

Kodifikáció

A TARTALOMBÓL

PETRÉTEI JÓZSEF

Magyarország jogforrási rendszerének alapjai

SOLYMOSI VERONIKA

Integritás az önkormányzatok törvényességi felügyeletének szemszögéből

KOZÁK ANDRÁS

A jogforrási hierarchia fragmentumai a magyar jogrendszerben

2013/2.

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, Pécs

Kodifikáció

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Légszeszgyár u. 2/3.

Főszerkesztő

Tilk Péter tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

Kecskés László tanszékvezető egyetemi tanár, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina PhD-hallgató, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság tagjai

Buksza Zsolt főtanácsadó, Országgyűlés Hivatala

Csink Lóránt adjunktus, PPKE JÁK

Daku Magdolna főosztályvezető, Országgyűlés Hivatala

Domaniczky Endre konzul, Magyarország Külügyminisztériuma

Drinóczi Tímea egyetemi docens, PTE ÁJK

Gelencsér József közigazgatási jogász

Gyergyák Ferenc főtanácsadó, Alkotmánybíróság Hivatala

Havassy Sándor igazgató, Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal

Horváth Attila tanársegéd, NKE, Közigazgatás-tudományi Kar

Kiss László egyetemi tanár, PTE ÁJK, alkotmánybíró

Kocsis Miklós adjunktus, PTE ÁJK

Kovács Gábor jegyző, Zalaegerszeg Megyei Jogú Város

Küpper, Herbert Prof., dr., Institut für Ostrecht München

Mihályi Zsolt Apor osztályvezető, Budapest Főváros IV. kerület Újpest

Önkormányzatának Hivatala

Nagy Erika vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal

Törvényességi Felügyeleti Főosztály

Orova Márta közigazgatási főtanácsos, Miniszterelnökség

Papp Imre adjunktus, ELTE ÁJK

Patyi András rektor, intézetvezető egyetemi tanár, NKE

Petrétei József egyetemi tanár, PTE ÁJK

Varga Zsolt jegyző, Kisújszállás Város

Wallacher Lajos ügyvéd, Squire Sanders, Budapest

Varga Zs. András tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE JÁK

a legfőbb ügyész közjogi helyettese

Zöld-Nagy Viktória helyettes államtitkár,

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

**A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem
Állam-és Jogtudományi Kara támogatta.**

**A kiadvány szerkesztése
a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.**

HU ISSN 2063-7519

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

Tartalomjegyzék

Köszöntő	4
Petrétei József <i>Magyarország jogforrási rendszerének alapjai</i>	5
Solymosi Veronika <i>Integritás az önkormányzatok törvényességi felügyeletének szemszögéből</i>	72
Kozák András <i>A jogforrási hierarchia fragmentumai a magyar jogrendszerben</i>	81

Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány és a **Kodifikáció** c. folyóirat szerkesztőbizottsága nevében tisztelettel köszöntöm az Olvasót!

Az immár második évfolyamában járó **Kodifikáció** 2013/2. számában három igen érdekes kérdéskörrel olvashatnak – két esetben terjedelmes - tanulmányokat: Magyarország jogforrási rendszerének alapjairól, a jogforrási hierarchia igényes elemzéséről, valamint az integritás kérdéséről – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének tapasztalatai alapján.

A **Kodifikáció** c. lap tehát e lapszámában is teljesíti célkitűzését: a jogalkotás kérdéskörének vizsgálatával, elemzésével foglalkozik – elméleti és gyakorlati megközelítésben egyaránt. Reméljük, hogy új lapszámunk elnyeri tetszését.

Minden észrevételt, illetve a **Kodifikáció** profiljába illeszkedő írást örömmel fogadunk a tilk.peter@ajk.pte.hu címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2013 decemberében

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Petrétei József, egyetemi tanár
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Magyarország jogforrási rendszerének alapjai¹

A jogforrás fogalmának meghatározására a magyar állam- és jogtudományban is számos kísérlet történt, amelyek – többféle megközelítést alkalmazva – különböző eredményre vezettek, azaz a *fogalom lényegét és tartalmát* illetően egymástól *részben eltérő felfogások* és definíciók születtek. Általános értelemben a jogforrás fogalma a *különböző jogi normáknak a jogrendszerben elfoglalt sajátos helyét, szerepét fejezi ki*, ami egyrészt a jogi normák speciális keletkezésmódjának a következménye, másrészt pedig a kötelező erőnek és a hiteles szöveg megismerhetőségének az előkérdése.² A jogforrás tehát a legszorosabban összekapcsolódik a jog keletkezésével, létrejöttével és kialakulásával. A jogforrás fogalmának többoldalú megközelítésére vonatkozóan az alábbi fő irányok határozhatók meg. *Egyrészt* a jogforrásokról szóló *általános elméletet az állam- és jogbölcselet* – mint az általános állam- és jogtudományok egyik ága – tárgyalja. E megközelítés elsősorban a jog alakulására, fejlődésére, az új jogi normák kialakulására ható különböző társadalmi tényezők és jelenségek – különösen a gazdasági, a politikai és az ideológiai viszonyok – szerepét, jelentőségét vizsgálja.³ *Másrészt* ennek az általános megközelítésnek az adott állam jogrendszerére való alkalmazása és konkretizálása az *alkotmányjog-tudomány* feladata.⁴ Az *alkotmányjogi jogforrás-problematika* ugyanis mindig *konkrét alkotmányos berendezkedéshez kapcsolódik*, mivel általában az alkotmányi szabályozás egyik alapvető kérdése a jogforrások meghatározása és regulálása: legtöbbször az adott állam alaptörvénye – illetve más alkotmányos

jogszabályok – rendezik azt a kérdést, hogy melyek a jogalkotásra, illetve normalétrehozásra feljogosított szervek, ezek milyen jogalkotó (normalétrehozó) hatáskörrel rendelkeznek, mi ennek a hatáskörnek a terjedelme és milyen hierarchikus viszony van az egyes jogforrások között. A jogforrások fogalma alkotmányjogi tekintetben csak adott térben és időben fennálló alkotmányos rend szoros kontextusában határozható meg. Az alkotmányjog-tudomány tehát a hatályos jog alapján vizsgálja a jogalkotók és az általuk létrehozott jogi normák közötti összefüggéseket és törvényszerűségeket. A jogforrási rendszer természetesen jelentős mértékben függ attól, hogy az adott államban a *jogkeletkezésnek melyik az uralkodó formája*: a jogalkalmazói jogkeletkezés (normalétrehozás) vagy pedig a jogalkotói joglétesítés (jogalkotás) a meghatározó. A modern kontinentális jogrendszerekben – így Magyarországon is – a *jogalkotói jog kizárólagosságára való törekvés* figyelhető meg,⁵ amely – az alkotmányjogi szabályozás sajátosságából is adódóan – a magyar jogforrási rendszerben a jogalkotói jog elsődlegességét biztosítja. Ez azonban nem jelenti azt, hogy jogi normát csak a jogalkotás hozhat létre. *Harmadrészt minden jogágnak* – az alkotmányjognak is – van *saját jogforrási rendszere*, amelyet az egyes jogágak – az alkotmányjogi szabályozás keretén belül – *maguk dolgoznak ki és határoznak meg*.⁶ A különböző jogágak jogforrási rendszere természetesen az Alaptörvény által meghatározott jogforrásokon alapul, de az Alaptörvény nem tartalmaz minden jogforrást. Ennek következtében is az egyes *jogágak jogforrási rendszere* – a jogág sajátosságainak megfelelően – mutat bizonyos *eltéréseket*. A *magánjogban* (polgári jogban, családjogban, munkajogban stb.) speciális értelemben jogforrási jellege is van a felek egyes szerződési megállapodásának, mivel ebből rájuk nézve joghatások adódnak, azaz

¹ Az írás szerepel a Kodifikáció c. lapot kiadó Kodifikátor Alapítvány által megjelentetett, Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények c. kötetben. Pécs, 2013

² Szilágyi Péter: Jogi alaptan. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 222. o.

³ Szilágyi: i.m. 219. o.

⁴ Sári János: A jogforrások fogalma. In: Magyar alkotmányjog (Szerk. Schmidt Péter) Budapest, 1976. 181. o.

2013/2

⁵ A jogalkotói jog kizárólagossága azonban nem lehet teljes, mivel egyes területeken és időlegesen elkerülhetetlen a jogalkalmazói jogképződés – a bírói jog – kialakulása. Szilágyi: i.m. 239. o.

⁶ „Jogrendszerünkön belül a jogágak viszonylagos önállósága érvényesül. Így előfordulhat, hogy egyes jogintézményeket a különböző jogágak eltérően szabályoznak.” 12/1991. (IV. 1.) AB határozat. ABH 1991. 337, 338

bizonyos jogügyletek joghatások forrásai is.⁷ Ugyanakkor a Polgári törvénykönyv (Ptk.) gyakran utal más jogszabályok rendelkezéseire, ezért e jogszabályok jogforrási jellegét sajátosan értelmezi és legáldefinícióként meghatározza, hogy mi minősül a Ptk. alkalmazásában jogszabálynak. Eszerint a jogszabály általában – főszabályként – a törvény és a kormányrendelet, míg taxatív felsorolt esetekben e fogalom alatt valamennyi jogszabályt érteni kell.⁸ A *büntetőjogban* viszont csak a formális értelemben felfogott törvény lehet jogforrás abban az értelemben, hogy csak törvény nyilváníthat meghatározott cselekményeket bűncselekményekké és helyezheti valamilyen büntetés alkalmazását kilátásba, egyéb jogforrásnak ilyen szerepe nem lehet.⁹

A) A jogforrások alkotmányjogi szabályozása

Magyarországon a *jogforrások szabályozását részben az Alaptörvény* tartalmazza, de a jogalkotásnak és a jogrendszernek *csak a legfontosabb elemeit* regulálja. Az Alaptörvény a T) cikk (1) bekezdésében rögzíti, hogy *általánosan kötelező magatartási szabályt* az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett *jogszabály* állapíthat meg, amelyet az állam szükség esetén kényszer alkalmazásával is érvényre juttat.¹⁰ Az Alaptörvény – mint Magyarország jogrendszerének alapja¹¹ – *felsorolja az egyes jogszabá-*

lyokat, és meghatározza az egymáshoz és az Alaptörvényhez viszonyított *hierarchiájukat* is. Eszerint *jogszabály* a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.¹²

Az Alaptörvény utal az *Európai Unió jogára* is, amikor rögzíti, hogy az Európai Unió joga – bizonyos keretek között (Magyarország tagállamként való részvételével összefüggésben) – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.¹³ A *nemzetközi joggal* kapcsolatosan az Alaptörvény előírja, hogy „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”¹⁴ Kinyilvánítja továbbá, hogy „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.”¹⁵

Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése sajátos összefüggésben említi a *bírói jogot*, mint a Kúriának a bírói jogalkalmazás egységét biztosító tevékenységét, amelynek eredménye a bíróságokra kötelező jogegységi határozat.¹⁶ Az Alaptörvény kifejezetten nem utal *jogalkotási törvény* elfogadásának szükségességére,¹⁷

Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet. Vö. a 121/2009. (XII. 17.) AB határozattal. ABH 2009. 1013, 1023

¹² Alaptörvény T) cikk (2) bek.

¹³ Vö. az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdésével. Ez az előírás a korábbi Alkotmányban *expressis verbis* nem szerepelt, jóllehet, formálisan, beleérthető volt az Európa-klauzulába.

¹⁴ Alaptörvény Q) cikk (2) bek. Ezzel elismeri a két – a nemzetközi és a magyar – jogrendszer összhangja megteremtésének szükségességét, a lehetséges normakollíziók elkerülését vagy megszüntetését.

¹⁵ Alaptörvény Q) cikk (3) bek. 1. mondat. Ez azt jelenti, hogy a nemzetközi jog e szabályait maga az Alaptörvény – külön törvényi transzformáció nélkül – teszi a magyar jogrendszer részévé.

¹⁶ Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése szerint a Kúria biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

¹⁷ Az utalás hiánya azonban nem jelenti azt, hogy ilyen törvény ne volna megalkotható, de azt igen, hogy mivel az Alaptörvény a jogalkotási törvényt nem

⁷ Lásd részletesebben Lábady Tamás: A magyar magánjog (polgári jog) általános része. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1998. 174-176. o. Lábady Tamás megállapítása szerint különösen igaz ez az ún. általános hatályú szabályügyletekre, amelyeket ezért normaügyleteknek (Normenverträge) is neveznek (pl. a kollektív munkaszerződések, kollektív gazdasági szerződések, egyesületi alapszabály, alapítványi alapító okirat stb.).

⁸ Ptk. 685. § a) pont. Vö. a 25/1994. (V. 10.) AB határozattal. ABH 1994. 416, 419

⁹ Földvári József: Magyar büntetőjog. Osiris, Budapest, 1997. 57. o.

¹⁰ Vö. az Alaptörvény C) cikk (3) bekezdésével.

¹¹ Alaptörvény R) cikk (1) bek. Az Alkotmánybíróság korábbi megállapítása szerint a jogforrások szabályozása kizárólag az Alkotmány feladata; az Alkotmány éppen attól a jogrendszer alapja, hogy a jogszabályok kötelező erejét és fajtáit maga határozza meg. Az 2013/2

ezzel együtt a *jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény* (Jat.)¹⁸ fontos szerepet tölt be a jogforrások alkotmányjogi szabályozásában. E törvény meghatározza a *jogalkotás alapvető követelményeit*, rendelkezik a jogszabályok *hatályáról*, módosításáról, *előkészítéséről*, a jogrendszer folyamatos felülvizsgálatáról, a – sajátos jogforrást jelentő – *közjogi szervezetszabályozó eszközökről*,¹⁹ a jogszabályok *kihirdetéséről*, helyesbítéséről és a Nemzeti Jogszabálytárról. A *közjogi szervezetszabályozó eszközök normatív aktusok*, de az Alaptörvény és a jogalkotási törvény szerint *nem jogszabályok*, mert általánosan kötelező magatartási szabályt nem állapíthatnak meg. Bizonyos értelemben azonban mégis *jogforrásoknak tekinthetők*, mivel vannak esetek, amelyekben jogi relevanciájuk van, azaz kimutatható a magatartásbefolyásoló jellegük.

A jogforrások alkotmányjogi szabályozása kapcsán feltétlenül meg kell említeni az *Alkotmánybíróságnak a jogalkotással összefüggő* korábbi *határozatait*, mivel ennek során a testület rendkívül jelentős, mindenkire nézve kötelező értelmező tevékenységet fejtett ki, különösen a jogállamiság és jogalkotás összefüggésével, az egyes jogszabályok tartalmi és formai kérdéseivel, továbbá az alkotmány-sértő jogszabályok megsemmisítésének szempontjaival kapcsolatban.

B) A jogforrások jelentősége, fogalma, csoportosítása és hierarchiája

I. A jogforrások jelentősége

A jogforrások jelentősége *egyrészt a jogi szabályozás szükségszerűségéből és a jognak a társadalmi*

említi a sarkalatos törvények között, ezért ez már – ellentétben a korábbi jogalkotási törvénnyel (1987. évi XI. tv.) – nem igényli a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát.

¹⁸ E törvényt az Országgyűlés még az új Alaptörvény előtt alkotta meg, eleget téve az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII. 17.) AB határozatának, amely a korábban hatályos jogalkotási törvényt (a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt) alkotmányellenesnek minősítette, és 2010. december 31. napjával megsemmisítette.

¹⁹ Ezek korábban az állami irányítás egyéb jogi eszközei voltak.

együttélésben betöltött szerepéből adódik. Az államilag szervezett társadalomban a társadalmi együttélés feltétele és biztosítéka az alapvető viszonyoknak jogi normákkal – magatartási szabályokkal, előírásokkal – történő regulálása. A társadalmi együttélésben ugyanis *a jog a rendezettséget segíti elő*.

Az állam – a közhatalom legfőbb birtokosaként – azzal a céllal alkotja meg, ismeri el és érvényesíti ezeket a normákat, hogy általuk rögzítse és védje a kialakult viszonyokat, illetve meghatározott irányba befolyásolja a változásukat. A *jog* tehát tárgyi értelemben azoknak a *magatartásszabályoknak*, normáknak az *összessége*, amelyeket az *állam* (közhatalom) *alkot, hoz létre* vagy *ismeri el*, illetve *jogkövetkezményekkel lát el*, ezen belül *szankcionál*,²⁰ és amelyek *érvényesülését* végső soron az *állam kényszerítő ereje biztosítja*, mivel a *jog* olyan *előírás*, ami elvárás, szubjektív jogot vagy kötelezettséget állapít meg, és *amely megkövetelhető és kikényszeríthető*. Ezért az állami (közhatalmi) szervek funkcionálásuk során – többek között – *általános érvényű magatartásszabályokat* határoznak meg és bocsátanak ki, illetve ismernek el, amelyek rendelkezéseit mindenki köteles minden olyan esetben megtartani, amelyre a szabályozás tényállása vonatkozik.²¹ Az állami szervek természetesen eseti,

²⁰ A jog érvényesülését azonban nemcsak joghátrány, hanem előny kilátásba helyezése is biztosíthatja.

²¹ A jogi norma – mint átfogó kategória – adott magatartás megszabott mértéke, amely feltételes jogi parancsot, ún. „legyen” követelményt fejez ki. A jogi norma általában olyan általános (generális) és absztraktt (elvont) magatartásmintát ír elő, amely meghatározott címzetti körre, meghatározott feltételek esetén kötelező rendelkezést tartalmaz. Az általánosság – ebben az értelemben – azt jelenti, hogy a normatartalom nem egyetlen esetre (tényállásra), nem egyetlen címzetre vonatkozik, hanem azonos esetek egész jövőbeni sorára, egyedileg előre meg nem határozott címzetti körre. Az absztraktság következtében minden esetben, amikor a normában – az elvont formában – megfogalmazott tényállási feltételek beállnak, ehhez meghatározott jogkövetkezmény fűződik: a norma tehát valamennyi adott típusú magatartásra vonatkozik, és teljes körű, mivel minden adott típusú helyzet megvalósulása esetén alkalmazandó. Más megfogalmazásban: „A normatív rendelkezések címzetti köre nyitott, az egyedi rendelkezések címzetti köre zárt.” Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2007. 40. o.

egyedi jellegű előírásokat is megállapítanak, amelyek azonban csak az adott egyetlen esetben kötelezőek. E felosztás alapján különböztethetők meg az általános és az individuális normák.²²

A pozitív – tételes vagy tárgyi (objektív) – jog jellemzője, hogy a társadalom egészére vonatkozó kényszerítő rendet jelent. A szabályozó jellegű állami (közhatalmi) aktusok normákként meghatározott helyen és időben, meghatározott körre kötelezőek, azaz kötelező magatartásszabályt állapítanak meg. Ehhez az állami (közhatalmi) szerveknek normalétrehozó vagy -elismerő felhatalmazással (autoritással) kell rendelkezniük, amelyet a *jogi hatalom* egyik megnyilvánulása biztosít a számukra: ennek alapvető hivatása a társadalmi integráció biztosítása érdekében a társadalmi együttélés alapvető viszonyainak szabályozása az általánosan kötelező jogi előírások megalkotásával vagy elismerésével. Az alkotmányos demokráciákban a *jogi* – pontosabban a normalétrehozó – *hatalom* szintén az *alaptörvény által konstituált*, ami a jogalkotásra, illetve normalétrehozásra felhatalmazott szervek alkotmányi meghatározását jelenti.

A jogforrások jelentősége *másrészt rendszerszerű felépítésükre vezethető vissza*, mivel adott állam jogforrásai rendszert alkotnak, vagyis *meghatározott az egymáshoz való viszonyuk*. A jogforrások rendszerszerű felépítése lehetővé teszi annak megismerését, hogy milyen aktusok alakítják ki és foglalják magukba a jogi normákat, mely szervek, milyen formában hozzák létre vagy ismerik el ezeket, és milyen viszonyban állnak egymással, milyen a közöttük lévő rangsor. A jogforrások rendszerszerű felépítése és rangsora a *jogrendszer egységének és koherenciájának biztosításához*²³ járul hozzá. Mivel a jogrendszer számos érvényes jogi norma rendezett összessége, a részét képező jogi normák között sajátos relációk alakulhatnak ki. A jogforrások rendszerszerű felépítése *segít bizonyos normakonfliktusok* meg-

oldásában. Ha ugyanis *eltérő jogforrási szinten* elhelyezkedő jogi normák ugyanazt a tényállást egymással ellentmondásban, ellentétesen rendezik, akkor e probléma kiküszöbölésében a *jogforrási hierarchia* ad eligazodást.²⁴

II. A jogforrások fogalma

A jogforrás (fons iuris) – általános értelemben – az a *hatalmi tényező*, vagy viszony, *amelyből a tárgyi (objektív) jog – a jogi normák összessége – ered*. A *jogforrás fogalma* tehát meg lehetőségen *összetett*: vagy a jogalkotó (normalétrehozó, illetve azt elismerő) *szervet*, vagy a jogalkotó (normalétrehozó, illetve elismerő) *tevékenységet*, vagy pedig a *jogi normát* – e tevékenység produktumát – magában foglaló jogi formát, jogi jelenséget jelöli.²⁵ A jogforrás – mint jogi norma – fogalma *tágabb és szűkebb értelemben* határozható meg. *Tágabb* értelemben a jogforrás a jogi norma általános fogalmával azonos, tehát jogforrásnak tekinthető *minden olyan jogi norma*, amelynek normatív (előíró-szabályozó) jellege, jogi relevanciája van, illetve mindaz, amiből egyáltalán jogi normák eredhetnek. *Szűkebb* értelemben viszont jogforrásnak *csak* azok a jogi normák – a *jogszabályok* – tekinthetők,²⁶ amelyek *mindenkire* nézve *kötelező* absztrakt-általános magatartásszabályt tartalmaznak, illetve azok a *szervek*, amelyek e *jogszabályokat megalkotják*.²⁷

²⁴ Vö. Peschka Vilmos: A jogszabályok elmélete. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979. 224. o.

²⁵ Vö. Peschka Vilmos: Jogforráselméleti problémák és az alkotmány. In: Jogforrások az új alkotmányban (Szerk. Rácz Attila) KJK és MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1995. 16. o. „A jogforrás fogalma egyrészt magát a jogszabályt jelenti, másrészt a jogalkotó hatáskört és annak gyakorlását, a jogalkotási eljárást, a jogalkotó ténytet.” 121/2009. (XII. 17.) AB határozat. ABH 2009. 1013, 1023

²⁶ Az Alkotmánybíróság szerint „...a jogforrás fogalma a jogszabályt jelenti, amely mindig jogalkotó hatáskörrel rendelkező állami szervtől származik.” 121/2009. (XII. 17.) AB határozat. ABH 2009. 1013, 1028

²⁷ E felosztás szerint szűkebb értelemben a közjogi szervezetszabályozó eszközök (korábban az állami irányítás egyéb jogi eszközei) nem minősülnek jogforrásnak, mivel nem tartalmaznak mindenkire nézve kötelező rendelkezéseket.

²² Az individuális (egyedi) norma vagy egyetlen címzettnek szól, vagy egy konkrét tényállást szabályoz.

²³ „A jogrendszer rendszerjellege mindenekelőtt egyfelől belső ellentmondás-mentességében és koherenciájában, másfelől pedig strukturáltságában, tagozódásában fejeződik ki.” Szilágyi: i.m. 308. o.

III. A jogforrások csoportosítása

A jogforrás fogalmának összetettsége következtében a jogforrások *különböző elvek és szempontok alapulvételével* csoportosíthatók,²⁸ amelyek egyrészt a jogtudományi megközelítések sajátossága,²⁹ másrészt a jogforrások egyes jellemzőinek kiemelése alapján differenciálódnak. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a jogforrási rendszerek történelmi képződmények, azaz folytonos változásnak vannak kitéve.³⁰ Ebből következően a jogforrások fogalma és rendszere koronként és társadalmanként jelentős eltéréseket mutathat.

1. A jogforrásokkal foglalkozó gazdag szakirodalom vázlatos áttekintése alapján a következő csoportosítási szempontok határozhatók meg.

a) A jogforrások megkülönböztethetők *egyrészt materiális* (anyagi) *és formális* (alaki), *másrészt belső és külső* jogforrási típus szerint.³¹ A jogforrás *materiális* értelemben azokat a jelenségeket foglalja magában, amelyek a *jog tartalmának az eredetére* utalnak, azokat a tényezőket, amelyekből a jog tartalma származik. Ezek a tényezők maguk is többfélék és összetettek. *Egyrészt* jelenthetik a *jogot létrehozó* vagy elismerő *állami-közhatalmi szervet*, e szervek sajátos *tevékenységét*, ennyiben megegyeznek a belső jogforrással, azaz a jogalkotó (normalétrehozó) állami (közhatalmi) szervvel. *Másrészt* jelenthetik a különböző társadalmi csoportok politikai törekvéseit (céljait és akaratát) vagy az alapul fekvő, befolyásoló társadalmi viszonyokat, illetőleg azok meghatározott körét, amelyek viszont számos

egyéb társadalmi jelenségnek is a forrásai, vagyis nem olyan tényezők, amelyek kizárólag a jogi normák keletkezésére lennének jellemzők. A jogforrás fogalmának *formális* meghatározása azokat a tényezőket és jelenségeket jelöli, amelyekből a *jog kötelező ereje és érvényessége*, vagyis a jogi forma, a jogi jelleg fakad. A jogforrás formális fogalmának részletezése és tagolása *egyrészt a belső jogforrásra* – a jogalkotás és a normalétrehozás hatalmával rendelkező állami (közhatalmi) szervre, a jogalkotóra (normalétrehozóra) –, *másrészt a külső jogforrásra* – a jog megnyilvánulási formájára, a jog megjelenésének formájára – utal. A *külső jogforrás* ugyanakkor a *jog megismerésének forrását is* jelöli, azaz ebben az értelemben a jogi norma fogalmával egyezik meg. A fentiekből következően megállapítható, hogy nem pontos az a felfogás, amelyik szerint a belső és külső jogforrás fogalom-párja pusztán az anyagi és alaki jogforrás megkülönböztetésének más formában való megismétlése.³²

b) A jogforrások – általános értelemben – feloszthatók *genetikus és gnoszeológiai* jogforrás-fogalomra. A *genetikus* jogforrás fogalmát a *pozitív* – tárgyi – *jog keletkezésével*, létrejöttével és kialakulásával összefüggésben határozzák meg. E megközelítés alapkérdése a pozitív jog keletkezésének folyamatára, a jogot alapító okokra és tényezőkre irányul. A *gnoszeológiai* jogforrás-fogalom lényegében a *külső jogforrással azonos*, és a jogforrást mint megismerési formát definiálja: miből ismerhető meg a jog, honnan tudható, hogy jogi jelenségről van szó, melyek azok a források, amelyekből jogi ismeretek nyerhetők.³³ A genetikus jogforrás-fogalom inkább a jogalkotási (normalétrehozási) folyamatra, a gnoszeológiai jogforrás fogalma pedig inkább a jog realizálási, alkalmazási folyamatára koncentrál.

c) A *jogképződés két fő módjához kapcsolódóan* megkülönböztetik az ún. *jogalkotói és a jogalkalmazói jogforrásokat*, vagy *másképpen az írott és nem írott jogforrásokat*. A *jogalkotói* – vagy írott – jogforrásoknak nevezik az *állam jogalkotó szervei* által létrehozott és általános

²⁸ Vö. Peschka: Jogforráselméleti... 16-18. o. és Szilágyi: Jogi alaptan 222-224. o.

²⁹ „A jog forrásainak elméleti tematizálását döntő módon befolyásolja az adott szerzőknek a jog egészéről vallott koncepciója, és attól függően, hogy szélesebben vagy szűkebben húzzák meg a jog határait, illetve hova teszik a hangsúlyokat a jog összerakásának leírásában, áll elő a keret a jogforrások tematizálására.” Pokol Béla: Bevezető megfontolások a jogforrások jogelméleti elemzéséhez. Jogelméleti Szemle, 2000/1. szám. www.extra.hu/jesz

³⁰ Szabó Miklós: A jogforrás. In: Bevezetés a jog- és államtudományokba (Szerk. uő.) Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997. 34. o.

³¹ E felosztást lásd Szilágyi: Jogi alaptan 222. o. 2013/2

³² Uo.

³³ Peschka: Jogforráselméleti... 17. o.

kötelező magatartásszabály formájában kifejezett *jogszabályokat*, illetve – tág értelemben – a nem általánosan kötelező közjogi szervezetszabályozó eszközöket (normatív határozat és normatív utasítás). A *jogalkalmazói* – vagy nem írott – *jogforrások* az *állam jogalkalmazó szervei* döntéseiben keletkezett jog, azaz a jogi normák a jogalkalmazó szervek tevékenysége során, ahhoz kapcsolódva jönnek létre, alakulnak ki. E jogforrás formája tehát mindig valamely jogalkalmazói döntés, amely az ismétlődő követés, illetve kikényszerítés és az állam jogalkotó szerveinek mintegy hozzájárulása folytán általánosan kötelező jogi szabállyá válik. A jogalkalmazói jogképződésen belül a jog létrejöttére vonatkozóan alapvetően *két jogképződési mód* különböztethető meg: az ún. *bírói jog* és az ún. *szokásjog*.

d) Megkülönböztethető az ún. *eredeti* (originális) és a *származékos* (derivatív) jogforrás. E különbségtétel az *alkotmányi szabályozásra vezethető vissza*. Azokat a jogalkotó szerveket, amelyeket az *alkotmány jogosít fel* meghatározott jogszabályok kibocsátására, *eredeti* jogszabályalkotó szerveknek nevezik, az alkotmányban megjelölt, általuk alkotott jogszabályokat pedig *eredeti* jogforrásoknak tekintik. Az *alkotmányban nem említett*, de külön jogszabályi felhatalmazás alapján jogalkotó (normalétrehozó) hatáskörrel felruházott állami-közhatalmi szervek is alkothatnak jogi normákat. Az e szervek által létrehozott jogi normák, valamint az eredeti jogalkotó szerveknek az alkotmányban nem nevesített jogszabályai származékos jogforrásoknak minősülnek. E megkülönböztetésnek a *magyar alkotmányos rendszerben a jogszabályok esetében nincs jelentősége*, mivel az Alaptörvény egyértelműen meghatározza – taxatív fel sorolja – a jogalkotó állami-közhatalmi szerveket és az általuk alkotható jogszabályi formákat: minden szerv csak olyan elnevezéssel és tartalommal adhat ki jogszabályt, amire felhatalmazást kapott, más szerv viszont nem rendelkezik jogszabályalkotó hatáskörrel. A *jogszabályok esetében tehát a magyar jogrendszer zárt*, vagyis az Alaptörvény módosítása nélkül nincs lehetőség arra, hogy az általa nem nevesített jogalkotó szervek, illetve jogszabályi formák jöjjenek létre. Más a helyzet az ún. *közjogi szervezetszabályozó eszközök* esetében:

ezek formájáról és kibocsátójáról az Alaptörvény nem, csak a jogalkotási törvény rendelkezik. Ezért e körben a törvényhozás számára nyitott a jogforrasi rendszer, de arra nincs lehetőség, hogy az Országgyűlésen kívül más szerv állapítson meg normakibocsátó hatáskört.

e) Sajátos felosztási módot jelent a *rendes és rendkívüli jogforrások* közötti különbségtétel.³⁴ *Rendes* jogforrások azok a jogi normák, amelyeket a jogalkotásra (normalétrehozásra) különleges, rendkívüli feltételek hiányában is feljogosított szervek alkotnak, hoznak létre vagy ismernek el, jogilag rögzített hatáskörükben. *Rendkívüli* jogforrások pedig azok, amelyeket ugyan az alkotmányi rendelkezések keretei között, de a *rendkívüli körülményekre tekintettel* (az ún. különleges jogrend – rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet – esetén) az éppen emiatt létrehozott *sajátos szerv*, vagy a jogalkotásra egyébként *fel nem jogosított szerv*, illetve a jogalkotásra eredetileg is feljogosított szerv *kibővített hatáskörben* alkot meg. A rendkívüli jogforrások érvényessége általában sajátos feltételekhez kötött, és időbeli hatályuk is általában korlátozott.³⁵

f) A jogforrások – a fentiekén túlmenően – további elvek és szempontok szerint is csoportosíthatóak.³⁶ Föderatív államokban különbség teendő a *szövetségi és tartományi jog* között. Megkülönböztethetők a *jogforrások tárgyuk és tartalmuk szerint* is, amely leginkább az egyes jogágak materiájának elhatárolásánál használatos. Van olyan megközelítés, amely a konstitutív és a regulatív jogforrásokat határolja el egymástól: az előbbinél a jog létrehozó, teremtő képességét, az utóbbinál a formáló, alakító erőt és hatást emelve ki. Külön meg kell említeni a *nemzetközi jog forrásait*, mivel a nemzetközi jog mind az anyagi, mind

³⁴ Szilágyi: Jogi alaptan 239. o.

³⁵ A rendkívüli jogforrásoktól meg kell különböztetni az ún. illegitim jogalkotást. Erről akkor van szó, ha a jogalkotó szerv az alkotmányos kereteket túllépve, azokat megsértve hoz létre jogszabályokat, akár a körülmények rendkívüliségére hivatkozva. Uo.

³⁶ Vö. Kiss László: Jogforrás és jogalkotás. In: Változtatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. (Szerk. uő.) Pécs, 1996. 120. o.

pedig az alaki értelemben vett jogforrások tekintetében különbözik a belső jogoktól.³⁷ A nemzetközi jog egyik legfőbb sajátossága, hogy a nemzetközi jogi szabályokat az államok akarat-megegyezése hozza létre (anyagi jogforrás). Ez az akarat-megegyezés lehet kifejezett vagy hallgatóságos. Az alaki jogforrások – vagyis a jogalkotási folyamat eredményeként létrejövő jogi normák – szempontjából a nemzetközi jog forrásai a nemzetközi szerződések és a nemzetközi szokásjog.³⁸ Szintén külön jogforrási rendszere van az *Európai Uniónak*: az *elsődleges* joganyagot az *alapító szerződések* (ezek mellékletei, a hozzájuk csatolt jegyzőkönyvek, nyilatkozatok, valamint az idők folyamán megszületett módosító szerződések és csatlakozási szerződések) képezik, a *másodlagos* jogforrások – az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében – az intézmények által elfogadott rendeletek, irányelvek, határozatok, ajánlások és vélemények.³⁹

2. A *magyar alkotmányjogban* az általánosan elfogadott csoportosítás szerint megkülönböztethető a *belső* és a *külső jogforrás*. A *belső jogforrás* a *jogalkotó* (normalétrehozó) *szervet* jelenti, tehát azt a tényezőt, amelyből a jog származik (*fontes originis*), azt, amely jogi normát alkot, hoz létre vagy ismer el. A *külső jogforrás* pedig az általa kibocsátott *jogszabályt*, illetve a jogszabálynak nem minősülő, de bizonyos körben kötelező erejű – különböző normatív tartalmú – rendelkezéseket, tehát azt a megnyilvánulási formát, amelyben a jog megjelenik, és amelyből a jog megismerhető (*fontes cognoscendi*).

Eszerint az alkotmányjogi értelemben felfogott jogforrás fogalma a jogi normák keletkezésének két lényeges vonatkozására utal: egyrészt *milyen szervtől* erednek vagy eredhetnek a jogi normák, vagyis mely szervezetnek van jogalkotó – normalétrehozó – hatásköre (belső jogforrás), másrészt *milyenek* lehetnek a *jogi normák megjelenési formái*, vagyis a nor-

maalkotó állami szerv akaratnyilvánítása *milyen jogi formában* jelenik meg (külső jogforrás).⁴⁰

IV. A jogforrások hierarchiája

A jogforrások egymáshoz való viszonyát, a köztük lévő kapcsolatok rendjét – a jogrendszer ellentmondás-mentessége és koherenciája, illetve a jogbiztonság érdekében – pontosan meg kell határozni. Erre szolgál – *egyik eszközként* – a *jogforrási hierarchia*.⁴¹

A jogforrások hierarchiája Magyarországon a rendszerváltozást megelőzően a *jogalkotó állami szervek hierarchikus viszonyán alapult*, ami viszont a hatalmi ágak elválasztásának érvényesülése óta *már nem alkalmazható*.⁴² Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint, ha valamely állami szerv felhatalmazással rendelkezik arra, hogy jogszabályban a jogszabály címetjeire nézve kötelező módon szabályozzon társadalmi viszonyokat, nem következik az, hogy a jogszabály címettjei alá vannak rendelve a jogalkotónak. A jogalkotó hatáskör gyakorlására való felhatalmazás nem teremt szervezeti értelemben hierarchikus viszonyt a jogalkotó és az általa kibocsátott jogszabály címettjei között.⁴³

A *jogforrások hierarchiája* – ami döntően a *jogszabályok hierarchiáját* jelenti, de ezen részben túl is mutat – az adott állam jogforrási rendszerében az állami-közhatalmi szervek által létrehozott, vagy tevékenységük révén keletkezett *jogi normák* – *pozitív és negatív* értelemben felfogott – *alá-fölrendeltségi viszonya*. A

⁴⁰ Szabó: i.m. 32. o.

⁴¹ Másik megoldásként szóba jöhet a jogalkotói (normalétrehozói) hatáskörök egyértelmű elhatárolása is, mivel a hatáskörelvonás tilalma és a hatáskörök tiszteletben tartása elvének érvényesülése szintén garantálhatná a jogforrások viszonyának rendezettségét.

⁴² Korábban az egyes jogszabályok közötti alá-fölrendeltség visszavezethető volt a jogalkotó állami szervek közötti hierarchikus viszonyokra is. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint valamely jogszabálynak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét általában a jogalkotó szervezet az állami szervek rangsorában elfoglalt helye határozza meg. 42/1995. (VI. 30.) AB határozat. ABH 1995. 185, 186

⁴³ 56/1996. (XII. 12.) AB határozat. ABH 1996. 204, 209

³⁷ Jogi lexikon. (Főszerk. Lamm V. és Peschka V.) KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 1999. 441. o.

³⁸ E két jogforrás a nemzetközi jogban teljesen egyenrangú, egymást kölcsönösen leronthatják. Uo.

³⁹ Vö. a Lisszaboni Szerződés 288. cikkével.

jogforrési hierarchiában eligazodást biztosítanak bizonyos *jogelvek* is.

A jogforrési hierarchia szélesebb kategória, mint a jogszabályok hierarchiája. Míg ez utóbbi csak a jogalkotó szervek által alkotott jogszabályok közötti viszonyt rendez, addig az előbbi kategória az adott állam összes jogforrásának egymáshoz való viszonyát törekszik meghatározni. A jogszabályoknak a jogrendszerben betöltött kiemelkedő szerepe szempontjából az alapvető kérdés a rendes jogszabályok közötti viszony meghatározása, de természetesen ennek során sem hagyható figyelmen kívül, hogy az adott jogrendszerben keletkező jogi normák között milyen viszony van, mert ez jelentős mértékben kihat a jogszabályok rangsorára, illetve a jogalkotásnál figyelembe veendő szempontokra. A jogszabályok hierarchiája tehát önmagában nem alkalmas a jogrendszer ellentmondás-mentességének biztosítására, de – a jogalkotói jog elsődlegességének következtében – ehhez jelentős mértékben járul hozzá.⁴⁴

a) *A jogszabályok hierarchiája negatív értelmében azt követeli meg, hogy az alsóbb szintű jogszabályok rendelkezései ne legyenek ellentétesek a hierarchia felsőbb szintjein állókkal.⁴⁵ A jogforrások közül a jogszabályok hierarchikus viszonyát Magyarországon az Alaptörvény állapítja meg, amikor rögzíti, hogy mely jogszabály nem lehet ellentétes egyes más jogszabályokkal.⁴⁶ Az Alaptörvénnyel – amely a jogrendszer alapjaként önálló, sajátos jogforrásnak minősül, nem pedig a jogszabályok között felsorolt törvény speciális fajtája – semmilyen jogszabály nem lehet ellentétes.⁴⁷ Nem lehet ellentétes továbbá a Kormány rendelete és a Magyar*

Nemzeti Bank elnökének rendelete törvénnyel,⁴⁸ a Kormány tagjának rendelete törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével,⁴⁹ az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével, végül az önkormányzati rendelet más jogszabállyal.⁵⁰ Az egyes jogszabályok tehát az Alaptörvény szerint sajátos – egymáshoz viszonyított – hierarchiába rendezettek, ami egyúttal az egyes jogszabályok közötti érvényességi elsődlegességet is jelenti: a jogrendszer csúcán – a jogforrési hierarchia élén – az Alaptörvény áll, a vele ellentétes jogszabály érvénytelen. Az alkotmányi szintű szabályozás következtében az Alaptörvényben rögzített rangsor megsértése alaptörvény-sértésnek minősül: a jogforrési hierarchia alkotmányossági kérdés.⁵¹ Amennyiben a különböző szintű jogszabályok egymásnak ellentmondanak, úgy a felsőbb jogszabállyal ellentétes alacsonyabb szintű jogszabály rendelkezései alkotmányosértők, ezért érvénytelenek.

b) *A hierarchia elvéből adódóan – pozitív értelemben – a felsőbb fokozatú jogszabályok elvileg módosíthatják, illetőleg hatálytalaníthatják az alsóbb szintű jogszabályokat. Ez azonban nem azt jelenti, hogy minden felsőbb fokozatú jogforrás minden alsóbb fokozatút módosíthat vagy hatályon kívül helyezhet, mivel tekintettel kell lenni az egyes jogalkotó szervek – Alaptörvény által kialakított – jogalkotási hatáskörére, ennek terjedelmére és a hatáskörelvonnás tilalmára.*

A jogalkotási törvény a jogszabály módosítására több feltételt állapít meg. Eszerint: a) csak hatályos jogszabályi rendelkezés módosítható, b) csak a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv módosíthatja, c) ennek érdekében jogszabályt kell alkotnia, d) a módosítani kívánt jogszabályi rendelkezést tételesen meg kell jelölnie, e) és a módosítást a módosító jogszabálynak ki

⁴⁴ Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004. 116. o.

⁴⁵ E követelményt fejezi ki a „lex superior derogat inferiori” elve, amely a jogszabályok esetében az Alaptörvény rendelkezései következtében tételes rögzítést nyert.

⁴⁶ Megjegyzendő, hogy a jogszabályok hierarchiája differenciált módon szabályozott szisztémát jelent.

⁴⁷ Alaptörvény T) cikk (3) bek. Ezt igazolja – többek között – az Alaptörvény elfogadására és módosítására előírt külön szabályozás [Alaptörvény S) cikk], illetve az Alaptörvény megalkotására és módosítására, valamint a törvényalkotásra vonatkozó országgyűlési hatáskörök elválasztása. Vö. az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) és b) pontjaival.

2013/2

⁴⁸ Alaptörvény 15. cikk (4) és 41. cikk (4) bek.

⁴⁹ Alaptörvény 18. cikk (3) bek.

⁵⁰ Alaptörvény 32. cikk (3) bek.

⁵¹ Vö. Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos indokolásával. 29/1995. (V. 25.) AB határozat. ABH 1995. 145, 151

*kell mondania.*⁵² Ennek alapján megállapítható, hogy Magyarországon jogszabály módosítására csak a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv jogosult, vagyis felsőbb fokozatú jogszabályok – és kibocsátóik – alsóbb fokozatú jogszabályt nem módosíthatnak.

A hatályon kívül helyezéssel összefüggésben azonban a jogalkotási törvény lehetővé teszi, hogy *egyrészt törvény* hatályon kívül helyezhesse a *kormányrendeletet*, a *Kormány tagjának rendeletét* – kivéve a miniszterelnök miniszterelnök-helyettest kijelölő rendeletét – valamint az *önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletét* (kivéve a vezetőnek a rendelet kiadásában való helyettesítést kijelölő rendeletét). *Másrészt a kormányrendelet* – ha kormányrendelet adott felhatalmazást, vagy ha a törvényben adott felhatalmazás hatályát veszítette és a tárgykör szabályozására új felhatalmazó rendelkezést nem alkottak – a *Kormány tagjának rendeletét*, (kivéve a miniszterelnök miniszterelnök-helyettest kijelölő rendeletét).⁵³

c) A *jogforrási hierarchia* érvényesülésének elve azonban *túlmutat a jogszabályok egymás közötti viszonyán*. A jogalkotási törvény kimondja, hogy a *közjogi szervezetszabályozó eszköz* (mint sajátos normatív jellegű aktus) *jogszabállyal* nem lehet ellentétes.⁵⁴

d) A jogforrások hierarchiája kapcsán szólni kell azokról a *jogelvekről*⁵⁵ is, amelyek *bizonyos eligazodást adnak az egyes jogszabályok egymáshoz való viszonyában*, és ezáltal befolyást gyakorolnak a jogalkotásra is.

A jogforrási rendszer alapelvei általában nem nyernek tételes megfogalmazást az alkotmányban vagy törvényben, mivel mind a jogalkotás, mind a joggyakorlat ezeket a jog belső, evidens logikai szabályainak tekinti, amelyek jogi szabályozást nem igényelnek, mivel joglogikai és nem normatív regulák.⁵⁶

Ugyanakkor e jogelvekben foglaltak tételes előírása – az egyértelmű eligazodás érdekében – ajánlott.

E jogelvek közül a két legfontosabb arra ad választ, hogy mi a teendő akkor, ha *két ellentétes tartalmú*, de azonos jogforrási hierarchiai szinten elhelyezkedő jogszabály található a jogrendszerben, mivel ezeknek nem lehet *egyidejűleg* engedelmességni. A két jogelv *tartalmát* az alábbiakban lehet összefoglalni:

- Az ugyanarra a tárgykörre vonatkozó ellentétes tartalmú *speciális szabályozást kell alkalmazni a vele azonos szintű általános szabályozás helyett* (lex specialis derogat legi generali). Erre azonban általában a generális szabályozást nyújtó jogforrások adnak felhatalmazást.⁵⁷ Az alacsonyabb hierarchiai fokon álló jogforrás speciális szabályozása viszont nem ronthatja le a magasabb jogforrás általános szabályát, mivel ez a jogforrási hierarchia elvébe ütközne.

- Az ugyanabban a tárgykörben kibocsátott *azonos szintű*, ellentétes tartalmú *későbbi jogforrás lerontja a korábbi jogforrás rendelkezését* (lex posterior derogat legi priori).

C) A külső jogforrás érvényessége és hatályossága

A külső jogforrás érvényességét és hatályosságát a különböző jogtudományi megközelítések néha azonos tartalmúnak tekintik, a mindennapi nyelvben pedig gyakran felcserélik a jelentésüket, jóllehet *nem szinonim fogalmakról* van szó.⁵⁸ A külső *jogforrás érvényessége és hatályossága* is a jogforrás – a *jogszabály* – *egy-egy sajátos tulajdonságát jelöli*. Bár a két megjelölés többnyire – de nem mindig – egyszerre és együtt kapcsolódik a jogszabályhoz – és bizonyos összefüggés is fennáll közöttük –, a két tulajdonság azonban *lényegesen eltér* egymástól. Az *érvényesség* közjogi szakkifejezésként – általános értelemben véve – *jogi hatás kifejtésére való alkalmasságot* jelent. A *hatályosság* az érvényességhez képest *jelentés-többlettel* rendelkezik: nem csupán a jogi hatásra való

⁵² Jat. 8. § (1) bek.

⁵³ Jat. 10. § (3) bek.

⁵⁴ Jat. 24. § (1) bek.

⁵⁵ A jogelvek jellemzőiről lásd Tamás András: Jogelvek. In: Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. (Szerk. Tóth Károly) Szeged, 1996. 599-605. o., továbbá Jakab: A magyar jogrendszer... 52-63. o.

⁵⁶ Peschka: Jogforráselméleti... 35. o. Tamás András szerint a jogelv a normativitás köréhez tartozik, mivel 2013/2

a jogelvek általános normatív kijelentések. Tamás: i.m. 599-600. o.

⁵⁷ Kiss: i.m. 122. o.

⁵⁸ Az ettől eltérő felfogást lásd Peschka: A jogszabályok... 213-224. o.

alkalmasságot, hanem magának a *jogi hatásnak* a tényleges *bekövetkezőségét* is magában foglalja. A hatályosság tehát – általában – előfeltételezi az érvényességet.

I. A külső jogforrás érvényessége

A külső jogforrás – *jogszabály* – *érvényessége* olyan *formális kritériumok* alapján határozható meg, amelyekre az *intézményesített eljárási megközelítés* a jellemző.⁵⁹ Eszerint a külső jogforrás *akkor érvényes* – és határolható el más, nem jogi normáktól – *ha megfelel* az ún. *érvényességi kritériumoknak*.⁶⁰ e nélkül ugyanis érvényességről nem lehet beszélni.⁶¹ A közjogi érvényességi kritériumokat (*érvényességi kellékeket*) – általános megfogalmazással – a következőkben lehet megjelölni.⁶²

a) A külső jogforrásnak – a *jogszabálynak* – *az jogforrás létrehozására feljogosított szervtől kell származnia*, vagyis annak az állami-közhatalmi szervnek kell megalkotnia, amelyik erre kifejezetten jogosult. Ez tehát tulajdonképpen a *jogalkotói hatáskör* kérdése, vagyis annak vizsgálata, hogy az adott szervnek van-e autoritása a jogalkotásra (normalétrehozásra). A jogszabály érvényessége szempontjából ennek azért van jelentősége, mert az érvényesség feltételezi a külső jogforrás kötelező erejét, amelynek alapja viszont az állami közhatalom. A jogalkotásra való felhatalmazás esetében az vizsgálandó, hogy az *adott szerv kitől, milyen formában és módon*, illető-

*leg milyen jogforrásfajta*⁶³ vonatkozóan *kapott autoritást* külső jogforrás kibocsátására. Az Alaptörvény nevesített *jogalkotói hatáskörrel* rendelkező szervezeteknek – eredeti (originális) *jogszabályalkotóknak* – minősíti az Országgyűlést, a Kormányt, a Kormány tagjait (a miniszterelnököt és a minisztereket), a Magyar Nemzeti Bank elnökét, az önálló szabályozó szervezet vezetőjét, valamint a helyi önkormányzatokat,⁶⁴ meghatározva egyúttal azt is, hogy milyen *elnevezéssel* alkothatnak jogszabályt.⁶⁵ E rendelkezésekből megállapítható, hogy *jogszabály alkotására való feljogosítás alkotmányosan csak az Alaptörvényből nyerhető*.⁶⁶

b) Az érvényesség *másik* nélkülözhetetlen kelléke, hogy a külső jogforrást – *jogszabályt* – *a vonatkozó eljárási előírásoknak megfelelően kell megalkotni*, létrehozni, vagyis az előírt eljárási rend szerint kell létrejönnie. Az *előírt eljárási rend* magában foglalja a jogalkotó szervnek a jogszabály kibocsátására irányuló működési módját – különösen a döntés-előkészítési és döntéshozatali szabályokat,⁶⁷ továbbá az

⁶³ A jogforrás kibocsátására való felhatalmazásnak magában kell foglalnia azt is, hogy milyen jogforrás – jogszabály(ok) vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz(ök), illetőleg egyéb jogi norma – alkotására, létrehozására van az adott szervnek lehetősége. Ha valamely jogalkotó szerv olyan jogforrást bocsát ki, amelyre nem jogosult, az ilyen jogforrás érvényességi fogyatékoságban szenved.

⁶⁴ Vö. az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésével, az 1. cikk (2) bekezdés b) pontjával, a 15. cikk (3) bekezdésével, a 18. cikk (3) bekezdésével, 41. cikk (4) bekezdésével, a 23. cikk (4) bekezdésével, és a 32. cikk (1) bekezdés a) pontjával.

⁶⁵ Megjegyzendő, hogy a jogalkotásról szóló törvény részben kibővíti a jogi normát (de nem jogszabályt!) alkotó szervek körét, mivel rögzíti a közjogi szervezetszabályozó eszközök kibocsátására felhatalmazott szerveket. A közjogi szervezetszabályozó eszközök elnevezését és kibocsátóját lásd a C) II. pontban.

⁶⁶ A magyar jogrendszerben tehát az Alaptörvény határozza meg a jogszabályok elnevezését és a kibocsátásukra jogosult szerveket. Emellett az Országgyűlés törvényben határozza meg, hogy mi minősül közjogi szervezetszabályozó eszközhöz. Megjegyzendő, hogy az egyéb jogforrásnak minősülő jogi normák (rendkívüli jogforrások, bírói jog stb.) létrehozására vonatkozó előírások is túlnyomórészt vagy az Alaptörvényre vagy az Országgyűlés által alkotott törvényekre vezethetők vissza.

⁶⁷ E testületi döntés esetén a határozathozatalhoz szükséges többséget. Megjegyzendő, hogy ilyen esetben a határozatképességnél többről van szó, ugyanis ha valamely testületi jogalkotó szerv nem határozat-

⁵⁹ Az érvényesség formális megközelítésének indokaira vonatkozóan lásd különösen Varga Csaba: A jog és érvényessége. Jogtudományi Közlöny, 1986. 1. szám 1-3. o.

⁶⁰ A jogelméleti irodalomban az érvényességnek többféle megközelítése ismert. Ezek összefoglalását lásd különösen Peschka Vilmos: A jogszabályok elmélete. 177-211. o., továbbá Pokol Béla: A jog érvényessége. Magyar Jog, 1994. 2. szám 66-68. o.

⁶¹ E jogpozitívista megközelítés mellett a jogi normák érvényessége jogszociológiai és természetjogi nézőpontból is vizsgálható. A jogszociológiai megközelítés szerint a jogi normák érvényességének, kötelező erejének feltétele tényleges érvényesülésük bizonyos minimuma. Természetjogi megközelítést alkalmazva fel lehet tenni azt a kérdést, hogy érvényes lehet-e, kötelező lehet-e egyáltalán az igazságtalan jogi norma. Lásd erről Szilágyi: Jogi alaptan 250-252. o.

⁶² Vö. Ádám Antal: Magyar államjog. Tankönyvkiadó, Budapest, 1988. 48. o.

adott jogszabály megfelelő formában történő megfogalmazását és kiállítását. A *jogszabály érvényességének processzualis eleme* – mint eljárási rend – a jelentőségét abból a tényből nyeri, hogy ennek kell biztosítania a *jogalkotás* (normalétrehozás) *jogszerű lefolyását*, a döntéshozatal eljárási szabályainak és az esetleges közreműködők jogainak és kötelességeinek érvényesülését, illetve teljesítését, valamint az eljárási jogsértések orvoslását. Az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogforrás.⁶⁸

c) Az érvényesség *harmadik* kelléke az a követelmény, hogy *érvényesülnie kell a jogforrás hierarchia elvének*, vagyis a *jogforrás* (a jogszabály) *nem állhat ellentétben* a felsőbb fokozatú külső jogforrással, végső fokon az Alaptörvénnyel. A jogforrási hierarchia *betartása a jogalkotó* (normalétrehozó) *szervek kötelessége*. E kötelezettségből levezethető az a követelmény is, hogy a jogalkotó szervezetnek folyamatosan figyelniük kell a hierarchia elvének érvényesülését, vagyis azt, hogy az általuk alkotott jogi norma nem ütközik-e más jogalkotói hatáskörben hozott jogforrással. A *hierarchia megsértése a magyar jogrendszerben alaptörvény-sértést* jelent, és alapul szolgál az ilyen jogi normák megsemmisítéséhez.

d) Az érvényesség *negyedik* kelléke az a követelmény, hogy a külső *jogforrást* – a *jogszabályt* – *ki kell hirdetni*, mégpedig *az előírt módon*, vagyis hozzáférhetővé, megismerhetővé kell válnia⁶⁹, ami általában a *hivatalos lapban történő publikálással* valósul meg. A *jogszabályok kihirdetése kötelező*.

képes, akkor valójában nem beszélhetünk – az adott, konkrét jogszabály-alkotás esetében – az arra felhatalmazott szervekről sem. Ezért érvénytelenségi oknak minősül pl. „ha a döntést hozó testület nem volt határozatképes, ide értve természetesen azt az esetet is, amikor a jogszabályban megkövetelt minősített többség hiányzott.” Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye. 5/1990. (IV. 9.) AB határozat. ABH 1990. 32, 38

⁶⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 85

⁶⁹ Ezzel kapcsolatban lásd Tilk Péter: A jogszabályok kihirdetési gyakorlatának néhány problematikus kérdése. Magyar Jog, 2004/2. 80-81. o. 2013/2

A jogszabályok *kihirdetése két elemre* bontható: a *promulgációra* (hitelesítésre), amely a jogszabály szövegét megváltoztathatatlanul rögzíti, és a *publikációra* (közzétételre), amely a promulgált jogszabály hiteles nyilvánosságra hozatala.⁷⁰ A *promulgáció* két aktust foglal magában: *egyrészt* a jogszabály *aláírását* – ami hitelesítésként a jogszabály szövegének létrejöttét, eredetiségét igazolja, *másrészt* az aláírt szöveg *nyilvánosságra hozatalának az elrendelését*. Csak promulgált jogszabályt lehet publikálni, vagyis a publikáció előfeltétele a promulgáció. A promulgáció azonban önmagában nem jelenti a jogszabály kihirdetését, mert a jogszabály publikáció – vagyis nyilvánosságra hozatal – nélkül nem válik mindenki számára hozzáférhetővé. A *publikáció a jogszabály közhiteles szövegének hozzáférhetővé tétele a hivatalos lapban* való megjelentetéssel. A jogszabály a publikált (közzétett, a hivatalos lapban megjelentetett) szöveggel tekinthető kihirdetettnek. A publikált szövegnek mindenben meg kell felelnie a jogszabály promulgált szövegének.⁷¹

A *szabályszerű kihirdettség* tehát az alaki értelemben vett *jogforrásnak mellőzhetetlen fogalmi eleme*, létének, a jogrendszer részévé válásának feltétele. A jogalkotási folyamat a kihirdetéssel ér véget: a jogforrás (a jogszabály) a kihirdetéssel érvényesen létrejön, *formálisan érvényessé* válik,⁷² ettől kezdődően *létezik*. A *jogszabály kihirdetésének garanciális jelentősége* van,⁷³ mivel a polgárok és a jogi személyek

⁷⁰ Vö. Drinóczi–Petrétei: i.m. 238-241. o., illetve Bragyova András alkotmánybíró különvéleményével. 33/2008. (III. 20.) AB határozat. ABH 2008. 361, 371-372

⁷¹ Uo.

⁷² „A jogszabály, illetve a jogszabály valamely rendelkezésének érvényes létrejötte mindaddig vélelmezett, amíg az erre jogosult szerv a jogszabály kihirdetésének napjáig visszamenő hatállyal vissza nem vonja, illetve meg nem semmisíti.” Ráczi Attila: A jogszabályok kötelező ereje – érvényessé válása, időbeli hatálya és alkalmazhatósága. In: Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. (Szerk. Tóth Károly) Szeged, 1996. 492. o.

