

Nemzeti
Közszolgálati Egyetem

CSINK LÓRÁNT
HÖRCHERNÉ MAROSI ILDIKÓ
BALOGH-BÉKÉS NÓRA

Jogállam és jogalkotás



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Szerző:

© Csink Lóránt, Hörcherné Marosi Ildikó, Balogh-Békés Nóra 2014

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

Patyi András
rektor

Tartalom

1. Jogállamiság	4
1.1. A jogállamiság normatív alapja.....	4
1.2. A jogbiztonság érvényesítésének szempontjai	4
2. A jogalkotás rendje, jogforrások, jogszabályok, érvényesség, hatály.....	6
2.1. A jogforrások	6
2.2. Az Alaptörvény	6
2.3. A törvények	7
2.4. A rendeletek.....	8
2.5. A jogforrási hierarchia.....	8
2.6. Önálló szabályozó szervek	9
2.7. Intern normák	9
3. A jogszabályok érvényessége, hatálya.....	10
4. Nemzetközi jog és belső jog.....	12
4.1. Modellek	12
4.2. Nemzetközi jog és a belső jog összhangja.....	12
5. Az Európai Unió joga és a belső jog.....	14
5.1. Az Európai Unió jogforrásai.....	14
5.2. Alkalmazási elsőbbség	14
Kérdések:.....	16
Fogalomtár	17

1. JOGÁLLAMISÁG

Az Alaptörvény szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alaptörvényben az Alkotmánnyal azonosan a független, demokratikus jelző kapcsolódik a jogállam fogalmához.

1.1. A jogállamiság normatív alapja

A jogállamiság konkrét alkotmányossági mércét jelent, normatív tartalommal bír, azaz adott esetben alkotmánybíró-sági döntés közvetlen hivatkozási alapja lehet.¹

A jogállamiság hagyományosan formai és tartalmi megközelítésből is értelmezhető. A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A magatartási szabályokat tehát elsődlegesen a jog határozza meg. Az állam sem csupán alkotója, hanem „alávetettje” is a jognak: a jog alapján kell, hogy működjön, a jogi szabályok betartásával. A formális jogállam ezen követelményére az Alkotmány több döntést is épített.² A jogi keretek tiszteletben tartásának követelménye nemcsak az alkotmányos szabályok betartására vonatkozik, hanem az Alaptörvény alatti szinten is meghatározza az állam és a jog kapcsolatát. Az állam köteles betartani törvényeit és egyéb jogszabályait. A közhatalmi erejével ezeket megváltoztathatja, de hatályuk alatt „az előre meghatározottakhoz” kötve van. A jogállamiság megközelítéséből következik tehát, hogy a jog nem csupán eszköz az állami, jogalkotói (szubjektív) akarat megvalósítására, hanem saját törvényszerűségek alapján működő önálló entitás.

Az állami cselekvést alapjaiban meghatározó, s viszonylagos stabilitással bíró jog maga az Alaptörvény. Ezért a jogállamiságnak való megfelelés – immár tartalmi értelemben – magában foglalja az Alaptörvény valamennyi rendelkezésének egyidejű érvényesülését, beleértve ebbe az emberi jogok tiszteletben tartását és védelmét is. Az államszervezet akkor működik demokratikusan, ha a demokratikus jogállamiság és az ahhoz szorosan kapcsolódó alkotmányos rend fenntartása és működtetése alapvető követelményként magában foglalja a szabadságjogok tiszteletben tartását és védelmét. Egy szabadságjog megsértése ugyanolyan súlyú indok lehet az államszervezet demokratikus működése zavarának megállapítására, mint az intézmények tevékenységének fennakadása.³

A jogállam normatív tartalma az állami szervek működésére vonatkozó további elvek kibontását teszi lehetővé (pl. a közigazgatás törvény alá rendelése, a közjogi érvénytelenség fogalmának bevezetése).⁴ Az Alkotmánybíróság korábban a jogállamiságból vezette le a hatalommegosztás követelményét is, amelyet az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése már szövegszerűen is tartalmaz. Jogállamiságból következő elv az alkotmányos szervek együttműködési kötelezettsége is.⁵

1.2. A jogbiztonság érvényesítésének szempontjai

A jogállamiság szorosan összefügg a jogbiztonság követelményével. A jogbiztonságról bár szövegszerűen nem szól az Alaptörvény, e követelmény a jogállamiság immanens tartalma. A jelző nélküli jogállam valamennyi elemének van a jogbiztonságra visszavezethető szála.

A jogbiztonság egyik vetülete a jogalkotási elvek érvényesülése. E tekintetben az Alaptörvény T) cikke meghatározza a jogszabályok alapvető érvényességi feltételét (az Alaptörvény szerint jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv hivatalos lapban kihirdetett jogszabálya állapíthat meg kötelező magatartási szabályt, meghatározza, hogy mi minősül jogszabálynak, illetve sarkalatos törvénynek, és rögzíti a jogforrási hierarchia alapvető szabályait). Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a jogbiztonsághoz az Alaptörvényben nem szabályozott további követelményeket is fűzött, és alkotmányos védelemben részesítette. A hatályos jogrendszerben ezen követelményeket a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. §-a tartalmazza. Ezek egyrészt a normavilágosság követelményei, azaz a jogszabálynak a címzetek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkezniük. A jogállamiság-jogbiztonság értelmezési irány alapján alkotmányi szintűnek tekinthetjük továbbá azt a követelményt, hogy jogszabály a hatály-

1 18/2000. (VI. 6.) AB határozat

2 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

3 36/1992. (VI. 10.) AB határozat

4 29/1997. (II. 29.) AB határozat

5 52/1997. (I. 14.) AB határozat

balépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé (visszaható hatály tilalma). Harmadrészt az ún. „kellő felkészülési idő” követelményét is, amely szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre mind a jogalanyok, mind a hatóságok számára, legyen továbbá lehetőség a jogszabály végrehajtásához szükséges alsóbb szintű jogszabályok kibocsátására.

