

TARTALOM

ELŐSZÓ AZ ALKOTMÁNYOS TANOKHOZ	9
KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS	13
1. ALKOTMÁNY, ALKOTMÁNYOSSÁG (<i>Bodnár Eszter – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán</i>)	15
1.1. Az alkotmány fogalma	15
1.2. Alkotmányozás és alkotmánymódosítás	17
1.3. Alkotmányos alapelvek	21
1.4. Állami szuverenitás és az állami szuverenitásból következő jogok gyakorlása.....	29
1.5. Alkotmányvédelem és alkotmányértelmezés	33
2. JOGFORRÁSOK (<i>Gárdos-Orosz Fruzsina</i>)	39
2.1. Az integrált jogforrási rendszer - Nemzetközi jog, európai uniós jog és a magyar jog rendszere	39
2.2. A jogforrás	43
2.3. A jogalkotás rendje, a jogforrási rendszer	45
2.4. Közjogi érvényesség és hatályosság	48
2.5. Az egyes jogforrások	51
3. A POLITIKAI KÖZÖSSÉG (<i>Lápossy Attila</i>)	56
3.1. A politikai közösség határai és a nemzetfogalom	56
3.2. Az állampolgárság fogalma és alapelvei.....	57
3.3. Az állampolgárság létrejötte és megszűnése	62
3.4. A nemzetiségek	66
3.5. Egyéb jogi státusok	69
4. DEMOKRATIKUS HATALOMGYAKORLÁS (<i>Bodnár Eszter</i>)	73
4.1. A demokratikus hatalomgyakorlás formái.....	73
4.2. Politikai közösség és választójogosultság.....	75
4.3. Választási alapelvek	80
4.4. Választási rendszerek.....	83
4.5. A közvetlen demokrácia intézményei	88
5. KORMÁNYZATI RENDSZEREK (<i>Pozsár-Szentmiklósy Zoltán</i>)	94
5.1. Államszervezési elvek és struktúrák	94
5.2. A parlamentáris kormányforma.....	98
5.3. A prezidenciális kormányforma.....	104

2. JOGFORRÁSOK

2.1. Az integrált jogforrási rendszer - Nemzetközi jog, európai uniós jog és a magyar jog rendszere

[98] Globalizált világunk sajátossága, az univerzális emberi jogok széles körű elfogadásának az eredménye, hogy számos jogviszony szabályozása nem marad állami szinten, hanem az államok nemzetközi közössége közös szabályozást alakít ki – ahogy a legszorosabb együttműködési rendszer, az Európai Unió alapító szerződése kimondja – a szabadság, a biztonság és a jog térségének a kialakítása érdekében.²³ Ennek megfelelően a jogrendszernek három rétegét ismerjük: a magyar alkotmányos intézmények által alkotott, illetve keletkeztetett jogot (a továbbiakban: magyar jog), az uniós intézmények által alkotott jogot és a nemzetközi jogot. Az utóbbi kettő tekintetében több esetben szükséges a magyar alkotmányos intézményrendszer közrehatása a szabály érvényességéhez vagy érvényesüléséhez.

a jogrendszer rétegei

[99] A nemzetközi jog az államok magatartására vonatkozó normarendszer, amely az államok közötti megállapodás útján jött létre, nagyrészt – de nem kizárólag – szerződéses alapon. Az Alaptörvény értelmében Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával →[72]. Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Ez az elv a gyakorlatban kétféleképp érvényesül: Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, a nemzetközi jog más forrásai pedig jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. A nemzetközi jog kiemelt szerepének elismerése az 1989-es demokratikus rendszerváltáshoz kötődik, amikor a teljes alkotmányrevízió (amelyet a szakirodalom 89-es új alkotmánynak is nevez, jelentőségét hangsúlyozva) elismerte a fentieket.²⁴

a nemzetközi jog és a magyar jog kapcsolata

[100] A nemzetközi jog és a magyar jog kapcsolatát rendező elvek kibontására az Alkotmánybíróság vállalkozott, amikor 53/1993. (X. 13.) AB határozatában kifejtette a ma dualistának nevezett rendszer alapjait. A dualista rendszer lényege, hogy a nemzetközi szerződéseket a magyar jogalkotónak a megfelelő jogforrási szinten magyar jogszabályban is ki kell hirdetni, hogy ezzel a magyar jog részévé váljanak.²⁵ E normák mellett a nemzetközi jog általánosan elismert

dualista rendszer

²³ Európai Unióról szóló szerződés 2. cikk (2) bekezdés.

²⁴ Az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény 7. § (1) bekezdése.

²⁵ Lásd erről bővebben Molnár Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe.* Dialóg Campus, Pécs, 2013.

szabályai közvetlenül érvényesülnek Magyarországon is, azaz azokat a magyar alkotmányos intézmények kikényszerítik.

[101] A nemzetközi jog általánosan elismert normái, a nemzetközi szokás-jog a nemzetközi jogászok által vitatott tartalmú jogforrások, de a magyar jog szempontjából a leglényegesebb vonatkozásuk az, hogy az állam elismeri, hogy az emberiesség alapnormáit minden körülmények között betartja és kikényszeríti. A nemzetközi jog ilyen szabályai magyarországi érvényességüket az alkotmányból nyerik, Magyarországra mint államra a nemzetközi jog szerint viszont ettől függetlenül érvényesek. A nemzetközi jog tehát bizonyos értelemben az alkotmány felett áll, hiszen az általánosan elismert normák kötik a magyar államot, másrésztől viszont a Magyarországon alkalmazandó jogba ezek a szabályok is az alkotmány általi elismerésen keresztül kerülnek be.

[102] Az alkotmányok általában a parlamentek hatáskörébe rendelik azt, hogy hozzájáruljanak olyan nemzetközi szerződések megkötéséhez, amelyek a feladat- és hatáskörükbe tartoznak, azaz amelyekre a jogalkotásra (a kötelező magatartási normák megalkotására) vonatkozó alkotmányos felhatalmazás kiterjed →[379]. Magyarországon törvény rendelkezik a nemzetközi szerződésekhez való csatlakozás szabályairól.²⁶ Alapvető szabály, hogy ha a parlament hatáskörébe tartozik a szabályozási tárgykör, akkor a parlament felhatalmazása szükséges a nemzetközi szerződés megkötéséhez, ha pedig a tárgykör szabályozása másképp is lehetséges, mint törvényben, akkor elégséges a Kormány jóváhagyása a nemzetközi kötelezettségvállaláshoz. Ha a parlament adta a felhatalmazást, akkor a parlamentnek kell kihirdetni a nemzetközi megállapodást törvényben, ha nem ő adta a felhatalmazást, akkor megfelelő a rendeleti szintű kihirdetés.²⁷

a nemzet-
közi jog és a
magyar jog
kollíziója

[103] A magyar szabályok nemzetközi joggal való összehangját az Alkotmánybíróság garantálja, mert a képviselők egynegyede az alapvető jogok biztos, a Kormány, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész indítványára vizsgálhatja a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését, de ilyen eljárást kezdeményezhetnek a bírók is, ha az összeütközést az előttük folyamatban lévő ügyben érzékelik. Ha az Alkotmánybíróság megállapítja az összeütközést, meg is semmisítheti a nemzetközi jogba ütköző normát →[602]. Ebben az esetben nehézséget okoz az, hogy a belső jog és a nemzetközi jog elválik egymástól, mert – két független jogrend lévén – a nemzetközi jog szerinti kötelezettség nem szűnik meg a magyar jogszabály megsemmisítése által. A nemzetközi szerződés Alaptörvénybe ütközésének megállapítását a köztársasági elnök kezdeményezheti előzetes normakontroll eljárásban →[583].

