

## A jogszabályok kötelező ereje – érvényessé válása, időbeli hatálya és alkalmazhatósága

A jogszabályok a társadalmi viszonyok szabályozására kiadott általános magatartási szabályok. A jogszabályok az állam joghatóságának keretei között mindenkire kötelezők, érvényesülésük akár közhatalmi kényszerrel is kikényszeríthető.

A mindenkire közvetlenül kötelező erő a jogszabályok alapvető sajátossága. A magyar jogban a "jogszabályok" közé is csak az ilyen kötelező erővel rendelkező jogi normák tartoznak. A jogszabályok kötelező ereje viszont a jogszabályok "életének", illetve időbeli hatásának fázisai szerint eltérő lehet. Ez pedig egészében, de főleg egyes összefüggéseiben alkotmányjogi szempontból is külön figyelmet érdemel.

### I.

A jogszabályoknak megfelelő magatartás csak úgy várható, ha az érdekeltek ismerik a jogszabályokat. Másrészt igaz ugyan, hogy valamennyi jogrendszer alapvető elve<sup>1</sup> szerint "ignorantia iuris neminem excusat", azaz a jog nem ismerése nem mentesít a hátrányos következmények alól, de a jogbiztonság követelményének elismerése mellett ennek az elvnek az érvényesítése is csak abban az esetben tartható, ha a jogalanyok előre megismerhetik a jogszabályokat. Ezek magyarázzák azokat a megoldásokat, amelyek a jogszabályalkotás szerves részének tekintik a jogszabályok nyilvános publikálását. Enélkül a jogszabály meg sem "születik". Jogszabályról nem is lehet beszélni. A jogszabályalkotás akkor fejeződik be, a jogszabály csak akkor lesz – legalább formális értelemben – érvényes, ha a jogszabályt nyilvánosságra hozzák. A hatályos magyar jog szerint is a jogszabályok érvényessé válása akkor következik be, ha az országos jogszabályokat a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben, a helyi önkormányzati rendeleteket pedig a képviselő-testület hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos – az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatában meghatározott – módon kihirdetik.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ld.: Hans Kelsen: *General Theory of Law and State*. Harvard University Press, Cambridge – Massachusetts, 1946. 44. p.

<sup>2</sup> Csak megjegyezzük, hogy a hatályos magyar jog szerint a jogszabályok "kihirdetése" alatt a jogszabályok előbbi formákban történő nyilvános publikálása értendő. Történetileg és nemzetközi összehasonlításban azonban a jogszabályok és különösen a törvények "kihirdetése" sokszor egyáltalán nem, illetve nem egyszerűen a jogszabályok ilyen vagy olyan módon való nyilvánosságra hozatalát (latinul: promulgare) jelentette. A hazai történeti fejlődésről ld. Kovács István: *Magyar államjog*. II. kötet. Egyetemi jegyzet. Szeged, 1978. 183. és köv. p.

A jogszabály kihirdetésével a jogszabály érvényesen létrejön. A jogszabály, illetve a jogszabály valamely rendelkezésének érvényes létrejötte mindaddig vélelmezett, amíg az erre jogosult szerv a jogszabály kihirdetésének napjáig visszamenő hatállyal vissza nem vonja, illetve meg nem semmisíti. Ilyen visszavonásra a magyar jog szerint maga a jogszabályalkotó szerv, megsemmisítésre pedig valamely érvényességi fogyatékoság miatt főleg alkotmányellenesség címén az Alkotmánybíróság jogosult. Így abban az esetben, ha a jogszabályalkotó szervnek a szabály megalkotására nem volt alkotmányos hatásköre, illetve túllépte hatáskörét. Pl. közvetlenül az Alkotmányba, vagy a jogszabályok hierarchiájában magasabb szinten elhelyezkedő jogszabályba ütköző szabályt alkotott. Látszólag "egyszerű törvénysértés" esetén is az Alkotmánybíróság azért jogosult a jogszabály, vagy valamely jogszabályhely megsemmisítésére, mert a magyar Alkotmány jóformán kivétel nélkül maga kijelöli a jogszabályok hierarchiájában elfoglalt helyét, ezzel együtt tartalmazza a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes jogszabályok kiadásának tilalmát. A jogszabályalkotó eljárás szabályainak megsértése viszont már nem feltétlenül teszi lehetővé az Alkotmánybíróság részéről a jogszabály megsemmisítését. Általában csak akkor van erre módja, ha a jogszabályalkotó eljárás valamely Alkotmányba foglalt szabályát sértették meg. Jogilag szélesebb azonban az Alkotmánybíróság lehetősége abban az esetben, amikor pl. a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetőjének kezdeményezésére önkormányzati rendelet törvényességét is felülvizsgálhatja.

