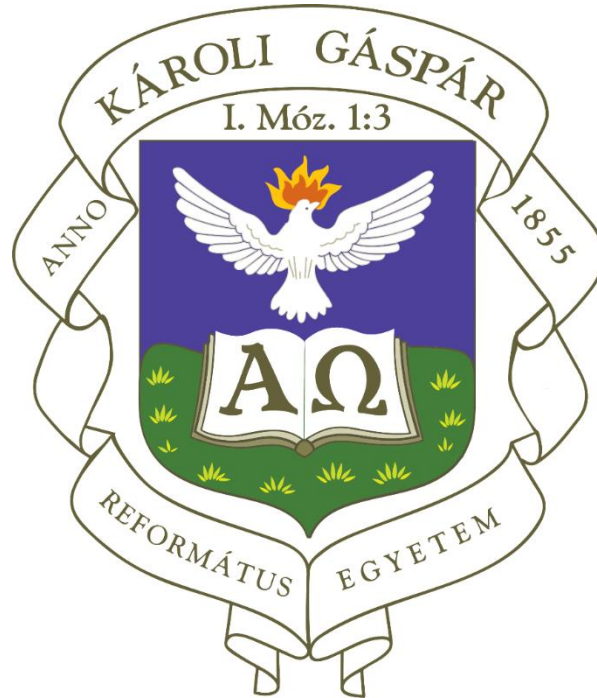


**Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola**

Iskola vezetője:

Prof. Dr. habil. Jakab Éva Rozália DSc.



Balássy Ádám Miklós

**Jogforrások a hatalommegosztás rendszerében
– normák és hatáskörök**

Doktori értekezés

Témavezető:

Prof. Dr. habil. Tóth J. Zoltán

Budapest

2023

Praefatio

A disszertáció középpontjában olyan jogbölcseleti témakörök vizsgálata áll, amelyekkel minden jogvégzett személy valamilyen módon már találkozott a pályafutása során. Ugyanakkor a dolgozat célja kettős: elsődlegesen a mindennapi használatban lévő fogalmakkal és jogintézményekkel kapcsolatos tévképzeteknek az eloszlatását célozza; másodlagosan – a szakirodalom által eddig el nem végzett elemzési szinten – a magyar jogrendszer problémáinak tekintett jogforrásainak bemutatására törekszik. Az értekezés célja tehát, hogy a magyar jogforrási rendszerben eddig nem hangsúlyos jogforrásokat is ismertesse, így elsődlegesen a hazai jogtudomány számára íródott, és ezen keretek között értelmezhető problémákat feszeget. A problémák bemutatásakor a változó jogrendszerre tekintettel kerültek megfogalmazásra az egyes újító megállapítások, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy az értekezés kizárólag csak a hazai (szak)adatbázisra támaszkodna.

Mindezek alapján a disszertáns bemutatja a hatalmi ágak – mint testületek – által megalkotott különböző jogforrásokat és az azokkal kapcsolatos elméleti aggályokat, gondolatokat. A dolgozat további célja az, hogy olyan mélységben vizsgálja meg azokat az egyértelműnek tűnő jogforrásokat – pontosabban a törvényeket, kormányrendeleteket, kormányhatározatokat, országgyűlési határozatokat, jogegységi határozatokat, alkotmánybíróági határozatokat – amilyen mélységben azt az eddigi magyar jogászközösség még nem tette meg. Ennek során az olvasó a hatalmi ágak szerint rendszerezve ismerheti meg a magyar jogforrások meghatározó formáit, valamint a dolgozat feleleveníti és kiegészíti a korábbi századok egyes elfeledett materiális és formális distinkcióképzéseit is.

A címválasztás indokai: a dolgozat elsődlegesen egy elméleti, normatani fókuszpontot kapott, másodlagosan pedig egy jogforrástani és kodifikációs személetmódot is követ. Mindezek alapján a dolgozat törekszik jogbölcseleti és államelméleti oldalról is megközelíteni a jogforráselméletet, és az azzal összefüggő állam működési koncepciókat azzal a céllal, hogy az egyszerre rendelkezzen gyakorlati és elméleti hasznossággal is. Ugyanakkor a címválasztás egyrészt önkényesnek tekinthető, figyelemmel arra, hogy a disszertáns nem tér ki az összes formális jogforrásra, így a vizsgálat tárgyát nem képezik az önkormányzati rendeletek, a miniszteri rendeletek, utasítások, önálló szabályozó szervek által megalkotható rendeletek, sem a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete.

Témavezetői ajánlás

Balássy Ádám Miklós „Jogforrások a hatalommegosztás rendszerében – normák és hatáskörök” c. dolgozata a jogelmélet, jogalkotástan és alkotmányjog határterületén álló kérdéssel foglalkozik. Elméleti kiindulópontja a materiális és a formális jogszabályfogalom megkülönböztetése, melynek alapján a jogforrástani problémákat vizsgálja.