⁷³ „Teljesen nyilvánvaló ugyanis, hogy egy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki és

hivatalosan ez alapján ismerhetik meg az érvényes jogot, és a hatályba léptetés szempontjából is fontos, mivel az *időbeli hatály általában a kihirdetés napjához viszonyítva* kerül megállapításra. A kihirdetés a jogszabályok esetében *alkotmányos biztosíték*: e nélkül nem lehet kötelező a jogszabály. A kihirdetéshez kapcsolódik az a *jogkövetkezmény* is, amely szerint *senki nem hivatkozhat eredményesen a szabályszerűen kihirdetett jogszabály nem ismerésére*.⁷⁴ az „ignorantia iuris neminem excusat” elve tulajdonképpen megdönthetetlen vélelem.⁷⁵

A jogszabályok kihirdetésére – az önkormányzati rendelet kivételével – a *hivatalos lap* szolgál, ami az Alaptörvény által megnevezett *alkotmányos intézmény*.⁷⁶ funkciója az érvényes jogszabályok publikációja, vagyis mindenki számára hozzáférhetővé tétele, és a jogszabályok *hiteles szövegének közlése*.⁷⁷ Magyarország hivatalos lapja a *Magyar Közlöny*, amelyet a kormányzati portálon történő *elektronikus dokumentumként* való közzététellel kell kiadni, és szövegét *hitelesnek* kell tekinteni.⁷⁸

visszamenőleges érvénnyel léptették hatályba.” 25/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 131, 132

⁷⁴ Vö. Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleményével. 57/1991. (XI. 8.) AB határozat. ABH 1991. 236, 248

⁷⁵ „Míthogy a jogszabály megismerésének a lehetősége társadalmi, azaz társadalmilag általánosan áll fenn, s nem minden egyes individuum tekintetében egyedileg, valamint mert a jogi norma társadalmi helyzetekre, szituációkra méretez, társadalmilag szabályoz, a jogi norma érvényességének és érvényesülésének csak az a feltétele, hogy a jogi norma megismerésének általános társadalmi lehetősége álljon fenn, s ezért a lehetőség jogi véelme nem megdönthető.” Peschka: Jogforráselméleti... 37. o.

⁷⁶ A jogszabályokat a hivatalos lapban kell kihirdetni. Vö. az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével.

⁷⁷ Vö. a 121/2009. (XII. 17.) AB határozattal. ABH 2009. 1013, 1026. Megjegyzendő, hogy a hivatalos lapban más jogi normákat is megjelentethetnek vagy közzétehetnek. Vö. a Jat. 28/A. és 28./B. §-aival.

⁷⁸ Jat. 25. § (1) bek. A Jat. 26. § (2) bekezdése szerint a minősített adatot nem tartalmazó közjogi szervezet-szabályozó eszközt – a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjének normatív utasítása, a helyi önkormányzat képviselő-testületének és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata, valamint a polgármester és a jegyző normatív utasítása kivételével – a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

2013/2

A jogalkotási törvény egyértelművé teszi, hogy – az önkormányzati rendelet kivételével – a jogszabályokat a Magyar Közlönyben ki kell hirdetni, a közjogi szervezetszabályozó eszközöket pedig közzé kell tenni.⁷⁹ Jogszabálynak a módosított, illetve a hatályukat vesztett rendelkezéseivel *egységes szerkezetbe foglalt szövege a Magyar Közlönyben nem tehető közzé*. Erre az ún. *Nemzeti Jogszabálytár* ad lehetőséget, amely a Kormány rendeletében meghatározott tartalommal és honlapon, elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó *elektronikus jogszabálygyűjtemény*.⁸⁰ Az itt elérhetővé tett jogszabályszovegek azonban *utánközlésnek* minősülnek, nem tekinthetők hitelesnek.⁸¹

A megfelelő módon történő kihirdetés a jogszabálynak a kihirdetésre vonatkozó jogi előírások szerint megvalósuló, és a *normaszövegnek* – a jogalkotó által megállapított – *pontos nyilvánosságra hozását* jelenti. Ha a jogszabály kihirdetése *nem az előírtaknak megfelelően* történik, az – főszabály szerint – *alaptörvény-sértésnek* minősül.⁸² A jogalkotási törvény azonban – bizonyos körben – lehetővé teszi, hogy ha a kihirdetett *jogszabály hibás*, azt *orvosolni* lehessen. Az erre szolgáló intézmény a *jogszabály helyesbítése*.⁸³ Az Alkotmánybíróság szerint a megfelelő orvoslási szint meghatározásához különbséget kell tenni a hibák között, azok súlyosságára, a jogszabály tar-

⁷⁹ A Magyar Közlönyben közzétételre kerülő más normatív rendelkezések, jogi aktusok (pl. jogegységi határozatok, alkotmánybíróági döntések stb.) nyilvánosságára a Jat. 28/A. és 28/B. §-ai vonatkoznak.

⁸⁰ Lásd a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendeletet.

⁸¹ Vö. a Jat. 29. §-ához fűzött indokolással. „A közhitelesség lényege, hogy a hivatalos lapban közzétett szöveggel szemben az ellenbizonyítás kizárt. A hivatalos lap így a jogszabály szövegének egyetlen eredeti forrása.” Vö. Bragyova András alkotmánybíró különvéleményével. 33/2008. (III. 20.) AB határozat. ABH 2008. 361, 373

⁸² A szabályszerű kihirdetés hiánya nem csak érvénytelenséget, hanem semmisséget eredményez. A ki nem hirdetett jogforrás nem lehet hatályos sem.

⁸³ Ezzel kapcsolatban lásd Mátyás Ferenc: A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – a contra legem jogalkotás. Kodifikáció, 2013/1. 78-90. o.

talmához képest érdemi vagy nem érdemi mivoltukra tekintettel.⁸⁴

A kihirdetésre kerülő jogszabályok különböző okokból – a megjelölésükben elkövetett hiba, *kézírathiba* (a nyomdába küldött kéziratban való elírás, mint pl. helyesírási hiba, elütés, szerkesztési-technikai hiba stb.), *nyomdabhiba* (a nyomdai munkálatok során keletkező hiba), illetve *kodifikációs tévedés* (hiba jogszabályi szöveg) miatt – lehetnek pontatlanok, ami elvileg felveti a helyesbítetőségük kérdését.⁸⁵ A hiba felmerülhet a jogalkotó oldalán, a jogszabály szövegének elkészítése közben, vagy már a nyomtatás folyamán, esetleg a jogalkotótól a nyomdáig vezető út során.⁸⁶

A jogalkotási törvény a *helyesbítés* lehetőségét *csak szűke körben* biztosítja: ha ugyanis a jogszabály Magyar Közlönyben *megjelent szövege eltér* a jogszabály *aláírt szövegétől* (vagyis a publikált szöveg a promulgált szövegtől), akkor a jogszabály *aláírója* – törvény esetén a köztársasági elnök vagy az Országgyűlés elnöke – a jogszabály *hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapig* kezdeményezi az eltérés helyesbítését.⁸⁷ A *helyesbítésre* a jogszabály hatálybalépését megelőzően, de *legkésőbb a kihirdetést követő tízedik munkanapon* kerülhet sor.⁸⁸ A helyesbítést a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.⁸⁹ E szabályozásból következik, hogy a helyesbítés kizárólag a publikált szövegnek a promulgált szövegtől való eltérése esetén – és csak a hatályba lépést megelőzően – al-

kalmazható. Minden más hiba csak a jogszabály módosításával korrigálható,⁹⁰ mert egyébként a jogszabály tartalmát érintő összes változtatás kizárólag jogalkotási eljárás útján, a jogszabály módosításával történhet; minden olyan helyesbítés, ami nem tartozik a fenti esetkörbe, és az adott norma tartalmát érinti, megváltoztatja, alkotmányellenes, ahhoz joghatás nem fűződik.⁹¹

A külső jogforrások érvényességi kellékeinek áttekintése után – a fentiek alapján – rögzíthető, hogy *csak az a jogforrás* (jogszabály) *érvényes, amelyik mind a négy felsorolt érvényességi kritériumnak eleget tesz*. Az *érvényes jogszabály kötelező*, ami – ebben az értelemben – azt jelenti, hogy *jogi hatás kifejtésére* elvileg *alkalmas*. Ha a jogforrás e kritériumoknak nem felel meg, *érvényességi fogyatékos* szened, ami ha nem orvosolható, alapot ad az alkotmánybírósági megsemmisítésre.

A következőkben azt indokolt vizsgálni, hogy mit jelent a külső jogforrások hatályossága, és milyen viszony áll fenn az érvényesség és a hatályosság között.

II. A külső jogforrás hatályossága

1. A külső jogforrás hatályossága – mint a *jogi hatásnak* a tényleges *bekövetkezhetősége* – lényegében azt jelenti, hogy az adott *jogszabály* vagy jogi norma – főszabály szerint – *alkalmazható, végrehajtható*, illetőleg *alkalmazandó, végrehajtható*.⁹² A hatályosság ugyanis – tehát a jogforrásban foglalt jogi hatás *bekövetkezhetősége*, a tényleges hatás kiváltása – az alkalmazhatóság, végrehajthatóság során valósul meg. Ezért a jogszabályokat a hatályuk alá tartozó jogviszonyokra, azok keletkezésére, megszűnésére vagy tartalmuk megváltozására alkalmazni kell, aminek következtében a hatályuk alá tartozó *jogviszonyokat keletkezteti, megszünteti* vagy *megváltoztatja*. A *hatály és az alkalmazhatóság* azonban *nem szinonim* fogalmak: vannak esetek, amikor a jogforrás hatályos, de mégsem alkalmazható,

⁸⁴ 33/2008. (III. 20.) AB határozat. ABH 2008. 361, 368. A jogszabály hibáira lásd még Jakab: A magyar jogrendszer... 71. o.

⁸⁵ Lásd erről Soltész István: A törvények kihirdetése. In: A törvényalkotó Országgyűlés. Parlamenti dolgozatok III. (Szerk. uő.) Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1994. 118-120. o.

⁸⁶ 33/2008. (III. 20.) AB határozat. ABH 2008. 361, 367

⁸⁷ A köztársasági elnöknek e döntéséhez ellenjegyzés nem szükséges. Jat. 28. § (1a) bek.

⁸⁸ Ez akkor történhet meg, ha az eltérést a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter megállapítja. Jat. 28. § (2) bek.

⁸⁹ A közzétételről a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter a kezdeményezést követően haladéktalanul gondoskodik. Jat. 28. § (3) bek.

2013/2

⁹⁰ 12/1990. (V. 23.) AB határozat. ABH 1990. 160, 168

⁹¹ Vö. Holló András alkotmánybíró különvéleményével. 33/2008. (III. 20.) AB határozat. ABH 2008. 361, 376

⁹² Ádám: Magyar államjog 48. o.

illetve már nem hatályos, de mégis alkalmazni kell.⁹³

A jogforrás hatályosságának *területi, személyi, és időbeli* keretét, *kiterjedtségét* lehet megjelölni, ami az *alkalmazhatóság egy-egy szeletét* jelzi. Ennek megfelelően általában területi, személyi és időbeli hatály különböztethető meg.⁹⁴

a) A jogforrás *területi hatálya* arra ad választ, hogy *mely területen* kell, illetve lehet alkalmazni az adott jogforrást, mi az a tér, amelyben a jogi norma által rendezni kívánt emberi magatartások, társadalmi relációk végbemennek, megtörténnek. Minden jogalkotó jogalkotási hatalma saját terrénuma határainál elvileg véget ér, és a jogforrásban meghatározott magatartást meghatározott területen, helyen kell tanúsítani. A *központi* – országos illetékességű – állami szervek által alkotott *jogszabályok* területi hatálya *általában Magyarország egész területére, a helyi* jogalkotó szerveké – a helyi önkormányzatoké – pedig *főszabály* szerint *csak a saját közigazgatási területükre* terjed ki.⁹⁵ Ugyanakkor sem a jogalkotásról szóló törvény, sem az Alaptörvény nem zárja ki, hogy a jogalkotó a központi szerv által alkotott jogszabály területi hatályát az ország meghatározott területére, településeire korlátozza.⁹⁶

b) A *személyi hatály* azt jelenti, hogy *mely személyi körre, kikre* vonatkozóan kell, illetve lehet

alkalmazni az adott jogforrást. A személyi hatály tehát nem a jogforrások konkrét címettjeinek körét határozza meg, hanem azt, hogy *ki lehet* egyáltalán *címzett*. A *jogszabályok* területi és személyi hatálya azonban szorosan összetartozik. A területi hatály alapján a jogszabály hatálya Magyarország területén tartózkodó *természetes és jogi személyekre*, továbbá a jogi személyiséggel nem rendelkező *szervezetekre* terjed ki; ennyiben megegyezik a személyi hatállyal. A személyi hatály alapján azonban a jogszabályok a külföldön tartózkodó magyar állampolgárokra is alkalmazandók,⁹⁷ ez tehát ennyiben a területi elvtől függetlennek tekinthető.⁹⁸ Ha a jogszabály területi, illetve személyi hatálya ettől az általános elvtől el akar térni, akkor a jogszabályban kifejezetten meg kell határozni, hogy a hatály mely területre, illetve személyi körre terjed ki.⁹⁹

A *közjogi szervezetszabályozó eszközök* (és a korábbi állami irányítás egyéb jogi eszközei) esetében az e körbe tartozó jogforrások (a normatív határozat és a normatív utasítás¹⁰⁰) minden esetben *meghatározott szervekre és személyekre vonatkoznak*, nem tartalmazzak azonban – mint a jogszabályok – mindenkire nézve általánosan kötelező rendelkezést (magatartásszabályt). Ezért a *címzetti körük* – az egyes jogforrási fajtának megfelelően – *sajátosan alakul*: a normatív *határozat* esetén ez

⁹³ Jakab András szerint „... meg kell különböztetnünk azt, hogy mit tartalmaz a norma (hatály), és hogy van-e erre a normára nézve alkalmazási parancs (ill. lehetséges-e egyáltalán az alkalmazása).” Jakab: A magyar jogrendszer... 97. o.

⁹⁴ Szokás még megkülönböztetni a jogszabály szervei és tárgyi hatályát. A szervei hatály az eljárásjogokban annak jelölésére szolgál, hogy mely szervezeteknek kell alkalmaznia a vonatkozó jogszabály eljárási rendelkezéseit, azaz ki a jogalkalmazó alany. A tárgyi hatály pedig arra ad választ, hogy milyen ügyekben kell alkalmazni a vonatkozó jogszabály rendelkezéseit: a jogszabály tárgyi hatálya azokra a jogviszonyokra terjed ki, amelyek tartalmát a jogszabály meghatározhatja vagy megváltoztathatja. A területi és a személyi hatály az egyes jogágak szerint is mutathat eltérést.

⁹⁵ Megjegyzendő azonban, hogy társulás, vagy társult képviselőtestület esetében a Jat. 6. § (1) bekezdése ettől eltérő szabályt állapít meg.

⁹⁶ 67/1991. (XII. 21.) AB határozat. ABH 1991. 303, 307. Pl. a vámszabadterületre vonatkozó jogszabályok hatálya csak ezekre a körülhatárolt területekre – az ott folyó tevékenységre – terjed ki.

2013/2

⁹⁷ „A személyi hatály a külföldön lévő külföldiekre is kiterjedhet, ha van olyan elem, amely a jogviszonyt a jogi jelentőségű tény vagy helyzetet Magyarországhoz kapcsolja.” Kampis György: Jogszabálytan. In: A jogszabályok előkészítése (Szerk. Szép György) Kódexpress Kiadó, Budapest, 1998. 43. o.

⁹⁸ A jogszabály személyi hatálya önkormányzati rendelet esetében főszabály szerint az önkormányzat közigazgatási területén a természetes és jogi személyekre, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki, de ettől szintén van eltérés. Jat. 6. § (2) bekezdés b) pont

⁹⁹ Társulás és társult képviselőtestület esetében ez kötelező. Vö. a Jat. 6. § (3) bekezdésével. „A személyi hatály tehát egyfelől korlátozhatja a területi hatályt, az alól kivételeket állapíthat meg (pl. a jogszabály hatálya a Magyarországon tartózkodó külföldiekre nem terjed ki); vagy pedig azt kiterjesztheti.” Szilágyi: i.m. 252. o.

¹⁰⁰ A továbbiakban már nincs lehetőség nem kötelező jogi iránymutatások kibocsátására, így az irányelv, a tájékoztató, az elvi állásfoglalás 2012. január 1-jén hatályukat veszítették, illetve visszavontak minősülnek.

a kibocsátó szervet, illetve az általa irányított szerveket jelenti, a normatív *utasítás* esetében pedig a kibocsátó vezetése, irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szerveket, illetve a szervek állományába tartozó személyeket.

c) A külső jogforrások *időbeli hatálya* azt az *időszakot* jelöli, *amelytől* kezdődően és *ameddig* a jogforrásban foglalt jogi hatás tényleges bekövetkezhetősége elvileg fennáll, vagyis amíg a jogforrást – főszabály szerint – *alkalmazni* kell, illetve lehet. Minden jogforrás hatályának időben van kezdete és vége – azaz a jogforrásnak temporális határai vannak – vagyis az alkalmazhatóság csak bizonyos ideig áll fenn.¹⁰¹ Az időbeli hatály *feltételezi a jogforrás hatályba léptetését*, tehát annak az *időpontnak a meghatározását*, amelytől az időbeli hatály számítódik. Mivel nincs általános előírás arra vonatkozóan, hogy a jogszabályok mely időpontban lépnek hatályba, ezért *a hatályba léptetésről minden jogszabályban kifejezetten rendelkezni kell*.¹⁰² *A jogforrások időbeli hatályának tartama alatt* – a jogforrás hatályba lépésének napjától a hatály megszűnésének időpontjáig – a benne foglalt rendelkezések már elvileg *általánosan kötelezőek*: ez alatt az időtartam alatt a jogforrás alapján a címzetek tekintetében általános jelleggel *konkrét jogviszonyok keletkezhetnek, módosulhatnak és szűnhetnek meg*.¹⁰³

Ha az *Alkotmánybíróság* utólagos normakontroll eljárásában *kibírdetett, de hatályba nem lépett* jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálatakor az alaptörvény-ellenesség fennállását valószínűsíti, *kivételesen felfüggesztheti* az indítványban megjelölt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés *hatálybalépését*, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség.¹⁰⁴ A felfüggesztés az Alkotmánybíróság érdemi döntésének meghozata-

laig tart. Ha azonban az Alkotmánybíróság a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést *nem semmisíti meg*, akkor határozatában maga a testület *állapítja meg a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének napját*. A hatálybalépés napját úgy kell megállapítani, hogy a jogszabályban a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésére meghatározott időponthoz hozzá kell adni azt az időtartamot, amely a jogszabály kihirdetése és az Alkotmánybíróság érdemi döntése között eltelt.¹⁰⁵

A jogforrások időbeli hatályának kezdete háromféle lehet: az *ex nunc* – a *kihirdetéskori* – hatályba léptetés, az *ex tunc* – a *kihirdetéshez képest korábbi*, visszamenő – hatályba léptetés, valamint főszabály szerint a *pro futuro* – a *kihirdetéshez képest jövőbeni* – hatálybaléptetés. Fontos megjegyezni, hogy a *jogalkotónak a jogszabály hatálybalépésével kapcsolatban egyértelműen rendelkeznie kell* arról a kérdésről, hogy az adott jogszabályt pontosan *mikortól és milyen módon kell alkalmazni*¹⁰⁶, különösen a folyamatos jogviszonyokra tekintettel.

ca) A jogforrás *kihirdetésének napján* (ex nunc) történő hatályba léptetése a jogszabály, (illetve a közjogi szervezetszabályozó eszköz) *azonnali*, a kihirdetéstől kezdődő *alkalmazhatóságát* teszi lehetővé. Ez azt jelenti, hogy a jogszabályt a fennálló, illetve a jövőben keletkező jogviszonyokra alkalmazni kell. Ha a jogszabályt a már lezárt jogviszonyokra, vagy a korábban keletkezett, de folyamatos jogviszonyokra visszamenőleg is alkalmazni kell, akkor a jogszabálynak visszaható hatálya van.

- A jogalkotási törvény lehetőséget ad arra, hogy ha a szabályozás célja másként nem érhető el, akkor a jogszabály *hatályba lépésének napja a kihirdetés napja is* lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját.¹⁰⁷ Az Alkotmánybíróság

¹⁰¹ Vö. a 339/B/1995. AB határozattal. ABH 1998. 605, 606 és köv. „A jogszabály időbeli hatálya alkotmányossági szempontból a jogállamiság egyik lényegi elemét adó jogbiztonság alkotmányi követelményével függ össze.” Uo.

¹⁰² Rácz: A jogszabályok... 493. o.

¹⁰³ Vö. Rácz: A jogszabályok... 493. o.

¹⁰⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 61. § (2) bek.

¹⁰⁵ Abtv. 61. § (3) bek.

¹⁰⁶ Az ezzel kapcsolatos problémákról lásd Mátyás Ferenc: Játék hatályok nélkül. Kodifikáció, 2013/1. 61-68. o.

¹⁰⁷ Jat. 7. § (2) bek. Az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy – bár nem jelentős számban – előfor-

szerint a kihirdetés napján történő hatálybaléptetés *nem alkotmányellenes* a kizárólag jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, vagy más, a jogszabály valamennyi címzettje számára a korábbi jogi szabályozásnál egyértelműen előnyösebb rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok esetében.¹⁰⁸

- A testület azonban azt is megállapította, hogy *ha azonnali hatályba léptetéssel hirdetik ki az olyan jogszabályokat, amelyek alkotmányosan csak fokozatosan, előreláthatóan, kiszámíthatóan bevezethető rendelkezéseket tartalmaznak, akkor – függetlenül tartalmi alkotmányosságuktól vagy alkotmányellenességüktől – e jogszabályok nem felelnek meg a jogbiztonság követelményének*, és az Alkotmánybíróság az e szabályokat hatályba léptető rendelkezéseket alkotmányellenesnek ítéli és megsemmisíti.¹⁰⁹

Általában tehát *alkotmányellenes a kihirdetés napján történő hatályba léptetés a korábbinál hátrányosabb rendelkezést tartalmazó, a társadalmi viszonyokat első ízben rendező, az új kötelezettségeket megállapító, jogot megvonó jogszabályok esetében.*¹¹⁰

dulhatnak olyan esetek, amikor az alkotmányos cél elérésére irányuló állami akarat – akár a szabályozott társadalmi viszonyok jellege, akár a történelmi körülmények vagy más ok folytán – kizárólag a jogszabálynak a kihirdetése napján történő hatályba léptetésével juttatható érvényre, mert a szabályozás tartalmának előzetesen ismertté válása olyan társadalmi mozgásokat indítana meg, amelyek megghiúsíthatnák a jogszabállyal elérni kívánt célt. Ha az ilyen jogszabályok – épp a hatálybaléptetés időpontjának sérelmezése miatt – az Alkotmánybíróság elé kerülnek, a testület esetleg vizsgálja annak a fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdekeknek a fennállását, amely a jogalkotót az azonnali hatálybaléptetésre készítette. Még az említett ok fennállása sem mentesíti azonban a jogalkotót az alól, hogy az állam rendelkezésére álló eszközök alkalmazásával gondoskodik a jogszabály törvényes kihirdetéséről az ország egész területén olyan időpontban, amikor a kihirdetés a jogszabály által elérni kívánt célt már nem veszélyezteti, de a jogszabállyal összhangban nem álló magatartás még nem von maga után hátrányos jogkövetkezményeket. 28/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 155, 159

¹⁰⁸ 28/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 155, 158

¹⁰⁹ 44/1995. (VI. 30.) AB határozat. ABH 1995. 203, 209

¹¹⁰ Vö. Bártfai Zsolt: A jogszabályok kihirdetése és hatálybalépése. Magyar Közigazgatás, 1995. 2. szám 106-107. o.

2013/2

cb) A *visszaható hatályú* (ex tunc) hatályba léptetés a *kihirdetéshez képest korábbi időponttól teszi alkalmazhatóvá* a jogforrást. Mivel a jogállamiság egyik fontos alkotóelemét jelentő jogbiztonság megköveteli azt a tényleges lehetőséget, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ezért ennek érdekében fontos hangsúlyozni azt a *tiltalmat*, amit a jogalkotási törvény egyértelművé tesz: jogszabály a *hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget*, továbbá kötelezettséget *nem tehet terhesebbé*, valamint *nem vonhat el* vagy *korlátozhat jogot*, és *nem nyilváníthat* valamely *magatartást jogellenessé*.¹¹¹ Ezekben az esetekben tehát *tiltott a visszaható hatály*, míg egyébként a *kizárólag jogot megállapító* (kiterjesztő), a kötelezettséget enyhítő, vagy a korábbihoz képest *előnyösebb rendelkezéseket* tartalmazó jogszabályok esetében *elhíleg megengedhető*.

A visszaható hatály lehet retroaktív vagy kvázi-retroaktív természetű.¹¹² *Retroaktív* a visszaható hatály, ha a jogszabályt a *hatályba lépése előtti lezárt jogviszonyokra* is alkalmazni kell, *kvázi-retroaktív* pedig akkor, ha a jogszabályt a *hatályba lépése előtt keletkezett, de még folyamatos jogviszonyban a hatályba lépése előtti jogi helyzetre* alkalmazzák.

A jogszabály jogalkotói hatálybaléptetése kapcsán tekintettel kell lenni arra, hogy ha az *új jogszabálynak visszamenőleges hatálya* van, az a jogszabály megjelenése előtt keletkezett *jogviszonyok* tömegének *felülvizsgálatával* jár, amely viszont a jogbiztonság alkotmányos követelményét sérti. Különösen irányadó ez azokban az esetekben, amikor az új jogszabály olyan kötelezettséget vagy felelősséget állapít meg, amely a korábbi jogszabályi környezetben egyáltalában nem, vagy enyhébb

¹¹¹ Jat. 2. § (2) bek.

¹¹² E felosztást lásd Rác: A jogszabály... 499. o. Rác Attila felfogása szerint a visszaható hatály lehet retrospektív jellegű is, ami azt jelenti, hogy a korábban keletkezett folyamatos jogviszonyokban az új jogszabályt – a hatályba lépésétől kezdődően a jövőre nézve – alkalmazzák. Ez azonban az azonnali hatály tipikus esete, nem pedig a visszaható hatályé, mivel az új jogszabálynak a kihirdetéséhez képest nincs visszahatása, mert csak a kihirdetéstől kezdődően alkalmazzák. Vö. Kampis György: Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat. Unió Kiadó, Budapest, 1995. 65. o.

feltételek mellett állt fenn.¹¹³ A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának *kiterjesztő értelmezése* viszont – az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását – alkotmányjogilag *indokolhatatlan*, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására.¹¹⁴

- Főszabályként *tilos a retroaktív* visszaható hatály a korábbi szabályok szerint *lezárt jogviszonyok* esetében. Ezekbe – *kivételként* – csak akkor lehet alkotmányosan beavatkozni, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet.¹¹⁵

- Valamely jogszabály azonban nem csupán akkor minősülhet a visszaható hatály tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a *jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is* – visszamenőleg – alkalmazni kell¹¹⁶ (*kvázi-retroaktív hatály*).

- Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy *a visszamenőleges hatálybaléptetés nem alkotmányellenes a kizárólag jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, vagy más, a jogszabály valamennyi címzettje számára a korábbi jogi szabályozásnál egyértelműen előnyösebb rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok esetében* – ennyiben tehát *megengedett a kvázi-retroaktív hatály*.¹¹⁷ Ugyanakkor ettől eltérő elbírálás alá esnek a vegyes jellegű – részben a korábbi szabályozásnál az érintetteknek nézve előnyösebb, részben hátrányosabb - rendelkezéseket tartalmazó jog-

szabályok, a társadalmi viszonyok meghatározott körét első ízben rendező jogszabályok, illetőleg azok a jogszabályok, amelyek új kötelezettséget állapítanak meg, meglévő kötelezettség mértékét növelik, jogot vonnak meg vagy korlátoznak, illetőleg egyéb okból az érintettek számára hátrányosak.¹¹⁸ *Nem minősül viszont a visszaható hatály tilalmába ütközőnek*, ha a jogalkotó úgy dönt, hogy a jogszabály hatályba lépését követően az azt megelőző időszakra teljesítendő kötelezettségek csak akkor – és abban a mértékben – alkalmazhatók, amennyiben összességükben nem terheesebbek, mint a korábban hatályos rendelkezések.¹¹⁹ Az sem sérti a visszaható hatály tilalmát, ha a jogszabály visszamenő időre rendelkezik ugyan, de ennek kihatása a jogszabály hatályba lépése után következik be,¹²⁰ illetve ha a jogszabály alapján a kötelezettség teljesítése a jogszabály hatályba lépése után esedékes.

A fentiekből látható tehát, hogy *vannak* olyan esetek, amikor a jogszabályt alkalmazni kell a hatályba lépése előtt bekövetkezett jogi tények, lezárult jogi helyzetek, illetve korábban keletkezett folyamatos jogviszonyok múltbeli megítélésére is.

cc) A *jövőbeli hatályú* (pro futuro) hatálybaléptetés esetén a jogforrás a *kihirdetéshez képest későbbi időpont megjelölésétől* számítva hatályos. A jogalkotásról szóló törvény előírja, hogy a *jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját*, ami – legtöbbször – a jogszabály *kihirdetését követő* valamely nap lehet.¹²¹ A jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés a *hatálybalépése napjának kezdetén* lép hatályba.¹²² A jogszabály *egyes rendelkezéseinek* hatálybalépé-

¹¹³ A jogszabály jogalkotói hatálybaléptetésére is vonatkozik az a követelmény, hogy a korábban keletkezett jogviszonyokat lehetőleg kímélni kell. 339/B/1995. AB határozat. ABH 1998. 607

¹¹⁴ 55/1994. (XI. 10.) AB határozat. ABH 1994. 296, 305

¹¹⁵ „Ilyen kivétel például a jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálata az elítelt javára, ha az eljárás később alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály alapján folyt.” 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 82

¹¹⁶ Vö. az 57/1994. (XI. 17.) AB határozattal. ABH 1994. 316, 324

¹¹⁷ E megállapítás a retroaktív visszaható hatályra is kiterjedhet.

2013/2

¹¹⁸ Az itt említett jogszabályok esetében általában nem tekinthető az Alkotmánnyal összhangban állónak a kihirdetés napján történő hatálybaléptetés sem. 28/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 155, 158

¹¹⁹ 986/B/1991/2. AB határozat. ABH 1991. 571, 573

¹²⁰ 1176/B/1990/4. AB határozat. ABH 1991. 657, 658

¹²¹ Ha a hatálybalépés naptári napja nem határozható meg, a hatálybalépés valamely jövőbeli feltétel bekövetkeztének időpontjához is köthető. Jat. 7. § (1) és (3) bek.

¹²² Jat. 7. § (7) bek. Ez alól csak a kihirdetés napján hatályba léptetett jogszabály jelent kivételt, amelynek hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni.

sére *különböző* – a jogszabály hatálybalépését követő – *időpontokat is* meg lehet állapítani,¹²³ de fontos követelmény, hogy ez *egyértelműen* történjen.¹²⁴ A pro futuro hatálybaléptetés előírására azért került sor, hogy *elegendő idő álljon rendelkezésre* a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.¹²⁵ E követelménynek a jogalkotó köteles eleget tenni: a jogszabályokat a kihirdetéshez viszonyítva későbbi időpontban kell hatályba léptetnie.

Az *elegendő idő fogalmát* azonban a jogalkotási törvény nem határozza meg. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy törvényben – még kevésbé alkotmánybírói határozatban – *nem is lehet általános érvénnyel meghatározni* azt, hogy mennyi a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő, amit a jogszabály kihirdetése és hatálybaléptetése között feltétlenül biztosítani kell.¹²⁶ Az Alkotmánybíróság azonban – a korábbi jogalkotási törvényben az „elegendő idő” helyett szereplő „kellő idő” fogalmának értelmezésével – kísérletet tett ennek meghatározására. Eszerint *kellő időnek* kell maradnia:

- a jogszabály *szövegének megszerzésére és áttanulmányozására* (ideértve bonyolultabb jogszabályok esetében az illetékes hatóságtól történő felvilágosítás-kérést is);
- a jogalkalmazó szervek számára a *jogszabály alkalmazására való felkészüléshez* (ideértve szükség esetén a jogszabály szervezett továbbképzés keretében való alapos megismerését, a felmerülő jogszabály-értelmezési

¹²³ Jat. 7. § (5) bek.

¹²⁴ Törvény rendelkezhet úgy, hogy ha a szabályozás célja másként nem érhető el, akkor a hatálybalépésről külön törvény rendelkezzen. Jat. 7. § (4) bek.

¹²⁵ A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Jat. 2. § (3) bek. Ezzel a kérdéskörrel kapcsolatban lásd Papp Imre átfogó tanulmányát. Papp Imre: A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye. Kodifikáció, 2013/1. 5-60. o.

¹²⁶ Ezt minden egyes jogszabály megalkotásánál, a jogszabályba foglalt rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a jogszabály végrehajtására (vagy az önkéntes jogkövetésre) való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők alapulvételével, esetileg kell vizsgálni. E kötelezettség a jogszabály tervezetének kidolgozásában közreműködő, illetőleg a jogalkotó szerveket terheli. 28/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 155, 158 2013/2

problémák tisztázását, a jogszabály végrehajtásához szükséges nyomtatványok, űrlapok beszerzését vagy előállítását, a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodást);

- a jogszabállyal *érintett személyek és szervek* számára annak eldöntéséhez, hogy *miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseibe*, az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.¹²⁷

2. Főszabály szerint a *jogforrást a hatályba lépésétől a hatályának megszűnéséig alkalmazni kell*. Ezzel összefüggésben a Jat. rögzíti, hogy *a jogszabályi rendelkezést – eltérő előírás hiányában – a hatálybalépését követően* keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre *kell alkalmazni*.¹²⁸

Lehetnek azonban olyan esetek, amikor a jogszabály *hatályos, mégsem alkalmazható*. Ide sorolhatók az alábbiak:¹²⁹

- Bár a jogalkotási törvény előírja, hogy a *felhatalmazást adó jogszabályt és a végrehajtási jogszabályát* egy időben kell hatályba léptetni,¹³⁰ de ha a felhatalmazó jogszabályt azelőtt léptetik hatályba, mielőtt a végrehajtási jogszabály kiadásra kerülne, és a végrehajtási jogszabály a felhatalmazást adó jogszabály alkalmazásához elengedhetetlenül szükséges, akkor a felhatalmazó jogszabály ténylegesen nem alkalmazható.

- Nem alkalmazható a hatályos jogszabály addig, *amíg nem teremődnek meg a végrehajtásához szükséges* – jogszabályi vagy más – *előfeltételek*.¹³¹

- Nem alkalmazható a jogszabály akkor sem, *ha az Alkotmánybíróság* az alkotmányellenes jogszabályt *csak pro futuro* helyezi hatályon kívül, *de* kimondja a folyamatban lévő konkrét ügyben való alkalmazhatatlanságát, vagyis

¹²⁷ 28/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 155, 157

¹²⁸ Jat. 15. § (1) bek.

¹²⁹ Lásd erről Rác: A jogszabály... 498. o.

¹³⁰ Vö. a Jat. 7. § (6) bekezdés 2. mondatával.

¹³¹ „Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény pl. 1993. június 22-én hatályba lépett, de általában nem lehetett addig alkalmazni, amíg a biztost az Országgyűlés 1995. június 30-án meg nem választotta.” Rác: A jogszabály... 498. o.

az adott ügyre vonatkozóan *ex tunc* hatállyal semmisítette meg.¹³²

- Előfordulhat, hogy a *hatályos jogszabály alkalmazását későbbi jogszabály felfüggeszti*.¹³³ Ilyen esetben a jogszabály hatályos ugyan, de mégsem lehet alkalmazni mindaddig, amíg az alkalmazás tilalma fennáll. A tilalom megszűnése után a hatályos jogszabály újra alkalmazhatóvá válik.

- Az *európai uniós normának alkalmazási elsődlegessége*¹³⁴ van a belső jogi normával szemben: az az uniós norma, amelyiket alkalmazási elsődlegesség illet meg,¹³⁵ az alkalmazhatóságra tekintettel háttérbe szorítja a *hatályos tagállami normát*, amelyet ebben az esetben – bár hatályos – mégsem lehet alkalmazni. Ez azonban nem eredményezi a belső jogi norma érvénytelenségét vagy hatálytalanságát. A tagállami előírások továbbra is érvényesek és hatályosak lehetnek, valamint jelentőségük van azokban az esetekben, amelyeket az uniós normák nem szabályoznak.

- A *nemzetközi jog általánosan elismert szabályai* – az alaptörvényi rendelkezés következtében,¹³⁶ a monista (adopciós) elméletnek megfelelően – automatikusan, külön konkrét belső jogalkotói aktus nélkül *közvetlenül al-*

kalmazhatók a belső jogban, vagyis a magyar jogrendszer részévé váltak, így szintén *alkalmazási elsődlegességet élveznek* a belső jogszabályokkal szemben.¹³⁷ Ha tehát a hatályos belső jogi norma a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaiba ütközik, nem alkalmazható.¹³⁸

3. A *jogforrás a hatályát csak meghatározott, konkrét esetekben veszíti el*. A jogalkotási törvény szerint ezek az esetek a következők: *a)* ha *más* – de értelemszerűen nem bármely – *jogforrás hatályon kívül helyezi*, *b)* ha a *jogszabályi rendelkezést módosítják*, *c)* ha a *módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezés végrehajtottá vált*, valamint *d)* ha a jogforrást az *Alkotmánybíróság* vagy – önkormányzati rendeletnek más jogszabályba ütközése esetén – a *Kúria megsemmisítette*.¹³⁹ Ezek az esetek tehát a jogforrás időbeli hatályának megszűntét eredményezik, ami egyúttal – kivéve, ha a nem hatályos jogszabályt kell alkalmazni¹⁴⁰ – a hatáskiváltás tényleges bekövetkezhetőségének a végét is jelenti.¹⁴¹

a) Az időbeli *hatály* – és ezáltal a jogforrás hatálya – *megszűnésének egyik esete az*, ha a hatályon kívül helyezendő jogszabályt (vagy jogszabályi rendelkezést) tételesen megjelölő,

¹³² Vö. 32/1990. (XII. 22.) AB határozat. ABH 1990. 145, 148

¹³³ Erre az ún. különleges jogrend ideje alatt kerülhet sor. Pl. az Alaptörvény 49. cikk (4) bekezdése alapján a Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Az (5) bekezdés szerint a Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja. A felfüggesztésre vonatkozó további eseteket lásd az Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdésében, az 51. cikk (4) bekezdésében, az 52. cikk (3) bekezdésében, az 53. cikk (2) bekezdésében.

¹³⁴ Az alkalmazási elsődlegesség azt határozza meg, hogy az összeütköző jogi normák közül melyik normát kell – egy másik normához viszonyítva – elsődlegesen alkalmazni.

¹³⁵ Az Európai Unió alapító szerződéseivel vagy közvetlenül alkalmazandó jogi aktusával ellentétes rendelkezést tartalmazó magyar jogszabály esetén az uniós normát kell alkalmazni, vagyis az uniós és a magyar jogrendszer tartalmi ütközése esetén az uniós jog szabályainak alkalmazása az elsődleges.

¹³⁶ Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.”

¹³⁷ A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai tehát a jogforrások alkalmazási hierarchiájában az Alaptörvény alatt, de a jogszabályok fölött helyezkednek el.

¹³⁸ Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés 2. mondata szerint „[a] nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.” Ezzel az Alaptörvény a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára vonatkozóan – a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai kivételével – a dualista (transzformációs) megoldást fogadta el. Eszerint a nemzetközi jog más jogforrásai – köztük a nemzetközi szerződések is – csak akkor érvényesek és alkalmazhatók a magyar jogban, ha azt az állam jogalkotó szervei jogszabályi formában kihirdették. Ebben az esetben a kihirdető jogszabály határozza meg a nemzetközi jogi norma jogforrási helyzetét, azaz a belső jogszabállyal történő kihirdetés a nemzetközi jogi normát a kihirdető jogszabály hierarchiai helyére illeszti be.

¹³⁹ Vö. a Jat. 10. § (1) bekezdésével.

¹⁴⁰ Mint pl. főszabályként a büntetőjogban.

¹⁴¹ Természetesen lehetőség van arra, hogy az időben hatályos jogforrás esetén változzon a személyi és területi hatálya is, de ezek csak az alkalmazhatóság, illetve végrehajthatóság címzetti körét és terjedelmét érintik, a jogforrás létezését azonban nem.

a hatályon kívül helyezést kimondó jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezi. A hatályos jogszabályt (vagy jogszabályi rendelkezést) rendszerint a hatályon kívül helyezni kívánt jogszabály (vagy jogszabályi rendelkezés) megalkotására hatáskörrel rendelkező szerv helyezheti hatályon kívül.¹⁴² Ilyen esetben a hatáskörrel rendelkező jogalkotó szerv által kiadott későbbi jogforrás – meghatározott időponttól kezdődően – általában megszünteti a jogforrás alkalmazhatóságát, illetve végrehajthatóságát. A jogbiztonság követelménye miatt tehát a hatályon kívül helyező jogforrásnak mindig konkrétan meg kell jelölnie a hatályon kívül helyezett jogforrást,¹⁴³ illetve a hatályon kívül helyezés pontos időpontját.¹⁴⁴ A hatályvesztés napjának meghatározása esetén a jogszabály (vagy jogszabályi rendelkezés) – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a nap kezdetén veszti hatályát. Megjegyzendő, hogy a hatályon kívül helyező jogforrás hatálytalanná válásával a korábbi jogforrás nem lép ismét hatályba; ha a korábbi szabályozásra mégis szükség van, akkor új jogalkotási (normalétrehozási) eljárást kell lefolytatni.

A hatályos jogalkotási törvényben nem szerepel az a korábbi lehetőség, amely szerint a jogforrás hatálya akkor is megszűnhet, ha magában a jogforrásban meghatározott határidő lejárt.¹⁴⁵ Az olyan jogszabályokat, amelyek maguk mondják meg, hogy csak meghatározott ideig lesznek hatályban, átmeneti – tranzitórius

– jogszabályoknak nevezik, mert saját maguk állapítják meg időbeli hatályuk végét.¹⁴⁶ Ez a megoldás feltételezi, hogy a jogszabály erre vonatkozóan egyértelmű rendelkezést tartalmaz.¹⁴⁷ Természetesen nincs akadálya annak, hogy az ilyen jogforrásokat – az általuk megadott időpont előtt – más, erre alkalmas jogforrás hatályon kívül helyezze.

b) Az időbeli hatály másik megszűnési esete az, amikor a jogszabályi rendelkezést módosítják.¹⁴⁸ A Jat. ugyanis megállapítja, hogy ha a módosítandó jogszabályi rendelkezést tételesen megjelölő, annak helyébe lépését kimondó jogszabályi rendelkezés a módosítást megvalósítja,¹⁴⁹ akkor a módosítandó jogszabályban eredetileg szereplő rendelkezés a hatályát veszti, mert az eredeti szöveg helyére a módosító jogszabályban megállapított szöveg lép, az eredeti szöveg pedig a továbbiakban megszűnik létezni.¹⁵⁰

¹⁴² Ez alól kivételt jelent a Jat. 10. § (3) bekezdése. Lásd a B) IV. b) pontot.

¹⁴³ Nem elegendő tehát pl. az olyan generális klauzula felvétele, hogy „a jogszabállyal ellentétes valamennyi korábbi, a jogszabályok hierarchiájában azonos vagy alacsonyabb szinten elhelyezkedő jogszabály hatályát veszti.” Rácz: A jogszabályok... 494. o.

¹⁴⁴ A Jat. 10. § (6) bekezdése szerint a hatályvesztés időpontjának meghatározása esetén rögzíteni kell a hatályvesztés naptári napját, vagy azt valamely jövőbeli feltétel bekövetkeztének időpontjához kell kötni. Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a hatályvesztés időpontja órában is meghatározható.

¹⁴⁵ Vö. az 1987. évi XI. törvény 13. §-ával. Az Alkotmánybíróság szerint a korábbi Jat. nem állapította meg egyértelműen, hogy a jogszabályban meghatározott határidőnek kifejezetten a jogszabály hatályának megszűnésére, vagy a jogszabály alkalmazhatóságára kell-e vonatkoznia. A terület több határozatában a Jat.-nak ezt a szabályát a jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezésként értelmezte. 670/B/1997. AB határozat. ABH 1999. 600, 603 2013/2

¹⁴⁶ Lábady: i.m. 206. o. Lábady szerint átmeneti a jogszabály akkor is, ha hatályának végét kifejezetten nem jelöli meg ugyan, de tárgyánál fogva csak meghatározott időre vonatkozik. Megjegyzendő azonban, hogy az ilyen jogszabályt is hatályon kívül kell helyezni, mivel a jogbiztonság következtében a hatályról egyértelműen rendelkezni kell.

¹⁴⁷ Bár a hatályos Jat. ezt a lehetőséget nem ismeri, a jogalkotó szervtől nem lehet megtagadni azt, hogy maga rendelkezzen a jogszabályában a hatály kezdetéről és egyúttal a hatály megszűnéséről is.

¹⁴⁸ A módosításkor a jogalkotói akarat arra irányul, hogy a már meglévő (eredeti) jogszabály szövege módosuljon (megváltozzon). A módosítás ezért arra szolgál, hogy ne kelljen az egész eredeti jogszabályt megszüntetni (hatályon kívül helyezni), és helyette teljes egészében új jogszabályt alkotni, hanem e nélkül legyen lehetőség arra, hogy az eredeti jogszabálynak csak bizonyos részeit változtatassák meg.

¹⁴⁹ Jat. 10. § (1) bekezdés b) pont

¹⁵⁰ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a magasabb jogszabály későbbi rendelkezése – külön módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezés nélkül – a korábbi jogszabály módosítását jelenti. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróságnak ez az álláspontja ebben a formában nem támasztható alá, mivel a későbbi magasabb szintű jogszabály rendelkezése nem módosítja automatikusan az alacsonyabb jogszabály vele ellentétesé váló előírását, így a köztük lévő ellentét továbbra is fennáll, ami viszont nem az alacsonyabb szintű jogszabály módosítását, hanem alkotmányellenességet eredményez. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogelméleti állítás helyessége ellenére az a jogalkotói gyakorlat, amely a jogszabály megalkotásánál nem gondoskodik az új szabállyal ellentétes rendelkezések kifejezett hatályon kívül

A Jat. azt is kimondja, hogy a *módosító jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése* vagy végrehajtottá válása miatti hatályvesztése *nem érinti az általa módosított jogszabályi rendelkezés hatályát*, illetve a jogszabály (vagy jogszabályi rendelkezés) hatályon kívül helyezése (vagy végrehajtottá válása miatti hatályvesztése) *nem eredményezi* a korábban általa hatályon kívül helyezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés újbóli hatálybalépését, vagyis *a módosítással érintett korábbi rendelkezések „feléledését”*.¹⁵¹

c) A harmadik eset a *módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezés végrehajtottá válása* miatti hatályvesztést jelenti. A Jat. szerint ugyanis *a módosító rendelkezés és hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel* – vagy ha a módosító, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés a módosítást, illetve hatályon kívül helyezést meghatározott időponthoz vagy jövőbeli feltételhez köti, ennek az időpontnak vagy jövőbeli feltételnek a bekövetkezésével – *végrehajtottá válik*. Ez azt jelenti, hogy a módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezés a *joghatását* – a hatályba lépésével – *rögtön kifejezi*, mert abban a pillanatban, amikor hatályba lép, az eredeti jogszabályt módosítja, vagy hatályon kívül helyezi. Innentől számítva e rendelkezés betöltötte rendeltetését, vagyis *végrehajtottá vált*. *A jogszabály végrehajtottá vált rendelkezése pedig a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti*.¹⁵² A Jat. ezzel

helyezéséről vagy módosításáról, nem elégtí ki a jogbiztonság követelményét. A jogbiztonság megköveteli ugyanis, hogy mind a jogalkalmazó, mind pedig az állampolgár mindenkor ismerhesse a hatályos jogot. Nem fogadható el, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani. 11/1994. (III. 2.) AB határozat. ABH 1994. 399, 401

¹⁵¹ Jat. 14. §. A módosítással összefüggő időbeli hatály kérdéséről lásd részletesebben Petrétei József: A jogalkotási eljárás néhány problémája. In: A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei (Szerk. Csefkó Ferenc), A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs, 2009. 76-87. o., továbbá Chronowski Nóra: A minőségi jogalkotás napos oldala: jogtisztítás. Közjogi Szemle, 2008. június 20-25. o. és Blutman László: A dereguláció árnyékos oldala. Közjogi Szemle, 2008. június 25-30. o.

¹⁵² Jat. 12. § (2) bek. A kizárólag végrehajtottá vált rendelkezést, hatályba léptető rendelkezést, illetve az európai uniós követelményekre utaló rendelkezést 2013/2

az előírással lehetővé teszi a végrehajtott módosító és hatályon kívül helyező rendelkezések „automatikus” hatályvesztését, amit a jogalkotónak a jövőben nem kell tételesen előírnia.¹⁵³

E szabályozás *sajátos tranzitórius megoldásként* is felfogható: maga a Jat. nyilvánítja a módosító és hatályon kívül helyező rendelkezéseket *átmenetinek*, mivel ezek – külön szabályozás nélkül – a végrehajtottá válásukkor hatályukat veszítik, vagyis *csak a végrehajtásukig vannak hatályban*.

d) Az időbeli hatály megszűnésének *negyedik* esete a külső jogforrás *Alkotmánybíróság vagy Kúria* általi megsemmisítése. Ha a jogszabályt (vagy a közjogi szervezetszabályozó eszközt) az *Alkotmánybíróság semmisíti meg*, a testületnek határoznia kell arról is, hogy a jogszabály hatálya *mely időponttól kezdődően* szűnik meg, (illetve minősül visszavontnak a közjogi szervezetszabályozó eszköz), azaz mely naptól nem lehet ezeket alkalmazni.¹⁵⁴ A jogalkalmazói jogbiztonság érdeke ugyanis megköveteli a már nem hatályos szabályok alkalmazási, illetőleg a hatályos szabály érvényesíthetőségi körének egyértelmű meghatározását.¹⁵⁵ A megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a *hivatalos lapban való közzétételét követő napon* hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály pedig nem lép hatályba.¹⁵⁶

tartalmazó jogszabály az utoljára végrehajtottá vált rendelkezése végrehajtottá válását követő napon veszti hatályát. Vö. a Jat. 12. § (3) bekezdésével.

¹⁵³ Vö. a Jat. 12. §-ához fűzött részletes indokolással. „E rendelkezés a jogrendszer átláthatóságát és az egyes jogszabályokban tételesen elhelyezett folyamatba épített technikai deregulációs rendelkezésekből következő esetleges jogalkotói hibák elkerülését is biztosítja.” Uo.

¹⁵⁴ A Jat. 10. § (8) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés – ha az Alkotmánybíróság a határozatában eltérően nem rendelkezik – a nap kezdetén veszti hatályát. A bíróság által megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés pedig szintén a nap kezdetén veszti hatályát.

¹⁵⁵ 721/B/1995. AB határozat. ABH 1995. 798, 799

¹⁵⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 45. § (1) bek.

4. Ha a jogforrás – a fenti okok következtében – hatályát veszti, *megszűnik az időbeli hatálya*. Az alábbi esetek azonban nem szüntetik meg a külső jogforrás időbeli hatályát:

- A *jogalkotó szerv* (a belső jogforrás) *megszűntével az általa alkotott és érvényes (külső) jogforrások hatályban maradnak*, mert a külön hatályon kívül helyező rendelkezés hiányában a megszűnt szerv által korábban alkotott jogforrások nem vesznek hatályukat.¹⁵⁷

- Az új *Alaptörvény hatálybalépése*, illetve esetleges későbbi *megváltozása önmagában nem hat ki automatikusan a korábbi Alkotmány alapján kiadott törvények és más jogszabályok hatályára*: ezek általában mindaddig hatályban maradnak, amíg külön rendelkezés alapján hatályukat nem vesznek.¹⁵⁸ Az új Alaptörvény következtében azonban a *korábbi jogszabályok érvényessége változhat*, mivel ezek az Alaptörvény új rendelkezéseibe ütközhetnek. Az így keletkezett alaptörvény-ellenesség azonban a jogszabály hatályát – a hatályon kívül helyezésig vagy a megsemmisítésig – nem érinti.¹⁵⁹

- *Nem szűnik meg a jogszabályok hatálya*, ha a társadalmi körülmények megváltozása következtében az a tényállás, amelyet az adott norma szabályoz, bizonyos időpont után már nem fordulhat elő, *azaz ha a jogszabály okafogyottá válik*.¹⁶⁰ Ezeknek a jogszabályoknak az elvi alkalmazhatósága fennáll, hatályuk csak kifejezetten hatályon kívül helyezéssel szüntethető meg. Az erre vonatkozó eszköz a jogszabályok *deregulációja*, amely a jogrendszernek a feleslegessé vált jogszabályoktól való megtisztítását jelenti.

- Elvileg nem kizárt a *jogszabályrontó* – a jogszabálynak ellentmondó (derogáló) – *szokásjog* kialakulása, mivel jogszabályban való rögzítés hiányában tulajdonképpen szokásjogi szabályként érvényesülhet a „lex posterior” elve is, amennyiben a későbbi azonos vagy magasabb szintű jogszabállyal ellentétes ko-

rábbi jogszabályokat nem alkalmazzák.¹⁶¹ Ilyen esetben azonban a korábbi jogszabály formálisan nem veszíti el a hatályát, vagyis a későbbi jogszabálynak a vele ellentétes korábbi jogszabályt kifejezetten hatályon kívül kell helyeznie. Ha ezt nem teszi meg, akkor sérül a jogbiztonság elve.

- Ha a *jogszabályt a gyakorlatban tartósan és általában nem követik* – azaz *desuetudo* áll fenn –, a jogszabály ténylegesen nem érvényesül.¹⁶² A jogszabály nem követése azonban nem szünteti meg a jogszabály hatályát, mivel csak arról van szó, hogy a jogszabályt nem tartják be, illetve nem hajtják végre.¹⁶³

5. A *már nem hatályos* jogszabályokat a hatáskiváltás szempontjából *általában megszüntnek* kell tekinteni, ami azt jelenti, hogy a hatályon kívül helyezett jogszabályok már *nem teszik lehetővé a jogi hatás tényleges bekövetkezettségét*. Vannak azonban olyan esetek, amikor a *jogszabály időbeli hatálya megszűnt*, a jogszabályt azonban *mégis alkalmazni kell*.¹⁶⁴

Ez azért lehetséges, mert a jogszabály jogi hatás kifejtésére továbbra is alkalmas, és ilyen esetekben a hatás tényleges bekövetkezettségét külön döntés biztosítja. Általános követelmény ugyanis, hogy a jogalkalmazás során adott *magatartás jogszerűségét*, illetve jogellenességét a *magatartás idején hatályban lévő jogszabályok szerint* bírálják el.¹⁶⁵

¹⁶¹ Rác: A jogszabály... 497. o. „Ha a jogrendszerben a lex posterior derogat priori elvét alkalmazó konkrét jogi norma nincsen, ám a joggyakorlatban általában, huzamos időn keresztül, tartósan és következetesen ezt a derogatív szabályt követik, akkor nem másról, mint szokásjogi úton kialakult, olyan derogáló jogi normáról van szó, amely két konfliktusban álló jogi norma érvényességét illetően dönt. Ekkor nem másról, mint a lex posterior derogat priori elvét tartalmazó, derogáló szokásjogi normával állunk szemben.” Peschka Vilmos: A derogáló jogszabály. Állam- és Jogtudomány, 1992. 1-4. szám 17. o.

¹⁶² „A desuetudo voltaképpen annyit jelent, hogy a jogi norma azáltal, hogy tartósan és általában nem követik, azaz realizálódása egy bizonyos minimum alá esik, elveszti az érvényességét.” Vö. Peschka: A derogáló... 17. o.

¹⁶³ Rác: A jogszabály... 497. o.

¹⁶⁴ Lásd erről Rác: A jogszabály... 498. o.

¹⁶⁵ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 2. § (1) bekezdése megállapítja a bűncselekményt – a (2)-(3) bekezdésben foglalt kivételekkel – az elkövetés idején hatályban levő törvény sze-

¹⁵⁷ Ez alól csak a helyi önkormányzati rendeletek esetében lehet kivétel (pl. új község alakításával, községek egyesítésével összefüggésben). Rác: A jogszabályok... 495. o.

¹⁵⁸ Rác: A jogszabályok... 495. o.

¹⁵⁹ Ezzel összefüggésben lásd a 11/1992. (III. 5.) AB határozatot. ABH 1992. 77, 81

¹⁶⁰ Vö. Rác: A jogszabályok... 495. o.; valamint Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. 3. átdolgozott és bővített kiadás. Pécs, 2005. 148. o. 2013/2

Valamely jogi tény jogviszonyokat keletkeztető, módosító, megszüntető hatását – ha időközben változás volt – nem a jogalkalmazás, hanem a *jogi tény bekövetkezése idején hatályban lévő jogszabályok alapján* ítélik meg.¹⁶⁶ Szintén általában a korábban hatályban lévő jogszabályokat alkalmazzák a folyamatos jogviszonyokban az új jogszabály hatályba lépése előtti jogi helyzetekre, különösen, ha a jogviszonyokban szereplő jogalanyok kötelelességeiről van szó.

Ezekben az esetekben tehát a jogalkalmazás során *nem az éppen hatályban lévő, hanem a korábban hatályos jog alapján* döntenek, ami *a korábbi jogszabály továbbhatását* jelenti.¹⁶⁷ A Jat. a továbbhatás kérdését akként rendezzi, hogy *a jogszabályi rendelkezést* – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – *a hatálya alatt keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre a jogszabályi rendelkezés hatályvesztését követően is* alkalmazni kell.¹⁶⁸ Ekkor tehát az új jogszabály hatálya a korábban keletkezett és még fennálló jogviszonyokra nem terjed ki,¹⁶⁹ ezekre az esetek-

rint kell elbírálni. A (2) bekezdés szerint: „[h]a a cselekmény elbírálásakor hatályban levő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új büntető törvényt kell alkalmazni.” A (3) bekezdés kimondja: „[a]z új büntető törvényt visszaható hatállyal kell alkalmazni a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai alapján büntetendő cselekmény elbírálásakor, ha az az elkövetés idején a magyar büntető törvény szerint nem volt büntetendő.” Egyébként az új büntető törvénynek nincs visszaható ereje.

¹⁶⁶ Valamely személy állampolgárságának keletkezését, illetve megszűnését mindig azok szerint a jogszabályok szerint kell megítélni, amelyek az állampolgárságra ható jogi tények – születés, házasságkötés, időmúlás stb. – idején hatályban voltak.

¹⁶⁷ A továbbhatás „azt jelenti, hogy a jogszabály már hatályon kívül van, és a hatályvesztése utáni eseményekhez már nem fűz jogkövetkezményeket, de a (korábbi) hatálya alatt történt eseményekhez általa fűzött jogkövetkezmények továbbra is fennállnak (ill. beállnak, ha a jogkövetkezmény megállapítása konstitutív jellegű). Ennek indoka nyilván a jogbiztonság, azaz hogy a cselekvés idején tudni lehessen, milyen jogkövetkezményt vált ki egy cselekedetünk.” Jakab: A magyar jogrendszer... 88-89. o.

¹⁶⁸ Jat. 15. § (2) bek.