A jogszabály kihirdetésével a jogszabály formálisan érvényessé válik. Ez azonban a jogszabály tényleges érvényességének csak valamiféle "prae-állapotát"<sup>3</sup> jelenti, hiszen a jogszabály a kihirdetéssel önmagában még nem lesz általánosan kötelező. A kihirdetéssel érvényessé vált jogszabályhoz csupán bizonyos előzetes kötelezettségek, illetve kívánalmak kapcsolódnak. Mindenekelőtt az a kötelezettség, hogy – ha ez a végrehajtáshoz szükséges – a jogszabály hatályba lépése előtt adják ki a végrehajtási jogszabályt, hiszen a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (4) bekezdése szerint a jogszabályt és végrehajtási jogszabályát egy időben kell hatályba léptetni. Ami pedig a pozitív joron kívüli "kívánalmakat" illeti, alig vitatható annak az igénye, hogy a jogszabály kihirdetése és hatályba lépése közötti időben – a jogszabály formális módosítása nélkül – ne adjanak ki a jogszabállyal ellentétes azonos, és még kevésbé alacsonyabb szintű jogszabályt. Az igaz, hogy a "vacatio legis" idején, a jogszabály kihirdetése és hatályba lépése közötti időben a konkrét jogviszonyok az "exlex" állapot megelőzése, a jogbiztonság érvényesülése érdekében még a hatályban lévő korábbi jogszabály alapján keletkezhetnek, módosulhatnak és szűnhetnek meg, a jogszabályalkotás tekintetében azonban egy hasonló elv érvényesítése a jogalkotó akaratával való szembehelezkedést és "joggal való visszaélést" is jelenthetne.

---

<sup>3</sup> Ld. erről és egyébként a jog, illetve jogszabály érvényességének különböző felfogásairól *Peschka Vilmos*: A jogszabályok elmélete c. munkáját. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979. 214., 177. és köv. p.; Ld. továbbá *Varga Csaba*: A jog és érvényessége. Jogtudományi Közlöny. 1986/1.sz.; *András Tamás*: Validity of Law and the Time Factor. ARSP Rechtsgeltung. 1986. 27.sz.; *Pokol Béla*: A jog érvényessége. Magyar Jog. 1994/2.sz.

## II.

A jogszabályok *időbeli hatályának tartama* alatt, a jogszabály hatályba lépésének napjától a hatály megszűnésének időpontjáig már elvileg általánosan kötelező. Ez alatt az időtartam alatt a jogszabály alapján a címzettek tekintetében általános jelleggel konkrét jogviszonyok keletkezhetnek, módosulhatnak és szűnhetnek meg.

1. Magyarországon a jogalkotásról szóló törvény 12. § (1) bekezdése szerint magában a jogszabályban meg kell határozni a jogszabály *hatályba lépésének napját*. (A történeti példákkal és néhány más országban alkalmazott megoldással szemben Magyarországon ma tehát nincs mód arra, hogy valamilyen általános szabály alapján a jogszabályok a kihirdetés napján, vagy attól számított más időponttól kezdődően lépjenek hatályba.) A jogszabály egyes rendelkezéseinek hatályba lépésére különböző időpontokat is meg lehet állapítani. Nyilvánvaló, az a lényeges, hogy a jogszabály, illetve a különböző jogszabályi rendelkezések általánosan kötelező jellegének beálltát illetően ne legyen bizonytalanság. Ilyen megközelítésben kell értékelni azokat a gyakorlati megoldásokat is, amelyek a jogalkotási törvény betűjétől némileg eltérően állapítják meg a jogszabály hatályba lépésének időpontját. Pl. azt a viszonylag gyakran alkalmazott megoldást, hogy a jogszabály más jogszabályra bízza a jogszabály, vagy valamely rendelkezése hatályba lépése napjának megállapítását. Ez ellen nem is emelhető komolyabb kifogás, amennyiben a hatályba lépés napjának megállapítására ugyanaz a jogalkotó szerv kap felhatalmazást. Más szerv felhatalmazása viszont már lehetőséget teremthet a jogalkotó valódi akaratával való szembehelyezkedésre, a jogi szabályozás érvényesítésének "felfüggesztésére" is.

A jogalkotásról szóló törvény szerint a jogszabály hatályba lépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Ezt a követelményt az Alkotmánybíróság 28/1992. (IV. 30.) AB határozata is az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő alapvető jogállami igénynek tekintette, azzal együtt, hogy a felkészülési idő tartamának megállapításánál nem kizárólag a jogalkalmazó hatóságok, hanem a jogi szabályozással érintett természetes és jogi személyek reális időszükségletét is figyelembe kell venni, amely mind a jogszabály áttanulmányozásához, mind az önkéntes jogkövetésre / való felkészüléshez – pl. műszaki berendezések megvásárlásához, szervezési intézkedések megtételéhez – szükséges időt magában foglalja. Nyilvánvaló ugyanis, csak így lehet élni azzal a fikcióval, hogy a jogszabályt mindenki ismeri, – hiszen mód nyílt a megismerésére. Ebből következhet azután, hogy a jog nem ismerése nem mentesít a hátrányos következmények alól, ami alapul szolgálhat a jogi felelősség érvényesítéséhez is. Ezek miatt a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM számú rendelet 8. §-ával egyezően csak kivételesen lehet kimondani, hogy a jogszabály a kihirdetése napján lép hatályba. Az Alkotmánybíróság előbb idézett határozatának megfelelően tarthatatlan az az egyébként egészen addig is tömegesen követett gyakorlat,<sup>4</sup> miszerint a jogalkotó szerv – anélkül, hogy fontos és másként érvényre nem juttatandó társadalmi érdek szorítaná erre – a jogszabályt a kihirdetése napján lépteti hatályba. Ez csak olyan