A dolgozat nagyobb, jogelméleti része elsősorban normatani kérdésekkel foglalkozik, míg második, rövidebb része az elemzett normatani problémák államelméleti implikációit tárgyalja. Utóbbi körben elemzésre kerülnek a kérdéskör komplexitását igazoló, egyben politikai filozófiai kontextusát adó elvek és tanok, különösen a jogállamiság és a hatalommegosztás elve; továbbá a jogalkotás és jogalkalmazás határterületén mozgó olyan jelenségek, mint az alkotmánybíráskodás és a közigazgatási bíráskodás, illetve az ezek alapján előállott kvázi normák és (kelsen értelemben felfogott) esetnormák, melyek egyértelmű normatani besorolása nem lehetséges.

A dolgozat nóvum jellegét azonban mindenekelőtt az első rész adja. Ebben a tematikai egységben veszi sorra a szerző a normák fajtáit, illetve a – döntően normákat tartalmazó – jogszabályok materiális és formális fogalmait. E körben elemzi továbbá a pozitív alkotmányjogi értelemben vett jogforrási hierarchia jogszabálytípusait és az azok közötti kapcsolatok lehetséges fajtáit, beleértve a jogszabályokba – a materiális jogszabályfogalom felhasználásával – nemcsak a törvényeket és rendeleteket, hanem a normatív határozatokat is. Hatásosan mutatja ki a jogi szervezetszabályozó eszközökről, hogy azok egyrészt ebben az értelemben extern jogi aktusoknak minősülnek, másrészt hogy normatív jelleggel is bírhatnak. Továbbá – elméleti alapossággal, de a létező határozati típusokat empirikusan is vizsgálva, a gyakorlat számára is hasznosítható következtetésekkel – először tekinti át a kormányhatározatok magyarországi fajtáit és azok tényleges jellemzőit. E körben a szerző kritikusan viszonyul a Kormány határozataalkotási gyakorlatához, és számos, jogforrástani szempontból hasznos javaslattal él annak megváltoztatása érdekében.

Összességében a disszertáció tervezete hosszú évek alapos és kitartó munkájának gyümölcse, melyből így is számos, a fenti kérdések vizsgálata során feltárt (és folyóiratokban megjelent tanulmányokban kifejtett) kérdés elemzése – helyhiány vagy lazább tematikai kötődés miatt – végül kimaradt. Ami szerepel benne, az koherens, a szerző

saját nézeteit hűen tükröző, a tudományos vitákra kész, indokolt álláspont, mely mind az alkotmányelméletet (a jogforrástan tekintetében), mind a jogelméletet (a normatan vonatkozásában) hasznosítható meglátásokkal gazdagítja, és bizonyos, mélyen gyökerező, de praktikusán már nem tartható állítások cáfolatával járul hozzá rögzült, de téves álláspontok újragondolásához.

Budapest, 2023.

Tóth J. Zoltán

Tartalomjegyzék

Praefatio	2
Témavezetői ajánlás	3
Tartalomjegyzék	5
Suppositio	10
A dolgozat szerkezete és tartalma	11
Elemzési módszerek	15
I. Jogelmélet	18
1. Normák	18
1.1. Jog, erkölcs és vallás	23
2. Jogfogalom	28
2.1. Szokás és szokásjog	32
3. Jogforrás	36
3.1. Jogértelmezés	48
4. Konzisztenciakövetelmény	52
4.1. Aktusok rendszere	52
4.2. Megállapítások	58
5. Logikum	59
5.1. Szillogizmus	60
5.2. A jogi szillogizmus	64
5.3. Megállapítások	68
6. Törvény	72
6.1. A törvények dualista felfogása	72
6.2. A materiális értelemben vett törvény	73
6.3. A formális értelemben vett törvény	76
6.4. A költségvetési törvény kérdése	77
6.5. Megállapítások	81
7. Országgyűlési határozat	83
7.1. Az országgyűlési határozatok elmélete	83
7.2. Módosítási problémák	84