¹⁶⁹ Ha a jogszabály – továbbhatása esetén – alkotmányosértő, akkor az ilyen jogszabályt az Alkotmánybíróság már nem tudja megsemmisíteni, hanem alkalmazását tiltja meg. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL.I. törvény 41. § (3) bekezdése szerint „Az 2013/2

re vonatkozóan a régi jogszabály nem szűnt meg.”¹⁷⁰

Sajátos problémát vet fel, amikor *valamely hatályon kívül helyezett jogszabályt másik – hatályban lévő jogszabály – később – meghatározott feltételekre és tartamra – újból alkalmazandónak rendeli*. Amennyiben az ilyen jogszabály alkotmányellenes, akkor az Alkotmánybíróság csak az alkalmazhatóságot tilthatja meg. A korábban hatályon kívül helyezett jogszabályt ugyanis csak akkor tudná megsemmisíteni, ha a hatályban tartó jogszabályról rendelkezne, ami viszont nem feltétlenül alkotmányellenes.¹⁷¹

6. A jogforrások hatályossága kapcsán megjegyzendő, hogy *a jogi normák alkalmazhatóságának eltérő fajtái, különböző fokozatai állapíthatók meg kógens, illetve diszpozitív jellegüknek megfelelően*.¹⁷²

*Kógens*ek azok a jogi normák, amelyek *kivétel nélkül, mindig, feltétlenül, eltérést nem engedve kötelezőek*: ha a jogszabály hipotézisében körülírt tényállás megvalósul, akkor ez az adott esetre nézve kötelezően, kategorikusan irányadó, tehát az alanyok a kógens normának alávetettek. A *diszpozitív* jogi norma kötelező volta viszont a jogszabályi hipotézis megvalósulása esetén *mellőzhető, kizárható* azzal, hogy a szóban forgó *tényállás alanyai nem a jogi norma előírásait, hanem saját döntésüket, megállapodásukat, elhatározásukat tekintik* az adott esetben *jogilag irányadónak*.¹⁷³ A

Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene.”

¹⁷⁰ Lábady: 207. o. Az új jogszabály erről általában negatív módon rendelkezik, azaz saját hatályát korlátozza akként, hogy rögzíti: a régebbi tényállásokra az új jogszabály nem vonatkozik. Uo.

¹⁷¹ Vö. 4/1992. (I. 28.) AB határozat. ABH 1992. 332, 334

¹⁷² Lásd erről Peschka: A jogszabályok... 226-229. o. A továbbiakban Peschka Vilmos gondolatmenetét követve – de az eltérő terminológia miatt más fogalmi megjelöléseket alkalmazva – kerül vizsgálatra e probléma.

¹⁷³ „Minden diszpozitív szabálynak egyik lényeges eleme az, hogy a szabály csak annyiban kerül alkalmazásra, amennyiben a felek másként nem rendelkeznek.” 42/1996. (X. 9.) AB határozat. ABH 1996. 142, 143

diszpozitív jogi norma alkalmazhatósága – miután létrejött – éppúgy fennáll, mint a kógens jogi normáé, csak sajátossága folytán alkalmazhatóságának minősége, jogi ereje gyengébb a kógens jogszabályénál. A *diszpozitív jogi normák alkalmazhatóságát* nemcsak a kógens jogszabályokétól, hanem az ún. *szubszidiárius, illetve választható jogszabályok alkalmazhatóságától is meg kell különböztetni*. A *szubszidiárius* jogszabály az a jogszabály, amely csak annyiban alkalmazható, amennyiben egy *másik jogszabály* ugyanazt a tényállást kimerítően nem rendezi, és így ennek a másik jogszabálynak a *szabályozását* mintegy *támogatja, kiegészíti, kiegészíti*. Ilyenkor rendszerint egymást keresztező, metsző tényállások alkotják a jogszabály tárgyát. A *szubszidiárius* jogszabály alkalmazhatósága *csak arra* terjed ki, *amire a másik jogszabály hatálya nem vonatkozik*. A *választható* jogi normák az *institucionális normák, a státusznormák, a csatlakozó vagy adhéziós normák*. Ezek a választható jogszabályok a kógens jogi normáktól abban különböznek, hogy nem általában alkalmazhatók, hanem csak azokra, akik valamely szerződéses tényállással kombinációban azt a státuszt, intézményt stb. választják, amelyre a szóban forgó jogi normák vonatkoznak.¹⁷⁴ A *választható jogi normák alkalmazhatóságának lényege az, hogy ezek a jogszabályok csak azokra nézve kötelezőek, akik saját akarat-elhatározásukkal, döntésükkel a meghatározott státuszt, intézményt választják, így az ezekre vonatkozó normák hatálya alá kerülnek: ezeket a jogszabályokat választották, ezek rájuk nézve alkalmazhatók*. A választható jogi normák esetében azonban *a jogalanyok valójában nem a szóban forgó jogszabályok alkalmazhatóságát érintően választanak* – mint a diszpozitív jogi normáknál –, mivel ha a választható jogszabályok hipotézise realizálódott, ezek alkalmazhatósága alól a jogalany általában nem vonhatja ki magát, hacsak a választható jogi normák nem diszpozitívek. A választható jogi normák esetében tehát a jogalany csak arról dönthet, hogy megvalósítsa-e a jogi norma hipotézisét, de ha a realizálást választotta, akkor a vonatkozó jogi

normák alkalmazhatósága rá nézve általában konkréttá válik, alóla nem vonhatja ki magát. Szokás megkülönböztetni még az ún. *klauzikálisan* (sántikálisan) *diszpozitív és kógens* normákat, amelyek a diszpozitív és kógens szabályok határterületén helyezkednek el.¹⁷⁵ Látható tehát, hogy a *jogi norma alkalmazhatósága* – és ezáltal kötelező ereje – bizonyos mértékben *függ az adott jogi norma jellegétől*.

III. Az érvényesség és hatályosság viszonya

A jogforrás érvényességének és hatályosságának viszonyára *általában* az a jellemző, hogy a *jogforrás érvényes és hatályos*, azaz megfelel az érvényességi követelményeknek, és egyúttal végrehajtható, alkalmazható is. Lehetséges azonban – éppen az időbeli hatály sajátossága következtében –, hogy valamely *jogforrás* rendelkezik a négy érvényességi kel-léssel, tehát kihirdetésétől kezdődően *érvényes, de még nem hatályos*, még nem alkalmazható, nem hajtható végre, mivel vagy *későbbi időpontban lép hatályba*, vagy hatálybaléptetését más jogforrás végzi majd el. Nagyobb terjedelmű, átfogóan szabályozó jogszabályok esetében szinte rendszeres, hogy a végrehajtására való felkészülés érdekében a kihirdetésüket követő hosszabb idő elteltével lépnek hatályba, illetve hatálybaléptetésükre külön, ún. végrehajtási jogszabályt alkotnak. *Ha a jogforrás érvényes, de még nem hatályos*, akkor a jogforrás potenciális *címzettjeire* – a természetes és jogi személyekre nézve – az ilyen jogforrásból semmiféle *közvetlen joghatás nem hárulhat*, vagyis nem kötelesek tekintettel lenni ennek a jogforrásnak a rendelkezéseire. Más a helyzet a törvényalkotónál alacsonyabb szintű jogalkotó szervek esetében. E szerveket ugyanis bizonyos mértékben köti a már kihirdetett, de még hatályba nem lépett törvény: nem bocsáthatnának ki olyan jogszabályt, amely – akár csak részben is – megghiúsítaná a törvényhozó akaratának érvényre jutását. Ezért a törvény *kihirdetésétől a hatálybalépéséig terjedő időben (vacatio legis)* az alsóbb szintű jogalkotó szervek csak a ko-

¹⁷⁴ Ilyen státuszok lehetnek a házasság, az örökbe-fogadás, a gyámság és gondnokság, a tulajdonosi pozíció, a hivatalnok, a hivatásos katona stb. Peschka: A jogszabályok... 227. o. 2013/2

¹⁷⁵ „A szerződések jogában azok a rendelkezések klauzikálisan kógensnek, amelyek a szabályjogtól eltérést valamelyik fél irányában nem engednek.” Lábady: im. 202. o.

rábbi (szabályozási vagy szervezeti) rendszer zavartalan működéséhez nélkülözhetetlen átmeneti szabályokat, vagy a törvény végrehajtását szolgáló rendelkezéseket bocsáthatnának ki, de feltétlenül tartózkodniuk kell a törvénnyel összhangban nem álló, a törvény hatályosulását akadályozó vagy zavaró rendelkezések kiadásától.¹⁷⁶ Az Alkotmánybíróság szerint a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti időtartam olyan bizalmi időszaknak minősül, amely alatt a jogszabály címzettjei még a korábbi rendelkezések szerint járhatnak el.¹⁷⁷ Ugyanakkor a kihirdetés és a hatályba lépés közötti időben a jogszabály elvileg érvényes,¹⁷⁸ vagyis az a hatályba lépése előtt is csak újabb jogszabály által szüntethető meg.¹⁷⁹

Hatályos általában csak az lehet, *ami érvényes*. Előfordulhat azonban, hogy valamely *jogforrás hatályos, de érvényességi fogyatékoságban szenved*. Az érvényességi fogyatékoság pedig a jogforrás érvénytelenségével kapcsolatban főleg a következő kérdéseket involválja: *az érvényességi fogyatékoság mikor jelenti a jogforrás semmisségét*, továbbá a semmis jogforrás az érvénytelenségen belül értelmezhető-e, illetőleg milyen jogkövetkezmények fűződhetnek a jogszabály megsemmisítéséhez.

IV. Az érvényesség és a semmisség kérdése¹⁸⁰

A jogforrások kapcsán a semmisségi probléma elsőként azt a kérdést veti fel, hogy a semmisség az érvénytelenség egyik esetének minősül-e, vagy az érvénytelenség fogalmi körén kívül esik. A kérdés abból az aspektusból közelíthető meg, hogy *minek is tekinthető a semmis jogforrás*. Amennyiben a jogforrás *semmis*, akkor tulajdonképpen *jogforrásként nem létezik*, mivel olyan fogyatékoságok állnak fenn vele kapcsolatban, amelyek eleve megkérdőjelezik jogforrási minőségét. A *jelenség szintjén* azonban mégis *van* olyan *jogforrási hatást kiváltani akaró aktus*, amely *jogforrásként viselkedik*, a külső szemlélő számára jogforrásként jelenik meg.¹⁸¹ Ezért ezt a normatív aktust csak jogforrási minőségében lehet semmisként értékelni. A *semmisség* tehát az olyan *súlyos fogyatékoságban szenvedő, vélt jogforrás esetében áll fenn*, amelynek jogi létezése pusztán látszólagos, és – épp az említett súlyos fogyatékoság miatt – nem rendelkezik azzal a képességgel, hogy az elérni kívánt jogi következményeket, jogi hatásokat kiváltsa. A közjogi-aktustani megközelítés ezért a *semmisséget az érvénytelenség különleges alakjaként* fogja fel.

A jogszabályok érvénytelensége esetén – a fentiekből következően – *két kategória* különböztethető meg: az ún. „*nem létező* (semmis) *jogszabályok*”, illetőleg a „*megsemmisítendő jogszabályok*” köre. A *nem létező jogszabály* tehát *keletkezésétől fogva nélkülözi a jogszabályi minőséget*, ezért érvényességét még vélelmezni sem lehetne. *Nem létezőnek* kell tekinteni azokat a *jogszabályokat*, amelyek kibocsátására az adott *szervnek nem volt hatásköre*, illetve a jogszabályt *egyáltalán nem hirdették ki*. Ha ugyanis ezek az

¹⁷⁶ Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye. Lásd a 31/1991. (VI. 5.) AB határozat indokolásában. ABH 1991. 118, 121. Megjegyzendő, hogy e tevékenységük eleve felesleges volna, mivel a törvény hatályba lépésével e rendelkezések automatikusan alkotmányellenessé, tehát az Alkotmánybíróság által megsemmisíthetővé válnának.

¹⁷⁷ 34/1991. (VI. 15.) AB határozat. ABH 1991. 149, 151

¹⁷⁸ Hacsak alaptörvény-ellenesség miatt az Alkotmánybíróság nem semmisíti meg.

¹⁷⁹ Lábady: i.m. 205. o. A Jat. 9. §-a szerint nem hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem módosítható vagy helyezhető hatályon kívül. Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv jogszabályban rendelkezhet úgy, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezés a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel lép hatályba, vagy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem lép hatályba.

¹⁸⁰ Lásd erről – többek között – Petrétei József: A jogszabályok érvényessége és hatályossága a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. (Szerk. Petrétei József) Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2000. 167-175. o.

¹⁸¹ Ennek oka az, hogy ebben az esetben is kimutatható olyan minimum (formai és tartalmi jellemzők viszonylag rendezett halmaz), amely a jogszabály látszatát kelti. E minimum megléte hiányában különíthetők el a nyilvánvalóan semmis esetek, amelyek valójában az érvénytelenség körén kívül esnek.

érvényességi kellékek hiányoznak, a jogszabály nem létezik, azaz semmis.¹⁸² Ezért a *semmis jogszabály esetében* nem lehet megsemmisítést alkalmazni, hanem csak a *semmisség megállapítására van lehetőség*. A *megsemmisítendő jogszabály is lényeges fogyatékoságban* szenved, de mindaddig, amíg az erre jogosult szerv az erre vonatkozó eljárási rend betartásával a jogszabályt nem semmisíti meg, addig azt – ha hatályos – végre kell hajtani. A megsemmisítendő jogszabály érvénytelensége abból adódhat, hogy az adott jogszabály esetében *sérül a megalkotására előírt alkotmányos eljárási rend*, vagy a *jogforrási hierarchia elve* – vagyis az adott jogszabály rendelkezése vagy az Alaptörvénybe, vagy magasabb jogszabályba ütközik –,¹⁸³ illetőleg a jogszabályt *nem az előírt módon hirdették ki*, és ez a fogyatékoság nem orvosolható.

A *nem létező és a megsemmisítendő jogszabályok megkülönböztetése* azonban – a fentiek következtében – a *jogszabályok címzettjei vonatkozásában viszonylagos*. Mindkét esetben fennáll ugyanis az a követelmény, hogy a *címzettek nem jogosultak a jogszabályt érvénytelenként kezelni*, tehát akár a nem létező, akár a megsemmisítendő jogszabály esetében is az arra jogosult szerv aktusa szükséges ahhoz, hogy az érvénytelenséget megállapítsa. Az *érvénytelen jogszabályt a jogbiztonság érdekében alkalmazni kell*, mivel ha a jogalkalmazó vagy a jogszabály címzettje (kötelezettje) erre a fogyatékoságra hivatkozva megtagadhatná a jogszabály alkalmazását, az – az eltérő jogértelmezések miatt – a kiszámítható és stabil jogrendet veszélyeztetné. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában erre hivatkozással alakult ki az a megoldás, hogy az érvénytelen (semmisség-megsemmisítendő) jogszabályok esetében a jogbiztonság szempontja nagyobb súllyal esik latba, mint a semmisségi elméletek következetes alkalmazása.¹⁸⁴ Ennek megfelelő-

en az Alkotmánybíróság a semmisség következményeinek olyan gyakorlati lebonyolítását alkalmazza, amely a fennálló jogokat és a lezárt jogviszonyokat lehetőleg megkíméli. Éppen ezért az *érvénytelen jogszabályokra is épülhetnek jogviszonyok*, amelyek azonban – elvileg – maguk is érvénytelenek lennének. Ennek figyelembe vételétől azonban – a jogbiztonság elve miatt – az Alkotmánybíróság – mérlegelés alapján – a kialakult gyakorlata szerint eltekinthet.¹⁸⁵ Az Alkotmánybíróság az itt kifejtett álláspontjában a semmisséget olyan eleve fennálló minőségnek tekintette tehát, amellyel kapcsolatban értelmetlen valamely joghatás beállításának idejére vonatkozó kérdést feltenni.¹⁸⁶ A *közjogi érvénytelenséget* viszont – függetlenül attól, hogy a jogszabály milyen érvényességi fogyatékoságban szenved – az Alkotmánybíróság úgy tekinti, mint a *megsemmisítés alapját*, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata.¹⁸⁷ Ebből a nézőpontból viszont *nincs különbség az eleve nem létező (semmis) és a megsemmisítendő jogszabályok között*. A jogszabály érvénytelensége elvileg azt jelentené, hogy nem alkalmas jogi következmények, hatások kiváltására. Ugyanakkor az érvénytelen jogszabályt mindaddig, amíg meg nem semmisítik, vagy semmisségét meg nem állapítják,¹⁸⁸ az általa kiváltott *jogi hatás szempontjából* úgy kell tekinteni, *mintha érvényes volna*. Éppen ezért vetődik fel a megsemmisítés kapcsán az a kérdés, hogy a megsemmisítésnek mi legyen az időpontja. Az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy a megsemmisítés a

kalmazásánál. Különösen elválik a jogbiztonság szempontja a jogszabály semmisségétől az alkotmányellenes jogszabály alapján létrejött jogviszonyok tekintetében. Az egyes jogviszonyok és jogi tények ugyanis önállósulnak az alapul fekvő normától, és annak sorsát nem osztják automatikusan. Ellenkező esetben ugyanis minden jogszabályváltozás a jogviszonyok tömegének felülvizsgálatával járna. 10/1992. (II. 25.) AB határozat. ABH 1992. 72, 74

¹⁸⁵ Ebben az esetben az Alkotmánybíróság aktusa (határozata) teszi – alakító módon – az érvénytelen jogviszonyokat érvényessé.

¹⁸⁶ 10/1992. (II. 25.) AB határozat. ABH 1992. 72, 74
¹⁸⁷ 29/1997. (IV. 29.) AB határozat. ABH 1997. 122, 128

¹⁸⁸ A továbbiakban e két kategória jelölése – a fogalmazásmód nehézkességének elkerülése céljából – a megsemmisítés kifejezéssel történik, kivéve ott, ahol a megkülönböztetés – az érthetőség miatt – szükséges.

¹⁸² Megjegyzendő azonban, hogy az ilyen „jogszabályok” rendkívül ritkák. A gyakorlatban sokkal több az olyan jogszabály, amely a jogforrási hierarchia elvét sérti, és emiatt megsemmisítendő.

¹⁸³ Ezzel ellentétes felfogást vall Szabó András alkotmánybíró. Lásd a 31/1991. (VI. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleményét. ABH 1991. 118, 124 és köv.

¹⁸⁴ A jogszabály alkotmányellenessége következményeit úgy kell rendezni, hogy az ténylegesen a jogbiztonságra vezessen, és ez az alkotmányos követelmény fontosabb a semmisségi elméletek következetes alkalmazásánál.

jogi szaknyelvben mindig jogalakító – konstitutív – döntést jelent, és lehet mind *ex nunc*, mind *ex tunc*, sőt *pro futuro* hatályú, azaz a megsemmisítő határozat közzététele utáni időpontra is szólhat.¹⁸⁹

D) Magyarország jogforrási rendszere

A jogforrási rendszer azoknak az alkotmányjogi intézményeknek az összessége, amelyek adott államon belül meghatározzák a jogalkotó szerveket, ezek hatáskörét, a jogforrások ehhez igazodó típusait és hierarchiáját.¹⁹⁰ Az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – a *jogforrási rendszernek csak a legfontosabb kérdéseit szabályozza*, ezért e normanyaga meglehetősen töredékesnek, hézagosnak, szűkszavúnak és lapidárisnak mondható.¹⁹¹ Nem tartalmaz új, önálló részt vagy fejezetet a jogrendszeréről, vagyis az e kérdéseket érintő előírások több helyen, szétszórtaan találhatóak: bizonyos rendelkezések az Alapvetés című részben, más előírások pedig az egyes jogalkotó szervek hatáskörei között nyertek elhelyezést. Ennek ellenére az Alaptörvény a jogrendszer alapvető rendelkezéseit határozza meg.

I. Az Alaptörvény

A magyar jogforrási rendszerben az *Alaptörvény a legjelentősebb jogforrás*, mert *általánosan kötelező magatartási szabályt* állapíthat meg,¹⁹² továbbá Magyarország *jogrendszerének alapja*,¹⁹³ *mindenkire kötelező*,¹⁹⁴ valamint érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására

az állam jogosult.¹⁹⁵ Kiemelkedő és meghatározó szerepét támasztja alá annak előírása, hogy az *Alaptörvénnyel jogszabály nem lehet ellentétes*,¹⁹⁶ vagyis az alkotmány a *jogforrási rendszer csúcsán áll*. Az Alaptörvény elsődlegességének legfontosabb jogi biztosítéka az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére vonatkozó hatásköre.¹⁹⁷ A magyar jogrendszerben tehát nagyrészt érvényesül az Alaptörvény – mint alkotmány – elsődlegessége, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a jogalkotás az Alaptörvényhez kötött, és ennek következtében a jogalkotónak figyelemmel kell lennie az Alaptörvény értelmét tartalmazó rendelkezéseire.¹⁹⁸ Az Alaptörvény – a normák normájaként – *meghatározza az egész jogrendszer kialakításának kardinális elveit*, rögzíti a jogalkotó (normalt-rehozó) tevékenység alapvető – alkotmányi – rendszerét, vagyis pozitív jogként írja elő a jogforrási rendszer felépítését, és választ ad arra a kérdésre, hogy milyen alapvető jogforrások vannak Magyarországon. A *jogrendszer alacsonyabb rendű jogforrásai jogi érvényének* – igazolásának – *alapja* az Alaptörvény, amely *önálló, eredeti jogforrási típusnak* minősül, nem pedig a jogszabályok között felsorolt törvény speciális fajtája. Ezt igazolja – többek között – az Alaptörvény elfogadására és módosítására előírt külön szabályozás.

Az *Alaptörvény megalkotására és módosítására* ugyanis *sajátos szabályok* vonatkoznak: elfogadására vagy módosítására irányuló *javaslatot* csak a *köztársasági elnök*, a *Kormány*, *országgyűlési bizottság* vagy *országgyűlési képviselő* terjeszthet elő,¹⁹⁹ és a módosítására irányuló kérdésről *nem lehet országos népszavazást* tartani.²⁰⁰ Az Alaptörvény elfogadása vagy módosítása

¹⁸⁹ 10/1992. (II. 25.) AB határozat. ABH 1992. 72, 74

¹⁹⁰ Vö. Kiss Barnabás: Jogforrási rendszer. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. (Szerk. Trócsányi László – Schanda Balázs) HVG-ORAC Budapest 2012. 112. o.

¹⁹¹ Önmagában ez a szabályozási megoldás nem kritizálható, mivel az alkotmányok a jogalkotás és a jogforrások esetében általában csak a legalapvetőbb kérdésekre szorítkoznak – mint a jogalkotásra való felhatalmazás (a jogalkotás alanyai), az egyes jogforrások fajtái, ezek egymáshoz való viszonya, a jogalkotás és a jogrendszer garanciális szabályai – mert legtöbbször ezek igényelnek alkotmányi rendezést.

¹⁹² Vö. az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével.

¹⁹³ Alaptörvény R) cikk (1) bek.

¹⁹⁴ Vö. az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésével.

¹⁹⁵ Alaptörvény C) cikk (3) bek.

¹⁹⁶ Alaptörvény T) cikk (3) bek.

¹⁹⁷ Vö. az Alaptörvény 24. cikk (1)-(3) bekezdéseivel.

¹⁹⁸ Megjegyzendő azonban, hogy az Alkotmánybíróság csak korlátozottan vizsgálhatja az ún. pénzügyi tárgyú törvényeket [Alaptörvény 37. cikk (4) bek.], így ennek következtében az Alaptörvényben szereplő alapvető jogok egy jelentős része nem részesül a törvényhozó hatalommal szembeni védelemben, ezért az Alaptörvény ebben az értelemben nem válik a törvényalkotás mércéjévé sem.

¹⁹⁹ Alaptörvény S) cikk (1) bek.

²⁰⁰ Alaptörvény 8. cikk (3) bek. a) pont

kizárólag az Országgyűlés hatáskörébe tartozik,²⁰¹ és ehhez az *országgyűlési képviselők két-harmadának szavazata* szükséges.²⁰² Ez az alaptörvényi előírás a magyar parlamentet ruházza fel az alkotmányozó és alkotmány-módosító hatalommal. Az Országgyűlés autoritása arra a rendelkezésre vezethető vissza, amely szerint a parlament a legfőbb népképviselői szerv, és e minőségében lehetővé teszi, hogy a nép a hatalmát – a népszuverenitás elvének megfelelően – választott képviselői útján gyakorolja.²⁰³ Az Országgyűlés *alkotmányozó hatalma* tehát a népszuverenitás közvetett megvalósulásaként a nép alkotmányozó hatalmának kinyilvánítása.²⁰⁴ Az *alkotmánymódosító hatalom* – mint az Alaptörvény által konstituált hatalom – az Alaptörvény eljárási szabályainak megfelelően gyakorolható.²⁰⁵

Az Alaptörvény az elfogadásának, illetve a módosításának *eljárási kérdéseit* is szabályozza.²⁰⁶ Főszabály szerint az elfogadott Alaptörvényt vagy elfogadott módosítását az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök a megküldött Alaptörvényt vagy a megküldött módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való

kihirdetését. Ha viszont a *köztársasági elnök* úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt *eljárási követelményeket nem tartották meg*, az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és módosítása vizsgálatát kérnie kell az Alkotmánybíróságtól (előzetes vizsgálat). A testület az Alaptörvényt és módosítását csak a *megalkotására és kihirdetésére* vonatkozó, az *Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények* tekintetében vizsgálhatja felül,²⁰⁷ vagyis más szempontot nem vehet figyelembe, és az államfő indítványáról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoznia kell. Ha az Alkotmánybíróság a vizsgálata során nem állapítja meg az eljárási követelmények megsértését, a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését. Ha azonban az Alkotmánybíróság vizsgálata arra a következtetésre jut, hogy az Alaptörvény vagy módosítása *nem felelt meg az eljárási követelményeknek*, az Alaptörvényt vagy módosítását az *Országgyűlés újratárgyalja*.²⁰⁸ A *kihirdetett Alaptörvény vagy kihirdetett módosítása esetén* is van lehetőség annak megvizsgálására, hogy megalkotásukkor betartották-e az eljárási követelményeket (utólagos vizsgálat). Ezt a vizsgálatot azonban csak a *Kormány*, az *országgyűlési képviselők egynegyede*, a *Kúria elnöke*, a *legfőbb ügyész* vagy az *alapvető jogok biztosa kezdeményezheti*, mégpedig a kihirdetéstől számított harminc napon belül.²⁰⁹ Az indítványáról az Alkotmánybíróságnak szintén soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoznia kell. Ha a testület megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy módosítása nem felelt meg az eljárási követelményeknek – más szempontot ebben az esetben sem vizsgálhat –, akkor az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását megsemmisíti.

²⁰¹ Alaptörvény 1. cikk (2) bek. a) pont

²⁰² Alaptörvény S) cikk (2) bek. Az Alaptörvény csak akkor jelent normatív korlátot a mindenkori kormányzati hatalommal szemben, ha a kormányzati hatalom gyakorlója nem tudja egyszerű többséggel módosítani az Alaptörvényt.

²⁰³ Vö. az Alaptörvény 1. cikk (1) és a B) cikk (4) bekezdéseivel.

²⁰⁴ Ez azonban csak a mai alkotmányos berendezkedés fennállta során értelmezhető. Az alkotmányozó hatalom originális jellegéből és elvileg korlátlan voltából következik, hogy ha az Alaptörvényben rögzített alapkonszenzus megszűnik, akkor a nép alkotmányozó hatalma más közvetett és közvetlen formában is megvalósulhat: alkotmányozó gyűlés összehívásában, illetve népszavazás általi megerősítés alkalmazásával. Amíg azonban az államilag szervezett társadalmi együttélés a hatályos Alaptörvény alapján áll fenn, addig az alkotmányozó hatalom kizárólagos gyakorló-jának az Országgyűlés minősül.

²⁰⁵ Mivel az Alaptörvény nem tartalmaz megváltoztathatatlan rendelkezéseket, vagy revíziós eljárási és szervezeti korlátokat, ezért az Alaptörvény módosításának tartalmi korlátja nincs.

²⁰⁶ Lásd erről az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdését.

²⁰⁷ Alaptörvény 24. cikk (5) bek.

²⁰⁸ Az újratárgyalást követően a köztársasági elnök ismét élhet az alkotmánybírósági vizsgálatra vonatkozó indítványozási jogával.

²⁰⁹ Alaptörvény 24. cikk (5) bek. b) pont

II. A jogszabályok

1. A jogszabályok és a jogalkotás

Magyarországon a *rendes jogforrások meghatározó csoportját* a jogszabályok jelentik. A jogszabályi minőség a normaanyag szempontjából kiemelkedő jelentőségű: általánosan kötelező magatartási szabályt – az alkotmányon kívül – az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.²¹⁰ A *jogalkotást* – mint tevékenységet, illetve jogalkotó szerveket és az alapvető hierarchiai szabályokat – tehát az *Alaptörvény konstituálja*, a jogalkotás ennek következtében az Alaptörvényen alapuló közhatalmi jogosítvány.

A *jogszabályok a jogalkotás termékei*: a jogszabály a jogalkotásnak az egysége, az egy állami (közhatalmi) aktussal elfogadott jogi normák összessége.²¹¹ A *jogalkotás* a kifejezetten *jogalkotó* hatáskörrel felruházott *állami-közhatalmi szerveknek tudatosan, kimondottan és kizárólagosan* absztrakt-általános magatartásszabályok formájában megfogalmazódó *jogi normák létrehozására irányuló akaratlagos tevékenysége*, vagyis a jogalkotás az állami (közhatalmi) szervek céltudatos szabályozó, normaalkotó aktusa, amelynek során az életviszonyok jogi szabályozást nyernek.²¹² A jogszabály-alkotás az állami-közhatalmi szervek legfontosabb közhatalmi jogosítványa.²¹³ A jogalkotó szerv hatásköre azonban nemcsak jogosultság, hanem magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a szerv – valahányszor annak szük-

ségessége felmerül – gyakorolja jogalkotó hatáskörét.²¹⁴

a) A jogalkotás azért *tudatos szabályozó tevékenység*, mivel tervezett célok elérése érdekében általában jövőre irányulóan, lehetséges elképzelt esetekre megfogalmazottan előre, és az érvényesítés igényével szabályoz bizonyos magatartásokat, illetve az ezeket befolyásoló körülményeket. A *kizárólagosság* értelmében a jogalkotó szervek ilyen jellegű tevékenysége csak a norma megalkotására irányul, nem olvad össze más jellegű - pl. egyedi ügyet eldöntő - tevékenységükkel.

b) A jogalkotás *szándékolt, akaratlagos folyamatnak minősül*, amelynek akaratli jellegét az adja, hogy a szabályozási megoldási lehetőségek közötti olyan szándékos választásokat tartalmaz, amelyek az életviszonyokat, illetve az ezekkel összefüggő magatartásokat normatív előírásként, külső, idegen akaratként a kívánt irányba befolyásolják. Az akaratához kapcsolt az azt is jelenti, hogy a jogalkotás az alkotás akaratli aktusából fakad, ettől függő, elvben változó és változtatható jelenség.

c) A jogalkotás alkalmas arra, hogy a *hatalom gyakorlójának politikai szándékait* és törekvéseit az általánosság szintjén juttassa kifejezésre, mivel a jogszabályokban a politikai akaratok tartós formában, kötelező normaként jelennek meg, az állami akarat specifikus formában történő kifejezésre juttatását jelentik. A hatalom gyakorlója úgy fogalmazza meg követelményeit és rendelkezéseit, hogy azok a társadalom tagjaira nézve érvényes, követhető normaként jelenjenek meg. A jogszabályokhoz – mivel mindenkire nézve kötelező jellegűek²¹⁵ – a *parancs-engedelmesség reláció* kapcsolódik: emberi magatartási szabályt tartalmaznak, amelyet tehát az állam állapít meg és a megsértésüket – a legális erőszak monopóliumával rendelkezve – különböző módon és eltérő mértékben szankcionálja.²¹⁶

²¹⁰ Alaptörvény T) cikk (1) bek.

²¹¹ Szilágyi: Jogi alaptan 221. o. A jogszabály fogalma kapcsán Szilágyi megjegyzi, hogy egy jogszabály általában több jogi normát tartalmaz, de vannak olyan jogszabályok is, amelyek nem magatartásszabályt, hanem valamilyen deklaratív aktust tartalmaznak, ezért az ilyen jogszabályok nem minősülnek jogi normának és nem is jogforrások, mivel nem forrásai a jognak. Szilágyi: Jogi alaptan 222. o.

²¹² A jogalkotás jellemzőinek összefoglalását lásd Szilágyi: Jogi alaptan 233-236. o., Peschka Vilmos: Jogforrás és jogalkotás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965. 211-217. o., Sajó András: Jogtani alapok. In: A gazdaság jogi alapjai. Tankönyvkiadó, Budapest, 1985

²¹³ Vö. a 37/2006. (IX. 20.) AB határozattal. ABH 2006. 480, 485

2013/2

²¹⁴ A jogalkotási hatáskör gyakorlásának elmaradása mulasztásos alkotmánysértést eredményezhet.

²¹⁵ Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése szerint a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

²¹⁶ Az Alaptörvény C) cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult.

A *jogszabályok kötelező erejének alapja* tehát az *állami közhatalom*.

d) A jogalkotás *tervszerűen*, tudományos módszerek alkalmazásával történik, amelynek folyamán a jogalkotó a szabályozásra kerülő életviszony egyedi, esetleges mozzanataitól absztrahálva, e viszonyokat és a bennük megnyilvánuló emberi magatartásokat általánosságukban, pontosabban tipikusságukban igyekszik megragadni. Ezek legáltalánosabb, legjellegzetesebb vonásait sűrítve és koncentráltan fejezi ki, teszi a jogi norma tartalmává. A jogalkotási folyamatban sajátos értékelés megy végbe, és a jogban sajátosan értékelt emberi magatartást írnak elő. A *jogszabályoknak* tehát nem konkrét, hanem *absztrakt-hipotetikus tényállása van*, nem egyedileg meghatározott személyhez szólnak, hanem mindenkihez, akik az absztrakt tényállást megvalósítják, ezért a jogba foglalt parancs, tilalom vagy engedély egyaránt vonatkozik rájuk.

e) A *jogalkotói jog* logikailag rendezett, *nyelvileg szabatosan meghatározott és rögzített formában* jön létre, ami könnyebben megismerhetővé, áttekinthetővé és kiszámíthatóvá teszi a jogot a társadalmi gyakorlatban.

2. A jogszabály-alkotással szemben támasztott követelmények

A jogállamiság elvéből adódóan a jognak minden fontosnak vélt, társadalmilag jelentős életviszonyt szabályoznia kell, vagyis minden olyan tényállást, amely az egyének érdekeit és jogait érintheti.²¹⁷ A jogalkotó szerv köteles jogszabályt alkotni, ha azt észleli, hogy a feladat- és hatáskörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel.²¹⁸ A jogalkotási törvény rendelkezik a *jogszabályok megalkotásának legfontosabb követelményeiről* is.²¹⁹ Eszerint a jogszabályok megalkotásakor *biztosítani* kell, hogy a

jogszabály megfeleljen az Alaptörvényből eredő *tartalmi és formai követelményeknek*, illeszkedjen a *jogrendszer egységébe*, továbbá megfeleljen a *nemzetközi jogból és az európai uniós jogból* eredő kötelezettségeknek és megfeleljen a jogalkotás *szakmai követelményeinek*. A jogszabályokkal szemben támasztott fontos követelmény, hogy a *címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal* kell rendelkeznie.²²⁰ Az *azonos vagy hasonló életviszonyokat* azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként *lehetőleg ugyanabban a jogszabályban* kell szabályozni, és a szabályozás *nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű*. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.²²¹

Az Alkotmánybíróság szerint a jogalkotással szemben támasztott egyik legfontosabb *követelmény a jogbiztonság elvének érvényesülése*. A testület hangsúlyozta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből eredően meghatározott kötelezettségek hárulnak a jogalkotó szervekre.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a *jog egésze*, egyes *részterületei* és egyes *szabályai* is *világosak, egyértelműek*, hatásukat tekintve *kiszámíthatóak* és a norma címzettjei számára *előre láthatóak* legyenek,²²² mivel a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben egyben alkotmányos követelmény is. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon,²²³ ugyanakkor a jogbiztonság követelményét önmagában nem sérti az, ha valamely tárgykörre több jogszabály is – és nem egyetlen átfogó – tartalmaz rendelkezéseket.²²⁴

²¹⁷ Herbert Küpper: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. Jura 2011. 2. szám 97. o. „Több ember jogainak lehetséges kollíziója: »társadalmilag jelentős életviszony.«” Uo.

²¹⁸ Vö. a 22/1990. (X. 16.) AB határozattal. ABH 1990. 83, 86

²¹⁹ Vö. a Jat. II. fejezetével.

2013/2

²²⁰ Jat. 2. § (4) bek.

²²¹ Jat. 3. §

²²² Vö. a 11/1992. (III. 5.) AB határozattal. ABH 1992. 77, 81-82

²²³ 26/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 135, 142

²²⁴ 1103/B/1990. AB határozat. ABH 1993. 539, 542

3. Magyarország jogszabályai

Az Alaptörvény a jogszabály-alkotásra nézve *zárt rendszert* alkot: megjelöli, hogy mely szerv, milyen elnevezéssel bocsáthat ki jogszabályt, rendelkezik a jogszabályok egymáshoz való hierarchikus viszonyáról, és gondoskodik a jogforrási hierarchia Alaptörvénnyel való összhangjának garanciájáról is.²²⁵ A *jogalkotó* hatáskörrel felruházott szervek Magyarországon *csak egyféle elnevezéssel* bocsáthatnak ki *jogszabályt*, mégpedig a következő elnevezéssel:

- a) az *Országgyűlés törvényt*,
- b) a *Kormány rendeletet*,
- c) a *Kormány tagjai – a miniszterelnök és a miniszterek – rendeletet*,
- d) a *Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletet*,
- e) az *önálló szabályozó szerv vezetője rendeletet*,
- f) a *helyi önkormányzatok rendeletet*.

Az Alaptörvény rögzíti a *jogszabályok hierarchiáját* is. E rangsornak megfelelően egyetlen *jogszabály* sem lehet ellentétes az *Alaptörvénnyel*,²²⁶ továbbá a *Kormány rendelete* és a *Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete törvénnyel*,²²⁷ a *Kormány tagjának rendelete törvénnyel*, *kormányrendelettel* és a *Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével*,²²⁸ az *önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete törvénnyel*, *kormányrendelettel*, *miniszterelnöki rendelettel*, *miniszteri rendelettel* és az *Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével*, végül az *önkormányzati rendelet más jogszabállyal*.²²⁹ Az egyes jogszabályok tehát az Alaptörvény szerint sajátos – egymáshoz viszonyított – hierarchiába rendezettek, ami egyúttal az egyes *jogszabályok közötti érvényességi elsőbbséget* is jelenti: a jogszabályi hierarchia élén az Alaptörvény áll, a vele ellentétes jogszabály érvénytelen. Az alkotmányi szintű szabályozás következtében az Alaptörvényben rögzített rangsor megsértése szintén alaptörvény-sértésnek minősül, és az Alkotmánybíróságnak hatásköre van az ilyen jogszabály megsemmisítésére. Az alaptörvényi jogszabály-hierarchia betartása tehát a jog-

szabályok közjogi érvényességi kelléke, eként tételes tartalmi szabályt jelent.²³⁰

a) A törvény

aa) Magyarországon az *Országgyűlés* – alkotmányos helyzete és az általa alkotott törvényeknek a jogforrási rendszerben elfoglalt kiemelkedő jelentősége következtében – a *legfőbb jogalkotónak* minősül: törvényt *kizárólag az Országgyűlés* alkothat, és e *hatáskörét senkire sem ruházhatja át*. A parlament jogalkotási hatalma az Alaptörvényből ered, mivel számára jogalkotási-törvényhozási hatalmat az alkotmány konstituál. A törvényben – az Alaptörvény rendelkezéseiből is kitűnően – a népszuverenitást kifejező Országgyűlés többségi akarata testesül meg,²³¹ de csak az Alaptörvénynek megfelelő törvény a jogszerű. A törvényhozás joga ezért csak a parlamentet illeti meg, és e jogkörében más szerv *nem helyettesítheti*. Az Alaptörvényben az *Országgyűlésnek adott törvényalkotási felhatalmazás univerzális*, mert a törvényben szabályozható jogalkotási tárgyakra nem állít fel korlátokat.²³² Ennek megfelelően az Országgyűlés jogalkotó hatásköre – az Alaptörvény és az európai uniós jog keretében²³³ – *teljesnek* mondható: eldöntheti, mely kérdéseket kíván – figyelemmel az alkotmányi rendelkezésekre – törvényi úton szabályozni, és melyek azok a tárgykörök, amelyekben rendeleti szintű szabályozás elegendő, és ennek érdekében

²³⁰ Problémaként vethető fel azonban, hogy az alkotmánybírósági utólagos normakontroll *actio popularis* jellegének megszüntetése a hierarchia megsértése miatt érvénytelen jogszabályok megsemmisítését szűkíti, és így ennek az alaptörvényi előírásnak az érvényesítését nehezíti meg. Utólagos normakontroll eljárást ugyanis csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. Alaptörvény 24. cikk (2) bek. e) pont

²³¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 84

²³² Vö. 46/2006. (X. 5.) AB határozattal. ABH 2006. 567, 572

²³³ Az Európai Unió tagjaként érvényesül az előfoglalás (preemption) intézménye. Ez azt jelenti, hogy olyan jogterületeken, ahol az uniós jog kimerítően szabályoz, vagy ahol kizárólagos az uniós hatáskör, ott nincs lehetőség nemzeti jogalkotásra. Az uniós jog meghatározott területeken a belső jogban elsőbbséget élvez, ami azt jelenti, hogy a jogalkotói (törvényhozói) hatalmat az uniós jogra tekintettel kell gyakorolni. Vö. Drinóczi – Petrétei: i.m. 79. o.

²²⁵ Vö. a 121/2009. (XII. 17.) AB határozattal. ABH 2009. 1013, 1029

²²⁶ Alaptörvény T) cikk (3) bek.

²²⁷ Alaptörvény 15. cikk (4) és 41. cikk (4) bek.

²²⁸ Alaptörvény 18. cikk (3) bek.

²²⁹ Alaptörvény 32. cikk (3) bek.

jogalkotásra irányuló felhatalmazást ad a jogalkotói hatáskörrel rendelkezőknek.²³⁴ Az Országgyűlés jogosult törvényt alkotni minden jogi szabályozást igénylő társadalmi viszony rendezésére, jogalkotó hatáskörének azonban vannak *korlátai*: az Országgyűlés által hozott törvény nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel,²³⁵ nem ütközhet az uniós vagy a nemzetközi jogba, és az *egyszer már törvényben* szabályozott jogviszonyok átalakítása, megváltoztatása – a jogforrási hierarchia elvének megfelelően – *csak törvénnyel* történhet.²³⁶ Ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat.²³⁷

Az Országgyűlés törvényalkotó jogának gyakorlását szűkítik a *belső és külső törvényhozási eljárás által megfogalmazott előfeltételek* is, amelyek betartása a törvényhozás során nem mellőzhető.²³⁸ Ezek közül különösen a *törvényalkotás szükségességét*, a szabályozási *matéria célszerűségét* és *alkalmasságát*, valamint a törvényalkotásra vonatkozó *normatív előírások betartását* indokolt kiemelni.

ab) Az Alaptörvény szerint *törvénykezdeményezési jog* illeti meg a *köztársasági elnököt*, a *Kormányt*, mint testületet, *minden országgyűlési bizottságot* és *bármely képviselőt*.²³⁹ A törvénykezdeményezés a törvényhozási eljárás *jogi elindítását* jelenti a parlamentben. A *törvény elfogadásához* – főszabály szerint – a határozatképes Országgyűlés jelen lévő országgyűlési képviselői

selői több mint a felének szavazata szükséges,²⁴⁰ vagyis elegendő az *egyszerű többség*.

A magyar parlamentáris demokráciában a törvényhozás funkcióját gyakorló, a törvényeket elfogadó mindenkori kormányzati többség szándékait, törekvéseit elsősorban kormányzati döntések törvényi formában történő kinyilvánításával valósítja meg. Az Országgyűlés törvényhozó hatalmának sajátossága tehát az, hogy *e hatalmat a mindenkori parlamenti többség* gyakorolja. A zökkenőmentes kormányzás érdekében rendkívül fontos, hogy a parlamenti többség számára *kellő mozgástér* maradjon politikai-kormányzati elképzeléseinek törvényhozási úton történő megvalósítására, mivel ezek a törvények a hatékony kormányzás fontos eszközei. Ezért az alapvetően kormányzati feladatok esetében elegendő az egyszerű többség alkalmazása.

Az egyszerű többségi szabály alól azonban az Alaptörvény a *sarkalatos törvények* esetében határoz meg egyetlen *kivételt*: a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadása és módosítása a *jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának* szavazatát igényli.²⁴¹ A *sarkalatos törvény* nem minősül önálló jogszabályfajtának, hanem a *törvény speciális formája*: olyan törvény, amelynek elfogadásához tehát minősített többség szükséges.²⁴² Sem a kezdeményezésben, sem az Országgyűlés hatáskörében, sem pedig a törvényhozási eljárásban nincs különbség a törvény és a sarkalatos

²³⁴ Vö. Drinóczi – Petrétei: i.m. 79. o.

²³⁵ Vö. az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésével. Az Országgyűlés – az Alaptörvény keretei között – bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja, a törvény és a rendeleti szintű szabályozás viszonyában pedig a jogforrási hierarchia elve érvényesül. Vö. a 46/2006. (X. 5.) AB határozattal. ABH 2006. 567, 572

²³⁶ Vö. Drinóczi – Petrétei: i.m. 79. o., továbbá az 53/2001. (XI. 29.) AB határozattal. ABH 2001. 414, 417

²³⁷ Jat. 4. §

²³⁸ Ezekről lásd részletesen Petrétei József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 149-197. o.

²³⁹ Alaptörvény 6. cikk (1) bek.

2013/2

²⁴⁰ Vö. az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdésével.

²⁴¹ Vö. az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdésével. Az Alaptörvény a sarkalatosságot (vagyis a kétharmados döntéshez kötést) nem egyes törvények, hanem tárgykörök vonatkozásában határozza meg. Bodnár Eszter – Módos Mátyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. Kodifikáció 2012. 1. szám 33. o.

²⁴² Az Alaptörvény minden konkrét esetben megjelöli, hogy mely kérdésekben kell sarkalatos törvényt alkotni. Az Alkotmánybíróság a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban foglalkozott a sarkalatos törvény jogforrási hierarchiában elfoglalt helyének egyes kérdéseivel, és kifejtette, hogy a korábbi kétharmados törvények és a jelenlegi sarkalatos törvények jellegükben (elnevezésüket leszámítva) semmiben sem különböznek, irányadónak tekinti a kétharmados törvények kapcsán kialakított korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot. Vö. a 43/2012. (XII. 20.) AB határozattal. Indokolás [55]

tos törvény között, kivéve az elfogadásukhoz megkövetelt többséget. Ennek következtében a sarkalatos törvény és a törvény között *nincs hierarchikus különbség, minden törvény egyenrangú,*²⁴³ de sarkalatos törvényt egyszerű törvénnyel nem lehet sem módosítani, sem hatályon kívül helyezni, sem pedig a sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozó kérdésben egyszerű törvényt alkotni. Ha ugyanis ez megtörténne, akkor az alaptörvény-sértést jelentene: vagy a szabályozási tárgykörre vonatkozó előírás, vagy az előírt eljárási rend – a minősített többség – sérelmét okozná, és az ilyen törvény érvénytelen volna, vagyis az Alkotmánybíróság alaptörvény-sértés miatt megsemmisítené.²⁴⁴ A sarkalatos törvények esetében tulajdonképpen olyan *eljárési garanciának* az érvényesüléséről van szó, amely tartalmi különbségre utal: *lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés.*²⁴⁵

A minősített többség megkövetelésében fejeződik ki, hogy az adott kérdés szabályozásához szükséges parlamenti többség az éppen meglévő kormányzati többséghez képest általában nagyobb támogatottságot igényel. A *sarkalatos törvények* egyik *funkciója az Alaptörvény szövegének* alkotmányos garancia mellett történő *tehermentesítése*: az Alaptörvénynek ne kelljen az alapintézmények valamennyi lényeges szabályáról kimerítően rendelkeznie, ugyanakkor ezek a szabályok mégis az országgyűlési képviselők széles körű egyetértése mellett szülessenek meg. A sarkalatos törvények e funkciója híján magának az Alaptörvénynek kellene az alapintézményekre vonatkozó minden – lényeges, ámde – részletszabályt tartalmaznia, ami összességében túlságosan részletező, átte-

kinthetetlen alkotmányt eredményezne.²⁴⁶ Ugyanakkor a *sarkalatos törvény korlátját* az jelenti, hogy *nem kerülhet ellentétbe az Alaptörvénnyel,*²⁴⁷ vagyis a sarkalatos törvény hierarchiaileg szintén alacsonyabb szinten áll az Alaptörvényhez képest.

Sarkalatos törvényt csak azokban a *tárgykörökben* lehet alkotni, amelyeket az *Alaptörvény ilyen törvényként megjelölt.*²⁴⁸ Az ettől való eltérés ugyanis sértené az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amely szerint az Országgyűlés a határozatait – ha az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik – a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával hozza meg, illetve más tárgykörben alkalmazott sarkalatos törvény a későbbi Országgyűlés (többségének) kormányzati cselekvési mozgásterét szűkítené, ami alaptörvényellenes megoldás volna.²⁴⁹

Megjegyzendő továbbá, hogy a magyar jogforrási rendszerben még *találhatók ún. törvény-*

²⁴⁶ 17/2013. (VI. 26.) AB határozat. Indokolás [15]

²⁴⁷ Vö. a 17/2013. (VI. 26.) AB határozattal. Indokolás [15]

²⁴⁸ A törvény tervezetét – amennyiben részben vagy egészben sarkalatosnak minősül – sarkalatosági záradékkal kell ellátni. Ennek részletes szabályozását lásd a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 87/A-87/C. §-ában. „A sarkalatosági záradék – mely a már évek óta használt jogharmonizációs záradékhoz hasonlít – kizárólag a jogszabály érvényességének megítéléséhez nyújt segítséget, valamint iránymutatást a későbbi módosításokra nézve, hogy mely rendelkezés milyen többséggel módosítható. Ez azt is jelenti, hogy lényegében nem bír kötőerővel, kizárólag tájékoztató funkciót lát el. Egy-egy rendelkezés sarkalatossága nem a záradékból, hanem az Alaptörvényből ered, a záradék csak eligazít abban a tekintetben, hogy a jogalkotó hogyan értelmezte az Alaptörvényben sarkalatosként megjelölt tárgykört.” Bodnár – Módos: i.m. 34. o.

²⁴⁹ A sarkalatos törvények viszonylag nagy száma kétséggé teszi a kétharmados többséggel nem rendelkező kormánytöbbség kormányzati elképzeléseinek megvalósíthatóságát, megnehezítheti a kormányozhatóságot, ami akár sorozatos kormányválsághoz, sőt alkotmányos válsághoz is vezethet. Vö. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény? Új Magyar Közigazgatás 2011. június – július 20. o., illetve Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011. 172. o.

²⁴³ A sarkalatos törvény és a törvény hierarchikus helyzetét nem befolyásolja, hogy milyen többséggel kerültek elfogadásra: a sarkalatos törvényeket az Alaptörvény csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az egyéb törvényektől, de a sarkalatos törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett. Vö. 4/1993. (II. 12.) AB határozattal. ABH 1993. 48, 63

²⁴⁴ Vö. az 1/1999. (II. 24.) AB határozattal. ABH 1999. 25, 33

²⁴⁵ 1/1999. (II. 24.) AB határozat. ABH 1999. 25, 33
2013/2

*erejű rendeletek, amelyek már nem alkothatók,*²⁵⁰ mert az erre felhatalmazott jogalkotó szerv megszűnt, de külső jogforrásként az általa létrehozott törvényerejű rendeletek egy része – elsősorban nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályként – még létezik, mert ezeket nem helyezték hatályon kívül. A hatályos törvényerejű rendeleteket csak törvénnyel lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni. A hatályban lévő törvényerejű rendeleteket az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata a törvénnyel azonos szintű szabályozásként ismeri el.²⁵¹

ac) A *törvényhozási tárgykörökre* vonatkozóan *egyrészt az Alaptörvény* különböző rendelkezései tartalmaznak előírásokat, amelyek alkotmányi feladatként az Országgyűlés számára kötelezővé teszik egyes kérdések vagy meghatározott területek – sarkalatos, vagy egyszerű – törvényi szabályozását, vagyis a parlamentnek *meg kell alkotnia a felhatalmazásban szereplő törvényt*, olyan tartalommal és terjedelemben, ahogyan azt az alkotmányozó az Alaptörvényben meghatározta,²⁵² továbbá az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapí-

tania.²⁵³ Ezek egyúttal *kizárólagos törvényhozási tárgyköröknek* tekintendők, amelyeket csak az Alaptörvény határozhat meg.²⁵⁴ Az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat a Kormány köteles az Országgyűlés elé terjeszteni.²⁵⁵ *Másrészt* kötelező törvényhozási tárgykört eredményeznek a *nemzetközi kapcsolatokból* és szerződésekből adódó előírások, amelyek *törvényi szinten* követelik meg tartalmuknak a magyar jogrendszerbe való normatív átültetését. Magyarországnak ugyanis – nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében – biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, ezért – a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai kivételével, amelyeket Magyarország közvetlenül elfogad – a nemzetközi jog más forrásait jogszabályban ki kell hirdetnie, mert ezek így válnak a magyar jogrendszer részévé.²⁵⁶ *Harmadrészt* kötelező törvényalkotást jelenthetnek az *európai uniós tagságból* eredő *jogharmonizációs feladatok*, amennyiben az uniós jog implementációja (átültetése) *törvényi formát* igényel. Törvényt kell alkotnia az Országgyűlésnek akkor is, ha az *Alkotmánybíróság* e kérdésben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapít meg, illetve ha valamely törvényt vagy egyes rendelkezését megsemmisíti és az Országgyűlés ezt a szabályozást pótolja. Törvényalkotási igény merülhet fel a *nemzetközi és a magyar bíróságok döntéseiből* és az alapvető jogok biztosának jelentései alapján, de az Országgyűlés, mivel törvényalkotási jogköre általános, ezért bármely tárgykört törvényben szabályozhat.

ad) A törvényeknek a magyar jogrendszerben – a jogszabályi hierarchia következtében – *kiemelkedő és meghatározó szerepük* van. A törvényi szintű szabályozás meghatározó szerepe azzal a *jogállami követelménnyel* is indokolható, hogy *elsődlegesen a közvetlenül legitimált népképviseleti szerv* alkotson jogszabályt, ne pedig a végrehajtó hatalom. A törvényhozás

²⁵⁰ 1988. január 1-je előtt – az Országgyűlés helyettesítésére jogosult Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) az Országgyűlés ülészekai között törvényt pótló, módosító vagy hatálytalanító törvényerejű rendeletet bocsáthatott ki, amelyek gyakorlatilag a törvényi szabályozással voltak egyenrangúak. Ezen nem változtatott az sem, hogy a törvényerejű rendeletet az Országgyűlés legközelebbi ülésén be kellett mutatni, mivel ez nem volt a törvényerejű rendeletek érvényességi kelléke, sem azok hatályosságát nem korlátozta. Az Elnöki Tanácsnak ezt az általános helyettesítési jogát – a Jat-ra tekintettel – az Alkotmány módosításáról szóló 1987. évi X. törvény korlátozta: a NET nem alkotott olyan tárgykörben jogszabályt, amelynek szabályozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozott. A korábbi jogalkotási törvény hatályba lépése után viszont a NET rendeletalkotási joga beszűkült a parlament számára fenntartott törvényhozási tárgykörök tekintetében, ezekben tehát a NET nem volt jogosult rendeletalkotásra. Az e tárgykörökön kívüli kérdésekben azonban a NET-nek 1989-ig továbbra is megmaradt a törvényerejű rendeletalkotási joga akkor, ha az Országgyűlés nem ülésezett. Miután a NET 1989-ben megszűnt, törvényerejű rendelet elnevezésű jogforrás ma már nem bocsátható ki.

²⁵¹ 7/1994. (II. 18.) AB határozat. ABH 1994. 58, 71

²⁵² 45/2012. (XII. 29.) AB határozat IV. 8.1. pont.

2013/2

²⁵³ Alaptörvény I. cikk (3) bek. 1. mondat

²⁵⁴ Az Alaptörvény elsődlegességéből következik, hogy kizárólagos törvényhozási tárgyat törvény nem állapíthat meg. Vö. a 121/2009. (XII. 17.) AB határozattal. ABH 2009. 1013, 1037

²⁵⁵ Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 4. pont

²⁵⁶ Vö. az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdéseivel.

során a törvényjavaslatok megvitatása és elfogadása ugyanis nyilvános vitákban megy végbe, biztosítva a törvényhozási folyamatok átláthatóságát. Ez is hozzájárul ahhoz, hogy a törvények legitimitása és akceptáltsága (elfogadottsága) a legkevésbé vitatható. A törvények dominanciájának érvényesülése mellett azonban a *rendeletalkotás is mellőzhetetlen jogalkotási forma*. A végrehajtó hatalom rendeletalkotó joga alkotmányelméletileg – az államhatalmi ágak elválasztására tekintettel – a törvényhozó hatalomtól a *végrehajtó hatalomnak átengedett jogalkotói hatalomként* fogható fel, vagyis ebben az értelemben delegált jogalkotásnak minősíthető. A törvényhozó hatalom elvileg a parlamentet illeti meg, de e szerv nincs abban a helyzetben, hogy a modern társadalomban jelentkező kiterjedt szabályozási igényeknek minden tekintetben eleget tegyen, mivel egyfelől a törvényhozás időigényes jogalkotás, másfelől a társadalmi viszonyok egy részének jogi szabályozásához elegendő a rendeleti szintű jogalkotás is. E kapacitáshiány miatt nyílik lehetőség arra, hogy a végrehajtó hatalom jogalkotási hatáskört kapjon, amelyet rendeletalkotással teljesít.²⁵⁷ A törvényi és rendeleti jogalkotás közötti mennyiségi arányok az állam társadalmi szerepvállalásának, az állami beavatkozás mértékének, a politikai rendszer jellegének és az alkotmányi szabályozásnak a függvénye. Annak elkerülése érdekében azonban, hogy a *rendeletalkotás ne válhasson a döntő és elsődleges szabályozási eszközzé*, körülhatárolt a különböző rendeletek kiadásának célja, tartalma és terjedelme: milyen célok elérése érdekében, milyen területen és tárgyban, illetve milyen mértékben és mélységben avatkozhat be a rendelet a társadalmi viszonyok alakításába. A törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom szervei által gyakorolt jogalkotói hatáskör terjedelmét, egymáshoz való viszonyát az államhatalmi ágak megosztásának az Alaptörvényben szabályozott rendje határozza meg.²⁵⁸

²⁵⁷ Vö. F. Ossenbühl: Rechtsverordnung. In: Handbuch des Staatsrechts. (Szerk. J. Isensee és P. Kirchhof) III. kötet, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 1988. 388-389. o.

²⁵⁸ Vö. a 46/2006. (X. 5.) AB határozattal. ABH 2006. 567, 571 2013/2

b) A Kormány rendelete

A rendeletek közül a *legmagasabb hierarchiai fokon a Kormány rendelete* áll.²⁵⁹ A Kormány rendeletalkotó jogának vizsgálatkor nem hagyható figyelmen kívül a *magyar parlamentáris kormányzati rendszer sajátossága*, amely szerint a Kormány – a miniszterelnök személyéhez kötötten²⁶⁰ – az Országgyűlés többségének bizalmától függ és neki felelős.²⁶¹ A jogalkotás esetében ez azt is jelenti, hogy a Kormány – törvényjavaslati elfogadásában – számíthat parlamenti többségére, illetve a parlamenti többség bízik abban, hogy a *kormány* – politikai céljaiban és törekvéseiben, amelyek *rendeletalkotásában* is kifejezésre jutnak – a *parlamenti többség céljait és törekvéseit váltja valóra*.