---

<sup>4</sup> Egyes vizsgálatok szerint az Alkotmánybíróság határozatát megelőzően a jogszabályok több mint a felét a kihirdetésük napján léptették hatályba. 1992 májusától az ilyen jogszabályok száma a korábbi felére, harmadára csökkent, de 1993-tól ismét emelkedni kezdett. (Ld. *Bártfai Zsolt*: A jogszabályok kihirdetése és hatálybalépése. Magyar Közigazgatás. 1995/2.sz. 112. p.

esetekben lehetséges, amikor az alkotmányos cél elérésére irányuló állami akarat – akár a szabályozott társadalmi viszonyok jellege, akár a történelmi körülmények vagy más ok folytán – kizárólag a jogszabálynak a kihirdetés napján történő hatályba léptetésével juttatható érvényre, mert pl. a szabályozás tartalmának előzetes ismertetése olyan társadalmi mozgásokat indíthatna meg, amelyek meghiúsíthatnák a jogszabállyal elérni kívánt célt. Persze ilyen esetben sem fordulhat elő a Magyar Közlöny (illetve hivatalos lap) visszadátumozása. Az Alkotmánybíróság 25/1992. (IV. 30.) AB határozata szerint a Kormány köteles gondoskodni arról, hogy a Magyar Közlönyön feltüntetett napig vagy legkésőbb azon a napon a hivatalos lap előfizetőkhoz történő kézbesítése és nyílt árusítású hírlapboltokba való eljuttatása egyaránt megtörténjen.

2. A jogszabály időbeli *hatályának megszűnése* különböző módokon történhet. Vagy úgy, hogy jogszabály rendelkezése alapján a jogszabályt hatályon kívül helyezik, illetve a jogszabály hatályát veszti, vagy pedig oly módon, hogy a jogszabály hatálya más jogi helyzetek bekövetkeztével megszűnik.

a) Magyarországon a jogalkotásról szóló törvény alapján a jogszabály vagy valamely rendelkezése akkor veszti hatályát, ha

– (a hatáskörrel rendelkező jogalkotó szerv által kiadott) más jogszabály (természetesen egy meghatározott időponttól kezdődően) hatályon kívül helyezi. A jogbiztonság követelménye miatt a törvény megfogalmazásából következően a hatályon kívül helyező jogszabálynak mindig konkrétan meg kell jelölnie a hatályon "kívül" helyezett jogszabályt, nem elegendő pl. egy olyan generális klauzula felvétele, hogy a jogszabállyal ellentétes valamennyi korábbi, a jogszabályok hierarchiájában azonos vagy alacsonyabb szinten elhelyezkedő jogszabály hatályát veszti. Nyilvánvaló az is, hogy a hatályon kívül helyező jogszabály későbbi hatályon kívül helyezésével a korábbi jogszabály nem lép ismét hatályba.

– A jogalkotásról szóló törvény szerint a jogszabály hatályát veszti abban az esetben is, ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt.

– Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. XXXII. törvény alapján pedig a jogszabály akkor veszti hatályát, ha azt az Alkotmánybíróság egy meghatározott időponttól kezdődően hatályon kívül helyezi. A hatályon kívül helyezés időpontja az adott esettől függően általában az Alkotmánybíróság határozata közzétételének napja (ex nunc hatályon kívül helyezés), de lehet ennél korábbi, ex tunc, akár a hatályba lépés napjáig visszamenő (tulajdonképpen megsemmisítést jelentő), vagy ennél későbbi (pro futuro) időpont is.

b) Amennyiben jogszabály rendelkezése alapján kifejezetten hatályon kívül helyezik a jogszabályt, vagy a jogszabály hatályát veszti, nem kétséges a jogszabály időbeli hatályának megszűnte. Mindamelllett külön rendelkezés híján más jogi helyzetek bekövetkezésével is többé-kevésbé indokoltan felmerül, hogy ezek nem eredményezik-e a jogszabály hatályának megszűnését? Ilyen helyzetekben viszont már csak az alkotmányosság és törvényesség, illetve az Alkotmányba foglalt jogállamiság [mindenekelőtt – az Alkotmánybíróság 11/1991. (III. 29.) és későbbi határozatai szerint – az abból folyó jogbiztonság] követelményeinek figyelembe vételével lehet állást foglalni. Lássuk azokat a jogi helyzeteket, amelyek a jelenlegi hazai jogi környezetben ilyen szempontból külön megfontolást érdemelnek:<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> További helyzetek értékelésével kapcsolatban is ld.: Szamel Lajos: A jogforrások. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1958. 138. és köv. p.; Sári János: A jogalkotás és jogforrási rendszer az

– Kérdéses lehet pl., hogy a jogszabályalkotó szerv megszüntetésével az általa kiadott jogszabályok nem veszítik-e hatályukat? Minthogy semmilyen nyomós elvi vagy gyakorlati érv sem szól amellett, hogy az állami szervezetben bekövetkező átszervezéseknek, változásoknak automatikusan érintenie kellene az egységes jogrendszer részét képező bármely jogszabálycsoport hatályát, azt lehetne mondani, világszerte általában azt a megoldást követik, hogy külön hatályon kívül helyeződik a megszüntetett jogszabályalkotó szerv által alkotott jogszabályok hatályban maradnak. (Magyarországon egyebek között az Elnöki Tanács 1989. évi megszüntetése sem eredményezte önmagában az általa alkotott törvényerejű rendeletek hatályának megszűnését.) Ez alól csak az lehet kivétel, ha a helyi önkormányzati rendszerben pl. új község alakításával, községek egyesítésével történik változás. Ilyenkor nyilvánvaló, hogy a más illetékességi területre kiható hatállyal hozott korábbi helyi önkormányzati rendeletek időbeli hatálya az új önkormányzati egységben megszűnik, illetve az új egységben rendelkezni kell hatályuk fenntartásáról.