A jogbiztonságból fakadnak mindezekon túlmenően az eljárási garanciák. Az eljárási garanciák a „működő” jogállamtól elválaszthatatlanok. Ez biztosítja ugyanis, hogy az egyes alapjogok nem pusztán deklarációk, hanem ténylegesen is érvényesíthető jogosultságok. Az elévülési szabályok alkotmányossági vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság rámutatott: csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás. A büntetőjog elévülési szabályai a törvényes büntetőjogi felelősségre vonást biztosítják, azáltal, hogy időbeli korlátok közé szorítják az állami büntetőhatalom gyakorlását. A büntetőhatalom gyakorlására rendelt hatóságok mulasztása vagy a kézre kerítés eredménytelensége – mint kockázat – az államot terheli. Alkotmányos jogállamban az államnak nincs és nem lehet korlátlan büntető hatalma. Mégpedig azért nem, mert maga a közhatalom sem korlátlan. Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába.⁶

Az állam az előre meghatározott szabályokat köteles magára nézve is megtartani. Ezáltal valósulhat csak meg az állampolgárt védő jogbiztonság intézménye, a jogállamiság. Ugyanakkor épp ilyen jelentős, hogy az előre meghatározott szabályok tartalmilag alkotmányosak-e, jogállami normákról van-e szó. Ennek megítélése az Alkotmánybíróság kompetenciája.

6 11/1992. (III. 5.) AB határozat

2. A JOGALKOTÁS RENDJE, JOGFORRÁSOK, JOGSZABÁLYOK, ÉRVÉNYESSÉG, HATÁLY

2.1. A jogforrások

A legáltalánosabb meghatározás szerint a jogforrás a közhatalmi szervek által alkotott vagy elismert olyan kötelező magatartási szabály, amelynek érvényre jutását végső soron közhatalmi kényszer biztosítja. A magatartási viszonyok jogszabállyal való rendezésének elterjedése a polgári átalakulás idejére tehető, amikor is általánossá vált az az igény, hogy az emberek és szervezetek közhatalmi kényszerrel is kikényszeríthető magatartásait ne egyedi döntések, hanem absztrakt, minden későbbi esetre alkalmazható magatartási szabályok írják elő.

A jogforrást a közhatalmi szervek előre megszabott eljárási rendben alkotják meg, illetve ismerik el. Nem jön létre érvényesen az a jogforrás, amelyet a megalkotására felhatalmazott közhatalmi szerv nem a számára megadott eljárási rendben alkot meg (közjogi érvénytelenség). Valamely eljárási szabály megsértése azonban csak akkor eredményezi a megalkotott jogforrás közjogi érvénytelenségét, ha a jogsértés olyan súlyos, hogy az eljárás már a jogbiztonságot veszélyezteti.

A jogforrások egyik fő jellemzője az általánosság; mivel mindenkire egyformán vonatkoznak, elősegítik az egyenjogúságot, és gátat vetnek a közhatalom önkényének. A jogforrások garantálják a jogbiztonságot is, kiszámíthatóvá teszik a közhatalmat és az emberi magatartások következményét.

A jogforrásoknak az általánosság mellett lényeges tartalmi eleme a kikényszeríthetőség. Az különbözteti meg más normarendszerektől (pl. vallási, erkölcsi és illemszabályoktól), hogy ezek érvényesüléséhez a közhatalom kifejezett segítséget nyújt. Amennyiben tehát a jogalanyok önkéntesen nem teljesítik a jogforrásban foglaltakat, az állam azokat kényszer útján is érvényesítheti.

Általánosan kötelező magatartási szabály az Alaptörvény, és a jogszabályok két típusa, a törvény és a rendelet.

2.2. Az Alaptörvény

Az Országgyűlés, alkotmányozó hatalomként alkotja meg az Alaptörvényt, amelyet a T) cikk nem sorol a jogszabályok közé.

Az Alaptörvény T) cikke meghatározza azt, hogy mely szervek, milyen elnevezéssel adhatnak ki jogszabályokat. Eszerint az Országgyűlés törvényt, a Kormány, a Kormány tagjai (miniszterelnök és ministerek), a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az önálló szabályozó szervek vezetői (Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal) és az önkormányzatok rendeletet alkothatnak.

Maga az Alaptörvény nem tekinti saját magát jogszabálynak. Tartalmilag azonban az Alaptörvény is rendelkezik mindazzal a tulajdonsággal, amivel a jogszabályok: állami szerv által alkotott, általános, kötelező és kikényszeríthető magatartási szabály.

Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy az Alaptörvény a jogrendszer alapja. E rendelkezésből következik, hogy az Alaptörvény: alkotmány. Az Alkotmánybíróság e bekezdésből levezette azt is, hogy az Alaptörvény „egyetlen és egységes jogi dokumentum”.⁷ Az Alaptörvény a jogforrási hierarchia csúcsán helyezkedik el, azzal semmilyen jogszabály nem lehet ellentétes.

Az Alaptörvény ugyanakkor nem csupán a jogalkotással, hanem a jogalkalmazással kapcsolatban is megfogalmaz követelményeket. Az Alaptörvény 28. cikke az alkotmány-konform, illetve a teleologikus értelmezés követelményét írja elő, az R) cikk (3) bekezdése pedig rögzíti, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.

Elvileg és formailag az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom bármilyen témakört, bármilyen tartalommal és részletességgel szabályozhat alkotmányi szinten.

Az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként alkotta meg és az Alaptörvény S) cikke szerinti formában tette közzé az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság – az alapvető jogok biztosának indítványa alapján eljárva a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában megállapította hatáskörét e jogalkotási dokumentum, legalábbis

⁷ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat

formai szempontú (a közjogi érvényességen alapuló) vizsgálatára. Hatásköri szabályainak értelmezése kapcsán e dokumentum jogi státusáról azt állapította meg, hogy az az Alaptörvény módosítására, kiegészítésére nem volt alkalmas, mivel rendelkezései nem épültek be az Alaptörvénybe. Ugyan az Alaptörvény első módosítását követően már maga az Alaptörvény mondta ki, hogy „az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik”, ennek ellenére az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Átmeneti rendelkezéseket nem tartotta egyenrangú szabályoknak. Az Alkotmánybíróság döntésében nem vonta kétségbe, hogy a dokumentum – tartalmuk szerint valóban átmeneti rendelkezéseit – az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként, az Alaptörvény felhatalmazása alapján fogadta el, ezért a hatályban tartott rendelkezések magasabb szintűek, mint akár a sarkalatos törvények, azonban beépülés hiányában mégsem válhattak alaptörvényi szintű szabállyá.

2.3. A törvények

A törvények a jogforrások legmarkánsabb típusai, melyeket az Országgyűlés mint népképviselői szerv alkot. A törvények között csak az elfogadásukhoz szükséges parlamenti támogatottság tekintetében lehet különbséget tenni: az Alaptörvény T) cikke szerint sarkalatos törvény elfogadásához minősített többség (a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata) szükséges. Az Alaptörvényből azonban nem vezethető le az, hogy a sarkalatos törvény a jogforrási hierarchiában megelőzné az „egyszerű” (jelző nélküli) törvényeket. Az Alaptörvény egyes tárgykörökben (pl. jogalkotás, állampolgárság, Honvédség, továbbá számos alapjog) esetében kötelezővé teszi a törvényalkotást. Ezeket nevezzük kizárólagos törvényhozási tárgyköröknek. Az Országgyűlés azonban más tárgykörökben is szabadon törvényt alkothat. Sarkalatos törvényt azonban csak abban a tárgykörben alkothat, amit az Alaptörvény ilyenként megjelöl.