²⁶ Lásd: Molnár Tamás: *A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya*. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <https://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-es-a-magyar-jog-viszonya> (2018).

²⁷ A nemzetközi szerződéssel kapcsolatos eljárásról szóló 1995. évi L. törvény.

[104] Magyarország 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, ezzel a társadalmi konszenzussal övezett állami döntéssel pedig vállalta, hogy magára nézve kötelezőnek ismeri el az Európai Unió jogrendszerét. Az unió jogrendszerének sajátja, hogy a szabályok nagy részét nem kormányközi együttműködésben, hanem az Európai Unió intézményei útján alkotja. Az EU alapító és módosító szerződésai, elsősorban a 2009. december 1-jén elfogadott ún. Lisszaboni Szerződés²⁸ alapján létrehozott és működtetett, a jogalkotásban is szerepet kapó intézmények a tagállamoktól független döntéshozó szervek.

[105] A csatlakozáshoz szükséges volt a jogharmonizáció, azaz a magyar jog összeegyeztetése az európai uniós joggal, amely ekkor már egy kiterjedt, önálló jogrendszer volt: a belső piacra és a négy alapszabadságra vonatkozó szabályokon túl az élet szinte minden területére vonatkozóan rendelkezett szabályokkal. Az Unió a tagállamok közös alkotmányos hagyományain alapuló jogrendszer, amely elsősorban szoros gazdasági együttműködés megteremtésére szolgált, de az évtizedek során a jogállamiságot és a pluralitáson alapuló egyenlőséget előtérbe helyező komplex együttműködéssé vált, amelynek megszervezésére és kikényszerítésére az unió szervei kaptak a tagállamoktól felhatalmazást. A tagállami bíróságok egyben az Unió bíróságai lettek, és a jogviták rendezése, a jogi igények kielégítése során a peres és nemperes ügyekben minden európai bíró alkalmazza az uniós szervek által alkotott jogot a belső jog mellett. Ha alkalmazási, értelmezési kérdésben az uniós joggal kapcsolatban kérdés merül fel, előzetes döntéshozatali eljárás keretében fordulhat a tagállami bíró az Európai Unió Bíróságához az ügy felfüggesztése mellett.

[106] Az Európai Unió joga – az Unió hatáskörébe tartozó kérdésekben – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt. A magyar alkotmányos rendszer felől nézve ennek alapja a szuverenitásból következő egyes jogkörök – köztük meghatározott területeken a jogalkotás – gyakorlásának átengedése. Az uniós együttműködés kereteit átalakító új nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges →[74]–[78].

[107] A nemzetközi joggal ellentétben az uniós intézmények által alkotott szabályokat nem feltétlenül kell külön átültetni a magyar jogrendszerbe is. Az uniós jog elsődleges és másodlagos jogforrásokból áll. Elsődleges jogforrás az Unió alapító és módosító szerződésai, a csatlakozási szerződések és az Alapjogi Charta. Az Alapjogi Charta tartalmazza azokat az emberi jogi szabályokat, amelyeket az Unió intézményei kikényszerítenek, tehát amelyek az uniós jogban olyan alapvető jognak minősülnek, amelyeket uniós relevanciával bíró ügyekben (ahol a magatartási szabályt közvetlenül vagy akár közvetetten az

elsődleges és
másodlagos
jog

²⁸ A Lisszaboni Szerződés elnevezés az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés együttesét jelenti. Ezek tartalmazzák az uniós együttműködésre vonatkozó legfontosabb szabályokat.

Unió írta elő) mind az Unió, mind pedig a tagállamok szerveinek – különösen a bíróságoknak – érvényesíteniük kell.

[108] Másodlagos jognak az elsődleges jog keretei között létrehozott szabályok rendszerét nevezzük, elsősorban a rendeleteket, az irányelveket és a határozatokat.²⁹ A rendeletek közvetlenül hatályosak és közvetlenül alkalmazandók Magyarországon, ami azt jelenti – gondoljuk a GDPR-ra,³⁰ amelynek adatvédelmi szabályaival nap mint nap találkozunk –, hogy a mindenki számára kötelező magatartási normát a tagállam összes alkotmányos intézménye betartja, és kikényszeríti a magánszemélyek viszonylatában is. Az irányelvek ezzel szemben nem minden esetben közvetlenül alkalmazandók, számos esetben szükséges transzformáló, átültető norma, amely konkretizálja az irányelvben foglaltakat a magyar jogrendszerben egy magyar jogalkotó által meghozott törvény vagy rendelet segítségével. Ha az irányelv kellően konkrét, ha nincs szükség átültetésre, akkor átültetés nélkül is ugyanolyan hatást fejt ki, mint a rendelet. Az uniós határozat mindig közvetlenül alkalmazandó, és abban különbözik az általános magatartási normát megfogalmazó rendelettől és irányelvtől, hogy konkrét személyekre, konkrét felekre nézve tartalmaz kötelező vagy jogosító normákat.

elsődlegesség
elve

[109] Az uniós jogra vonatkozó és az uniós jog szempontjából az uniós és a nemzetközi, illetve a tagállami jog viszonyára vonatkozó szabályokat az Unió intézményei határozzák meg. Ebben aktív szerepet vállal az Európai Unió Bírósága, amely a közvetlen hatály és közvetlen alkalmazhatóság elve mellett kimondta az elsődlegesség elvét is.

[110] A közvetlen hatály elve szerint az uniós jog alanyai közvetlenül hivatkozhatnak az uniós jogra a tagállami bíróságok előtt is, tehát az uniós jog jogok és kötelezettségek forrása lehet közvetlenül. A közvetlen alkalmazhatóság azt jelenti, hogy a norma érvényesülése nem kíván külön végrehajtási szabályt.

[111] Az elsődlegesség elve értelmében a tagállami jog és az uniós jog ellentmondásai, esetleges összeütközése esetén az uniós jognak van elsőbbsége, tehát mind a tagállami alkotmányos intézményeknek, mind a jogkövető magatartást tanúsító magánszemélyeknek az uniós jogot kell előtérbe helyezni. Az elv a tagállami bíróságokra vonatkozóan azt írja elő, hogy ha a jogvita elbírálása során egymásnak ellentmondó hazai és uniós szabállyal találkoznak, akkor az uniós jognak vagy az uniós jog szerinti, azzal konform értelmezésnek kell helyt adni. A csatlakozás előtt, annak feltételeként meghatározott jogharmonizáció,

²⁹ Ezekről és egyéb jogforrásokról az európai közjog és politika tantárgy ad mélyebb ismereteket, a magyar alkotmányjog szempontjából azt emeljük ki, hogy ezek hogyan válnak az integrált jogforrási rendszer részévé az Alaptörvény E) cikkének a felhatalmazása alapján.