– Az jóformán sehol sem volt és ma sem vitattott, hogy az alkotmány megváltoztatása önmagában nem hat ki a korábbi alkotmányos szabályok végrehajtására kiadott törvények és más jogszabályok hatályára. Ezek a szabályok bizonyos jogintézmények közvetlen megszűnésére kifejezetten utaló alkotmányos rendelkezések híján általában mindaddig hatályban maradnak, amíg külön rendelkezés alapján, újabban esetleg éppen az alkotmánybírók alkotmányellenességet megállapító határozatainak következtében hatályukat nem veszítik.<sup>6</sup> Más megoldás ugyanis nagy, új alkotmány esetén végső soron a jogi szabályozást igénylő életviszonyok minden területén bénítólag ható jogbizonytalanságot eredményezne. Eleve behatároltabb azonban ennek a veszélye akkor, amikor nem az alkotmányt, vagy ennek szabályait, hanem egy alsóbb szintű jogszabályt, illetve jogszabályhelyt helyeznek hatályon kívül (akár úgy is, hogy korábbi szövegezése módosul), és ilyenkor válik kérdésessé, hogy ezzel nem jár-e együtt az ahhoz kapcsolódó végrehajtási-részletező jogszabályok hatályának megszűnte. Ez – valamint az a megfontolás, hogy a végrehajtási jogszabály az alapjogszabály nélkül nem más, mint "csonka jogszabály" – kellő alappal indokolhatja viszont már az olyan hozzáállást, miszerint az alapjogszabály, jogszabályhely hatályon kívül helyezésével, illetve eredeti szövegezésének megváltoztatásával a hozzá kapcsolódó végrehajtási-részletező szabályok hatálya megszűnik. Nem hagyva figyelmen kívül, hogy ilyen végrehajtási szabályokat az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában külön is megsemmisített [Ld. pl. a 25/1993. (IV. 23.) AB határozatot].

– Az előzőekhez hasonlóan differenciált megítélést igényelhet az is, hogy mi a hatása a társadalmi körülmények változásának a jogszabályok hatályára? Figyelemmel arra a régóta sokszor evidenciaként hangoztatott, de komoly fenntartásokkal is kísért elvre, hogy "cessante racione legis cessat lex ipsa", azaz megszűnik a jogszabály hatálya az értelmének megszűntével, vagy másként fogalmazva, ha okafogyottá válik. Ennek az elvnek az érvényesítésével kapcsolatban a fenntartások valóban indokoltak. Egy olyan felfogás tűnik ma is a leginkább megalapozottnak, miszerint megszűnik a jogszabály (jogszabályhely) hatálya akkor, ha az a tényállás, amelyet szabályoz, bizonyos időpont után már nem fordulhat elő. A jogszabályalkotás indító okainak megszűnése azonban

---

alkotmánybírói határozatokban: az Alkotmány "láthatóvá tétele". Magyar Közigazgatás. 1994/8.sz. 461. és köv. p.

<sup>6</sup> Meg kell jegyezni, hogy ettől némileg eltérő elméleti álláspontot képvisel pl. Takács Albert a Gondolatkörök a normatív alkotmányról c. tanulmányában. (Társadalmi Szemle. 1991/8–9.sz. 52. és köv. p.)

önmagában semmiképp sem eredményezheti a jogszabály hatályának megszüntét.<sup>7</sup> Ezzel ellentétes hozzáállás ugyanis jogbizonytalansághoz, jogalkalmazási önkényhez, a törvényesség teljes fellazulásához vezethetne.