A Kormány – a kötelező törvényalkotás eseteit leszámítva – maga dönthet arról, hogy mely esetben kezdeményezi a törvényhozási eljárást: a törvényalkotás kezdeményezésében kiemelt szerepet játszik, a *legtöbb törvényjavaslat* elvileg *tőle származik*. Ennek kapcsán módja van arra, hogy az általa előterjesztett törvényjavaslatokban a parlamenti többség politikai elképzelései megjelenjenek. A törvényhozás befolyásolására a Kormánynak a *törvényalkotási programon keresztül* is lehetősége van:²⁶² e programjában maga állapíthatja meg a megalkotandó törvények elfogadásának sorrendjét, és ennek megfelelően nyújthatja be az általa kezdeményezett törvényjavaslatokat.²⁶³ A Kormány a törvénykezdeménye-

²⁵⁹ Az 1989. évi alkotmányrevízió előtt született kormányrendeletek elnevezése – az akkori kormány jellegének megfelelően – minisztertanácsi rendelet.

²⁶⁰ A bizalmat az Országgyűlés először a miniszterelnök megválasztásakor nyilvánítja ki, és a miniszterelnöktől megvont bizalom egyúttal a Kormány bukását is jelenti. Lásd erről Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 152-153. o.

²⁶¹ Alaptörvény 15. cikk (1) bek. 2. mondat

²⁶² „A Kormány megalakulását követően az adott, minden ülésszak végén a következő ülésszakra vonatkozóan tájékoztatja az Országgyűlést törvényalkotási programjáról.” 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (Ogytv.) 38. §

²⁶³ A Kormány ügyrendje – 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 4. pont – szerint a Kormány munkaterve és törvényalkotási programja egymással összehangolt tervezetét a közigazgatási és igazságügyi miniszter az elfogadott kormányprogram alapján – a

zései tervezetének előkészítése során a szabályozás fő kérdéseiben előzetesen állást foglal, ami egyrészt azt jelenti, hogy lehetősége van tartalmi szempontból is befolyásolni a törvényalkotást, másrészt pedig állásfoglalása köti a törvényjavaslat megszövegezőjét, a végleges változat kidolgozóját.²⁶⁴

A Kormány – az Alaptörvény szerint – egyfelől a *végrehajtó hatalom általános szerve*, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe, másfelől a *közigazgatás legfőbb szerve*.²⁶⁵ E jellemzőinek teljesítése érdekében a Kormány feladatkörében eljárva a Kormány *törvényben nem szabályozott tárgykörben* – vagyis *saját jogon* (iure proprio) –, illetve törvényben kapott *felhatalmazás alapján* (iure delegato) rendeletet alkot.²⁶⁶ A kormányrendelet kiadására a Kormány *testületként* jogosult, és a rendelete megalkotására – az alaptörvényi keretek között – az általa megállapított szabályok az irányadók. Az alaptörvényi rendelkezésből megállapítható, hogy a *Kormány jogalkotási hatalma* több vonatkozásban is *korlátozott*.

- A rendeletkiadási jogot korlátozza a Kormány *feladatköre*, amelyet egyrészt az Alaptörvény, másrészt – ebből adódóan – törvények állapítanak meg. Bár a Kormány feladatköre törvényhozási úton bővíthető, a Kormány *csak feladatkörébe tartozó ügyben* rendelkezik *önálló rendeletalkotási joggal*, és – törvényi szabályozás hiányában – *elsődleges szabályozást* végezhet.²⁶⁷ A Kormány által kibocsá-

tott rendelet esetében is érvényesül a *jogforrási hierarchia* elve, vagyis rendelete nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel és a törvényekkel, és a *kizárólagos törvényhozási tárgykörökben csak felhatalmazás* esetén alkothat jogszabályt.

- A Kormány az Alaptörvény szerint nem rendelkezik az Országgyűlés által el nem vonható, *kizárólagos jogalkotási hatáskörrel*, függetlenül attól, hogy feladatkörében, eredeti jogalkotó hatáskörében vagy törvényi felhatalmazás alapján alkot rendeletet, mert az Országgyűlés – az Alaptörvény keretei között – bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotási hatáskörébe vonhatja.²⁶⁸ A *törvény* hatályon kívül helyezheti a *kormányrendeletet*,²⁶⁹ de nem módosíthatja. Ha a kormányrendelet ellentétbe kerül a törvénnyel, a Kormány köteles a törvényellenesség megszüntetésére.

- A Kormány végrehajtási karakterű jogalkotó hatalmát maga a végrehajtási jogszabály alkotására adott törvényi *felhatalmazás* korlátozza. Ebben ugyanis meghatározzák, hogy a Kormány milyen tárgyban és milyen keretben alkothat rendeletet, mekkora lesz a szabályozási mozgástere. Az Országgyűlés a felhatalmazás hatályon kívül helyezésével, korlátozásával bármikor törvényhozási hatáskörbe vonhatja a Kormány számára delegált jogalkotási hatáskört.²⁷⁰

- A törvényi szabályozás elsődlegességének elvéből adódóan a Kormány azokban a kérdésekben, amelyekre *van törvényi szabályozás, csak akkor* alkothat rendeletet, *ha ez a törvény végrehajtása érdekében indokolt* vagy erre *felhatalmazást* kapott. Az Alaptörvénynek az a rendelkezése, hogy a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, és így – többek között – feladata a törvények végrehajtása is, nem tekinthető olyan generális felhatalmazásnak, amely a Kormány számára korlátlanul megnyitná az utat a rendeletalkotás előtt.

miniszterek, a kormánybiztosok, a kormánybizottságok a kormányhivatalok, valamint az autonóm államigazgatási szervek vezetőinek javaslatai figyelembevételével – készíti el. A munkatervről és a törvényalkotási program javaslatáról – a közigazgatási és igazságügyi miniszter előterjesztése alapján – a Kormány legkésőbb a tárgyidőszakot megelőző hónap utolsó ülésén határoz.

²⁶⁴ A törvényalkotás folyamatában a Kormánynak arra is lehetősége van, hogy ha nem ő volt a törvénykezdeményező, akkor az előterjesztő felszólalása után a Kormány a képviselőjét is felszólaltathassa, aki indítványozhatja a törvényjavaslat elutasítását is.

²⁶⁵ Alaptörvény 15. cikk (1) és (2) bek.

²⁶⁶ Alaptörvény 15. cikk (3) bek.

²⁶⁷ Ha ezt egyetlen esetben sem tehetné meg, akkor ez a Kormány Alaptörvényben megállapított hatáskörének elvonását jelentené, ami alkotmánysértésnek minősülne.

2013/2

²⁶⁸ Vö. a 46/2006. (X. 5.) AB határozattal. ABH 2006. 567, 572

²⁶⁹ Jat. 10. § (3) bek. a) pont

²⁷⁰ 46/2006. (X. 5.) AB határozat. ABH 2006. 567, 573. „Így az a tény, hogy a hatályos jogban törvényi felhatalmazás alapján a Kormány jogosult valamely társadalmi viszony jogszabályi rendezésére, nem zárja ki az Országgyűlés hatáskörét arra, hogy törvényt alkosson az adott társadalmi viszony szabályozására.” Uo.

- Ha a *Kormány megbízatása megszűnik*, az új Kormány megalakulásáig *ügyvezető kormányként* gyakorolja hatáskörét, de *rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben* alkothat.

A Kormány rendeletét – a Kormány döntését követően haladéktalanul – a *miniszterelnök írja alá*, akit e tekintetben az általa rendeletben erre kijelölt miniszterelnök-helyettes helyettesíthet.²⁷¹ A Kormány *rendeleteit az üléstől számított 8 napon belül kell kihirdetni*, kivéve, ha a miniszterelnök más határidőt állapít meg.²⁷²

c) A Kormány tagjainak rendelete

A *rendeletek másik nagy csoportját* a Kormány tagjainak rendeletei alkotják. Az Alaptörvény meghatározása szerint a Kormány tagja – beleértve a miniszterelnököt és az egyes minisztereket – törvényben vagy kormányrendeletben kapott *felhatalmazás alapján, feladatkörében* eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.²⁷³ A Kormány tagja rendelet kiadásában (alírázásában) *nem helyettesíthető*.²⁷⁴

ca) A *miniszterelnök* – kiemelkedő közjogi pozíciója ellenére – nem rendelkezik ennek megfelelő jogalkotási hatáskörrel, ezért az általa kiadott miniszterelnöki rendelet a miniszteri rendeletekkel azonos hierarchiai szinten helyezkedik el. A miniszterelnök rendeletkiadási joga a gyakorlatban meglehetősen szűk körű. Ennek indoka, hogy a kormányfőnek nincs olyan konkrét – adott ágazatra vonatkozó – feladat- és hatásköre, mint az egyes minisztereknek. Fő feladata a Kormány tevékenységének összehangolása, amely *nem igényel aktív rendeletalkotási jogot*. Az eddig kiadott miniszterelnöki rendeletek egyrészt – az alaptörvényi felhatalmazás következtében²⁷⁵ – a miniszterelnök és a mi-

niszterek helyettesítési rendjének megállapítására korlátozódtak,²⁷⁶ másrészt kitüntetések és díjak alapításával, illetve adományozásával kapcsolatban születtek.²⁷⁷ Természetesen lehetőség van arra, hogy magasabb jogszabály – törvény vagy kormányrendelet – a kormányfőt is felhatalmazza rendeletalkotásra.²⁷⁸

Az Alaptörvény szabályozza az *ügyvezető miniszterelnök rendeletalkotási jogát* is.²⁷⁹ Eszerint ha a miniszterelnök megbízatása lemondásával vagy az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnik meg, a miniszterelnök az új miniszterelnök megválasztásáig *ügyvezető miniszterelnökként* gyakorolja hatáskörét, de rendeletet csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat. Ha pedig a miniszterelnök megbízatása halálával, összeférhetetlenség kimondásával, a megválasztásához szükséges feltételek hiánya miatt vagy azért szűnt meg, mert az Országgyűlés bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezte ki, az új miniszterelnök megválasztásáig a miniszterelnök hatáskörét a miniszterelnök-helyettes vagy – több miniszterelnök-helyettes esetén – az első helyen kijelölt miniszterelnök-helyettes gyakorolja, de rendeletet ő is csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.

cb) A *miniszterek* a Kormány – miniszterelnök által meghatározott – általános politikájának keretei között önállóan irányítják az államigazgatásnak a feladatkörükbe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátják a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.²⁸⁰ Az *Alaptörvény* a miniszteri rendelet kibocsátására *két együttes feltételt* határoz meg: egyfelől törvényben vagy kormányrendeletben kapott *felhatalmazást*, másfelől a *saját feladatkört*. A miniszter részletes feladat- és hatáskörét a

²⁷¹ Jat. 26. § (3) bek.

²⁷² Vö. a Kormány ügyrendjének 78. pontjával.

²⁷³ Alaptörvény 18. cikk (3) bek.

²⁷⁴ Jat. 26. § (4) bek.

²⁷⁵ Az Alaptörvény 16. cikk (2) bekezdése szerint a miniszterelnök rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki.

2013/2

²⁷⁶ Lásd pl. a 2/2010. (VI. 1.) ME rendeletet a miniszterelnök-helyettes kijelöléséről.

²⁷⁷ Lásd pl. a 2/2012. (VIII. 9.) ME rendeletet a Nemzetiségekért Díj alapításáról.

²⁷⁸ Lásd pl. a 2010. évi XLIII. törvény 75. § (4) bekezdése alapján kiadott 3/2010. (VI. 14.) ME rendeletet.

²⁷⁹ Alaptörvény 22. cikk (2) és (3) bek.

²⁸⁰ Alaptörvény 18. cikk (2) bek.

Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletben állapítja meg.²⁸¹ A *miniszterek jogalkotó hatáskörének terjedelmét*, illetve *korlátait* – a jogszabályi hierarchia elvére tekintettel is – az alábbiakban lehet *összefoglalni*.

- Minden miniszter *csak a saját ágazata körében* – a tárgy szerint hozzá tartozó ügyekben – rendelkezhet. Ezért a miniszteri rendelet általában csak egy minisztertől ered. Ha a miniszteri rendelet *más miniszter feladatkörét is érinti*, a rendeletet vele *egyetértésben* kell kiadni.²⁸² Véleményeltérés esetén a Kormány dönt.²⁸³ A miniszteri rendeletek kötelező erejét és hierarchikus helyzetét nem befolyásolja, hogy egy miniszter bocsátotta-e ki, vagy más miniszterrel egyetértésben került-e kiadásra, de az érvényesség, illetve a módosíthatóság szempontjából ennek van jelentősége: az egyetértés a rendelet érvényességi kelléke, egyetértés nélkül a rendelet nem alkotható meg. Az egyetértést a rendelet bevezető részében fel kell tüntetni.

- Mivel a miniszter csak törvényben vagy kormányrendeletben kapott *felhatalmazás* alapján járhat el, *nem rendelkezhet az Országgyűlés vagy a Kormány hatáskörébe tartozó ügyekben* akkor sem, ha az említett szervek jogalkotó hatáskörükkel nem éltek. Nem rendelkezhet olyan tárgykörökben sem, amelyekben a szabályozás jogát az Országgyűlés vagy a Kormány magának tartotta fenn, illetve amelynek rendezésétől a minisztert eltiltották. A miniszternek tehát a rendeletkiadás-hoz felhatalmazással kell rendelkeznie.

- A *miniszter jogosult* arra, hogy ha az általa felügyelt központi államigazgatási szerv ügykörében szabályozási igény merül fel, akkor – amennyiben erre felhatalmazást kapott – rendeletet alkothasson.

- A miniszter – a miniszterelnök megbízatásának megszűnésétől az új miniszter kinevezéséig vagy az új Kormány más tagjának a miniszteri feladatok ideiglenes ellátásával való megbízásáig – *ügyvezető miniszterként* gya-

korolja hatáskörét, *rendeletet* azonban *csak balasztthatatlan esetben* alkothat.²⁸⁴

d) A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete

Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a Magyar Nemzeti Bank (MNB) elnöke *törvényben kapott felhatalmazás alapján*, sarkalatos törvényben *meghatározott feladatkörében* rendeletet ad ki,²⁸⁵ vagyis az elnök rendeletkiadási joga szintén *két feltételtől* függ: erre egyrészt csak törvényi *felhatalmazás* alapján, másrészt az elnök *feladatkörében* kerülhet sor.

A Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény²⁸⁶ számos olyan tárgykörre ad rendeletalkotási felhatalmazást, amelyek az MNB elnökének éppen a feladatellátása érdekében szükségesek. Ilyennek tekinthető – többek között – a jegybanki alapkamat mértékének meghatározása (a Monetáris Tanács döntése alapján), a bankjegy- és érmekibocsátással, illetve a törvényes fizetőeszközzel összefüggő rendeletkiadás, a jegybanki információs rendszerhez szolgáltatandó információk és az információt szolgáltatók körének meghatározása, a szolgáltatás módját és határidejét megállapító rendelet stb.

Az MNB elnökének rendelete *törvénnyel nem lehet ellentétes*, vagyis e rendeleti forma is a törvény alatt helyezkedik el. A jogforrási hierarchia szempontjából a kormányrendeletre és a Kormány tagjainak rendeletéhez való viszony nem releváns, mert e szervek *jogalkotási tárgyköre jelentős mértékben eltér* egymástól. Az MNB elnökének jól körülhatárolt, sajátos feladatok ellátásához van szüksége rendeletalkotásra, vagyis szabályozási joga az életviszonyoknak csak szűk körére terjed ki, amelyet viszont a Kormány és kormánytag – figyelemmel az MNB, mint központi bank (jegybank) függetlenségére²⁸⁷ – nem szabályozhat. Az elnököt rendeletkiadásában az általa rendeletben kijelölt al-

²⁸¹ 2010. évi XLIII. törvény 34. § (3) bek.

²⁸² A rendeletnek tehát formailag egyetlen miniszter a kibocsátója, azonban a többi érintett – egyetértési joggal rendelkező – miniszter egyetértése nélkül nem alkotható meg. Vö. a Jat. 2-5. §-hoz fűzött indokolásával.

²⁸³ Kormány ügyrendje 19. pont
2013/2

²⁸⁴ Alaptörvény 22. cikk (4) bek.

²⁸⁵ Alaptörvény 41. cikk (5) bek.

²⁸⁶ Pl. az MNB-ről szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 173. §

²⁸⁷ Lásd erről Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. 257-259. o.

nők helyettesítheti. Mivel a jogalkotó hatáskör az Alaptörvényen alapul, ezért e hatáskör átruházásának – a helyettesítésnek – is ezen kell alapulnia.²⁸⁸

e) Az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete

Az Alaptörvényben *új jogalkotó szervként* került nevesítésre az ún. *önálló szabályozó szerv*, amelynek vezetője *törvényben kapott felhatalmazás* alapján, sarkalatos törvényben meghatározott *feladatkörében* rendeletet ad ki.²⁸⁹ Az Alaptörvény szerint az önálló szabályozó szervek a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátását és gyakorlását végzik, amely indokolja, hogy rendelkezzenek jogalkotási felhatalmazással is. E szervek esetében azonban hiányos a jogalkotáshoz megkövetelhető demokratikus legitimitás és az alkotmányjogi felelősség érvényesíthetősége.²⁹⁰

Mivel a jogszabályok kötelező erejének alapja az állami közhatalom, ezért ez bizonyos legitimitást, illetőleg felelősséget is feltételez: az Országgyűlés esetében ez a legitimitás és felelősség közvetlenül a választópolgárok irányában értelmezhető, csakúgy, mint a helyi önkormányzatoknál, a Kormány és a kormánytagok esetében pedig az Országgyűlés felé. A kérdés ezzel összefüggésben az, hogy az önálló szabályozó szervek esetében van-e olyan intézményes biztosíték, ami a legitimitás és a politikai felelősség hiányát kompenzálja.²⁹¹

Az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével *nem lehet ellentétes*. Az önálló sza-

bályozó szerv vezetőjét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesítheti. Az Alaptörvény az önálló szabályozó szerveket konkrétan nem határozza meg, hanem ezt a törvényi szabályozásra bízta.²⁹² A hatályos szabályozás szerint önálló szabályozó szervnek minősül a *Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság*, valamint a *Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal*.

f) A helyi önkormányzatok rendeletei

Az Alaptörvény szerint *feladatkörében* eljárva a helyi önkormányzat *törvény által nem szabályozott helyi* társadalmi viszonyok rendezésére, *illetve* törvényben kapott *felhatalmazás alapján* önkormányzati rendeletet alkot.²⁹³ A *rendeletalkotás* az egyik legjelentősebb önkormányzati jog, amely – az önkormányzás eszközeként – a helyi közügyek intézése körében, törvény keretei között gyakorolható.²⁹⁴ A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörének *korlátját* tehát *egyrésztől az Alaptörvény, másrésztől törvény* – különösen Magyarország *helyi önkormányzatairól szóló törvény* (Mötv.)²⁹⁵ – szabja meg.

- *Egyrészt* a helyi önkormányzatokat a *rendeletalkotás joga* tehát *feladatkörükben*, a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében illeti meg,²⁹⁶ amelyet a képviselő-testület gyakorol, és amely *eredeti rendeletalkotási jogot* jelent. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezekben a kérdésekben minden társadalmi viszony szabályozása az önkormányzat hatáskörébe tartozna, és magasabb szintű jogi szabályozásnak e körben ne volna helye. Mivel az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes, ezért az önkormányzati testület *túllépi a feladatkörét*, amikor *olyan ügyben* alkot rendeletet, amelyben *törvény vagy más jogszabály rendelkezik*, és ezek a jogszabályok számára *felhatalmazást*

²⁸⁸ Vö. a 37/2006. (IX. 20.) AB határozattal. ABH 2006. 480, 485

²⁸⁹ Vö. az Alaptörvény 23. cikk (4) bekezdésével.

²⁹⁰ Vö. Chronowski – Drinóczi – Kocsis: i.m. 13-14. o. Az Országgyűlésben még csak kérdés sem intézhető sem a szerv vezetőjéhez, sem annak helyetteséhez. Uo. E problémát szintén felveti Vincze Attila: *Önálló szabályozó szervek – egy alkotmányjogi problémavázlat*. Közjogi Szemle 2013. szeptember 12. o.

²⁹¹ Pl. elegendőnek tekinthető-e az Országgyűlésnek történő éves beszámoló. Alaptörvény 23. cikk (3) bek. 2013/2

²⁹² Lásd a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (6) bekezdését.

²⁹³ Alaptörvény 32. cikk (2) bek. Lásd még: Tilk Péter: *A(z) önkormányzati jogalkotás helyzete, szabályozása, néhány neuralgikus pontja*. Kodifikáció és Közigazgatás, 2013/1. 76-90. o.

²⁹⁴ Vö. az Alaptörvény 32. cikk (1) bek. a) pontjával.

²⁹⁵ 2011. évi CLXXXIX. törvény

²⁹⁶ 6/1999. (IV. 21.) AB határozat. ABH 1999. 90 (96)

adott kérdésben *nem adtak*. A képviselő-testület ugyanakkor az Alaptörvényben biztosított rendeletalkotási jogát gyakorolhatja, ha feladatkörébe tartozó olyan helyi társadalmi viszonyt szabályoz, amelyet más jogszabály még nem rendez.

- *Másrészt* a helyi önkormányzatoknak rendeletet kell *alkotniuk törvényi felhatalmazás* alapján, vagyis az önkormányzatoknak *delegált rendeletalkotási joguk és köteleességük* is van. Maga a Mötv. is meghatároz olyan tárgyköröket, amelyekben a helyi önkormányzatok kötelesek rendeletet alkotni.²⁹⁷ *Számos más törvény* is utal az önkormányzati *rendeletalkotás lehetőségére és szükségességére*, illetve *szabályozási kötelezettséget* szintén megállapíthat, amelyet az önkormányzatoknak teljesíteniük kell.

A rendeletalkotás a *képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át*,²⁹⁸ illetőleg e hatáskör *gyakorlásához minősített* – a megválasztott önkormányzati képviselők több mint a felének – igen szavazata *szükséges*.²⁹⁹ Az önkormányzati rendelet előkészítésére és a rendelet megalkotására vonatkozó részletes előírásokat az önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatában kell meghatározni.³⁰⁰

Ha viszont a *helyi önkormányzat törvényen alapuló* rendeletalkotási kötelezettségének *nem tesz eleget*, akkor a (fővárosi vagy megyei) *kormányhivatal* kezdeményezheti a *Kúriánál* a rendeletalkotás elmulasztásának megállapítását. Ha pedig a helyi önkormányzat a rendeletalkotási kötelezettségének a Kúria által – a mulasztást megállapító döntésben – meghatározott időpontig *nem tesz eleget*, a *Kúria* a kormányhivatal kezdeményezésére *elrendeli*, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges *önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkossa meg*,³⁰¹ vagyis a hivatalvezetőnek *rendeletpótló hatásköre* van³⁰². A kormányhivatal vezetője a rende-

letet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy a rendeletet a *kormányhivatal vezetője írja alá* és a *Magyar Közlönyben* kell kihirdetni.³⁰³ A kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet *helyi önkormányzati rendeletnek minősül* azzal, hogy annak *módosítására és hatályon kívül helyezésére* a helyi önkormányzat *kizárólag a következő önkormányzati választást követően* jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.³⁰⁴

4. A jogalkotási felhatalmazás és a jogalkotási hatáskör átruházhatósága

a) A *jogalkotási felhatalmazás a végrehajtási jogszabály* kibocsátására irányul. A végrehajtási jogszabályok – az alapjogszabályok keretei között – elsősorban olyan *részletes szabályokat állapítanak meg*, amelyek elősegítik az alapjogszabály rendelkezéseinek a gyakorlati megvalósulását, értelmezik az alapjogszabályban használt fogalmakat, illetőleg olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek a szabályozott társadalmi viszonyokban bekövetkező változások miatt gyakrabban szorulnak módosításra.³⁰⁵ Főszabályként megállapítható, hogy alacsonyabb jogalkotó szerv számára alkotmányosan nem lehet olyan felhatalmazást adni, amit az Alaptörvény nem tesz lehetővé. *A felhatalmazás nem lehet általános*, mert ez a jogalkotói hatáskör tartalmi delegálását jelentené.³⁰⁶ Ezért az alapjogszabály kibocsátójának minden lényeges kérdésben rendelkeznie kell, és a *végrehajtási jogszabály* alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás *jogosultját, tárgyát, és kereteit*,³⁰⁷ mert

²⁹⁷ Mötv. 143. § (3) és (4) bek.

²⁹⁸ Mötv. 42. § 1. pont

²⁹⁹ Mötv. 50. § és 47. § (2) bek.

³⁰⁰ Mötv. 53. § (1) bek.

³⁰¹ Alaptörvény 32. cikk (5) bek.

³⁰² Ezzel kapcsolatban lásd: Tilk Péter: Az önkormányzati jogalkotás törvényességi és alkotmányossági kontrollja. Új Magyar Közigazgatás, 2012/7-8. 3-10. o.; valamint Tilk Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. Új Magyar Közigazgatás, 2011/8. 8-15. o. 2013/2

³⁰³ A kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak. A jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről. Mötv. 138. § (2) bek.

³⁰⁴ Mötv. 138. § (3) bek.

³⁰⁵ Vö. a 19/1993. (III. 27.) AB határozattal. ABH 1993. 431, 432 és köv.

³⁰⁶ A jogalkotó megteheti, hogy „egyes részleteket illetően »leszállítja« lényegében »továbbadja« jogalkotó hatáskörét” [Kiss B.: i.m. 121. o.], de ez nem vezethet az alapjogszabály tartalmi kiüresítéséhez.

³⁰⁷ „Ha a miniszteri rendelet esetében a felhatalmazásban adott jogalkotási jogosultság nem önálló, a felhatalmazásban az egyetértési jog jogosultját is meg

különben a felhatalmazás parttalaná válna. Ebből adódóan a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására, a jogszabály egészének végrehajtására, valamint olyan tárgykör szabályozására, amit a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz, nem lehet felhatalmazást adni.³⁰⁸

A *felhatalmazás jogosultja* a jogi szabályozásra másnak *további felhatalmazást nem adhat*,³⁰⁹ vagyis a jogalkotás kapcsán érvényesül a *szubdelegálás tilalma*. Ennek hiánya ugyanis azt eredményezhetné, hogy egyfelől elveszhetne a jogalkotási feladat, másfelől számottevően csökkenne a szabályozás szintje. A másnak adható további felhatalmazás *ki zárásának* az a *következménye*, hogy a *szabályozás legfeljebb két szinten*, az alapjogszabály és a végrehajtási jogszabály kibocsátásával történik. A jogalkotásra való felhatalmazás nem értelmezhető úgy, hogy a jogszabály megalkotásának vagy meg nem alkotásának kérdésében a felhatalmazást kapott jogalkotó szerv szabad belátása szerint dönthet: a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.³¹⁰ A *felhatalmazás alapján történő jogszabály-kibocsátás* tehát *kiadási kötelezettséget jelent*.³¹¹ A jogalkotónak a jogszabályi felhatalmazásból adódó jogalkotói feladatát úgy kell elvégeznie, hogy az általa *kibocsátott norma tartalmilag is fedje* a felhatalmazásból származó *szabályozási tárgyat*. Ha valamely jogszabály megalkotására felhatalmazási norma kötelez, akkor ennek a jogalkotó mindaddig köteles tartalmilag megfelelő jogszabály kibocsátásával eleget tenni, amíg a felhatalmazási jogszabályt – vagy vonatkozó rendelkezését – nem helyezik hatályon kívül.

A jogalkotási törvény szabályozza a *végrehajtási jogszabály kihirdetésének, hatályba lépésének és hatályon kívül helyezésének kérdéseit* is, amelyek

szoros összefüggésben állnak a *felhatalmazást tartalmazó jogszabállyal*. Eszerint a végrehajtási jogszabály a felhatalmazást tartalmazó jogszabály kihirdetésével egyidejűleg vagy azt követően, a felhatalmazó rendelkezés hatálybalépését megelőzően kihirdethető. A végrehajtási jogszabályt, jogszabályi rendelkezést a felhatalmazást adó jogszabálynak azzal a rendelkezésével egyidejűleg kell hatályba léptetni, amelynek a végrehajtására irányul, kivéve, ha a felhatalmazó rendelkezés a végrehajtási jogszabály kiadását nem teszi kötelezővé.³¹² A felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén – kivéve, ha egyidejűleg a tárgykör szabályozására azonos tartalommal új felhatalmazó rendelkezést alkottak – a hatályon kívül helyezésről rendelkező jogszabályban intézkedni kell a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről vagy a végrehajtási jogszabály olyan rendelkezésének a hatályon kívül helyezéséről, amely a felhatalmazás végrehajtására irányul,³¹³ mert felhatalmazás hiányában a végrehajtási rendelet sem maradhat a jogrendszerben.

Ezért a Kormány rendeletével hatályon kívül helyezheti azokat a kormányrendeleteket, amelyek módosítására vagy hatályon kívül helyezésére – a felhatalmazás hatályvesztése miatt – már nincs felhatalmazása. A Kormány tagja pedig rendeletével hatályon kívül helyezheti a feladatkörébe tartozó azokat a miniszteri rendeleteket, miniszterelnöki rendeleteket, amelyeket felhatalmazás nélkül alkottak meg, vagy amelyek módosítására vagy hatályon kívül helyezésére – a felhatalmazás hatályvesztése miatt – már nincs felhatalmazása.³¹⁴

b) Abból az elvből következően, hogy minden szerv csak olyan elnevezéssel és tartalommal adhat ki jogszabályt, amire felhatalmazást kapott, az Alaptörvényben nem nevesített más szerv viszont nem rendelkezik jogszabályalkotó hatáskörrel, fő szabály szerint – a hatalommegosztás elvére is tekintettel – az állapítható meg, hogy *jogalkotói hatáskörét minden szerv maga gyakorolja*, a jogalkotói

kell jelölni. Miniszteri rendelet kiadására adott felhatalmazásban a felhatalmazás jogosultját feladatkör szerint kell megjelölni.” Jat. 5. § (1) bek.

³⁰⁸ Jat. 5. § (3) bek.

³⁰⁹ Jat. 5. § (2) bek.

³¹⁰ Jat. 5. § (4) bek.

³¹¹ Vö. az 1/1991. (I. 29.) AB határozattal. ABH 1991. 319, 320. Az Alkotmánybíróság a konkrét indítvány kapcsán ezt a kötelezést a Kormány esetében állapította meg, de tágabban is értelmezhető.

³¹² Jat. 7. § (6) bek.

³¹³ Jat. 13. § (1) bek.

³¹⁴ Jat. 10. § (4)-(5) bek.

hatáskör *generális átruházása nem lehetséges*. Ez következik a hatáskörök épségben tartásának és elvonhatatlanságának, továbbá a jogbiztonságnak az elvéből is: a jogbiztonság érdekében kiszámíthatónak kell lennie, hogy mely szerv milyen jogszabályt alkothat. Mivel jogszabályalkotó hatáskört csak az Alaptörvény állapíthat meg, az alaptörvényben nevesített jogalkotási formát nem lehet átruházni. Az *átruházás csak konkrét kérdések szabályozására vonatkozhat*, amely végrehajtási rendelet formájában végezhető el. A jogalkotási hatáskör generális átruházhatóságának tilalma a hatalomkoncentráció megakadályozásának is fontos eszköze. Ezért a delegált hatáskörben alkotott végrehajtási jogszabálynak az átruházáskor megállapított keretek között kell maradnia.³¹⁵ Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a felhatalmazás kereteinek túllépése – a jogforrasi hierarchia rendjének megsértésén keresztül – alkotmányellenességet eredményez.³¹⁶ Valamely *felhatalmazáson alapuló jogszabály* akkor *alkotmányos*, ha nem lépi túl az Alaptörvény szerinti jogforrasi hierarchiát, valamint a felhatalmazó jogszabály által meghatározott törvényi szintű kereteket.³¹⁷

5. A jogszabályok előkészítése

a) A Kormány arról, hogy adott időszakban mely törvények és kormányrendeletek előkészítése várható, *jogalkotási tervet készít és tesz közzé*. A Kormány jogalkotási tervét – a nemzetközi kötelezettségvállalásokra, az európai uniós kötelezettségekkel való összhang megteremtésére vonatkozó követelményekre, az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság döntéseire figyelemmel, a *felelősök megjelölésével* – az Országgyűlés rendes ülészakáihoz igazodóan – vagyis félévente – *határozat-*

tal állapítja meg.³¹⁸ A jogszabály előkészítéséért felelős *miniszter* a Kormány jogalkotási terve alapján, az arra *kijelölt honlapon közzéteszi* a Kormány jogalkotási tervezési időszakára vonatkozó *jogalkotási tervét*, amely nem normatív, hanem csak tájékoztató jellegű, és amely *tartalma* az általa előkészítendő jogszabálytervezetek címét, a szabályozás rövid tartalmi összefoglalását és a jogszabálytervezet közzétételének tervezett időpontját. A közzétett miniszteri jogalkotási tájékoztatók a közzétételtől számított egy évig nem távolíthatók el a honlapról.³¹⁹

b) A jogszabályok előkészítésével összefüggésben a jogalkotási törvény rögzíti, hogy a jogszabály *előkészítőjének feladata* a jogszabály *szakmai tartalmának kialakítása*, de ennek során neki is figyelembe kell vennie a *jogszabály-alkotás követelményeit*.³²⁰ E követelmények érvényesítéséről a kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során a Kormány az *igazságügyért felelős miniszter* útján gondoskodik,³²¹ mégpedig úgy, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a törvény és a kormányrendelet tervezetét az igazságügyért felelős miniszterrel *egyetértésben* terjeszti a Kormány elé, a miniszteri rendeletet pedig az igazságügyért felelős miniszter *véleményének kikérését követően* adja ki. Ha a miniszteri rendelet tervezetével az igazságügyért felelős miniszter alkotmányossági vagy európai uniós jogi szempontból nem ért egyet, a vitás kérdésben a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter és az igazságügyért felelős minisz-

³¹⁵ „A végrehajtás során hozott szabályok a fogalmat kitölthetik, az időtartamot meghatározhatják, de a törvény által megfogalmazott rendelkezéseket nem szűkíthetik. Erre végrehajtás során csak az eltérést megengedő felhatalmazás esetén van mód.” 17/1990. (VIII. 31.) AB határozat. ABH 1990. 173, 176

³¹⁶ 19/1993. (III. 27.) AB határozat. ABH 1993. 431, 432 és köv.

³¹⁷ 551/B/1993. AB határozat. ABH 1995. 840, 841 és köv.

³¹⁸ Lásd a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény (Jetr.) 3. §-át. A jogalkotási terv elkészítése és Kormány elé terjesztése a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter feladata. A szabályozási felelősség aktuális rendje és a formai követelmények a Kormány ügyrendjéből következnek.

³¹⁹ Jetr. 4. §. A miniszter jogalkotási terve közzétételének hangsúlyos célja a minél szélesebb körű tájékoztatás. Ezáltal mindenki számára hatékonyan tervezhető az adott időszakban készítendő jogszabályok véleményezése. Vö. a Jetr. 4. §-ához fűzött indokolással.

³²⁰ A jogszabály megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedjen a jogrendszer egységébe, megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek. Jat. 2. § (4) bek.

³²¹ Jat. 16. § (1) és (2) bek.

ter közös előterjesztése alapján a Kormány dönt.³²²

c) A jogalkotási törvény előírja, hogy a jogszabály előkészítőjének – a tervezett jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – *előzetes hatásvizsgálat elvégzésével* fel kell mérnie a szabályozás várható következményeit, és ennek eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt tájékoztatni kell.³²³ A *hatásvizsgálat* olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, amely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredmények megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését.³²⁴ A hatásvizsgálat során *vizsgálni kell* a tervezett jogszabály *valamennyi jelentősnek ítélt hatását*,³²⁵ így különösen a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, a környezeti és egészségi következményeit, az adminisztratív terheket³²⁶ befolyásoló hatásait. Vizsgálni kell továbbá a jogszabály *megalakításának szükségességét*, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és a jogszabály *alkalmazásához szükséges* személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi *feltételeket*.³²⁷ A hatásvizsgálat indoka, hogy a szabályalkotási

döntések meghozatala a döntéshozatali felelősség tényleges vállalhatósága érdekében csak a döntések következményeinek a lehető legpontosabb ismeretében történjen. Az új szabályozási döntések előkészítéséhez pedig szükséges a korábbi szabályok hatásainak megismerése.³²⁸

Az előzetes hatásvizsgálat során a legnagyobb hasznossággal járó hatásvizsgálatokat, az adott szabályozás függvényében a döntési helyzet megalapozásában legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzését kell elvégezni. Fel kell tárnai a szabályozás pozitív és negatív hatásait is. A számszerűsíthető előnyöket és hátrányokat számszerűsíteni kell, majd ilyen formában kell elemezni. Egy előzetes hatásvizsgálaton belül egységes módszertani elvrendszert kell alkalmazni. A szabályozás várható hatásait az adott szabályozás tekintetében releváns időintervallumban kell vizsgálni, és több döntési változat esetén valamennyi változat esetében fel kell mérni a várható előnyöket és hátrányokat.³²⁹

d) A jogszabály tervezetéhez a *jogszabály előkészítőjének indokolást* kell csatolnia, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait. Az indokolásban tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról, valamint az előírt egyeztetési kötelezettségről.

e) A *jogszabálytervezetek véleményezése* érdekében a jogalkotási törvény előírja, hogy ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára *kifejezetten jogot biztosít* arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője *köteles gondos-*

³²² Jat. 16. § (3) bek. Az önálló szabályozó szerv vezetője a rendeletét az igazságügyért felelős miniszter véleményének kikérését követően adja ki. Jat. 16. § (4) bek.

³²³ Jat. 17. § (1) bek. Önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét kell tájékoztatni. Miniszteri rendelet rendelkezhet úgy, hogy az általa meghatározott esetben a közjogi szervezetszabályozó eszköz előkészítője is előzetes hatásvizsgálatot végezzen. A hatásvizsgálat részletes szabályait a 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet tartalmazza.

³²⁴ 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet 2. § 2. pont. A hatásvizsgálatról lásd Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2005. 11-228. o.

³²⁵ Hatásnak minősülnek a szabályok szándékolt és nem szándékolt, közvetlen és közvetett, bármilyen természetű következményei.

³²⁶ Az adminisztratív terhekről lásd Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HVG-ORAC, Budapest 2010. 11-443. o.

³²⁷ Jat. 17. § (2) bek.

³²⁸ Az Alkotmánybíróság már korábban megállapította, hogy a hatásvizsgálat elmaradása önmagában nem eredményezi a jogszabály alkotmányellenességét. Vö. az 54/1996. (XI. 30.) AB határozattal [ABH 1996.173, 190], továbbá a 38/2000. (X. 30.) AB határozattal. ABH 2000. 303, 313

³²⁹ 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet 3. §

kedni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen.³³⁰ A kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során készített jogszabálytervezetek véleményezésére a Kormány ügyrendje további rendelkezéseket állapíthat meg.³³¹ E véleményezés a *közigazgatási egyeztetés* keretében történik.³³²

Az előkészítőnek arról is gondoskodnia kell, hogy – a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvényben³³³ meghatározottak szerint – a *jogszabály tervezete megismerhető és véleményezhető* legyen.³³⁴ A *társadalmi egyeztetés* a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által előkészített *jogszabálytervezeteknek* a természetes személyek és a nem állami és nem önkormányzati szervek, szervezetek (pl. érdekképviselői szervezetek, egyházak, civil szervezetek, a gazdasági társaságok stb.) által történő *véleményezése*. A társadalmi egyeztetés során biztosítani kell, hogy a véleményezési folyamatban a véleményeknek – különös tekintettel a hátrányos helyzetű, társadalmi-gazdasági szempontból marginalizált csoportok véleményére – a lehető legszélesebb köre jelenjen meg, továbbá az egyeztetések átláthatóságát, azok

minél teljesebb körű nyilvánosságát is biztosítani szükséges.³³⁵ Társadalmi *egyeztetésre kell bocsátani a törvényt, a kormányrendeletet, a miniszteri rendelet tervezetét* és indoklását.³³⁶ A társadalmi egyeztetésre bocsátásért, annak lefolytatásáért és a beérkezett vélemények feldolgozásáért a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter tartozik felelősséggel.³³⁷

A társadalmi egyeztetésnek *két formája* van: az *általános egyeztetés* és a *közvetlen egyeztetés*.³³⁸ Az *általános egyeztetés* a honlapon megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezés, amely a társadalmi egyeztetés keretében *minden esetben kötelező*. Ezért az egyeztetésre bocsátott *tervezeteket a honlapon közzé kell tenni*,³³⁹ és a véleményezés céljából megfelelő *elérhetőséget* kell *biztosítani*. A honlapon megadott elektronikus levélcímen keresztül bárki véleményt nyilváníthat a tervezetről. A vélemények beérkezéséről visszajelzést kell küldeni.³⁴⁰

³³⁰ Jat. 19. § (1) bek. Erről lásd: Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: A jogalkotás társadalmi egyeztetésének elméleti háttere és alkotmányos gyakorlata. In: Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.): Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák. Kodifikátor Alapítvány, 2013. 3-24. o.

³³¹ Jat. 19. § (3) bek. Lásd pl. Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós: Tényekre alapozott jogalkotás? In: Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. (Szerk. Chronowski Nóra) HVG-ORAC, Budapest 2011. 279-308. o.

³³² Lásd erről Petréttei: Magyarország alkotmányjoga II. 159-160. o.

³³³ A Jetr. lehetővé kívánja tenni, „hogy a jó kormányzás keretében a társadalom legszélesebb rétegei kapcsolódhassanak be a jogszabályok előkészítésébe, elősegítve ezzel a közjó érdekében a jogi szabályozás sokoldalú megalapozását, ezzel pedig a jogszabályok minőségének és végrehajthatóságának javítását”. Vö. a Jetr. preambulumaival.

³³⁴ Megjegyzendő, hogy a képviselői önálló indítványoknál ilyen véleményezési mechanizmus nem működik, ezért a képviselői törvényjavaslatokkal a társadalmi véleményezés megkerülhető. Magyarországon a jogalkotás gyorsításának egyik bevett eszköze a jogszabályok előkészítése során az érdemi politikai és szakmai vita minimalizálása, köteleességszerű és intézményesen is szűk keretek közé szorított volta. Lásd erről Rixer Ádám: Az újabb jogalkotás jellegzetességei. Kodifikáció 2012. 2. szám 47-49. o.

2013/2

³³⁵ A társadalmi egyeztetés során az abban részt vevők kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. Jetr. 2. § (3) bek.

³³⁶ A tervezet társadalmi egyeztetésre bocsátását megelőzően a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter döntése alapján társadalmi egyeztetésre lehet bocsátani a tervezet koncepcióját is. Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a fizetési kötelezettségekről, az állami támogatásokról, a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, az európai uniós, illetve nemzetközi forrásokból nyújtott támogatásokról, a nemzetközi szerződés kihirdetéséről, valamint a szervezet és intézmény alapításáról szóló jogszabályok tervezeteit. Nem bocsátható társadalmi egyeztetésre a tervezet, koncepció, ha az egyeztetés Magyarország különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné. Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani továbbá a jogszabály tervezetét, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik. Jetr. 5. §

³³⁷ Jetr. 6. § (1) bek.

³³⁸ A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter ezen az egyeztetési formákon kívül más formákat is igénybe vehet az egyeztetés lefolytatásához. Jetr. 7. § (2) bek. „Ilyennek tekinthetők többek között különböző tájékoztató füzetek terjesztése vagy fórumok, rendezvények szervezése is.” Jetr. 7. §-hoz fűzött indokolás.

³³⁹ A tervezettel együtt közzé kell tenni a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját.

³⁴⁰ A névtelenül beérkezett véleményeket azok figyelembevétele nélkül törölni kell. Jetr. 9. § (2) bek.

A tervezetet a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátással egyidejűleg úgy kell közzétenni, hogy a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan *megfelelő idő* álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez és a vélemények kifejtéséhez, továbbá a jogszabály előkészítőjének arra, hogy a beérkezett véleményeket, javaslatokat érdemben mérlegelhesse. A véleményezési határidő megegyezik a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátás során megállapított határidővel, kivételes esetben a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter ettől eltérő időtartamot is meghatározhat.³⁴¹ A *miniszter mérlegeli a beérkezett véleményeket* és azokról, valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól *tipizált összefoglalót* készít, amelyet a honlapon a véleményezőik listájával együtt közzétesz. A minisztert egyedi válaszadási kötelezettség nem terheli.³⁴²

A *közvetlen egyeztetés* érdekében a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter *stratégiai partnerségi megállapodásokat* alakít ki. E megállapodások révén szoros együttműködést alakíthat ki azokkal a szervezetekkel, amelyek készek a kölcsönös együttműködésre, és amelyek az adott jogterületek szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek.

Ilyen stratégiai partnerség alakítható ki különösen a civil szervezetekkel, bevett egyházakkal, szakmai, tudományos szervezetekkel, országos nemzetiségi önkormányzatokkal, érdek-képviselői szervezetekkel, köztestületekkel, valamint a felsőoktatási intézmények képviselőivel.³⁴³ Az együttműködés feltételeit és kereteit a stratégiai partner és a miniszter között határozott idejű, de legkésőbb a miniszterelnök megbízatásának megszűnéséig tartó megállapodásban kell rögzíteni. A stratégiai partner kötelessége, hogy a közvetlen egyeztetés során az adott jogterülettel foglal-

kozó, stratégiai partnerséggel nem rendelkező szervezetek véleményét is megjelenítse.³⁴⁴ A jogszabály előkészítéséért felelős *miniszter a stratégiai partnereken kívül más is bevonhat* az érintett tervezet közvetlen egyeztetésébe, illetve kérelemre lehetőséget biztosíthat meghatározott jogszabály véleményezésében való részvételre. Ha az *egyeztetés személyes részvétellel* történik, akkor a tárgyalás előtt a felkészüléshez szükséges, megfelelő időben kell értesíteni a feleket a találkozó időpontjáról.³⁴⁵

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint azonban a jogalkotás során törvényben előírt *általános egyeztetési kötelezettség megsértése* önmagában *nem eredményezi a megalkotott jogszabály érvénytelenségét*, nem eredményez súlyos eljárási szabálysértést, mert a társadalmi egyeztetés elmulasztása, illetve szabályainak megsértése nem érvényességi kelléke a jogszabályoknak, vagyis az ilyen vélemények beszerzése a norma közjogi érvényességének nem feltétele.³⁴⁶ Ha viszont *külön törvény ír elő konkrét és intézményesített véleménykérelmi kötelezettséget*, akkor annak *elmulasztása* olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett *súlyos szabálytalanságnak minősülhet*, amely adott esetben a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyezteti, és a törvénysértő módon alkotott jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti.³⁴⁷

³⁴⁴ A közvetlen egyeztetés során a stratégiai partner által írásban megtett véleményeket a törvényjavaslatot tárgyaló országgyűlési bizottság kérésére a bizottság részére hozzáférhetővé kell tenni.

³⁴⁵ A személyes egyeztetésről összefoglalót kell készíteni, amelyet a honlapon közzé kell tenni. Az összefoglalónak tartalmaznia kell a stratégiai partner által képviselt indokolt álláspontokat. Jetr. 13-15. §

³⁴⁶ Ezt az Alkotmánybíróság az 52/1997. (X. 14.) AB határozatában [ABH 1997. 331, 345] – utalással a 3/1997. (I. 23.) AB határozatban [ABH 1997. 39], továbbá a 29/1997. (IV. 29.) AB határozatban [ABH 1997. 128] foglaltakra is – fejtette ki. 50/1998. (XI. 27.) AB határozat. ABH 1998. 387, 397. Lásd még Drinóczi – Kocsis: i.m. 291. o.

³⁴⁷ „Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben elérje-e az alkotmányvétség szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.” 30/2000. (X. 11.) AB határozat. ABH 2000. 202, 207. Lásd még a 8/2011. (II. 18.) AB határozatot. ABH 2011. 49, 65-66

³⁴¹ Jetr. 10. §

³⁴² Jetr. 11. § (1) bek.

³⁴³ „E szervezetek szakmai reputációjuk révén segíteni tudják a jogszabály-előkészítés során a minőségi és hatékonysági szempontok érvényesülését.” Jetr. általános indokolás

f) A jogalkotási törvény szabályozza azt a kérdést is, amikor a jogszabály megalkotása előtt *egyeztetési kötelezettség áll fenn az Európai Unió intézményeivel*, tagállamaival. Eszerint ha az Európai Unió alapját képező szerződések vagy valamely uniós jogi aktus rendelkezései alapján a jogszabály tervezetét az Európai Unió egyes intézményeinek és tagállamainak, vagy az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más államnak *előzetesen bejelentésre* vagy egyéb *véleményezésre* meg kell küldeni, az előzetes bejelentést a Kormány által rendeletben meghatározott eljárásban kell lefolytatni.³⁴⁸ Az előzetes bejelentési kötelezettség alá tartozó jogszabály az előzetes bejelentési eljárás befejezését követően alkotható meg.

Ha az előzetes bejelentési kötelezettség alá tartozó jogszabály tervezetét a jogalkotónak nem miniszter terjesztette elő, akkor az előterjesztőnek a Kormány rendeletében kijelölt miniszternél kezdeményeznie kell az előzetes bejelentési eljárás lefolytatását.³⁴⁹ Ha a nem a Kormány által előterjesztett törvényjavaslatot előzetes bejelentésre meg kell küldeni, és az előbbi előzetes bejelentési eljárás lefolytatását nem kezdeményezték, a jogszabály tárgya szerint feladatkörrel rendelkező miniszter, illetve az igazságügyért felelős miniszter – az előterjesztő és a másik miniszter egyidejű tájékoztatása mellett – a kijelölt miniszternél kezdeményezi az előzetes bejelentési eljárás lefolytatását. A kijelölt miniszter az előzetes bejelentési eljárás eredményéről haladéktalanul tájékoztatja az előterjesztőt, a jogszabály tárgya szerint feladatkörrel rendelkező minisztert és az igazságügyért felelős minisztert.³⁵⁰

³⁴⁸ Jat. 20. § (1) bek.

³⁴⁹ A Kormány rendeletében kijelölt miniszter a kezdeményezésről tájékoztatja a jogszabály tárgya szerint feladatkörrel rendelkező minisztert és az igazságügyért felelős minisztert. Jat. 20. § (2) bek.

³⁵⁰ Ha az MNB elnökének rendelettervezetét kell előzetes bejelentésre megküldeni az Európai Központi Banknak, a megküldésről az MNB elnöke gondoskodik. Ha pedig az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelettervezetét kell előzetes bejelentésre megküldeni, erről az önálló szabályozó szerv vezetője gondoskodik. Jat. 20. § (4)-(5) bek.

6. A jogszabályok megjelölése³⁵¹

A *jogszabály* megjelölése annak kihirdetése során – törvény kivételével – magában foglalja a jogszabály *megalkotójának* megjelölését, a *sorszámát*, a *kihirdetésének* napját, a jogszabály *elnevezését és címét*. A *törvény* megjelölése annak kihirdetése során magában foglalja a törvény kihirdetésének évét, sorszámát, a törvény elnevezést és a törvény címét. A jogszabály címében a jogszabály tárgyát vagy tartalmának lényegét kell röviden megjelölni úgy, hogy az a jogszabályt más jogszabálytól egyértelműen elhatárolja.³⁵² A *törvény megjelölése* annak kihirdetése során – a következő sorrendben – a törvény *kihirdetésének évét arab számmal*, az „évi” kifejezést, a *törvény sorszámát római számmal*, a „törvény” kifejezést és a törvény címét foglalja magában (pl. 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról). A *jogszabály* megjelölése annak kihirdetése során – a következő sorrendben – a jogszabály megalkotójának teljes megjelölését, a jogszabály sorszámát arab számmal, a „/” jelet, a jogszabály kihirdetésének évét arab számmal, zárójelben a jogszabály kihirdetésének hónapját római számmal és napját arab számmal, a jogszabály megalkotója megjelölésének a rövidítését, a „rendelete” kifejezést és a jogszabály címét foglalja magában (pl. A Kormány 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelete az államháztartás számviteléről).³⁵³ A jogszabályok sorszámát a jogalkotó szervek és a jogszabály típusa szerint évenként egytől kezdődően, a kihirdetés ideje szerint folyamatosan, növekvő sorrendben kell meghatározni, függetlenül a kihirdetés módjától. A Kormány tagja más miniszter egyetértésével kiadott rendeletének a megjelölésére a Kor-

³⁵¹ Lásd erről a Jat. 27. §-át, valamint a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendeletet.

³⁵² Vö. a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 10. § (1) bekezdésével.

³⁵³ Önkormányzati rendelet megjelölése annak kihirdetése során – a következő sorrendben – a rendelet megalkotójának teljes megjelölését, a rendelet sorszámát arab számmal, a „/” jelet, a rendelet kihirdetésének évét arab számmal, zárójelben a rendelet kihirdetésének hónapját római számmal és napját arab számmal, az „önkormányzati rendelet” kifejezést és a rendelet címét foglalja magában.

mány tagja rendeletének a megjelölésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

7. A jogszabályszerkesztés főbb szabályai³⁵⁴

A jogszabály tervezetét a *magyar nyelv szabályainak megfelelően*, világosan, közérthetően és *ellentmondásmentesen* kell megszövegezni. A jogszabály *normatív tartalmú rendelkezéseit* a jogszabály *szakaszai és mellékletei* tartalmazzák. A normatív tartalmat *jelen idejű kijelentéssel, egyes szám harmadik személyű megfogalmazás alkalmazásával* kell kifejezni.³⁵⁵ Ha egy jogszabályon és a végrehajtására kiadott jogszabályokon belül *ugyanazt a fogalmat* vagy rendelkezést többféleképpen is ki lehet fejezni, a fogalom vagy rendelkezés valamenyny előfordulása esetében *ugyanazt a megfogalmazást* kell alkalmazni. Egy jogszabályban és a végrehajtására kiadott jogszabályokban azonos szabályozási tárgyra vonatkozó különböző megfogalmazások csak akkor alkalmazhatóak, ha azok eltérő tartalmat fejeznek ki. Ha a jogszabály szövegében ismétlődően valamely kifejezés, szókapcsolat, szövegrész fordul elő, az *ismétlődő elem helyett rövid megjelölést* lehet alkalmazni.³⁵⁶ A jogszabály tervezetét az áttekinthetőség érdekében *szervezeti egységekre* kell tagolni. Az alkalmazható szerkezeti egység a mellékleten és a melléklet szerkezeti egységein kívül a jogszabály tervezetének összetettségétől függően, a szerkezeti egységek növekvő szintjének sorrendjében az alpont, a pont, a bekezdés, a

szakasz, az alcím, a fejezet, a rész és a könyv.³⁵⁷ A *jogszabály alapegysége a szakasz*.³⁵⁸ A jogszabály tervezetének a szerkezeti egységeit *folyamatos sorszámozással vagy a latin ábécé betűivel* meg kell jelölni. Jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat. A bekezdésnél magasabb szintű szerkezeti egységek sorszámozását a jogszabály tervezetében nem lehet újratekdeni. A szakasznál magasabb szintű szerkezeti egységnek címet kell adni. A szerkezeti egység címében a szerkezeti egységet más szerkezeti egységtől egyértelműen elhatároló tárgyat vagy tartalmának lényegét röviden kell megjelölni.³⁵⁹ A *szakaszok megjelölése* sorrendben a szakasz pozitív egész számokból képzett *arab sorszámmat és a § jelet* foglalja magában.³⁶⁰ Egy szakasz *bekezdéseibe* az egymással szorosan összefüggő szabályokat kell foglalni, és a bekezdéseket szakaszonként újratekdedően, egy-egy szakaszon belül *pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással* kell megjelölni. Bekezdések alkalmazása esetén egy szakaszon belül valamenyny mondatnak teljes terjedelmében valamely bekezdésbe kell tartoznia.³⁶¹ A jogszabály tervezete az alábbi sorrendben a következő *logikai egységeket* tartalmazhatja: *preambulum* vagy *bevezető* rész, *általános* rendelkezések, *részletes* rendelkezések, *záró* rendelkezések. A *záró rendelkezések* belül törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet tervezete esetében *felhatalmazó* rendelkezések, *hatályba léptető* rendelkezések, *átmeneti* rendelkezések, törvény tervezete esetében a *törvény* vagy törvényi rendelkezés *sarkalatoságára utaló* rendelkezések, a jogalkotásra vonatkozó *európai uniós követelményekre utaló* rendelkezések, *módosító* rendelkezések, *hatályon kívül*

³⁵⁴ Lásd a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendeletet. Lásd még a témakörhöz: Horváth Attila: Kisbetűk, alcímek, rövidítések: a jogszabály-szerkesztés aprómunkája. A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény kritikája a jogszabály-szerkesztési rendelet tükrében. Kodifikáció, 2012/1. 43-57. o.; Tilk Péter: A jogalkotás helyzete, a jogalkotással kapcsolatos szabályozás, és annak néhány neurálgikus pontja. In.: Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák. In: Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.): Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák. Kodifikátor Alapítvány, 2013. 25-56. o., valamint Tilk Péter: Jogalkotási követelmények érvényesülése – egy önkormányzati rendelet tükrében. Kodifikáció, 2012/2. 95-104. o.

³⁵⁵ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 2-3. §

³⁵⁶ A jogszabályokra való hivatkozás részletes szabályait lásd a 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet III. fejezetében.

³⁵⁷ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 36. § (2) bek.

³⁵⁸ A jogszabály tervezetének tagolása során szakasznál magasabb szintű szerkezeti egység akkor alakítható ki, ha az alacsonyabb szintű szerkezeti egységek alkalmazásával a jogszabály áttekinthetősége nem biztosítható. 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 36. § (3) bek.

³⁵⁹ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 37. §

³⁶⁰ Az országgyűlési képviselők eltérő többségének támogató szavazatát igénylő törvényi rendelkezéseket egymástól elkülönítve, külön szakaszba vagy szakaszokba kell foglalni. 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 42. § (2) bek.

³⁶¹ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 42. §

helyező rendelkezések, a *hatályba nem lépésről* szóló rendelkezések.³⁶²

Nem lehet módosítani a jogszabály megjelölését, a rendelet bevezető részét, a hatályba lépett jogszabályi rendelkezés hatályba léptető rendelkezését, valamint jogszabállyal – a fordítási hiba kivételével – a jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés, a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás, kifogás és nyilatkozat szövegét.³⁶³ *Nem hatályos* jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés *nem módosítható vagy helyezhető hatályon kívül*. Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv jogszabályban rendelkezhet úgy, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezés a *kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel lép hatályba*, vagy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés *nem lép hatályba*.³⁶⁴

A *hatályvesztés időpontjának* meghatározása esetén rögzíteni kell a hatályvesztés *naptári napját, vagy azt* valamely *jövőbeli feltétel bekövetkezésének időpontjához* kell kötni. Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a hatályvesztés időpontja órában is meghatározható. A hatályvesztés napjának meghatározása esetén a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a *nap kezdetén* veszti hatályát.³⁶⁵ Ha jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépésére vagy hatályvesztésére valamely *jövőbeli feltétel bekövetkeztekor* kerül sor – annak érdekében, hogy a feltétel bekövetkezésének időpontja minden esetben egyértelműen megállapítható legyen – a feltétel *bekövetkezéséről* a bekövetkezés naptári napjának megjelölésével *határozatot kell közzétenni*, kivéve, ha a jogszabály hatálybalépése valamely más jogszabály hatálybalépéséhez kötődik. A jogalkalmazást elősegítő, megállapító egyedi

határozat tájékoztató jellegű, a jogszabály hatálybalépésére vagy hatályvesztésére nem hat ki.³⁶⁶ A jogszabálynak rendelkeznie kell arról, hogy a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételére mely feladatkörrel rendelkező miniszter köteles.³⁶⁷ Ha a jogszabály *minden rendelkezése végrehajtottá vált, rendelkezni kell* annak *hatályon kívül helyezéséről*.