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (General Data Protection Regulation, röviden: GDPR) – Általános Adatvédelmi Rendelet

illetve azok az uniós eljárások, amelyek a már tagállamként résztvevő államokkal szemben kikényszerítik az uniós jog érvényesülését (például leggyakrabban a kötelezettségszegési eljárás keretében), annak biztosítására hivatottak, hogy a két jogrendszer harmonikusan tudjon egymás mellett érvényesülni →[563].

[112] Az uniós jog és a tagállami alkotmány kapcsolata alkotmányelméleti kérdés, amely az állami szuverenitás elvén alapul, azaz a tételen, hogy az államhoz kapcsolódik a főhatalom. Az uniós jognak ezért tulajdonképpen a tagállami alkotmányok keretei között kell érvényesülnie. Mivel mind a tagállam, mind az Európai Unió szuverén jogrendként értelmezi önmagát, az esetleges konfliktusokat csak együttműködve lehet feloldani.

a jogforrások hierarchiája, az egységes jogrendszer

[113] Az uniós jog és a tagállami alkotmány között fennálló, dogmatikailag csak egyik vagy másik oldalról feloldható konfliktus azért okoz nehézséget, mert az európai jogrendszerek többsége, köztük a magyar is, kontinentális jogrendszer. A kontinentális jogrendszerek sajátja, hogy van egy tiszta hierarchia a jogforrások között, amelyek érvényességét az alkotmány garantálja. A szuverén állam jogrendszerében az alkotmány kijelöli az összes többi jogforrás érvényességi körét, és ezen belül a jogszabályok és egyéb jogforrások egy pontosan meghatározott hierarchikus rendben követik egymást. Az önkényesség és ellenőrizetlenség elkerülése érdekében az alkotmány tartalmazza azt a garanciarendszert, amely a jogalkotásra, a jogalkotás rendjére vonatkozik. Annak érdekében, hogy a jogállamiságból fakadó jogbiztonság →[49] érvényre juthasson, és a jog betöltse a szerepét, az alkotmányok még arra vonatkozóan is tartalmaznak előírásokat, hogy hogyan lesz ellentmondásmentes a jogrendszer. Az ellentmondásmentességet, amely a jogkövetést, a jog hatékony érvényesülését szolgálja, a jogszabályi hierarchia felállításával teremtik meg az alkotmányok. A jogalkotás rendje nemcsak azt határozza meg, hogy mely alkotmányos intézmény milyen eljárásban milyen jogforrást hozhat létre, hanem azt is, hogy a magasabb szintű jogszabálynak az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma meg kell, hogy feleljen.

[114] A kontinentális jogrendszer sajátossága még, hogy a bírói jog, tehát a jogalkalmazás során keletkezett döntések és a kikristályosodott elvi döntések nem mutathatnak túl a tételes jogon, azaz nem válhatnak *contra legem* (az írott joggal ellentétben álló) értelmezésen alapuló döntés alapjává.

2.2. A jogforrás

[115] A jogforrást a magyar jogirodalom kétféleképpen érti. Jogforrás tárgyi értelemben az a norma, amely kötelező magatartási szabályt tartalmaz, míg jogforrás alanyi értelemben a jogalkotó, aki a normát alkotja.³¹

a jogforrás fogalma

³¹ Szabó Miklós: *A jogforrás*. In Szabó Miklós (szerk.): *Bevezetés a jog- és államtudományokba*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997. 34.

[116] A jogforrás fogalma nemcsak az általános kötelező erővel bíró jogszabályokat, a törvényeket és a rendeleteket jelöli, hanem a szakirodalmi diskurzus szerint az összes olyan általános és egyedi normát is, amelyből egyéni vagy szervezeti magatartási szabály, cselekvési vagy tartózkodási kötelezettség következik. Bár a jogforrásokat tág értelemben véve is hierarchikus rendbe tudjuk állítani, legtöbbször a jogszabályok szűk értelemben hierarchiájáról szokás beszélni, amelyet a jogforrási rendszer egységességéből és koherenciájából vezetnek le. Jogforrásnak minősül az alkotmány, a jogszabályok (a törvények és a rendeletek), a közjogi szervezetszabályozó eszközök, az alkotmánybíróválasztó határozat, a Kúria jogegységi határozata, a bíróság által alkotott egyéb jogforrások (például a kollégiumi vélemény vagy a Kúria közzétett határozata a korlátozott precedensrendszer szerint), de e körben említhetjük a szokásjogot is a nemzetközi jogi és az uniós jogi normák mellett.

[117] Alkotmányos rendszerekben az alkotmány a jogrendszer alapja, mivel az alkotmányozó hatalomnak →[12] van olyan széles körű, népszuverenitásból fakadó felhatalmazása, hogy meghatározza, milyen magatartási szabályok érvényesülhetnek az állam és az egyén, illetve a személyek egymás közötti (horizontális) viszonyaiban, illetve, hogy ezeket a normákat mely alkotmányos legitimációval rendelkező intézmény alkothatja meg és milyen garanciákkal övezett eljárásban. Az alkotmány alkotmánytani értelemben nem jogszabály, de jogforrás, amely kijelöli az összes többi norma érvényességi körét.

[118] A legmagasabb szintű jogszabály, amely egyben általánosan kötelező magatartási normát határoz meg, a törvény, amelyet a parlamentáris alkotmányos demokráciákban a legfőbb népképviselői szervek, a parlamentek alkotnak meg. Törvénnyel az alkotmány keretei között szinte bármely jogviszonyt szabályozni lehet, a képviselői szerv belátásán múlik, hogy mit kíván szabályozni. A rendelet már ennél alacsonyabb szinten helyezkedik el, és általában végrehajtási jellegű normákat tartalmaz, tehát az alkotmány és a törvények keretei között specifikálja a magatartási szabályokat általánosan kötelező jelleggel.

[119] A jogszabályok mellett jogforrásnak tekintjük az adott szervezetre vonatkozó közjogi szervezetszabályozó eszközöket, a normatív utasítást és a normatív határozatot.

[120] A jogszabályok keretei között kerül sor a bírói döntések →[605] meghozatalára, amelyek az igényérvényesítő felek viszonylatában szintén kötelező erővel bírnak. A kontinentális jogrendszerekben a bírói döntést kevésbé kezelik individuális normaként, inkább a tételes jogi norma, a jogszabály egyedi ügyre konkretizálását értik alatta. Az egyedi bírói döntés tehát nem önálló jogforrás, a magyar jogban azonban jogforrásként nyernek elismerést a korlátozott precedensrendszerben a bírósági szervezetrendszer élén álló Kúriának az ítélező tevékenység összehangolása céljából is közzétett bizonyos döntései, jogegységi eljárásban született határozata, vagy a kollégiumi vélemények →[620].