– Látszólag kézenfekvőnek tűnik annak a régi (Magyarországon pl. *Werbőczy* István Hármaskönyvébe is felvetett<sup>8</sup>) elvnek az érvényesíthetősége, hogy a jogszabályok hierarchiájában azonos, vagy magasabb szinten elhelyezkedő jogszabályok nem csupán hatályon kívül helyezhetik a korábban kiadott jogszabályokat, hanem a későbbi azonos, vagy magasabb szintű jogszabállyal ellentétes tartalmú korábbi jogszabályok külön rendelkezés híján is hatályukat veszítik ("lex posterior derogat legi priori" elve). Függetlenül attól, hogy az utóbbi elvet "írott" jogi tétel rögzíti-e. Logikailag ugyanis két ellentétes tartalmú jogszabálynak nem lehet egyidejűleg engedelmesskedni. Ebből következően csak az egyik, éspedig az utóbbi érvényesülhet. Igen sok esetben azonban korántsem nyilvánvaló, hogy van-e valójában ellentmondás a korábbi, illetve későbbi jogszabály között, s azt sem könnyű megítélni, hogy a későbbi azonos, esetleg magasabb szintű szabály nem csupán kivételt állapít-e meg a korábbi általános szabály alól ("lex posterior specialis derogat priori generali"), vagy egy későbbi általános szabály mennyiben érinti a korábbi speciális szabály hatályát. Az eltérő hozzáállás pedig eltérő gyakorlathoz, nagyfokú jogbizonytalansághoz vezethet. Újabban az Alkotmánybíróság is Magyarországon először úgy foglalt állást, hogy az azonos szintű jogszabályok (törvények) látszólagos ellentétét vagy kollízióját jogalkalmazói jogértelmezéssel, illetve jogalkotási úton kell feloldani. Anyagi alkotmányellenesség hiányában az ilyen jogszabályok kollíziójának feloldására maga általában nem rendelkezik hatáskörrel. [35/1991. (VI. 20.) AB határozat]. Később azonban az Alkotmányba foglalt jogállamiság követelményére hivatkozva már úgy alakította felfogását, hogy a lex posterior derogat legi priori elvében kifejeződő "jogelméleti állítás helyessége ellenére az a jogalkotói gyakorlat, amely a jogszabály megalkotásánál nem gondoskodik az új szabállyal ellentétes rendelkezések kifejezett hatályon kívül helyezéséről vagy módosításáról, nem elégíti ki az Alkotmány 2. §-ában megfogalmazott jogbiztonság követelményét. A jogbiztonság megköveteli ugyanis, hogy mind a jogalkalmazó, mind pedig az állampolgár mindenkor ismerhesse a hatályos jogot. Nem elfogadható, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani." [11/1994. (III. 2.) AB határozat]. Szükséges tehát, hogy a későbbi jogszabály a vele ellentétes korábbi jogszabályt kifejezetten hatályon kívül helyezze. Ha nem tenné, a jogszabály hatályának kifejezett megszüntetésére pedig az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság alkotó elemét képező jogbiztonság sérelme miatt csak az Alkotmánybíróság lehet jogosult.

– A lex posterior derogat legi priori elvének elfogadása következtében előállt helyzethez hasonló helyzet állhatna elő jogszabályrontó szokásjog esetén. Azaz a jogszabálynak ellentmondó szokásjog kialakulásával a jogszabály elvesztené hatályát. Korábban több ország jogrendszeréhez hasonlóan Magyarországon is ismerték ezt a

---

<sup>7</sup> Ld. *Szászy-Schwarz* Gusztáv: Parerga. Atheneum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat, Budapest, 1912. 49. p.

<sup>8</sup> Második rész, 2. cím, 10. §. Ld. a Magyar Törvénytar külön kötetében. Millenniumi emlékkiadás. Az eredetinek 1517-iki első kiadása után fordították, bevezetéssel és utalásokkal ellátták Dr. *Kolosvári* Sándor és Dr. *Óvári* Kelemen. Magyarázó jegyzetekkel kíséri Dr. *Márkus* Dezső. Franklin Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, Budapest, 1897.

lehetőséget. *Werbőczy* Hármaskönyve szerint pl. a törvénnyel ellenkező tényleges és folytonos gyakorlat sokszor törvényt ront. (Második rész, 2. cím, 9. §). Bár az elméleti álláspont nem volt egységes, ezt még ebben az évszázadban is széles körben elismerték, és pedig a *lex posterior* elvéből és abból kiindulva, hogy a törvényi jog és a szokásjog teljesen egyforma forrása a tárgyi jognak.<sup>9</sup> Ennek azonban az "írott jog" elsődlegességét is tételesen rögzítő 1949. évi Alkotmány elfogadása után már nem lehetett semmi alapja. Az Alkotmány 71. § (2) bek. kimondta, hogy "az alkotmány, valamint az alkotmányos jogszabályok az államhatalom valamennyi szervére és az állam minden polgárára egyaránt kötelezők". Tartalmazza ezt az Alkotmány hatályos szövege is – 77. § (2) bek. – olyan megfogalmazásban, hogy "Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok a társadalom valamennyi szervezetére, minden állami szerve és állampolgárra egyaránt kötelezőek." 1949 után hosszú ideig az "írott jog" szokásjoggal szemben megmutatkozó előnyeit és a szokásjog jogbizonytalanságra vezető következményeit hangsúlyozva általában még magát a szokásjog létezésének lehetőségét is tagadták. Mára azonban már nem kétséges, hogy sok esetben konkrét jogszabályok megengedő szabályai alapján a magyar jogforrási rendszerben a szokásjog is létezik. Gyakorlatilag nem kizárt a jogszabályrontó szokásjog, amely érintheti a jogszabályok tartalmi értelemben vett érvényességét. Jogszabályban való rögzítés híján tulajdonképpen szokásjogi szabályként érvényesülhet a *lex posterior* elve is, amennyiben a későbbi azonos vagy magasabb szintű jogszabállyal ellentétes korábbi jogszabályokat nem alkalmazzák.<sup>10</sup> Az azonban nyilvánvaló, hogy jogszabályrontó szokásjog kialakulásával egy korábbi jogszabály formálisan nem vesztheti hatályát. Az ezzel ellenkező megoldás egyszerűen alkotmányellenes lenne. Nem más, mint a jogszabályok elsődlegességét rögzítő alkotmányos szabály semmibe vétele.

