

## JOGFORRÁSOK I-II. (összevont előadásvázlat)

2017. október 2. és 9.

*Láposy Attila (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék) – Vissy Beatrix és Bodnár Eszter jegyzete alapján*

### 1. A jogalkotási tevékenység, mint közhatalom-gyakorlás

- a népszuverenitás, a demokratikus legitimáció és a jogalkotás (At. B) cikk (3)-(4) bekezdés)
- a hatalommegosztás elvének érvényesülése a jogalkotásban
  - alkotmányozó ~ törvényhozó hatalom
  - a törvényhozó hatalom közjogi korlátai:
    - alkotmány – alkotmánybíraskodás,
    - közösségi jog – Európai Bíróság
    - nemzetközi jog – nemzetközi jogi fórumok, pl. Emberi Jogok Európai Bírósága
    - érvényes és eredményes országos népszavazás
  - törvényi ~ rendeleti jogalkotás
    - kizárólagos törvényhozási tárgykörök az alkotmányban
    - minősített és egyszerű többséggel megalkotandó törvények elhatárolása
    - törvényalkotáshoz kapcsolódó, a nyilvános vitát biztosító garanciák: pl. társadalmi, sajtónyilvánosság, érdemi vita biztosítása, több olvasatú tárgyalás
  - központi ~ területi jogalkotás
    - helyi ügyeknek helyi szintű szabályozást (az önkormányzás autonómiája)

### 2. Egyedi és normatív aktusok elhatárolása

### 3. A jogrendszer normatív elemeinek általános jellemzése

- a jogforrás **fogalma** – anyagi és alaki jogforrás megkülönböztetése

A jogforrás fogalma egyrészt magát a jogszabályt jelenti, másrészt a jogalkotó hatáskört és annak gyakorlását, a jogalkotási eljárást, a jogalkotó tényét. A jogforrások szabályozása kizárólag az alkotmány feladata; az alkotmány épp attól a jogrendszer alapja, hogy a jogszabályok kötelező erejét és fajtáit maga határozza meg. Az alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet, ezekhez a jogalkotási vagy más törvény sem hozzá nem adhat, sem el nem vehet, mert mindkét esetben alkotmányba ütközne. A jogszabályok kötelező erejének jogi forrása az Alkotmány. (Vö. 121/2009. (XII. 17.) AB hat.)

→ *Annak, hogy ki lehet jogalkotó (jogalkotási hatáskör jogosultja), mi lehet jogszabály, az Alaptörvényben kell szerepelnie, ahhoz törvény hozzá nem adhat, abból el nem vehet.*

- az alkotmány, mint jogforrás – **R) cikk**
  - jogrendszerbeli funkció
  - jogrendszerbeli státusza
    - az alaptörvényi minőség megőrzésének garanciái
      - normativitás
      - stabilitás (módosíthatóság)
- a törvény
  - az életviszonyok szabályozásának legfőbb jogi eszköze
  - garanciális eljárásban születő jogszabályok: deliberatív eljárás garanciái
  - törvényhozási tárgykör: teljes, bármely életviszony
    - DE: kizárólagos törvényhozási tárgykörök
  - többségi alapú döntéshozatal
    - DE: minősített többséghez kötött jogalkotás
- a rendeletek
  - végrehajtási típusú
  - szabályozási hézagot kitöltő

- a rendkívüli jogforrások
- a bírói jog
  - felsőbíróságok (legfelső bíróság és alkotmánybíróság) sajátos funkciói alapján kibocsátott normatív aktusok, őrzik a jogrendszer egységét
- a nemzetközi szerződések
- az uniós jog – elsődleges és másodlagos jog megkülönböztetése

#### 4. Normatív jogi aktusok Magyarországon

- Alaptörvény [At. R) cikk]
- jogszabályok [At. T) cikk (1)-(2) bekezdés]: törvény és rendelet
  - uniós jog [Alaptörvény E) cikk (3) bekezdés – a rendeletek közvetlenül hatályosak]
  - nemzetközi szerződések [Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés – transzformáció kell]
- közjogi szervezetszabályozó eszközök [Jat. 23-24. §]: normatív határozat és normatív utasítás
- rendkívüli jogforrások [At. 49-50. cikk, 51/A. cikk és 53. cikk]
  - különleges jogrend időtartamára, az alkotmányban meghatározottak szerint és időlegesen adhatók ki, ezekben pl. a törvények alkalmazását fel lehet függeszteni
  - Honvédelmi Tanács rendelete, köztársasági elnöki rendelet, a Kormány rendelete váratlan támadás, veszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet esetén
- egyéb létező és kötelező normatív aktusok
  - AB: normatív aktust megsemmisítő alkotmánybírósági határozat [At. 24. cikk (3) bek.]
  - Kúria: jogegységi határozat [At. 25. cikk (3) bekezdés], illetve önkormányzati rendeletet megsemmisítő határozat [At. 25. cikk (2) bekezdés c) pont]

