

# ERDŐS CSABA

## Az Alaptörvény hatása a jogforrási rendszerre és a jogalkotáásra

### Bevezetés

Magyarország 2011. április 25-ei Alaptörvénye – a modern kartális alkotmányokhoz hasonlóan – rendelkezik Magyarország jogforrási rendszeréről.<sup>1</sup> Nem célja ezen írásnak, hogy az Alaptörvény által statuált teljes jogforrási rendszert felvázolja és részletesen elemezze, csupán annyi, hogy az Alaptörvény Alapvetés című részében szereplő T. cikk pontos jelentését tartalmát feltárja, s ezáltal ítélje meg az alaptörvényi jogszabály-definíció helyességét.

Az Alaptörvény T. cikke nem teljesen ismeretlen a magyar alkotmányjogban, ugyanis az Alkotmány – 2011. január 1-jén hatályba lépett – 7/A. §-a nagyon hasonló tartalommal rendelkezik, tulajdonképpen a T. cikk előképének tekinthető.<sup>2</sup> Ennek ellenére a T. cikk tüzetes vizsgálatát kifejezetten aktuálisnak tartom, mivel nem magától értetődő, hogy egy új alkotmány átvegye a korábbi megoldását, illetve ha ezt teszi, a módosult szövegkörnyezet és egyáltalán az új alkotmány jelentette változás indokolhatja az elemzést. Ugyancsak a T. cikk tanulmányozása mellett szól, hogy a szakirodalom az Alkotmány 7/A. §-át tulajdonképpen közönyösen fogadta: annak hatályba lépését követően született, jogforrási rendszerrel kapcsolatos művek nem tulajdonítottak komoly jelentőséget az Alkotmány e szakaszának, ahogyan az Alaptörvény T. cikkének sem.

### Az Alaptörvény jogszabály-fogalma és annak nyelvtani értelmezése

Az Alaptörvény T. cikk (1) és (2) bekezdése határozza meg a jogszabály fogalmát:

„(1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.

(2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.”

---

<sup>1</sup> Ahogyan a 121/2009. (XII. 17.) AB határozat is fogalmaz: „Az Alkotmány egyik alapvető funkciója a jogrendszer működésének szabályozása.” (Indokolás IV. pont)

<sup>2</sup> A 7/A. §-t a 2010. évi CXIII. tv. iktatta az Alkotmányba.

Mire következtethetünk ezen rendelkezések nyelvtani értelmezése alapján? Egyrészt arra, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt csak jogszabály állapíthat meg. Másrészt megismerjük a jogszabály ismérveit is, amelyek a következők:

- Alaptörvényben megjelölt,
- jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által való
- alkotás/alkotottság, valamint
- a kihirdetés.

Harmadrészt azt is tudjuk, hogy az Alaptörvény a jogszabályokat nemcsak definiálja, hanem fel is sorolja. Eszerint jogszabály:

- a törvény,
- a kormányrendelet,
- a miniszterelnöki rendelet,
- a miniszteri rendelet,
- a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete,
- az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete,
- az önkormányzati rendelet
- a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején kiadott rendelete
- a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

E felsorolás taxatívnek tűnik, hiszen semmi nem utal a jogszabály-típusok „kinyitására”, azaz a felsorolás példálózóvá, exemplifikatívá tételére.

Helyesek-e a nyelvtani értelmezés által megállapított következtetések?

A megjelölt három következtetés egyike sem teljesen helytálló, amely több okra vezethető vissza. Álláspontom szerint ezek az alábbiak.

Az Alaptörvény helye a jogforrási rendszerben és kötelező ereje

Az Alaptörvény a T. cikk (2) bekezdése szerint nem jogszabály. Ez önmagában üdvözlendő tény, hiszen ez is kifejezi az Országgyűlés alkotmányozó és törvényhozó hatásköreinek élesebb elválasztását.<sup>3</sup> Ugyancsak a megkülönböztetésre utal az az alkotmányi szabály is, miszerint „jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”<sup>4</sup> Ez a distinkció indokolja az S. cikk létét is, amely az Alaptörvény elfogadásának, illetve módosításának törvényalkotástól eltérő szabályait tartalmazza. Más kérdés persze, hogy ezek a szabályok mennyiben elégítik ki a két parlamenti hatáskör elválasztását.<sup>5</sup> Az Alaptörvény tehát önálló, *sui generis* jogforrási szintet képez, amely a formális logika szabályainak megfelel: ha elvárjuk, hogy a jogszabály-

<sup>3</sup> Vö. PETRÉTEI József: *Jogforrások és jogalkotás az Alaptörvényben*. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011. 256.

<sup>4</sup> Alaptörvény T. cikk (3) bekezdés

<sup>5</sup> Az S. cikk (1) bekezdése valójában ugyanazon személyi kört hatalmazza fel alaptörvény-módosítás kezdeményezésére, amelyet törvénykezdeményezési joggal is felruház. A (2) bekezdés abszolút minősített többséget kíván meg az alkotmányozáshoz, míg a törvényhozáshoz főszabály szerint az egyszerű relatív többség, illetve – sarkalatos törvény esetén – a relatív minősített többség szükségeltetik. Figyelembe véve azonban a magyar parlamentre jellemző, jelenlétben is megnyilvánuló szavazási fegyelmet, a *quorum* megemlése nem jelent érdemi szigorítást. A (3) bekezdés tulajdonképpen az alaptörvény előzetes normakontroll hatálya alóli kivételeként értelmezhető, amely hatáskörével az Alkotmánybíróság egyébként is csak eljárási szabály esetén élt (az alkotmánymódosítás tartalmi felülvizsgálatától tartózkodott). A (4) bekezdés csupán szimbolikus jelentőségű: az alaptörvény-módosítások megjelölésére tartalmaz a törvények megjelölésétől eltérő szabályokat. Összefoglalva tehát az alkotmányozó Országgyűlés tulajdonképpen csak az különbözteti meg a törvényhozótól, hogy az Alaptörvény módosítását tárgyalja.

ok az Alaptörvényből merítsék érvényességüket – kötelező erejüket, – akkor nemcsak magasabb szinten, hanem élesen elkülönülten kell elhelyezkednie a jogforrási hierarchia élén.