A „sarkalatoság” követelménye mind formai, mind tartalmi oldalról vizsgálendő. Formai szempontból a „sarkalatos” státusz azt jelenti, hogy a minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű (feles) többséggel elfogadott törvény semmilyen téren sem módosíthat.⁸ Ez alól az Alaptörvény 17. cikk (4) bekezdése csupán azt a kivételt teszi, hogy törvény miniszterium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja, akkor is, ha a módosított törvény sarkalatos törvény. Az Alkotmányban hasonló szabályra azért volt szükség, hogy a miniszteri/minisztériumi struktúra változása (tárcák megszüntetése, összevonása, felelősségi körök módosulása) miatt ne kelljen minden alkalommal kétharmados többséggel módosítani törvényeket. A *90/2007. (XI. 14.) AB határozat* viszont megállapította, hogy e szabályt megszorítóan kell értelmezni, és nagy szerkezeti átalakításokra nem vonatkoztatható. Emiatt alkotmányellenesnek nyilvánította a közigazgatási hivatalok (feles törvénnyel való) átszervezését regionális szintre. Az Alaptörvény hatálya alatt az Alkotmánybíróság erről kifejezetten nem foglalt állást, de valószínűsíthető, hogy a sarkalatos törvények és a (jelző nélküli) törvények viszonya azonos az egyszerű és a minősített többséggel elfogadott törvények viszonyával. Ebben az esetben tartalmi szempontból a kétharmadoság azt jelenti, hogy törvény nem érintheti a sarkalatos törvény szabályozási koncepciójának a lényegét, akkor sem, ha formailag nem módosítja azt.⁹

A törvényerejű rendelet nem az Országgyűlés által alkotott jogszabály, amellyel a közjogi rendszerváltást megelőzően törvényt lehetett pótolni, módosítani, hatályon kívül helyezni vagy alkalmazását felfüggeszteni. Törvényerejű rendeletet a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) alkothatott, amikor az Országgyűlés nem ülésezett, és főszabály szerint mindent megtehetett, amit a törvény, egyetlen kivétel az Alkotmány módosításának tilalma volt.

A törvényerejű rendeletekkel való szabályozás antidemokratikus volt, mivel gyakorlatilag egyenértékűnek számított a törvénnyel, de nem a népképviselői szerv alkotta. Ezért a NET megszűnésével a törvényerejű rendeletek kibocsáthatósága is megszűnt 1989. október 23-án, mivel ezt követően az Alkotmány ilyen jogforrási kategóriát nem tartalmazott. A törvényerejű rendelet részben jogtörténeti kategória, ma ilyen elnevezéssel nem alkotnak jogszabályt, de az 1989 előtt alkotott törvényerejű rendeletek továbbra is hatályban lehetnek.

Megjegyzendő, hogy – nem ilyen elnevezéssel ugyan – a jelenlegi jogrendszerben, minősített időszakok idején előfordulhat a törvények hatályának felfüggesztése. Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején pedig a köztársasági elnök is kibocsáthat olyan rendeletet, amelyben felfüggesztheti törvények alkalmazását – a gyakorlatban eltérhetnek tehát törvények rendelkezésétől. Hasonló intézkedésre jogosult a Kormány is megelőző védelmi helyzetben, veszélyhelyzetben, vagy váratlan támadás esetén.

8 1/1999. (II. 24.) AB határozat

9 31/2001. (VII. 11.) AB határozat

2.4. A rendeletek

A rendelet a végrehajtó hatalom szervei által alkotott, mindenkire kötelező jogszabály. Az Alaptörvény alapján a Kormány, a Kormány tagja, az MNB elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője és a helyi önkormányzatok bocsáthatnak ki rendeletet.

A rendeleteken belül megkülönböztetünk eredeti (autonóm) és származékos (végrehajtási) rendeleteket. Eredetinek nevezzük azt a rendeletet, amely a legmagasabb szinten szabályozza az adott életviszonyt (tehát törvény arról nem rendelkezik), és származékosnak azt, amelynek megalkotásához felhatalmazásra van szükség. Ez utóbbi esetben valamilyen magasabb szintű jogszabály (tipikusan törvény) ad felhatalmazást a rendelet megalkotására, meghatározva a rendeletalkotás jogosultját és tárgyát. Származékos rendeletek esetében érvényesül a szubdelegálás tilalma, azaz a rendelet kibocsátásának jogosultja ezt a jogát nem adhatja tovább. A Kormány és az önkormányzat mind eredeti, mind származékos rendeletet alkothat, a miniszter, az MNB elnöke és az önálló szabályozó szervek vezetői csak törvényi felhatalmazásra (származékos jogkörben) alkothatnak rendeletet. Miniszternek rendeletalkotására felhatalmazást adhat eredeti jogkörben alkotott kormányrendelet is.

Ha két rendelet tartalmilag ellentétes, akkor a jogalkalmazás során azt kell elsődlegesen vizsgálni, hogy az adott tárgykor szabályozása kapcsán melyik rendelet kapta a felhatalmazást a jogalkotásra.

Azokban a témakörökben, amelyek csak helyi szinten, a helyi közösségek szempontjából bírnak relevanciával, az Alaptörvény az önkormányzatokat is felruházza rendeletalkotási joggal. A települési önkormányzat rendeletalkotási joga kiterjed eredeti, országos jogszabály által nem rendezett kérdésekre (eredeti jogalkotási jogkör) és törvény felhatalmazása alapján végrehajtási rendelet kibocsátására, a területi önkormányzat pedig saját feladatkörében alkothat rendeletet. Az önkormányzati rendelet – az önkormányzat illetékességi területén belül – mindenkire kötelező jogszabály.

2.5. A jogforrási hierarchia

A jogforrási hierarchia a jogszabályok Alaptörvényben meghatározott vertikális tagozódását jelenti.

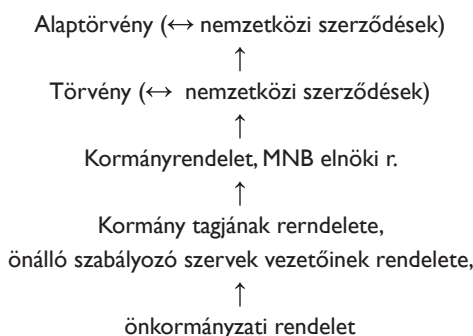
A jogforrási hierarchia csúcán az Alaptörvény áll.