A jogszabályszerkesztésnél *tartalmi kérdés a normakonfliktus elkerülése*. Normakonfliktus áll fenn, ha a jogi normák ugyanazt a tényállást ellentétesen rendezik. Megjegyzendő, hogy a jog többféle módon képes ugyanazt a társadalmi viszonyt szabályozni, mivel jogáganként és jogintézményenként differenciált, és az egyes jogágak szabályozási módszere eltérő. A szabályozás módszerét természetesen a szabályozás tárgyát jelentő társadalmi viszony befolyásolja. Ugyanakkor alapvető követelmény, hogy az egyes szabályozási megoldások között ne álljon fenn kollízió. A normakonfliktusok *egy része megoldható a jogforrási hierarchia alapján*: az eltérő jogforrási szinten elhelyezkedő jogi normák közül a magasabb szinten elhelyezkedőt kell alkalmazni. Nincs probléma akkor sem, ha az azonos vagy eltérő jogforrási erővel rendelkező jogszabályok ugyanazt a társadalmi relációt azonos értelemben és tartalommal – egymást kiegészítve és erősítve – rendezik, mivel ekkor a jogi normák *kumulatíván*, egymást kiegészítve és erősítve hatnak.³⁶⁸ Szintén nem jelent problémát, ha az ugyanarra a társadalmi szituációra vonatkozó azonos jogforrási szinten elhelyezkedő két jogi norma eltér ugyan egymástól, de a címzetteknek választási lehetőséget nyújtanak abban a tekintetben, hogy melyik normát kövessék vagy alkalmazzák. Az *azonos jogforrási erővel rendelkező jogi normák esetében* azonban jelentős probléma léphet fel akkor, ha az azonos jogforrási szintű jogszabályok tartalmilag teljesen ellentétesek egymással.³⁶⁹ Ilyenkor egyik jogi norma sem tekinthető érvényesnek, mivel ugyanarra a tényállásra egyidőben mondanak

³⁶² 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 50. §. A további részleteket lásd e rendelet 51-125. §-aiban.

³⁶³ Jat. 8. § (2) bek.

³⁶⁴ Jat. 9. §

³⁶⁵ Az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés – ha az Alkotmánybíróság a határozatában eltérően nem rendelkezik – a nap kezdetén veszti hatályát. A Kúria által megsemmisített önkormányzati rendelet vagy ennek rendelkezése a nap kezdetén veszti hatályát. Jat. 10. § (8) bek. 2013/2

³⁶⁶ Jat. 11. §-ához fűzött indokolás.

³⁶⁷ Önkormányzati rendelet esetén a határozatot a jegyző az önkormányzati rendelet kihirdetésére vonatkozó rendelkezések szerint teszi közzé. Jat. 11. §

³⁶⁸ Peschka: A jogszabályok... 225. o.

³⁶⁹ Uo.

ki teljesen ellentétes értelmű rendelkezéseket,³⁷⁰ de a címzetteknek alkalmazni kell ezeket addig, amíg az érvénytelenségi fogyatékoságukat az arra hivatott szerv ki nem küszöböli. A jogszabályszerkesztés jelentőségére tehát azért is érdemes felhívni a figyelmet, mert a *jogszabályszerkesztés hiányosságai alkotmányellenességre vezethetnek*. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság azonban kifejezésre juttatta, hogy az alkotmányosság utólagos vizsgálata keretében e hiányosságok csak akkor értékelhetők, *ha azok érdemben alkotmányellenességet eredményeznek*.³⁷¹ A szabályozás – fentiekben részletezett – választott módja – ha alapvető jogokat nem sért – önmagában nem ütközik a jogállamiság elvébe, és egyébként sem minősíthető alkotmányellenesnek. A jogalkotónak valamely társadalmi viszony rendezése során különféle tényállási helyzeteket, tényállásbeli gyakoriságokat, tipikus és egyedi adottságokat kell figyelembe vennie.³⁷² Mérlegelnie kell a szabályozás végrehajthatóságát, a kívánt cél elérésére való alkalmasságát, a várható költségkihatásokat és következményeket, egyúttal kellően általánosító, de nem túl differenciáló, egyszerű, ellenőrizhető és a lakosság igazságérzetének megfelelő szabályozásra kell törekednie. A szabályozás mélysége és részletessége a jogalkotó elhatározásától függ. Joghézag vagy a norma homályossága miatt alkotmányellenes helyzet csak akkor állapítható meg, ha a jogalkotói fogyatékoság az alkotmányos jogok vagy alkotmányos alapintézmények sérelmére vezet. A törvényhozó által nyitva hagyott kérdéseket a joggyakorlat válaszolja meg; értelmezésével a hézagokat kitölti. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata, hogy akár a jogalkotó, akár a jogalkalmazó helyébe lépve a törvény által nyitva hagyott kérdéseket eldöntse, vagy a hiányokat pótolja.³⁷³ Elvi lehetőségként viszont igaz, hogy a szélsőségesen zavaros, homályos, értelmetlen jogszabályi rendelkezés alkotmányellenes lehet, de a jogszabályok alkotmányossága értelme-

zési nehézségek és célszerűtlenség címen nem vizsgálható.³⁷⁴ *Alkotmányértésnek* csak az minősül, *ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő*, és a jogalkotói fogyatékoság a jogállamiság szerves részét alkotó *jogbiztonság sérelmét idézi elő*.³⁷⁵ Az Alkotmánybíróságnak viszont nincs megfelelő eszköze az alkotmányellenesség olyan kiküszöbölésére, amely többletnormát tartalmazó új rendelkezéssel egészíthetné ki az ellentmondó, homályos, valamint részben hiányos jogszabályt,³⁷⁶ és nem tudja megvédeni az állampolgárokat a nem alkotmányellenes, de rossz – méltánytalan, célszerűtlen, káros következményekkel járó – jogszabályoktól.³⁷⁷ A jogi szabályozás technikája önmagában szintén nem alkotmányossági kérdés. Ezért nem alkotmánybírósági feladat a jogalkotó fogalmazási stílusának és szövegszerkesztési módszereinek a minősítése.³⁷⁸

8. A jogszabályok hatályosulása és utólagos hatásvizsgálata

A jogszabályok megalkotása valójában nem zárul le elfogadásukkal és kihirdetésükkel, hanem a döntés lezárása után a *hatályosulás figyelemmel kísérése*vel folytatódik, amely a *jogszabályok tényleges hatásainak* feltárását és elemzését jelenti. A hatályosulás arra ad vá-

³⁷⁰ Peschka – Kelsent idézve – megállapítja, hogy a két jogi norma egyidejű létezése értelmetlen, és így objektíve érvényes jogi norma nincsen. Uo.

³⁷¹ 35/1991. (VI. 20.) AB határozat. ABH 1991. 153, 154

³⁷² 1072/B/1994. AB határozat. ABH 1995. 927, 929

³⁷³ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat. ABH 1993. 256, 266

2013/2

³⁷⁴ Az értelmezhetőség és végrehajthatatlanság tehát nem mindig alkotmányossági kérdés, hanem a jogszabály célszerűségére és alkalmasságára vonatkozó mérlegelés tárgya lehet. A jogszabályok célszerűségének vizsgálata azonban nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. 496/B/1990. AB határozat. ABH 1991. 425, 427. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló eljárásban csak alkotmányossági kérdéseket vizsgál, hatásköre nem terjed ki a jogi szabályozás célszerűségének és szakszerűségének vizsgálatára, és arra sincsen jogosítványa, hogy jogszabály-módosítást kezdeményezzen. 988/B/1993. AB határozat. ABH 1999. 473, 474

³⁷⁵ 1263/B/1993. AB határozat. ABH 1994. 672, 673 és köv.

³⁷⁶ 36/1997. (VI. 11.) AB határozat. ABH 1997. 222, 232 és köv.

³⁷⁷ Lásd erről Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleményét. 57/1991. (XI. 8.) AB határozat. ABH 1991. 236, 248

³⁷⁸ 167/B/1991/10. AB határozat. ABH 1991. 541, 542

laszt, hogyan érvényesül a jog, vagyis hogyan valósul meg a jogban megfogalmazott magatartás a jogalanyok konkrét tevékenységében és a társadalmi viszonyokban.³⁷⁹ A hatályosulás kérdése tulajdonképpen a *jogszabály hatékonyságára* vonatkozó hatás- és effektivitás-vizsgálatokkal válaszolható meg.³⁸⁰ Ezért a jogalkotási törvény előírja, hogy a *miniszternek* folyamatosan figyelemmel kell kísérnie a feladatkörébe tartozó *jogszabályok hatályosulását*, és szükség szerint le kell folytatnia a jogszabályok *utólagos hatásvizsgálatát*, amely az előzetes hatásvizsgálati szempontok alapján történik. Ennek során összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal.³⁸¹ Az így nyert információkat egyrészt a kibocsátott jogszabály felülvizsgálatához és esetleges módosításához, másrészt a további jogalkotási döntéseket megalapozó információs bázis létrehozásához és bővítéséhez lehet felhasználni.

Az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel mutatott rá arra, hogy valamely *jogszabály nem válik alkotmányellenessé* akkor, *ha korszerűtlenné vált*, és veszített szabályozó erejéből. „A jogalkotó hatáskörrel felruházott szerveknek nemcsak a jogszabály megalkotása előtt kell elemezniük a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, hanem a jogszabály érvényesülése során is. Ha a jogalkotó szerv azt tapasztalja, hogy az általa kibocsátott jogszabály korszerűtlenné vált, első-

sorban saját hatáskörében köteles intézkedni.”³⁸² Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a korszerűtlen jogszabályok felülvizsgálatára.

9. A jogszabályok deregulációja

A szükségszerűen bekövetkező társadalmi-gazdasági változások következtében a *jogrendszer hatékony működését nehezítő körülmények* is kialakulhatnak. Az egyik ilyen körülmény a *jogi túlszabályozás*, ami rendkívül sokféle okra vezethető vissza,³⁸³ de mindenképpen szerepet játszik benne az, hogy a jogrendszer indokolatlanul terhelik az idők során teljesen elavult jogszabályok. A túlszabályozás csökkentése, az egységes, áttekinthető, egyértelmű és az elavult szabályoktól mentes jogrendszer megteremtése érdekében időnként *jogtisztítást* kell végrehajtani, azaz – a jogszabályok folyamatos felülvizsgálatával – szükséges hatályon kívül helyezni (*deregulálni*) azokat a jogszabályokat, amelyek formailag még hatályosak, de megnehezítik a hatályos joganyag áttekintését és a jogalkalmazás során is problémákat okozhatnak. A jogtisztítás fejlettebb módja a tartós, konzekvens és összehangolt jogalkotási, illetve jogszabályfelülvizsgálati tevékenység folytatása, amely felszámolja a korábbi jogalkotás nem kívánt maradványait és egyben megelőzi a jövőbeni hibákat, míg szerényebb formájának alkalmazása esetenként és ágazatonként eltérő hangsúllyal próbálja rugalmasan követni a felmerülő igényeket.³⁸⁴ A tartalmi deregulációs kötelezettség a jogszabály által okozott hatások mellett, elsősorban jogi szempontok alapján szolgálja a normavilágosság, a jogrendszer átláthatósága és a jogbiztonság szempontjait.³⁸⁵

Ezért a jogalkotási törvény – a jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve – deregulációs kötelezettséget ír elő: a miniszternek gondoskodnia kell arról, hogy a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során,

³⁷⁹ A jogérvényesülés az a folyamat, amelynek során a jogszabály mint absztrakt és általános formában megfogalmazott magatartási szabály konkrét személyek mint jogalanyok között létrejött sajátos társadalmi viszonyok, jogviszonyok útján befolyásolja és alakítja a társadalmi valóságot. Tulajdonképpen ez alapján különböztethető meg a „könyvben írt jog” (law in books), illetve a „működő (érvényesülő) jog” (law in action). A jogérvényesülés két fő fajtája a jogalanyok jogkövető magatartása, illetve a jogalkalmazás. Jogi lexikon 299. o.

³⁸⁰ A hatályosulás vizsgálatára vonatkozóan lásd Petrétei: A törvényhozás elmélete... 142-143. o., továbbá Visegrády Antal: A jog hatékonysága. Unió Kiadó, Budapest, 1997. 131-185. o., valamint Drinóczi – Petrétei: i.m. 399-401. o.

³⁸¹ Az utólagos hatásvizsgálat lefolytatásáról az általa alkotott rendelet esetén a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője, az önkormányzati rendelet esetén a jegyző gondoskodik. Jat. 21. § (2) bek.

2013/2

³⁸² 751/B/1990. AB határozat. ABH 1990. 346, 347

³⁸³ Lásd erről Petrétei: A törvényhozás elmélete... 31-32. o., továbbá Kiss L.: i.m. 136-140. o., valamint Drinóczi – Petrétei: i.m. 401-408. o.

³⁸⁴ Kiss L.: i.m. 142. o.

³⁸⁵ Jat. 21-22. §-ához fűzött indokolás

ennek hiányában e célból kiadott jogszabály keretében

- az *elavult*, szükségtelenné vált,
 - a jogrendszer egységébe *nem illeszkedő*,
 - a szabályozási cél sérelme nélkül *egyszerűsítendő*, a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható,
 - a *normatív tartalom nélküli*, tartalmilag *küüresegett* vagy egyébként *alkalmazhatatlan*, vagy
 - az *indokolatlanul párbuzamos* vagy *többszintű* szabályozást megvalósító,
- a feladatkörébe tartozó jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor.³⁸⁶

III. A közjogi szervezetszabályozó eszközök

A jogalkotási törvény a szocialista jogfelfogásból örökölt „állami irányítás egyéb jogi eszközei” kifejezést a „közjogi szervezetszabályozó eszköz” kifejezéssel váltotta fel, és lényegesen *leszűkítette e szabályozási eszközök körét: csak a normatív határozatot és a normatív utasítást* tartotta meg.³⁸⁷ Normatív határozatot testületi szervek, normatív utasítást *egyszemélyi* szervek (közjogi tisztségviselők) bocsáthatnak ki. Ezek a normatív eszközök *csak meghatározott címzettek*re van kötelező ereje: a normatív határozat esetén ez a kibocsátó szervet, illetve az általa irányított szerveket jelenti, a normatív utasítás esetében pedig a kibocsátó vezetése, irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szerveket, illetve a szervek állományába tartozó személyeket.³⁸⁸ A közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes, és bennük jogszabály rendelkezése nem ismételtető meg. Állami

szerv vagy köztestület tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – *más jogi eszköz jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehet ellentétes.*³⁸⁹

A jogalkotási törvény alapján már nincs lehetőség nem kötelező jogi iránymutatások (irányelv, tájékoztató, elvi állásfoglalás) kibocsátására, és a jogi iránymutatások hatályukat veszítették, illetve visszavontnak minősülnek. A jogalkotási törvény átmeneti rendelkezése értelmében a korábbi jogalkotási törvény alapján kibocsátott határozatok és utasítások nem veszítik hatályukat, azok alkalmazása, módosítása és hatályon kívül helyezése során úgy kell eljárni, mintha normatív határozatok, illetve normatív utasítások lennének. Ahol jogszabály vagy a korábbi jogalkotási törvény szerinti állami irányítás egyéb jogi eszköze az „állami irányítás egyéb jogi eszköze” kifejezést tartalmazza, ha a jogszabály eltérően nem rendelkezik, azon közjogi szervezetszabályozó eszközt is érteni kell.³⁹⁰

1. A normatív határozat

Az Országgyűlés, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, továbbá az Alkotmánybíróság, valamint a Költségvetési Tanács normatív határozatban szabályozhatja *szervezetét és működését, tevékenységét*, valamint *cselekvési programját*. Szintén normatív határozatban szabályozhatja a *helyi önkormányzat képviselő-testülete és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját*, valamint az általa irányított szervek *szervezetét és működését.*³⁹¹

Az itt felsorolt szervek által alkotott határozati forma tehát *normatív jellegű* és meghatározott címzetti körre vonatkozóan *kötelező erejű*, mivel absztrakt módon megállapított magatartási szabályokat tartalmaznak és a meghatározott körben általánosak, nem pedig egyedi jellegűek. A normatív határozat megalkotására való felhatalmazás természetesen nem érinti a felsorolt szervek – más jogszabályon alapuló – egyedi határozat meghozá-

³⁸⁶ A felülvizsgálat lefolytatásáról az általa alkotott rendelet esetén a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője, az önkormányzati rendelet esetén a jegyző gondoskodik. Jat. 22. § (2) bek.

³⁸⁷ Vö. a Jat. általános indokolásával és a 23-24. §-aihoz fűzött indokolásával.

³⁸⁸ Jakab András ezeket az eszközöket intern aktusoknak tekinti. „Intern tehát az az aktus, amely csak az államszervezeten belülre irányulhat (címzettjei [kötelezettjei, jogosítottjai] csak az államszervezet részei lehetnek). Extern pedig az az aktus, amely az államszervezeten kívülre is irányulhat (tehát nem intern).” Jakab: A magyar jogrendszer... 117. o.
2013/2

³⁸⁹ Jat. 24. § (3) bek.

³⁹⁰ Vö. a Jat. 34. §-ával.

³⁹¹ Jat. 23. § (1)-(3) bek.

talára vonatkozó jogát. Ha a határozat konkrét döntést foglal magában, nem tekinthető normatív határozatnak, ezért nem sorolható a közjogi szervezetszabályozó eszközök közé sem.³⁹² A normatív határozati forma lehetőséget ad arra, hogy a kibocsátó az általa irányított szervekre vonatkozóan állapítson meg rendelkezéseket. Ez elsősorban a Kormány számára teszi lehetővé, hogy irányítási tevékenységét ellátva alkalmazza a határozatot olyan esetekben, amelyek nem igénylik a jogszabályi formát. Másrészt a határozatban a saját működésre vonatkozóan állapíthatók meg kötelező előírások. Mivel a kibocsátók testületi szervek, működésük – az ülésrendje, az előterjesztések formái, a döntéshozatal szabályai stb. – feltétlenül igényli a normatív szabályozást. A saját működés megállapítására vonatkozó jog az adott szerv ügyrendi autonómiájának egyik konkretizálási formáját jelenti, de ennek során tekintettel kell lenni az alaptörvényi és törvényi előírásokra, mivel ezek behatárolják a szerv autonómiájának terjedelmét.³⁹³ A határozati forma harmadrészt a cselekvési program megfogalmazására használható fel. Ebben az esetben arról van szó, hogy a szerv jogi formát is igénybe vesz elképzeléseinek széles körben való megismertetésére, és ez lehetőséget ad a magyarázó fejtegetésre is.

A normatív határozat megjelölése annak közzététele során – a következő sorrendben – a normatív határozatot hozó szerv teljes megjelölését, a normatív határozat sorszámát arab számmal, a „/” jelet, a normatív határozat közzétételének évét arab számmal, zárójelben a normatív határozat közzétételének hónapját római számmal és napját arab számmal, a normatív határozatot hozó szerv megjelölésének a rövidítését, a „határozata” kifejezést és a normatív határozat címét fog-

lalja magában.³⁹⁴ A minősített adatot nem tartalmazó normatív határozat sorszámát – főszabály szerint – a kibocsátó szerv szerint évenként egytől kezdődően, a közzététel ideje szerint folyamatosan, növekvő sorrendben kell meghatározni, függetlenül a közzététel módjától. A kivételt a Kormánynak a Magyar Közlönyben megjelenő normatív határozatai jelentik, amelynek sorszáma minden évben ezeregytől kezdődik.

2. A normatív utasítás

A köztársasági elnök, a miniszterelnök, a testületi központi államigazgatási szerv kivételével a központi államigazgatási szerv vezetője, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, valamint a polgármester (a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke) és a jegyző normatív utasításban szabályozhatja a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezeti és működését, valamint tevékenységét. Normatív utasítást adhat ki továbbá – törvényben meghatározott tárgykörben – az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az önálló szabályozó szerv, valamint a Miniszterelnökség és a minisztérium hivatali szervezetének vezetője, amely a szerv állományába tartozó személyekre kötelező.³⁹⁵

Az utasítás szintén normatív tartalmú, azaz nem egyedi konkrét utasítást jelent, de a normatív utasítás szintén nem érinti a kibocsátásukra jogosultak – más jogszabályon alapuló – egyedi utasítás adására vonatkozó jogát. A normatív utasításban a magatartás-előírás nem konkrét helyzetekhez kapcsolódik, hanem a magatartási kötelezettséget annyiszor és ugyanúgy teljesítőnek rendelik, ahányszor az absztrakt tényállás realizálódik,

³⁹² 52/1993. (X. 7.) AB határozat. ABH 1993. 407 (408) A formai értelemben törvényi rendelkezés tartalmilag úgyszintén lehet konkrét egyedi döntést magában foglaló, így ebben az esetben normatív tartalommal nem rendelkezik.

³⁹³ „Az állami szervek önállóságából következik az a joguk, hogy saját belső szervezeti és működési szabályzatukat – általában normatív határozattal – maguk állapítsák meg.” 523/B/1999. AB határozat. ABH 2000. 800 (801)

2013/2

³⁹⁴ Nem foglalja magában a normatív határozatot hozó szerv megjelölésének a rövidítését a helyi önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatának és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatának a közzététel során történő megjelölése.

³⁹⁵ Jat. 23. § (4)-(5) bek.

azaz jogi normatív jellege van.³⁹⁶ A normatív utasítás *jellemzője*, hogy tartalmilag sem ölelhet fel olyan szabályokat, amelyek az állampolgárok jogaira és kötelességeire közvetlenül kihatnak, továbbá a *kibocsátónak a saját feladatkörében* kell maradnia, mivel az utasítás címzettjei csak a kibocsátó vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek lehetnek. A normatív utasítás lehet végrehajtási jellegű – vagyis tevékenységhez kapcsolódó – vagy a szervek szervezetére és működésére vonatkozó.

A *normatív utasítás megjelölése* annak közzétételé során – a következő sorrendben – a normatív utasítást kiadó szerv teljes megjelölését, a normatív utasítás sorszámát arab számmal, a „/” jelet, a normatív utasítás közzétételének évét arab számmal, zárójelben a normatív utasítás közzétételének hónapját római számmal és napját arab számmal, a normatív utasítást kiadó szerv megjelölésének a rövidítését az „utasítása” kifejezést és a normatív utasítás címét foglalja magában. A minősített adatot nem tartalmazó utasítás sorszámát a kibocsátó szerv szerint évenként egytől kezdődően, a közzététel ideje szerint folyamatosan, növekvő sorrendben kell meghatározni, függetlenül a közzététel módjától.

IV. A rendkívüli jogforrások

A rendkívüli jogforrások jellemzője, hogy a megalkotásukra való felhatalmazás csak az államélet normális működésétől eltérő, az *Alaptörvényben különleges jogrendként megjelölt szituációkra* vonatkozik,³⁹⁷ és éppen e minősített időszakok helyzetéből adódó problémák megoldására kíván hatékony szabályozási lehetőséget biztosítani azáltal, hogy kivételes hatalmat – *rendeleti kormányzást* – tesz lehetővé. E jogforrási formák alkalmazása tehát előfeltételezi a különleges jogrend fennállását, az Alaptörvény által meghatározott módon történő megállapítását. Az Alaptörvényben szereplő különleges jogrend a *rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi hely-*

zet, a váratlan támadás, és a veszélyhelyzet. Ezekben a sajátos szituációkban a Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök és a Kormány kapott felhatalmazást rendkívüli jogforrásként rendeletalkotásra. E rendeleteket szokás *időleges jogszabályoknak* is nevezni. Az időleges jelleg abban mutatkozik meg, hogy ezeket csak meghatározott körülmények, feltételek fennállása esetén lehet kibocsátani, és a feltételek, körülmények megszűntével – főszabályként – hatályukat is veszítik.³⁹⁸ Az Alaptörvény szerint *jogszabálynak* minősül a *Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején* kiadott *rendelete*,³⁹⁹ amelyek a rendkívüli intézkedések bevezetését rendeleti úton biztosítják. E két szerv rendeletének jogszabállyá minősítése azért került külön nevesítésre, mert egyébként nincs jogalkotási hatáskörük, szemben a Kormánnyal, amelynek egyébként is van rendeletalkotási joga. Fontos szabály, hogy a különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, és az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható, továbbá a különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.⁴⁰⁰

1. A *Honvédelmi Tanács tehat rendkívüli állapot*⁴⁰¹ kihirdetésekor *rendeletet* alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint⁴⁰² – *egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti*, törvényi rendelkezésektől *eltérhet*, valamint egyéb *rendkívüli intézkedéseket*⁴⁰³ hozhat. A Honvédelmi Tanács döntéseit – így a rendeletet is – a köztársasági elnök és a miniszterelnök írja alá, és az országban működő rá-

³⁹⁸ Kampis: Jogszabálytan. 25. o.

³⁹⁹ Alaptörvény T) cikk (2) bek. 2. mondat

⁴⁰⁰ Alaptörvény 54. cikk (2)-(3) bek.

⁴⁰¹ Az Országgyűlés hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre. Alaptörvény 48. cikk (1) bek. a) pont

⁴⁰² Lásd a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényt (Htv.).

⁴⁰³ A rendkívüli intézkedések biztosítják, hogy az ország személyi és dologi erőforrásait a minősített időszakok helyzet kezelésében megfelelő módon igénybe lehessen venni. A rendkívüli intézkedéseket a Htv. 65-79. §-ai állapítják meg.

³⁹⁶ Normatív utasítást tehát olyan szerv ad ki, amelynek alárendeltjei vannak.

³⁹⁷ Lásd erről Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. 378-379. o.

diók, televíziók adásaiban, a napilapokban, valamint hirdetmény útján térítésmentesen, az aláírás napján ki kell hirdetni.⁴⁰⁴ A rendelettel ellentétes jogszabály nem alkalmazható.⁴⁰⁵ A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja.⁴⁰⁶

2. A köztársasági elnök szükségállapot⁴⁰⁷ idején a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket *rendeleti úton* vezeti be, és rendeletével – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.⁴⁰⁸ A rendeletet a köztársasági elnök döntése esetén az országban működő rádiók és televíziók adásaiban, a napilapokban, valamint hirdetmény útján térítésmentesen, az aláírás napján szintén ki lehet hirdetni. Az ezekkel ellentétes jogszabály nem alkalmazható.⁴⁰⁹ A köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről *haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét*. A szükségállapot idején az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – folyamatosan ülésezik, és a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását *felfüggesztheti*. A rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések *harminc napig maradnak hatályban*, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – meghosszabbítja. A köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti.

⁴⁰⁴ Htv. 64. § (6) bek.

⁴⁰⁵ Vö. a Htv. 64. § (5) bekezdésével.

⁴⁰⁶ Alaptörvény 49. cikk (5) bek.

⁴⁰⁷ Az Országgyűlés a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki. Alaptörvény 48. cikk (1) bek. b) pont

⁴⁰⁸ Alaptörvény 50. § (3) bek.

⁴⁰⁹ Vö. a Htv. 64. § (5) és (6) bekezdéseivel.

3. A Kormány a megelőző védelmi helyzet⁴¹⁰ idején, *váratlan támadás*⁴¹¹ esetén, és *veszélyhelyzetben*⁴¹² rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – *egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti*, törvényi rendelkezésektől *eltérhet*, valamint egyéb *rendkívüli intézkedéseket* hozhat.⁴¹³ E rendeletek szintén azt a célt szolgálják, hogy a Kormány az itt felsorolt rendkívüli helyzetek kezeléséhez megfelelő jogalkotási hatáskörrel rendelkezzen. Ezeknek a rendeleteknek sajátos hatálya van: a megelőző védelmi helyzet megszűnésével, a váratlan támadás megszűnésével, illetve a veszélyhelyzet⁴¹⁴ megszűnésével hatályukat veszítik.

A Kormány felhatalmazást kapott arra is, hogy a jogalkotás rendjére előírt szabályok megfelelő alkalmazásával kihirdetésre alkalmas állapotba *előkészítse* a Honvédelmi Tanács, illetve a köztársasági elnök rendeletének tervezeteit.⁴¹⁵

⁴¹⁰ Az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A megelőző védelmi helyzet időtartama meghosszabbítható. Alaptörvény 51. cikk (1) bek.

⁴¹¹ A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülői készenléti erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles. Alaptörvény 52. cikk (1) bek.

⁴¹² A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. Alaptörvény 53. cikk (1) bek.

⁴¹³ Alaptörvény 51. cikk (4) bek., 52. cikk (3) bek., és 53. cikk (2) bek.

⁴¹⁴ A Kormány e rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja. Alaptörvény 53. cikk (3) bek.

⁴¹⁵ A tervezeteket a döntésre jogosult, illetve a végrehajtásért felelős személyek, szervek részére meg kell küldeni. Htv. 64. § (7) bek.

V. Az Európai Unió jogforrásai

Az Alaptörvény szerint az *Európai Unió joga* – bizonyos keretek között (Magyarország tagállamként való részvételével összefüggésben) – *megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt*,⁴¹⁶ vagyis egyértelműen jogforrásnak minősül. Az *Európai Uniónak* saját *autonóm jogrendszere* van:⁴¹⁷ az Unió *elsődleges joganyagát az alapító szerződések* jelentik,⁴¹⁸ amelyek rendezik az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást, és az Unió hatáskörébe tartozó területeken jogalkotási jogosítványokat biztosítanak az Unió számára, meghatározva egyúttal az uniós jogalkotási aktusok – a *másodlagos jogforrások* – típusait is.⁴¹⁹ Eszerint az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az intézmények *rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket* fogadnak el. A *rendeletnek általános hatálya* van: *teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó* valamennyi tagállamban. Az *irányelv* az elérendő célokat illetően *minden címzett tagállamra kötelező*, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. A *határozat* teljes egészében kötelező, de ha külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl. Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.⁴²⁰ Mivel a *rendeletnek* – mint közösségi jogforrásnak – *általános hatálya* van, teljes egészében *kötelező és közvetlenül alkalmazandó* a tagállamokban, ezért saját jogforrási erejénél fogva, a *tagállami jog*

közbelépése nélkül, hatálybalépésének, illetve alkalmazásának időpontjától kezdve *közvetlenül érvényesül* valamennyi tagállamban.⁴²¹ A *tagállam* a közösségi rendeleti szabályozás hatálya alá tartozó életviszonyok, illetve azok szabályozott területeire *nem tarthat fenn nemzeti szabályozást*, tehát adott esetben a már meglévő ilyen jogszabályok hatályon kívül helyezésére (deregulációjára) van szükség.⁴²² Az *irányelvek* – amelyek a bennük előírt célokat illetően minden címzett tagállamra kötelezőek oly módon, hogy az ezek eléréséhez szükséges forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyják – egyértelműen *tagállami jogalkotási kötelezettséget* állapítanak meg.⁴²³ A *határozatok* szintén teljes egészében kötelezőek, de belső jogalkotási aktusra csak akkor van szükség, ha a határozatban előírt tagállami kötelezettségek teljesítése belső jogi szabályozással érhető el. Bár formálisan nem tekinthetők kötelező érvényű jogi aktusoknak az *ajánlások és vélemények*, de ezek is tartalmazhatnak olyan szabályokat, előírásokat, amelyek végrehajtása, adott esetben átvétele szintén szükséges lehet.⁴²⁴ Minden olyan esetben, amikor valamely kötelező erejű uniós jogi aktus *tagállami jogalkotást* tesz szükségessé, *jogharmonizációs javaslatot* kell készíteni. A jogharmonizációs javaslat az uniós jogi aktus átültetéséhez, végrehajtásához, vagy az Európai Unió jogának való megfeleléshez egyébként szükséges jogalko-

⁴¹⁶ Vö. az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdésével. Ez a korábbi alkotmányban *expressis verbis* nem szerepelt, jóllehet, formálisan, beleérthető volt az Európa-klauzulába.

⁴¹⁷ „A közösségi jog önálló jogrend, amely nem azonos sem a tagállamok jogrendjével, sem a nemzetközi jogrenddel. Saját jogalkotó szervekkel rendelkezik, és saját jogalkotási eljárása van.” Jakab: A magyar jogrendszer... 228. o.

⁴¹⁸ Ezek az EU a tagállamai által egymás között megkötött nemzetközi szerződések, valamint az e szerződéseket kiegészítő, módosító további szerződések.

⁴¹⁹ Csuhány Péter – Sonnevend Pál: Európai Unió. In: Az Alkotmány kommentárja I. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 246. o.

⁴²⁰ Lásd Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2010/C 83/01) [a továbbiakban EUSz.] 288. cikkét.

2013/2

⁴²¹ Eszerint a rendelet tagállami jog közbejötté nélkül jelen van a tagállami jogrendszerben, és a jogalanyok a rendeletre a tagállami bíróságok előtt hivatkozhatnak, az uniós jogból eredő jogaikat közvetlenül érvényesíthetik.

⁴²² Előfordulhat, hogy a közösségi rendeletek előírnak tagállami végrehajtási jellegű szabályokat vagy kiegészítő jellegű jogalkotás lehetőségét, illetve szükségességét, ilyenkor ennyiben szükség van a tagállami jogalkotásra is.

⁴²³ Ezek esetében csak akkor lehet eltekinteni a hazai jogalkotástól, ha egyértelműen megállapítható, hogy az irányelv alkalmazási körébe, hatálya alá tartozó életviszonyok Magyarországon soha nem fordulnak és nem is fordulhatnak elő.

⁴²⁴ Erre ugyan a tagállamok szigorúan véve nem kötelezettek, de sok esetben a kötelező erejű háttérjogi aktusokból, illetve az adott területre alkalmazandó közösségi jog érvényesülésének természetéből levezethető, hogy a végrehajtás vagy átültetés hiánya adott esetben a tagállami kötelezettségek megszegését jelentheti.

tási feladat teljesítésére szolgál,⁴²⁵ és ennek alapján el kell végezni az *uniós jogi aktusnak a belső jogrendszerbe való átültetését* (implementációját).⁴²⁶

Az Alaptörvény rendelkezéséből nem derül ki a hazai jogszabályok és az uniós jog viszonya, különösen az *alkalmazandó jog elsődlegességének eldöntése*. Az alkalmazási elsődlegesség azt határozza meg, hogy az összeütköző jogi normák közül melyik normát kell – egy másik normához viszonyítva – elsődlegesen alkalmazni. Az *uniós normának alkalmazási elsődlegessége van* a belső jogi normával szemben. Az alkalmazási elsődlegesség az egyes jogszabályok között hierarchiát teremt, de ez nem érinti az érvényességüket: az az uniós norma, amelyiket alkalmazási elsődlegesség illet meg, csak a konkrét alkalmazhatóság esetében szorítja háttérbe a tagállami normát, de nem eredményezi ennek érvénytelenségét.⁴²⁷ A tagállami előírások továbbra is érvényesek, és jelentőségük van azokban az esetekben, amelyeket az uniós normák nem szabályoznak.

Ezért talán indokolt lett volna az Alaptörvényben – az uniós jogalkotás mellett – azt is előírni, hogy az uniós és a magyar jogrendszer tartalmi ütközése esetén az uniós jog szabályainak alkalmazása az elsődleges. Ez elsősorban a jogalkalmazás számára fogalmazna meg egyértelmű alkotmányi követelményt, és tenné világossá, hogy az Európai Unió alapító szerződéseivel vagy közvetlenül alkalmazandó jogi aktusával ellentétes rendelkezést tartalmazó magyar jogszabály esetén az uniós normát kell alkalmazni.

⁴²⁵ Lásd az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendeletet.

⁴²⁶ Ennek elmaradása vagy nem megfelelő teljesítése kötelességiszegési eljárást eredményezhet.

⁴²⁷ A közösségi jog és a tagállami jog két különböző jogrendszer, amelyek között nem áll fenn hierarchikus érvényességi viszony, vagyis az egyik jogrendszer normáinak az érvényessége nem függ a másik jogrendszer normáinak való megfeleléstől, továbbá az egyik jogrendszer normái nem is módosíthatják (vagy helyezhetik hatályon kívül) a másik jogrendszer normáit. Csuhány – Sonnevend: i.m. 250. o.

VI. A nemzetközi jog jogforrási jellege

A nemzetközi jog jogforrási jellegével összefüggésben elsőként az tisztázandó, hogy *milyen viszony van a nemzetközi jog és a belső jog – vagyis a magyar állam jogrendszere – között*. A nemzetközi jog a nemzetközi közösség tagjai – elsődlegesen és döntő mértékben az államok – közötti kapcsolatokat, viszonyokat szabályozó jogi normák rendszere.⁴²⁸ A nemzetközi jog és a magyar jogrendszer kapcsolatában – alkotmányjogi és jogforrástani szempontból – azok a kérdések emelhetők ki, hogy mennyiben tekinthetők az államot kötelező érvényes nemzetközi jogi normák a belső jog részének, hol helyezkednek el a nemzetközi jogi normák a jogforrási hierarchiában és mi a megoldása a nemzetközi jog és a belső jog kollíziójának (összeütközésének) a magyar jogrendszerben.⁴²⁹

A nemzetközi jog és az államon belüli – nemzeti vagy belső – *jog közötti viszonyra* vonatkozóan alapvetően *kétféle felfogás* alakult ki, amelyek lényege az alábbiakban foglalható össze:⁴³⁰

- A *dualista* (transzformációs) *elmélet* szerint a nemzetközi jog csak akkor érvényes és alkalmazható az állam belső jogában, ha azt az állam jogalkotó szerve a jogrendszer jogforrásaként kihirdette, azaz belső jogalkotói aktus szükséges a nemzetközi jogi norma belső jogi normává való átalakításához. E felfogás szerint tehát a nemzetközi jog és az államok belső joga két, egymástól független és egyenrangú jogrendszert alkot, amelyek

⁴²⁸ Bruhács János: Nemzetközi jog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1998. 17. o. A nemzetközi jog tehát azoknak a magatartási szabályoknak az összessége, amelyek a nemzetközi jog alanyai közötti kapcsolatokat rendezik. Jogi lexikon. 440. o.

⁴²⁹ Vö. Bragyova András: A magyar jogrendszer és a nemzetközi jog kapcsolatának alkotmányos rendezése. In: Nemzetközi jog az új alkotmányban (Szerk. Bragyova A.) KJK és MTA ÁJI. Budapest, 1997. 14. o.

⁴³⁰ Vö. Bragyova: i.m. 15-16. o., Bodnár László: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya az új alkotmányban. In: Nemzetközi jog az új alkotmányban (Szerk. Bragyova A.) KJK és MTA ÁJI, Budapest 1997. 55-61. o., illetve Sulyok Gábor: Nemzetközi jog és belső jog. In: Az Alkotmány kommentárja I. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 362-367. o.

kapcsolatában egyik sem magasabb rendű a másikonál. Ennek következtében a nemzetközi jogi normák csak az állami jogalkotás közbejöttével lehetnek érvényesek a belső jogban. Ebben az esetben a kihirdető jogforrás határozza meg a nemzetközi jogi norma jogforrási helyzetét, azaz a belső jogszabállyal történő kihirdetés a nemzetközi jogi normát a kihirdető jogszabály hierarchiai helyére illeszti be.

- A *monista* (adopciós) elmélet szerint a nemzetközi jog normái automatikusan, konkrét belső jogalkotói aktus nélkül közvetlenül alkalmazhatók az állam belső jogában, amit az állam egyetlen – tipikusan alkotmányi – rendelkezéssel nyilvánít ki. A monizmus a jogrendszer egységének elvén áll, vagyis a nemzetközi jog és a belső jog egy jogrendszert alkot: normáik egyszerre és együtt érvényesek. E felfogás szerint a nemzetközi jogi norma magasabb rangú a belső jogi normákhoz képest, ezért lehetséges konfliktusuk – összeütközésük – esetén a nemzetközi jogi normát kell alkalmazni, azaz a belső jogi norma érvénytelen.

A két felfogás a gyakorlatban ritkán fordul elő ebben a tiszta formában, a legtöbb állam alkotmánya – az Alaptörvény is – vegyíti a két rendszer elemeit.⁴³¹

Az Alaptörvény szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében *biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját*. Ezzel elismeri a két – a nemzetközi és a magyar – jogrendszer összhangja megteremtésének szükségességét, a lehetséges normakollíziók elkerülését vagy megszüntetését. Kinyilvánítja továbbá, hogy Magyarország *elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait*. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.⁴³²

Az alaptörvényi rendelkezés következtében a nemzetközi jog „*általánosan elismert szabályai*” külön (további) transzformáció nélkül is a magyar jog részei. A transzformációt ebben az általánosságban – vagyis a szabályok felsorolása, illetve meghatározása nélkül – maga az

*Alaptörvény hajtotta végre.*⁴³³ Eszerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai⁴³⁴ nem az Alaptörvény részei, hanem vállalt kötelezettségek. Az, hogy a vállalást és a transzformációt az Alaptörvény tartalmazza, nem érinti az Alaptörvény, a nemzetközi jog és a magyar jog hierarchiáját. Ez az általános belső joggá tétel egyáltalán nem zárja ki, hogy egyes általánosan elismert szabályokat külön egyezmények (is) meghatározzanak és azok tekintetében külön transzformáció történjék.⁴³⁵ Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése azt is jelenti, hogy Magyarország e rendelkezésnél fogva részt vesz a nemzetek közösségében. Ez a részvétel tehát a belső jog részére alkotmányi parancs. Ebből következik, hogy az Alaptörvényt és a magyar jogot úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai valóban érvényesüljenek. A vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a magyar jog összhangjának biztosítása minden vállalt nemzetközi kötelezettségre vonatkozik, az általánosan elismert szabályokra is. Az összhangot az egész magyar joggal biztosítani kell, így tehát az Alaptörvénnyel is. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai ugyan a jogforrási hierarchiában nem állnak az Alaptörvény szintjén, de „a magyar joggal való összhangjuk biztosításának” alkotmányi parancsát úgy kell teljesíteni, hogy az Alaptörvényt kell a nemzetközi jog e sajátos szabályaira figyelemmel értelmezni.⁴³⁶

Az Alaptörvény értelmében a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel

⁴³³ Az Alaptörvénynek e rendelkezését „permanens transzformátorként” lehet felfogni. Vö. Drinóczi Tímea: A nemzetközi jog beszürodése a magyar jogforrási rendszerbe. Magyar Jog 2005. 10. szám 605. o.

⁴³⁴ „Ez alatt az univerzális nemzetközi szokásjogot – ideértve a nemzetközi jogrend fundamentumát képező *ius cogens* szabályait –, valamint a (művelt) nemzetek által elismert általános jogelveket lehet érteni.” Sulyok: i.m. 368. o.

⁴³⁵ Vö. az 53/1993. (X. 13.) AB határozattal. ABH 1993. 323, 327

⁴³⁶ Vö. az 53/1993. (X. 13.) AB határozattal. ABH 1993. 323, 334. A vállalt nemzetközi kötelezettségek összhangját az egész magyar joggal biztosítani kell, így mindenekelőtt az Alaptörvény rendelkezéseivel is. Ennek megítélése során szükségszerűen be kell vonni a vizsgálatba azt, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás összhangban van-e az Alaptörvénnyel. Vö. a 30/1998. (VI. 25.) AB határozattal. ABH 1998. 220, 236

⁴³¹ Bragyova: i.m. 15. o.

⁴³² Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bek.

válnak a magyar jogrendszer részévé, vagyis ebben a körben a *dualista* (transzformációs) felfogás érvényesül. A nemzetközi jog más jogforrásai közül a nemzetközi szerződések a legjelentősebbek. A *nemzetközi szerződés* más állammal vagy a nemzetközi jog szerződés-kötési képességgel rendelkező egyéb alánnyal kötött, Magyarország számára nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető, a nemzetközi jog által szabályozott, bármilyen elnevezéssel vagy címmel rendelkező írásbeli megállapodás, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több egymással összefüggő okmányba foglalták-e.⁴³⁷

A nemzetközi szerződéskötés szabályait elsősorban a *nemzetközi jog rendezi*,⁴³⁸ amelynek természetesen alkotmányjogi vonatkozásai is vannak. A magyar *alkotmányjog határozza meg*, hogy *mely állami szerveknek és milyen kérdésekben van szerződéskötési jogosultsága*, illetve *milyen eljárást kell lefolytatni* a nemzetközi szerződés magyar joggá való transzformálása során.⁴³⁹

Az *Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó* nemzetközi szerződést *törvényben*, egyéb esetben pedig *kormányrendeletben* kell kihirdetni. A kihirdető jogszabály *tartalmazza*: a szerződés kötelező hatályának elismerésére adott *felhatalmazást*,⁴⁴⁰ a szerződés *hiteles szövegét*,⁴⁴¹ a

szerződés Magyarország tekintetében történő hatálybalépésének, módosításának és megszűnésének időpontját,⁴⁴² a szerződéshez Magyarország részéről fűzött fenntartásokat és nyilatkozatokat,⁴⁴³ továbbá a szerződés végrehajtásáért felelős szerv megjelölését, valamint szükség esetén a szerződés és a belső jog összhangjának megteremtéséhez szükséges jogszabályváltozásokat és egyéb intézkedéseket. A kihirdető jogszabálynak a szerződés szövegét tartalmazó rendelkezések *hatálybalépésének időpontját* úgy kell meghatározni, hogy az azonos legyen a szerződés Magyarország tekintetében történő hatálybalépésének időpontjával.⁴⁴⁴ Így a nemzetközi szerződések csak akkor érvényesek és alkalmazhatók a magyar jogban, ha azt az állam jogalkotó szervei jogszabályi formában kihirdették. Ebben az esetben a kihirdető jogszabály határozza meg a nemzetközi jogi norma jogforrási helyzetét, azaz a belső jogszabállyal történő kihirdetés a nemzetközi jogi normát a kihirdető jogszabály hierarchiai helyére illeszti be.

A *nemzetközi jog és a belső jog összhangjának biztosításában* – a keletkező kollízió feloldásában – az *Alkotmánybíróságnak garanciális szerepe van*: egyrészt a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát végzi,⁴⁴⁵ másrészt a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálja.⁴⁴⁶ Nem került azonban az Alaptörvényben kimondásra, hogy az azonos

⁴³⁷ Lásd a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 2. § a) pontját.

⁴³⁸ A nemzetközi szerződéskötés általában magában foglalja a szerződés kezdeményezését, előkészítést, a tárgyalást, a parafálást vagy aláírást, illetve – szükség esetén – a ratifikálást (megegyeztetést). Megjegyzendő azonban, hogy a szerződő felek gyakorlatilag tetszésük szerinti módon hozhatnak létre vagy köthetnek szerződéseket, nincs előírt forma vagy eljárás, azaz az érintett államok szándékától és megállapodásától függ, hogy miképpen alakítják a szerződést, és végül ki írja alá. M. N. Shaw: *Nemzetközi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 560. o.

⁴³⁹ E kérdéseket a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény szabályozza.

⁴⁴⁰ Ez az Országgyűlésnek vagy – a parlament feladat- és hatáskörébe nem tartozó nemzetközi szerződés esetében – a Kormánynak olyan belső jogi cselekménye, amellyel az Országgyűlés felhatalmazza a köztársasági elnököt, illetve amellyel a Kormány felhatalmazza a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt vagy a külpolitikáért felelős minisztert arra, hogy a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismerje el. 2005. évi L. törvény 2. § e) pont

2013/2

⁴⁴¹ Ha a szerződés hiteles szövege, illetve a szerződéshez fűzött fenntartások vagy nyilatkozatok hiteles szövege kizárólag idegen nyelvű, a kihirdető jogszabály azok szövegét egyrészt az egyik hiteles – lehetőség szerint angol – nyelven, másrészt pedig hivatalos magyar nyelvű fordításban tartalmazza.

⁴⁴² Amennyiben ez a kihirdető jogszabály elfogadásának időpontjában ismert.

⁴⁴³ Szükség szerint a szerződés ideiglenes alkalmazásának jóváhagyását.

⁴⁴⁴ Ha a szerződés hatálybalépésének naptári napja a szerződés kihirdetésekor nem ismert, a kihirdető jogszabály a szerződés hatálybalépésének feltételeire utal; azzal, hogy a szerződés hatálybalépésének naptári napját a külpolitikáért felelős miniszter annak ismertté válását követően a Magyar Közlönyben haldéktalanul közzétett közleményével állapítja meg.

⁴⁴⁵ Lásd erről Petrétei: *Magyarország alkotmányjoga* II. 191. o.

⁴⁴⁶ Lásd Petrétei: *Magyarország alkotmányjoga* II. 194-195. o.

szintű, általánosan kötelező jogszabály és a kihirdetéssel a jogrendszerbe bekerülő nemzetközi norma között – ha tartalmi ellentmondás jön létre – a nemzetközi jogi norma élvez elsőlegességet. Ez az elsőlegesség azonban nemcsak alkalmazási, hanem érvényességi elsőlegességet is jelent, vagyis a nemzetközi szerződést kihirdető törvénnyel a törvény és a rendelet nem lehet ellentétes, mert ha ez a helyzet bekövetkezik, akkor az Alkotmánybíróság jogosult lenne az ilyen törvényt vagy rendeletet – a hierarchia elvét sértő ok miatt – megsemmisíteni.

VII. Az alkotmánybírósági határozatok jogforrási jellege

Az alkotmánybírósági határozatoknak *több vonatkozásban* is jogforrási jellegük van. Egyrészt az Alkotmánybíróságnak az *alaptörvény-ellenességet megállapító határozatai* a jogszabályoknak *mindenkire nézve kötelező* (erga omnes) hatályú *megsemmisítését* eredményezik, vagyis a jogszabályok derogációjához vezetnek, és ennek következtében az *alkotmánybírósági döntések a jog forrásainá válnak*.⁴⁴⁷ Az Alkotmánybíróság jogszabályt és megsemmisítő hatásköre következtében ugyanis *negatív jogalkotás* történik: a döntés ugyan – fő szabály szerint – új jogi normát nem foglal magában, de *jogi hatása az, hogy az általa megjelölt jogforrás megszűnik*, azaz normatív hatását tekintve a korábban szabályozott életviszony

esetében a továbbiakban már nem áll fenn a jogi rendezés.⁴⁴⁸

Az Alkotmánybíróság határozata abban az értelemben is jogforrásnak minősül, hogy *a rendes bíróságnak* – vagy más jogalkalmazó szervnek – *közvetlenül e döntésben foglaltakra hivatkozással kell meghoznia a konkrét döntését*, mivel az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező. Az alkotmánybírósági *határozatban kifejtett jogelvek*, jogtételek meghatározzák más jogszabályok rendelkezéseinek alkotmányos értelmét és tartalmát,⁴⁴⁹ ezért ezek e vonatkozásban szintén jogforrásként értékelhetők. Az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részébe kiemelt, kötelező erejű elvi tételek azonban nem egyszer *pozitív rendelkezéseket* is tartalmaznak.⁴⁵⁰

Az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmány értelmezésével megállapítja, hogy az adott jogszabályi rendelkezés tárgyában melyek az *alkotmányos követelmények*.⁴⁵¹ Az alkotmányos követelményeknek való megfelelés azt jelenti, hogy kijelölésre kerül az alkotmányos értelmezés tartománya: adott norma mindazokban az értelmezéseiben alkotmányos, amelyek az adott ügyben megállapított alkotmányi követelményeknek megfelelnek.⁴⁵²

Az „alkotmányos követelmények” megállapítása a *vizsgált norma alkotmányos értelmezését* jelenti, de nem önálló jogszabály-értelmezést, hanem a lehetséges alkotmányos értelmezések tartományának elvont meghatározását: melyek az adott jogszabály tárgyában azok a követelmények, amelyek alapján a norma alkotmányosnak tekinthető. Az alkotmányossági követelmény addig tartja meg ere-

⁴⁴⁷ Lábady: i.m. 162. o. Az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezései 5. pontja szerint „[a]z Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Az Alkotmánybíróság azonban úgy foglalt állást, hogy a testület „az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat. Indokolás [32]

⁴⁴⁸ Az alkotmánybírósági határozat „akár extern aktusokat is megsemmisíthet, azaz maga is extern kell legyen.” Jakab: A magyar jogrendszer... 133. o.

⁴⁴⁹ Lábady: i.m. 163. o.

⁴⁵⁰ Az erre vonatkozó példákat lásd Sólyom László alkotmánybíróknak a 42/1998. (X. 2.) AB végzéshez fűzött különvéleményében. ABH 1998. 532, 535

⁴⁵¹ Az alkotmányos követelményekről lásd Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 364-372. o.

⁴⁵² Vö. a 38/1993. (VI. 11.) AB határozattal. ABH 1993. 256, 266

deti, értelmező feladatát, amíg az Alkotmánybíróság által megállapított követelmény eredetileg is benne van a normában.⁴⁵³ Az alkotmányos követelmények megállapításával a testület szükségszerűen *megszorító értelmezést* ad, mivel a jogszabály alkotójának szándéka nem feltétlenül ölelte fel a lehetséges alkotmányos értelmezések teljességét. Ezekben az esetekben az *Alkotmánybíróság* nem alkalmazta a megsemmisítés szankcióját, de az alkotmányos követelmények meghatározásával *módosíthatja* az alapul fekvő normát, sőt bizonyos esetekben *új normát is* alkothat:

- a követelmények meghatározásával a *normaszövegből* – a jogalkotói akarathoz képest – tartalmilag *jelentős részek figyelmen kívül hagyását* rendelheti el;⁴⁵⁴

- a jogszabályban szereplő, fogalmilag *lehetséges alternatívákból az egyiket választja*, és így előfordulhat, hogy a jogalkotó szándékával ellentétesen dönt;⁴⁵⁵

- a jogszabályt *kiterjesztően is értelmezheti*, mivel olyan követelményt állapít meg, amely – anélkül, hogy a vizsgált normához nyúlna – teljesen megváltoztatja annak hatását;⁴⁵⁶

- új, a *vizsgált jogszabályban nem szereplő előírást állapít meg*, és ezzel új normát alkot.⁴⁵⁷

Ha az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény meghatározását együtt alkalmazza a vizsgált jogszabály megsemmisítésével, akkor – mivel nincs mit értelmezni – az alkotmányos szabályozási lehetőségek meghatározása a jogalkotónak szól: ez már a

jövendő szabály tartalmának pozitív előírása, még ha elvont fogalmakkal is.⁴⁵⁸

Az alkotmánybírósági döntésekben rejlő normatív jellegű meghatározások jelentős mértékben hatnak a *jogszabálytervezetek* elkészítésére is, ezeket a *jogalkotóknak kötelességük figyelembe venni*, mivel az olyan jogszabályokat, amelyek e megállapításokkal ellentétesek, az Alkotmánybíróság később alkotmányellenesség címén megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányértelmezés bizonyos esetekben módot nyújt arra, hogy – nem csorbítva a törvényhozó hatalom jogkörét és nem átválalva annak felelősségét – kötelező erővel meghatározzon néhány, közvetlenül az alkotmányból folyó, a törvényalkotással szembeni követelményt, amelynek szem elől tévesztése nem csupán az államélet demokratikus működésében okozhat zavarokat, de hátrányos jogkövetkezményeket vonhat maga után a törvény esetleges normakontrollja során is.⁴⁵⁹ Ugyanakkor a testület azt is megállapította, hogy *az alkotmányossági vizsgálat nem foglalkozhat az eljárás alá vont törvény társadalmi vagy gazdasági hatásaival*, politikai megítélésével, hanem kizárólag arra szorítkozik, hogy a törvényben megtestesülő megoldás nem ellentétes-e az alkotmánnyal.⁴⁶⁰ A törvényhozói koncepcióval, illetve indokolással kapcsolatban felvetett alkotmányossági aggályokat csakis annyiban bírálhatja el az Alkotmánybíróság, amennyiben ezek a törvény szövege alapján is felvethetőek.⁴⁶¹ A testület tehát *nem értékeli politikailag a törvényben kifejezett koncepciót*, másrészt pedig *nem nyilatkozik más lehetőségekről*; az a döntése, hogy a törvény nem alkotmányellenes, csupán azt jelenti, hogy sok lehetséges között a vizsgált megoldás is alkotmányos.⁴⁶²

⁴⁵³ Sólyom: i.m. 367. o.

⁴⁵⁴ Vö. a 48/1993. (VII. 2.) AB határozattal (ABH 1993. 314), valamint az 52/1995. (IX. 15.) AB határozattal.

⁴⁵⁵ „Az olyan fogalompárok csupán egyikének alkotmányoskénti elismerése az adott jogszabály kapcsán, mint megdönthető és megdönthetetlen vélelem, diszpozitív vagy kógens szabály, gyakorlatilag mindig törvénymódosítás; a jogszabály hatályban tartása úgy, ahogy a törvényhozó *nem akarta*.” Sólyom: i.m. 367. o.

⁴⁵⁶ Ilyennek tekinthető az a követelmény, hogy a jogszabályt analóg esetekre is alkalmazni kell. Sólyom: i.m. 368. o.

⁴⁵⁷ Vö. pl. a 41/1998. (X. 2.) AB határozattal (ABH 1998. 306), a 60/1994. (XII. 24.) AB határozattal (ABH 1994. 343), valamint a 22/1997. (IV. 25.) AB határozattal (ABH 1997. 107).

2013/2

⁴⁵⁸ Sólyom: i.m. 370. o.

⁴⁵⁹ 52/1997. (X. 14.) AB határozat. ABH 1997. 331, 347

⁴⁶⁰ 15/1993. (III. 12.) AB határozat. ABH 1993. 112, 114

⁴⁶¹ 28/1991. (VI. 3.) AB határozat. ABH 1991. 80, 82

⁴⁶² Sólyom: i.m. 732. o

VIII. A bírói jog jogforrási jellege

A bírói jog a jogalkalmazói jogképződés egyik formája,⁴⁶³ az angolszász jogrendszerben meghatározó szerepet tölt be. *Bírói jog* alatt adott állam pozitív jogának az a része értendő, amely nem a jogalkotó hatáskörrel felruházott szervek tevékenységének eredményeként, hanem *a bíróságok gyakorlata során jön létre*. A bírói jogot szokás **esetjognak** is nevezni, mivel valamely konkrét jogesetben eljáró bíróság egyidejűleg határozza meg a döntésben ennek jogalapját, és e jogalapból a jogesetre nézve levont következtetését.⁴⁶⁴ A bíró tevékenysége során jogi norma akkor jön létre, ha a bíró az elé kerülő egyedi jogeset eldöntése során induktív módon, *a konkrét esetből levont következtetések útján új magatartásszabályt alkot*, és ez nemcsak az adott, konkrét esetre szólóan, hanem *az ugyanabba a típusba tartozó minden esetben is bizonyos általánossággal* érvényesül. Tehát a bírói jog is *normákat rögzít*: a konkrét eset kapcsán az adott eset lényeges elemeire épülő, de minden további esetre is kiterjedő általánosságú szabályt fogalmaz meg.⁴⁶⁵ Az esetjogi rendszerben tevékenykedő bíró döntése három elemet tartalmazhat:⁴⁶⁶

- Egyrészt magát a *konkrét ügyben hozott döntést*, amelynek érvénye nem terjed túl az adott ügyön.
- Másrészt a döntés indokolását, ami nem kötelező, de amelyben helyet kaphat, – illetve leggyakrabban helyet kell kapjon – a *ratio decidendi*, azaz a *döntés megokolása*, a közvetített vagy felállított elv(ek) kifejtése.
- Harmadrészt szintén az indokolásban foglалható össze az *obiter dictum*, amely az adott ügygel már csak lazán összefüggő *elemzés*, a

sztuáció, a formulák és szabályok értekezés-szerű kifejtése, amelyre a *döntés meggyőző erejének fokozása végett* lehet szükség. Megjegyzendő azonban, hogy a későbbi esetekben a korábbi obiter dictumból ratio decidendi válhat.