Annak ellenére, hogy elfogadható, sőt támogatható az Alaptörvény önálló jogforrási szinten való elhelyezése, a T. cikk (2) bekezdése összeütközik az (1) bekezdéssel. A kollízió oka, hogy az (1) bekezdés kizárólag a jogszabályoknak tartja fenn az általános kötelező erővel való rendelkezés képességét. A fortiori: ami nem jogszabály, nem is lehet általánosan kötelező.

Amennyiben ez így lenne, az Alaptörvény elveszítené alaptörvény jellegét, amely abból fakad, hogy minden más norma belőle meríti érvényességét, tehát azt, hogy a jogrend alapjaként funkcionál. A grammatikai interpretáció ezzel az argumentatio ad absurdum csapdájába esik, emiatt tartózkodnunk kell alkalmazásától.

Tovább erősíti a nyelvtani értelmezés elvetését, ha összevetjük a T. cikk (1) bekezdését az R. cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint a T. cikk (3) bekezdésével. Ezek szerint:

„R. cikk

(1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.

(2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

[...]

T. cikk

(3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

Az Alaptörvény tehát – nagyon is helyeselhető módon – expressis verbis is deklarálja saját státusát. Ez roppant hasonló az 1949. évi XX. törvény<sup>6</sup> 77. § (1) és (2) bekezdésére, amely kimondja, hogy

„(1) Az Alkotmány a Magyar Köztársaság alaptörvénye.

(2) Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek.”

Az Alaptörvény és az Alkotmány ezen jogtételei szükségképpen részei az alkotmányi jogforrási szintnek, ráadásul olyannyira, hogy több szerző ezeket a szabályokat tekinti az alkotmányok magjának.<sup>7</sup> Ezzel azonos álláspontot foglalt el az AB is: „A jogforrások szabályozása kizárólag az Alkotmány feladata; az Alkotmány éppen attól a jogrendszer alapja [Alkotmány 77. § (1) bekezdés], hogy a jogszabályok kötelező erejét és fajtáit maga határozza meg. Az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet, ezekhez a JAt. sem hozzá nem adhat, sem el nem vehet, mert mindkét esetben Alkotmányba ütközne. A jogszabályok kötelező erejének jogi forrása az Alkotmány.”<sup>8</sup> Ebből következően az alkotmány sine qua non-ja, hogy általánosan kötelező. Egyértelmű tehát, hogy az Alaptörvény T. cikk (1) bekezdésének jogszabály-definíciója nem harmonizál a (3) bekezdésével és az R. cikkel, mivel a T. cikk (1) bekezdés azt állítja, hogy csak a jogszabály lehet általánosan kötelező magatartási szabály forrása.

A már nem alkotható jogforrások problémája

A mindennapi jogalkalmazás során számos olyan jogforrást kell alkalmazni, amelyet már nem lehet alkotni, azonban mégis hatályban vannak. Ezek több csoportba oszthatók:

a) olyan jogforrások, amelyeknek jogforrási szintje is megszűnt, így

– törvényerejű rendelet

<sup>6</sup> Továbbiakban az 1949. évi XX. tv-t mint konkrét jogforrást Alkotmánynak, Magyarország 2011. április 25-i Alaptörvényét mint konkrét jogforrást Alaptörvénynek jelölöm, a legmagasabb jogforrási szintet pedig – kis kezdőbetűvel írt – alkotmánynak vagy alaptörvénynek nevezem.

<sup>7</sup> Lásd például Varga Zs. András elméletét: PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közjogalkalmazási jog*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2009. 99.

<sup>8</sup> 121/2009 (XII. 17.) AB határozat Indokolás IV. pont

– minisztertanácsi rendelet

b) olyan jogszabályok, amelyek jogforrási szintjén továbbra is lehet más típusú, új jogszabályokat alkotni

– Ilyenek azok a miniszteri rendeletek közül azokat, amelyeket azért nem lehet már alkotni, mert a minisztériumi struktúra átszervezése nyomán jelenleg a kibocsátó miniszterhez tartozó tárca nem létezik.

A két csoport közül a másodikkal kapcsolatban nem merülnek fel problémák, mivel az Alaptörvény miniszteri rendeleti szintet általában statuálja,<sup>9</sup> nem pedig az egyes miniszteri rendelet-típusokat nevesíti, ahogyan ezt az Alkotmány is tette/teszi.<sup>10</sup>

Az első típusba tartozó két jogforrástípus a törvényerejű rendelet,<sup>11</sup> amelyből 320 és a minisztertanácsi rendelet,<sup>12</sup> amelyből 171 van hatályban.<sup>13</sup>

Az Alaptörvény T. cikk (2) bekezdése szerint ezek nem jogszabályok. Ezt bizonyossággal kijelenthetjük, azt azonban nem állíthatjuk automatikusan – okulva az Alaptörvénynél tapasztaltakra, – hogy ne lennének általánosan kötelezők. A kötelező erő forrása várhatóan Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseiről szóló törvény lesz, amelynek a tanulmány elkészítésekor csak zárószavazás előtti egységes javaslata ismert T/5005/62. irományszám alatt.<sup>14</sup> E törvény az Alaptörvény Záró rendelkezések című részének 3. pontja szerint alkotmányozó hatáskörében fogadja el, tehát alaptörvényi szinten tartalmazza a jogrendszer a már nem alkotható jogforrások sorsát.<sup>15</sup> E törvényjavaslat 5. cikke kimondja, hogy:

„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.”