Az Alaptörvény meghatározza, hogy mely szervek alkothatnak jogszabályokat (alaki jogforrások köre), azt, hogy a feljogosított szervek milyen típusú jogszabályokat alkothatnak (anyagi jogforrások köre), valamint rendezi a jogszabályok (anyagi jogforrások) egymáshoz való viszonyát.

Az Alaptörvény jogrendet érintő szabályai közé tartoznak továbbá azok, amelyek magának az Alaptörvénynek a megalkotására, módosítására, a kizárólagos törvényhozási tárgykörökre, illetve a törvényhozás eljárási szabályaira vonatkoznak. Ez utóbbi körben az Alaptörvény szabályozza az előzetes normakontroll lehetőségét is.

A jogforrási hierarchia az anyagi jogforrások egymáshoz való viszonyát rendezi. Az egymáshoz való viszony rendező elve a tartalmi érvényesség: nem állhat elő olyan helyzet, amikor egy adott jogviszonyt két norma ellentétesen szabályoz. Az ellentétes szabályozási tartalom pedig akkor eredményezi a jogforrási hierarchia sérelmét, amikor az ütköző normák egymással az alá-fölé rendeltség viszonyában állnak. A hierarchia alapja a kibocsátó jogforrás hatalommegosztás rendjében elfoglalt helye.

A jogforrási hierarchiának alapvetően három szintje van: Alaptörvény, törvény és delegált jogkörben alkotott, végrehajtó jellegű normák, az utóbbiak szintén hierarchikus, strukturált rendjével. A hierarchiát az Alaptörvény állítja fel annak meghatározásával, hogy a jogszabály mely másik jogszabály(ok) figyelembe vétele mellett írhat elő követendő magatartást. A hierarchikus viszony tehát abban az értelemben értendő, hogy a kibocsátáskor az egyes jogszabályoknak melyik jogszabály tartalmára kell tekintettel lenni és nem abban az értelemben, hogy melyik jogszabály ad felhatalmazást a másik megalkotására, illetve helyezheti hatályon kívül a másikat.



Az ábra azt illusztrálja, hogy az Alaptörvény rendelkezései értelmében a kormányrendelet nem lehet ellentétes törvénnyel, de a Kormánynak a rendelete megalkotásakor nem kell tekintettel lennie például az NMHH elnöke (mint önálló szabályozó szerv vezetője) által a korábbiakban már kibocsátott rendelet tartalmára. Egy másik példával élve: a Kormány rendeletével nem írhatja elő a helyi képviselő-testület számára önkormányzati rendelet megalkotását, nem helyezheti hatályon kívül az önkormányzati rendeletet. Mégis, a Kormány rendelete megalkotásakor nem kell, hogy tekintettel legyen az egyes önkormányzati rendeletek szabályozására, fordítva azonban e kötelezettség fennáll. A Kúria több határozatában kimondta, hogy az önkormányzati rendeletek jogszerűségét a hatályos szabályok tartalmához méri, tehát az önkormányzati rendeletek nem lehetnek ellentétesek a hatályos más jogszabályokkal, így szabályozásuknak illeszkednie kell – az egyéb jogszabályok mellett – a hatályos kormányrendeletek tartalmához. Ellentétes esetben a Kúria megsemmisíti az önkormányzati rendeletet.

A jogszabályok közötti ellentét rendezését az Alaptörvény szintjén intézményesített eszközökkel kell feloldani.

2.6. Önálló szabályozó szervek

Az Alaptörvény 23. cikk (1) bekezdése szerint az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre.

Az Alaptörvény tartalmi oldalról rögzíti, hogy csak végrehajtó hatalmi feladatot ellátó, azaz valamilyen ágazatot felügyelő, hatósági jogkört gyakorló szervezet lehet önálló szabályozó szerv. (Nincs tehát elvi lehetőség sem arra, hogy pl. az Állami Számvevőszék, az alapvető jogok biztosa vagy az Alkotmánybíróság önálló szabályozó szerv legyen). Formai oldalról pedig az Alaptörvény azt a követelményt támasztja, hogy sarkalatos törvénynek kell egy intézményt önálló szabályozó szervnek minősítenie. Ebből két további következtetés is levonható. Az egyik az Országgyűlés azon döntése, hogy mely szervek minősülnek önálló szabályozó szervnek – sarkalatos törvényt ugyanis csak az Országgyűlés fogadhat el. A végrehajtó hatalom belső tagozódása tehát a Kormány szervezeti szabadságán kívül eső kérdés. A másik következtetés, hogy az Alaptörvény tárgykör szerint is meghatározza azokat a szerveket, amelyek önálló szabályozó szervekké minősíthetők. A sarkalatos törvény témakörött; csak olyan tárgykörben alkotható, amelyet az Alaptörvény szerint sarkalatos törvénynek kell szabályoznia. Olyan feladatkörben tehát nem alapítható önálló szabályozó szerv, amely területet az Alaptörvény alapján nem sarkalatos törvénynek kell szabályoznia.

Jelenleg két önálló szabályozó szerv van a jogrendszerben: a hírközlési és médiahatósági feladatokat ellátó Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság és – 2013. április 4-e óta – a villamosenergia-, földgáz- és távhőellátással, víziközműszolgáltatással, valamint hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjszabályozásának előkészítésével kapcsolatos feladatait ellátó Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH).

2.7. Intern normák

Intern normák a közhatalmi szervek által alkotott olyan általános magatartási szabályok, amelyek a szabályozás céljával születnek, de – ellentétben a jogszabályokkal – formálisan nem mindenkire kötelezőek, hanem az államszervezet egyes részeinek belső működését szabályozzák. Ilyen normákról az Alaptörvény is tesz említést. Ezek közé tartoznak a Kúria által hozott jogegységi határozatok, amelyek a bíróságokra formálisan is kötelezőek, de a személyekre közvetlenül nem. Szintén az Alaptörvény szól az Országgyűlés működési és tárgyalási rendjét szabályozó Hárszabályról, ami csak a parlamentre és szerveire kötelező. Intern normák a Jat. alapján kibocsátott „közjogi szervezetszabályozó eszközök” is.

Jogforrásnak tekinthetőek a belső normák is, amelyek valamely szervezeten belül kötelezőek, és állami elismerés folytán közhatalmilag is kikényszeríthetőek. Ilyennek tekinthető a kollektív szerződés és valamely szervezet, köztestület, egyesület alapszabálya.