– Végül felmerül, hogy megszűnteti-e a jogszabály, jogszabályhely hatályát, ha nem alakult ki ugyan új "jogszabályrontó szokásjog", de ún. *desuetudo* állt elő, azaz a jogszabályt a gyakorlatban tartósan és általában nem követik.<sup>11</sup> Az 1848 előtti törvények nagy része pl. ily módon veszítette hatályát.<sup>12</sup> Nem vitás, hogy egy ilyen helyzet ma is érintheti az adott jogszabály tartalmi értelemben vett érvényességét, hiszen a jogszabály ténylegesen nem érvényesül. Egy stabil, jogbiztonság követelményére épülő jogrendszerben azonban már nem lehet elismerni, hogy a jogszabály nem követése meg is szüntetné a jogszabály hatályát. Csupán arról van szó, hogy a jogszabályt nem tartják meg, illetve nem hajtják végre. A törvényesség szenved sérelmet. Ilyen szempontból tehát komoly fenntartásokkal kell fogadni azt a hatályos jogszabály-összeállításokban is valójában elkerülhetetlenül, de sokszor alaptalanul követett megoldást, hogy valamely jogszabályt, vagy jogszabályhelyt azért nem közlik, mert az – úgymond – "idejétmúlt rendelkezést tartalmaz", "aktualitását veszítette".

---

<sup>9</sup> Ld. pl.: Magyar Jogi Lexikon. VI. kötet. Szerk.: Dr. Márkus Dezső. Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1907. 636. és köv. p.

<sup>10</sup> Ld. erről: *Peschka* Vilmos: A derogáló jogszabály. Állam- és Jogtudomány. 1992/1–4.sz. 14. és köv. p.

<sup>11</sup> Ld.: u.o. 17.p.

<sup>12</sup> Ld.: Magyar Jogi Lexikon. II. kötet. I. h. 1899. 882. p.

### III.

A jogszabály időbeli hatályától eltérhet a *jogszabály alkalmazásának lehetősége*. Az igaz, hogy a fő szabály szerint a jogszabályt alkalmazni kell a hatályba lépésétől a hatályának megszűntéig a konkrét esetekben. Mindamellet vannak ez alól különböző kivételek.

1. Vannak esetek, amikor a *hatályos jogszabály nem alkalmazható*. Csak néhány példát említve, egyebek között nem alkalmazható a jogszabály végrehajtási jogszabály kiadása nélkül, amennyiben ez – mindenekelőtt egy kötelező jellegű felhatalmazás következtében – a jogszabály végrehajtásához elengedhetetlenül szükséges. (Ha a végrehajtási jogszabály kibocsátására felhatalmazott jogalkotó szerv a végrehajtási jogszabály kiadását elmulasztja és ezzel alkotmányellenességet idéz elő, akkor az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.) Nyilvánvaló, hogy nem alkalmazható a jogszabály addig, amíg nem teremtődnek meg a végrehajtás jogszabályba foglalt előfeltételei. (Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény pl. 1993. június 22-én hatályba lépett, de általában nem lehetett addig alkalmazni, amíg a biztost az Országgyűlés 1995. június 30-án meg nem választotta.) Nem alkalmazható a jogszabály akkor sem, ha az Alkotmánybíróság határozata az alkotmányellenes jogszabályt esetleg csak pro futuro helyezi hatályon kívül, mindamellet kimondja egy folyamatban lévő konkrét ügyben való alkalmazhatatlanságát. [Ld. pl. a 32/1990. (XII. 22.) AB határozatot.] Ezen kívül a jogszabály hatályba lépése (vagy kihirdetése) előtti jogi tények, illetve jogi helyzetek értékelése során a konkrét ügyekben a jogalkalmazó szervek nagyrészt nem a jogalkalmazás, hanem csak a jogi tények vagy jogi helyzetek idején hatályban lévő jogszabályokat alkalmazhatják. De ez már átvezet a kivételek másik fő csoportjához.

2. Éspedig vannak esetek, amikor a *jogszabály a jogalkalmazás idején- már nincs hatályban, mégis az alkalmazandó*. Ennek legnyilvánvalóbb esete, hogy a Btk. 2. §-a szerint a bűncselekményt az elkövetés idején hatályban lévő törvény szerint kell elbírálni. (Ez alól csak az a kivétel, hogy ha a cselekmény elbírálásakor hatályban lévő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új törvényt kell alkalmazni.) De ehhez hasonló általános követelmény az is, hogy valamely magatartás jogszerűségét, illetve jogellenességét a jogalkalmazás során a magatartás idején hatályban lévő (vagy kihirdetett) jogszabályok szerint bírálják el. Valamely jogi tény jogviszonyokat keletkeztető, módosító, megszüntető hatását – ha időközben változás volt – nem a jogalkalmazás, hanem a jogi tény bekövetkezése idején hatályban lévő jogszabályok alapján ítélik meg. (Kézenfekvő példa, hogy valamely személy állampolgárságának keletkezését, illetve megszűnését mindig azok szerint a jogszabályok szerint kell megítélni, amelyek az állampolgárságra általában, vagy esetleg ható jogi tények – születés, házasságkötés, időmúlás, stb. – idején hatályban voltak.) Ezekon túl a folyamatos jogviszonyokban az új jogszabály hatályba lépése (vagy kihirdetése) előtti jogi helyzetekre – különösen, ha a jogviszonyokban szereplő jogalanyok kötelességeiről van szó – általában nem az új, hanem a korábban hatályban lévő jogszabályokat alkalmazzák.