#### 5. Jogszabályok érvényessége

- két alaptípus: törvény és rendelet
- **közjogi érvényességük feltételei** (vö. Jat. 2. § (4) bekezdés):
  1. jogalkotói hatáskör megléte (felhatalmazás + feladatkör)
  2. eljárási szabályok betartása
  3. jogforrási hierarchiába való illeszkedés
  4. kihirdetés

##### 5.1. A jogalkotói hatáskör

- **eredeti**: a jogalkotói hatáskör közvetlenül az alkotmányból ered, ezért a jogalkotás nem igényel külön felhatalmazó aktust
- **származékos**: a jogalkotói hatáskör nem közvetlenül az alkotmányból, hanem az alkotmányban meghatározottak szerinti jogszabályban adott felhatalmazásból ered
- a jogalkotók csoportosítása az Alaptörvény alapján hatáskörük jellege szerint:
  - **Országgyűlés**: mindig eredeti jogalkotó [At. R) cikk (1) bek., 1. cikk (2) bek. b) pont];
  - **Kormány**: mind eredeti, mind származékos, utóbbi törvény felhatalmazására [At. 15. cikk (3) bek.];
  - **MNB elnöke**: mindig származékos, kizárólag törvényi felhatalmazás alapján [At. 41. cikk (4) bekezdés];
  - **Miniszterelnök**: mindig származékos, törvényi vagy kormányrendeleti felhatalmazás alapján [At. 18. cikk (3) bek.];
  - **Miniszter**: mindig származékos, törvényi vagy kormányrendeleti felhatalmazás alapján [At. 18. cikk (3) bek.];
  - **NMHH elnöke, MEKH elnöke** (mint az önálló szabályozó szervek vezetői): mindig származékos, kizárólag törvényi felhatalmazás alapján [At. 23. cikk (4) bekezdés];
  - **Helyi önkormányzat**: mind eredeti, mind származékos, törvényi felhatalmazás alapján [At. 32. cikk (2) bekezdés].

– **A felhatalmazással szemben támasztott követelmények (Jat. 5. §)**

Jogosultság → kötelezettség (Jat. 5. § (4) bekezdés)

Egzakt meghatározás:

- a felhatalmazás címzettjének, tárgyának, kereteinek rögzítése – vö. Jat. 5. § (1) bek.

Korlátok:

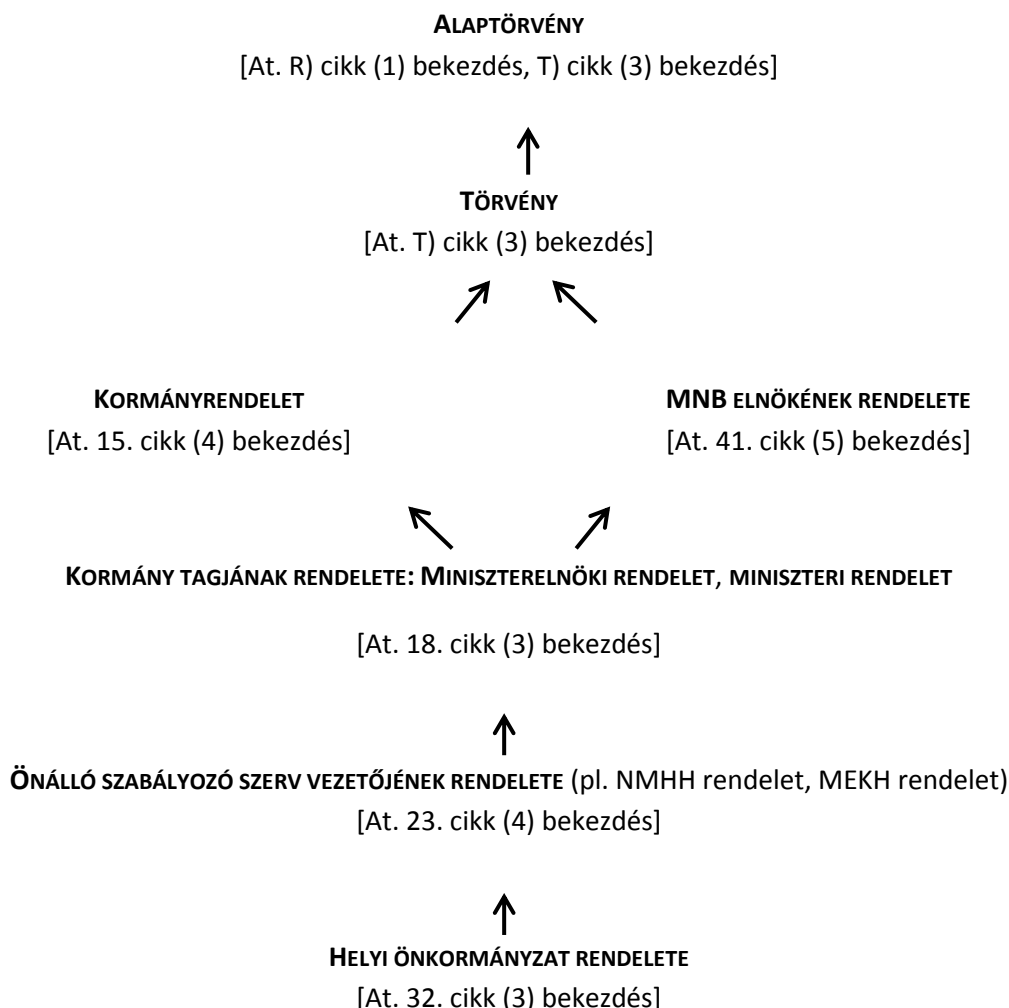
- a szubdelegáció (a felhatalmazás továbbadásának) tilalma – vö. Jat. 5. § (2) bek.
- a lényegi és teljes jogalkotás átruházásának tilalma - vö. Jat. 5. § (3) bek.

**5.2. Az eljárási szabályok megtartása – a közjogi érvénytelenség**

A közjogi érvénytelenség = a jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése miatt előállt alkotmányellenesség (pl. 164/2011. (XII. 20.) AB határozat – az egyházakról szóló törvény elfogadási eljárásának hibái)

**5.3. A jogforrási hierarchia tiszteletben tartása – a jogrendszer egysége**

**NEM** az egyes közjogi intézmények közötti hierarchiát mutatja meg, pusztán a jogforrásaikat!



**Jogkövetkezmény:** jogforrási hierarchia sérelme esetén közjogi érvénytelenség miatt megsemmisítés

## 5.4 A jogforrási hierarchiával összefüggő alkotmányossági kérdések

### 1) sarkalatos törvények helye a jogforrási hierarchiában

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. A minősített többség alkotmányossági megítélése során alapvető jelentőségű az, hogy az alkotmányi felhatalmazás alapján megalkotott alapjogi vagy intézményi tárgyú kétharmados törvény tartalmát az Országgyűlés miként alakítja ki (a szabályozási köre mire terjed ki, milyen kérdéseket rendez a minősített többség igényével). Ezt követően azonban – amelyet a formális jogállamiság elveinek a megtartása megkövetel – a törvényhozás korábbi döntéséhez már kötve van. (Vö. 4/1993. (II. 12.) AB határozat és 31/2001. (VII. 11.) AB határozat – 43/2012. (XII. 20.) AB határozat Alaptörvény és sarkalatos törvények)

### 2) az Országgyűlés és a Kormány jogalkotói hatáskörének elhatárolása

A Kormány rendeletalkotó hatásköre – ellentétben az Országgyűlés törvényalkotói jogkörével – az Alkotmány által erősen korlátozott. A Kormány nem rendelkezik az Országgyűlés által el nem vonható, kizárólagos jogalkotói hatáskörrel, függetlenül attól, hogy eredeti jogalkotó hatáskörében vagy törvényi felhatalmazás alapján alkot rendeletet. Az Országgyűlés alkotmányos keretek közt bármely társadalmi viszony szabályozását törvényalkotói hatáskörébe vonhatja. A Kormánynak törvényben adott jogalkotói felhatalmazás nem biztosít számára kizárólagos jogalkotói jogkört. Az Országgyűlés a felhatalmazás hatályon kívül helyezésével bármikor törvényhozási hatáskörbe vonhatja a Kormány számára delegált jogalkotói jogkört. Így az, hogy a 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. (Vö. 46/2006. (X. 5.) AB határozat)