3. A JOGSZABÁLYOK ÉRVÉNYESSÉGE, HATÁLYA

A jogszabály akkor érvényes, ha előírászerűen jön létre. A jogszabályt csak jogalkotásra feljogosított szerv, a jogalkotásra előre meghatározott rendben alkothatja. A jogszabályt jogilag előírt módon közzé kell tenni (formális érvényesség). A kihirdetés a jogbiztonság lényeges eleme, csak akkor lehet elvárni az önkéntes jogkövetést, ha az állampolgárok megismerhették a jogszabály rendelkezéseit – ez alapozza meg a felelősséget nemteljesítés esetére. A központi jogszabályok kihirdetésére a Magyar Közlönyben kerül sor. Az önkormányzati rendeleteket az önkormányzat hivatalos lapjában, amennyiben ilyen nincs, a helyben szokásos módon kell kihirdetni. Amennyiben a jogszabályt hatáskörrel nem rendelkező szerv, nem az előírásoknak megfelelően alkotja meg, avagy nem teszi közzé megfelelően, úgy az a jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után. A közjogi érvénytelenség nem teszi eleve érvénytelenné a jogszabályt, azt bírói (Alkotmánybíróság, Kúria) szervnek, önálló eljárás keretében kifejezetten meg kell állapítania.

A jogszabálynak illeszkednie kell a jogrend hierarchiájába, ami azt jelenti, hogy a jogszabály nem lehet ellentétes azzal (azokkal) a jogszabállyal (jogszabályokkal), amelyek tekintetében az Alaptörvény számára illeszkedési kötelezettséget ír elő (tartalmi érvényesség). A tartalmi érvénytelenség is csak abban az esetben vezet a jogszabály érvénytelenségéhez, amennyiben azt bírói (Alkotmánybíróság illetve Kúria) fórum önálló eljárás keretei között állapítja meg a normáról.

A jogszabály hatályossága azt jelöli, hogy meddig terjed annak érvényessége, azaz milyen körülmények között alkalmazható. A jogszabály hatálya, alkalmazhatósága megközelíthető abból a szempontból, hogy mettől meddig alkalmazható (időbeli hatály), kire nézve tartalmaz magatartási szabályt (személyi hatály), milyen területen kell érvényesülnie (területi hatály), illetve milyen ügyekben, milyen eljárás keretében (tárgyi hatály) kell alkalmazni.

A hatályba lépés napja megalkotás és a kihirdetés idejénél későbbi időpont lehet.

Az időbeli hatály megszűnésének is több formája lehetséges:

- a jogszabály hatálya megszűnik, ha a jogszabályt egy azonos vagy magasabb szintű jogszabály hatályon kívül helyezi;
- hasonlóképpen, ha egy jogszabályt egy másik jogszabály módosít, akkor a módosított tartalom hatályát veszti (a deregulációs szabályok értelmében a módosító jogszabályi rendelkezés beépül a módosított jogszabályba, majd ezt követően maga is hatályát veszti);
- előfordulhat továbbá, hogy maga a jogszabály határozza meg az időbeli hatály végét;
- megszűnik a jogszabály hatályossága (adott esetben az érvényessége is), amennyiben a jogszabályt az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek, a Kúria jogsértőnek találja, és ezért megsemmisíti.

Az érvényesség és a hatályosság közötti időszakot a jogirodalom *vacatio legis*-nek nevezi. Ezen időszak alatt lehet felkészülni a jogkövetésre, azaz a jogszabály megszerzésére és tanulmányozására, valamint az alkalmazáshoz szükséges szervezeti és tárgyi feltételek kialakítására. Továbbá a *vacatio legis* ideje alatt kell kibocsátani a végrehajtási jogszabályt úgy, hogy az eredeti jogszabállyal egyszerre lépjen hatályba. A *vacatio legis* szükségességét az Alkotmánybíróság is megerősítette, a szociális támogatási rendszerrel kapcsolatos határozatában kifejtette, hogy a jogbiztonsággal szorosan összefüggő követelmény a megfelelő felkészülési idő biztosítása.¹⁰

A felkészülési idő jelentőségével kapcsolatos gyakorlatát az Alkotmánybíróság 51/2010. (IV. 28.) AB határozatában foglalta össze, amely az új Polgári Törvénykönyv első két könyvét hatályba léptető törvényi szabályt semmisítette meg.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy nem minden esetben van szükség felkészülési időre egy hatályba lépő új szabályozás esetében.

A jogszabály hatályossága főszabály szerint a jogszabály alkalmazhatóságát jelöli. Elképzelhető azonban olyan eset, amikor a hatályos jogszabály nem alkalmazható, vagy fordítva, az alkalmazható jogszabály nem hatályos.

Mindkét esetre felhozható több példa is. Nem alkalmazható a hatályos jogszabály, ha pl. az alkalmazás tárgyi feltételei hiányoznak, vagy ha rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács felfüggeszti a jogszabály alkalmazhatóságát. Másfelől alkalmazható a nem hatályos büntetőjogi jogszabály, ha az elkövetéskori jogszabály enyhébben rendeli büntetni a cselekményt, mint az elbíráláskori (ilyenkor az elkövetéskor hatályos jogszabályt kell alkalmazni, függetlenül attól, hogy az már nem hatályos). De alkalmazható a hatályát veszített jogszabály olyan polgári, illetve közigazgatási peres eljárásban is, amelyben a megítélt jogviszony még a hatályvesztést megelőzően jött létre. Példaként hozhatók fel a parkolási ügyek, amelyekben a bíróságok még a 2000-es évek elején is alkalmazták – az alkalmazás idején már

¹⁰ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat

nem hatályos – 1993-ból származó fővárosi közgyűlési rendeletet. A közigazgatási peres eljárásokban a Polgári perrendtartás maga írja elő, hogy a közigazgatási határozat jogszerűségének alapja a meghozatala idején hatályos – de az elbíráláskor esetleg már hatályát veszített – jogszabály. Jellegetesen ilyen eset áll elő az adóperekben, ahol az adófizetési kötelezettség tartalmát az ellenőrzéssel érintett adóévben hatályos – alkalmanként már az adóhatósági határozat meghozatala idején sem hatályos – jogszabály adja.

Hangsúlyozandó azonban, hogy a hatályát veszített jogszabály nem válhat ismételtlen hatályossá. Példaként hozható fel, hogy 2007-ben az Országgyűlés feles többséggel elfogadott törvényi rendelkezéssel módosította a kétharmados támogatottsággal elfogadott önkormányzati törvényt a közigazgatási hivatalok regionális szintű szervezeti átalakítása érdekében. Az Alkotmánybíróság megsemmisítette ugyan a módosító törvényi rendelkezést, ám az önkormányzati törvény közigazgatási hivatalokra vonatkozó, módosított, és így hatályát veszített rendelkezései nem „éledtek” fel.