7.3.	A felhatalmazás kérdése és korlátja	86
7.4.	A hárszabály sui generis jellege.....	88
8.	Kormányrendelet.....	92
8.1.	Kormányrendeleti felfogások.....	92
8.2.	A kormányrendeletek csoportosítása	94
8.2.1.	A kormányrendeletek törvényekhez való viszonyuk szerinti felosztása ...	94
8.2.2.	A kormányrendeletek felhatalmazásuk szerinti felosztása.....	96
8.2.3.	A kormányrendeletek generális felosztása	97
8.3.	Az ideiglenes törvény erejével bíró rendelet felhatalmazásadási kérdése ..	101
8.4.	Kivételes állapot.....	103
8.4.1.	Korlátozott kijárási tilalom meghatározott személyi kör részére	105
8.4.2.	A szükségrendelettel való kormányzás keretei.....	105
8.4.3.	Szükségrendeletek feltámasztása.....	106
9.	Kormányhatározatok	110
9.1.	A kormányhatározatok általános jellemzői	110
9.2.	A kormányhatározatok anyagi szempontból való elkülönítése.....	112
9.3.	A kormányhatározatok alaki jellemzői	115
9.3.1.	1000-es kormányhatározat.....	116
9.3.2.	2000-es kormányhatározat.....	118
9.3.3.	3000-es kormányhatározat.....	121
9.3.4.	4000-es kormányhatározat.....	123
9.3.5.	Tévhittek	124
9.4.	Eredeti hatáskör és származékos felhatalmazás – jogalkotási korlátok	124
9.5.	A kormányhatározatok jogszabályi jellege	127
9.6.	A kormányhatározatok el(ő)készítése	129
9.7.	A kormányhatározatok jogforrási helye	130
9.8.	Kormányhatározat mint extern aktus	133
9.9.	Megállapítások	137
10.	Jogegységi határozat	142
10.1.	A jogegységi határozatok feladata	142
10.2.	A jogegységi határozat előzménye.....	143
10.3.	Common law	146

10.3.1.	Stare decisis et quieta non movere	147
10.3.2.	Ratio decidendi	148
10.3.3.	Distinguishing.....	149
10.3.4.	Overruling.....	149
10.3.5.	Obiter dictum.....	150
10.4.	A bírói határozatok precedensjellege	151
10.5.	Jogegységi határozat és a jogegységi határozat hatályú jogegységi panasz határozatok	153
10.6.	Összegzés	158
11.	Alkotmánybírói határozat	160
12.	Jogtechnikai megoldások	162
12.1.	Kihirdetés, közzététel és promulgatio	162
12.2.	A nyugalom (vacatio)	165
12.3.	Visszavonás vagy hatályvesztés?	167
12.4.	Indokolási kötelezettség	168
II.	Államelmélet	170
1.	Rule of law és Rechtsstaat.....	170
2.	Joguralom.....	172
3.	Jogállamiság.....	180
4.	A hatalommegosztás és a hatalomfelosztás doktrínája	185
4.1.	A demokráciában az erő joga uralkodik.....	187
4.2.	A hatalom megosztása.....	188
4.3.	A hatalom felosztása: Donato Giannotti	191
4.4.	A törvények uralma Magyarországon	196
4.5.	Az önkorlátozás.....	197
4.6.	Checks and balances.....	199
4.7.	A hatalomkimentés.....	200
5.	Alkotmánybírói határozat	204
5.1.	Az alkotmánybírói határozatok mint jogalkotásra specializálódott testületek?	204
5.2.	Alkotmányossági értelmezések a jogalkotási folyamatban.....	206
5.3.	Az alkotmányossági felülvizsgálat.....	207
6.	A közigazgatási bíráskodás egyes kérdései.....	208

6.1.	A jogvédelem szerepköre	211
6.2.	Lehetséges közigazgatási bírói modell.....	212
6.3.	Megállapítások	212
7.	Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság	214
7.1.	Az érdeksérelem meghatározása	214
7.2.	A hatáskörök meghatározása.....	216
7.3.	Az Alkotmánybíróságról	219
7.4.	A közigazgatási bíróságról	221
	Conclusio.....	223
	Agnitio.....	229
	Summary	231
	Bibliográfia.....	234
	<i>1. melléklet Jogforrások a hatalommegosztás rendszerében című disszertációhoz</i>	<i>252</i>
	<i>2. melléklet Jogforrások a hatalommegosztás rendszerében című disszertációhoz</i>	<i>253</i>
	<i>3. melléklet a Jogforrások a hatalommegosztás rendszerében című disszertációhoz</i>	<i>255</i>
	<i>4. melléklet a Jogforrások a hatalommegosztás rendszerében című disszertációhoz</i>	<i>256</i>
	<i>5. melléklet a Jogforrások a hatalommegosztás rendszerében című disszertációhoz</i>	<i>257</i>

„Prudens quaestio dimidium scientiae.”

(Francis Bacon)

