Kozák András, hallgató,
KRE ÁJK

A jogforrási hierarchia fragmentumai a magyar jogrendszerben[1]

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 bölcselők 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 objektiválódnak*, *ha* a normacímzett, *a jogalany*, a jogszerűen cselekedni kívánó szubjektum *tudja*, – vagy legalább is azok részéről akik tudtára adják, a jog bölcselői, avatott tudói illetve az autentikus értelmezésre jogosultak között egység van a tekintetben –, *hogy miként kell a jogot értelmezni*, hogyan kell a jogszabályok rengetegében 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 pozitivista 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 jogrendben, érvényesülése, erga omnes hatálya stb.). Egyetértve *Peschka Vilmos*sal a jogforrási hierarchiát olyan rendszerként – a *ius vivens* folyamatban léte szempontjából élő organizmusként – foghajuk fel, amely „a jogforrásokat jelentő jogalkotó tevékenységeket kifejtő szerveknek az államszervezeten 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] *„Ahol 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.

[3] Peschka Vilmos: Jogforrási rendszer In Szabó Imre (főszerk.): Állam- és jogtudományi Enciklopédia. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980, 869. o.

A jogforrási 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 teszek 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 szerteágazó 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 alkotmánybírósági határozatokat[6], a jogrendszert a jogalkalmazás oldaláról strukturáló kúriai döntéseket[7], valamint egyes közjogi szervezetszabályozó eszközöket[8]), 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 egyidejűleg 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 matériájának releváns, a téma kifejtése szempontjából nélkülözhetetlennek 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 jogforrási rendszer hierarchiájának koherencia zavara

1. Alkotmányjogi aspektus

Az alkotmányon[12] alapul a jogszabályok vertikális tagolódásának meghatározása, így az a garanciális jogelv, 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 alkotmánybírósági határozatok körét értve ezalatt, melyek kifejtésére és értékelésére e tanulmányban kerül sor.

[7] Ide tartoznak a felsőbírósági 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 vonatozásában kitüntetett relevanciájú normatív határozatok közül kiemelkedik az Országgyűlés 46/1994. (IX. 30.) OGY határozata az egyes házszabályi rendelkezésekről (Házszabály).

[9] Sári: i.m. 83. o.

[10] Tamás András: Legistica. A jogalkotástan vázlata. 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 Kormánynak 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 használom.

alkotmánytani értelemben a másik törvényt, melyet az Alkotmánybíróság töretlen esetjogi gyakorlata is alátámaszt. Ennek ellenére *a nemzetközi szerződést kihirdető 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 összhangját[13], ami ráadásul nem csak az írott jogforrásokra, a ratifikált egyezményekre, szerződésekre vonatozik, hanem a nemzetközi szokásjogra[14] 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 lerontja az általános törvényt» (vö. Pap. D. 48, 19, 41; D. 50, 17, 80); *c) lex primaria derogat legi subsidiariae* — «az elsődleges törvény lerontja a kisegítő 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 (legisztikai) 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 révén 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,

[13] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Q) cikk (2) bekezdése

[14] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Q) cikk (3) bekezdése

[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.],

hogy 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 szélesköről 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 alkotmánybírósági 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 mindenkire 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 alkotmánysértést valósított meg.[20] Alkotmányjogdogmatikai relevanciát hordoznak *az alkotmánybíróság azon határozatai* is – nyilvánvaló normaerejük révén – *melyek az alaptörvény rendelkezéseinek konkretizáló 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 határozata*i is, amelyek az ítélkezési gyakorlat egységessé tételét szolgálják* azáltal, hogy a bíróságokra nézve kötelezően alkalmazandók*, s mivel a – jogegységi határ-*

[18] 1/1999. (II. 24.) AB határozat

[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.].

*rozatok alapján (is) megalkotott, de azokkal semmiképpen nem ellentétes – jogerős bírósági határozatok mindenkivel 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 jog organikus működésének* output*ját (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 legitimációt 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 (eljárási) 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 ellentétesség *interpretatio extensiva* magába foglalja a módosítás és a hatályon kívül helyezés tilalmát is az alacsonyabb jogforrás részről a magasabb irányában. Miután nem egyenrangú viszonyrendszerről 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 jogszabály[24] 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 látensen 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 normaerő 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.) határozatában[26] 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:

a) az azonos szintű szabályozást érinti, tehát egyaránt a jogforrási hierarchia horizontális síkján elhelyezkedő jogszabályok között alakul ki (pl. törvény-törvény);
b) 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);
c) 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 kellékei között szereplő ún. sarkalatossági záradék, melyet a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 87/A-87/C. §-ai írnak elő, a látenciát legisztikai értelemben részlegessé teszi.

gadott törvények jogforrási hierarchiában betöltött szerepe témánkkal összefüggésben a szakirodalom által talán a leginkább tárgyalt témakör. A kérdés a jogtudomány kútfői által alapvetően – az előbbi fejezetben[28] tárgyalt – jogalkotástani vonatkozásai alapján nyer releváns értékelést, s azzal a konklúzióval zárul, hogy *kizárólag eljárási aspektusból értékelhető a minősített többségű legitimációhoz kötött törvények kitüntetett szerepe, így valóságos hierarchia nincs* az Alaptörvényt követő legmagasabb jogforrási 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 kitüntetett, autentikus alkotmányelemző szerepköréből fakadóan –, kellő auktoritással bírt a hazai *communis oponio doctorum* fórumai előtt. A téma súlyára való tekintettel most ennek a vázlatos ismertetése következik.