[121] Az alkotmánybíróvási határozatot is jogforrásnak tekintjük, annak *erga omnes*, tehát mindenkire kötelező hatálya miatt. Bár alkotmánybíróvási döntésből az egyes államokban általában jóval kevesebb születik, mint a bíróság jogegységesítő, jogforrásként szolgáló döntéseiből, nagy jelentőségű határozatokról van szó. Ezeket az összes állami szervnek követnie kell a jogalkotás és a jogalkalmazás során, kikényszerítésükre pedig különböző állami garanciák is léteznek, mint például az alkotmányjogi panasz →[589]–[590] intézménye. Mivel az Alkotmánybíróvási az alkotmány tartalmát értelmezi, az alkotmánybíróvási határozatok az alkotmány jogrendszerben történő érvényesüléséhez járulnak hozzá.

[122] Jogforrásként a magyar szakirodalom a szokásjogot is megemlíti, amely főleg az angolszász jogrendszerekben ismert jogforrás, de ennek szerepe a kontinentális jogban is jelen van. Magyarországon a legtöbb szokásjogi norma a parlamenti jogból ismert, például az, hogy a köztársasági elnök nem él az Alaptörvény által biztosított törvénykezdeményezési jogával →[526].

2.3. A jogalkotás rendje, a jogforrási rendszer

[123] A jogszabályok megalkotására vonatkozó hatásköri és eljárási szabályok a demokratikus legitimitáció →[220] leghatékonyabb biztosítása érdekében az alkotmányban található. A jogalkotás rendjének pontos meghatározása azért elmaradhatatlan, mert a demokratikus felhatalmazás nyomán, képviselői szervek eljárásában születő, mindenkire kötelező magatartási szabályok az államélet és a társadalmi együttműködés legfontosabb pillérei.

a jogalkotás
rendje

[124] Ezeket a rendelkezéseket konkretizálja a jogalkotási törvény. A Magyarországon 2010-ben újraalkotott jogszabályban nemcsak a jogszabályok megalkotásának, hanem módosításának, érvényességének és hatályának a legfontosabb szabályai is helyet kapnak. A jogalkotási törvény mellett a törvényalkotásra vonatkozóan a parlament működési rendjét meghatározó Házzsabály vagy bizonyos esetekben maga az Országgyűlésről szóló törvény fogalmaz meg további szabályokat.

[125] A jogrendszer, az állami jog egységessége és koherenciája megköveteli az egységes szabályozást,³² a különböző szabályok között nem lehet ellentmondás. A jogforrási hierarchia az alkotmány szintjén biztosítja azt, hogy egységes és a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményeit szem előtt tartó jogrendszer jöjjön létre. Bár a jogalkotási törvény kimondja azt, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszközök nem lehetnek ellentétesek jogszabállyal és az Alaptörvénnyel, és bár az alkotmányból következik, hogy ez a követelmény a jogalkalmazói döntésekre is vonatkozik, az általánosan kötelező magatartási

a jogszabályok
hierarchiája

³² Szabó Miklós: *A jogforrás*. In Szabó Miklós (szerk.): *Bevezetés a jog- és államtudományokba*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997. 99.

normát meghatározó, legszélesebb körben érvényesülő jogszabályok hierarchiáját az Alaptörvény és más kontinentális jogrendszerű alkotmányok külön is rögzítik. Ez Magyarországon azt jelenti, hogy az Alaptörvény T) cikkében felsorolt jogszabályok között is felállítható egy hierarchikus rend.

[126] A hierarchia csúcán az Országgyűlés által alkotott törvény áll. Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés a legfőbb népképviselői szerv, amelynek tagjait – a képviselőket – a hatalom forrása, a nép közvetlenül választja a négyévente megrendezett országos képviselőválasztás során. A legfőbb népképviselői szerv hivatott ezért arra, hogy a legfontosabb állami normákat megalkotthassa. Törvényt lehet hozni bármely tárgykörben, amelyben az Országgyűlés szükségesnek látja, és törvényt kell alkotni azokban a kérdésekben, amelyekben az Alaptörvény ezt előírja (kizárólagos törvényhozási tárgykörök).

[127] A törvény alatt helyezkedik el a jogszabályok hierarchiájában a kormányrendelet és a Magyar Nemzeti Bank elnökének a rendelete. A Kormány rendelete a törvényhez hasonlóan bármely tárgykört érinthet, amely nem kizárólagos törvényhozási tárgykör, és amelyben az Országgyűlés nem alkotott még törvényi szintű szabályt. A Kormány általános hatáskörű szerv és ezt tükrözi a rendeletalkotási jogosultsága. A Magyar Nemzeti Bank elnöke ezzel szemben csak olyan tárgykörökben alkothat rendeletet, amely a feladat- és hatáskörébe tartozó szabályozási kérdés.

[128] Ezen szint alatt helyezkedik el a Kormány tagjai, a miniszterelnök és a miniszterek rendelete, amely tehát nem lehet ellentétes a kormányrendelettel és az MNB elnökének a rendeletével (és természetesen törvénnyel, Alaptörvénnyel sem).

[129] A Kormány tagjainak rendeletével (és a magasabb szintű jogszabályokkal) nem lehet ellentétes az önálló szabályozó szerv elnökének – még alacsonyabb szinten elhelyezkedő – rendelete. Ma Magyarországon két önálló szabályozó szervet ismer a jogrendszer, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalt.

[130] Az önkormányzati rendelet speciális helyzetben van ebben a rendszerben: az önkormányzat a helyi közügyek intézésére adhat ki rendeletet, amelynek a területi hatálya korlátozott, tehát nem az ország egész területére terjed ki. Az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes semmilyen magasabb szintű jogszabállyal.

belső jogi
kollízió

[131] Abban az esetben, ha egy jogszabály magasabb szintű jogszabályba ütközik, és ez megállapítható, közjogi érvénytelenségről beszélünk. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság indítványra eljárva megsemmisíti a közjogi érvénytelenségben szenvedő normát →[579]–[580]. A mindennapok során azon-

ban gyakoribb az, hogy két azonos szinten elhelyezkedő norma fogalmaz meg egymásnak ellentmondó normatartalmat. Ilyen esetben alkotmányellenesség csak akkor keletkezik, ha ez a normaösszeütközés más alkotmányos jogok sérelméhez vezet.

[132] Jogsérelemhez nem vezető, egyszerű ellentmondás esetében – amely persze nem kívánatos – a jogkövetés és az állami jogalkalmazás során a jogértelmezési szabályok segítenek az alkalmazandó norma megtalálásában. A gyakorlat több ilyen értelmezési alapelvet is kialakított: az általános norma mellett például a speciális norma alkalmazandó, egyes esetekben pedig a később keletkezett norma elsőbbséget élvez a korábbival szemben.

[133] Amennyiben a helyi önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabályba (és nem Alaptörvénybe) ütközik, úgy azt a közjogi érvénytelenségre tekintettel a Kúria (annak önkormányzati tanácsa) semmisítheti meg →[611].