Suppositio

- I.** *Meg kell különböztetnünk a jogértelmezés és az ítélethozatal során az elérendő célokat.*
- II.** *A megfelelő nyelvi rendszerrel körülhatárolt jogelvek, az idő múlásával, képesek legitimálni magukat.*
- III.** *A kormányrendeletek kodifikációjakor figyelemmel kell lenni a felhatalmazó rendelkezés kereteire – még a szükségrendeletek esetén is.*
- IV.** *Amennyiben megkülönböztetjük az eredeti (A) és származékos (B) rendeletalkotási felhatalmazást, akkor szükségszerűen létezhet vegyes (complex) rendeletalkotási felhatalmazás is (AB).*
- V.** *Problémásnak tekintendő minden olyan ideiglenes törvényerővel bíró rendelet, amelynek rendelkezései között olyan szabályozás található, amely felhatalmazást biztosít másnak – lásd például egy miniszternek – a jogszabályalkotásra.*
- VI.** *A probléma akkor adódik, amikor [...] hatályban tartó rendeletet – úgynevezett feltámasztó rendelkezést, amely felsorolja a címeket – az Y mínusz 2. napon kihirdetnek, de a veszélyhelyzeti rendeleteket hatályában tartó rendelkezés csak az Y. napon lép hatályba.*
- VII.** *A jogszabály mint terminus technicus egy formális fogalom.*
- VIII.** *A kormányhatározatok megalkotásakor – amikor az származékos – is figyelemmel kell lenni a felhatalmazó rendelkezésekre.*
- IX.** *A végrehajtó hatalom a határozati formában alkotott jogforrással kíván szabályozni olyan élethelyzeteket, amelyeknek a formája a hagyományos magyar közjog szerint jogszabályhoz kötött.*
- X.** *A nem nyilvános kormányhatározatok számozását meg kell változtatni.*
- XI.** *A nem nyilvános kormányhatározatokban megszabott forrásbiztosítás jogszabály és alkotmányellenes.*
- XII.** *Az úgynevezett érintetteknek megküldött kormányhatározatok esetén érvényességi kelléknek minősül az aláírás, valamint annak helye és ideje.*
- XIII.** *A sui generis jogforrás kifejezés nem csak az Alaptörvényt illeti.*
- XIV.** *A Magyar Közlöny elektronikus megjelenését követően nincs fogalmi különbség a közzététel és a kihirdetés mozzanata között.*
- XV.** *Egy jogállamban nem létezhet korlátlan hatalom, így a végrehajtó hatalom által kiadott aktusok felülvizsgálatára az igazságszolgáltatási hatalmi ág oldaláról is hatáskört kell biztosítani.*

A dolgozat szerkezete és tartalma

A dolgozat egy jogbölcseleti alapozással indul, amely bemutatja, hogy a normák rendszere milyen zárt és konzisztens jelleggel bír. Ezen elméleti megalapozásban a disszertáns kifejti azon állítását, amely szerint a jognak – mint normarendszernek – egyszerre kell dinamikus és statikus jelleggel is rendelkeznie annak érdekében, hogy a jogi norma önálló és abszolút értékű jelenségként legyen (önmagában legyen értelme a jogi normának minden más normarendszertől függetlenül, azaz ne „relatív értéként” jelenjen meg a világban) értelmezhető a jogalkalmazó és a jogbölcselet számára. Ugyanis a jogbölcselet vizsgálódásainak tárgya nem más, mint a jogi normák változó és változatlan formájának a megismerésére korlátozódó szemlélődések összessége.

A disszertáció szerkezetét tekintve két nagyobb egységre bontható. Elsődlegesen a jogelméleti, jogforrási problémákat tárgyalja, azokon belül is a különböző testületek által megalkotható normáknak a rendszerezését és rendszerszintű meghatározását. A dolgozat ezen része a hatalmi ágak által kibocsátott jogforrások – azokon belül is különösen a határozati formák – meghatározására törekszik, ennek megfelelően mind a törvényhozó hatalmi ágat (országgyűlési határozatok), mind a végrehajtó hatalmi ágat (kormányhatározatok) és az igazságszolgáltató hatalmi ág által megalkotott (jogegységi határozat) határozati formákat vizsgálja – és ezen sorrendben elemzi a normákat. A dolgozat ugyanakkor nem foglal állást azon kérdésben, hogy az Alkotmánybíróság milyen szerepet tölt be a hatalmi ágak megosztásának rendszerében, de figyelemmel arra, hogy a jogforrási rendszerben is kiemelkedő szerepet tölt be a taláros testület által kibocsátott határozat, így nem hagyhatjuk figyelmen kívül. A *jogelméleti könyvön* belül 12 fejezet és 55 cím és 13 alcím található. Ez a könyv fogalmaz meg olyan állításokat is, miszerint *vannak olyan jogforrásaink, amelyeket elsődlegesen intern jellegűnek tekint a jelenlegi tudomány, de azok a gyakorlatban extern hatással is rendelkezhetnek. Az államelméleti könyvön* belül 7 fejezet és 17 cím található. A könyvben az állam működésével kapcsolatos meghatározó igazságszolgáltatási, norma-felülvizsgálati intézmények bemutatásán felül sor kerül azon rendszer- és államelméleti fogalmak részletezésére is, amelyek meghatározzák az állam jogrendszer szintű működését. Ennek megfelelően különböző jogállamisági, joguralmi és hatalommegosztási koncepciókat mutatunk be. Annak érdekében, hogy ezen koncepciók a

gyakorlatban is biztosítva lehessenek, az állami (ön)korlátozó intézmények hatásköreit is röviden bemutatja a könyv.