A tvr.-ek és MT rendeletek sorsa ezzel rendeződött, de hangsúlyozni szükséges, hogy a T. cikk (2) bekezdésén újabb csorba esett: bár nem az Alaptörvényben, de alaptörvényi szinten újabb jogszabályok (*sic!*) kerültek megnevezésre. A T. cikk taxációja tehát nem csupán a jogforrások, hanem egyenesen a jogszabályok tekintetében is hibás.

A nem belső jogi jogforrások általánosan kötelező jellege

A nem belső jogi jogforrások csoportosítása és kötelező erejük

A nem belső jogi jogforrások alatt a nemzetközi jog és az Európai Unió jogforrásait értem. Ezek két nagy csoportba bonthatók: a kötelező erejű és a nem kötelező, „soft law”-jellegű jogforrásokra. Az EU másodlagos, azaz nem nemzetközi szerződés-szerű jogforrásai közül a normatív jellegű és kötelező a rendelet, az irányelv és a határozat. Az egyedi döntésnek minősülő Európai Bírósági ítéletek ugyancsak kötelező erővel bírnak. E jogforrások eltérő címzettekkel rendelkeznek: a rendelet közvetlenül alkalmazandó, tehát közvetlenül a jogalanyokra vonatkozik, míg a többi jogforrás a tagállamokat kötelezi, közvetlen hatályuk csak kivételesen lehetséges.

<sup>9</sup> Alaptörvény T. cikk (2) bekezdés.

<sup>10</sup> Alkotmány 7/A. § (2) bekezdés.

<sup>11</sup> Továbbiakban: tvr.

<sup>12</sup> Továbbiakban: MT rendelet.

<sup>13</sup> Forrás: Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteménye: [www.magyarorszag.hu](http://www.magyarorszag.hu) (2011. 10. 24.)

<sup>14</sup> Forrás: Országgyűlés honlapjának irománykeresője: <http://www.parlament.hu/irom39/05005/05005-0062.pdf> (2011. 12. 30.)

<sup>15</sup> Feltehetően egy hibrid jogforrástípus született: az Alaptörvény formáját nem öltő, de alaptörvényi szinten elhelyezkedő törvény. Mindenesetre a törvényjavaslat 31. cikk (2) bekezdése szerint az „Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.”

A nemzetközi jog forrásait a Nemzetközi Bíróság Statútuma tartalmazza: a nemzetközi szerződést, a nemzetközi szokást, a művelt nemzetek által elismert jogelveket, valamint a bírói döntéseket és nemzetközi jog legkiválóbb tudósainak tanításait. Ezek közül a nemzetközi szerződés és a szokásjog vitathatatlannul kötelező jellegű, a bírói döntések és a jogirodalmi álláspontok csak a többi forrás értelmezésében segíthetnek.<sup>16</sup> A nemzetközi jog mellett kifejlesztette a *ius cogens* kategóriáját is, amely eltérést nem engedő, minden esetben érvényesítendő szabályok összessége, amelyek alól „kiszereződni” sem tudnak az államok.<sup>17</sup>

E tanulmánynak nem célja a nem belső jogi jogforrások teljes feltérképezése, a fenti áttekintéssel arra kívántam rámutatni, hogy úgy az uniós jog, mint a nemzetközi jog számos olyan jogforrással rendelkezik, amelyek nem öltenek jogszabályi formát, mégis kötelezőek, olykor csak az államok vonatkozásában, de a természetes személy nemzetközi jogalanyiságának elismerése óta nem belső jogi jogforrás természetes személyre is vonatkozhat.

Ha az Alaptörvény T. cikkének az általános kötelező erőt kifejezetten csak a jogszabályok számára fenntartó rendelkezésével összevetjük az uniós és a nemzetközi jog forrásainak – általános elismert kötelező erejét – könnyen beláthatjuk, hogy ez a fajta monopolizálás ismételen az alaptörvényi jogszabály-fogalom helytelen voltára utal. Kérdés azonban, hogy az Alaptörvény más rendelkezése felruházza-e – helyesebben elismeri-e – ezen jogforrások kötelező erejét.

#### Az Alaptörvény uniós jogi klauzulája

Az Alaptörvény E. cikke foglalkozik az Európai Unióval, illetve Magyarország uniós tagállami státusából eredő kérdésekkel. E cikk (3) bekezdése expressis verbis kimondja, hogy „Az Európai Unió joga [...] megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.” Ezek szerint az Alaptörvény nem megy szembe tagállami kötelezettségvállalásával, s nagyon helyeselhető módon kifejezetten rendelkezik az uniós jog általánosan kötelező erejéről. Így ugyanarra jutunk, mint amire az Alaptörvény esetében jutottunk: ugyan a jogszabály-definíció lerontásával, de újabb kötelező erejű jogforrás-típust, típusokat nevesít az Alaptörvény. Ugyancsak üdvözlendő az E. cikk (3) keretszabályként való megfogalmazása, mivel ezáltal az uniós jog esetleges változása nem igényli majd az Alaptörvény módosítását. Egyúttal az is támogatható, hogy az Alaptörvény ésszerű korlátok közé szorítja az uniós jogalkotás termékeinek általánosan kötelező erejét. Ilyen aktusok ugyanis csak „az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásáig és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig”, azaz „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében”, „nemzetközi szerződés alapján”<sup>18</sup> kötelezőek. Ezen korlátozások azonban nem rontják le a fenti deklarációt, miszerint uniós jogi jogforrások általánosan kötelezők lehetnek, s ezáltal az E. cikk (3) bekezdése és a T. cikk (1) bekezdése közti kollízióra vonatkozó megállapításunk is helytálló.