4. NEMZETKÖZI JOG ÉS BELSŐ JOG

4.1. Modellek

A nemzetközi jog normáinak a belső jogi alkalmazását tekintve – azaz, hogy miként válnak a nemzetközi szerződések a belső jog részévé – alapvetően két modell ismert: a monista és a dualista. A monista-adopciós rendszerben – amely a jogrendszer egységének elvére épül – nincs szükség külön belső jogi aktusra ahhoz, hogy a nemzetközi jog a belső jog részévé váljon, az állam jogrendszerébe való beépülés egy alkotmányban rögzített szabály alapján történik; a nemzetközi szerződés a megkötéssel az adott állam jogrendjének része lesz. Ezzel szemben a dualista-transzformációs modellben – amely a nemzetközi jogot és a belső jogot független jogrendszerként kezeli – a nemzetközi szerződést belső jogi szabályban ki kell hirdetni, a belső jogba transzformálni kell. Ebben a rendszerben az állampolgárokra kötelező magatartási szabályt csak jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés állapíthat meg. A dualista rendszerben kétféle transzformációt szokás megkülönböztetni a generális transzformációt és a speciális transzformációt. A nemzetközi normák államon belül alkalmazandó szabályai között megkülönböztetünk közvetlenül alkalmazható (self-executing) és közvetlenül nem alkalmazható (non-self-executing) nemzetközi szerződéseket.

Magyarországon a dualista rendszer honosodott meg. Meg kell azonban jegyezni, hogy vannak olyan nemzetközi jogi szabályok, amelyek a dualista rendszerekben is kihirdetés nélkül érvényesek. Ezek a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai, amelyek természetesen megjelenhetnek nemzetközi egyezményekben is. Ilyenek például a népirtással, vagy emberiség elleni bűncselekményekkel kapcsolatos nemzetközi egyezmények.¹¹

Azt azonban látni kell, hogy az európai jogfejlődésben a dualista-transzformációs rendszert egyre inkább a monista rendszer – a nemzetközi szerződések (nemzetközi jog) közvetlen alkalmazása – váltja fel. A monista-adopciós rendszert az európai integráció kényszerítőleg követeli meg, megtoldva még az uniós jog primátusával. Ennek megfelelően az Európai Uniónak még azok a tagállamai is, amelyek a dualista-transzformációs rendszert követik (pl. Németország, Olaszország, vagy a skandináv államok) az Európai Unió jogszabályait közvetlenül, azaz transzformáció nélkül alkalmazzák, és azoknak a nemzeti jogrendszerrel szemben – az alkotmány kivételével – elsőbbséget biztosítanak. Ilyen rendszer érvényesül Magyarországon is, ezért kellett az Európai Unióhoz való csatlakozás érdekében az Alkotmányba – a nemzetközi jog és a belső jog összhangját előíró meglévő szabály mellett – külön ún. Európa-klauzulát beiktatni. Azt a kettőséget, hogy más alkotmányi szabályok vonatkoznak az európai unió jogára és a nemzetközi jogra, az Alaptörvény is megőrizte.

4.2. Nemzetközi jog és a belső jog összhangja

Az Alaptörvényben az E) cikk az Európai Unióban való részvételre, míg a Q) cikk a nemzetközi jog belső jogi érvényesülésére tartalmaz szabályokat. A Q) cikk (1) bekezdés – hasonlóan az E) cikk szerkezeti felépítéséhez – államcél fogalmaz meg, majd ezt követően a (2) bekezdése szerint „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját”, 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 szabályokhoz hasonló rendelkezést tartalmazott korábban az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, így a vonatkozó alkotmányértelmezés irányadónak tekinthető.

A Q) cikk (2) bekezdése a nemzetközi jog és a belső jog összhangját fogalmazza meg, viszont nem bontja ki teljes részletességgel a hierarchikus kapcsolatokat tartalmát. A nemzetközi jog Alaptörvényhez való kapcsolatáról azonban nem szól; utal viszont arra, hogy a belső jog a nemzetközi joggal nem lehet ellentétes. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy mindhárom szintet, a belső jogot, a nemzetközi szerződést és az Alkotmányt együttesen és összefüggésében kell vizsgálni. Így, ha a már megkötött nemzetközi szerződés és a belföldi jog összhangjának hiánya, az állampolgárok alkotmányban biztosított alapvető jogainak sérelmét idézi elő, a magyar állam úgy tesz eleget az Alkotmányban vállalt kötelezettségének, hogy olyan belső szabályokat hoz létre, amelyek a kialakult helyzetet az Alkotmánnyal összhangban rendezik. Oly módon, hogy az államnak az állampolgárokkal szembeni közvetlen helyállásával biztosítja az alkotmányos egyensúlyt anélkül, hogy a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeit megszegné.¹² Egy másik döntés szerint: az Alkotmány értelmében a Magyar Köztársaság jogrendszere biztosítja a vállalt nemzetközi

¹¹ Ilyen például a *háború áldozatainak védelmére Genfben, 1949. augusztus 12-én kötött egyezmény*
¹² 30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990. 128., 134.; majd a 4/1997. (I. 22.) AB határozat

jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ebből az alkotmányi rendelkezésből nem csupán az a jogalkotói kötelesség folyik, hogy a belső jog szabályai ne álljanak ellentétben valamely nemzetközi jogi kötelezettséggel, hanem az is, hogy az illetékes jogalkotó szerv bocsássa ki azt a jogszabályt, amely nélkülözhetetlen valamely nemzetközi jogi kötelezettség teljesítéséhez.¹³

A vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának biztosítása – minden „vállalt” nemzetközi kötelezettségre vonatkozik, az általánosan elismert szabályokra is. Ugyanakkor az összhangot az egész belső joggal biztosítani kell, az Alaptörvénnyel is. Az Alaptörvény e szabálya az Alkotmány, a nemzetközi jogból származó szerződéssel, vagy közvetlenül az Alkotmánnyal vállalt kötelezettségek, valamint a belső jog összhangját követeli meg; az összhang biztosításában figyelemmel kell lenni mindegyik elem sajátosságaira. Ahogy az Alkotmánybíróság előtt lehet kérni (belső) jogszabály alkotmányossági vizsgálatát, ugyanúgy lehet kérni (belső) jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását is. De az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik a nemzetközi szerződések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára is. Így a normahierarchia a következő: Alaptörvény, nemzetközi jog és belső jog.

