette ki a Megállapodást, összesen 197 oldal terjedelemben.

Álláspontom szerint a Megállapodás – az eredetileg benyújtott Javaslatban szereplő – szövegének ilyen terjedelmű, és az eredetileg benyújtottakhoz képest teljesen új tartalmi elemeket, illetve szerkezeti egységeket tartalmazó szövegrészekkel való kiegészítésére a kiigazítás jogintézménye rendeltetésszerűen nem alkalmazható, még akkor sem, ha a célja valóban a hiteles szöveg helyreállítása volt. Az ilyen fajta kiegészítés nyilvánvalóan szembe megy – a HHSZ szerint a helyreállítás indokául felhívható – „elírás” nyelvtani értelmével. Különös tekintettel továbbá arra, hogy a kiigazítások megtárgyalására a HHSZ szerint nincs lehetőség, illetve a konkrét esetben a zárószavazás előtti napon történt benyújtás miatt a Javaslattal kapcsolatban korábban lefolytatott általános vita során sem lehetett arra figyelemmel lenni, a jövőre nézve is fennáll a veszélye annak, hogy az ilyen fajta – mindeddig precedens nélküli módon jelentős terjedelmű, érdemi kiegészítésnek minősülő, akár közvetlenül a zárószavazás előtt benyújtott –

kiigazítás lehetővé tétele nagy mértékben kiüresítheti az Országgyűlésben a nemzetközi szerződést kihirdető törvényjavaslatok érdemi megvitatásának a lehetőségét. Hozzáteszem, hogy bár a Javaslat elfogadását a zárószavazáson valamennyi jelenlévő országgyűlési képviselő támogatta, a Javaslat zárószavazása előtt az ülést vezető elnök a kiigazítások kapcsán a HHSZ 102. § (5) bekezdése szerint tartalmi összefoglalóként mindössze annyit jelzett, hogy „az előterjesztő T/10007/1. és 2. számokon a nemzetközi szerződés véglegesen megállapított hiteles szövegét tartalmazó részéhez a hiteles szöveg helyreállítását célzó kiigazító javaslatokat nyújtott be, amelyek a hálózaton valamennyiünk számára elérhetők”. Arra vonatkozó utalást azonban egyáltalán nem tett, hogy a T/10007/2. számú kiigazítás érdemi új elemeket is tartalmazva, több mint kétszeresére növeli a Megállapodás Javaslatban szereplő szövegének a terjedelmét.

Nem vitatom a kiigazítás jogintézményének a létjogosultságát, és a HHSZ-ben foglalt szabályainak a megfelelőségét sem, azok ugyanis a kiigazítás rendeltetészerű – valóban elírás, illetve a HHSZ 102. § (2) bekezdés b) pontja szerinti fordítási hiba, helyesírási hiba javítása miatti – használata esetén elégséges kereteket jelentenek. Azt azonban az országgyűlési hatáskörök védelme, illetve a nemzetközi szerződések tartalmával kapcsolatos parlamenti vita érdemi lehetőségének megőrzése érdekében is – a Törvény visszaküldésével – megfontolásra javaslom az Országgyűlésnek, hogy ne teremtsen olyan precedenst, amelynek következtében a kiigazítás jogintézményére hivatkozással minőségileg új, jelentős terjedelmű, érdemi rendelkezésekkel egészülhetnek ki a már benyújtott törvényjavaslatok nemzetközi szerződést tartalmazó részei, anélkül, hogy az új rendelkezések megvitatására az Országgyűlésnek bármiféle lehetősége lenne. Fontosnak tartom ugyanis, hogy az Országgyűlés – még ha a hiteles szöveg valamely elírás miatt esetlegesen nem is hibátlan – a nemzetközi szerződés hiteles szövege teljességének az ismeretében tudjon vitát folytatni a nemzetközi szerződésekről, illetve az azok kihirdetéséről szóló törvényjavaslatokról.

A nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvényjavaslatok esetében indokolható a törvényalkotási eljárásnak a HHSZ-ben foglaltak szerinti egyszerűsítése, tekintettel arra, hogy a nemzetközi szerződés véglegesen megállapított hiteles szövegének megváltoztatására az Országgyűlésnek nincs hatásköre. Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés d) pontja, illetve a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló törvény 7. §-a alapján ugyanakkor az Országgyűlés önálló döntési kompetenciájába tartozik annak megítélése és elbírálása, hogy felhatalmazást ad-e a feladat-és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának

elismerésére. Az Országgyűlés e jogkörének gyakorlásához pedig elengedhetetlen azoknak a feltételeknek a biztosítása, amelyek reálisan megismerhetővé és megvitathatóvá teszik a döntéshozatal alapjául szolgáló nemzetközi szerződés teljes szövegét.