#### Az Alaptörvény nemzetközi jogi klauzulája

Magyarország nemzetközi jogi viszonyokban való részvételének legalapvetőbb szabályait az Alaptörvény Q. cikke tartalmazza. Ennek (2) cikke rendelkezik a nemzetközi jog és a magyar jog közti összhang megteremtésének kötelezettségéről, a (3) bekezdés pedig kimondja, hogy „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.” E bekezdés tehát egyfelől közvetlen alkalmazandóvá nyilvánítja a nemzetközi jog ál-

<sup>16</sup> BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog. Általános Rész.* Dialog-Campus, Budapest-Pécs, 2004. 79-80.

<sup>17</sup> Uo. 156.

<sup>18</sup> E feltételeket az E. cikk (2) bekezdésében találjuk, amelyre az E. cikk (3) bekezdése utal.

talánosan elismert szabályait, az egyéb nemzetközi jogi jogforrások esetében azonban transzformációt kíván meg. Ennélfogva kétségtelen, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai általánosan kötelezőek. Ezzel az Alaptörvény az Alaptörvényen és az uniós jogon kívül egy harmadik olyan kategóriát is létrehozott, amely ugyan nem minősül jogszabálynak, de kötelező erejére mégis maga utal annak ellenére, hogy a T. cikkben az általános kötelező erőt kizárólag a jogszabályok számára biztosítja. A Q. cikk (3) bekezdése és a T. cikk (1) bekezdésének első mondata tehát szintén ellentétben áll egymással.

A nemzetközi jog nem általánosan elismert szabálynak minősülő forrásainak kötelező erejének forrása vitatható. Az Alaptörvény ezeknek „a jogrendszer részévé válásáról” beszél, ügyesen megkerülve a kötelező erő problémáját. A kérdés tehát az, hogy a Magyarország által ratifikált nemzetközi egyezményre hivatkozhat-e valaki akkor, ha azt jogszabályban az állam elmulasztotta kihirdetni. Az állam kötelezettségének forrása ekkor ugyanis aligha a belső jogi alkotmány, sokkal inkább a nemzetközi jog. Amennyiben ugyanis a belső jogon múlna a nemzetközi szerződésnek az államot kötelező ereje, akkor a belső jog módosításával az államok bármikor leronthatnák a nemzetközi jog egyik alapelvét, a *pacta sunt servanda* elvét. E gondolatmenet alapján tehát az államot kötelező ereje a nemzetközi szerződésnek nem lehet kérdéses, a belső jogi jogalanyokra vonatkozó kötelező erő azonban továbbra is a transzformáció megtörténtétől tehető függővé.

A transzformációt előíró, Q. cikk (3) bekezdés második fordulata minden olyan nemzetközi jogforrásra vonatkozik, amely nem a nemzetközi jog általánosan elismert szabálya. Ezek közül a legtipikusabb a nemzetközi szerződés. Hiába tipikus azonban, közel sem kizárólagos a nemzetközi szerződés a nemzetközi jog „egyéb” forrásait tekintve. Továbbra is tartózkodva attól, hogy nemzetközi jogi kérdéseket mélyen boncolgassunk, csak egy nyilvánvaló példával szeretnék élni: az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatáival. Ez ugyanis globálisan kötelező, függetlenül attól, hogy egy állam tagja-e az ENSZ-nek, vagy sem. A BT-határozat kötelező ereje tehát közvetve sem vezethető vissza az adott állam ENSZ-hez való csatlakozására, az Alapszerződés ratifikálására, azaz végső soron egy nemzetközi szerződésre, hiszen anélkül is kötelező lehet, hogy az adott állam nem ENSZ-tagállam. Miért fontos ez az ENSZ-tagállam Magyarország számára? Pusztán dogmatikai okokból: a BT-határozata ugyanis nem, legalábbis nem feltétlenül a nemzetközi jog általános szabályát állapítja meg, ugyanakkor transzformációt sem igényel. Ezek szerint az Alaptörvény végképp kizárja a kötelező erejű jogforrások közül: sem a jogszabály-fogalom, sem pedig az annak egyébként ellentmondó nemzetközi jogi klauzula nem teszi lehetővé a BT-határozat jogrendszerbe emelését.<sup>19</sup>

Függetlenül a Q. cikk (3) bekezdés második mondatának kevésbé jól sikerült megfogalmazásától, megállapítható, hogy a Q. cikk (3) bekezdésének első mondata mindenképpen, a második mondata pedig feltehetően nem koherens a T. cikk (1) bekezdésével, amely az alaptörvényi jogszabály-definíció hibás voltának újabb bizonyítéka.

Az alkotmánybíróági határozat általánosan kötelező ereje

Az AB határozatai jelenleg mindenkire kötelezőek.<sup>20</sup> E kötelező erő forrása azonban nem az Alkotmány, hanem az Abtv. 27. § (2) bekezdése. Ugyan a – mára korlátok közé szorított

<sup>19</sup> Itt érdemes megjegyezni, hogy ha elfogadjuk azt az okfejtést, miszerint a nemzetközi jog által kötelezőnek tekintett BT-határozatot a magyar Alaptörvény nem ismeri el kötelezőnek, akkor arra jutunk, hogy a Q. cikk (2) bekezdésében vállalt kötelezettségnek, a nemzetközi és a belső jog összhangjának biztosításának már alaptörvényi szinten sem tesz eleget a magyar jog.