### 3) az azonos jogforrási szinten elhelyezkedő normák közötti kollízió esete és a jogbiztonság

Meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendelkezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi. Abban az esetben sérül a jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó jogbiztonság követelménye, ha az ellentétes tartalmú törvényi rendelkezések között fennálló kollízió jogalkalmazói jogértelmezéssel a jogbiztonság sérelme nélkül nem oldható fel. (Vö. 35/1991. (VI. 20.) AB határozat és 21/2001. (VI. 21.) AB határozat)

## 5.5 A kihirdetés alkotmányos jelentősége

- hivatalos lapban: Magyar Közlöny (autentikus formát már az elektronikus verzió jelenti – MK honlapján <http://www.magyarokozlony.hu>) – vélelem: ezáltal mindenki számára megismerhető
- kivéve: önkormányzati rendelet, ezeket a helyi hivatalos lapban vagy helyben szokásos módon

## 6. Közjogi szervezetszabályozó eszközök

- az államélet irányítására szolgáló aktusok (pl. az adott testület belső szervezeti, működési szabályzata vagy az adott vezető irányítása alá tartozó szervek szervezete és működése)
- két alapvető típusa:
  - **normatív határozat:** taxatív meghatározott, közhatalmi szervek (testületek)  
Pl. Országgyűlés, Kormány, helyi önkormányzat képviselő-testülete
  - **normatív utasítás:** taxatív meghatározott, közhatalom-gyakorló személyek  
Pl. köztársasági elnök, miniszterelnök, legfőbb ügyész, az OBH elnöke
- nem állapíthatnak meg a polgárokat kötelező magatartási szabályt
- jogszabállyal nem lehetnek ellentétesek

## 7. A pszeudonormák meghatározása és alkotmányossági megítélése

- álnormák: de jure nem, azonban de facto létező aktusok, olyan informális jogértelmezések, pl. tájékoztatók, állásfoglalások, iránymutatások, amikkel a jogi szabályozás hiányát pótolják, meglévő szabályokhoz toldanak, de sem az Alaptörvény, sem a Jat. nem ismeri ezeket
- kiadásuk sérti a jogállamiság elvét, a velük való irányítás alkotmányellenesnek minősül

A jogalkotási törvény garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása sérti a jogállamiság elvét, az ezekkel való irányítás alkotmányellenes. Ezek ugyanis alkalmasak arra, hogy jogbizonytalanságot teremtsenek, kiszámíthatatlanná tegyék a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. A bennük foglalt jogértelmezésnek ugyan semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután rendszerint az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévezzék, s a címzettek kötelező előírásként kövessék azokat. A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott ilyen iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen. E jogi iránymutatások – mivel a kibocsátó túllépi hatáskörét – semmis, nem létező aktusnak minősül, így semmiféle jogi hatás nem fűződhet hozzá. (Vö. 60/1992. (XI. 17.) AB határozat)

## 8. A jogszabályok területi, személyi és tárgyi hatálya (elhatárolás + Jat. 6. §)

Amilyen területen, amilyen személyi körre nézve, illetve amilyen jogviszonyok tárgya tekintetében az adott jogforrás alkalmazható, illetve végrehajtható – nem kell róla szükségszerűen rendelkezni

## 9. A jogszabályok időbeli hatálya

- Jogszabály időbeli hatályának megállapítására vonatkozó garanciális szabályok (Jat. 7. §)
- Főszabály: pro futuro, a kihirdetést követően (az azt követő napon lép hatályba) – kivételek
- Az időbeli hatály és a **jogbiztonság követelményének** összefüggései: a kellő felkészülési idő biztosítása, a terhes visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma

### 9.1. A jogbiztonság pillérei

#### **A) terhes visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma** (tételes jogi szabály – Jat. 2. § (2) bek.)