Immár az Alaptörvényhez kapcsolódó értelmezés szerint a Q) cikk (2) bekezdés alapján egyértelművé válik, hogy a rendes bíróságok jogszabály alkotmányellenessége címén az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak, ha a kérdéses jogszabály ellentmond a Magyarországra kötelező nemzetközi jognak.¹⁴

Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásáról szól. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése mintegy maga engedi be (külön transzformáció nélkül) a nemzetközi jog egy részét a belső jogba. De csak egy részét, mert rögtön korlátot is állít: a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. Ezzel a dualista-transzformációs rendszert teszi az Alaptörvény is főszabállyá, azaz a nemzetközi szerződés csak akkor alkalmazható, ha azt belső jogszabály kihirdeti. Kivétel a „nemzetközi jog általános szabályai”, amely értelmezésre született fogalom, hiszen vitás esetekben annak eldöntése, hogy mi minősül „általánosan elismert szabálynak” alkotmányértelmezést kíván. Az Alkotmánybíróság a nemzetközi jog általános szabályainak az értelmezése kapcsán megállapította: az, hogy Magyarország jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, azt mondja ki, hogy ezek az „általánosan elismert szabályok” külön (további) transzformáció nélkül is a magyar jog részei. A transzformációt ebben az általánosságban – vagyis a szabályok felsorolása, illetve meghatározása nélkül – maga az Alkotmány hajtotta végre. Eszerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai nem az Alkotmány részei, hanem „vállalt kötelezettségek”. Az, hogy a vállalást és a transzformációt az Alkotmány tartalmazza, nem érinti az Alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog hierarchiáját. Ez az általános belső joggá tétel egyáltalán nem zárja ki, hogy egyes „általánosan elismert szabályokat” külön egyezmények (is) meghatározzanak és azok tekintetében külön transzformáció történjék. Az ENSZ Alapokmánya és a genfi egyezmények tartalmaznak például ilyen szabályokat.¹⁵

13 16/1993. (III. 12.) AB határozat.

14 Lásd: JAKAB András Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Budapest, HVG-ORAC, . 2011, 198.

15 53/1993. (X. 13.) AB határozat

5. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA ÉS A BELSŐ JOG

5.1. Az Európai Unió jogforrásai

Az uniós jog sokféle forrásra épül. Az Európai Unió alapító szerződésai (az ún. „Szerződések”) és azok módosító szerződésai, továbbá a csatlakozási szerződések, az uniós intézmények által alkotott jogszabályok, az általános jogelvek az Európai Unió által kötött nemzetközi szerződések, és az Európai Bíróság gyakorlata nevezhető meg uniós jogforrásként.

Az Európai Unió jogforrásai között megkülönböztetünk elsődleges jogforrásokat és az elsődleges jog alapján az uniós jogalkotó intézmények által hozott másodlagos jogforrásokat.

Ez a két szint tükrözi a jogforrási hierarchiát, az elsődleges jog tartalmazza a másodlagos jogalkotásra irányuló felhatalmazásokat és egyben kizárja a vele ellentétes másodlagos jogalkotást.

Az elsődleges jogforrások a Szerződések, amelyeken tágabb értelemben értjük az alapító szerződéseket, azok módosításait, a csatlakozási szerződéseket is. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz), illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) egy rendszert alkot, jelenlegi formájukban a 2007-ben elfogadott és 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés módosításai hozták létre és foglalták egységes szerkezetbe. Az Európai Unióról szóló Szerződés az elveket, célkitűzéseket tartalmazza, az Európai Unió működéséről szóló Szerződés a hatáskörökre, a politikákra vonatkozó szabályokat tartalmazza.

Másodlagos jogforrásoknak tekintjük a Szerződésekben lefektetett alapelvek, célok, feladatok megvalósulását elősegítő, biztosító jogi eszközöket, amelyek az uniós intézmények jogalkotó tevékenysége nyomán születnek. A Lisszaboni Szerződés az Unió történetében először hierarchiát állapít meg az EU jogi aktusainak vonatkozásában. Erre azért volt szükség, hogy megkülönböztessék azokat a jogi aktusokat, melyek megalkotásában az Európai Parlament és a Tanács vesz részt, illetve azokat, melyeket ezek végrehajtására fogad el a Tanács vagy a Bizottság. Korábban a különböző eljárásokban született aktusokat nem sorolták kategóriákba, és ez átláthatatlanná tette az uniós jogrendet.

A jelenlegi rendben, az Európai Unió működéséről szóló Szerződés szerint megkülönböztetünk „jogalkotási” és „nem jogalkotási” jogi aktusokat. A jogalkotási aktusok közé a jogalkotási eljárásban elfogadott rendeletek, irányelvek és határozatok tartoznak. A jogalkotási aktusok kötelező jogszabályok. A nem kötelező jogi aktusok: az ajánlás és a vélemény. Jogalkotási aktust csak a jogalkotók, a Tanács és a Parlament fogadhatnak el – együtt vagy külön. A Szerződés a nem jogalkotási aktusok két formáját különíti el. A felhatalmazáson alapuló jogi aktus arra szolgál, hogy a Bizottság – a Tanács és a Parlament felhatalmazása alapján – kiegészíthesse vagy módosíthassa a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit. A részletes felhatalmazást a jogalkotók az érintett jogalkotási aktusban rögzítik. A nem jogalkotási aktusok másik formája a végrehajtási aktus.

Az általános jogelvek a tagállamok közös alkotmányos hagyományán alapulnak, többnyire az Európai Bíróság mondja ki valamely elvről, hogy az az uniós jogban általános jogelv. Ilyen például a meghallgatáshoz való jog, a hatékony felülvizsgálat elve.

5.2. Alkalmazási elsőbbség

Az uniós jog érvényesülési elsőbbsége a tagállamok jogában meghatározó jelentőségű elv; ehhez képest a Lisszaboni Szerződésben nem található az elsőbbség kimondását tartalmazó cikk, hanem ehelyett a tagállamok a – Szerződések egyes rendelkezéseinek értelmezésére irányuló – egyik nyilatkozatban foglalkoznak az elsőbbség elvével. Az elv kialakítása az Európai Bíróság gyakorlatán nyugszik. Az Európai Bíróság a közösségi jog egységes és hatékony érvényesülése érdekében már 1964-ben rögzítette az elsőbbség elvét. Az elv lényege, ahogy a 17. számú nyilatkozat is kifejti, hogy a Szerződések és az uniós jogi aktusok – Európai Bíróság gyakorlatának feltételei szerint – a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek. Ha tehát közvetlen hatállyal bíró uniós jog ütközik tagállami joggal, akkor az uniós joggal ellentétes belső jogot félre kell tenni. Alkalmazási elsőbbségről van szó, nem érvényességi elsőbbségről, a félretett tagállami jog nem szűnik meg jogszabályként létezni, csak az adott esetben az alkalmazásától kell eltekinteni.