A dolgozat bemutatja továbbá a törvények materialista és a formalista elméleteit, azoknak a közös kiindulópontjait, és megmagyarázza ugyanazon kifejezés két különböző alkalmazását is, amely szerint a *jogtételeknek* és a *jogelveknek* a meghatározása csak alkotmányos módon történhet, ezért egy formális, kodifikációs mechanizmusnak tekinthető a törvényalkotás.

A disszertáció a törvényalkotó hatalmi ág által megalkotható aktusok elemzésével folytatódik, ahol elemzésre kerül ezen aktus extern és intern jellege, megalkotása (és annak korlátai) valamint külön górcső alá kerül a házsabály, mint *sui generis* jogforrás.

A dolgozat – haladva a hatalmi ágak rendszerében – ismerteti a kormányrendeletek három szinten való elkülönítését. Elsődlegesen bemutatásra kerül a kormányrendeletek törvényekhez való viszonya alapján történő felosztás – *iuxta legem, intra legem, praeter legem, contra legem, sine lege, contra constitutionem* –, másodlagosan a *generalista* osztályozás szerinti felosztás, – *hagyományos rendeletek, ideiglenes törvény erejével bíró rendeletek, törvényerejű rendeletek*, – végül pedig a (megalkotásukhoz), felhatalmazásuk szerinti felosztás – *derivatív, autonóm, complex*. Az utóbbi megkülönböztetésben a szerző szakít a standard dichotóm felosztással, és bevezeti a *complex* felhatalmazási rendelkezés megkülönböztetését is, amely névumnak tekinthető.

A disszertáció célja, hogy a magyar jogrendszerben megtalálható kormányhatározati formáknak a sajátosságait bemutassa, ideértve az alaki és az anyagi fogalmak meghatározását, valamint azoknak a (magyar) jogforrási rendszerben való elhelyezését is. További célja, hogy kifejtse az olyan nem ismert kormányhatározati formákat, mint a 2000-es, 3000-es vagy 4000-es kormányhatározatok. A kormányhatározatok a jelenlegi jogtudomány, dogmatika és gyakorlat szempontjai alapján *intern* jogi aktusoknak tekintendők. Álláspontom szerint ugyanakkor megtalálhatók olyan kormányhatározatok is, amelyek *extern* jelleggel rendelkeznek, ennek okán pedig a materiális értelemben vett jogszabálynak tekintendők. A disszertáció ezen részén továbbá állást kívánok foglalni abban a kérdésben is, hogy tekinthető-e a kormányhatározat eredeti hatáskörben megalkotottnak (azaz levezethető-e az Alaptörvényből a kormány felhatalmazottsága a kormányhatározatoknak a megalkotására), vagy sem, és alkalmazható-e a jogszabályokra alkalmazott – eredeti/származékos/vegyes – trichotómia.

Amennyiben a kormányhatározat *extern* jelleget is ölthet, *további kérdésként merül fel, hogy egy kormányhatározatnak a közzétételéről kell-e beszéljünk, vagy annak kihirdetéséről* – ennek a keretében vitatandó az is, hogy a nem nyilvános kormányhatározatokban milyen tartalmakat lehet megjeleníteni.

Álláspontom szerint ugyanis vannak olyan kormányhatározatok, amelyek bírnak *extern* tartalommal, azaz kihatással vannak az állampolgárok összességére. Ugyanakkor ez nem azt jelenti, hogy minden kormányhatározat *extern* vagy normatív lenne, mert a kormányhatározatok eredeti céljukat tekintve *internek* (azaz az adott szervezetre hatnak) és többségében egyediek. *Az extern jellegű normatív aktusok pedig nem tekinthetők – azok extern mivoltánál fogva – közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, mert nemcsak az adott szervezetet szabályozzák, hanem az állampolgárok meghatározott (nem egyedi) összességét, így ezeket – materiális értelemben – kvázi jogszabályoknak tekintem.* Ugyanis amennyiben egy kormányhatározat *explicit intern* rendelkezéseket tartalmaz, nem feltétlen jelenti azt, hogy annak a kormányhatározatnak a közvetett hatása nem érinti az állampolgárok összességét. Azaz az *intern* aktusok, amelyek az állami szerveknek – vagy azok alárendelt szervezetének – rendelnek feladatot, közvetlenül vagy közvetetten más természetes vagy jogi személyek számára is köteleességet keletkeztethetnek. *Ami nem jelent mást, mint hogy az eredetileg intern aktusok befolyásolhatják az állampolgárok jogainak az alakulását, amely beavatkozás a tényleges jogalkalmazás területén valósul meg. Így álláspontom szerint azokat a kormányhatározatokat kell „kvázi jogszabályoknak” tekinteni, amelyek extern jelleggel bírnak.* Tehát egy kormányhatározat tartalma csak akkor alakul át a jogszabályi forma következtében *extern kvázi jogszabállyá*, ha a kormányhatározat tartalma jogszabályként is érvényesülhet.¹ A végrehajtó hatalom által megalkotott határozatokat követően a dolgozat érintőlegesen bemutatja a törvényhozó által megalkotható forrásokat is.