[134] A különleges jogrendben →[717]–[718] a korábban vázolt jogszabályi hierarchia megbomlik, hiszen lehetőség van arra, hogy a törvény erejével bíró rendeletben egy rendeleti jogalkotó felülírjon egy törvényt. Ez viszont, akár a Kormány, akár a Honvédelmi Tanács vagy a köztársasági elnök kap erre felhatalmazást, mindig csak ideiglenes lehet és mindig csak az adott különleges jogrend alapjául szolgáló rendkívüli helyzet mihamarabbi elhárítására és kezelésére vagy a károk hatékony mérséklésére szolgálhat.

a hierarchiát
árnyaló
szabályok

[135] A jogszabályi hierarchiát megbontja még az uniós jog is, hiszen ahogy fentebb láttuk, az uniós jog elsődlegességének az elfogadása miatt az megelőzhet egy magyar jogszabályt, tehát az uniós joggal ellentétes magyar jogszabály alkalmazását adott esetben a bíróság mellőzheti, hogy érvényt adjon a közös uniós normának.

[136] A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai mindenképpen kötelező normák, tehát a jogszabályi hierarchiában ezeket a külső forrásokat is közvetlenül az Alaptörvény alatt kell elképzelnünk. Egy konkrét jogvitában tehát az ilyen szabályok felülírhatnak akár egy törvényt is.

[137] Vannak olyan normák a jogrendszerben, amelyek jogszabálynak tűnnek, tehát szövegük szerint általánosan kötelező magatartási normát kívánnak megállapítani, de azok kibocsátása a hatáskör és az eljárás tekintetében nem felel meg az alkotmányos felhatalmazásnak. Az Alkotmánybíróság szerint ezek a pszeudonormák, tehát a látszólagos, de nem valóságos normák. Ezek a kívánt joghatás kiváltására nem alkalmasak. Az Alkotmánybíróság egy alkotmányosági felülvizsgálat során az ilyen normákat nem tudja megsemmisíteni – hiszen alkotmányos garanciák nélkül nem keletkezhet jogszabály –, csak megállapítja, hogy a vizsgált szöveg joghatás kiváltására nem alkalmas.

2.4. Közjogi érvényesség és hatályosság

az érvényesség
kritériumai

[138] A közjogi érvényesség azt mondja meg, hogy a létrejött jogszabály alkalmas-e joghatás kiváltására. Ennek négy alapvető feltétele van. Az első két kritérium azt írja elő, hogy a jogszabályt az alkotmány által erre kijelölt szerv hozza létre, az alkotmány által meghatározott eljárási rendben. A jogszabálynak ezen felül illeszkednie kell a jogszabályi hierarchiába, azaz nem mondhat ellent magasabb szintű jogszabálynak. Az érvényesség további feltétele, hogy a jogszabály ki legyen hirdetve. Magyarországon ennek fő formája a Magyar Közlönyben való kihirdetés, amelyről a köztársasági elnök gondoskodik, de az önkormányzati rendelet kihirdetése ettől eltérő módon is lehetséges. Az érvényességi feltétel lényege az, hogy a jogszabály minden kötelezett vagy jogosított, tehát a jogszabály címzettjei számára megismerhető legyen.

[139] Ezen kritériumok egy része mérlegelést igényel, hiszen vita és vizsgálat tárgya lehet az, hogy kétséges esetben valóban megvolt-e a parlamentben az a többség, amely egy sarkalatos rendelkezés elfogadásához szükséges, vagy egy szabályozás sarkalatos többséget igényel-e. Emellett kérdés lehet az, hogy egy adott állami szerv, például egy minisztérium jogosult volt-e egy rendelet kiadására. A hatáskört túllépő szabályozás kérdése is gyakran felmerül az alkotmányos gyakorlatban. A négy érvényességi kritérium annak kijelölésére alkalmas, hogy melyek azok a hibák, amelyek, ha bizonyítást nyernek, további mérlegelés nélkül közjogi érvénytelenséghez vezetnek.

érvénytelen
normák

[140] A kontinentális jogrendszerekben élő alkotmányos demokrácia XX. századi vívmányának, az alkotmánybíráskodás elfogadásának a következtében a közjogi érvénytelenségben szenvedő normák kikerülhetnek a jogrendszerből, hiszen ezeket az Alkotmánybíróság vagy egyes esetekben a Kúria meg tudja semmisíteni. Mindaddig azonban, amíg erre nem kerül sor, az ilyen normák a jogrendszer részei maradnak, tehát a közhatalmi szervek ezek alkalmazásától nem tekinthetnek el.

hatályosság

[141] Az érvényesség mellett a jogszabály hatálya azt mutatja meg számunkra, hogy a jogszabály mikor, hol, kire alkalmazható és milyen tárgyban. A tárgyi hatály kijelöli azt, hogy a jogszabály milyen szabályozási tárgykörben született, ez nagyon változatos lehet. Van, amelyik jogszabály a kutyatartásra vonatkozóan állapít meg szabályokat, van, amelyik a mezőgazdasági többletkészletezésre. A személyi hatály azt mutatja meg, hogy kire vonatkozik a szabály a személyek köréből. A magyar jogszabályok személyi hatálya általában a Magyarországon tartózkodó személyekre terjed ki, illetve sok esetben az összes magyar állampolgárra, ha kifejezetten nincs szűkítve a jogszabály személyi hatálya. Ha szűkítést tartalmaz a jogszabály, például az csak a nyugdíjasokra vonatkozik, akkor a nem nyugdíjasokra a jogszabály nem tartalmaz kötelező magatartási normát. A magyar jogszabályok területi hatálya általában Magyarország terü-

letére terjed ki, de ebben az esetben is lehetséges egy szűkebb területi hatály meghatározása, lehet, hogy egyes erdővédelmi rendelkezések csak a természetvédelmi területeken alkalmazandóak.

[142] Az időbeli hatály pedig azt mondja meg, hogy mikortól és meddig alkalmazandó a jogszabály. A jogszabályok főszabály szerint a kihirdetésüket követő, a jogszabályban meghatározott napon lépnek hatályba (amit a jogszabály végén a hatályba léptető rendelkezések rögzítenek). Ugyanúgy, ahogy az érvényesség esetében, a hatályra vonatkozóan is élnek az alkotmányos előírások, tehát azok sem eljárási, sem tartalmi szempontból nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel.