<sup>20</sup> Az Alkotmánybíróság hatáskörének a közpénzügyek területén való csorbítása nem befolyásolja a megállapításainkat, hiszen az ezen kérdésekkel foglalkozó jogszabályokat az Alkotmánybíróság nem is vizsgálhatja. Más kérdés,

– utólagos normakontrollhoz kötődő jogszabály-megsemmisítési jog<sup>21</sup> és az előzetes normakontroll esetében az alkotmányellenes törvény kihirdetésének tilalma<sup>22</sup> az AB határozatának kötelező erejére utal, az azonban – álláspontom szerint – szerencsésebb lenne, ha az Alkotmány kifejezetten tartalmazná az AB határozat kötelező erejét. E nélkül – pusztán az Alkotmány szövegét tekintve – a jogalkotói tevékenység gyeplő nélkül marad: maga a törvényhozó hatalom – és nem az alkotmányozó hatalom – a letéteményese saját korlátai közül a legerősebb, az AB hatalmának.

Az Alaptörvény – átvéve az Alkotmány megoldását – nem tartalmazza annak kimondását, hogy az AB határozata általánosan kötelező volna.<sup>23</sup> Visszakanyarodva az alapproblémánkhoz, arra kell választ találnunk, hogy helyes-e attól a T. cikk általánosan kötelező erőt csak a jogszabályoknak biztosító megoldása, hogy az Alaptörvény expressis verbis nem tartalmazza az alkotmánybírói határozat kötelező erejét. Erre bizonyosan nemleges választ adhatunk, két okból kifolyólag. Egyrészt az Alaptörvény egyes, AB-ra vonatkozó rendelkezéseiből is az AB határozat kötelező ereje következik. Ez különösen a 24. cikk (3) bekezdéséből vezethető le, ahol az Alaptörvény az AB jogszabály- és bírói döntés-megsemmisítési jogát<sup>24</sup> statuálja. A „megsemmisíti” kifejezés magában hordozza azt, hogy a megsemmisített jogszabály alkalmazásától, illetve bírói döntés végrehajtásától a jövőben tartózkodni kell, azokat a jogrendszerből az alkotmánybírói határozat tulajdonképpen kivágja. Amennyiben ez az érvelés önmagában nem lenne eléggé meggyőző, ennek helyessége az AB hatalommegosztásban elfoglalt vagy elfoglalandó helyével is alátámasztható. Eszerint az AB határozat sine qua non-ja kell, hogy legyen az, hogy az kötelező. Ha nem az lenne, akkor nem tölthetné be a hatalommegosztásban játszó szerepét, nevezetesen a törvényhozás – illetve mindenfajta jogalkotási tevékenység – kontrollját. Amennyiben az AB határozat elvesztené kötelező erejét, akkor csupán az alkotmányellenesség deklarálására korlátozódna az AB jogköre. E következmény nélküli deklaráció tanácsadó testületté degradálná az AB-t, amely ezáltal nem korlátozhatná a jogalkotót.

Az Alaptörvény jogszabály-definíciója tehát hibás az AB határozat tükrében is: általánosan kötelező magatartási szabályt az AB is kinyilváníthat, mivel határozata mindenkire kötelező. Az is könnyen belátható, hogy az AB határozata magatartási szabályt, illetve szabályokat tartalmaz: normatív erejűek e döntések, mivel elvárást közvetítenek: azt az elvárást, hogy az adott jogszabályt ne alkalmazzák, illetve bírói döntést ne hajtsák végre. Amennyiben az AB jogosult lesz a rá vonatkozó – még meg nem alkotott sarkalatos törvény szerint – alkotmányos követelmény meghatározására, annak szabály-jellegéhez kétség sem férhet majd.

Annak ellenére, hogy az Alaptörvényből is levezethető az AB határozat kötelező ereje, a fentieknek megfelelően dogmatikailag szerencsésebb lenne e kötelező erőt kimondó normát alkotmányi szinten elhelyezni. Erre számos európai alkotmányban találunk példát, így ezt követi az osztrák,<sup>25</sup> a ciprusi,<sup>26</sup> a cseh,<sup>27</sup> a francia,<sup>28</sup> az ír,<sup>29</sup> a lengyel,<sup>30</sup> a litván,<sup>31</sup> a német,<sup>32</sup> az olasz,<sup>33</sup> a spanyol<sup>34</sup> és a szlovák<sup>35</sup> alaptörvényben is.

---

hogy végső soron az Alkotmánybírói határozatja meg, hogy mit tekint költségvetési kérdésnek, illetve az alkívetelek között szereplő jogokkal (emberi élet és méltóság, állampolgárság, stb.) való összefüggést mikor állapítja meg. Vö.: Alkotmány 32/A. § (2) bekezdés és Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés.

<sup>21</sup> Alkotmány 32/A. § (3) bekezdés.

<sup>22</sup> Alkotmány 26. § (5) bekezdés.

<sup>23</sup> Az új alkotmánybírói törvény, a 2011. évi CLI. tv. 39. § (1) bekezdése tartalmazza az alkotmánybírói határozatok mindenkire kötelező erejét. Ez alól kivételt csak az alkotmánybírói törvény tehet.

<sup>24</sup> Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a), b) és c) pontok.

<sup>25</sup> Osztrák alkotmány 139. cikk (5) bekezdés lásd: TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005. 96.

## Javaslat az Alaptörvény jogforrás-meghatározására

### Példák a jogszabályok meghatározására

#### Jogirodalmi álláspontok

A jogirodalom nem bővelkedik jogszabály-definíciókban. Azok a művek, amelyek a jogszabály tudományos fogalmának meghatározásával foglalkozhatnak, elsősorban a jogelmélet és az alkotmányjog terrénumában keresendőek. E két terület hazai szakirodalmát áttekintve a következő lehetséges meghatározási kísérletekkel találkozhatunk:

Jakab András *A magyar jogrendszer szerkezete* című könyvében igen behatóan vizsgálja a jogrendszer elemeit és tagozódását, de ezen vizsgálódásának középpontjában közel sem a jogszabály fogalmának meghatározása áll. A jogrendszert elsősorban normatív és nem normatív aktusokra osztja fel, s az előbbi csoporton belüli helyezi el a jogszabályokat, melyekről pusztán annyit állít, hogy „először mindig a jogszabályokat (azaz a Jat. által ilyenként megjelölt normatív aktusokat: törvényeket, rendeleteket) vizsgálom, majd pedig a jogszabálynak nem minősülő normatív aktusokat.”<sup>36</sup> Így tehát Jakab nem tesz mást, mint hogy a jogszabályokat a jogszabály típusainak – így a törvénynek és a rendeletnek – a felsorolásán keresztül határozza meg.