A dolgozat továbbá tárgyalja az angolszász jogrendszer által használt fogalmak alkalmazását annak érdekében, hogy az igazságszolgáltató hatalmi ág a jogegységesítési kötelezettségének maradéktalanul eleget tudjon tenni. Így olyan fogalmakat tisztáz, mint az *obiter dictum*, a *stare decisis*, a *ratio decidendi*, az *overruling*, valamint a *distinguishing*. Az értekezés továbbá arra is rá kíván mutatni, hogy a korlátozott precedensrendszer nem tekinthető előzmények nélküli újításnak a magyar jogrendszerben, ezért bemutatja, hogy

¹ Paul LABAND: *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*. II. Tübingen–Leipzig, J. C. B. Mohr, 1911. 170. „Wenn der Inhalt als Rechtsvorschrift wirksam sein kann.“

miképpen fejlődött az a XIX. századtól napjainkig. A szerző véleménye az, hogy e kötelezettség jogállamisági kritériumként határozható meg, még ha a jogállamiság definiálására nem is tesz kísérletet – mert szétfeszítené a tanulmány rendelkezésére álló kereteit.

Elemzési módszerek

Montesquieu szerint „az egyének temérdek haszna származik a társadalomból, és sok haszna származik saját gyakorlatából is. Tanulmányai során az egyén megtanul rendezetten, szabályosan írni, helyesen érvelni és gondolatait megfelelően alakítani: a csend, amelyben elmerülünk, lehetővé teszi számunkra, hogy kövessük a gondolataink. Ezzel szemben a közösségben az egyén megtanul képzelődni: a beszélgetésekben oly sok téma merül fel, hogy el kell képzelnie a dolgokat: a világban kellemes és boldog egyéneket látunk. Aztán az egyén a világban azon kapja magát, hogy attól gondolkodik, hogy a másik nem gondolkodik, vagyis a véletlen szüli gondolatainkat, azokat az ötleteinket, amelyek gyakran jók.”²

A kutatásom során alkalmaztam a *primer* és a *szekunder* adatgyűjtés módszerét, amely hozzásegített a disszertáció tudományos minőségének növeléséhez. Így elsődleges, nóvum jellegű elemzésnek minősül a kormányhatározati fejezetben megfogalmazott distinkcióképzés, valamint a szükségrendelettel való kormányzás keretei rész is. Másodlagos adatfeldolgozásnak minősülnek a törvények és kormányrendeletek részekben foglaltak, valamint maga a második könyv is.

A disszertáció nem kvantitatív – statisztikai jellegű –, hanem kvalitatív kérdésmegfogalmazásokat és elméleti válaszokat fejt ki, ezért egyfajta jogbölcseleti tartalomelemzésről beszélhetünk, amely mindenki számára rendelkezésre álló adatokból hoz létre eddig még nem tárgyalt új állításokat tudományos alaposságra törekedve.

A kutatási céljaim közé az tartozott, hogy elsődlegesen egy vázat adjak a különböző normarendszerek – különösen a jogi normarendszer – nyelvi és logikai összefüggésének. Ennek terén elsődlegesen egy történeti elemzés került a fókuszpontba, amely vizsgálta az aktuális magyar közigazgatási bírászkodási rendszer átalakulását. Ugyanakkor ezen normaegyüttes változása magával vonta az elemzési módszer változását is. Ennek okán a változó jogszabályi és politikai rétegből a vizsgálatot kivontam, így a munkáim során egy analitikus szemléletmód került az előtérbe. Ezen elemzés során a különböző hatalmi ágak mint testületek és nem mint egyének által megalkotható aktusok matériája, formája és szokásjogi használata volt a vizsgálat tárgya.

² MONTESQUIEU Charles-Louis de Secondat: *My Thoughts* (szerk.): Henry C. Clark. Indianapolis, Liberty Fund 2012. 605. (szabad fordítás).

A jogszabályi közeg változása során az igazságszolgáltatói hatalmi ág által megalkotható „nóvum” jellegű aktus (korlátozott precedensrendszer) történeti és komparativista módszerét alkalmaztam, majd az idő előrehaladásával az új intézményi gyakorlat érvényesülésének – pontosabban a jogesetek elemzése és a jogi dokumentumok részletes vizsgálata által lehetőség adódott arra, hogy megtudjam, milyen konkrét példák és esetek szolgálhattak az elméleti elemzések – alátámasztására vagy éppen azok megcáfolására.

Ezt követte a végrehajtó hatalmi ág által megalkotható aktusok elemzése, figyelemmel arra, hogy a gyakorlatban alkalmazott aktusok jogszabályi vagy szakirodalmi közege Magyarországon hiányos. Ezen vizsgálat során elsődlegesen a kormányhatározati formák tartalmi és formális vizsgálatára került sor, majd az idő előrehaladása és a külső körülmények miatt a kormány különleges jogrendben megalkotható jogszabályi formáinak a vizsgálatára helyeztem a hangsúlyt.