Az *Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozat*ában 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 alkotmánysértés 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 jogforrási 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 jogforrási hierarchiában megkülönböztetett helyet, hanem* az Alkotmány szerint *minden* – bármilyen szavazataránnyal meghozandó *törvény egyenrangú*; továbbá arra, hogy a kétharmados szótöbbséggel alkotott törvények funkcióját a parlamentáris rendszer egészébe helyezve kell értelmezni… 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 határozat*a 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 legitimációt 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 terrénumon, 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

[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 össztársadalmi igényének döntéshozatali megalapozottságát – ezzel az Alkotmánybíróság túllépi az apolitikus hatalommegosztási ellensúlyozó szerepét[32] 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 értékeltek vonatkozásában messzemenően egyetértek a kérdés érdemében mondottakkal.

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján fogalt állást a *31/2001. (VII. 11.) AB határozat*ban, melyben – elutasítva a kétharmados törvények alkotmányerejű, vagyis az alkotmánnyal ekvivalens létét – az elvi konzekvencia álláspontjára helyezkedett, amikor kimondta, hogy az „Alkotmányban a kétharmadossággal 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 olvaszthatja magába az eredetileg minősített törvényhozói akaratot.”[33]

A kormányzati szervezetalakítással 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 vizsgálandó 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*

[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 legitimáltság 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 alkotmánybírósági 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 jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett; az alkotmány szerint minden törvény egyenrangú."[37] Ezt a nézetet osztja *Szilvásy 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 törvényekkel más jogszabály nem állhat ellentétben. Kiemelt helyzetük a parlamenti népképviselet által történő alkotásukra is visszavezethető."[39] A *Csink Lóránt és Rixer Ádám* által jegyzett álláspont, amellett hogy elfogadja a „kétharmados" és a „feles" törvényeknek titulált minősített és egyszerű szavazati arányhoz kötött törvények közötti egyenrangúság alkotmánybírósági verdiktjét, mely szerint nincs hierarchikus kapcsolat e 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 vonatozik."[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 jogforrási 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-Szentmiklósy 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] Szilvásy György Péter: Jogforrástani alapkérdések. In Kilényi Géza–Hajas Barnabás (szerk.) Fejezetek az alkotmányjog köréből. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005, 122. o.

[39] Drinóczi Tímea–Petrétei József: i.m. 108. o.

[40] Dr. Csink 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 lényeget 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 vertikalizáltságát, 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 kötelmeket 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.

[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 törvénynél 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 oppozíciójában. 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 feltételen alkalmazást igénylő (*ius cogens*) szabályai, a nemzetközi szokásjog (*ius gentium*) és az általános jogelvek tiszteletben tartása valamenynyi 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

[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-jogbölcseleti 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) bekezdésének negyedik fordulata[50] alapján a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályok normatartalmának a döntésre jogosult szerv – Országgyűlés, Kormány – általi szabad meghatározásával is. A Jat. említett jogszabályi rendelkezése[51] 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 elfogadása[52]. 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 fogalmat, 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.

[50] ***Nem lehet módosítani… a jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés, a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás, kifogás és nyilatkozat szövegét.***

[51] Lásd: 50. lábj.

[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 terrénumán, másfelől megszabhatja – *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* annyiban előzik meg felhatalmazáson alapuló társaikat, hogy *nagyobb a szabályozási terrénumuk*, 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 végrehatási 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 jogalkotás csak azt jelenti, hogy a jogalkotói hatáskört önállóan lehet gyakorolni, vagyis valamely kérdés rendeleti szabályozásának érvényességéhez felhatalmazás előzetesen, illetőleg annak utólagos jóváhagyása, megerősítse 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 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

[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 kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat;
j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviseleti 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.

[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 valamennyi 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 felettiségéből álló jellege két aspektusból is vizsgálható: egyrészt – c*ommunis 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 (dereguláció), más jogkövetkezményt is megállapíthat, így kötelezheti a jogalkotót az Alaptörvénnyel egyező normaalkotásra, mulasztásban megnyilvánuló jogsértést állapíthat meg a jogalkotási kötelezettségnek való eleget 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 megdől. 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.

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 hatáskörelvonás 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*).