Sári János – a legtöbb jogi karon oktatót „Alkotmánytan I.” című tankönyv jogforrásokról szóló fejezetében – nem határozza meg explicit módon a jogszabály fogalmát. A jogforrás-típusokat ismertetve azonban megállapítja, hogy a jogforrás „mindenekelőtt a tárgyi jog számára keretet adó jogszabályt”<sup>37</sup> jelent, majd pedig a jogalkotó szerveket és az általuk kibocsátott jogszabályokat.<sup>38</sup>

Varga Zs. András Sári Jánoshoz hasonlóan oldja meg a jogszabály definiálását. Egyrészt a megismerési – tárgyi – jogforrásfogalom részeként tárgyalja: „A hazai megismerési jogforrások a jogszabályok [...] az állami irányítás egyéb jogi eszközei [...]”<sup>39</sup> Ezt követően a jogszabályok osztályozásával felsorolja a jogszabálytípusokat.<sup>40</sup>

Szigeti Péter szerint „a jogszabály olyan meghatározott formájú jogalkotói aktus eredménye, amely egy vagy több normát tartalmaz.”<sup>41</sup> Ez a jogszabályfogalom elsősorban a jogtétel, a jogi norma és a jogszabály elhatárolására koncentrál, azaz a jogrendszer alapelemeinek egymáshoz való viszonyát igyekszik megragadni.

Szilágyi Péter rámutat a jogszabály lehetséges jelentéstartalmaira: egyrészt jelentheti a jogi normát, másrészt úgy is használják a jogászai köznyelvben mint a „jogforrási formák (törvény, miniszteri rendelet stb.) gyűjtőfogalmát, vagy pedig egy jogalkotási aktus eredmé-

<sup>26</sup> Ciprusi alkotmány 146. cikk (5) bekezdés lásd: uo. 194.

<sup>27</sup> Cseh alkotmány 89. cikk (2) bekezdés lásd: uo. 232.

<sup>28</sup> Francia alkotmány 62. cikk lásd: uo. 392.

<sup>29</sup> Ír alkotmány 34. cikk (6) bekezdés lásd: uo. 509.

<sup>30</sup> Lengyel alkotmány 190. cikk lásd: uo. 551.

<sup>31</sup> Litván alkotmány 107. cikk (2) bekezdés lásd: uo. 599.

<sup>32</sup> Német alkotmány 94. cikk lásd: uo. 758.

<sup>33</sup> Olasz alkotmány 136. cikk (1) bekezdés, 137. cikk (3) bekezdés lásd: uo. 808.

<sup>34</sup> Spanyol alkotmány 164. cikk lásd: uo. 956.

<sup>35</sup> Szlovák alkotmány 125. cikk (6) bekezdés lásd: uo. 1029.

<sup>36</sup> JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialog-Campus, Budapest-Pécs, 2007. 66.

<sup>37</sup> SÁRI János: *Jogforrások*. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2007. 81.

<sup>38</sup> Uo. 82.

<sup>39</sup> PATYI – VARGA, 2009. 91.

<sup>40</sup> Uo. 100.

<sup>41</sup> SZIGETI Péter: *Jogtani és államtani alapvonalak*. Napvilág, Budapest, 2011. 120.



nyét (egy egyedi törvényt, például az 1978. évi IV. törvényt a Büntető Törvénykönyvről)<sup>42</sup>. Emellett Szilágyi arra is rámutat, hogy a jogszabály fogalma a jog strukturális vizsgálata esetében nem csereszabatos a jogi norma fogalmával, valamint hogy a jogforrás sokkal tágabb fogalom, mint a jogszabály.<sup>43</sup>

A legcizelláltabb jogszabály-fogalmat – Szilágyi Péter *Jogi alaptanjára*, Peschka Vilmos *Jogforrás és jogalkotás* című művére és Sajó András *Jogtani alapok* című munkájára támaszkodva – Petrétei József adta meg, aki szerint a „Magyar Köztársaságban a rendes jogforrások első és meghatározó csoportja a jogszabályok. [...] A jogszabályok a jogalkotás termékei [...] A jogalkotás a kifejezetten jogalkotó hatáskörrel felruházott állami-közhatalmi szervek tudatosan, kimondottan és kizárólagosan absztrakt-általános magatartásszabályok formájában megfogalmazódó jogi normák létrehozására irányuló akaratlagos tevékenysége.”<sup>44</sup>

Figyelemre méltó, hogy az idézett szerzők mindegyike a jogszabály fogalmát eltérő nézőpontból közelíti meg. Ez is azt fejezi ki, hogy mennyire nehéz megragadni azokat az ismérveket, amelyek plauzibilisen, de mégis precízen képesek körülírni a jogszabály jelentését. E sokszínűségnek köszönhetően nem törekszem arra, hogy a fenti definíciók közös elemeit emeljem ki, inkább összesítem az idézett szerzők által felsorolt ismérveket. Ezek szerint a jogszabály:

- jelenthet jogi normát (kivéve a jog strukturális vizsgálata esetét);
- főszabály szerint egy vagy több jogi normát tartalmaz;
- a jogi normákat absztrakt magatartás-szabály formájában tartalmazza;
- jelenthet jogforrási formát (törvény, rendelet);
- jelenthet egy konkrét (egyedi) jogforrást;
- szűkebb jelentéssel bír, mint a jogforrás (minden jogszabály jogforrás, de nem minden jogforrás jogszabály);
- megismerési – tárgyi – értelemben vett jogforrásnak minősül;
- a rendes jogforrások közé sorolható;
- a jogszabály jogalkotói aktus terméke;
- alkotása jogalkotó hatáskört feltételez;
- alkotására állami-közhatalmi szervek jogosultak;
- tudatos, akaratlagos cselekvés eredménye.