[143] A jogállamiság a legtöbb alkotmányos rendszerben normatív előírás, azaz konkrét alkotmányossági előírást jelent, és a megsértésére önállóan is lehet hivatkozni. A jogállamiság egyik lényegi feltétele a jogbiztonság, amelynek kiindulópontja az, hogy a jogszabályok ténylegesen megismerhetőek, azaz érthetőek, világosak, ellentmondásmentesek, és emellett követhetőek és stabilak legyenek. A racionális filozófia hatása a modern állami jogrendszer kialakulására talán itt érhető tetten leginkább, az állami jogrendszer olyan jogalanyt feltételez, aki vagy amely képes megismerni a rá vonatkozó szabályokat és racionális cselekvés vagy cselektől való tartózkodás útján követni azokat, belátva a mögöttük álló állami kényszert. Ez azonban az állami kényszert érvényesítő közhatalom és az azt megtestesítő állami intézmények részéről egy jogállamban csak akkor lehet elvárható, ha a jogszabály megfelel az összes előre rögzített, a jogalkotásra vonatkozó követelménynek amelyek mindegyike a jogbiztonságot garantálja.

a jogbiztonság és a jogállamiságból levezethető egyéb követelmények

[144] Ezen követelmények a gyakorlatban nem alkotnak egy zárt listát, ahogy a fenti érvényességi kritériumoknál láthattuk, az alkotmányozó és a jogalkotó, illetve az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során kiemeli a legitim elvárások közül a legfontosabbakat. A fent rögzített négy alapvető érvényességi feltétel mellett a jogrendszer további kívánalmakat is rögzít egy jogszabállyal szemben, ezek pontos előírása és teljesülésének a megítélése már sokszor bonyolultabb jog- és alkotmányértelmezést igényel: az Alkotmánybíróság az egyedi vitás ügyben fogalmazza meg a jogállamiságból fakadó, a jogbiztonsághoz kapcsolódó követelményeket. A legfontosabb követelmények közül, azok természetét bemutatva, kiemeljük a jogállamiságból fakadó normavilágosság követelményét, a kellő felkészülési idő kívánalmát, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a szerzett jogok védelmét.

[145] Minden jogrendszerben az egyik legfontosabb követelmény az, hogy a jogszabályok legyenek egyértelműek, követhetőek. Az absztrakt módon megfogalmazott szabályok konkrét ügyekre alkalmazása vita esetében a bíróságok feladata, ám a jogszabályok az egyszerű jogkövetés során is megfelelő irány-

a normavilágosság

mutatással kell, hogy szolgáljanak, azaz az egyértelmű szabályok azt teszik lehetővé, hogy a jogalanyok a magatartásukat a jogszabály előírásaihoz tudják igazítani. Ez a normavilágosság követelménye, amelynek a biztosítása az állam, elsősorban a jogalkotó feladata. Alkotmányos követelmény, hogy *a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek* a norma címzettjei számára. Ennek megfelelően normavilágosság követelményét általában jogalkotási törvény is deklarálja számos országban, azt rögzítve, hogy *a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie*, melynek alapvető feltétele a közérthető megfogalmazás.

a visszamenő-
leges hatály
tilalma

[146] A jogalkotással kapcsolatos, alkotmányos kérdéseket érintő hibák egy része tulajdonképpen a jogszabály hatályához köthető. A jogszabály hatálya azt mutatja meg, hogy az érvényesen létrejött, tehát joghatás kiváltására alkalmas jogszabály mikortól, hol és kikre vonatkozóan vált ki ténylegesen joghatásokat. A jogszabálynak a létrejöttére vonatkozó, fent ismertetett tartalmi és eljárási érvényességi követelményeken túl arra vonatkozóan is vannak a jogállamiságból és a jobbiztonságból fakadó követelmények, hogy a jogszabály mikortól hatályos. A visszaható hatály tilalmának lényege, hogy olyan előíráshoz nem lehet magatartást igazítani, amelyet nem ismerünk. Ebből adódóan jogszabály visszamenőlegesen nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, nem nyilváníthat egy magatartást jogellenessé, továbbá nem határozhat meg kötelezettséget vagy nem tehet egy már meglévő kötelezettséget terhesebbé. Ezzel ellentétben, összhangban van a jobbiztonsággal, ha egy jogszabály visszamenőleges hatállyal terjeszt ki egy jogot, vagy enyhít egy kötelezettségen, azaz számukra kedvezőbb helyzetbe hozza a jogalanyokat.

a kellő
felkészülési
idő

[147] Az alkotmány jogállamiságról szóló rendelkezéséből következik az is, hogy jövőre vonatkozóan kellő felkészülési időt kell biztosítani a kötelező magatartási normák kikényszerítése előtt, hiszen senkit nem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett időben ténylegesen nem ismerhetett meg, vagy nem lehetett rá lehetősége, hogy ahhoz igazítsa magatartását. A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó mérlegelésen alapuló döntésének a függvénye. Az alkotmányellenesség általában csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam jobbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása esetén állapítható meg. Demokratikus jogállamban előírás, hogy kellő törvényi garanciákkal kell megteremteni annak a lehetőségét, hogy a jogalanyok megismerhessék a rájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, és módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. Hasonlóképpen, a jogalkalmazó (állami) szervek számára is biztosítani kell az új jogszabályi előírások alkalmazására történő felkészüléshez szükséges időt. Jellemzően a jogalkotási törvények tartalmazzák garanciális jelleggel a kellő felkészülési idő tiszteletben tartásának követelményét.

[148] A visszaható hatály tilalma vagy a kellő felkészülési idő követelménye önmagában nem biztosítja azt, hogy a korábban kialakult, adott jogalanyokra nézve kedvező jogi helyzetek hirtelen ne változhassanak meg. Ezért fogalmazódott meg a joggyakorlatban a jogbiztonsághoz kapcsolódó alkotmányos követelményként a szerzett jogok védelme. A jogállamiság megköveteli egyes jogosultságok, jóhiszeműen szerzett jogok, például állami ellátások (nyugdíj) esetében, hogy ha valamit már élvezett vagy valamire jogos várománya volt egy személynek, joggal bízhat abban, hogy ezt az állam csak megfelelő fokozatossággal, körültekintéssel és előrelátással, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének a megtartásával vonhatja meg. A jogbiztonság és a szerzett jogok alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet az alkotmánnyal összhangban álló szabályozással megváltoztatni, de alkotmányos követelmény, hogy a szerzett jogokat az államnak teljesítőképességétől függően alkotmányos védelemben kell részesítenie. Ebben az értelemben a szerzett jogok védelme a kellő felkészülési idő követelményének a már meglévő jogokra történő vonatkoztatása.

a szerzett
jogok
védelme

2.5. Az egyes jogforrások

[149] Egy egészséges társadalomban nem kizárólag az állami normák érvényesülnek, bár kétségtelenül ezeknek a szerepe a legnagyobb a személyek életében. Az állami és államok közösségei által alkotott jogforrások mellett sokak életében nagy szerepet játszanak az erkölcsi vagy vallási, lelkiismereti, belső vagy külső szabályok. Az egyének és közösségek békés és termékeny együttélését hatékonyan biztosító állami jog mint civilizációs vívmány nem szakad el más normarendszerektől, azonban saját jogon érvényesül. Ez azt jelenti, hogy nem idegen más, az adott társadalomban érvényesülő normarendszerektől – átfogóan az emberek gondolkozásától –; azokra épül, de érvényességét nem azokból meríti, hanem a demokratikus felhatalmazásból, amely az állami jog létrehozatalára és kikényszerítésére irányul. Lehetséges, hogy a kínzás tilalmának az érvényesítése, a halálbüntetés eltörlése vagy a melegházasság lehetőségének a megteremtése másképp nem is volna lehetséges.