3. Lehetnek végül olyan esetek, amikor a jogszabályt alkalmazni kell a hatályba lépése előtt bekövetkezett jogi tények, lezárt jogi helyzetek, illetve korábban keletkezett folyamatos jogviszonyok múltbeli, vagy jövőbeni megítélésére is. Általában ilyen esetekben beszélnek *visszaható, vagy visszamenőleges hatályú jogalkalmazásról* (jogszabályalkotásról).

a) A visszaható hatályú jogalkalmazás lehetősége nyilvánvalóan sérti a jogbiztonságot, hiszen főleg a jogszabály kihirdetését megelőző időre való alkalmazhatóság esetén senki sem tud magatartásának következményeivel számolni, de ellentmondásban van a jogi felelősség intézményével is, ami arra alapoz, hogy a jogszabályt a kérdéses időpontban mindenki ismeri. Ezért nem meglepő, hogy a polgári átalakulás menetében<sup>13</sup> az önkény megelőzése érdekében már az első kartális alkotmányok is deklarálták a visszaható hatályú jogszabályalkotás tilalmát. Az USA 1787. évi Alkotmánya I. cikkelyének 9. és 10. szakaszai pl. megtiltották az "ex post facto" törvények kiadását. (Még akkor is, ha a precedensjog-rendszer továbbra is eleve tartalmazhatott bizonyos "visszaható hatályú" elemeket<sup>14</sup>). Az európai kontinensen Franciaországban Az ember és a polgár jogainak 1789. évi Deklarációja büntető ügyekben (8. cikkely), később az 1795. évi Alkotmány részét képező Deklaráció pedig büntető és polgári ügyekben egyaránt rögzítette a visszaható hatályú törvények tilalmát (14. cikkely). Mindjárt hozzá kell tenni azonban, hogy rövidesen, az USA-ban pl. már 1798-tól (a Legfelsőbb Bíróság előtt) vitatott volt,<sup>15</sup> hogy általános, vagy pedig csak a büntető ügyekben alkalmazott tilalomról lehet-e szó? A későbbi alkotmányfejlődésben, alapvető ágazati kódexekben, jogalkotási törvényekben és főleg az emberi jogokról szóló nemzetközi dokumentumokban is többé-kevésbé rendszeresen megjelent azután a visszaható hatályú jogszabályalkotás tilalma. Az nagyjából egyértelművé vált, hogy a csak "jogosítást" tartalmazó visszaható jogszabályok kiadásának nem lehet komolyabb akadálya. Mindamellettt abban már nem lett egységes a hozzáállás, hogy a kötelezést, jogmegvonást tartalmazó visszaható hatályú jogszabályalkotás tilalma a büntető ügyeken kívül kiterjed-e és milyen körben más ügyekre, és ezzel együtt abban sem, hogy azt csak a befejezett jogi tények, lezárt jogi helyzetek, vagy pedig a korábban keletkezett, de még folyamatos jogviszonyok megítélése tekintetében is irányadónak kell-e tekinteni?

b) Nem kétséges, hogy eltérő lehet a visszaható hatályú jogszabályalkotás értékelése különösen aszerint, hogy az "retroaktív", "quasi-retroaktív", vagy "retrospektív" természetű.<sup>16</sup>

A visszaható hatályú jogszabályalkotást legkevésbé a jogszabály hatályba lépése előtt befejezett jogi tények, lezárt jogi helyzetek megítélése tekintetében tolerálják. A különböző jogrendszerekben mindenekelőtt azt tiltják, hogy egy cselekményt később hatályba lépett törvény alapján tekintsenek bűncselekménynek, illetve súlyosabban büntessenek. Ezt jól mutatja a tilalmat lényegében magában foglaló "nullum crimen, nulla poena sine lege" elveinek általános elfogadottsága is. Ha az alkotmányos tilalom

---

<sup>13</sup> A korábbi időkből ld. erről Magyarországon pl. *Werbőczy* Hármaskönyvét (Második rész, 2. cím).

<sup>14</sup> Csak megjegyezzük, hogy lehetnek ilyen elemei a később kiadott jogszabályértelmező normáknak is.

<sup>15</sup> Ld.: Laurence H. *Tribe*: American Constitutional Law. Second Edition. The Foundation Press, Inc., Mineola, New York, 1988. 632. és köv. p.

<sup>16</sup> Erről a megkülönböztetésről ld.: Franck *Moderne*: Rapport de synthèse. (Table ronde. Le principe de non rétroactivité des lois.) *Annuaire international de justice constitutionnelle*. 1990. 437. p.

nem is általános (mint pl. a ma is hatályos 1814. évi norvég Alkotmány 97. cikkelyében), a visszaható hatályú jogszabályalkotás megengedhetetlensége sok esetben külön hangsúlyozott továbbá az igazgatási büntetőjogban, az igazgatási és pénzügyi jogi szankciók alkalmazása tekintetében, valamint akkor, amikor az az alapvető jogok sérelmét okozná.