A kormány által megalkotható szükségrendeletek tárgyi hatályának elemzése pedig elvezetett a harmadik hatalmi ág által megalkotható aktusegyütteshez, a törvényekhez és az országgyűlési határozatokhoz. Ezen vizsgálat is tartalmaz empirikus tapasztalatokat, de itt inkább az összehasonlító és alkotmányossági elméletek dominálnak.

A disszertáció fő vonala ezáltal a hatalmi ágak mint testületek által megalkotott határozatok és az Alaptörvény T) cikkében felsorolt jogszabályok vizsgálatára, jogforrási jellegére fókuszál, kiegészítve egy analitikus jogbölcseleti szemléletmóddal, amellyel a jogrendszer „rendszer” jellege került megvizsgálásra.

A dolgozat tehát átfogó képet kíván adni a magyar jogforrási rendszerben található normatívumokról, valamint – a tudomány jelenlegi állása szerinti – *jogszabály vs. közjogi szervezetszabályozó eszköz terminológiának a megszüntetésére is javaslatot tesz figyelemmel arra, hogy annak a dichotóm rendszere nem konzisztens.*

A dolgozat első könyvében az összehasonlító kutatási módszer dominál figyelemmel arra, hogy önmagában a magyar jogrendszernek és annak a normatívumainak a vizsgálata önkényes és torz eredményre vezetne. Így a különböző normák analitikus elemzésekor, a fő fókuszpontba került a germán jogcsalád által meghatározott szisztémicitás. Ugyanakkor annak érdekében, hogy a kutatás ne csak a pozitivisták jogrendszerek elemzésére korlátozódjon, bevontam a *common law* elmélet által teremtett precedensrendszereknek az elemzését is. A dolgozatban megfogalmazott állításokhoz szigorú dedukció útján jutottam

el, így minden egyes következtetés visszavezethető – logikai ugrást nem tartalmazó – állítások összességének tekinthető. Az elsődleges adatgyűjtések során a magyar és a nemzetközi szakirodalom, a hazai és a nemzetközi tételes pozitív jog, valamint a kapcsolódó bírósági gyakorlat elemzésére is sor került. Ezen *primer* adatgyűjtésekben akarva-akaratlanul szerepet játszottak az empirikus tapasztalatok és a jogalkotási impulzusok, amelyeket a minisztériumi jogalkotás területén szereztem. Ugyanis a gyakorlati kíváncsiság folytán fogalmazódott meg bennem az igény olyan kérdések körüljárására, hogy minek is tekintsük az egyes kormányhatározatokat, amelyekről a jogszabályi közeg oly szűkszavúan szól, vagy vannak-e egyáltalán keretei a szükségrendelettel történő szabályozásnak. Ezek az empirikus megközelítések hozzájárulhatnak a kutatás gyakorlati relevanciájához és a jogi rendszer valós hatásainak megértéséhez. Mindezeket túlmenően másodlagos elemzési módszerként a komparatív elemzés alkalmazása is lehetőséget nyitott a vizsgált jogrendszer alapjainak kodifikálásához.

A dolgozat hipotézisében megfogalmazott valamennyi problémakör felvetését követően a jogtörténeti előzmények bemutatása kapott nagyobb szerepet, azonban ezen elemzési módszer csak a disszertáció második felében hangsúlyosabb.

Figyelemmel arra, hogy a disszertáció két részre oszlik, a kutatómódszertani eszközök is eltérnek. A dolgozat második könyvének megírásakor a történeti elemzés került a fő fókuszpontba tekintettel arra, hogy a vizsgált államelméleti intézményrendszereknek a működése nem új keletű. Mindezek alapján ennek a könyvnek a tekintetében elsődlegesen alkotmányelméleti rendszerezésre került sor, amely módszer segítségével tudományos álláspontok és saját megállapítások is megjelennek a disszertációmban.

I. Jogelmélet

1. Normák

“Those of us who have learned humility have given over the attempt to define law. And we have equally abandoned the effort to discover whether an act or thing is an »act in the law« or a »fact in the law« or any of the similar monstrosities created to prove that we could beget centaurs out of clouds as well as Ixion or any German metaphysical jurist.”³