a nem állam
által alkotott
normák

[150] A demokratikus felhatalmazás az állami jogrend megteremtésére elsősorban az alkotmány →[1] útján manifesztálódik. Ekkor beszélünk eredeti alkotmányozásról, eredeti értelemben vett alkotmányozó hatalomról, amely utóbbinak aktusával létrejön a demokratikus alkotmány. Magyarországon az Alaptörvény a jogrendszer alapja az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdésének értelmében. Az Alaptörvény az így létrehozott közhatalom korlátait jelöli ki, meghatározva az intézményekre és eljárásokra vonatkozó legfontosabb szabályokat, amelyeknek végső tartalmi korlátja az állam által elismert emberi jogok, az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme.

alkotmány

- törvény** [151] A törvény általánosan kötelező magtartási normát határoz meg. A törvényt csak az Országgyűlés alkothatja meg, mivel az Alaptörvény szerint ez a legfőbb népképviselői szerv. A kötelező (kizárólagos) törvényhozási tárgykörök az Alaptörvény határozza meg. E tárgykörök közül kiemelt jelentőségű az, hogy alapvető jogot csak törvényben lehet korlátozni, ami azt jelenti, hogy az alapvető jogokra vonatkozó szabályozások jelentős része törvényben található. A törvényalkotásra vonatkozó eljárásban biztosítani kell észszerű keretek között a lehető legszéleskörűbb, nyilvános megvitatási, azaz deliberációs lehetőséget, amelyben a kisebbségi vélemény is becsatornázódik az alapvetően többségi elvű döntéshozatalba.
- a minősített többség kérdése** [152] Főszabály szerint a törvényeket a jelenlévő országgyűlési képviselők többsége fogadja el határozatképes testületi ülésen. A magyar alkotmány azonban egyes esetekben a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatához kötött jogalkotást követel meg. Az ilyen minősített többséggel meghozott törvényeket hívjuk sarkalatos törvényeknek. A sarkalatos törvény funkciója, hogy egyes szabályozási tárgykörökben konszenzust írjon elő vagy azért, mert nagyobb társadalmi jelentőségű kérdésekről van szó, vagy azért, mert megosztó, érzékeny kérdésekről. A kétharmados követelmény elviekben a konszenzus megteremtéséhez szükséges, ugyanakkor a magyar közjogi gyakorlatban több ciklusban, különösen 2010 után nem volt szükséges parlamenten belüli politikai konszenzus a sarkalatos törvény elfogadásához. A sarkalatos törvényt módosítani vagy hatályon kívül helyezni azonban csak sarkalatos többséggel, tehát a jelenlévő képviselők kétharmadával lehet. Ezért érzékeny alkotmányjogi kérdés a minősített többségű törvények mennyisége és tárgyköre egy alkotmányos demokráciában, hiszen a kormányozhatóságot könnyen akadályozhatja, ha a hatékony kormányzáshoz szükséges szabályokon a végrehajtó hatalom nem tud változtatni. Az így kiemelt törvények létjogosultsága és jogrendszerben elfoglalt helye és terjedelme máig vitatott. A magyar jogrendszer megtartotta azonban az Alaptörvényben ezt a lehetőséget az Alaptörvény tehermentesítése céljából.
- [153] A minősített többséggel megalkotott törvények a jogszabályi hierarchiában ugyanazon a szinten helyezkednek el, mint az egyszerű többséggel elfogadott törvények, a törvény nincs alárendelve a sarkalatos törvénynek, de módosítani vagy hatályon kívül helyezni nem tudja azt. Sarkalatos törvény elfogadása garanciális okokból kizárólag az Alaptörvény által megjelölt tárgykörökben lehetséges.
- rendeletek** [154] Rendeletet eredeti és származékos jogkörben lehet alkotni. Eredeti rendeletalkotási jogkör az, amikor az adott alkotmányos intézmény a hatáskörébe tartozó kérdésben, törvényi szabályozás hiányában megalkotja az általánosan kötelező magatartási normát. Származékos az a rendeletalkotási jogkör, amely magasabb szintű jogszabály felhatalmazása alapján keletkezik. Ez a gyakoribb rendeletalkotási forma, amely során a törvényhozó hatalom további jogalkotási

kötelezettséget ír elő az adott tárgykörben a végrehajtó hatalom, független intézmények vagy önkormányzatok számára.

[155] A kormányrendeletek helyezkednek el a hierarchiában a törvények alatt. A Kormánynak kétféle rendeletalkotási felhatalmazása van. A kormány eredeti rendeletalkotási hatásköre általános, tehát bármely tárgykörre irányulhat, amelyet törvény nem szabályoz, amely nem kizárólagos törvényhozási tárgykör, és amelyben a Kormány rendelet kiadását tartja szükségesnek. Származékos esetben a törvény mondja meg, hogy a végrehajtási kormányrendelet megalkotására milyen körben, milyen szabályok figyelembevételével mellett kerülhet sor a szabályozás megalkotása érdekében.

[156] Míg a törvények megalkotására vonatkozó eljárás aprólékosan szabályozott, a rendeletet a Kormány testületi szervként a kormányülésen fogadja el. A Kormány az elfogadásról a saját maga által alkotott ügyrendjének megfelelő többséggel dönt, tehát ezt az eljárást jóval kevesebb alkotmányos garancia övezi, annak deliberatív jellege is korlátozott, hiszen itt a végrehajtó hatalom kizárólagos cselekvéséről van szó. A kormányrendeletek kihirdetéséről a miniszterelnök gondoskodik, a kormányrendeletek is a Magyar Közlönyben jelennek meg.

[157] A kormányrendelettel áll egy szinten a jogforrási hierarchiában a Magyar Nemzeti Bank elnökének a rendelete. Az MNB elnökének a rendelete mindig származékos, tehát törvényi felhatalmazáson alapul, és csak a saját feladat- és hatáskörében adható ki.

[158] A Kormány tagjai, a miniszterelnök és a miniszterek törvényi szabályozást nem igénylő kérdésekben törvényi vagy kormányrendeleti felhatalmazás alapján adhatnak ki rendeleteket, amelyek meg kell, hogy feleljenek a törvényeknek és a felsőbb szintű rendeleteknek. A Kormány tagjai csak saját feladat- és hatáskörükben alkothatnak jogszabályt – azt, hogy mely miniszternek mi tartozik a hatáskörébe, kormányrendelet határozza meg. Ezekben a szabályozási tárgykörökben csak az adott miniszter adhat ki rendeletet, ebben más miniszter nem helyettesítheti.

[159] Az önálló szabályozó szerv vezetőjének a rendelete nem lehet ellentétes a miniszterelnök és a miniszterek rendeletével, a Kormány rendeletével, az MNB elnökének a rendeletével, valamint törvénnyel. Az önálló szabályozó szerv vezetője csak törvényi felhatalmazás alapján alkothat rendeletet, kizárólag a szervezet feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésekben.