Az így összesített ismérvek meglehetősen áttekinthetetlen fogalomalkotást feltételeznek, amely tudományos munkában elfogadható, normatív szabályban azonban aligha lehet helye. Természetesen a definiálás során egyes ismérvek elhagyhatók, ebben az esetben azonban nem lesz lehetséges a jogszabály valamennyi jelentéstartalmának megjelenítése.

### Külföldi alkotmányok

A 24 európai nemzeti alkotmányból<sup>45</sup> csupán kettő, a lengyel és a portugál tartalmaz a magyar Alaptörvényhez hasonló megoldást a jogforrási rendszer statuuálására. E három európai alkotmányban találunk olyan, a többi alkotmányi rendelkezéstől elkülöníthető részt, amely

<sup>42</sup> SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. Osiris, Budapest, 1998. 221.

<sup>43</sup> Uo. 222.

<sup>44</sup> PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog I.* Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2002. 144.

<sup>45</sup> Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország, Szlovákia és Szlovénia alkotmányát vizsgáltam. Forrás: TRÓCSÁNYI-BADÓ, 2005. passim.

kizárólag a jogforrásokkal foglalkozik úgy, hogy felsorolja valamennyi jogforrást – legalább is a nyelvtani értelmezésből erre következtethetünk.

A portugál alkotmány 112. cikke a „jogalkotásról” szól. Ennek 1. pontja szerint: „A jogalkotás törvényeket, törvényerejű rendeleteket és regionális törvényhozói rendeleteket foglal magában.”<sup>46</sup> A portugál alkotmány tehát nem az általános kötelező erő felől közelíti meg a jogszabályokat, hanem processzuális nézőpontból. Ez azért szerencsés, mert ezáltal elkerüli a nem tételezett jog, azaz a jogszabályokon kívüli jogforrásokhoz kötődő kötelező erő okozta problémát. Annyiban azonban ez a megközelítés is támadható, hogy a nemzetközi jog kétségtelenül alkotott forrásait, – így a nemzetközi egyezményeket vagy a nemzetközi szervezetek által alkotott jogforrásokat – kizárja a jogalkotás keretei közül. Ez különösen azért aggályos, mert a 8. cikk a nemzetközi jog forrásait a portugál jog részévé teszi, sőt e cikk 3. pontja a nemzetközi szervezetek által megalkotott (*sic!*) jogforrások bizonyos körének közvetlen hatályáról rendelkezik.<sup>47</sup>

A lengyel alkotmány nem csupán egy cikket, hanem egy egész fejezetet szentel a jogforrásoknak.<sup>48</sup> A 87. cikk szerint: „(1) A Lengyel Köztársaság általánosan kötelező jogának forrásai: az Alkotmány és a törvények, a ratifikált nemzetközi szerződések és a rendeletek. (2) A közösségek által kibocsátott helyi jogszabályok a Lengyel Köztársaság általánosan kötelező joga forrásainak minősülnek azon területen, amelyen a közösség kibocsátotta.”<sup>49</sup> A lengyel alkotmány is tartózkodik tehát attól, hogy a jogforrás vagy a jogszabály fogalmát definiálja, „csupán” arra szorítkozik, hogy felsorolás keretében határozza meg az általánosan kötelező jogforrásokat. A fenti idézet azt sugallja, hogy a Lengyel Köztársaságnak csak azok az általánosan kötelező jogforrásai, amelyeket a 87. cikk ilyenként felsorol. E felsorolás azonban csak a belső jogi, tételes jogforrásokra vonatkozik, emiatt kétfelől is hiányos: egyrészt a nemzetközi és uniós jog kötelező erejéről hallgat, másrészt pedig a nem tételezett jogforrásokat fosztja meg az általánosan kötelező erő ismérvétől. Természetesen a lengyel jog is elismeri e két jogforrás-típus kötelező erejét, ráadásul alkotmányi szinten: a nemzetközi szerződésekről – akár azok közvetlen alkalmazásáról is – a 90-91. cikkek<sup>50</sup> rendelkeznek, míg a 190. cikk (1) bekezdése szerint az „Alkotmánybíróság határozata általánosan kötelező jelleggel alkalmazandó és végleges.”<sup>51</sup>

Összefoglalva a külföldi nemzeti alkotmányok megoldásait megállapíthatjuk, hogy valamennyi vizsgált alkotmány tartózkodik a jogszabály vagy jogforrás fogalmának meghatározásától. A két, jogforrási rendszert az Alaptörvényhez hasonlóan rendező alkotmány, a portugál és a lengyel egyaránt a jogalkotás, a jogforrások felsorolását tartalmazza. Ezekről a taxatív felsorolásnak tűnő rendelkezésekről is bizonyítható, hogy közel sem képesek megragadni valamennyi jogalkotási terméket vagy jogforrást, ebből kifolyólag úgy válnak exemplifikatív felsorolássá, hogy erre kifejezetten nem utalnak. Végző soron azok az alkotmányok is belebuktak a jogforrás-definiálás feladatába, amelyek példaként szolgálhattak az Alkotmány 7/A. §-át, illetve az Alaptörvény T. cikkét megalkotók számára.