E három elem közül azonban csak a ratio decidendi tartalmaz olyan szabályt, amely precedensként a jog részévé válhat.⁴⁶⁷ *Precedensnek* azt a *bírói döntést* nevezik, amely az adott jogrendszerben elfogadott gyakorlat szerint egyszersmind *más bírói döntésekhez kötelezően figyelembe veendő mintát* kínál,⁴⁶⁸ azaz a korábban előforduló eset, eljárás kapcsán a ratio decidendiben megfogalmazott jogi megalapozást hivatkozásként a későbbi bírói jogalkalmazásban felhasználják. A precedensek esetében valamely egyedi ügyben hozott döntés ratio decidendijében foglaltak fogalmazzák meg a jogi normát. *Érvényessége* többnyire jogilag rögzített kötelező erejéből fakad, amelyet a *stare decisis* elve fejez ki: *eszerint a bíró alkotta szabályokat követni kell*, a precedenseket tiszteletben kell tartani. A precedensek esetében is érvényesülnek azok az elvek, hogy a magasabb szintű, illetve az újabb precedens érvényes a vele ellentétes vagy tőle eltérő alacsonyabb szintűvel, illetve a korábbival szemben. A precedensek elvileg nem avulnak el, és desuetudo alá sem esnek. Ha elvi okokból érvényességétől meg kívánják fosztani, akkor ezt csakis a legfelső bírói fórum teheti meg döntésével. A *felsőbíróságok döntései* tehát – mint *precedensek* – bizonyos feltételek megléte esetén *kötelezik a hasonló ügyekben utóbb eljáró bíróságokat*. A későbbi bírói döntés ennek megfelelően az adott esetre alkalmazandó jogi norma megtalálása, ami az eldöntésre váró eset releváns tényeinek a kötelező erejű precedensben szereplő tényekkel való egybevetéséből, illetve az azoktól való megkülönböztetéséből áll. A megkülönböztetés révén bármely precedens felhasználását mellőzni lehet, de ezt kellőképpen meg kell indokolni. A bíróságok így a jogvita eldöntésében széles körű önállósággal rendelkeznek, amennyiben ők hivatottak kinyilvánítani, hogy mi a jog (*iura novit curia*). Feladatuk tehát nem csupán a jog

⁴⁶³ A bírói jognak jogalkalmazói jogképződési módként történő meghatározása nem egészen pontos, mivel a jogalkalmazást nem csak a bíróságok, hanem más állami szervek (pl. közigazgatási szervek) is végzik, ezért a bírói jog alatt tulajdonképpen a jogalkalmazói jog egyik fajtáját kell érteni. Megjegyzendő azonban, hogy a bíróságok szerepe ezen a téren messze a legjelentősebb. Vö. Szilágyi: Jogi alaptan 227. o. A bírói jogfejlesztésről lásd Visegrády Antal: A bírói gyakorlat jogfejlesztő szerepe. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988

⁴⁶⁴ Vö. Jogi lexikon 185. o.

⁴⁶⁵ Szabó: i.m. 40. o.

⁴⁶⁶ Vö. Szabó: i.m. 40. o. és Jogi lexikon 506. o.

⁴⁶⁷ Szabó: i.m. 40. o.

⁴⁶⁸ Jogi lexikon 506. o.

alkalmazása, hanem megalkotása, továbbfejlesztése és újrafogalmazása.⁴⁶⁹ A bírói jog jellemzője,⁴⁷⁰ hogy a bíró az elé kerülő konkrét esetből indul ki, a konkrét jogeset eldöntésének folyamatában és annak eredményeként alkotja az új jogi normát. Ebből adódóan a bíró a múltban megtörtént esetet utólag (ex post facto) szabályozza, és e jog tartalmára a jogeset egyedisége nyomja rá bélyegét. Így a szabályozni kívánt magatartások megragadása során kevésbé éri el az általánosság kívánt szintjét, a tipikus magatartások rögzítését, s ezért csak kivételesen alkalmas arra is, hogy a hatalom gyakorlójának politikai törekvéseit az általánosság szintjén kifejezésre juttassa. A bírói jog ugyanakkor rendkívül hajlékony, a társadalmi viszonyok alakulásához folyamatosan és gyorsan igazodik, de rögzítettsége és szilárdsága kisebb mértékű, ezért bizonytalanabb, határozatlanabb formában fejeződik ki, így áttekinthetősége, nyilvánossága korlátozottabb. A bírói jog emiatt nehezebben ismerhető meg, mint a jogalkotói jog. Mindezek ellenére azonban megállapítható, hogy *a bírói jog is általánosan érvényes normák rendezett összessége*, amelyek tartalma rögzítve van.⁴⁷¹

A magyar alkotmányos rendszerben a bíró – az ítélkező tevékenységének gyakorlásakor – *nem alkothat jogot*, mivel az Alaptörvény szerint a *bíróságok* igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el, vagyis sajátos jogalkalmazást végeznek,⁴⁷² és ennek során *feltétlenül alá vannak rendelve a törvényeknek* (jogszabályoknak).⁴⁷³ A jogszabályoknak való alárendeltség a jogalkotói jog elsődlegességét juttatja kifejezésre. A bírónak a jogszabályok alapján, az abban foglaltak szerint kell ítélkeznie. A jogalkotói jog elsődlegessége elvileg kizárja, hogy a bíró a jogalkotói jogtól – a jogszabályoktól – eltérően vagy velük ellentétesen hozza meg döntését. Az Alaptörvény azon-

ban előírja, hogy a *Kúria* – amely a legfőbb bírósági szerv – biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, és a bíróságokra kötelező *jogegységi határozatot hoz*.⁴⁷⁴ Az alaptörvényi rendelkezés végrehajtása érdekében a törvényi szabályozás a bírósági jogalkalmazás egységének biztosítására – a konkrét ügyekben felmerülő vitás elvi kérdések eldöntésére – bevezette a jogegységi eljárást, melynek eredménye a jogegységi határozat.⁴⁷⁵

A jogegységi határozat arra szolgál, hogy a bírói mérlegelés során az *azonos jellegű ügyekben született*, de az alkalmazott jog eltérő értelmezése következtében *különböző döntéseket* lehetőleg *egységesítsék*: a jogegységi határozat ugyanis az alkalmazott jogszabály tartalmát bontja ki és arra nézve kötelező értelmezést állapít meg. Bár a bíróságokra kötelező jogegységi határozat nem minősül sem jogszabálynak, sem közjogi szervezetszabályozó eszköznek, de a bennük foglalt normatív tartalmat minden bíróságnak kötelezően alkalmaznia kell. A jogegységi határozatnak – ha törvény kivételt nem tesz – a felekre és a terheltre kiterjedő hatálya nincs,⁴⁷⁶ de *a felekre a bírói jogalkalmazás útján* – a kötelezően előírt jogértelmezésen alapuló ítélet közvetítésével – *szükségképpen kihat*.⁴⁷⁷ A *jogegységi határozat* tehát *normatív erővel rendelkezik*: olyan normatív hatállyal felruházott absztrakt bírósági döntés, amely a később induló eljárások során ítélkező bírák számára kötelezően követendő szempontokat állapít meg.⁴⁷⁸ A jogegységi határozat ugyan csak a fennálló jogszabályokat részletezi, de olyan általános előírásokat foglalhat magában, amelyek a jövőre nézve konkretizálják és meghatározzák, hogy a bíróságok hogyan értelmezzék és

⁴⁷⁴ Alaptörvény 25. cikk (3) bek. Lásd ezt részletesen Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. 293-296. o.

⁴⁷⁵ Vö. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) 34-41. §-aival.

⁴⁷⁶ Bsz. 41. §. Ez a rendelkezés azért szükséges, mert a jogegységi határozat rendeltetésével általában összeegyeztethetetlen, hogy konkrét ügyben a felekre kiterjedő hatálya legyen. Büntető ügyben azonban elképzelhető, hogy a jogegységi határozat következményeként az elítéltet fel kell menteni, ilyenkor a jogegységi döntés hatálya kiterjed az elítéltre.

⁴⁷⁷ Vö. a 12/2001. (V. 14.) AB határozattal. ABH 2001. 163, 171

⁴⁷⁸ Gadó Gábor: Az alkotmányjogi panasszal és a jogegységi határozattal összefüggő szabályozási kérdések. Magyar Jog, 2000. 9. szám 540. o.

⁴⁶⁹ Jogi lexikon 78. o.

⁴⁷⁰ Vö. Peschka: Jogforrás és jogalkotás 153-162. o., illetve Szilágyi: Jogi alaptan 231-232. o.

⁴⁷¹ A szövegek közzététele gyűjteményes kiadásokban történik. Szabó: i.m. 41. o.

⁴⁷² Vö. az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdésével. Az igazságszolgáltatás fogalmáról lásd Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. 276-278. o.

⁴⁷³ Vö. az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével.

alkalmazzák a jogalkotói jog által létrehozott előírásokat, továbbá – jellegéből adódóan – ez új jogi tartalom megjelenését is eredményezheti. Ezért a *jogegységi határozat jogforrásnak tekintendő*: jogi norma, de nem jogszabály.⁴⁷⁹

A *Kúriának* lehetősége van arra is, hogy a bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása érdekében *elvi bírósági határozatot*⁴⁸⁰ vagy *elvi bírósági döntést*⁴⁸¹ *tegyen közzé*.⁴⁸² Ezeknek az elvi bírósági határozatoknak és elvi bírósági döntéseknek ugyan nincs – törvényből adódóan – kötelező jellege, de az alsóbb fokozatú bíróságok a döntéshozataluk során mégis figyelembe veszik őket. E határozatok *kötelező ereje* ugyanis a *fellebbviteli rendszer sajátosságából* fakad: az alacsonyabb szinten lévő bíróságnak azért kell az elvi határozatoknak és döntéseknek megfelelően eljárnia és az abban foglaltak szerint döntenie, mert a jogorvoslati eljárás során – amikor az ügy esetleg a

Kúriához kerül – az az elvi bírósági határozat és az elvi bírósági döntés tartalmának megfelelően ítél. Mivel az Alaptörvény a bíróságok számára csak a törvény és a jogegységi határozat jogilag kötelező jellegét mondja ki, a bírói precedensjog és az eseti döntésekből formálódó bírói gyakorlat ebből következően formálisan nem jelent jogot. A tényleges igazságszolgáltatás során azonban ezek jogi jellegét a Kúria ítéletei explicit módon alakítják ki és rögzítik.⁴⁸³ Így a bírói gyakorlatnak – különösen akkor, ha egységes és következetes egy-egy jogkérdésben – normaalakító (normatív) szerepe van a magyar jogrendszerben: jogi norma értelmezése és alkalmazása tekintetében a bírói gyakorlat a jogszabályok tartalmát alakítja vagy kialakítja, a jogot fejleszti.⁴⁸⁴

IX. A szokásjog jogforrási jellege

A *szokásjoggal* kapcsolatban alapvető kérdés, hogy *sui generis* jognak tekinthető-e, vagy sem, azaz a jogképződésnek létezik-e szokásjogi útja.⁴⁸⁵ A szakirodalomban erre vonatkozóan eltérő, egymással ellentétes felfogások találhatók. Egyes nézetek szerint a szokásjog útján végbemenő jogképződés a funkcionáló *jogi normák létrejöttének legősibb módja, és a jog keletkezésének sajátos, az államtól független útja*: a közösségi együttélés során kialakult szokásnormák képezik a valóságos jogot, amelyet az állami-köz hatalmi (jogalkotó vagy jogalkalmazó) szervek csak felismernek, és döntéseikben kifejezésre juttatnak. Eszerint tehát az állami-köz hatalmi szervek a szokásjogot elismerik, és jogi normákként alkalmazzák, azaz érvényesülésüket – végső esetben – állami kényszerrel biztosítják, és ezáltal a korábban létező szokásnorma az állam jogává válik, vagyis szokásból jog lesz. A szokásjogi jogképződés *másik módjának a jogalkalmazó szervek szokása révén történő joggá válást* tekintik, azaz valamely norma a jogal-

⁴⁷⁹ Lásd erről Tilk Péter: A jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálatának lehetőségéről. Magyar Jog 2001. 10. szám 588-599. o.; Kecskés László – Tilk Péter: A jogegységi határozatok alkotmánybírósági kontrolljának tervezett törvényi szabályozásáról Magyar Jog, 2004/1. 11-20. o.; valamint Kecskés László – Tilk Péter: A jogegységi határozatok alkotmányossági kontrolljának megvalósulása. Magyar Jog, 2006/8. 465-472. o.

⁴⁸⁰ Ha a Kúria ítélkező tanácsa valamely, a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyben elvi kérdésekre is kiterjedő határozatot hozott, a tanács elnöke a határozat írásba foglalását követően haladéktalanul köteles arról az érintett szakág szerint illetékes kollégiumvezetőt tájékoztatni. A kollégiumvezető a határozatot az elvi közzétételi tanács elé terjeszti, amely indokolt esetben dönt annak elvi bírósági határozatként történő közzétételéről. Bszi. 31. § (2) bek.

⁴⁸¹ Ha a Kúria elnöke vagy kollégiumvezetője tudomást szerez arról, hogy az alsóbb fokú bíróság valamely, a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyben elvi kérdésekre is kiterjedő határozatot hozott, és jogegységi eljárás lefolytatásának vagy elvi bírósági határozat közzétételének feltételei nem állnak fenn, a határozatot a Kúria érintett szakág szerint illetékes elvi közzétételi tanácsa elé terjeszti, amely dönt az elvi bírósági döntésként történő közzétételéről. Bszi. 31. § (3) bek.

⁴⁸² Amennyiben a Kúria szükségesnek tartja, hogy valamely bírósági határozatban kifejtett elvi álláspont az ítélkezési gyakorlatban széleskörűen ismertté váljon, lehetősége van az adott határozat közzétételére, és ezáltal a bírói gyakorlat megfelelően orientálására. Lásd erről a Bszi. 42. §-át.

⁴⁸³ Vö. Pokol Béla: A bírói precedensjog. Magyar Jog, 2000. 4. szám 207. o.

⁴⁸⁴ Lásd erről részletesen Blutman László: A bírósági határozatok közzététele és az Alkotmány. Jura, 2001. 2. szám 84. o.

⁴⁸⁵ A szokásjogra vonatkozóan lásd többek között Szilágyi: Jogi alaptan 226-227. o., Peschka: Jogforrás és jogalkotás. 109-111. o., Szamel: i.m. 83-112. o. Szabó: i.m. 50-51. o., Jogi lexikon 561. o.

kalmazó szervek szokása, tevékenységük szokásossá válása révén válik joggá, tehát a jogi norma kötelező ereje, érvényessége a jogalkalmazó szervek tartós és ismétlődő, állandósuló gyakorlatából és a megszokás folyamatából fakad.⁴⁸⁶ Megjegyzendő azonban, hogy a jogállam értéktartalmú alapelemét jelentő törvényhez kötöttség (törvényesség) elve következtében a jogalkalmazó szervek elvileg nem alakíthatnak ki olyan gyakorlatot, amely a jogalkotói joggal ellentétes, mivel ez sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét. A *szokásjogi jogképződést tagadó* álláspontok szerint a szokásból kialakult magatartási szabályok jogi normákká akkor válnak, ha ezeket vagy a jogalkotás, vagy a jogalkalmazás jogként ismeri el, és eszerint alkalmazza. A szokásjog tehát nem sui generis jog, hanem csak szokás. Ha az állami szervek jogalkotó vagy jogalkalmazó tevékenysége a szokást jogként ismeri el, akkor ez már nem szokás, hanem jog, mégpedig az állami jogképződés termékét jelentő jogi norma.

Megjegyzendő, hogy a szokásjog elismerése adott jogág sajátosságától is függ. Míg a magánjogban szinte természetes, hogy joghézag esetén a szokásjoghoz vissza lehet nyúlni, addig a közjogban a joghézag általában nem tekinthető véletlennek: a jogalkotó szándékosan nem szabályozta az adott kérdést, és ezt a jogalkalmazás sem teheti meg helyette.⁴⁸⁷

A *szokásjog* napjainkra a *belső jogban periférikus* jellegűvé vált, jelentősége folyamatosan csökken.⁴⁸⁸ Azokban a jogrendszerekben, ahol a szokásjogot – sajátos jogkeletkezési módként – elismerik és hivatkoznak rá, ott

általában az alábbi követelményeket állítják fel vele szemben:

- *buzamos időn át tartó, folytonos és általános gyakorlatot* (longa consuetudo) jelentsen,
- *jogi meggyőződés* (opinio iuris) nyilvánuljon meg benne, azaz a címzettek ezt a gyakorlatot jogszerűként fogadják el,
- történének meg a joggyakorlat *jogtételkénti megformulázása*, és
- *érvényességéhez a közhatalom részéről* valamilyen formában – pl. állami szervek jogalkotó vagy jogalkalmazó tevékenysége útján – megnyilvánuló *elismerés* álljon fenn. Ha a szokásjog jogszabályba ütközik (contra legem),⁴⁸⁹ vagy az állami jogalkalmazás nem fogadja el, nem tekinthető érvényesnek.

Magyarországon az *Alaptörvény jogforrásként nem ismeri el a szokásjogot*: a magyar jogrendszer az írott jog elsődlegességének – pontosabban szinte kizárólagosságának – elvén áll. Nem zárható ki azonban teljes mértékben, hogy az állami-közhatalmi szervek – a jogi szabályozás hiányában vagy a hatályos jogi rendezés időszerűtlenné válása következtében – tudatosan és rendszeresen követnek bizonyos gyakorlatot, amelynek követelményeit szokásjognak lehet tekinteni. Így szokásjogként értékelhető bizonyos *jogelvek követése*, mivel ezeknek jogszabályi alapjuk ugyan többnyire nincs, de a jogalkalmazás során mégis figyelembe veszik őket. Szokásjognak tekinthetők a *Kúria* korábbi *kollégiumi állásfoglalásai*, amelyek elvileg nem voltak kötelezőek a bíróságokra, de a fellebbviteli rendszer sajátosságából adódóan az alsóbb fokú bíróságok eszerint jártak el. Néhány esetben *jogszabályok is utalnak szokásokra* (szokásos mértékű, szokásos nagyságrendű, szokás szerint stb. formában), amelyek e vonatkozásban szintén szokásjognak minősíthetők.⁴⁹⁰

X. Az egyéb jogforrások

Az e körbe sorolható normatív előírások meglehetősen *heterogén jellegűek*, ezért kimerítő felső-

⁴⁸⁶ Ez utóbbival kapcsolatban azonban utalni kell arra, hogy a szokásjog nem azonos a jogszokással. A jogszokás egyrészt jelentheti a jogalkalmazók szokását, a jogalkalmazói gyakorlat szokássá válását, másrészt a társadalom tagjainak a jogi jellegű szokásait, a jog követése során kialakult szokásait. Szilágyi: *Jogi alaptan* 227. o.

⁴⁸⁷ Vö. Kiss László: *Jogalkotásunk és jogforrási rendszerünk fejlesztésének néhány időszerű kérdése*. In: *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*. (Szerk. Petrétei J.) PTE ÁJK és MTA RKK DTI. Pécs, 2001. 273. o.

⁴⁸⁸ Szabó: i.m. 50. o.

⁴⁸⁹ Ezért a törvényrontó szokásjog a jogállami keretek között nem megengedett. Törvénytörlő, illetve törvényt kiegészítő szokásjog azonban – szűk keretek között – érvényesülhet.

⁴⁹⁰ Vö. pl. a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:12. § (2) b) és e) pontjaival.

rolásuk nem is lehetséges. Közös vonásuk, hogy jogszabályi felhatalmazás alapján a címzettek, az érdekeltek számára olyan *jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg*, amelyek megsértéséhez az *állam szankciókat* is fűz,⁴⁹¹ vagy pedig *bírói döntés alapját képezhetik*.⁴⁹² Ezeknek a normatív előírásoknak azonban a jogforrási jellege sokszor *vitatható*,⁴⁹³ mivel egy részük nem minősíthető egyértelműen jognak (jogi normának) – ezért a szakirodalomban e jogi természetű rendelkezéseket gyakran vegyes vagy parajogi normákként,⁴⁹⁴ illetve áljogszabályként⁴⁹⁵ jelölik, – vagy pedig jogi jellegük egyértelmű ugyan, de nem sorolhatók az eddig ismertett jogforrások körébe. A jogforrások keretében történő tárgyalásuk azonban akkor indokolt, *ha jog az, amire a bíróság* – mint őt is kötelező szabályra – *a döntéshozatala során utalhat*. E felfogás szerint ugyanis *jogforrásnak minősül mindaz, ahol ilyen szabályok képződnek*, ahonnan ezek származnak.⁴⁹⁶ E megközelítés tehát *kitágítja a jogforrás fogalmát*: e körbe vonja azokat a törvényen alapuló egyéb szabályozási formákat is, amelyeknek jogi relevanciája van, *azaz a közhatalmi szervek által alkotott, illetve elismert olyan általános magatartási szabályokat*, amelyek *szabályozási céllal* születtek meg, és bár *nem mindenkire kötelezőek*, de a szervezetirányítás, illetve a jogorvoslatok mechanizmusában közhatalmi úton a természetes és jogi személyekre is kiható érvénnyel *kikényszeríthetőek*.⁴⁹⁷

Az ilyen – sajátos „jogforrásnak” minősíthető – normatív előírások *bizonyos szervek alapszabályai*, belső szabályzatai, továbbá a *gazdasági társaságok társasági szerződése*, továbbá

munkaviszonyra vonatkozó szabályként a *kollektív szerződés és az üzemi megállapodás*, valamint – bizonyos esetekben – az egyeztető bizottság kötelező határozata. Ide sorolhatók továbbá a normatív jellegű *közjogi-üzemeltetési szerződések*, sőt a normatív jellemzőket felmutató *magánjogi jogügyletek* is, mivel az ezekbe foglalt megállapodásoknak – bár csak meghatározott felek között, de – van jogi relevanciájuk, és bíróság előtt kikényszeríthetőek. E jogforráscsoport nem tekinthető lezártnak, mivel az e körbe tartozó normaanyag kiterjedésének határai meg lehetőszen képlékenyek.

E) A jogforrások megismerhetősége

A jogforrások – különösen a jogszabályok – megismerése a jogbiztonság mellőzhetetlen feltétele⁴⁹⁸. A jogszabályok kihirdetése a *hivatalos lapban* – a Magyar Közlönyben – *történő publikálással* valósul meg.⁴⁹⁹ A Magyar Közlönyt a kormányzati portálon történő *elektronikus dokumentumként való közzététel* kell kiadni, melynek szövegét hitelesnek kell tekinteni.⁵⁰⁰ A hivatalos lapnak tehát eleget kell tennie a *hitelesség, a megismerhetőség, a gyorsaság és az ingyenes elérhetőség* követelményének. Biztosítania szükséges a jogkeresők igényeinek naprakész kielégítését, és hozzá kell járulnia a jogtudat és a jogi kultúra színvonalának emeléséhez. A hitelesség elsősorban a *megbízhatóságot, a jogszabályok valódiságát* fejezi ki, és ez biztosítja a Magyar Közlöny – törvényi rögzítésen túlmenő – hivatalos jellegét is. A Közlönynek *garantálnia* kell az elektronikusan kihirdetett *szöveg megmásíthatatlanságát és ellenőrizhetőségét*, de egyúttal a *praktikus felhasználhatóságát* is. A jogszabályok pontos kihirdetésének garanciális jelentősége van abból a szempontból is, hogy hivatalosan ez alapján ismerhető meg az érvényes jog. Az elektronikus közlönnyel tehát a jogszabályismeret jelentős mértékben növelhető, ami egyértelműen elősegíti az *önkéntes jogkövetést*, és annak

⁴⁹¹ Vö. Kampis: Kodifikáció. 43-44. o.

⁴⁹² Azok a normatív jellegű előírások viszont, amelyekhez az állam nem fűz szankciót, vagy amelyekre bíróság előtt nem lehet hivatkozni, nem minősülnek jogforrásnak.

⁴⁹³ Jogforrási jellegük azonban – vitatott voltuk ellenére – megállapítható, mivel jogilag releváns (normatív jellegű) szabályozási funkcióik vannak, amelyet az állam jogalkalmazó szervei is ekként akceptálnak.

⁴⁹⁴ Vö. Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 19. o.

⁴⁹⁵ Vö. Rácz Attila: Alapvető jogok és jogforrások. In: Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. (Szerk. Petrétei J.) Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2000. 186. o.

⁴⁹⁶ Szabó: i.m. 31. o.

⁴⁹⁷ Vö. Rácz: Alapvető... 186. o.

⁴⁹⁸ Lásd: Tilk Péter: A jogszabályok megismerhetősége. Magyar Jog, 2005/7. 418-424. o.

⁴⁹⁹ A kihirdetéssel kapcsolatban lásd Papp Imre: Egy pillantás a jogszabályok kihirdetésére. Kodifikáció 2012. 2. szám 5-36. o.

⁵⁰⁰ Jat. 25. § (1) bek.

az elvnek a tényleges gyakorlati érvényesülését, hogy a jog nem ismerése nem mentesít a jogi kötelezettségek és következmények alól. Az elektronikus közlőny képes biztosítani azt is, hogy a jogszabályok szövege a napi élet részévé váljon, és elősegítse a politikai véleményformálást, az állami kommunikációt. A mindenki által megismerhető jogszabályok a közéleti kommunikáció objektív alapját jelentik. A jogszabályok megismerhetősége és nyilvánossága a nyitott jogalkotás fontos eleme, mivel a nyitott jogalkotás sem létezhet igazán a jogszabályi rendszer széles körű nyilvánossága nélkül.

A Magyar Közlönyt a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter által kijelölt felelős szerkesztő vagy a helyettesítésére jogosult személy szerkeszti és adja ki.⁵⁰¹

A Magyar Közlöny szerkesztőbizottsága elnökét és tagjait a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter kéri fel. A *Magyar Közlöny* a jogalkotásról szóló törvényben szabályozott módon, a *www.kozlony.magyarorszag.hu* honlapon kerül kiadásra. A Magyar Közlöny közzétett számai a kormányzati portálról nem távolíthatóak el, azok archiválására az elektronikus archiválásról szóló jogszabály rendelkezéseit kell alkalmazni.⁵⁰² A Magyar Közlöny felelős szerkesztője a Magyar Közlöny oldalhű másolatát papíron megküldi a köztársasági elnöknek, az Országgyűlés elnökének, az Alkotmánybíróság elnökének, a Kúria elnökének, az Országos Széchényi Könyvtárnak és az Országgyűlési Könyvtárnak. A Magyar Közlöny oldalhű másolata papíron, illetve digitális adathordozón is terjeszthető.⁵⁰³

A jogszabályokat – az önkormányzati rendelet kivételével – a Magyar Közlönyben kell *kihirdetni*, minősített adatot nem tartalmazó

közjogi szervezetszabályozó eszközt – a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjének normatív utasítása, a helyi önkormányzat képviselő-testületének és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata, valamint a polgármester és a jegyző normatív utasítása kivételével – a Magyar Közlönyben *közzé kell tenni*. Ezek mellett a Magyar Közlöny tartalmazza az *Alkotmánybíróságnak* azokat a határozatait és végzéseit, amelyeknek a Magyar Közlönyben való közzétételét törvény vagy az Alkotmánybíróság elrendelte, valamint az Alkotmánybíróság teljes ülési állásfoglalásait, továbbá a jogegységi határozatokat, valamint a *Kúriának* azokat a határozatait, amelyeknek a Magyar Közlönyben való közzétételét törvény felhatalmazása alapján a Kúria elrendelte. Tartalmazza továbbá a *Nemzeti Választási Bizottság állásfoglalásait*, a minősített adatot tartalmazó, valamint az érintetteknek közvetlenül megküldött határozatok kivételével az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a miniszterelnök és a Nemzeti Választási Bizottság nem normatív határozatait. Végül tartalmazza a minisztereknek azokat a nem normatív határozatait, amelyeknek hivatalos lapban való közzétételét jogszabály elrendeli, valamint az Országgyűlés, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság és a Költéségetési Tanács minősített adatot nem tartalmazó normatív határozatait. A Magyar Közlöny fősorozatának címrendje a következő: I. Az Alaptörvény és annak módosításai, II. Törvények, III. Kormányrendeletek, IV. A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletei, valamint az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletei, V. A Kormány tagjainak rendeletei, VI. Az Alkotmánybíróság határozatait és végzéseit, VII. Jogegységi határozatok, VIII. A Nemzeti Választási Bizottság állásfoglalásai, IX. Határozatok Tára.

Egyes más jogi aktusok nyilvánossága érdekében a Magyar Közlöny mellékleteként – annak külön sorozataként – *Hivatalos Értesítő* jelenik meg.

A Hivatalos Értesítő tartalmazza a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a központi államigazgatási szerv vezetője, az Országos

⁵⁰¹ A Magyar Közlöny kiadásában, szerkesztésében, valamint a papír alapú oldalhű másolatának előállításában a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó a felelős szerkesztő rendelkezéseit szerint közreműködik. 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet 1. § (3) bek.

⁵⁰² Jat. 25/A. § (4) bek.

⁵⁰³ A Kormány által rendeletben kijelölt szerv kérelemre, igazgatási szolgáltatási díj ellenében a Magyar Közlönyről vagy annak egy részéről papír alapú oldalhű másolatot készít. Jat. 25/A. § (7) bek.

Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, és az Állami Számvevőszék elnöke minősített adatot nem tartalmazó *normatív utasításait*. Szintén tartalmazza az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az önálló szabályozó szerv, valamint a Miniszterelnökség és a minisztérium hivatali szervezetének vezetője – törvényben meghatározott tárgykörben kiadott – normatív utasításait. Az Értesítőben jelennek meg azok a *közlemények*, amelyeknek a Magyar Közlönyben, illetve más hivatalos lapban való közzétételét jogszabály elrendeli vagy a közzététel kezdeményezésére jogszabály által feljogosított személy kezdeményezi, és azok a *hirdetmények*, amelyek a Magyar Közlöny hivatalos jellegéhez igazodnak és erre tekintettel azok Magyar Közlönyben való közzétételére a Magyar Közlöny felelős szerkesztője engedélyt adott.⁵⁰⁴

A jogalkotási törvényben nem említett hivatalos lapokat a miniszter az általa vezetett

minisztérium honlapján, az *önálló szabályozó szerv*, az *autonóm államigazgatási szerv* és a *kormányhivatal* a *honlapján* történő *közzététellel* adja ki. A központi államigazgatási szerv több hivatalos lapot is kiadhat, ha azt ágazati jellege indokolja. A hivatalos lap az azt kiadó szerv honlapjáról nem távolítható el.⁵⁰⁵

Mivel a jogszabályoknak a módosított, illetve a hatályukat veszített rendelkezéseivel egységes szerkezetbe foglalt szövege a Magyar Közlönyben nem tehető közzé,⁵⁰⁶ ezért a jogalkotási törvény bevezette a *Nemzeti Jogszabálytár* intézményét, amely elektronikus közszolgáltatásként működik, és bárki számára – a *www.njt.hu* honlapon – térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény.⁵⁰⁷ A Nemzeti Jogszabálytár a jogszabályok egységes szerkezetű szövegének megismerhetőségi igénye hívta életre.⁵⁰⁸ Az itt elérhetővé tett jogszabályszövegek ugyanakkor utánközlésnek minősülnek, nem tekinthetők hitelesnek.⁵⁰⁹

⁵⁰⁴ A Hivatalos Értesítő címrendje a következő: I. Utasítások, II. Személyügyi hírek, III. Alapító okiratok, IV. Pályázati felhívások, V. Közlemények, VI. Hirdetmények.

⁵⁰⁵ A szerv megszűnése esetén a közzététel kötelezettsége a szerv jogutódját terheli. Jat. 28/C. § (3) bek.

⁵⁰⁶ Jat. 25. § (2) bek. E rendelkezés az Alaptörvényre nem vonatkozik.

⁵⁰⁷ Lásd a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendeletet.

⁵⁰⁸ Az előző jogalkotási törvény alapján a korábban évente kiadott papír alapú Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye nagyon hamar elavult, és ezért éppen alapvető rendeltetését – a hatályos joganyag megismerését – nem tudta teljesíteni, mert ennek alapján már a felkészült jogászok sem tudtak eligazodni, és megfelelő módon tájékozódni.

⁵⁰⁹ Jat. 29. §-hoz fűzött indokolás.

Solymosi Veronika, főosztályvezető
Baranya Megyei Kormányhivatal

Integritás az önkormányzatok törvényességi felügyeletének szemszögéből

Alapvetés

Az integritás olyan személyt, illetve szervezeti működési folyamatot jellemez, amely általánosságban véve romlatlan, sértetlen, feddhetetlen és megvesztegethetetlen. A követett értékek, célok és a viselkedés összhangban állnak, a szervezetek és munkatársaik minden szükséges lépést megtesznek, hogy a követett értékeknek megfelelően végezzék munkájukat. Az integritást tehát az egyes személyek és szervezetek teljesítményének értékelésére egyaránt használják.

A *személyek szintjét* nézve az integritás az adott személy olyan magatartása, amellyel illeszkedik a szervezet által elvártakhoz: az integritás tehát alkalmazkodást jelent a képviselt szervezet értékrendjéhez. A *szervezetek szintjét* tekintve az integritás az adott intézmény célhoz kötött működését jelenti, azaz a rendeltetésszerű működés követelményének maradéktalan érvényre juttatását. Az integritás követelményeinek megfelelően működtetett szervezet vezetése mindent megtesz annak érdekében, hogy alkalmazottai ellenálljanak a kísértésnek, akár szervezeten belülről, akár kívülről érkezik. Erre a körülményre a folyamatok megtervezése során is figyelemmel szükséges lenni, és a kísértés lehetőségét már ennél a pontnál ki kell zárni.

Rendszerek szintjén az integritást egyfajta védőpajzsként értelmezhetjük, mivel az a szervezet, amely nem a társadalom által elvártak szerint működik, könnyen elveszítheti az emberek bizalmát, és ezáltal saját tekintélyét is. Fontos, hogy az állampolgárok bízni tudjanak a közhatalom gyakorlóiban, hiszen számos alapvető szolgáltatás kizárólag tőlük vehető igénybe.¹

Az integritással kapcsolatos kockázat olyan lehetségesen felmerülő nem kívánatos esemény, amely a közsférában kárt okoz. A közsférában kár alatt érthetünk anyagi veszteséget, az ügyfeleknek vagy az állampolgároknak nyújtandó szolgáltatások gyengülését, adóbevételekkel kapcsolatos veszteséget, a kormányzat iránti tisztelet vagy a kormányzatba vetett bizalom megrendülését, túlzott politikai vagy hivatali befolyást, illetve a munkahelyi légkör megromlását. A fentiek mindegyikére jellemző, hogy a hatalommal való visszaélés rontja a közsféráról alkotott képet, valamint aláássa a kormányzat legitimitásába vetett bizalmat.²

A téma feldolgozása során – a teljesség igénye nélkül – azt vizsgáljuk, hogy az önkormányzatok tekintetében a jogszabályokban hol jelenik meg és milyen garanciális elemmel az integritás.

I. Az önkormányzati integritás intézményei a jogi szabályozásban

Az integritás és annak garanciái személyi és szervezeti szintek szerinti differenciálása lényegében az önkormányzati tisztségviselőkre és az önkormányzati testületi működésre vonatkozóan jogi normákkal törvényi szinten szabályozott.

A polgármesteri, önkormányzati képviselői, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselői megbíztatás a közélet szempontjából kiemelten fontos tisztség, melynek elnyerése a választópolgárok bizalmának megtestesülését jelenti, amely a közügyek intézésére adott széles körű társadalmi felhatalmazást és legitimitációt biztosít. Az önkormányzati testületek munkájában történő részvétel jogi értelemben is feddhetetlenséget követel meg a választópolgárok bizalmát elnyert polgármester, és képviselők részéről, melynek fontos, nélkülözhetetlen eleme a közmegebíztatást vállalók erkölcsi tisztasága és példamutatása. Ez fogalmazódik meg a polgármesteri/képviselői *eskiü* szövegében is. Integritás

¹ ÁSZ Tanulmány 2012.március 1.: Integritás a közsférában 2012.március 1.
2013/2

² ÁSZ Tanulmány 2011. június: Az Állami Számvevőszékek Antikorrupciós tevékenységének nemzetközi tapasztalatai.

alatt az önkormányzati rendszerben a helyi közélet tisztaságát érthetjük.

A *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* a helyi feladatok gyakorlásának feltételei között kimondja, hogy az olyan tisztségeket vagy tevékenységeket, amelyek összeférhetetlenek a választott helyi tisztség viselésével, törvénynek vagy alapvető jogelvnek kell meghatározni.³

Az összeférhetlenségi szabályokon túl az integritás garanciái megjelennek az önkormányzati működést érintő szabályozásban is, melyek alapvetően az önkormányzatok törvényességi felüyleti vizsgálata során kerülhetnek feltárára.

Ezek közül a személyi integritást biztosító szabályozás hatályos és bevezetésre kerülő intézményei közül kiemelkednek továbbá a méltatlansági, a vagyonynyilatkozat-tételi rendelkezések. A szervezeti integritás az önkormányzati működést érintően is garanciális módon szabályozott a képviselő-testület, bizottság, részönkormányzat, tárulási tanács üléseinek nyilvánosságával, a nyilvános ülés jegyzőkönyvekbe való betekintés lehetőségének biztosításával, a döntéshozatalból való kizárás intézményével is.

II. Személyi integritást biztosító szabályozás és garanciák

A 2014. évi önkormányzati választások napjától az Möt.v.⁴ rendelkezik az önkormányzati képviselők és a polgármester esetében azokról az *összeférhetlenségi és méltatlansági esetekről*, melyek a tisztség betöltését kizárják. Jelenleg az összeférhetlenségi okokat és eljárási szabályokat a polgármesterre vonatkozóan továbbra is az Ötv.⁵ rendezi. A helyi képvise-

lők esetében külön törvény rendelkezése⁶ irányadó. A nemzetiségi önkormányzati elnök és képviselő tekintetében a nemzetiségek jogairól szóló törvényben foglaltak alkalmazandók.⁷

Törvények rögzítik tehát azokat a tisztségeket, megbízásokat, amelyek összeférhetetlenek a polgármesteri, és az önkormányzati képviselői, valamint a nemzetiségi önkormányzati elnöki, képviselői megbízással. A szabályozás alapvetően két nagy körre terjed ki. Egyrészt a hatalmi ágak megosztásának elvéből következően a törvény meghatározza azokat a tisztségeket, kormánytisztviselői, köztisztviselői állásokat, amelyek betöltése összeférhetetlen a polgármesteri, a képviselői minőséggel. A másik körbe tartoznak azok a gazdasági pozíciók, megbízások, melyek betöltése esetén indokolt az összeférhetlenség megállapítása. A hazai szabályozás hűen követi az Európai Charta elvárását is.

Az elmúlt három évben Baranya megyében több összeférhetlenségi eset törvényességi vizsgálata történt (indítvány jegyzőtől, állampolgártól érkezett). Az esetek a polgármesteri tisztség és a falugondnoki megbízással, vállalkozói jogviszonnyal, orvos igazgatói munkaviszonnyal, közszolgálati jogviszonnyal való összeférhetlenségre vonatkoztak. Ezen kívül a vizsgálat érintette a külsős alpolgármester más településen vállalt jegyzői kinevezését, illetve az önkormányzati képviselőnek cégvezetői munkakör ellátását.

A kormányhivatal jelezte, hogy a falugondnok a kinevezését a képviselő-testülettől kapja, tehát összeférhetetlen a polgármesteri, alpolgármesteri tisztséggel. Képviselőként azonban összeférhetlenség nem áll fenn.

Az önkormányzattal munkaviszonyban álló iskolabusz sofőrje egyben nem lehet polgármester, alpolgármester, mert önkormányzati feladatot a képviselő-testülettel vagy a képviselő-testület szerveivel kötött munkaszerződés alapján nem láthat el. Összeférhetetlen a polgármesteri tisztséggel a képviselő-testület

³ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 7. Cikk

⁴ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény (a továbbiakban: Möt.v.)

⁵ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)

⁶ A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: Ökjtv.)

⁷ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. tv. (Njtv.) 106. §

közös önkormányzati hivatalában köztisztviselői jogviszony létesítése.

Önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság felügyelő bizottságában elnök, illetve tag polgármester, illetve alpolgármester nem lehet, ha üggyöntöknek minősülő felügyelőbizottsági tagként került megválasztásra, mert a vezető tisztségviselő megbízás önkormányzati tisztségével összeférhetetlen.

Törvényi szabályozás rendelkezik az eljárás rendjéről is. Az összeférhetlenségi eljárást - a száz vagy annál kevesebb lakosú település kivételével - háromtagú bizottság folytatja le, és tesz javaslatot a képviselő-testületnek. A képviselő-testületnek a bizottság alakításáról és működéséről a szervezeti és működési szabályzatban kell rendelkeznie.⁸ Törvényességi felügyeleti jogkörben a kormányhivatal vizsgálja, hogy alakult-e bizottság, és a szabályozás jogszerű-e.

A szervezeti és működési szabályzat ellenőrzése során mulasztásban megnyilvánuló jogsértést állapított meg a törvényességi felülvizsgálat, amikor az összeférhetlenséget vizsgáló bizottságról a képviselő-testület nem rendelkezett. Minden esetben pótolta a mulasztást az érintett önkormányzat. Az a viszont elfogadható, ha az összeférhetlenséget vizsgáló bizottságnak más nevesített feladata is van. Gyakran ügyrendi, vagy jogi bizottság feladatkörébe utalja a szervezeti és működési szabályzat ezt a feladatot.

Az összeférhetlenségi esetek kiszűrését elősegítő szabályozások között említhető a polgármesteri tisztség megszűnésével kapcsolatos munkakör átadás-átvételi eljárás⁹, melyen a kormányhivatal is részt vesz. Az eljárás során a kormányhivatal információt kérhet az új polgármester tevékenységét, foglalkozását érintően, és egyidejűleg mód nyílik arra, hogy felhívja az érintett figyelmét az esetlegesen felmerülő összeférhetlenség megszüntetésére.

Konkrét esetben előfordult, hogy a tisztség munkaköri átadása során derült ki az összeférhetlenségi eset fennállása (pl. falugondnoki megbízás), melyet az érintett meg is szüntetett.

Az összeférhetlenség jogintézményéhez hasonlóan az Mötv. és az Njtv. rendelkezik a polgármesteri, a képviselői tisztség betöltéséhez szükséges társadalmilag elvárt, méltó magatartás mércéjéről is. A méltatlansági szabályok meghatározásával megjelölésre kerülnek azon esetek, amelyek bekövetkeztek a polgármester, a képviselő méltatlanná válik e tisztség további betöltésére. A méltatlansági feltételek bekövetkezése jellemzően nem az egyes tisztségek, pozíciók betöltéséhez kapcsolódik, hanem a tisztséget betöltő magatartásának egyenes következménye. Itt említhető meg okként az Mötv.-ben is szereplő közügyek gyakorlásától való jogerős eltúlás, a kényszergyógykezelés elrendelése,¹⁰ valamint a szándékos bűncselekmény miatt jogerős szabadságvesztésre ítélet, vagy az állammal, önkormányzattal szemben (hatvan napon túl) fennálló köztartozás, felszámolás során felelősség ki nem elégített követelésért, bírósági eljárást lezáró bírói döntés végrehajtásának akadályozása, összeférhetlenségi ok elhallgatása.

A méltatlanság jogintézményével való visszaélések megelőzése érdekében a törvény 2014-től garanciaként rendeli alkalmazni az összeférhetlenségi eljárásra vonatkozó szabályokat, a méltatlansági eljárás során is. A méltatlan helyzet felderíthetősége érdekében az eljáró bíróság kötelezettségeként rögzíti a törvény, hogy a méltatlansági ok bekövetkeztéről a képviselő-testületet, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatalt értesíteni kell.

Ezzel párhuzamosan szintén az önkormányzati képviselő tisztségével kapcsolatos közbizalmat hivatott megerősíteni a törvény rendelkezése, mely szerint az e tisztséget betöltőnek kötelező kérelmeznie az állami adóhatóságnál a köztartozásmentes adózói adatbázisba történő felvételét. A választópolgárok közélet tisztaságába

⁸ Ötv. 33/A. § (4) bekezdés; Ökjtv. 9. (2) bekezdés

⁹ A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. tv. (Pttv.) 13. § (5) bekezdés, valamint a polgármesteri tisztség átadása jegyzőkönyvének tartalmáról szóló 26/2000. (IX.27.) BM rendelet
2013/2

¹⁰ Mötv. 38. § (1) bekezdés a) és c) pont, amely az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv. 160. § (4) bekezdés értelmében nem lép hatályba, ez azonban az Mötv. 144. § hatályba léptető rendelkezéseiből nem állapítható meg.

vetett hitének növelését szolgálja a törvény azon rendelkezése, mely szerint az állami adóhatóság köteles értesíteni a képviselő-testületet, illetve egyéb szerveket, hogy a képviselőnek köztartozása keletkezett.¹¹

Az Ötv.¹² még hatályos rendelkezése szerint ki kell mondani az összeférhetlenségét annak a polgármesternek, akinek *az állammal szemben* - a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően - *köztartozása áll fenn*, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül - részletfizetés vagy fizetési halasztás esetén az ezt engedélyező határozat rendelkezéseinek megfelelően - nem rendezi.

A képviselő-testületi jegyzőkönyvek felülvizsgálata során állammal szembeni köztartozás miatt összeférhetlenségi eset nem fordult elő.

Törvényi rendelkezés értelmében a képviselő-testületnek ki kell mondani az összeférhetlenségét annak a polgármesternek, nemzetiségi elnöknek valamint helyi /nemzetiségi önkormányzati képviselőnek, akit – a megbízatásának ideje alatt - *büntett miatt jogerősen szabadságvesztésre* ítélték, kivéve, ha a közügyek gyakorlásától eltöltötták.¹³

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében megállapította a mulasztásban megnyilvánuló jogsértést, amikor a közszégi önkormányzat képviselő-testülete annak ellenére nem intézkedett, hogy a bíróság az önkormányzatot is értesítette a felfüggesztett szabadságvesztésről rendelkező ítéletről. Miután a képviselő-testület a törvényességi felhívással nem értett egyet a kormányhivatal a közigazgatási és munkaiügyi bíróságnál kezdeményezte a polgármester összeférhetlenségének a kimondását. Első fokon a kormányhivatal kezdeményezésének helyt adott a bíróság, a polgármester azonban élt fellebbezési jogával¹⁴, az eljárás még nem zárult le. A fellebbezésében a polgármester azt kifogásolta, hogy a bíróság ítéletét nem harminc napon belül, hanem a harmin-

cadik napon hozta, ezért az első fok eljárási szabályt sértett.

Törvény alapján a polgármester köteles az ellene indított *büntetőeljárás során az első tárgyalás időpontjáról, illetve a bűnösséget megállapító jogerős ítéletről* az idézés, illetve a jogerős ítélet kézhezvételétől számított három napon belül tájékoztatni a képviselő-testületet, a helyi választási bizottságot és a *fővárosi és megyei kormányhivatalt*.¹⁵

A megyében tapasztalt gyakorlat azt jelzi, hogy a kötelezett helyett egy esetben a sértett, másik esetben lakossági bejelentés útján értesült a kormányhivatal a büntetőeljárásról. Törvényességi felhívást követően az érintettek a bejelentést megtették. A büntető eljárások még nem fejeződtek be.

A még hatályos szabály, a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló¹⁶ törvény szerint az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik, ha *szándékos bűncselekmény* miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték. Ilyen esetben az önkormányzati képviselő köteles a jogerős ítéletről annak kézhezvételétől számított három napon belül tájékoztatni a képviselő-testületet, az illetékes választási bizottságot és a fővárosi és megyei kormányhivatalt. Az önkormányzati képviselői megbízatás megszűnését ilyen esetben a képviselő-testület a határozatában állapítja meg. Mandátum elvesztés polgármester esetében büntett, míg a helyi képviselőknél szándékos bűncselekmény miatt következik be a törvényi szabályozás értelmében.

Törvényességi felügyeleti jogkörben az önkormányzat felé azt jelezte a kormányhivatal, hogy a képviselő bejelentési kötelezettségének elmulasztása esetén a képviselő-testület megállapíthatja képviselői tisztség megszűnését, azonban a mandátumát az önkormányzati képviselő az ítélet jogerőre emelkedésének napjával veszi el. A képviselő-testület tehát nem a tisztség megszűnésének időpontját, csupán annak tényét állapítja meg.

A helyi közpénzekkel való felelős gazdálkodás, ezáltal a *közélet tisztaságának gazdasági*

¹¹ MÖtv. 38. § (4) bekezdés. A 2014. évi helyhatósági választásoktól, és Njtv. 107. § (3) bekezdés 2012-től hatályos.

¹² Ötv. 33/A. § (2) bekezdés b) pontja

¹³ Ötv. 33/A. § (2) a) pont, Ökjtv. 2. § i) pont, 3/A. §, Njtv. 107. § (2) bekezdés

¹⁴ Ötv. 33/A § (7) bekezdés

2013/2

¹⁵ Ötv. 33/A. § (3a) bekezdés

¹⁶ 2000. évi XCVI. törvény 2. § i) pontja

szempontból történő biztosítása érdekében a törvény részletesen tartalmazza a vagyonyilatkozat-tételi eljárásra vonatkozó rendelkezéseket. Ennek keretén belül meghatározásra került, hogy a polgármester, illetve a képviselő megválasztásától, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított 30 napon belül a törvény melléklete szerinti vagyonyilatkozatot köteles tenni. Igaz ez saját maga, a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársának, valamint gyermekének vonatkozásában is. E kötelezettség elmulasztása esetére szankcióként határozza meg a törvény azt, hogy a képviselő a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége teljesítéséig a tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, illetve semmiféle juttatásban nem részesülhet az önkormányzattól. Polgármester esetében a képviselő-testület bíróságnál kezdeményezheti a tisztség megszűntetését.

A képviselői vagyonyilatkozat nyilvánosságra hozatali kötelezettsége, illetve az, hogy a vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárást a *vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottságnál* bárki kezdeményezheti - az adatvédelmi szabályok figyelembevételével -, mind a közélet tisztaságát hivatott garantálni.

A megyében, egy esetben fordult elő, hogy a polgármesteri tisztség megszűntetése érdekében a képviselő-testület a polgármester vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége valóságnak nem megfelelő teljesítésére hivatkozással bírósághoz fordult¹⁷, azonban eljárási hiba miatt a bíróság a kereseti kérelemnek nem adott helyt.

III. A szervezeti integritás szabályozása, garanciái

A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. Az önkormányzati feladat és hatáskör ellátás központjában a választópolgárok számára kiemelten fontos helyet foglal el a képviselő-testületi működés. Az Möt¹⁸ a képviselő-testület ülésének nyilvánosságára helyezi a hangsúlyt, amely lehetővé teszi

bárki számára az önkormányzati döntések átláthatóságát. A törvény¹⁹ kötelező szabályozási területként írja elő az önkormányzat számára, hogy helyi rendeletben, a *szervezeti és működési szabályzatban* rendelkezzen a nyilvánosság biztosításáról. Több bírói döntés foglalkozott olyan esetekkel, amikor is a helyi szabályozás a nyilvánosság elvét sértette. A Kúria²⁰ definiálta a nyilvánosság elvének tartalmi elemeit is, amikor döntésében megállapította, hogy a nyilvánosság részben a képviselő-testület ülésein való részvételt, részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremt a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is.

A Kúria kimondta továbbá, hogy a képviselő-testület ülését csak olyan helyiségbe lehet összehívni, amely nyitva áll bárki számára, a helyiségbe való bejutásnak nem lehet feltétele külső engedély, illetve díjfizetési kötelezettség teljesítése.²¹

A képviselő-testületi ülések nyilvánossága tehát a demokratikus önkormányzati működés előfeltétele. Sérül ezen működési elv akkor, ha a lakosságot nem tájékoztatják a szervezeti és működési szabályzatban foglalt módon a képviselő-testületi ülés megtartásának helyéről és idejéről. Nem változtat az eljárási szabályok megsértésének tényén - és az ebből levonható jogkövetkezményeken - az sem, ha a lakosság egy része informális módon értesül az időpont-módosításról.²²

Törvényességi felügyeleti jogkörben a kormányhivatal vizsgálja a szervezeti és működési szabályzat rendelkezéseit, több esetben törvényességi felhívást tett pl. az olyan szabályozásra, amely a nyilvánosság elvének sérelmét okozta, mivel az érdeklődők kizárólag zárt közvetítés útján kisérbették figyelemmel a képviselő-testületi ülés eseményeit.

¹⁹ Möt. 53. § (1) bekezdés e) pont

²⁰ Köf. 5045/2012/5. Határozat

²¹ Köf. 5036/2012/6. Határozat

²² Köf. 5045/2012/5. Határozat

¹⁷ Ötv. 33/C. § (1) bekezdés

¹⁸ Möt. 46. § (1) bekezdés

Az Möt. ²³ a képviselő-testület működési szabályai között rendezi a *kizárás intézményét*. A testület döntéshozatalából kizárható akit, vagy akinek a hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. A személyes érintettséget a települési képviselő köteles bejelenteni, de bárki más is bejelentheti. A bejelentés elmulasztásának jogkövetkezményeit a szervezeti és működési szabályzatban kell meghatározni, korábban az Ötv. ezt nem szabályozta. A törvény továbbra sem nem fűz jogkövetkezményt a döntés érvényessége tekintetében ezen mulasztáshoz. A kizárási kezdeményezésről a testület dönt, de kizárási kötelezettsége nincs, figyelemmel arra, hogy önkormányzati döntést az önkormányzat helyett más nem hozhat.

Számos esetben előfordul, hogy a kizárás intézményét nem alkalmazzák képviselő-testületi döntéseknél, a mulasztás okának feltárását az önkormányzati iratokból megállapítani nem lehet, csupán következtetéseket vonhatók le. Törvényességi felügyeleti jogkörben jelez a kormányhivatal. Annyi jogkövetkezménye van az érintettség bejelentésének elmulasztásának, hogy a kormányhivatal törvényességi felhívást a képviselő-testületnek meg kell tárgyalni, és el kell dönteni, hogy egyet ért a felhívással vagy sem. Olyan eset még nem fordult elő, hogy a felhívással nem értett egyet az önkormányzat.

Törvény ²⁴ különös szabályként - a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok és érdekeltségi körük által benyújtott pályázatok esetében - kimondja, hogy az önkormányzati pályázataikról való *támogatási döntés meghozatalában* a megbízatásuk alapján a helyi önkormányzatok támogatásában feltehetően érdekelt közjogi tisztviselők (polgármester, helyi és nemzetiségi önkormányzati képviselő), nem vehetnek részt. A testületi ülésen viszont részt vehetnek.

A törvényben meghatározott körbe tartozók nem indulhatnak pályázóként, és nem részeseülhetnek támogatásban. Ide tartozik többek között az a társadalmi szervezet, amelyben a pályázati eljárásban döntés-előkészítőként közreműködő, vagy döntéshozó személy

vezető tisztviselő, illetve ügyintéző vagy képviseleti szervének tagja.

Törvényességi felügyeleti jogkörben megállapítható volt, hogy azt a helyi sportegyesületet, melynek elnöke, azaz vezető tisztviselője a képviselő-testület tagja, egyedi döntés alapján nyújtott támogatásban a képviselő-testület nem részesítheti. A sportegyesület elnöke átadta társadalmi tisztségét, ezzel a támogatást kizáró körülmény megszűnt.

IV. A helyi önkormányzatok belső kontrollrendszere ²⁵

A belső ellenőrzési rendszer célja az ellenőrzött szervezet működésének fejlesztése, eredményességének növelése. A jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, valamint a gazdaságosságot, hatékonyságot és eredményességet vizsgálva a belső ellenőrzés megállapításokat és ajánlásokat fogalmaz meg a költségvetési szerv vezetője részére. A belső ellenőrzés működtetése az önkormányzatok esetében a jegyző feladata.

Törvény szabályozza a *pénzügyi bizottság* ²⁶ feladatait, ezek között nevesíti: a költségvetési javaslat, illetve annak végrehajtására vonatkozó beszámoló tervezeteket véleményezését, a költségvetési bevételek alakulásának figyelemmel kísérését, az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás esetén az indokok, megalapozottság vizsgálatát. A pénzügyi bizottság vizsgálati megállapításait haladéktalanul közli a képviselő-testülettel, amely ha a vizsgálati megállapításokkal nem ért egyet, a jegyzőkönyvet és észrevételeit megküldi az Állami Számvevőszék részére.

A helyi önkormányzat a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzését, átláthatóságát biztosító - az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható - *informatikai rendszert működtet*, mely a folyamatos pénzügyi állami ellenőrzés eszközeként is szolgál. A rendszerben kötelezően nyilvántartandó adatok körét jogszabály határozza meg. ²⁷

²³ Möt. 49. § (1)-(3) bekezdés

²⁴ A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény 7. §

²⁵ Möt. 119. § -120. §

²⁶ Möt. 57. § (2) bekezdés alapján kettőezernél több lakosú településen kötelező a pénzügyi bizottság

²⁷ Möt. 114. §

A helyi önkormányzatra vonatkozó éves ellenőrzési tervet a képviselő-testület az előző év december 31-éig hagyja jóvá. A belső ellenőrzési terv képviselő-testület által történt jóváhagyását, a határidő betartását törvényességi felügyeleti jogkörében vizsgálja a kormányhivatal.

Az elmúlt évek tapasztalatai szerint az önkormányzati belső ellenőrzési feladatokat a többcélú önkormányzati társulások által működtetett belső ellenőri szervezet újján látták el, így a belső terveket a társulási tanácsok hagyták jóvá. A társulások esetében mulasztás nem fordult elő.

V. A helyi jogalkotás átláthatóságát elősegítő szabályok

Az Möt.v.²⁸ konkrét szabályozási tárgyköröket fogalmaz meg az önkormányzatok számára, amelyek az önkormányzati integritás és az átláthatóság biztosítását szolgálják. Ezek a felhatalmazó rendelkezések lehetnek önálló szabályozási tárgykörök, vagy önkormányzati rendeleti tárgykörhöz kapcsolódó rendelkezések.

A rendeletalkotási eljárás részletszabályairól - a jogalkotási törvény rendelkezésein túl - a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában rendelkezik.