[160] A helyi önkormányzatokról szóló törvény és néhány ágazati törvény határozza meg azt, hogy milyen tárgykörben kell, illetve lehet önkormányzati rendeletet alkotni a helyi közügyek intézése körében. Az önkormányzati rende-

let területi, személyi hatályát illetően szűkebb körben érvényesül, mint az országos rendeletek, gondolhatunk itt arra, hogy helyi iparüzési adót például csak arra lehet kivetni, aki az adott területen folytat gazdasági tevékenységet, de a személyszállítással kapcsolatos kötelezően megalkotandó rendeleti szabályok is csak az adott területre terjednek ki. Az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes semmilyen más jogszabállyal. Az önkormányzati rendelet kihirdetésének a szabályai lehetnek területileg eltérőek.

további
jogszabályok

[161] Jogszabály még ezen kívül két jogforrás: a törvény erejével bíró rendelet és a törvényerejű rendelet. Az előbbi lényege, hogy a különleges jogrendben az erre felhatalmazott jogalkotó a jogszabályi hierarchiát megtörve rendeleti szinten hoz törvényt temporálisan és/vagy területiálisan módosító szabályokat. Az ilyen formában, tehát a nyilvánosság és a törvényekre vonatkozó részletes eljárási garanciák nélkül alkotott jogszabályok esetében is érvényesülnek azonban tartalmi, alkotmányban rögzített korlátok. E rendeleteknek is összhangban kell állniuk az alkotmány más rendelkezéseivel, különösen az alapvető jogokra vonatkozó, a különleges jogrendben is érvényesülő garanciális előírásokkal.

[162] A törvény erejével bíró rendeleti jogalkotásra láthatunk példát a veszélyhelyzet idején, amikor a Kormány a törvénnyel ellentétes szabályokat hozott rendeleti formában, gondoljunk például a kijárási tilalomra, amely olyan alapjogkorlátozás, amelyet normál jogrendben csak törvényben lehet szabályozni. Az alkotmány érvényesülése azonban ilyen különleges jogrendi helyzetben is alapvető követelmény, a különleges jogrendi szabályokat az alkotmány, Magyarországon az Alaptörvény korlátai között kell elképzelni. Ebből is következik, hogy az Alkotmánybíróság működése sem függeszthető fel különleges jogrend idején →[747].

[163] Ezzel szemben a törvényerejű rendelet egy olyan jogszabálytípus, amely még a magyar jogrendszer része annak ellenére, hogy ma már nem kerülhet sor a megalkotására, ezért sem szerepel az Alaptörvényben. A törvényerejű rendelet az államszocializmus idejéből maradt ránk, az Elnöki Tanács alkotott ilyen típusú jogszabályt. Mivel az 1989-es rendszerváltásra a jogfolytonosság jegyében került sor – tehát csak azokat a jogszabályokat módosították vagy helyezték hatályon kívül, amelyek ellentétesek voltak az új alkotmányos berendezkedéssel –, a törvényerejű rendeleteknek egy része velünk maradt, tipikusan például olyanok, amelyek nemzetközi kötelezettséget ismertek el.

közjogi szer-
vezetszabálya-
zó eszközök

[164] Az egyéb jogforrások között kell megemlítenünk a közjogi szervezet-szabályozó eszközöket, amelyekben az ezt kibocsátó szervek tevékenységükre, szervezetükre vonatkozó, szervezeten belül kötelező szabályokat állapíthatnak meg. A testületi szervek, normatív határozatot adhatnak ki: erre lehet példa az Országgyűlés által megalkotott, parlamenti határozat formájában elfogadott házszabály, amely a parlamenti működés részletkérdéseit szabályozza. Norma-

tív utasítást állami szerv egyszemélyi vezetője ad ki: például az országos rendőrfőkapitány normatív utasításban határozhatja meg az alárendelt szervekre vonatkozóan a hivatali renddel összefüggő szabályokat.

[165] A fentiekén túl a jogforrások közé tartoznak olyan nem általánosan kötelező, de jellegükben normatív aktusok, mint a Kúria jogegységi döntései. A Kúria Alaptörvényben foglalt feladata a jogegységesítés, ennek keretében többek között jogegységi határozatokat ad ki. Az összes bíróságra kötelező jogegységi határozat kiadására két esetben van lehetőség. Az egyik az, amikor a Kúria jogegységi tanácsa úgy ítéli meg, hogy a joggyakorlat egységesítése céljából jogértelmezési kérdésben szükséges állást foglalni azért, hogy minden alsóbb szintű bíróság iránymutatást kapjon egy jogértelmezési, jogalkalmazási kérdésben az eltérő gyakorlat kiküszöbölése vagy megváltoztatása érdekében. A másik eset az, amikor a Kúria egyik tanácsa jogkérdésben el kíván térni egy másik ítélkező tanács korábbi döntésétől, ebben az esetben is a jogegységi tanács döntésére van szükség. Az Alkotmánybíróság már 2005-ben elismerte azt, hogy a jogegységi döntés olyan súlyú a magyar jogrendszerben és jellegében olyan hasonló egy jogszabályhoz, hogy azt az alkotmányossági felülvizsgálat körébe kell vonni. Az Alaptörvény már ki is mondja a jogegységi határozatok alkotmányossági felülvizsgálatának a lehetőségét, elismerve ezzel azok különleges jellegét.

a Kúria jogfejlesztő tevékenységéből eredő jogforrások

[166] Jogszociológiai értelemben hasonló szerepe van a kollégiumi véleményeknek, amelyek bár a jogegységi határozattal ellentétben nem kötelező erővel, de folyamatosan befolyásolják a joggyakorlatot. 2019 óta a Kúria által közzétett döntéseknek is hasonló szerepük van, hiszen ha az azokban foglalt jogértelmezéstől hasonló ügyben az egyedi ügyben születendő döntésben a bíró el kíván térni, akkor azt megfelelően indokolnia kell. Ez az indokolás megtámadható ún. jogegységi panasz eljárás keretében, mint ahogy az is, ha az alsóbb bíróság nem veszi figyelembe a Kúria által a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett elvi jelentőségű döntést, és attól indokolás nélkül tér el →[620].

[167] Az Alkotmánybíróság határozatát is az egyéb jogforrások közé soroljuk, ugyanis a döntésnek *erga omnes* (azaz mindenkire kötelező) hatálya van. Abban az esetben, ha a testület megsemmisít egy jogszabályi rendelkezést vagy éppen annak az alkotmányosságát mondja ki, a jogrendszer ehhez alkalmazkodva alakul. Amikor az Alkotmánybíróság mulasztást állapít meg, akkor a jogalkotónak kötelezettsége megalkotni az alkotmánynak megfelelő normát az alkotmányos rend helyreállítása érdekében. A mulasztás mellett az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt is megállapíthat jogkövetkezményként. Ennek a szintén a határozat rendelkező részében elhelyezett értelmezési követelménynek az a célja, hogy a jogkövető személyeknek, jogalkalmazó, jogalkotó szerveknek egyaránt iránymutatást adjon a jog helyes értelmezésére és alkalmazására vonatkozóan →[603].

az Alkotmánybíróság határozata