Ugyanakkor utalni kell arra is, hogy a Lisszaboni Szerződés tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek elvi korlátot jelenthetnek az uniós jog elsőbbségét illetően. Egyrészt a tagállam az alapjogok tekintetében magasabb jogvédelmet valósíthat meg, mint amit az Unió biztosít, másrészt az Unió nem változtathatja meg, és nem sértheti a tagállamok alkotmányos berendezkedését és alapvető állami funkcióit.

Az érvényesülési elsőbbséggel kapcsolatban látni kell még, hogy kétoldalú folyamatról van szó. Az egyik oldalon az Európai Bíróság elvet kimondó és részletező gyakorlata áll a közösségi jog autonómiája (sajátos természete) alapján, míg a másik oldalon a tagállami jogrendszerek részéről történő befogadás-elfogadás áll a tagállami alkotmányok európai integrációs klauzulája alapján.

Kérdések:

1. *Húzza alá a helyes választ!*

- a) Az Alaptörvény külön tartalmaz rendelkezést Magyarország Európai Uniói tagságáról.
- b) Az Alaptörvény a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának rendezésénél említi meg az Európai Uniót.
- c) Az Alaptörvény nem szól Magyarország Európai Uniói tagságáról, az csak korábban, az Alkotmányban szerepelt.

2. *Húzza alá a helyes választ!*

A normahierarchia Magyarországon a következő:

- a) Alaptörvény, nemzetközi jog és belső jog
- b) nemzetközi jog, Alaptörvény és belső jog
- c) az Alaptörvény és a nemzetközi jog egy szinten van
- d) nincs hierarchikus kapcsolat az Alaptörvény, a nemzetközi jog és belső jog között

3. *Húzza alá a helyes választ!*

Az Alaptörvény szerint:

- a) a nemzetközi szerződések kihirdetés nélkül a belső jog részei
- b) valamennyi nemzetközi szerződést ki kell hirdetni, a nemzetközi jog általános szabályait is.
- c) a nemzetközi szerződések kihirdetéssel válnak a belső jog részévé, kivéve a nemzetközi jog általános szabályait

4. *Igaz-Hamis:*

Az Alaptörvény áll a jogforrási hierarchia csúcsán.

A jogszabály csak akkor érvényes, ha azt megfelelően kihirdetik.

Az időbeli hatály azt jelenti, hogy a jogszabályt mettől meddig lehet alkalmazni.

A jogszabályok hierarchiája azt jelenti, hogy a kormány rendeletével az önkormányzati rendeletet hatályon kívül helyezheti.

A Kúria által elfogadott jogegységi határozat jogszabálynak minősül az Alaptörvény értelmében.

5. *Húzza alá a helyes választ!*

Az Európai Unió jogforrásai között

- a) elsődleges jogforrások a Szerződések és a rendelet
- b) másodlagos jogforrások a Szerződések, a rendelet és az irányelv
- c) elsődleges jogforrások a Szerződések

6. *Húzza alá a helyes választ!*

Az Európai Unió aktusai között

- a) hierarchia nem állítható fel
- b) csak a Lisszaboni Szerződés állított fel hierarchiát
- c) Az Európai Unió jogforrásai mindig is hierarchikus rendet alkottak

7. *Húzza alá a helyes választ!*

Az uniós jog érvényesülésének elsőbbségét

- a) a Szerződések szövegében külön cikkben nem szerepel
- b) a kezdetektől fogva külön tartalmazták a Szerződések
- c) csak a Lisszaboni Szerződés foglalta külön cikkbe

Fogalomtár

jogforrás: a közhatalom által alkotott vagy elismert magatartási szabály, amely kötelező és állami úton kikényszeríthető.

alkotmány: a jogrendszer csúcsán elhelyezkedő jogforrás, amely meghatározza a társadalmi berendezkedés alapvető szabályait, az alapvető emberi jogokat és az államszervezet felépítését.

monista-adopciós rendszer: a megkötött nemzetközi szerződés külön belső jogalkotás nélkül is a nemzeti jogrendszer részét képezi, alkalmazásra kerül az államon belül, automatikusan megfelel valamilyen belső jogforrásnak.

dualista-transzformációs rendszer: a megkötött nemzetközi szerződés belső jogszabályban történő kihirdetéssel válik az adott állam jogrendjének részévé. A nemzetközi szerződést a belső jognak megfelelően átalakítja.

közvetlenül alkalmazható (self-executing) nemzetközi szerződések: ha a szerződésből következik, hogy címzettjei konkrétan meghatározható jogalanyok, a szerződés tartalmát pontosan meghatározott jogok és kötelezettségek képezik és a szerződő államok belső joga nem zárja ki a közvetlen végrehajtás lehetőségét.

közvetlenül nem alkalmazható (non-self-executing) nemzetközi szerződések: a nemzetközi szerződés a pontatlansága miatt kiegészítő belső jogalkotást igényel.

generális transzformáció: a nemzetközi jog szabályainak egy csoportját (nemzetközi szokásjog) általánosságban, a konkrét normák felsorolása nélkül építi be az adott állam jogrendjébe.

speciális transzformáció: egy nemzetközi szerződés külön, belső jogalkotás útján történő kihirdetése.

jogforrási hierarchia: a jogalkotási aktusok olyan sorrendje, amelyben az alacsonyabb szinten elhelyezkedő nem lehet ellentétes a magasabb szintűvel.

EU rendelet: általános hatállyal bíró jogi aktus, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

irányelv: minden címzett tagállamra kötelező az elérendő célok tekintetében, de a forma és az eszköz megválasztása tagállami feladat.

határozat: teljes egészében kötelező, ha külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, akkor kizárólag azokra nézve kötelező.

jogalkotási aktus: rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogi aktusok.

nem jogalkotási aktus: vagy a jogalkotási aktus egyes nem alapvető rendelkezéseit egészíti ki a jogalkotási aktusban kapott felhatalmazás alapján, vagy végrehajtási aktus.

ajánlás: az uniós szerv saját kezdeményezésére kibocsátott, valamilyen magatartás végrehajtását javasoló nem kötelező jogi aktus, de a nemzeti bíróság köteles figyelembe venni a jogvita elbírálása során.

vélemény: az arra jogosult jogalany kérdésére megfogalmazott állásfoglalás, nem kötelező erejű jogi aktus.