Az önkormányzati rendelet kihirdetését követően a Nemzeti Jogszabálytárban kerül közzétételre.²⁹

²⁸ Möt.v. 41. § (9) bekezdés – államháztartáson kívüli forrás átadása, átvétele; 68. § (4) bekezdés polgármester forrásfelhasználásról szóló döntése; 109. § (4) bekezdés vagyongazdálkodási jog ellenértékét, az ingyenes átengedés, a vagyongazdálkodási jog gyakorlásának, valamint a vagyongazdálkodás ellenőrzésének részletes szabályai

²⁹ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv. 29. § (1) bekezdés alapján a Nemzeti Jogszabálytár a 338/2011. (XII.29.) Korm. rendeletben meghatározott tartalommal és honlapon, elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény. A (2) bekezdés szerint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörben felhívással élt a jogalkotási eljárási szabályok megsértése esetén, többször előfordult, hogy zárt ülésen döntött önkormányzati rendeletalkotásról a képviselő-testület. Lakossági bejelentés alapján a településen vizsgálta az önkormányzati rendelet kihirdetésének szabályosságát.

Az önkormányzati rendeletalkotás társadalmi kontrollja ágazati törvényekben is szabályozott, ezek között a gazdasági tárgyú helyi rendeletek a közérdeklődés középpontjában állnak. Törvény³⁰ a gazdasági tárgyú jogszabályok alkotására, programok elfogadására, átfogó intézkedések meghozatalára gazdasági kamarai véleménykérés kötelezettségét írja elő. Fontos kiemelni, hogy e szabályozás jóval túlmutat a jogalkotásról szóló törvényben előírt egyeztetés kötelezettségén. A véleménykérés a döntés alapjául szolgáló előterjesztéseknek a helyi önkormányzat képviselő testületéhez történő benyújtását megelőzően áll fenn, amely elv érvényesüléséről a polgármester, a képviselő-testület bizottságának elnöke, illetve az előterjesztés benyújtására jogosult más szerv, vagy személy kötelesek gondoskodni. Garanciális szabály, hogy az érdekképviselő, illetve a gazdasági kamara véleményéről - az előterjesztő véleményétől való eltérés esetén - a döntéshozót tájékoztatni kell.

Törvényességi felügyeleti jogkörben a kormányhivatal több esetben megállapította, hogy az önkormányzat adókonceptiója, illetve a helyi iparűzési adórendelet tárgyalása előtt az önkormányzat nem kérte ki a kamarai véleményt. Felhívásban jelzéssel élt a kormányhivatal az önkormányzat képviselő-testülete felé. Az önkormányzat megkérte a kamara véleményét, és azt pótlólag megtárgyalta. Annak ellenére, hogy a kamarai vélemény ütközött az előterjesztő álláspontjával a helyi rendelet kamara által javasolt módosításra nem került sor.

Az önkormányzati rendeletalkotási tárgykörök között kiemelt fontosságú a helyi építési szabályzat alkotása. A településrendezési eszközök társadalmi egyeztetésére, valamint a főépítési vélemény kikérésére vonatkozó

³⁰ A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. tv. 37. §

Étv.³¹ szabályainak megsértése az elmúlt években a törvényességi felülvizsgálat során számos alkalommal észrevételezésre került, a mulasztás közjogi érvénytelenséget is eredményezett, ezzel egyidejűleg az Alkotmánybíróság megsemmisítette az önkormányzati rendelet. A társadalmi egyeztetési eljárás az Étv. szabályozási köréből kikerült, és a településrendezési jóváhagyási eljárás kormányrendeletben³² került meghatározásra. A településrendezési eszközöket a polgármester egyezteteti az államigazgatási szervekkel, az érintett területi és települési önkormányzatokkal. A lakossággal, érdekképviselői, civil és gazdálkodó szervezetekkel, vallási közösségekkel történő véleményeztetés a helyi adottságoknak megfelelően, a feladat jellegének figyelembevételével a partnerségi egyeztetés szabályai szerint történik. Az önkormányzat - a teljes körű nyilvánosság biztosításával, a kormányrendeletben meghatározott határidők figyelembevételével - a tervezés előtt dönt a partnerségi egyeztetés szabályairól, melyben meghatározza az egyeztetésben résztvevők (partnerek) tájékoztatásának módját és eszközeit, a javaslatok, vélemények dokumentálásának, nyilvántartásának, az el nem fogadott javaslatok, vélemények indokolásának módját, a dokumentálásuk, nyilvántartásuk rendjét, az elfogadott koncepció, stratégia és településrendezési eszközök nyilvánosságát biztosító intézkedéseket.

Összegzés

A helyi önkormányzatok integritásának elősegítését szolgáló vizsgált jogszabályi rendelkezések és jogintézmények érvényesítése az önkormányzati működés során - helyi szinten - a jegyző feladata, akinek jeleznie kell, amennyiben jogszabálysértő az önkormányzati döntés. Ezen túlmenően jogszabálysértés esetén viszont törvényességi felügyeleti jogkörben a kormányhivatal intézkedik.

³¹ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv.

³² A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI.8.) Korm. rendelet
2013/2

A teljes körűség igénye nélkül kívántuk bemutatni a gyakorlatban előforduló esetekre figyelemmel tapasztalatainkat. Az integritással kapcsolatos kockázatok a vázoltak szerint a törvényességi felügyeleti tevékenység gyakorlása során érzékelhetők különösen a helyi jogalkotás, az önkormányzati működés, az összeférhetetlenségi ügyek esetében is. Az önkormányzati integritás sérülhet még számos olyan területen, amelyekre nem térünk ki. Ezek a kockázati területek többek között az önkormányzati támogatások elbírálása, közbeszerzés, önkormányzati beruházások, pályázatok, stb.

Az Möt. a törvényességi felügyeleti eszközök között sorolja fel az Állami Számvevőszék és a Magyar Államkincstár felé történő intézkedés kezdeményezésének a lehetőségét. A kormányhivatal 2011-ben törvényességi vizsgálata során két esetben Állami Számvevőszéki vizsgálat kezdeményezésének lehetőségével élt, amikor a gazdálkodást érintő jogsértést észlelt.³³ Állami támogatás felhasználásának felülvizsgálatát kezdeményezte a kormányhivatal 2013-ban az Magyar Államkincstárnál, mert a hátrányos helyzetű önkormányzat képviselő-testülete az állami támogatásból a képviselők, valamint a jegyző, aljegyző, köztisztviselők részére nagy összegű jutalmat fizetett. A képviselők 2012. évi jutalmazásáról szóló döntést a bírósági eljárás során visszavonta a képviselő-testület, a Kincstár a vizsgálatát lefolytatta, szabálytalanságot nem tárt fel.

Törvényességi felügyeleti jogkörben a kormányhivatal feladat és hatáskörében kiemelt figyelmet fordít a társadalom által elvárt nyilvánosság, átláthatóság érvényesülésére, a jogi normáknak történő megfelelésre. A kormányhivatal eszközzrendszere lehetővé teszi - és ez a gyakorlatban működik -, hogy szakmai segítséget nyújtson az önkormányzatok részére, módszertani anyagok, képzések, értekezletek tartásával készítse fel a jogszabályváltozásokra, a jogalkalmazásra az önkormányzati partnereket, polgármestereket, nemzetiségi önkormányzatok elnökeit, jegyzőket.

³³ Az Állami Számvevőszék jelezte, hogy ütemezett vizsgálatok miatt az ellenőrzést lefolytatni nem tudja.

Törvényességi felügyeleti jogkörben lehetősége van a kormányhivatalnak a képviselő-testület összehívásának kezdeményezésére,

valamint a képviselő-testületi üléseken való részvételre, melynek során a tanácskozási jog egyben segítséget nyújt a jogszerűség elősegítésére.

Kozák András, hallgató,
KRE ÁJK

A jogforrási hierarchia fragmentumai a magyar jogrendszerben¹

A jogforrási hierarchia, annak ellenére, hogy mint a jogszabályok és a jogként érvényesülő normák vertikális tagolódásának rendje a jog koherens, logikailag zárt rendszerként való funkcionálásának *sine qua non*-ja, s ezzel létét tekintve a jogállamiság alapjául szolgáló jogbiztonság egyik esszenciális feltétele, mai magyar jogrendszerünkben számos vonatkozásban erős töredezettséget mutat: sem az azonos, sem pedig a hierarchia különböző szintjein helyet foglaló jogforrások vonatkozásban nem érvényesül töretlenül.

*Ubi societas, ibi ius.*² Már az ókori bölcselek is felismerték, hogy rendezett társadalmi viszonyok csak ott vannak, ahol a jog is rendezett, tehát ahol normák által szabályozott közösségi együttélés létezik. A társadalomban a kiegyensúlyozott életviszonyok és a fenntarthatóság működtetője és záloga maga a jog optimálisan működő, koherens rendszere, melynek kiszámítható és megismerhető volta adja a társadalomban való hasznos létezés, a jogkövető magatartás objektív feltételét. *A harmonikus életviszonyok tehát szabályozott életviszonyok, a jog kötelező magatartási szabályai által normalizált relációk, melyek működéséhez a szubjektív feltétel teljesülése* – a jogalany jogszerű magatartásra való hajlandósága – *önmagában kevés, azok jogkövető magatartásként csak akkor objektíválnak, ha a normacímzett, a jogalany, a jogszerűen cselekedni kívánó szubjektum tudja,* – vagy legalább is azok részéről akik tudtára adják, a jog bölcselei, avatott tudói illetve az autentikus értelmezésre jogosultak között egység van a tekintetben –, *hogy miként kell a jogot értelmezni,*

hogyan kell a jogszabályok renetegében eligazodni, mit kell tenni, ha két azonos szintű jogszabály egymással ellentétesen rendelkezik ugyanazon életviszony tekintetében, s egyáltalán mi a jogrendszer strukturálódásának alapja. Mindez pedig a jogforrási hierarchia mélyebb, lényegi tartalmának, szabályszerűségeinek és szabályszerűtlenségeinek megértését igényli. Dolgozatom célja ez utóbbi aspektus elemzése, annak feltárása, hogy a jogforrási (jogszabályi) hierarchia jogrendszerünkben számos vonatkozásban a rendszer különböző szintjein – sőt azokon felülről és kívülről is – fragmentálódik. A témakör megközelítésének koncepcionális eleme – egyben elméleti alapvetés –, hogy a jogforrások hierarchiájának fogalmát kiterjesztően értelmezve (*interpretatio extensiva*), az egyes jogszabályok és más jogként működő normák viszonyrendszerének elemzése során nem csak a jogként való érvényesülés pozitívista nézőpontjából közelítendő meg a kérdés, hanem a jogalkotás folyamatának egészére is figyelemmel léve az az elv érdemel preferenciát, mely szerint a jogi norma jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét a megalkotására vonatkozó szabályozás sajátosságai, a legisztikai attribútumok is determinálják – legalább olyan súllyal, mint a normatani illetve alkotmányjog-dogmatikai lényegiségük (jogszabály illetve jogi norma helye a jogrendszerben, érvényesülése, erga omnes hatálya stb.). Egyetértve Peschka Vilmosmal a jogforrási hierarchiát olyan rendszerként – a *ius vivens* folyamatban léte szempontjából élő organizmusként – foghadjuk fel, amely „a jogforrásokat jelentő jogalkotó tevékenységeket kifejtő szerveknek az államszervezetten belül elfoglalt és alkotmányosan meghatározott helyén és szerepén alapszik. A jogforrási hierarchia a jogalkotó tevékenységeknek, jogforrásoknak olyan rangsorát jelenti, amelyben a magasabb rangú jogalkotó tevékenységnek az alacsonyabb rangú alá van rendelve, az utóbbi az előbbinek nem mondhat ellent, azt nem módosíthatja, nem helyezheti hatályon kívül”³.

¹ A szerző a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának IV. éves hallgatója.

² „*Abol a társadalom, ott a jog.*” Marcus Tullius Cicero: *De legibus* I, 42. Idézi Kalla Gábor: *Perben és haragban*. Óbabiloni jogi esetek. In Bács Tamás et al: 100 év után: emlékkonferencia a Keleti Népek Ókori Története Tanszék alapításának 100. évfordulóján. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011, 139. o. 2013/2

³ Peschka Vilmos: *Jogforrási rendszer* In Szabó Imre (főszerk.): *Állam- és jogtudományi Enciklopédia*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980, 869. o.

A jogforrások hierarchia koherenciájának zavaraként jelentkező töredezettség-problematika elemzésének megkezdése a szerző részéről mindenekelőtt néhány alapvető kutatási metódus tisztázását követeli meg. Elsőként annak előrebocsátását tartom lényegesnek, hogy jogforrás alatt a jog megismerésének forrásául szolgáló írott jogi instrumentumot (*ius scriptum*), a külső (alaki) jogforrást, „a tárgyi jog számára keretet adó jogszabályt”⁴ értem, azt a formát, „amelyben a jogi norma megjelenik”⁵. Ez alól két ízben tesztek kivételt: a nemzetközi jog általánosan elismert szokásjogi formában létező szabályai, továbbá az alacsonyabb szintű jogszabályok és más *quasi* jogszabályként érvényesülő egyes jogi normák által a jogalkotót materiális jogforrásként terhelő kötelezettség vonatkozásában. Másrészt jogforrásként – a jogdogmatika által kialakított tipológia szer-teágazó körében való orientálódást segítve – a tárgyi jog (*ius est norma agendi*) forrásait értékelem, elsősorban és főként a jogszabályokat, továbbá a jogszabályként érvényesülő, de nem jogszabályként definiált jogi normákat (az alkotmánybírói határozatokat⁶, a jogrendszert a jogalkalmazás oldaláról strukturáló kúriai döntéseket⁷, valamint egyes közjogi szervezetszabályozó eszközöket⁸), így a vizsgált probléma analízisén kívül maradnak az ún. individuális jogforrások (*ius est*

facultas agendi), vagyis a „tárgyi jog szabályai alapján létrejövő szerződések, bírói ítéletek, államigazgatási határozatok stb.”⁹ Harmadrészt a rendes jogrend körülményei között alkotható illetve jelen jogállapot szerint egy-idejűleg létező jogszabályokat és a „jogi jelentőségű, jogi természetű”¹⁰ jogi szabályokat teszem elemzésem tárgyává, kívül rekesztve abból a különleges jogrend esetén alkotható jogszabályokat.¹¹

A kutatás materiájának releváns, a téma kifejtése szempontjából nélkülözhetetlenek tartott fogalmi (dogmatikai) elemeit, a magyar jogszabályi rendszer alapvető jellemzőit s a kapcsolódó normaszöveg-gyűjteményt a témához mért terjedelem határain belül a teljesség igényét nélkülözve a dolgozat függelékei tartalmazzák.

I. Az azonos szintű jogi szabályozás látens prioritás problematikája, mint a jogforrások rendszer hierarchiájának koherencia zavara

1. Alkotmányjogi aspektus

Az alkotmányon¹² alapul a jogszabályok vertikális tagolódásának meghatározása, így az a garanciális jogely, mely szerint a jogalkotó szervek hierarchiájához igazodnak az általuk kibocsátott jogszabályok az alkalmazásuk elsőbbsége vonatkozásában. Az azonos szintű jogszabályok között – *expressis verbis* – nincs alá-fölérendeltségi viszony, tehát egyik törvény sem előzheti meg közjogi-

⁴ Sári János: A jogforrás fogalma In Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 81. o.

⁵ Németh Lajos: A jogforrások hierarchiája In Dezső Márta – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán (szerk.): Alkotmányjogi alapok. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2008, 13. o.

⁶ A *cassatio iuris* és *interpretatio authentica* jellegű, témánk szempontjából elvi jelentőségű alkotmánybírói határozatok körét értve ezalatt, melyek kifejtésére és értékelésére e tanulmányban kerül sor.

⁷ Ide tartoznak a felsőbbbírói precedensjog irányadó instrumentumai: a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) jogegységi határozatai, elvi döntései és határozatai, irányelvei, a kollégiumi állásfoglalások és vélemények, továbbá a bírósági joggyakorlat-elemző csoportok összefoglaló véleményei, melyek a jogalkalmazói jog, a bírói gyakorlat oldaláról gyakorolnak meghatározó jelentőségű hatást a hatályos joganyag alakulására.

⁸ A központi államigazgatási szervek által kibocsátott, a jogalkotás vonatkozásában kitüntetett relevanciájú normatív határozatok közül kiemelkedik az Országgyűlés 46/1994. (IX. 30.) OGY határozata az egyes házszabályi rendelkezésekről (Házszabály).

2013/2

⁹ Sári: i.m. 83. o.

¹⁰ Tamás András: Legistica. A jogalkotástán vázlat. Szent István Társulat, Budapest, 2009, 45. o.

¹¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 48-54. cikkei alapján a különleges jogrend idején alkotható jogszabályok a következők: a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök rendkívüli állapot és szükségállapot idején alkotott rendelete, továbbá a Kormány-nak megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás és veszélyhelyzet idején egyes törvényektől eltérő illetve egyes törvények alkalmazását felfüggesztő vagy egyéb rendkívüli intézkedéseket tartalmazó rendelete.

¹² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) megnevezésére a tanulmány törzsszövegében általában az Alaptörvény, közszói szinonimájaként az alkotmány kifejezést használok.

alkotmánytani értelemben a másik törvényt, melyet az Alkotmánybíróság töretlen esetjogi gyakorlata is alátámaszt. Ennek ellenére a nemzetközi szerződést kibírdetó jogszabályok egyértelműen a többi – velük akár azonos szabályozási szinten lévő – jogszabály elé kerülnek (*ius gentium* primátusa, mint a *lex superior* megnyilatkozása), mert nem lehet a nem nemzetközi jogi kötelezettséget meghatározó (nemzeti) jogszabály ellentétes a nemzetközi jogot belső joggá tevő (továbbá a uniós közösségi) jogszabállyal, mely az Alaptörvény azon rendelkezéséből folyik, mely kimondja, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját¹³, ami ráadásul nem csak az írott jogforrásokra, a ratifikált egyezményekre, szerződésekre vonatkozik, hanem a nemzetközi szokásjogra¹⁴ is. Azzal ugyanis, hogy alaptörvényünk deklarálja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadását, a nemzetközi jog le nem írott gyakorlatára épülő szokásjogi jogelveket helyezi önmaga – mint a magyar jogrendszer kartális konstitúciójaként definiált alapja – elé.

Az egymásnak ellentmondó azonos szintű jogszabályok alkalmazásának problematikája az elsőbbségi alkalmazás kérdését oly módon veti fel, hogy melyik jogszabályt kell alkalmazni az azonos szintű jogszabályok közül akkor, ha azonos időbeli hatály alatt ugyanarra az életviszonyra két vagy több egymással ellentétes, de azonos szintű jogi norma kötelező előírását kell illetve kéne követni (normakollízió jogszabályi dichotómiából eredő minősített esete). Ez a kérdéskör a római jogi eredetű jogértelmezési maximák mentén feloldható, s lényegében nem okoz töredezettséget a jogforrási hierarchia építményén. „A megfelelő jogszabály kiválasztásának legfontosabb szempontjait kimondó általános alapelvek a következők: a) *lex posterior derogat legi priori* — «a későbbi törvény lerontja a korábbi törvényt» (vö. XII tab. 12, 5; Mod. D. 1, 4, 4); b) *lex specialis derogat legi generali* — «a különös törvény le-

rontja az általános törvényt» (vö. Pap. D. 48, 19, 41; D. 50, 17, 80); c) *lex primaria derogat legi subsidiariae* — «az elsődleges törvény lerontja a kiegészítő törvényt.»¹⁵ Más a helyzet azonban akkor, amikor sarkalatos törvény és a rendes jogalkotási szabályok szerint, egyszerű többségi szavazattal elfogadott törvény rendelkezései kerülnek egymással ellentétbe, vagy önálló szabályozási hatáskörben és törvényi felhatalmazás alapján, meghatározott tárgykörben hozott rendeletek között alakul ki a jogi norma címzettjeit a jog követésében terhelő helyzet. Az előbbi esetben a hierarchikus reláció részben alkotmányjogi, részben jogalkotástani (legisztrikai) természetű, amennyiben elfogadjuk azt az – Alkotmánybíróság által több határozatban elvi éllel kimondott – elvet, mely szerint a kétharmados minősített többséggel elfogadott ún. sarkalatos törvény nem áll(hat) a többi törvény felett. Ennek alkotmányjog-dogmatikai rációja az, hogy a sarkalatos törvény nem alkotmányerejű *lex*, tehát – kartális alkotmányról lévén szó – nem képezi az alkotmányos normák, *quasi* az Alaptörvény részét. Az alkotmány a magyar jogrendben ugyanis fizikailag egyetlen egységes normaszövegbe foglalt *superior lex*, jóllehet a képet árnyalja a történeti alkotmány „mögöttes” létezése is, amely az alaptörvényi rendelkezések nevesített interpretációs bázisa, hiszen az Alaptörvény rendelkezéseit – annak szóhangzata szerint – azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.¹⁶

Az Alkotmánybíróság több határozatában jutatta kifejezésre, hogy az országgyűlési képviselők kétharmados szavazati többségéhez kötött törvények nem állnak a többi törvény felett a jogforrási hierarchiában, s az alkotmány alapján minden – bármilyen szavazati aránnyal meghozandó – törvény „egyenrangú”,¹⁷ míg továbbra is irányadó alaptörvényi interpretációnak ismeri el azt,

¹⁵ Földi András–Hamza Gábor: A római jog története és institúciói. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2008, 72. o.

¹⁶ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) R) cikk (3) bekezdése

¹⁷ [ABH 2008, 289, 294. Hasonlóan: 22/2008. (II. 12.) AB határozat, ABH 259, 264.; 20/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 241, 246.],

¹³ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Q) cikk (2) bekezdése

¹⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Q) cikk (3) bekezdése

hogyan az alkotmány által meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem *olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széleskörű egyetértés*.¹⁸ Az alaptörvény értelmezésére hivatott testület esetjogának töretlenségét látszik megdönteni ugyanakkor az az álláspont, mely szerint ott, ahol az Alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre. Ez a törvény *az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg*. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg.

2. Jogdogmatikai aspektus

A jog koherens, logikailag zárt rendszerként való létezésének szubsztanciája az egységes absztrakt fogalmak megléte, jóllehet még az alapvető jelentőségű jogszabály és jogi norma fogalmi meghatározása is problematikus jogrendszerünkben. A jogszabály egyik legfontosabb, a többi jogi normától, így a közjogi szervezetszabályozó eszközöktől s más jogi jelentőségű normáktól való elkülönítő attribútuma az, hogy mindenki számára alkalmazandó (*erga omnes*), tehát valamennyi jogalanyra kötelezettségeket és jogokat telepít. Ez különbözteti meg a többi, állami szerv által alkotott végső soron kikényszeríthető jogi relevanciájú szabálytól, így a normatív határozatoktól, utasításoktól stb. Ennek ellenére mégis azt találjuk, hogy egyes nem jogszabályként definiált jogforrások – így az alkotmánybírói határozatok és a kúriai jogegységi határozatok – közvetett *erga omnes* hatállyal rendelkeznek, mely a jogforrási hierarchiában a jogszabályokhoz közelíti őket, negligálva ezzel a jogszabályfogalom dogmatikai alapelemét. Ezek a min-

denkire nézve kötelező magatartási szabályként egzisztáló jogi instrumentumok tehát annak ellenére érvényesülnek jogszabályként, hogy nem azok. Az *Alkotmánybíróság határozata* nem jogszabály, mégis adott esetben *a jogalkotót jogalkotási aktusra kötelezi vagy jogszabályt semmisít meg*¹⁹, s ezáltal mindenkire nézve alkotmányos kötelezettséget keletkeztet valamely magatartás tiltása, tűrése vagy támogató elfogadása révén. Ennek eklatáns példája a 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, mely a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény közjogi érvénytelenségének kimondása mellett az Országgyűlést új törvény megalkotására kötelezte, melynek tartalmi keretet is szabott, amikor kinyilvánította: azzal, hogy a jogalkotó a jogalkotás fogalomköréhez tartozó olyan kérdéseket, mint a hivatalos lap és a jogszabály kihirdetésének követelményrendszere, vagy a helyesbítés kérdése nem szabályozott, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétséget valósított meg.²⁰ Alkotmányjogdogmatikai relevanciát hordoznak *az alkotmánybíróság azon határozatai* is – nyilvánvaló normaerejük révén – *melyek az alaptörvény rendelkezéseinek konkrétizáló értelmezését – interpretatio authentica – adják*, hiszen az alkotmánybíróság esetjogának ezen instrumentumai *a jogalkotót kötelezik valamennyi alkotható jogszabály normatartalmának meghatározása vonatkozásában azon garanciális jogállami alapelvből következően, mely szerint az Alaptörvénnyel egyetlen jogszabály sem lehet ellentétes*. Ebből folyik az a szabály, hogy az Alaptörvény autentikus értelmezésére az Alkotmánybíróság jogosult.²¹

E problémakörbe illeszkednek a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) jogegységi határozatai is, amelyek az ítélkezési gyakorlat egységessé tételét szolgálják azáltal, hogy a bíróságokra nézve kötelezően alkalmazandók, *s mivel a – jogegységi hatá-*

¹⁹ Esetleg mindkettőt egyszerre.

²⁰ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény általános indokolása

²¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 38. § (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány indítványára az **Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését** konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben **értelmezi**, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből [kiemelés tőlem. K.A.].

¹⁸ 1/1999. (II. 24.) AB határozat 2013/2

rozatok alapján (is) megalkotott, de azokkal semmiképpen nem ellentétes – jogerős bírósági határozatok mindenkiel szemben kötelezőek (contra omnes): valamennyi jogalanyra kiterjedő kötelmet határoznak meg (quasi jogszabály jelleg). A jogegységi határozatok hatálya ily módon derivatív (átszármaztatott) jellegük révén jogszabályi erejűek. Itt a közvetett jelleg tehát a közvetett erga omnes hatályban, és a közvetlen kikényszeríthetőségben ragadható meg. Másfelől a jogegységi határozatok jogalkotást proponáló hatása figyelhető meg abban, ahogyan a jogalkotó számára orientálják a megalkotandó jogszabály tartalmát. A jogalkalmazás és a jogalkotás dialektikájának oldaláról megvilágítva a kérdést pedig azt láthatjuk, hogy a jogalkalmazás adja a jogorganikus működésének outputját (kimeneti tényezőjét), mely mintegy visszacsatolásként jelzi a jogalkotó számára a helyes cselekvési irányt, vagyis az élő jog legautentikusabb visszacsatolása a jogalkalmazás által közvetített gyakorlat. Azt ugyanis, hogy a jogalkotó által létrehozott jogszabály mennyire érvényesül a társadalomban, annak milyen objektív feltételei vannak, a jogalkalmazás vagyis az igazságszolgáltatás és a közigazgatás gyakorlata igazolhatja vissza leghitelesebben, mely újabb beavatkozási pont lehet a jogalkotás számára.

3. Legisztikai aspektus

A jogszabályok és más jogi jelentőségű és jogként érvényesülő jogi szabályok (*norma iuris*) jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét a jogalkotó szerv társadalmi munkamegosztásban betöltött szerepe határozza meg, melyből az következik, hogy az ugyanazon jogalkotó szerv által alkotott jogszabályok között fogalmilag kizárt a hierarchikus viszony. A témával foglalkozó szakirodalom és az Alkotmánybíróság töretlen esetjoga ezt a sarkalatos (régebbi terminussal élve kétharmados vagy minősített) törvényhozás problémakörében teszi polemikussá. Egyfelől elfogadott nézet, hogy a sarkalatos törvények, mint az országgyűlési képviselők minősített többségének egyetértésével megalkotott, s ezáltal széles körű társadalmi legitimitációt kifejező jogszabályok közjogi értelemben nem erősebbek, nem preferáltak alkalmazásuk, normaerejük vonatkozásában a többi, tehát az egyszerű szótöbbséggel elfogadott törvényekhez képest. Jogelméleti

értelemben törvény és törvény között nincs hierarchia. Másfelől, mivel a jogszabályok módosítására és hatályon kívül helyezésre – *argumentum a contrario* – ugyanazok a szabályok vonatkoznak, amelyek a megalkotásukra, a sarkalatos törvények minősített többséggel történő meghozatalának normája a módosításukra, hatályon kívül helyezésükre is irányadó. Ebből azonban az következik, hogy az egyszerű szótöbbséghez kötött törvény nem elégséges a vele egyébként a jogforrási-jogszabályi hierarchia azonos szintjén lévő és az Alkotmánybíróság által deklaráltan egyenrangú sarkalatos törvények megváltoztatására. Jogszabályalkotás-tani (eljárás) értelemben – e vonatkozásban – törvény és törvény között tehát nincs teljes értelemben mellérendeltség.

Egyenrangú-e tehát a sarkalatos törvény az egyszerű szavazattöbbséghez kötött „rendes” vagy „feles” törvénnyel? Erre a kérdésre a hierarchiát konstituáló elsőbbségi szabály elemzésével válaszolhatunk. A jogforrási hierarchia lényegi elemének tekintett preferencia szabály kétpólusú. Egyrészt jelenti azt, hogy a jogszabályok hierarchiája negatív értelmében „az alsóbb szintű jogszabályok nem lehetnek ellentétesek a hierarchia felsőbb szintjén állókkal.”²² Nyilvánvalóan az ellentéteesség *interpretatio extensiva* magába foglalja a módosítás és a hatályon kívül helyezés tilalmát is az alacsonyabb jogforrás részről a magasabb irányában. Miután nem egyenrangú viszonyrendszerrel van szó, *vice versa* azonban mindez már nem igaz, mert a „felsőbb fokozatú jogszabályok módosíthatják, illetőleg hatálytalaníthatják az alsóbb szintű jogszabályokat.”²³ Ha a kétharmados többséghez kötött törvényt nem módosíthatja, és nem helyezheti hatályon kívül az egyszerű szótöbbséghez kötött jogszabály²⁴ a jogforrási hierarchia preferencia szabálya e két törvénytípus között éppúgy érvényesül, mint a törvények és a többi alacsonyabb szintű jogszabály, vagyis a rendeletek reláció-

²² Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2004, 117. o.

²³ Drinóczi Tímea – Petrétei József: i.m. 118. o.

²⁴ A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) T) cikk (3) bekezdése

jában. Nem kell túl bonyolult formállogikai manőver annak egyértelműsítéséhez, hogy – *analogia iuris* – amennyiben a rendeletalkotó nem vonhat el szabályozási hatáskört az Országgyűléstől, tehát a rendelet alacsonyabb szintű jogszabály mint a törvény, mert az előbbi az utóbbit nem módosíthatja és nem helyezheti hatályon kívül, úgy az egyszerű szavazattöbbséghez kötött törvény – mely a törvényi szintnek egy látens en alacsonyabb fokán helyezkedik el – sem egyenrangú jogforrástani-legisztikai szempontból a sarkalatos törvénnyel. A látenciát az adja, hogy normatani és alkotmányjog-dogmatikai értelemben mindez már nem mondható el, tehát a norma erő egyenrangúsága vonatkozásában a sarkalatos törvény *lex superior*²⁵ jellege nem érvényesül az egyszerű szavazattöbbséghez kötött törvénnyel szemben, tehát a rendes törvény és a sarkalatos törvény között nincs sem negatív, sem pozitív hierarchia ezen aspektusból. Az Alkotmánybíróság a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 7. és 8. §-ai tárgyában előterjesztett utólagos normakontroll tárgyában hozott 43/2012. (XII. 20.) határozatában²⁶ kifejtette, hogy a sarkalatos törvények jogforrási hierarchiában elfoglalt helye vonatkozásában – mivel a korábbi kétharmados törvények és a jelenlegi sarkalatos törvények jellegükben (elnevezésüket leszámítva) semmiben sem különböznek, és mivel ez megfelel az értelmezés szabályainak is – irányadónak tekinti a kétharmados törvények kapcsán kialakított korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot, utalva a 4/1993. (II. 12.) AB határozat indokolására, mely kimondta, hogy a kétharmados törvényeket az Alkotmány csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az alapvető jogokra vonatkozó egyéb törvényektől; a minősített törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett.²⁷ Hasonló inkoherencia-zavart

okoz jogrendünkben a nemzetközi szerződést kihirdető és a többi nem nemzetközi kötelezettségvállalást tartalmazó törvények (kormányrendeletek), valamint az autonóm (önálló) és a végrehajtási (felhatalmazáson alapuló) önkormányzati rendeletek közötti hierarchikus jellegű kapcsolat, melynek részletes kifejtésére a következőkben kerül sor.

Ezt a jelenséget a jogforrási hierarchia azonos szintjein mutatkozó fragmentáció differencia specifikuma alapján *az azonos szintű szabályozás látens prioritás problematikájának nevezem*, melynek fogalmi elemeiből levezethető, hogy a jogforrások jogalkotó szerv által konstruálódó alá-fölérendeltségi rendszere zárt szerkezetének töredezettségét jelenti.

E fogalom a következő három lényegi megkülönböztető jegy révén válik megfoghatóvá:

- az azonos szintű szabályozást érinti, tehát egyaránt a jogforrási hierarchia horizontális síkján elhelyezkedő jogszabályok között alakul ki (pl. törvény-törvény);
- látens jellegű, mert jogelméleti-dogmatikai értelemben, a gyakorlati jogalkalmazás vonatkozásában nem érvényesülhet a hierarchikus viszonyuk a jogállamisághoz köthető jogbiztonsági okokból, így csak jogalkotástani-eljárási aspektusban interpretálható (ld. az idézett AB határozat értelmezését);
- prioritás problematika az eredménye, mert az egyik jogszabályt a másik azonos szintű jogszabály fölé helyezi (pl. a sarkalatos törvényt nem módosíthatja az egyszerű szótöbbséggel elfogadható *lex*).

4. A sarkalatos törvények és az egyszerű szavazattöbbséggel megalkotott törvények közötti látens alkotmányjog-dogmatikai és legisztikai gyökerű hierarchia, mint a jogszabályok rendszerének azonos szabályozási szintjén lévő inkoherencia-tényező

A kétharmados vagy minősített – hatályos alkotmánytörvényünk szóhangzata szerint – sarkalatos és az egyszerű szótöbbséggel elfo-

²⁵ „Lex superior derogat legi inferiori – A magasabb szintű törvény lerontja az alacsonyabb szintűt.” In.: Nótári Tamás: A jognak asztalánál... 1111 jogi regula és szentencia latinul és magyarul. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 94. o.

²⁶ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat.

²⁷ Meg kell jegyezni, hogy a sarkalatos törvényalkotás formai kellei között szereplő ún. sarkalatosági záradék, melyet a jogszabályszerkesztésről szóló 2013/2

61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 87/A-87/C. §-ai írják elő, a látenciát legisztikai értelemben részlegessé teszi.

gadott törvények jogforrasi hierarchiában betöltött szerepe témánkkal összefüggésben a szakirodalom által talán a leginkább tárgyalt témakör. A kérdés a jogtudomány kút-fői által alapvetően – az előbbi fejezetben²⁸ tárgyalt – jogalkotástani vonatkozásai alapján nyer releváns értékelést, s azzal a konklúzióval zárul, hogy *kizárólag eljárási aspektusból értékelhető a minősített többségű legitimitációhoz kötött törvények kitiüntetett szerepe, így valóságos hierarchia nincs* az Alaptörvényt követő legmagasabb jogforrasi produktumok, azaz a minősített többségű egyetértéshez és az egyszerű szavazattöbbséghez kötött törvények között. Ezen álláspont jegecesedett ki az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatában is, mely – a testület kitiüntetett, autentikus alkotmányelemző szerepköréből fakadóan –, kellő auktoritással bírt a hazai *communis opinio doctorum* fórumai előtt. A téma súlyára való tekintettel most ennek a vázlatos ismertetése következik.

Az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozatában abban a kérdésben foglalt állást, hogy a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény elfogadásához szükséges lett volna-e a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára, s így kimerítette-e az Országgyűlés döntésével az alkotmány sértés aktusát, melynek megállapítását kérte az indítványozó. A testület az indítványt elutasító döntésében rámutatott arra, hogy a kétharmados törvényeket az Alkotmány csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az alapvető jogokra vonatkozó egyéb törvényektől; minősített törvény a jogforrasi hierarchiában nem áll a többi törvény felett. „Tekintettel arra, hogy a hatályos Alkotmány rendszerében [ti. az 1949. évi XX. tv. – K.A.] a kétharmados törvények köre nem vezethető vissza elvi alapra; hogy ezek a törvények *nem foglalnak el a jogforrasi hierarchiában megkülönböztetett helyet, hanem az Alkotmány szerint minden – bármilyen szavazataránnyal meghozandó törvény egyenrangú*; továbbá arra, hogy a kétharmados szótöbbséggel alkotott törvények funkcióját a parlamenti rendszer egészébe helyezve kell értel-

mezni... az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a kétharmados szótöbbséggel megalkotandó törvények alkotmányos célja megvalósul akkor, ha ezekkel a törvényekkel kapcsolatban azt a tartalmi követelményt támasztja, hogy azok az illető alapjog szabályozásának irányát határozzák meg.”²⁹

Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll eljárás keretében vizsgált – a testület által is elvi jelentőségűnek nevezett –, így a témánkat érintő kétharmados törvényhozási problémáról már a határozat rendelkező részében érdemben állást foglaló 1/1999. (II. 24.) AB határozata álláspontom szerint koncepcionális jelentőségű. Az Alkotmánybíróság megállapította: „*valamely, az Alkotmány által meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széleskörű egyetértés.* A minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni.”³⁰ Az AB határozat kifejezésre juttatja a törvényhozási tárgy rendkívüli, az alkotmányos jogállami működéshez megkívánt széles körű társadalmi legitimitációt igénylő kérdéseiben való egyetértést. Itt az alaptörvényi norma autentikus interpretálója túllép a formai-eljárási kereteken, s magasabb régióba lép, ahol a jogot, mint a társadalom önálló funkcionális alrendszerét meghaladva átlép azon a terepon, melyet – jellegadó funkciójának aspektusából – *Jakab András* lapidáris tömörséggel a következőképpen jellemez: „alapvető kérdése a jogosság ill. a jogtalanság kérdése, tehát mindent aszerint minősít, hogy az jogos-e vagy jogtalan (értékduál, bináris kód).”³¹ De vajon mi-

²⁸ I.3 Legisztikai aspektus
2013/2

²⁹ 4/1993. (II. 12.) AB határozat

³⁰ 1/1999. (II. 24.) AB határozat

³¹ *Jakab András: A magyar jogrendszer alapelemei.* In *Jogelméleti Szemle*, 2003/1. szám,

lyen funkcionalitásról van itt szó? Véleményem szerint – nem tagadva a legitimációs bázis ösztársadalmi igényének döntéshozatali megalapozottságát – ezzel az Alkotmánybíróság túllépi az apolitikus hatalom-megosztási ellensúlyozó szerepét³² s a politika alrendszerének terrénumára téved, tehát a jogi kérdést metajurisztikus aspektusból haladja meg. Ha a társadalom tagjai meghatározó többségének egyetértéséhez kötött döntési létjogosultság megalapozott lenne a kétharmados törvényekben, akkor ez a jogforrási hierarchiában is nevesítetten magasabb szinteződést keletkeztetne, ahogy az alkotmánytörvény esetén. Erről azonban nincsen szó. Mindamellett az eljárási illetve jogalkotás-technikai megközelítés által értékelték vonatkozásában messzemenően egyetértek a kérdés érdemében mondottakkal.

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján fogalt állást a *31/2001. (VII. 11.) AB határozatban*, melyben – elutasítva a kétharmados törvények alkotmányerejű, vagyis az alkotmánnyal ekvivalens létét – az elvi konzekvencia álláspontjára helyezkedett, amikor kimondta, hogy az „Alkotmányban a kétharmados állással hangsúlyozott törvény nem tekinthető a törvényhozói akarat olyan »általános megelőlegezésének«, amely ezáltal automatikusan biztosítja a kétharmados törvény normatartalmának a rendes törvényalkotási eljárásba hozott törvényekbe való átvételének, beépítésének lehetőségét... a kétharmados törvényhez koncepcionálisan kapcsolódó rendelkezések, illetve a törvény lényegéhez tartozó normák átvétele általában ugyanazt a kétharmados többségű törvényhozói döntést igényli, mint amit az Alkotmány a kétharmados körben eredetileg előírt. Az átvett kétharmados törvényi rendelkezés egy minőségileg új szabályozási összefüggés részévé válik, része lesz egy új törvényalkotási eljárásnak. Az egyszerű többségű törvényhozói akarat nem ol-

vaszthatja magába az eredetileg minősített törvényhozói akaratot.»³³

A kormányzati szerkezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítása ügyében benyújtott, s az Alkotmánybíróság egyetértésével találkozó indítványra született *90/2007. (XI. 14.) AB határozat* a minősített többséghez kötött törvényalkotás kérdését újfent legisztikai megközelítésbe helyezte. Az Alkotmánybíróság határozatában, visszautalva korábbi döntéséhez, kimondta: az „Alkotmánybíróság gyakorlata következetes volt az 1/1999. (II. 24.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelménynek az érvényesítésében minden olyan esetben, amikor 2/3-os törvény szabályát direkt módon módosította egyszerű többséggel elfogadott törvényben a törvényhozó. A *31/2001. (VII. 11.) AB határozatban* (ABH 2001, 252, 263-264.) az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy mindazokban az esetekben, amikor formálisan (szövegszerűen) nem egyértelmű a módosítás (kiegészítés, hatályon kívül helyezés) «[...] minden esetben vizsgálendő az is, hogy mi a kétharmados törvény által meghatározott szabályozási koncepció lényegi eleme, azaz érinti-e a lényeges normatartalmat az egyszerű szótöbbséggel megalkotott törvény.»³⁴

A már idézett *43/2012. (XII. 20.) AB határozat* szerepe kiemelt az alkotmánybírósági esetjog témánkba tartozó vonatkozásait vizsgálva elsősorban azért, mert ez az első olyan határozata a taláros grémiumnak, mely már az új alkotmánytörvény alapján rendelkezik a minősített törvényhozásról, megerősítve mindazt, amit a korábbi, alkotmánybírósági gyakorlat irányadónak tartott a törvényi szabályozási szint elemeinek *expressis verbis* egyenrangúságáról. E helyütt most – érzékeltetvén, hogy a témában a vita korántsem csitult el – Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményéből idézek. Abban a kérdésben, hogy „a minősített többséget kívánó törvények és az egyszerű többséggel meghozott törvények között nincs jogforrási szintbeli eltérés, így az Alkotmánybíróságnak

<http://jesz.ajk.elte.hu/jakab13.html> (2003. március 16.)

³² *Checks and balances theory*
2013/2

³³ 31/2001. (VII. 11.) AB határozat

³⁴ 90/2007. (XI. 14.) AB határozat

ezeket azonos szintűnek kell felfognia... ki kell emelni, hogy a demokratikus legitimitás különböző szintjeit [ti. a rendes és a kétharmados törvényhozás] a két szabályzás között az Alkotmánybíróságnak észlelnie kell, és ellentmondás esetén mindig a magasabb konszenzussal legitimált szabályozásnak kell elsőbbséget adnia. [Kiemelés tőlem – K.A.]”³⁵

Ezt a nézetet vallja *Németh Lajos*, aki leszögezi, hogy „a kétharmados törvények nem erősebbek az egyszerű többséggel születő törvényeknél, ugyanis a törvények között hierarchia nincs, mindegyik egyenrangú, függetlenül az elfogadásukhoz szükséges többségtől.”³⁶ *Papp Imre* álláspontja szerint „nincs hierarchikus viszony a minősített többségű törvény és az egyszerű szavazattöbbséggel elfogadható törvény között, az alkotmánybírói gyakorlatból egyértelműen megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság szerint ilyen hierarchia nem áll fenn. A minősített többséget igénylő törvényeket az alkotmány csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az egyéb törvényektől; a minősített törvény a jogforrasi hierarchiában nem áll a többi törvény felett; az alkotmány szerint minden törvény egyenrangú.”³⁷ Ezt a nézetet osztja *Szilvási György Péter* is, aki kiemeli, hogy a „mai magyar alkotmányjogban általánosan elfogadott formula szerint a kétharmados törvények és az «egyszerű» (jelző nélküli) törvények egyenrangúak, nincs közöttük hierarchikus viszony”³⁸ A *Drinóczi-Petrétei* szerzőpáros didaktikus szintézisében a törvényi szabályozási szintet a hallgatás nagyvonalú eleganciájával egységes szegmensnek értékeli, s kiemeli a törvényekről szólva, hogy „a többi jogszabályhoz képest privilegizált helyzet illeti meg őket: a törvé-

nyekkel más jogszabály nem állhat ellentétben. Kiemelt helyzetük a parlamenti népképviselő által történő alkotásukra is visszavezethető.”³⁹ A *Csinek Lóránt és Rixer Ádám* által jegyzett álláspont, amellyel hogy elfogadja a „kétharmados” és a „feles” törvényeknek titulált minősített és egyszerű szavazati arányhoz kötött törvények közötti egyenrangúság alkotmánybírói verdiktjét, mely szerint nincs hierarchikus kapcsolat a két törvénytípus között [1/1999. (II. 24.) AB hat., 31/2001. (VII. 11.) AB hat.] csupán a megalkotásuk és módosításuk mikéntje lehet differenciáló tényező, egy érdekes, új szempontot von be az elemzésbe: az „Alkotmánybíróság az egyházi iskolák és ingatlanok helyzetével foglalkozó határozatában rámutatott azonban arra, hogy nincs alkotmányjogi akadálya annak, hogy a kétharmados többségű szabályozáshoz kötött alapjog részletszabályait egyszerű többséggel elfogadott törvény állapítsa meg [4/1993. (II.12.) AB határozat]. Ilyen esetben tehát csak az alapvető szabályokat kell kétharmados törvénynek megállapítania, a részletszabályokra a minősített többség követelménye nem vonatkozik.”⁴⁰ Döntően másképpen koncepcionálja a törvényi szabályozási szint prioritás problematikájának kérdéskörét *Jakab András*, aki szerint „van hierarchia a törvények között, mert a minősített többséggel elfogadott törvény hatályon kívül helyezheti vagy módosíthatja az egyszerű többséggel megalkotott törvényt, de ez fordítva nem lehetséges.”⁴¹

Jakab András és Cserne Péter a kétharmados törvényeknek a jogforrasi hierarchiában elfoglalt helyét vizsgálva arra a következtetésre jutnak, hogy a kétharmados törvények jogrendünkben önálló jogforrásként viselkednek annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata ezt elutasítja. A szerzők álláspontját nagy mértékben megtámogatja logikailag az a helyes és racionális alapon cáfolhatatlan okfejtés, hogy a két

³⁵ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat

³⁶ Németh Lajos: A jogforrások In Dezső Márta – Pozsár-Szentmiklós Zoltán (szerk.): Alkotmányjogi alapok. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2008.

³⁷ Papp Imre: A minősített többségű törvényalkotás problematikája. In Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 92. o.

³⁸ Szilvási György Péter: Jogforrástani alapkérdések. In Kilényi Géza–Hajas Barnabás (szerk.) Fejezetek az alkotmányjog köréből. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005, 122. o.

2013/2

³⁹ Drinóczi Tímea–Petrétei József: i.m. 108. o.

⁴⁰ Dr. Csinek Lóránt–Dr. Rixer Ádám: Alkotmányjog és közigazgatási jog. Novissima Kiadó, Budapest, 2006, 158. o.

⁴¹ Jakab András: A jogszabálytan főbb kérdéseiről. Unió Kiadó, Budapest, 2003, 73. o.

törvénytípus közötti tartalmi lehatárolás okszerűen nem elégségesen kifejtett, mondhatni annak magyarázata, hogy a kétharmados törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett merőben voluntarista (*nulla causa*). „Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint a kétharmados törvények «önálló, de témakötött» törvények. Tehát a jogforrási hierarchiában önálló fokozatot alkotnak, de csak bizonyos tárgykörű törvények tartozhatnak ide – ezek azonban csak kétharmados többséggel hozhatók meg. Az alkotmányban megnevezett (úgynevezett »alapjogi és alapintézményi«) tárgykörökben sem kell azonban mindenre kiterjedő, részletes szabályozást alkotni, hanem csak a lényegre kell belefoglalni a kétharmados törvénybe. Ha a törvényhozó részletesebben szabályoz, mint amennyire szükség lenne, akkor azon túl a részletek is csak kétharmaddal módosíthatók, mert a kétharmados törvény bármely szakasza csak kétharmaddal módosítható. Ha azonban nem elég részletes a kétharmados törvény, és a törvényhozó egy másik, egyszerű többséggel elfogadott törvénybe próbálja becsempészni a «lényeges» rendelkezéseket, akkor az alkotmányellenes. A helyzet e tekintetben tehát kissé féloldalas (egyirányú utca).”⁴² Jakab még ennél is tovább megy, és finoman cizellált distinkció mentén analizálja a kétharmados törvények belső vertikálizáltságát, s megállapítja, hogy „egyébként hasonló hierarchia áll fenn az egyszerű kétharmados (jelenlevő képviselők kétharmadát igénylő) és a minősített kétharmados (összes képviselő kétharmadát igénylő) törvények között. Bár erre vonatkozóan az AB nem rendelkezik joggyakorlattal, de a fentiek után ez az egyetlen következetes megoldás, amely így már külön levezetést sem igényel.”⁴³

Önmagában *az a kérdés, hogy az Országgyűlés mi alapján minősít törvényi rendelkezéseket* – tehát nem az Alaptörvényben kategorikus egyértelműséggel, nevesítetten meghatározott törvényeket, hanem egyszerű szótöbbséggel

elfogadott törvények egyes rendelkezéseit – *sarkalatossá, az alaptörvényi norma általános jellegű megfogalmazásából fakadóan igen problematikus*, ugyanis a minősítettséget formailag kifejező ún. sarkalatossági klauzula maga nem kötött minősített többségű elfogadási kritériumhoz, tehát egyszerű többséggel is módosítható. Ebből pedig az következik, hogy az Országgyűlés akár egyszerű többséggel is minősíthet sarkalatossá bármely elfogadott rendelkezést, mely akár a joggal való visszaélést is megvalósíthatja (*in fraudem legis*). Ennek gátja a törvényalkotó „politikai lelkiismeretén” kívül a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság alkotmányosság feletti kontrolláló, őrködő szerepkörének gyakorlása lehet, melynek jogi fundamentumát maga az Alaptörvény formulázza meg, mely szerint az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.⁴⁴

5. Nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályok primátusa az azonos szintű, más szabályozási tárgyú nemzeti jogszabályokkal szemben (ius gentium primátusa, mint a lex superior megnyilvánulása)

Az azonos szintű jogforrások közötti belső hierarchia létezése vonatkozásában a szakirodalom leginkább a nemzetközi közjogi köteleket fakasztó jogi instrumentumok terén egységes. A *Csink-Rixer* szerzőpáros álláspontja szerint egyértelmű, hogy „van hierarchikus kapcsolat az egyes törvények között is. Nevezetesen a nemzetközi szerződésen alapuló törvény előrébb van a jogforrási hierarchiában, mint más törvények. Ezt igazolja az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésbe ütközést vizsgáló hatásköre, amelynek alapján a belső jogon alapuló törvényt megsemmisítheti, ha az nemzetközi szerződést kihirdető törvénybe ütközik.”⁴⁵

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Q) cikkének (2) bekezdése értelmében Magyarország nemzetközi jogi kötelezettsé-

⁴² Jakab András–Cserne Péter: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában. In *Fundamentum*, 2001/2. szám, 46. o.

⁴³ Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2007, 153-154. o. 2013/2

⁴⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) R) cikk (3) bekezdése

⁴⁵ Dr. Csink Lóránt – Dr. Rixer Ádám: i.m. 159. o.

geinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. A jogszabály értelmezése szempontjából az *interpretatio grammatica* maximája nélkülözhetetlen: a nemzetközi (köz) jogi kötelezettségvállalás, mint nemzetközi szerződésben vagy a nemzetek közötti (*ius gentium*) kötelmet fakasztó tényállás arra kötelezik a szuverént, Magyarországot, hogy saját nemzeti jogát vesse alá a nemzetközi jognak, mintegy harmonizálja azzal. Ebből fakadóan a nemzetközi jogi kötelezettséget kimondó törvényben vagy kormányrendeletben ratifikált magyar jogszabály speciális helyzetben van a jogrend többi, nem nemzetközi közjogi tárgyú jogforrásával. Ez igen szigorú szabály, hiszen nem csak azonos szinten lévő jogforrások között, hanem imperatív erejű normaként a *lex superior derogat legi inferiori* elve alapján érvényesül. Az Alaptörvény részletes jogalkotói indokolása szerint szükséges, hogy az alkotmány hazánk nemzetközi jogi kötelezettségeinek jóhiszemű teljesítésének érdekében előírja a Magyarországra kötelező nemzetközi jogi szabályok és a magyar jog közötti összhang biztosításának kötelezettségét. Mindez összefüggésben áll azzal a nemzetközi jogi követelménnyel, amelynek értelmében a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással igazolni. Az összhang megteremtésének konkrét módjait az Alaptörvény részletesen nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság hatáskörei között a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata az összhang megteremtését is szolgálja.⁴⁶

A nemzetközi jog, mint szupranacionális jog két szempontból is különös figyelmet érdemel jogforrástani szempontból. Álláspontom szerint ezen a ponton van az egyetlen olyan pregnáns fragmentáció, amely még akár azt az egyébként kevésbé életszerű szituációt is eredményezheti – *ad absurdum* – hogy a kormányrendelet mint alacsonyabb szintű jogforrás erősebb lehet a jogalkalmazás elsőbbségi szabályának alkalmazása terén a magasabb szintű jogszabálynál, tehát a törvénytől is, de ez természetesen csak igen szűk körben fordulhat elő, s

kizárólag a nemzetközi kötelezettségvállalást kihirdető kormányrendeletnek más – értelemszerűen nem nemzetközi jogi tárgyú – törvénnyel való opposíciójában. Szemléletessé téve a helyzetet a magyar félnek a Magyarország Kormánya és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) közötti közigazgatás-fejlesztési keretmegállapodás kihirdetéséről szóló 62/2012. (IV. 2.) Korm. rendeletben foglalt projekt megvalósításhoz szükséges minisztériumi anyagi kötelezettségvállalását például még a jogforrási hierarchia kormányrendeletnél magasabb szintjén funkcionáló törvényi norma, így akár a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény sem „veszélyeztetheti”, azzal ellentétes nem lehet. Ha mégis normakollízió alakulna ki a kormányrendelet lépne a *lex superior* helyébe. A másik specifikum az, hogy a nemzetközi jog általános szabályai akár szokásjogként (*consuetudo*) is megelőzhetik az alaptörvényi szabályokat. Az Alaptörvény Q) cikkének (3) bekezdése szerint ugyanis Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog feltétel nélküli alkalmazást igénylő (*ius cogens*) szabályai, a nemzetközi szokásjog (*ius gentium*) és az általános jogelvek tiszteletben tartása valamilyen civilizált ország számára azok közvetítése illetve tiszteletben tartása vonatkozásában alapvető kötelezettséget keletkeztetnek. A nemzetközi jog általános szabályai között „a nemzetközi szerződések után azok a jogforrások találhatók, melyek per definitionem általánosak: a nemzetközi szokásjog, mint a jog gyanánt elismert általános gyakorlat és a civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek.”⁴⁷

6. A nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályok formális és funkcionális fragmentáltságot okozó hatásai a magyar jogforrási hierarchia struktúrájában

A jogforrási hierarchia nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályok által proponált funkcionális fragmentáltsága a nemzetközi jog hazai joggal szemben betöltött primátusában ölt testet. Az Alaptörvény Q) cikk (1)

⁴⁶ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) részletes indokolása
2013/2

⁴⁷ Bruhács János: Nemzetközi jog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2009, 139. o.

bekezdése rögzíti, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

A normatív értelemben vett jog (pozitív jog, *norma legis*) alapvető fogalmi eleme, egyben jellegadó lényegi sajátossága (*szubsztancia*), hogy érvényessége a döntésre kizárólag jogosult jogalkotó szerv (*szuverén*) akaratától függ. Az érvényesség – a jogi norma jogszabályként való egzisztálása – tehát a normatív jogfelfogás szerint a szuverén döntésétől függ, szemben a szociológiai értelemben vett jogfogalom központi elemének tekintett érvényesüléstől, amely a jog társadalomban betöltött szerepére, tényleges hatására utal (*ius vivens*).⁴⁸ A *norma legis* esetén így a szubsztanciális tényezőnek tekintett érvényességhez szükséges döntés a jogalkotásra feljogosított szerv diszkrecionális jogkörébe tartozóan magába foglalja a jogszabály megalkotásának, hatályba léptetésének, módosításának és a jogrendből való kivezetésének szabadságát. Ennek a diszkrecionális jogkörnek a lényeges tartalmát – a jogállamiság keretei között – korlátozni vagy elvonni nem lehet az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlata szerint.⁴⁹ A jogforrási hierarchia lényegéhez tartozóan (*haec est substantia*) magába foglalja jogdogmatikai-jogbölcséleti szempontból a különböző szintű jogalkotó szervek döntési szabadságának, a jogot alkotó szuverén akaratának rangsorát is, mely abból a formális definícióból vezethető le, hogy a jogforrási hierarchia a jogszabályoknak a jogalkotó szerv állami szervezetrendszerben betöltött helyén alapuló vertikális tagoltsága. Ha ez a szuverén akarat sérül vagy lényeges tartalma jelentős mértékben korlátozódik, az a jogszabályi hierarchia töredezettségéhez vezet. Ez a helyzet – *modus legalis* – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat., jogalkotási törvény) 8. § (2) bekezdésé-

nek negyedik fordulata⁵⁰ alapján a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályok normatartalmának a döntésre jogosult szerv – Országgyűlés, Kormány – általi szabad meghatározásával is. A Jat. említett jogszabályi rendelkezése⁵¹ a jogszabály módosításának tiltott tárgykörei közé helyezi a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályban foglalt nemzetközi közjogi instrumentum módosítását vagy hatályon kívül helyezését.

Álláspontom szerint *a jogalkotónak e nemzetközi közjogi relevanciájú jogszabályok vonatkozásában – az általa kibocsátott jogszabályt alakító, egyébként nem korlátozható döntési autonómiája – formális*, mert a szabadsága – és egyben kötelezettsége – (*libertas et munus*) nem az általa kibocsátott norma tartalmának megalkotására, hanem a jogrendbe való implementációjára irányul (ratifikáció). Funkcionális értelemben ugyanakkor a jogalkotó a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályt a szerződésre vonatkozó kötelmi jogi aspektusból tekintve természetesen maga alakítja.

Ez alóli kivételt jelentenek – egy igen szűk szegmensbe tartozóan – a népszavazással legitimált nemzetközi kontraktusok, így például az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez való csatlakozásunk ügyében tartott népszavazás eredményének a szerződés megkötéséről kihirdetett törvény elfogadása⁵². E törvény esetén a döntéshozó lényegében a közvetlen néphatalom intézményén keresztül maga a választásra jogosult állampolgárok szavazati jogával élő közössége volt, a szerződést az állam vezetői írták alá, az ezt kihirdető törvény megalkotója – a törvényhozó hatalom szerve – csak formális jogkört gyakorolt.

⁴⁸ Tamás András: *Legistica* című idézett művének 33-39. oldalain írottakban élesen megkülönbözteti a jog szociológiai és normatív felfogásán alapuló érvényesség fogalmát, melynek gondolatmenetét a szerző a téma tárgyalása szempontjából alapvető fontosságúnak tartja.

⁴⁹ 43/2012. (XII. 20.), 1/1999. (II. 24.), 31/2001. (VII. 11.), 4/1993. (II. 12.), 7/1994. (II. 18.), 90/2007. (XI. 14.) AB határozatok.
2013/2

⁵⁰ *Nem lehet módosítani... a jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés, a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás, kifogás és nyilatkozat szövegét.*

⁵¹ Lásd: 50. lábuj.