A jogbiztonság követelménye az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogalkotó kötelezettségévé teszi azt, hogy a jogszabályok világosak, egyértelműek és működésüket tekintve kiszámíthatóak, előreláthatóak legyenek a jogszabályok címzettjei számára. A kiszámíthatóság és az előreláthatóság követelményéből vezette le a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának alkotmányos elvét. [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 28/1992. (IV. 30.) AB határozat]

Valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba 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 alkalmazni kell. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat]

#### **B) a kellő felkészülési idő követelménye** (tételes jogi szabály – Jat. 2. § (3) bekezdés)

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy a jogalanyok számára legyen tényleges lehetőség, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. Kellő időt kell biztosítani arra, hogy az érintettek a jogszabály szövegét megismerhessék, és eldöntsék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseire. [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, 10/2001. (IV. 12.) AB határozat]

## 9.2. Hatálybalépés – hatályvesztés – módosítás

- a jogszabály hatálybalépésének és hatályvesztésének az időpontja (Jat. 14. § (1)-(2) bekezdés)
  - jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése vagy automatikus hatályvesztése nem eredményezi a korábban általa hatályon kívül helyezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés újbóli hatálybalépését
  - a módosító jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése vagy automatikus hatályvesztése nem érinti az általa módosított jogszabályi rendelkezés hatályát

## 9.3. Érvényesség – hatályosság – alkalmazhatóság fogalmának elhatárolása (absztrakt → konkrét)

### 10. A jogbiztonság további követelménye: normavilágosság

A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. A normavilágosság sérelme miatt alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, továbbá szubjektív, önkényes jogalkalmazást teremt. [26/1992. (IV. 30.) AB határozat]

### KULCSFOGALMAK

alkotmány • alaptörvény • alkotmányvédelem • jogállamiság • jogbiztonság • jogforrás • jogszabály • jogszabályok hierarchiája • törvény és törvényalkotás • minősített többségű törvényalkotás – sarkalatos törvény • részvételi demokrácia • rendelet és rendeletalkotás • eredeti és származékos jogalkotás • jogalkotásra adott felhatalmazás • végrehajtási jogszabály • szubdelegáció tilalma • jogszabályok érvényessége • kihirdetés • jogszabályok hatálybalépése • jogszabály hatályossága • jogszabály alkalmazhatósága • kellő felkészülési idő • visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma • jogszabályok hatályon kívül helyezése • jogszabályok hatályvesztése • jogszabályok módosítása • közjogi szervezetszabályozó eszköz • egyedi és normatív jogi aktusok elhatárolása, létező és nem létező (pszeudo) normák elhatárolása

### JOGFORRÁSOK

- **Magyarország Alaptörvénye:** B) cikk; C) cikk; E) cikk (3) bekezdés; Q) cikk (3) bekezdés; R) cikk; S) cikk; T) cikk; 1. cikk (2) bekezdés a), b) és d) pont; 9. cikk (4) bekezdés a) pont; 15. cikk (3)-(4) bekezdés; 16. cikk (2) bekezdés; 18. cikk (3) bekezdés; 23. cikk (4) bekezdés; 25. cikk (3) bekezdés; 31. cikk (2) bekezdés; 32. cikk (1) bekezdés a) pont, (2)-(3) bekezdés; 41. cikk (5) bekezdés;
- **a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény:** 2. §; 4. §; 5. § (1), (2)-(4) bekezdés; 7. § (1)-(3) bekezdés; 8. § (1) bekezdés; 9. §; 10. § (1) bekezdés; 12. § (1)-(2) bekezdés; 13. § (1) bekezdés; 14. §; 23. § (1)-(2) és (4) bekezdés; 24. § (1), (3) bekezdés; 25. § (1) bekezdés; 26. § (1), (3)-(4) bek.;
- **alkotmánybírósági határozatok:** 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, indokolás II.1-2. (pszeudonorma); 29/2001. (VI. 29.) AB határozat, indokolás III.1. (retroaktív jogalkotás tilalma); 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, indokolás [51] (retroaktív jogalkotás tilalma); 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, indokolás II. (kellő felkészülési idő); 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, indokolás [49]-[52] (kellő felkészülési idő); 3047/2016. (III. 22.) AB határozat, indokolás [42] (kellő felkészülési idő); 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, indokolás [116], [120]-[121] (normavilágosság); 1/2016. (I. 29.) AB határozat, indokolás [54]-[58] (jogbiztonság követelménye); 45/2012. (XII. 29.) AB határozat [92]-[101], [122]-[128] (közjogi érvénytelenség)

### TANANYAG:

**Az előadásvázlat a prezentációval kiegészítve.**