Álláspontom szerint, ha a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvényjavaslat az Országgyűléshez való benyújtáskor olyan fokú hiányosságban szenved, mint amilyenben – a Megállapodás több mint felének megjelenítését a benyújtáskori állapotában elmulasztó – Javaslat is, akkor, tekintettel arra, hogy a nemzetközi szerződés szövegéhez módosító javaslat a HHSZ értelmében nem nyújtható be, a kiigazítás pedig a fentiek szerint az ilyen fokú hiányosság orvoslására nem alkalmazható rendeltetésszerűen, az Országgyűlésnek a törvényjavaslatot, illetve jelen esetben a Javaslatot nem kellene elfogadnia. Ilyenkor a nemzetközi szerződés, illetve jelen esetben a Megállapodás kihirdetéséről szóló törvényjavaslatot álláspontom szerint az Országgyűlésnek csak akkor lehetne elfogadnia, ha azt a Kormány immár a nemzetközi szerződés tartalmi elemeinek hiánytalan feltüntetésével új törvényjavaslatként ismételten benyújtja.

A Javaslatnak a fentiekkel össze nem függő további hiányosságaként utalok arra, hogy az nem tartalmazza annak a nemzetközi szerződésnek, illetve kapcsolódó jegyzőkönyveinek a kihirdetéséről szóló törvények hatályon kívül helyezését, amely nemzetközi szerződést a Megállapodás nemzetközi jogilag hatályon kívül helyez. A Megállapodás 319. cikk 1. bekezdése alapján az egyrészről az Európai Közösségek és tagállamai, másrészről a Kirgiz Köztársaság közötti partnerség létrehozásáról szóló partnerségi és együttműködési megállapodás – amelyet 1995. február 9-én Brüsszelben írtak alá és amely 1999. július 1-jén lépett hatályba – (a továbbiakban: régi megállapodás) hatályát veszti, és annak helyébe a Megállapodás lép.

A régi megállapodást, valamint az ahhoz kapcsolódó egyes jegyzőkönyveket Magyarországon a 2011. évi XLII. törvény hirdette ki. A régi megállapodáshoz kapcsolódó egy további – a Horvát Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásának figyelembevételére céljából készült – jegyzőkönyvet a 2019. évi XII. törvény hirdetett ki.

Az Alaptörvény – a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításáról szóló – Q) cikk (2) bekezdésére is figyelemmel a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) szerint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynak tartalmaznia kell a szerződés és a belső jog összhangjának

megteremtéséhez szükséges jogszabálmódosításokat. A nemzetközi jog és a belső jog összhangjához hozzátartozik az is, hogy ne legyen hatályban a magyar jogban olyan nemzetközi szerződés, amely nemzetközi jogilag már nem hatályos, illetve a jogbiztonság követelményének teljesüléséhez általában is szükséges, hogy valamely nemzetközi szerződéses tárgykört két különböző időállapot szerint szabályozó, egymást nemzetközi jogilag kizáró nemzetközi szerződések kihirdető törvények ne legyenek egyszerre hatályban.

Megjegyzem, hogy mivel a Megállapodás nemzetközi jogi hatálybalépése, és ezáltal a régi megállapodás nemzetközi jogi hatályvesztése is egy jövőbeli, egyelőre nem ismert időpontban bekövetkező feltételtől (nevezetesen az összes fél általi ratifikációtól) függ, a belső jogi hatályon kívül helyezése elmaradása mindaddig nem okoz gyakorlati gondot, amíg a Megállapodás, illetve az azt kihirdető Törvény hatálybalépése ténylegesen nem történik meg. Mindezek ellenére is, illetve éppen arra figyelemmel, hogy a Megállapodás és a Törvény jövőbeli hatálybalépésének időpontjára a Törvény elfogadását követően az Országgyűlésnek már nincs ráhatása, az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére, valamint az Nsztv. 10. § (1) bekezdés g) pontjára és (5) bekezdésére is tekintettel azt tartom indokoltnak, hogy a Megállapodást kihirdető törvény elfogadásakor az Országgyűlés rendelkezzen a régi megállapodást és a kapcsolódó jegyzőkönyveket kihirdető törvényeknek – a Megállapodás hatálybalépése időpontjában történő – hatályon kívül helyezéséről is.

Kérem a tisztelt Országgyűlést az észrevételeim szíves megfontolására.

Budapest, 2024. december 20.

Tisztelettel:




Dr. Sulyok Tamás
köztársasági elnök