Álláspontom 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 töredezetté téve ezzel a jogforrási 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 cassatione*, mint semmítőszék biztosítja a jog helyes és egységes alkalmazását a fellebbviteli és az alsóbbrendű bíróságok között, megsemmisítve a törvénysértés 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 vizsgálandó 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 pillanatáig[65] *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

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 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.[69]

2012. január 1-je – a tárgyalt jogintézmény alkalmazhatóságának kezdete – óta a Kúria Önkormányzati Tanácsa mintegy hat alkalommal hozott jogszabályalkotási kötelezést kimondó határozatot[70], melyek közül egy esetben került sor a jogalkotói kötelezettség pótlására vonatkozó határidő eredménytelen eltelte után a kormányhivatal vezetőjének jogalkotásra történő felhatalmazására. A következőkben az eleddig 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 határozat*ában 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 határozat*ában 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. §§

[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 határozat*ai

[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 tárgyalt 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 deklaráltan 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 államszervezet 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) bekezdésében[72] 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 tartalmának"[73]. Mindennek alapján a hatályos jogalkotási törvényünk általános indokolása elvi éllel szögezi le, hogy alapvető jelentőségű, hogy „a jogalkotásra vonatozó szabályokat a normatartalomnak megfelelő jogszabályi szinten fogal-

[72] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló – 2012. január 1-jén hatályát vesztett – 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 ismételhető 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 követhetetlenné teheti, s ez a mindennapi állampolgári lét szempontjából 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 degradálódna, 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 szabályokat[78], 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 alkotmánynak 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 kötött[79] 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) bekezdése[80] 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-

[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)

[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:

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 alkotmánybírósági 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) megfeleljen 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 ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes."

3. A jogszabályi hierarchia quasi extern fragmentációja avagy alacsonyabb szintű jogforrás normalizálhat-e magasabb szintű jogforrás szabályozási terrénumába tartozó kérdést

A jogforrási hierarchia definíciója, mely szerint az a törvények, rendeletek és – egyes felfogások szerint – a jogalkalmazói (bírói) jogalkotás [82] valamint az alkotmánybíróság egyes határozatainak[83] sajátos alá-fölérendeltségi reláción alapuló viszonyrendszere –, *a közjogi szervezetszabályozó eszközöket kirekeszti.* A közjogi szervezetszabályozó eszközök olyan alaptörvényi legitimációjú[84] tárgyi jogforrások, melyek – az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek utódjaiként – 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 vonatkozhatnak[86], 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.

rólag, 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 rangsorbéli differencia. A közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismételhető 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. lábj.

2012. április 20-án hatályba lépő 109. §-a, jóllehet ez a rendelkezésnek a jogforrási hierarchia alkotmányos alapszabályát sértő mivoltából semmit sem von le, hiszen a citált normahely ezt megelőzően a Házszabály 108. §-aként már korábban is létezett.

A Házszabály 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 jogalkotó[92], a Házszabálynak 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 Házszabály 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 Házszabály sajátos jogrendbeli helyéből fakadóan, s az előzőek következményeként fragmentáció, ugyanis funkcionális és legisztikai értelemben a Házszabály az alacsonyabb szintű jogforrás, mely a jogalkotás érdemére hatással révén rendelkezik magasabb szintű jogszabályhoz (törvényhez) telepített szabályozásról. Mindemellett 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 terjeszkedhet túl saját szabályozási tárgykörének terrénumán, 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, törvénnyel való kollíziója vonatkozásában – vetődött fel[93]. A jogalkotásról szóló törvény végrehajtási rendelete[94] – mint a jogforrási hierarchiában a törvényi szint alatt álló rendeleti szegmensben helyet foglaló jogforrás – a törvények és rendeletek megalkotásának technikai (formai) jellegű szabályainak

[91] Házszabály 50. § (5) c)-d), 60. § (1), 63. § (1), 86. § (1) 124. § (2)
[92] Jat. általános indokolása
[93] Lásd: I.5 alfejezet
[94] 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről

legisztikai *statúm*aként kötelező normákat fogalmaz meg a jogalkotóra, így a magasabb szintű jogszabály megalkotására hivatott Országgyűlésre vonatkozóan. Rendelkezései így a törvényalkotás – Országgyűlésre vonatkozóan feltétlenül kötelező – technikai kötelmeit is részletezik, túllépve ezzel a magasabb szintű jogforrásra vonatkozó előírási tilalom reguláját[95].

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 (sarkalatossági 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 legitimációt 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 legitimációját 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 – annulálhatja 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 feljogosítottsággal 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 inkoherenciát 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 kérdésről, tehát voltaképpen **a materiális jogforrások** (jogalkotó szervek) **közötti hatáskör elvonás tilalma** jelenik itt meg.

[96] Akárcsak a Házszabály esetén, ahol azonban jogszabályi terrénumon 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-Szentmiklósy 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 vázlata. 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 házszabályi 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