Nem vitásan visszaható hatályú (quasi-retroaktív) jogszabályalkotásról van szó akkor is, amikor a jogszabályt a hatályba lépése előtt keletkezett, de még folyamatos jogviszonyban a hatályba lépése előtti jogi helyzetre alkalmazzák. Ebben a tekintetben általában valamivel enyhébb a visszaható hatályú jogszabályalkotással szembeni ellenállás. Sőt bizonyos jogviszonyok sajátosságaira figyelemmel elméletileg is megfogalmazódtak olyan felfogások, hogy a múltra nézve is indokolt az új jogszabályt alkalmazni, hiszen ezekben hosszabb ideig nem kívánatos a két "jogrendszer" együttlélése.<sup>17</sup>

Külön kérdés azután, hogy a korábban keletkezett folyamatos jogviszonyokban az új jogszabály hatályba lépésétől kezdődően a jövőre nézve az új jogszabályt lehet-e alkalmazni, illetve az új jogszabály alkalmazhatóságának vannak-e korlátai? Az mondható, hogy ilyen értelemben általában már nem ismerik el a visszaható hatályú jogszabályalkotás tilalmát, vagy ahol az alkotmányos tilalom abszolútnak tűnik, a bíróságok ezt szűkítően magyarázzák. Norvégiában pl. abból kiindulva, hogy az abszolút tilalom lehetetlenné tenné a létező jogviszonyokba történő bármilyen szabályozó jellegű állami beavatkozást, a változó társadalmi feltételekhez való igazodást.<sup>18</sup> Ugyanakkor elismerve azt is, hogy a beavatkozásnak lehetnek különböző korlátai.

c) A hazai megoldás kiindulópontja a jogalkotásról szóló törvény 12. §-ának (2) bekezdése, amely kimondja, hogy: a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság 34/1991. (VI. 15.) AB határozata ezt a szabályt "alkotmányos jellegű" szabályként értékelte, amelynek megtartása az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megállapított jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvének érvényesülése érdekében elengedhetetlenül szükséges. A szabály megköveteli általában a lezárt, mindenekelőtt büntetőjogi szabályozás alá tartozó viszonyok érintetlenül hagyását [11/1992. (III. 5.) AB határozat], továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint azt is, hogy a jogszabályt a hatályba lépése (vagy kihirdetése) előtt keletkezett, de még folyamatos jogviszonyokban a múltra (hatályba lépést megelőző időre) nézve ne alkalmazzák.

A jövőre nézve viszont már nem kizárt a folyamatos jogviszonyokba jogszabállyal történő beavatkozás. Azt, hogy a jogállamisághoz hozzá tartozó "szerzett jogok" tiszteletben tartására is figyelemmel [62/1993. (XI. 29.) AB határozat] a beavatkozás feltételei alkotmányosan fennállnak-e, illetve milyen korlátok mellett, adott esetekben az Alkotmánybíróság jogosult eldönteni [32/1991. (VI. 6.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban már kezdenek is kirajzolódni a beavatkozás különböző korlátai. Pl. a beavatkozás még a polgári jogi szerződéses viszonyokba sem

---

<sup>17</sup> Ld. erről: Ernst *Forsthoff*: *Traité de droit administratif allemand*. Traduit par Michel *Fromont*. *Établissements Émile Bruylant*, Bruxelles, 1969. 247. p.

<sup>18</sup> Ld. : Mads T. *Andenaes* and Ingeborg *Wilberg*: *The Constitution of Norway. A Commentary*. Universitetsforlaget As, Oslo – Bergen – Stavanger – Tromsø, 1987. 117. és köv. p.

kizárt, de csak akkor, ha az kivételes, mindenekelőtt azért történik, mert a felektől független külső körülmények – előre ki nem számítható módon – olyan mértékben megváltoztak, hogy a jogviszonyok változatlan tartalommal való fenntartása elviselhetetlenné válna adott esetben az állam (az állami költségvetés) számára [32/1991. (VI. 6.) AB határozat]. Az adójogi viszonyokba való beavatkozás korlátja, hogy hosszabb felkészülési idő nélkül a módosítás hatálya általában nem terjedhet ki azokra a természetes és jogi személyekre, akik (amelyek) az állami garanciában (adókedvezményben) bízva a módosítás hatályba lépése előtt kezdtek hozzá a kedvezményezett tevékenységhez [9/1994. (II. 25.) AB határozat]. Utóbb pedig a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság pl. úgy foglalt állást, hogy a szociális ellátási rendszerben a szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat sem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra – megfelelő felkészülési idő nélkül – lényegesen megváltoztatni. Az átmenet nélküli változáshoz különös indok szükséges. A várományok annál nagyobb védelmet élveznek, minél közelebb állnak a "beteljesedéshez", vagyis a szolgáltatásra való alanyi jog megnyíltához. A már élvezett, megszerzett szolgáltatás még inkább védendő [43/1995. (VI. 30.) AB határozat].

## ATTILA RÁCZ

### THE BINDING FORCE OF LAWS, THEIR VALIDITY, THE DURATION OF VALIDITY AND THEIR APPLICATION

(Summary)

Legal regulations are enacted for the sake of regulating general rules of behaviour within the society. The laws within the state authority are binding for everybody and can be enforced by public force.

The general and direct binding force of law implies in the basic characteristics of legal norms. In the Hungarian legal system only those norms are considered as a law which have this kind of binding force.

The binding force of the laws according to their "endurance" and the phase of duration of their validity could be different. With regard to the above mentioned consideration this study deals with the time limitation of the binding force of laws, their applicability and their duration of validity.