⁵² 1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről

7. Az önálló és a felhatalmazáson alapuló (végrehajtási) rendeletek viszonya

A jogalkotás kétféle lehet: törvény- és rendeletalkotás; a jogalkotás produktumai ennek megfelelően a törvény (*lex*) és a rendelet (*statutum*). A törvény mint a jogalkotás legmagasabb szintje nem csak a jogforrási hierarchiában betöltött pozicionáltsága révén *lex superior* a rendelethez képest, hanem azáltal is, hogy orientálja a rendeletalkotást azzal, hogy a törvény által nem szabályozott hatáskört enged át a statútumok számára a normalizáció terepén, másfelől meg szabhatja – *expressis verbis* előírhatja –, hogy a rendelet mit szabályozzon. Az előbbi kategóriába az önálló, míg az utóbbi csoportba a felhatalmazáson alapuló rendeletek tartoznak. Az irányadó szakirodalom legisztikai értelemben általában a rendeletek vonatkozásában beszél eredeti és felhatalmazáson alapuló distinkcióról, pedig e kategóriák jól nyomon követhetők a törvények szintjén is.

A törvény is lehet jogalkotási értelemben származékos: a lex számára felhatalmazást az Alaptörvény adhat, s e felhatalmazáson alapuló törvények jelentős része a jogrendben kiemelkedő szerepet betöltő sarkalatos törvény, mely minősített többséghez kötött, míg a törvény végrehatására szolgáló rendeletekkel szemben az önálló szabályozási tárgykörben született rendeletek anynyiban előzik meg felhatalmazáson alapuló társaikat, hogy nagyobb a szabályozási terepük, vagyis nem kötött olyan jelentős mértékben az, hogy milyen életviszonyok korét regularizálhatják. Ebben – és csak ebben – a vonatozásban az eredeti jogalkotási hatáskörben keletkezett rendeletek álláspontom szerint megelőzik a végrehajtási rendeleteket, mely természetesen nem jelenti az alkalmazás elsőbbségét, s így azt sem, hogy az önálló szabályozási tárgykörben született rendeletnek bármilyen formában alárendelt lenne a végrehajtási rendelet. Ebből a kettősségből fakad, hogy a törvények és a rendeletek közötti rangsor nem feltétlenül azonosítható az eredeti és a származékos jogalkotás problematikájával, hiszen lehet a „törvényalkotás ab ovo «eredeti» és lehet «származékos», de nálunk [ti. a magyar jogrendben – K.A.] nem eleve származékos. Technikai értelemben az eredeti jog-

alkotás csak azt jelenti, hogy a jogalkotói hatáskört önállóan lehet gyakorolni, vagyis valamely kérdés rendeleti szabályozásának érvényességéhez felhatalmazás előzetesen, illetőleg annak utólagos jóváhagyása, megerősítése nem szükséges, és a rendelet ezért közvetlenül, önmagában érvényes, alkalmazható.”⁵³

A jogforrási hierarchia azonos szintjén elhelyezkedő *autonóm* (önálló) és a törvényi *felhatalmazáson alapuló* (végrehajtási) *rendeletek közötti legisztikai eredetű fragmentáció* mutatkozik meg *a helyi önkormányzatok képviselő-testületei által alkotható rendeletek* vonatkozásában, mely a főszabály szerinti mellérendeltségi viszonyt vertikálissá teszi. A minősített törvényhozás problémakörénél már tárgyalt látens prioritás problematikát az Alaptörvénynek a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörére vonatkozó normái generálják. Az Alaptörvény kimondja, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.⁵⁴ A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében rendeletalkotási jogkörét törvény keretei között gyakorolja.⁵⁵ Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.⁵⁶

Ha egyszerű szavazattöbbséghez kötött törvény adja meg a felhatalmazást a helyhatóság képviselő-testületének a rendelet megalkotásra a kérdéses önkormányzati rendeletet egyszerű szótöbbséghez kötött törvény is hatályon kívül helyezheti, azáltal, hogy annulálja a delegálási lehetőséget, vagyis a rendeletalkotásra szóló jogosítványt. Ilyenkor a helyi önkormányzat képviselő-testülete által létrehozott jogszabály alkothatóságának folyamatban léte *ex lege* szűnik meg.

⁵³ Tamás András: i.m. 79. o.

⁵⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 31. cikk (1) bekezdés

⁵⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 32. cikk (1) bekezdés a) pontja

⁵⁶ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 32. cikk (2) bekezdés

Más helyzet azonban akkor, ha a helyi önkormányzat, élve az Alaptörvény által adott jogkörrel autonóm rendeletalkotást gyakorol. Ebben az esetben – ahogy erre *Jakab András* rámutat – „egyszerű törvény nem helyezheti hatályon kívül a kérdéses önkormányzati rendeletet, csak kétharmados, hiszen az Alk. 44/C. § [Alaptörvény 31. cikk (3) bek. – K.A.] alapján csak kétharmados törvényben korlátozhatók a helyi önkormányzatok alapjogai. Márpedig az eredeti jogalkotási hatáskörrel való élés az Alk. 44/A. § (1) bek. a) pont [Alaptörvény 32. cikk (1) bek. a) pontja – K.A.] önkormányzati alapjog”⁵⁷.

Önkormányzati alapjogon az önkormányzatok alkotmányban deklarált jogait kell érteni.⁵⁸ Autonóm jogalkotási hatáskörben a helyi önkormányzat a helyi közügyek körébe tartozó tárgykörben adhat ki rendeletet. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 4. §-a szerint a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. Az önkormányzati autonómia jogrendben

⁵⁷ *Jakab* 2007: 174. o.

⁵⁸ A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

- a) rendeletet alkot;
- b) határozatot hoz;
- c) önállóan igazgat;
- d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
- i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kiüntetések és elismerő címeket alapíthat;
- j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

betöltött jelentősége kapcsán emeli ki a *Drinóczi-Petrétei* szerzőpáros, hogy „az önkormányzati autonómiát védő garancia szerint – a helyi önkormányzatokra vonatkozó alkotmányi és átfogó törvényi szabályozás értelmében – önkormányzati feladatot és hatáskört – azaz nem államigazgatási feladatot és hatáskört – csak törvény, valamint az Alkotmány [ti. Alaptörvény – K.A.] és a törvényi keretek között maradó helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete állapíthat meg.”⁵⁹

II. A negatív jogalkotói szerep alkotmányos problémái a magyar jogrendszerben, avagy hogyan illeszkedik a jog koherens rendszerébe a nem jogalkotó szervek jogszabály-megsemmisítő hatásköre

1. Az Alkotmánybíróság esetjogának helye a jogszabályok hierarchikus rendszerében

A jogszabályi hierarchia – egyben a jogszabályok közjogi érvényességének – alapvető szabálya, hogy jogszabályt csak az alkotmányban jogalkotásra feljogosított jogalkotó szerv alkothat, mely – *interpretatio extensiva* – magában foglalja a jogszabály módosításának vagy a jogrendszerből való kivezetésének (*deregulatio*) jogosultságait is. Törvényt törvénnyel, rendeletet törvénnyel vagy rendelettel lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni. Ebből folyik az a szabály is, hogy a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten álló jogszabály nem módosíthat, nem helyezhet hatályon kívül magasabb szintű jogszabályt. A jogszabályok hierarchiáját az Alaptörvény T) cikkének jogszabály fogalmát is leíró, a jogszabályként definiált jogforrásokat felsoroló (2) bekezdése határozza meg. Ezek szerint jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a

⁵⁹ *Drinóczi Tímea–Petrétei József*: i. m. 118. o.

Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete. Az alacsonyabb szintű jogszabály megalkotója egyéb tekintetben sem terjeszkedhet túl – ezen alapelvből fakadóan – saját kompetencia-körén, így például nem is értelmezheti az általa kiadott jogi normában a magasabb szintű jogszabályt. E töretlennek tűnő elvet a magyar jogrendszerben az Alkotmánybíróság sajátos szerepe is áttöri.

Az Alkotmánybíróság egyes aktusainak elemzése terén külön figyelmet érdemel Pokol Bélának a jogrendszer sajátos struktúráját leíró funkcionális jogrétegződési elmélete, mely szerint a „jogforrási hierarchia élén az alkotmány áll, mellyel egyetlen más formából származó norma sem állhat ellentétben. Ez alatt a hierarchiában az alkotmánybírósági határozatok állnak, melyek az alkotmány rendelkezéseinek a konkretizáló értelmezését végzik el. A törvények követik az alkotmányt és az alkotmánybírósági határozatokat a hierarchiában. Fontos azonban megjegyezni, hogy a magyar jogrendszerben az eseti jogalkalmazást végző bírák és a hatóságok számára a törvények jelentik a legmagasabb orientációs szintet, mivel az alkotmány és az alkotmánybírósági döntések csak a törvényeken keresztül határozza meg az egyes jogalkalmazói döntéseket, és közvetlenül nem hat ki ezekre.”⁶⁰ [Kiemelés tőlem - K.A.]

Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény rendelkezéseit konkretizáló értelmezést tartalmazó – interpretatio authentica – határozatai, melyek nem jogszabályként definiált írott jogi jogforrások, a jogi norma kötelező erejével szabják meg a jogalkotó számára a törvények és a rendeletek – tehát az alaptörvény alatt lévő, vagyis ténylegesen valamilyeni jogszabály – normatartalmát, azon feltétlen érvényesülést kívánó jogelvi jelentőségű szabályból (*ius imperativum*) fakadóan, mely szerint az Alaptörvénnyel egyetlen jogi norma (jogszabály) sem lehet ellentétes. Ebből következik, hogy az alkotmánybírósági határozatok megelőzik nem jogszabályként az Alaptörvényben meghatározott összes jogszabályt, igen élesen

fragmentálva ezáltal a jogszabályi hierarchiát, amelyet egyébként szintén az Alaptörvény határoz meg. Az Alkotmánybíróság jogalkotó felettségéből álló jellege két aspektusból is vizsgálható: egyrészt – *communis opinio doctorum* – a jogtudományi irodalom által alkotott kifejezéssel élve negatív jogalkotói szerepe, másrészt a – nem általa alkotott – Alaptörvény értelmezésére (*interpretatio authentica*) való alkotmányos felhatalmazása nézőpontjából. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárás keretében, illetve alkotmányjogi panasz esetén, kérelemre megvizsgálja és megsemmisíti azokat a jogszabályokat vagy bírói döntéseket, amelyek az Alaptörvénnyel ellentétesek, továbbá azokat a jogszabályokat, amelyek nemzetközi szerződésbe ütköznek, mely utóbbi funkció felveti a nemzetközi jog hazai joggal szemben primátusából fakadó elsőbbségi alkalmazás kérdését az azonos szintű jogszabályok terén. A kihirdetett és hatályos jogszabályok Alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló kérelem benyújtóinak személyi köre igen széles: az egyedi ügyben érdekelt magánszemély vagy szervezet a bírósági eljárásban az őt ért alapjogi jogsérelem esetén, feltéve, hogy jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette éppúgy fordulhat az alkotmány védelmének legfőbb szerve felé, mint az ügyben eljáró bíró, akit köt a törvényesség szolgálatának kötelessége, de az országgyűlési képviselők egynegyede, a kormány, az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész is gyakorolhatja ezen eljárás megindítása iránti petíciós jogát (*ius petitionis*). Az Alkotmánybíróság a jogszabály közjogi érvénytelenségének kimondása mellett (de-reguláció), más jogkövetkezményt is megállapíthat, így kötelezheti a jogalkotót az Alaptörvénnyel egyező normaalkotásra, mulasztásban megnyilvánuló jogsértést állapíthat meg a jogalkotási kötelezettségnek való eléget nem tevés esetén. Tehát az a generális szabály, melynek értelmében a jogszabályt csak azonos vagy magasabb szintű jogszabály módosíthatja vagy helyezheti hatályon kívül az alkotmánybírósági gyakorlatban megdőlt. Az Alaptörvény, az alkotmányos normák értelmezésének autentikus megszólaltatójaként az Alkotmánybíróság – mint jellemzően jogállami attribútumként a mai

⁶⁰ Pokol Béla: Jogi alaptan. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2000, 50. o.
2013/2

formájában a XIX. században megjelenő intézmény – a kontinentális jogrendszer római jogi gyökerű elvével is szemben áll, nevezetesen az *eius est interpretari leges, cuius est condere*⁶¹ regulájával. Ebben az értelemben tehát az Alkotmánybíróság kerül olyan – egyébként kizárólagosnak tekintett – funkció gyakorlójának pozíciójába, mely funkció a jogalkotótól kerül elvonásra, lényegében a jogalkotói hatáskörrelvonás garanciális szabályának ignorálásával, mely éppen azért nem jelenti az alkotmányosság sérelmét, mert a jogállamiság alapvető minimumaként definiált alkotmányosság védelme érdekében kerül rá sor (*quasi contradictio in adiecto*).

Alláspontom szerint az Alkotmánybíróság eseti döntései, a negatív jogalkotói hatáskörben hozott (cassatio iuris), valamint az Alaptörvény autentikus értelmezését tartalmazó (interpretatio authentica) határozatok mintegy quasi norma legisként (jogszabályként) fungálnak a jogrendben töredézzé téve ezzel a jogforrési hierarchiát.

2. A Kúria kasszációs jogköre a helyi önkormányzati rendeletek vonatkozásában

A Kúria jogszabály-megsemmisítő érvényű – kasszációs – döntési jogköre az alkotmányosság megőrzésének új, garanciális jogintézménye, mely az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatályba lépését követően került alkalmazásra jogrendünkben. Az Alaptörvény 25. cikke (2) bekezdésének c) pontja értelmében a Kúria, mint a legfelső bírósági szerv dönt a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletének más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről (*cassatio iuris*).⁶² A Kúrián háromtagú önkormányzati tanács működik, amelynek feladata az önkormányzati rendelet

– magasabb szintű jogszabályba ütközés szempontjából történő – felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás, valamint szükség esetén annak megsemmisítése. A negatív jogalkotói szerep tehát a magasabb jogszabályok vonatkozásában az Alkotmánybíróság, a jogszabályi hierarchia legalacsonyabb szintű jogszabályai, a helyi önkormányzati rendeletek esetén a Kúria kizárólagos hatáskörébe tartozik. Az Alaptörvény tehát új hatáskört biztosít a legfelső bírósági testületnek. *A Kúria a fővárosi vagy megyei kormányhivatal kezdeményezésére dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisíti azt,* valamint ugyanezt a hatáskört a konkrét jogvitákban is lehetővé teszi. Az eljárás kezdeményezője ez esetben csak a bíró lehet. E jogintézmény az egyedi normakontroll eljárás iránti bírói kezdeményezés sajátos paralleljeként is felfogható. A hatáskör korlátját jelenti, hogy az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközésének vizsgálatára azonban csak az Alkotmánybíróság jogosult.⁶³

Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése esetére előírt eljárásrend értelmében ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, – a törvényességi felügyelet törvényben meghatározott eszközeinek eredménytelen alkalmazását követően – az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának Kormány általi kezdeményezése iránti javaslatát az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével terjeszti elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a javaslat megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását. A kormányhivatal az indítvány tervezetét a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek történő megküldésével egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak

⁶¹ Annak a joga értelmezni a törvényt, aki megalkotta. In Földi András – Hamza Gábor i.m. 73. o.

⁶² Maga a jogintézmény nem idegen a kontinentális jogrendszerben. Az olasz *Corte suprema di cassazione*, mint semmítőszék biztosítja a jog helyes és egységes alkalmazását a fellebbviteli és az alsóbbrendű bíróságok között, megsemmisítve a törvényt sértés miatt az alkotmányos jogrendet sértő határozatokat. Ez a jogintézmény - noha nem a helyhatósági döntések vonatkozásában - már a magyar történeti alkotmány részének tekintett 1868. évi LIV. törvényben is fellelhető.

⁶³ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) részletes indokolása

is. A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak.

Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló bírósági indítvány tartalmazza:

- a) a Kúria által vizsgálendő önkormányzati rendeletet;
- b) az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését;
- c) azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért;
- d) annak okát, hogy a kormányhivatal az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.⁶⁴

Az Alaptörvény hatályba lépésnek napját követően az elemzés lezárásának pillanatáig⁶⁵ a Kúria Önkormányzati Tanácsa mintegy 63 határozatot alkotott helyi önkormányzati rendelet – magasabb szintű jogszabályba ütközés szempontjából történő – felülvizsgálata illetve helyi önkormányzat képviselő-testülete törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatt, melynek során 39 esetben élt a legfőbb bírói fórum a jogszabály-semmítő hatáskörével, s 6 ízben írt elő határidő tűzésével, mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés miatt jogalkotási kötelezettséget a helyi önkormányzat képviselő-testülete számára.^{66 67}

III. A speciális közigazgatási hatáskörben manifesztálódó pozitív jogalkotói szerep szubszidiárius jellegének normatani értékelése

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatok törvényes működésének alkotmányossági garanciájaként új jogintézmény alapjait tette le, amely a kötelezően megalkotandó helyi önkormányzati rendelet elmulasztása esetén, annak rendkívüli eljárás keretében, bírósági kötelezést követően a területileg illetékes kormányhivatal által, közigazgatási hatáskörben történő pótló megalkotása, tehát nem jogalkotó szerv által véghezvitt pozitív jogalkotás (szemben az Alkotmánybíróság és a Kúria deregulációjával). A pozitív jogalkotás itt abban merül ki, hogy az alkotmányos rend, a közfeladatok zavartalan ellátása és a jogbiztonság érdekében nem valamely jogszabálynak az alkotmány- vagy törvénysértő volta miatti megszüntetéséről, hanem éppen ellenkezőleg: jogalkotást előíró törvény mulasztásban megnyilvánuló megsértése miatt, mintegy *ultima ratio*ként történő pótlólagos megalkotásáról van szó egy olyan szerv részéről, amelynek egyébként nincs jogalkotási jogköre.

Az alkotmányos norma értelmében a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg. Ez a speciális jogalkotói aktus szubszidiárius jellegű, hiszen csak pótlólag, mintegy jogalkotói kötelezettség elmulasztása során, a mulasztásban megnyilvánuló jogellenes helyzet bírósági eljárást követően történő változatlanul hagyása ese-

⁶⁴ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 136. §

⁶⁵ Vagyis a 2012. január 1. és 2013. június 1. közötti szűk másfél évben.

⁶⁶ A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köm. 5.069/2012/3. számú határozata egyaránt tartalmaz jogszabály-semmítő és jogalkotói mulasztásból eredő kötelezettségszabást, így funkcionális jellegét tekintve két határozatnak számítottam.

⁶⁷ Az adatok forrása: <http://www.lb.hu/hu/onkugy> 2013/2

tén, alkotmányban deklarált közigazgatási hatáskörben eljárva van helye. Normatani értelemben e jogintézmény mint *kivételes jogalkotás* az alkotmányosság megőrzésének preferált társadalmi érdekét szolgálja.

A Kúria helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárás rendjére vonatkozó szabályokat a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény szabályozza. Eszerint ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa (a továbbiakban: önkormányzati tanács) megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget. Amennyiben az önkormányzati tanács a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. Az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja. A határozat a fővárosi és megyei kormányhivatalra és a helyi önkormányzatra kötelező.⁶⁸ A jogalkotási kötelezettség pótlására vonatkozó további szabályokról rendelkezik a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, mely kimondja, hogy azt a kormányhivatal vezetője a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak. A jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről. A kormányhivatal vezetője által a helyi önkor-

mányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.⁶⁹

2012. január 1-je – a tárgyalat jogintézmény alkalmazhatóságának kezdete – óta a Kúria Önkormányzati Tanácsa mintegy hat alkalommal hozott jogszabályalkotási kötelezést kimondó határozatot⁷⁰, melyek közül egy esetben került sor a jogalkotói kötelezettség pótlására vonatkozó határidő eredménytelen eltelte után a kormányhivatal vezetőjének jogalkotásra történő felhatalmazására. A következőkben az eddig egyetlen élő precedenst kívánom említeni, a vonatkozó határozatok rendelkező részeinek és indokolásának témánk szempontjából releváns részei idézésével.⁷¹ A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köm. 5.064/2012/3. szám alatti határozatában* megállapította, hogy Foktő Község Önkormányzata az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 91. § (1) bekezdéséből eredő jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert nem alkotta meg a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletet. A Kúria Önkormányzati Tanácsa – 2012. november 14-én hozott – határozata felhívta Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testületét, hogy szabályozási kötelezettségének 2012. december 31-ig tegyen eleget. Miután e határidő eredménytelenül telt el a bírói testület a *Köm. 5.009/2013/3. szám alatti határozatában* arról rendelkezett a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele és az azt követő nyolc napon belül az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon történő kihirdetése mellett, hogy a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal vezetője Foktő Község 2011. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét 2013. május

⁶⁸ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 57-61. §§ 2013/2

⁶⁹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 138. §

⁷⁰ Kúria Önkormányzati Tanácsa *Köm. 5.046/2012/6., Köm. 5.053/2012/4., Köm. 5.064/2012/3., Köm. 5.009/2013/3., Köm. 5.059/2012/3., Köm. 5.084/2012/3. szám alatti határozatai*

⁷¹ Forrás: <http://www.lb.hu/hu/onkugy>

30-ig az elmarasztalt települési önkormányzat képviselő-testülete nevében alkossa meg. A határozat indokolásában a legfelső bírói fórum két igen lényeges elvi relevanciájú megállapítást tett. Egyfelől megállapította, hogy a törvényi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadálya lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti (pl. a szociális törvényben foglalt egyes felhatalmazások nem teljesítése a szociális ellátásokhoz való hozzáférésre közvetlenül kihat). Másfelől úgy értékelte, hogy a rendeletpótlás jogintézménye az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amelynek megfelelő garancián kell nyugodnia.

IV. Kitérő: a tárgyalat problémakörhöz kapcsolódó további kérdések

1. A jogforrási hierarchia fragmentációjának alkotmánysértő jogalkotói aktusban megnyilvánuló alakja, avagy miért volt szükség a jogalkotási törvény 2010-es rekodifikációjára

A jogszabályi hierarchia élén álló Alaptörvény nemcsak attól a jogrend alapja, hogy deklarálta a legmagasabb szintű jogszabály, hanem attól is, hogy szabályozási tárgyköre nem csorbítható. Az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó kérdést kizárólag az Alaptörvény szabályozhat, más jogszabály arról nem rendelkezhet. Ennek dogmatikai alapja a hatáskör elvonásának tilalma, mely mint közjogi-közigazgatási jogi garanciális jogelv itt is érvényesül, hiszen az alkotmányjog is a közjog jogága. Ha alkotmányos normalizáció körébe tartozó kérdésről alacsonyabb szintű jogforrási norma rendelkezik, – azon túl, hogy nyilvánvalóan alkotmánysértés valósul meg – felvetődik a jogszabályok hierarchikus rendje töredezettségének speciális alakzata, mely mintegy az alkotmányos norma „osztódásához” vezető diszfunkcionalitást eredményez, természetesen kartális alkotmánnyal rendelkező jogrendi paradigma alapjain. Azzal, ha az állam kormányzati struktúrájának és az államszer-

vezet meghatározásának, vagy az alapvető emberi jogok és értékek érvényesülésének jogi kereteit, annak alapvető jelentőségű, garanciális jogintézményeit nem az alaptörvény, hanem más jogszabály tartalmazza, mintegy e másik jogszabály alaptörvényi szintre lép vagy azzal legalábbis egyszintűvé láthatónak tetszhet.

Ez a helyzet állt elő a jogalkotásról szóló törvény alkotmányosságának vizsgálata során, mely e jogszabály rekodifikációját eredményezte. Az Alkotmánybíróság kimondta, „hogy az alkotmányosság elsődlegességének elve... kizárja, hogy alkotmányi szintre tartozó tárgyköröket alkotmányon kívüli jogszabályok szabályozzanak. Márpedig a jogszabályok fajtáinak és kötelező erejének meghatározása alkotmányi szintre tartozik, ezért is tekintjük az alkotmányt a jogrendszer alapjának. Az alkotmányban felsoroltakon kívül jogforrás nem létezhet, ahhoz a jogalkotási törvény sem hozzá nem adhat, sem el nem vehet belőle. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy az alkotmány 7. § (2) bekezdésében⁷² meghatározott törvényhozási tárgykör, mely szerint „a jogalkotás rendjét törvény szabályozza”, nem a jogforrások meghatározását teszi lehetővé törvényi szinten, hanem csak a jogalkotási eljárásra, illetve a jogszabályok közzétételére vonatkozó rendelkezések megalkotására ad felhatalmazást. Mivel a Jat. elsősorban a jogforrások meghatározását tartalmazza, megállapítható, hogy legnagyobb részben nem felel meg a „jogalkotásról szóló törvény” mai alkotmányos tartalmának⁷³. Mindennek alapján a hatályos jogalkotási törvényünk általános indokolása elvi élel szögezi le, hogy alapvető jelentőségű, hogy „a jogalkotásra vonatkozó szabályokat a normatartalomnak megfelelő jogszabályi szinten fogal-

⁷² A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló – 2012. január 1-jén hatályát veszített – 1949. évi XX. törvény 7. § (2) bekezdése, mely 2011. január 1-jén került deregulálásra, kimondta, hogy a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges (relatív abszolút többségi kritérium). Hatályos alaptörvényünk már nem említi a sarkalatos törvények sorában a jogalkotási törvényt.

⁷³ Alkotmánybíróság 121/2009. (XII. 17.) AB határozata a jogalkotási törvény alkotmányellenességéről.

mazza meg a jogalkotó: az alkotmányos szintet igénylő legfontosabb rendelkezések az Alkotmányba kerüljenek, a jogalkotási törvény pedig azokat a szabályokat tartalmazza, amelyeket jelenleg is törvény vagy rendelet tartalmaz, de a szoros összefüggés okán a jogalkotásról szóló törvény tárgyát kell, hogy képezzék.”⁷⁴ Konklúzióként vonja le az indokolásban a jogalkotó, azt is, hogy nem „szabályozható a törvényben a jogszabályok köre és hierarchiája, valamint a kizárólagos törvényhozási tárgykörök, ezek az Alkotmányra tartoznak.”⁷⁵

Mindez – formállogikai és jogdogmatikai síkon – azt a tételt, mely szerint az alkotmány a jogforrási rangsor csúcsán elhelyezkedő, a többi jogszabály, jogi norma fölé rendelt alaptörvény, ezért azzal egyetlen más részletező és kiegészítő szabály rendelkezése sem lehet ellentétes, a következőkkel egészíti ki: *az alkotmány szabályozási terrénumába tartozó kérdést más jogszabály nem rendezhet, arról sem ellentétesen, sem párhuzamosan nem rendelkezhet.* Hatályos jogalkotási törvényünk ezzel egybevágó szabálya szerint a jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.⁷⁶ Nyilvánvaló dolog, hogy az Alaptörvény Országgyűlés általi abszolút minősített többségű elfogadása nem csupán eljárási kérdés, mellyel processzuális aspektusban különböztet a jogalkotó az Alaptörvény és más jogszabály között normatani értelemben, hanem olyan valódi hierarchiát proponáló jogintézmény, amely nyilvánvalóvá teszi, hogy az Alaptörvény elfogadásának – és módosításának – a szabálya magát az Alaptörvényt priorálja a többi jogi norma között társadalmi fontosság szempontjából. Az Alaptörvény azonban valamennyi rendelkezése vonatkozásában nem lehet teljes körűen részletszabályozó jellegű, már csak terjedelmi okokból is, ami egyben a diszfunkcionalitást is magába rejti, hiszen a túlszabályozottságból fakadó redundancia a normaszöveget a címezettek számára követhetlenné teheti, s ez a mindennapi állampolgári lét szempont-

jából döntő jelentőségű megismerhetőségét illetve értelmezhetőségét negligálná. Ez pedig sértené a demokratikus jogállamiság jogbiztonsághoz fűződő garanciális szabályait, mindenekelőtt a címzettnek a számára kötelező normatartalom megértésére vonatkozó elvárhatóságot. Ebből is következik, hogy az Alaptörvény normáinak érvényesülését alapvető kritériumként szolgáló részletszabályokat meghatározó, organikus jelentőségű *sarkalatos törvények* közjogilag elsőbbséget élveznek a többi azonos szintű, a törvényhozó testület tagjainak egyszerű szótöbbségével elfogadott törvénnyel szemben, annak ellenére, hogy jogforrástani értelemben nem képezik az alkotmányos norma, az Alaptörvény tartalmi részét. Az alaptörvényi rendelkezések megvalósítása ugyanis alkotmányos érdek, ezen túl jogalkotói feladat. E sarkalatos törvényeknek a jogrendszerünkben betöltött szerepe pedig éppen az, hogy az Alaptörvényben foglalt rendelkezések megvalósíthatósága objektív feltételrendszerének legfontosabb komponensét, a szabályozás optimumát adják.

Erre alapozva fogalmazhatjuk meg az alkotmánybíróság állandósult esetjogában foglalt értelmezéssel opponálva, hogy *a sarkalatos törvények nem egyenrangúak a többi* – nem sarkalatos – *törvénnyel*, hanem megelőzik e normákat, s nem csak eljárási, legisztikai szempontból, vagyis megalkotásuk, módosításuk és deregulációjuk vonatkozásában. E kétharmados többségű, tehát legitimációs aspektusból nézve igen jelentős társadalmi konszenzust tükröző, a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmados támogatásával megalkotható törvények jogi szabályozásban betöltött szerepükből fakadó relevanciájuk az alkotmányos normával teszi őket ekvivalenssé. Nélkülük az Alaptörvény normaereje elenyészne, keretdiszpozícióvá degradálna, vagyis nem tudná a szabályozási funkcióját betölteni. Nincs ugyanis az a kerettörvény, amely részletszabályozó norma nélkül funkcionalitását kiteljesíthetné, más szóval betölthetné a szabályozásban a megfelelő szerepet. A kitérő erejéig említjük kiemelt törvényalkotási jogkörben hozott sarkalatos törvényeknél is szigorúbb érvényességi kritériummal bővített nemzetközi jogi norma

⁷⁴ Jat. általános indokolása

⁷⁵ Jat. általános indokolása

⁷⁶ Jat. 3. § második mondata

elsőbbségét érintő alkotmányos szabályt, amely végső soron tovább fragmentálja a jogrendszert a nemzetközi jog primátusa által. Az alkotmányos norma szabályozási tartalmát érintő, az állami szuverenitást az uniós, közösségi joggal való koherencia megvalósítása érdekében korlátozó ún. csatlakozási klauzula értelmében Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja, amennyiben az ezt kimondó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséhez az országgyűlési képviselők kétharmada szavazatával hozzájárul.⁷⁷

2. Az Alaptörvény megalkotására és módosítására vonatkozó eljárási normák megosztottsága

Az Alaptörvény legisztikai szempontból is speciális helyzetű a többi jogszabályhoz képest, hiszen megalkotására mind a létrehozására legitimációval rendelkezők köre (anyagi jogforrás), mind az eljárásrendi szabályok és érvényességi kellékek (alaki jogforrás) tekintetében maga az alkotmányos norma, az Alaptörvény tartalmaz szabályokat⁷⁸, viszonylag szűk körben – a jogszabályok előkészítésére vonatkozó jogalkotási normák vonatkozásában – engedve teret a jogalkotási törvénynek. Az ilyen szintű önszabályozás jogállami szinten nyilvánvalóan kerülendő, azonban a jogalkotás legmagasabb szintű nemzeti produktuma az alkotmány vonatkozásában e kérdést mégis súlytalanná teszi, hiszen az alkotmánynál, melynek megalkotása a nemzeti szuverenitás körébe tartozik, nem lehet magasabb szintű jogszabály, így az Alaptörvényben szabályozott, Alaptörvényre vonatkozó jogalkotási szabályok közjogdogmatikai értelemben csak látszólag problematikusak az önszabályozás miatt, melyet

az a vitathatatlan erejű tény alapoz meg, hogy e szabályozást magasabb szintre telepíteni objektíve már nem lehet. Az alkotmányosnak mint belső jogforrásnak a megalkotása a legmagasabb szintű társadalmi legitimációt kifejező, népszuverenitást megtestesítő Országgyűlésnek a hatáskörébe tartozik; mint külső (alaki) jogforrás, alaptörvényi formában jelenik meg, a legmagasabb szintű és egyedi megnevezésű (alkotmány)törvényként. Az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazatához kötött⁷⁹ Alaptörvény tehát éppúgy rendelkezik eljárásrendi kérdésekről, mint a sarkalatos törvények zárt taxációjában nem szereplő, – *argumentum a contrario* – nem sarkalatos törvényként egzisztáló Jat., melynek következtében – annak ellenére, hogy a Jat. 1. § (3) bekezdése⁸⁰ maga rendelkezik tárgyi hatályának az Alaptörvényre való részleges kiterjesztéséről – sajátos kollízió jön létre, hiszen ugyanazon szabályozási tárgykör vonatkozásában részint és főleg az Alaptörvény, másrészt és szubszidiárius jelleggel a Jat. rendelkezik, tehát két olyan jogszabályi norma szabályoz egyszerre, amely nem a jogforrási hierarchia azonos szintjén foglal helyet. Márpedig a Jat. 3. § első mondata kógens szabályként szögezi le, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. Közbevetőleg kívánkozik ide az a megjegyzés, hogy önmagában a Jat. 1. § (3) bekezdésében foglalt szűkítő tárgyi hatályt megfogalmazó szabály nem kizárólag csak a jogalkotás-előkészítési teendőkre vonatkozik az Alaptörvény tekintetében, hiszen más szakaszok is szólnak a jogszabályok alaptörvényi relációjáról, így a jogalkotás alapvető követelményeiről szóló 2. § (4) bekezdése és a 3. §⁸¹; így e rendelkezések hatálya átfogja a jog-

⁷⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) S) cikk Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

⁸⁰ A Jat. 1. § (3) bekezdése szerint a törvény IV. fejezetének rendelkezéseit az Alaptörvény és módosítása előkészítésére is alkalmazni kell.

⁸¹ A Jat. hivatkozott normái:

„2. § (4) A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály:

⁷⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) E) cikk (2) és (4) bekezdései

⁷⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) R)-S) cikk; 1. cikk (2) a) pontja; 8. cikk (3) a) pontja; 9. cikk (3) i) pontja; 24. cikk (5)-(6); 54. cikk (2)

rendszer alapját jelentő jogforrást. A jogrendszerünk jogszabályként definiált jogforrásai vonatkozásában – a jogrendszer koherenciájának jogállami (jogbiztonsági) garanciájából fakadóan és jogdogmatikai princípiumként – a jogalkotási törvény *erga omnes* hatályú, más nem is lehet. Nem nevezhető ugyanis logikailag zárt konstrukciónak, összefüggő és elemeiben is egymást erősítően egységes rendszernek az a jogrendszer, amelyre nem egységes jogalkotási elvek és szabályok vonatkoznak.

Tekintsük át, hogyan oszlanak meg az Alaptörvény megalkotására illetve módosítására vonatkozó szabályozási tárgykörök.

Az Alaptörvény szabályozza:

- a) az elfogadására irányuló kezdeményezéstétel jogosultjait,
- b) az elfogadásához szükséges szavazati többséget,
/a)-b) együtt: anyagi jogforrási kritériumok/
- c) az esetleges eljárási alapú alkotmánybírói revíziójára és a
- d) kihirdetésére vonatkozó előírásokat
/a)-d) együtt: érvényességi kellékek/.

A jogalkotási törvény szabályozza:

- e) a szakmai tartalom és jogrendszerbe illeszkedés biztosítását (ez leginkább a történeti alkotmánnyal és az irányadó közjogi szokásjoggal való összefüggésre utalhat álláspontom szerint az Alaptörvény jogforrási státusából fakadóan),
- f) az előzetes hatásvizsgálatot,
- g) az indokolási kötelezettséget,
- h) a normaszöveg-tervezet véleményezését és az
- i) az uniós jogegységesítési kritérium teljesülése érdekében az Európai Unió intézményeivel és tagállamaival való egyeztetési kötelezettséget
/e)-f) együtt: jogszabály-előkészítési követelmények/.

a) megfelelően az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek...

3. § Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.”

2013/2

3. A jogszabályi hierarchia quasi extern fragmentációja avagy alacsonyabb szintű jogforrás normalizálhat-e magasabb szintű jogforrás szabályozási tereumába tartozó kérdést

A jogforrási hierarchia definíciója, mely szerint az a törvények, rendeletek és – egyes felfogások szerint – a jogalkalmazói (bírói) jogalkotás⁸² valamint az alkotmánybíróság egyes határozatainak⁸³ sajátos alá-fölérendeltségi reláción alapuló viszonyrendszere –, a közjogi szervezetszabályozó eszközöket kirekeszti. A közjogi szervezetszabályozó eszközök olyan alaptörvényi legitimációjú⁸⁴ tárgyi jogforrások, melyek – az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek utódjaként – a jogalkotásról szóló törvényben feljogosított szervek által alkotható instrumentumai a magyar jogforrási rendszernek, s amelyek kizárólag a kibocsátó szervük vagy az általuk irányított, vezetett vagy felügyelt szervek tevékenységét, cselekvési programját, szervezetét és működését normalizálhatják. A közjogi szervezetszabályozó eszköz normatív határozat vagy normatív utasítás lehet.⁸⁵ A Jat. amellett, hogy a normatív határozatokra és a normatív utasításokra is alkalmazni rendeli a jogszabályalkotás azokat a normáit, amelyek nevüknél vagy jellegüknél fogva kizárólag a jogszabályokra vonatkozhatnak⁸⁶, kimondja, hogy közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes. Ebből fakadóan megállapítható, hogy a jogforrási hierarchia korántsem a jogszabályokra vonatkozik kizá-

⁸² Peschka Vilmos i.m. 869. o.

⁸³ Pokol Béla i.m. 50. o.

⁸⁴ Az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és állami irányítás egyéb jogi eszközei, meghozott egyedi döntések, valamint vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát. [Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Záró és vegyes rendelkezések 8. pontja]

⁸⁵ Jat. 23-24. §

⁸⁶ A jogszabályalkotás alapvető követelményeire [Jat. 3-6. §], a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezésére [13. § (1) bekezdés], a jogszabály szakmai tartalmának és jogrendszerbe illeszkedésének biztosítására [Jat. 16. §], az indokolási kötelezettségre, a jogszabálytervezet véleményeztetési kötelezettségére és az uniós tagállamokkal és intézményekkel való egyeztetésére [18-20. §] valamint a jogszabályok kihirdetésére vonatkozó szabályokat nem lehet a közjogi szervezetszabályozó eszközökre alkalmazni.

rólág, ám törvényszerűségei közül az alkalmazás elsőbbségére vonatkozó szabályok csak a jogszabályok sokrétegű tagoltságára, tehát a különböző és azonos szintű jogszabályok között érvényesek, míg a közjogi szervezetszabályozó eszközök és más közjogi vagy individuális (magánjogi) jogforrások (egyedi határozat, kötelemfakasztó tényeket keletkeztető szerződés) esetében egymás közötti viszonyaikat tekintve éppen ellenkező a helyzet. Gyakorlati példával megvilágítva e tételt: a törvény és a kormányrendelet, mint jogszabályok közül a törvényi norma erősebb, azzal a kormányrendelet nem lehet ellentétes, s nem is tartalmazhat a törvény szabályozási tárgykörébe tartozó normákat, de a normatív határozat és a normatív utasítás, mint közjogi szervezetszabályozó eszközök között nincs rangsorbeli differencia. A közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismételt meg.⁸⁷ Általános jogelvi alapon, részint *interpretatio logica* is következik mindebből, hogy amennyiben a közjogi szervezetszabályozó eszköz nem lehet ellentétes a jogszabállyal, így nem is terjeszkedhet a jogszabályi szabályozás körébe, hiszen a jogszabályok közötti ellentétességet megalapozza a szabályozási hatáskör elvonás is, mely álláspontom szerint korrelál a Peschka-féle jogforrási hierarchia megközelítéssel, mely szerint a „jogforrási hierarchia a jogalkotó tevékenységeknek, a jogforrásoknak olyan rangsorát jelenti, amelyben a magasabb rangú jogalkotó tevékenységnek az alacsonyabb rangú alá van rendelve”.⁸⁸ A jogállamiságból fakadó garanciális jellegű közjogi jogelv a hatáskörelvonás tilalma, melynek értelmében a jogszabályok meghozatalára ugyanazok a hatásköri szabályok vonatkoznak, amik a módosításukra illetve hatályon kívül helyezésükre (*vice versa*).

Az Alaptörvény 5. cikkének (7) bekezdése arról rendelkezik, hogy az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Ez a jogforrás – az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat

(a továbbiakban: Házszabály), amelyben az Országgyűlés saját működését határozza meg közjogi szervezetszabályozó eszköz formájában – látszólag sem alkotmányjogilag, sem más vonatkozásban nem aggályos, alkotmányellenessége fogalmilag kizárt. A Házszabály több olyan rendelkezést tartalmaz azonban, amely a törvényi normák elfogadásának jelentős jogi relevanciával bíró szegmenseit befolyásolja, melyek közül kiemelkedő jelentőségű vizsgált témánk szempontjából az, amely rendelkezik arról, hogy a házelnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását öt napon belül írja alá és küldi meg a köztársasági elnöknek.⁸⁹ Az Alaptörvény – mint minden jogszabály – közjogi érvényességének nélkülözhetetlen és elengedhetetlen eleme a szabályos kihirdetés. Úgy is fogalmazhatnánk: ettől függ a jogrendben való létezése (*attributum substantialis*), így a citált szabály hatályát tekintve nem kizárólag az Országgyűlésre, mint a szabályozást kiadó szervezetre, annak működési rendjére, hanem egyértelműen alaptörvényi szabályozási szintre tartozik, és törvénybe is ütköző szabályozási aktust valósít meg azáltal, hogy megismétli a jogszabályi (alaptörvényi) rendelkezést.⁹⁰

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) S) cikk (3) bekezdése	46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről 109. §
Az elfogadott Alaptörvényt vagy az Alaptörvény elfogadott módosítását az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek.	A házelnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását öt napon belül írja alá és küldi meg a köztársasági elnöknek.

Hozzá kell tenni azonban mindehhez, hogy az Alaptörvénybe e rendelkezés 2013. április 1-jei hatállyal került be, amelyet időbeliség vonatkozásában megelőzött a Házszabály

⁸⁷ Jat. 24. § (1) bek. második mondata

⁸⁸ Peschka Vilmos i.m. 869. o.

⁸⁹ Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 109. §

⁹⁰ Lásd: 87. l.áb.

2012. április 20-án hatályba lépő 109. §-a, jóllehet ez a rendelkezésnek a jogforrási hierarchia alkotmányos alapszabályát sértő mi-voltából semmit sem von le, hiszen a citált normahely ezt megelőzően a Házsabály 108. §-aként már korábban is létezett.

A Házsabály egyéb származékos kérdéseket tekintve is tartalmaz a törvény és az alkotmánytörvény megalkotására és módosítására vonatkozó szabályokat, így az elfogadást megelőző vita felszólalási időkeretének meghatározását, a szavazás módját, az azonos tárgykörű javaslatok megvitatási rendjének sorrendi szabályait, a kivételes eljárás tilalmát stb.⁹¹ Ha azonban a jogalkotást, jelesül az Alaptörvény megalkotását mint jogszabályi szabályozási tárgykört tekintjük, s felhívjuk azon jogállami jogelvet, hogy a jogalkotásra vonatkozó szabályokat a normatartalomnak megfelelő jogszabályi – így minimálisan törvényi – szinten kell, hogy megfogalmazza a jogalkotó⁹², a Házsabálynak a szabályozási hatásköre túllépését, jogalkotói hatáskör elvonást tapasztalunk első látásra. A törvényalkotás az Országgyűlés kizárólagos feladata, melynek szabályait, az Országgyűlés, mint jogalkotó a saját működési rendjébe tartozóan kizárólagosan szabályozza. E szabályok személyi hatálya csak a törvényalkotóra terjednek ki. Ezért mondhatjuk tehát, hogy a jogforrási hierarchia szabályainak megsértéséről – az Alaptörvény közjogi érvényességét érintő fent elemzett szabálytól eltekintve – azért nem beszélhetünk, mert a szervezeti és működési rendet megalapító, kizárólag az adott szervre vonatkozó szabályozás közjogi szervezetszabályozó eszközzel is elintézhető, azt nem kell törvényben vagy rendeletben meghatározni, még annak ellenére sem, hogy e szervezeti szabályozás a jogrend alapját és a törvényeket, azok közjogi érvényességét nagy súllyal érintik. *Ezt a jelenséget a jogforrási (jogszabályi) hierarchia quasi extern fragmentációjának nevezem*, melynek fogalmi elemeit az alábbiakban elemzem. E sajátos jelenség quasi mutatkozik meg, mert a Házsabály az Alaptörvény megalkotásának a saját szervezeti rendjére vonatkozóan

tartalmaz szabályt, mely jogszerű a Jat. 23. § (1) bekezdése a) pontja értelmében, azonban mégis kihatással van a jogalkotási folyamat érdemére rendkívüli jelentőségű tárgya miatt /121/2009. (XII. 17.) AB határozat a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény alkotmányellenességéről/, ugyanakkor extern jellegű, mert a jogszabályi hierarchiát kívülről, nem jogszabályként töredezi a Házsabály sajátos jogrendbeli helyéből fakadóan, s az előzőek következményeként fragmentáció, ugyanis funkcionális és legisztikai értelemben a Házsabály az alacsonyabb szintű jogforrás, mely a jogalkotás érdemére hatással révén rendelkezik magasabb szintű jogszabályhoz (törvényhez) telepített szabályozásról. Mindemellert rendkívül szűk körben beszélhetünk csak arról – hiszen szigorú jogbiztonsági garanciák bástyázzák körbe a jogállamiság épületét –, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszköz ír elő olyan rendelkezést, amely töredezetté teszi a jogszabályok hierarchiáját.

4. A jogszabályi hierarchia különböző szintjein elhelyezkedő jogi normák implicit vertikális relációjának dogmatikai értékelése, azaz amikor az alacsonyabb szintű jogszabály kötelezi a törvényalkotót

A jogforrási hierarchia imperatív szabályaként említett norma, melynek értelmében alacsonyabb szintű jogszabály nem terjesz-kedhet túl saját szabályozási tárgykörének terepén, tehát nem kötelezheti vagy jogosíthatja a normacímzetteket olyan kérdésekben, melyre egyébként magasabb szintű jogi normának van alkotmányos legitimációja, mint láthattuk igen szűk körben a – nemzetközi szerződést kihirdető kormányrendeletek esetleges *ad absurdum* jelleggel, törvénynyel való kollíziója vonatkozásában – vetődött fel⁹³. A jogalkotásról szóló törvény végrehajtási rendelete⁹⁴ – mint a jogforrási hierarchiában a törvényi szint alatt álló rendeleti szegmensben helyet foglaló jogforrás – a törvények és rendeletek megalkotásának technikai (formai) jellegű szabályainak

⁹¹ Házsabály 50. § (5) c)-d), 60. § (1), 63. § (1), 86. § (1) 124. § (2)

⁹² Jat. általános indokolása
2013/2

⁹³ Lásd: I.5 alfejezet

⁹⁴ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről

legisztikai *statúma*ként kötelező normákat fogalmaz meg a jogalkotóra, így a magasabb szintű jogszabály megalkotására hivatott Országgyűlésre vonatkozóan. Rendelkezései így a törvényalkotás – Országgyűlésre vonatkozóan feltétlenül kötelező – technikai köteleit is részletezik, túllépve ezzel a magasabb szintű jogforrásra vonatkozó előírási tilalom reguláját⁹⁵.

E tartalmi körbe tartoznak a törvény (s valamennyi jogszabály):

- tervezetének megjelölésére és megszövegezésére vonatkozó általános követelmények;
- hivatkozásaira vonatkozó előírások;
- formai tagolásának szabályai (szerkezeti egységek, a formai tagolás módjai és lehetőségei);
- logikai tagolására alkalmazandó szabályok (általános, részletes, normatív tartalommal nem rendelkező egységek, továbbá felhatalmazó, hatályba léptető és átmeneti rendelkezések);
- vagy valamely rendelkezésének sarkalatosságára való utalás (sarkalatosági záradék) szabályai;
- európai uniós követelményeknek való eleget tételére vonatkozó rendelkezések (jogharmonizációs klauzula);
- módosítására, hatályba léptetésére és hatályon kívül helyezésére vonatkozó szabályok;
- mellékletére illetve mellékleteire vonatkozó szabályok.

A jogalkotásra vonatkozó rendelet és a felhatalmazó törvény viszonyában – a kötelező erő tényleges érvényesülését tekintve – az Alaptörvény és a rendelkezéseinek végrehajtására szolgáló sarkalatos törvények relációja képeződik le. Ahogyan az Alaptörvény erejével felér a sarkalatos törvény ereje – demonstrálva ezzel az alkotmányos jelentőségű kérdések eldöntéséhez szükséges széles körű társadalmi legitimitációt igénylő törvényhozói többséget, melyet technikailag a minősített

többségű törvényhozási eljárás fejez ki – úgy a jogalkotásról szóló törvény hatályával ekvivalens a jogszabályszerkesztésről szóló miniszteri rendelet kötelező ereje. Ennek legitimitációját maga a törvény adja, tehát voltaképpen a törvényalkotó kötelezi magát egy alacsonyabb szintű jogszabály – a miniszteri rendelet – normáinak való alávetésére.⁹⁶ Ezért e vertikális reláció – melyben a *lex superior* a miniszteri rendelet a törvényalkotóval és a törvénnyel szemben –, csak közvetett, rejtett jellegű, mert egyrészt nem határozza azt meg jogi norma, másrészt a törvényalkotó bármikor – a jogforrási hierarchiában betöltött szerepéből adódóan – anulálhatja azt (ti. az Országgyűlés törvényben hatályon kívül helyezheti a rendeletet, illetve annak bármely rendelkezését).

A vizsgált jelenségről összefoglalóan elmondhatjuk: akár az Alkotmánybíróság *authentica legis* valamint *cassatio iuris* határozatai esetében, nem két kizárólag formai (alaki) értelemben vett jogforrás (*fons iuris*) nem hibátlan kapcsolata (*relatio incorrecta*) vetődik fel jogdogmatikai értelemben, hanem a kétféle jogforrásfogalom egyfajta sajátos tartalmi „konkurálása” is, melynek során az alacsonyabb szintű jogszabály (mint alaki jogforrás) kötelezi a magasabb szintű jogszabály megalkotására alaptörvényi feljogosítotttsággal rendelkező jogalkotó szervet, az Országgyűlést (mely materiális jogforrás). *Ez a jelenség a jogszabályi hierarchia implicit vertikális relációja* megnevezéssel jellemezhető leginkább, mely ez egy olyan rejtett, jogszabályban *expressis verbis* nem normalizált, igen szűk körben megmutatkozó inkohereciát proponáló sajátossága a rendszernek, mely az alacsonyabb és a magasabb jogszabályi szintet két aspektusban (materiális és formai jogforrásként) is fragmentálja azzal, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály, a rendelet a törvényhozót kötelezi, s így ezzel a törvény tartalmát is determinálja.

⁹⁵ Alacsonyabb szintű jogszabály nem rendelkezhet magasabb szintű jogszabály szabályozási tárgykörébe tartozó kérdéstről, tehát voltaképpen a **materiális jogforrások** (jogalkotó szervek) **közötti hatáskör elvonás tilalma** jelenik itt meg.

⁹⁶ Akárcsak a Házaszály esetén, ahol azonban jogszabályi terepnumon kívülről – *extern* formában – történik a fragmentáció [Ld. IV. 3 alfejezet].

Felhasznált szakirodalom és forrásjegyzék

Jogirodalmi források

1. Földi András – Hamza Gábor: A római jog története és institúciói. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2008.
2. Nótári Tamás: A jognak asztalánál... 1111 jogi regula és szentencia latinul és magyarul. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.
3. Bács Tamás et al. (szerk.): 100 év után: emlékkonferencia a Keleti Népek Ókori Története Tanszék alapításának 100. évfordulóján. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011.
4. Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
5. Dezső Márta – Pozsár-Szentmiklós Zoltán (szerk.): Alkotmányjogi alapok. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2008.
6. Kilényi Géza–Hajas Barnabás (szerk.): Fejezetek az alkotmányjog köréből. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005.
7. Szabó Imre (főszerk.): Állam- és jogtudományi Enciklopédia. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980.
8. Bruhács János: Nemzetközi jog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2009.
9. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2004.
10. Dr. Csink Lóránt – Dr. Rixer Ádám: Alkotmányjog és közigazgatási jog. Novissima Kiadó, Budapest, 2006.
11. Tamás András: Legistica. A jogalkotástan vázlat. Szent István Társulat, Budapest, 2009.
12. Pokol Béla: Jogi alaptan. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2000.
13. Jakab András – Cserne Péter: A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában. In Fundamentum, 2001/2. szám
14. Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2007.

15. Jakab András: A magyar jogrendszer alapelemei. In Jogelméleti Szemle 2003/1. szám
<http://jesz.ajk.elte.hu/jakab13.html>
(2003. március 16.)
16. Jakab András: A jogszabálytan főbb kérdéseiről. Unió Kiadó, Budapest, 2003.

Jogforrások jegyzéke

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) [normaszöveg és jogalkotói indokolás]
2. 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról [normaszöveg és jogalkotói indokolás]
3. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
4. 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
5. 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
6. 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről
7. 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat az egyes házsabályi rendelkezésekről
8. AB határozatok:
 - 43/2012. (XII. 20.) AB határozat MK 2012/175.
 - 1/1999. (II. 24.) AB határozat MK 1999/14.
 - 31/2001. (VII. 11.) AB határozat MK 2001/79.
 - 4/1993. (II. 12.) AB határozat MK 1993/5.
 - 7/1994. (II. 18.) AB határozat MK 1994/19.
 - 90/2007. (XI. 14.) AB határozat MK 2007/150.
9. Kúria Önkormányzati Tanácsának határozatai:
 - Köm. 5.064/2012/3. szám alatti határozat
 - Köm. 5.009/2013/3. szám alatti határozat

TÁJÉKOZTATÓ
A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ
Bt.
SZOLGÁLTATÁSÁIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybíróági) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybíróági eljárás, több, mint tízéves, referenciákkal is igazolt, jogalkotással és jogalkalmazással egyaránt foglalkozó tevékenység, önkormányzati működéssel kapcsolatos, folyamatos szakértői munka. A Cég képviselője a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának PhD fokozatos tanszékvezető docense.

Szolgáltatási profil: alkotmányjogi és közigazgatási jogi tanácsadás; **különösen:**

- ↳ *jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolása, szakértői anyagok, válaszok kidolgozása* a teljes alkotmányjogi és közigazgatási jogi spektrumra kiterjedően, mind a napi rendszerességgel előforduló, mind ritkábban megjelenő problémák tekintetében, akár rendszeres (folyamatos) konzultáció keretében;
- ↳ alkotmánybíróági, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezése;
- ↳ különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása; „aggályos” szabályozási megoldások előzetes és utólagos – törvényességi*

vagy alkotmányossági szempontú – véleményezése;

- ↳ különféle – helyi vagy központi jogszabályra vonatkozó – jogszabálytervezetek, jogszabály-módosító tervezetek elkészítése;
- ↳ *helyi népszavazási, népi kezdeményezési esetekre vonatkozó konzultáció, teljes körű tanácsadás és segítségnyújtás; a folyamat jogszerű és hatékony „irányítása” a megbízó érdekei szerint;*
- ↳ *egyes alapvető jogokkal kapcsolatos problémák (diszkrimináció-tilalommal, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, adatvédelmi kérdések stb.) szakszerű kezelése, a jogi háttér és az alkotmánybíróági, bírósági, ombudsmani elvárások rendszerezésével, megoldási javaslatokkal;*
- ↳ alkotmányossági, közigazgatási jogi kérdésekben oktatási, továbbképzési tevékenység, konzultáció.

Különösen ajánljuk szíves figyelmükbe az új önkormányzati törvény szabályainak értelmezéséhez igénybe vehető segítséget és lehetőséget.

Teljes diszkréció, gyors, rugalmas problémamegoldás, folyamatos rendelkezésre állás!

Keressen bennünket bizalommal!

Levélcím: H-7622 Pécs Jogász u. 2.

Telefon: +36 70 504-40-34

E-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu

MONITUM KFT. - CÉGISMERTETŐ

A **MONITUM KFT.** többes profilú vállalkozás, amely fél évtized óta rendszeresen végez szakértői tevékenységet

- a) **szervezetfejlesztési és közpolitikai,**
- b) **általános jogi, valamint közjogi** (alkotmány- és közigazgatási jogi) területeken, valamint
- c) specializált tevékenységként az **oktatási jog** területén.

A **MONITUM KFT.** tevékenységi körébe tartozik

- a) közjogi szervezetek **belső működési rendjének kialakítása** és az azzal kapcsolatos szabályozások alkotmányossági és törvényességi szempontú auditja,
- b) **jogszabálytervezetek készítése,**
- c) közjogi típusú jogorvoslatra irányuló anyagok **kidolgozása,**
- d) felsőoktatási intézmények **szervezeti- és működési rendjének kialakítása és kontrollja,**
- e) általános oktatási jogi **szaktanácsadás** (köz- és felsőoktatás tekintetében egyaránt), valamint
- f) felsőoktatási **jogsegély-szolgálat működtetése** (fél évtizedes referenciával).

A **MONITUM KFT.** rendszeres kapcsolatban áll ügyvédi irodákkal és a tevékenységi köréhez tartozó (nem jogi) szakértőkkel, akiknek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

A **MONITUM KFT.** **állandó vagy eseti megbízói** között megtalálhatunk

- a) köztestületet,
- b) országos érdekképviselői szervezetet,
- c) központi közigazgatási intézményeket,
- d) vagyongazdálkodással foglalkozó (állami) céget,
- e) helyi önkormányzatokat,
- f) felsőoktatási intézményeket és azok szervezeti egységeit,
- g) a vállalkozás valamely profiljában érintett magánszemélyeket.

A **MONITUM KFT.** ügyvezetője dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa; kutatási területe a közjogi dogmatika alkalmazhatósága, a jogalkotás elmélete és gyakorlata, valamint a felsőoktatási autonómia kérdése. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM KFT.** hatékonyan látja el megbízóinak képviselőtét bármely, a tevékenységi körébe tartozó kérdésben.

Amennyiben tevékenységünk felkeltette érdeklődését, kérjük, megoldandó problémájával keresse bizalommal a **MONITUM KFT.** ügyvezetőjét, dr. Kocsis Miklóst az alábbi elérhetőségeken:

e-mail: miklos.kocsis@monitum.hu

tel. +36(20)461-54-62

Kiadványajánló

A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

*

Az alábbi kiadványok a www.kodifikator.hu weboldalon vagy a kodifikator@kodifikator.hu e-mail címen megrendelhetők.

1. Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapelvek, alkotmányos intézmények. Pécs, 2013
2. Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Pécs, 2013
3. Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.): A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Pécs, 2013
4. Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.): Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák. Pécs, 2013
5. Kocsis Miklós – Tilk Péter: Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybe vétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak (CD). Pécs, 2012

*

Az alábbi kiadványok a www.kodifikator.hu weboldalról ingyenesen letölthetők.

1. Kodifikáció és Közigazgatás

Közjogi jellegű jogalkotási eredmények bemutatását, értékelését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.

2. Kodifikáció

Jogalkotással kapcsolatos írások közlését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.