<sup>46</sup> Uo. 856.

<sup>47</sup> Uo. 819.

<sup>48</sup> Lengyel alkotmány Harmadik fejezet (87-94. cikk) lásd: uo. 534-535.

<sup>49</sup> Uo. 534.

<sup>50</sup> Uo. 535.

<sup>51</sup> Uo. 551.

*De lege ferenda*

A fentiek alapján álláspontom szerint belátható, hogy az Alaptörvény T. cikke olyan jogforrás-definíciót tartalmaz, amely több okból sem felel meg egy Alaptörvényben szereplő fogalommal szemben támasztott követelményeknek.

Nem jelölhető meg olyan indok, amelyből szükségszerűen következne az, hogy az Alaptörvény tartalmazza a jogszabály normatív fogalmát. 2011 előtt az Alkotmányban sem volt ilyen meghatározás, azonban ez sem a jogalkotás, sem pedig a jogalkalmazás területén nem okozott semmilyen gondot.

Önmagában az, hogy az alkotmányozó mégis vállalkozott egy ilyen definíció megalkotására, még nem feltétlenül elutasítandó, legfeljebb a jogrendszer és az Alaptörvény egy felesleges deklarációval bővül. Akkor azonban, ha az alkotmányi szinten szereplő szabály koherenzia zavart idéz elő a jogrendszerben nem feleslegessé, hanem egyenes zavaróvá, kártékonyá válik. Nincs helye olyan rendelkezésnek a jogrendszerben, pláne nem egy alkotmányban, amely ellentétes több más, alaptörvényi rendelkezéssel, a nemzetközi joggal, vagy a belső jog olyan általánosan elismert szabályaival, mint amilyen az alkotmánybírói határozatok és a már nem alkotható jogforrások kötelező ereje.

A fentiekre tekintettel a legcélszerűbbnek a jogszabály-definíció, így az Alaptörvény T. cikk (1) bekezdésének hatályon kívül helyezése/hatályba nem léptetése tűnik. Ez alátámasztható a tudományos fogalomalkotás nehézségeivel, azzal, hogy a jogszabály definíciója távolról sem tekinthető paradigmátikus tételnek, valamint a külföldi gyakorlattal is: egy alkotmány sem tartalmaz normatív jogszabály-definíciót. A kötelező jogforrások felsorolásán fáradozó két alkotmány taxációjáról hamar kiderül, hogy legfeljebb exemplifikatív felsorolásnak tekinthető. Ez a hiba a T. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban is felmerül. Ugyan ez a probléma a felsorolás „kinyitásával” – azaz egyéb jogforrás-típusok létesítését törvényre bízva, – vagy nagyon részletes felsorolással kiküszöbölhető.

Amennyiben az alkotmányozó valamilyen okból mégis ragaszkodik a normatív jogszabály-definíció Alaptörvényben tartásához, el kéne vetnie azt, hogy a jogszabályok számára monopolizálja az általános magatartási szabály-alkotás jogát, és pusztán a jogszabály-fogalom egyik összetevőjeként kellene megjelenítenie az általános kötelező erőt.

Szorosan követve az Alaptörvény közlönyállapotának szövegét, a T. cikken már egy igekötő áthelyezésével és az „is” szócska beillesztésével elérhető a fentebb jelölt eredmény. Eszerint:

„Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály is megállapíthat.”

Ez egy olyan definíció, amely összhangban áll a jogszabályokról alkotott jogtudományi álláspontokkal, valamint az Alaptörvény más rendelkezéseivel, tehát értelmezése, alkalmazása zavart nem okozhat. Valójában több összetevője azonban felesleges. Az Alaptörvény R. cikk (2) bekezdése tartalmazza a jogszabályok kötelező erejét, az Alaptörvény Az Állam című részében pedig megjelöli, hogy mely állami szerv milyen jogszabály kibocsátására jogosult. Az Alaptörvényben való megjelöltség ezáltal megvalósul, de ezt még tovább erősítheti a jogszabálytípusok felsorolása. A jogalkotáshoz szükséges jogalkotói hatáskör annyira magától értetődő, hogy felesleges Alaptörvénybe emelni. Ezt bizonyítja az Alkotmánybíróság gyakorlata is, amely úgy vezette le az Alkotmányból a jogalkotói hatáskört a jogszabályok érvényességi kellékeként, hogy az nem szerepelt expressis verbis az Alkotmányban.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Lásd például: 121/2009. (XII. 17.) AB határozat Indokolás VI. pont. Ebben a határozatában az AB azt is kimondta, hogy jogalkotói hatáskört csak az Alkotmány határozhat meg.

Egyetlen része maradt tehát a T. cikk (1) bekezdés első mondatának, amely garanciális jelentőséggel bír: a kihirdetés és a kihirdetés módját meghatározó szabály. Végző soron tehát a T. cikk (1) bekezdés első mondata helyébe az alábbi léphetne: „A jogszabályokat hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

## CSABA ERDŐS

### The Effect of the Fundamental Law on the Sources of Law and Law Making

#### (Summary)

The system of the sources of law and lawmaking ensures a wide spectrum of legal research; the study concentrates on just one article of the Fundamental Law. This article – number „T.” – defines the statutes and enumerates their forms. This is an absolutely strange solution in a constitution: there is no other constitution in the European Union that defines statutes. The study points out that the grammatical interpretation of Article T. collides other articles of the Fundamental Law that deal with the status of the Fundamental Law, with the relation between the national and international law and between Hungary's and the European Union's law. The enumeration of the forms of statutes seems to be exhaustive, but there are several other forms that are not contained in the list of Article T. Besides this, the elements of the statute-definition are also analyzed and a suggestion on the right composition of Article T can be read at the end of the study, too.