A társadalmi normák esetében megkülönböztetjük a vallási, az erkölcsi és a jogi normákat. A jogi normáink folyamatosan változnak (*panta rhei*), mert a jog a társadalmi magatartás szabályozása végtelen sorának egy kicsiny okozatossági láncszeme és eszköze. Hérakleitosz megfogalmazása szerint a folyóba lépőkre mindig más és más vizek ömlenek rá,⁴ ebben a megközelítésben a jogi normák mint a folyóba lépő emberek, a változó társadalmi közeg pedig mint a mozgó víz értelmezhető.⁵ Így arra következtethetünk, hogy maga a jog (mint rendszer) is rendelkezik dinamikus jelleggel. Mindazonáltal a jogi normáknak kell bírniuk statikussággal is annak érdekében, hogy azok értéket képviseljenek, másrészt – szükségszerűen – kell rendelkezniük olyan dinamikus normaegyüttessel, amely leköveti a társadalmi, történelmi, gazdasági és technológiai változásokat. A statikus jogi normák sajátosságai, hogy nem ellenkezhetnek más normákkal, és nem képezhetik a jogértelmezés tárgyát – *verba clara non admittunt interpretationem, neque voluntas coniectura*.⁶

³ Max RADIN: *A Restatement of Hohfeld*. Harvard Law Review, 1938/7. sz. 1145.

⁴ Hermann DIELS: *Doxographi Graeci*. Berlin, Georg Andreas Reimer, 1879. 471. 4. §: „βουλόμενος γὰρ ἐμφανίσει, ὅτι αἱ φυγαὶ ἀναθυμιώμεναι νοεραὶ αἰεὶ γίνονται, εἴκασεν αὐτὰς τοῖς ποταμοῖς λέγων οὕτως' ποταμοῖσι τοῖσιν αὐτοῖσιν ἐμβαίνουσιν ἕτερα καὶ ἕτερα ὕδατα ἐπιρρεῖ. χαλφυχαὶ δὲ ἀπὸ τῶν ὑγρῶν ἀναθυμιῶντα.” Lásd Walther KRANZ: *Die Fragmente der Vorsokratiker*. Berlin, Weidmannsche Buchhandlung, 1912. 80. „Wer in dieselben Fluten hinabsteigt, dem strömt stets anderes Wasser zu. Auch die Seelen dünnen aus dem Feuchten hervor.”

⁵ Hasonló megfogalmazásban olvashatjuk J. R. R. Tolkien gondolatmenetét a Caras Galadhon-i tündékkal kapcsolatban: „For the Elves the world moves, and it moves both very swift and very slow. Swift, because they themselves change little, and all else fleets by: it is a grief to them. Slow, because they need not count the running years, not for themselves. The passing seasons are but ripples ever repeated in the long-long stream. Yet beneath the Sun all things must wear to an end at last.”

⁶ Megjegyzés: Álláspontom szerint csak a nyelvtani értelmezés sikertelensége esetén térhetünk át a logikai értelmezésre. Lásd: „Der Ausleger muss zunächst auf die Worte sehen und nur dann sich der logischen

1. Normák

Hegel hasonló gondolatot fejt ki a *Geist*tal – és a létezéssel – kapcsolatban is, azaz hogy egy fogalom az ellentétje nélkül nem definiálható, így a statikusság elképzelhetetlen a dinamikusság nélkül.⁷ Ebből – a szintézisből – pedig következik, hogy a jog folyamatosan változik, és ezen egyetlen változatlan és megváltozhatatlan dolog maga a változás,⁸ ami a jogi norma (*Sein*) és a természeti törvény (*lex naturalis*) létezését igazolja.

Mindazonáltal ez azt is jelenti, hogy vannak olyan *statikus* normáink, amelyeknek a *materiális* tartalma nem változik – az élethez való jog, a büntetés kiszabásának tilalma törvényi rendelkezés nélkül⁹ –, ugyanakkor a társadalmi közeg változásával annak a formalitása, szintaktikai és szemantikai viszonya pedig igen. Ezzel párhuzamosan azt is megállapíthatjuk, hogy a statikus normáinkkal szemben (amelyeknek a materiális tartalma nem változik) vannak olyan dinamikus normáink, amelyeknek a materiális tartalma (a jogértelmezés által) megváltozik annak ellenére, hogy formalitásuk és a szemantikai viszonyuk nem változik.

A megállapításaink alapján tehát a *dinamikus normák* biztosítják a társadalom operatív életét. Ezen normák nem a társadalom helyes működését, hanem annak minden jelző nélküli működését biztosítják a korszaktól és a társadalom elvárásától függően, míg a *statikus normáink* nem lehetnek a jogértelmezés tárgyai, mert azoknak az értéke nem függ az emberektől. A statikus normák azon normaegyüttest képviselik, amelyet a társadalom humánus működése értékében be kell tartani függetlenül a körülményektől. Amennyiben a helyzet mégis megköveteli ezeknek az áthágását, az nem jelenti azt, hogy ez helyes lenne.

A statikus jogi normákról mindazonáltal csak abban az esetben lehet beszélni, ha azok nem, ellenkeznek más normarendszerhez tartozó normákkal, ugyanis amennyiben ilyen (elviselhetetlen, nyilvánvaló) összeütközés észlelhető, akkor a pozitív írott jognak meg kell

Auslegung bedinen, wenn sich die Gründe derselben streng erweisen lassen.” Anton Friedrich Justus THIBAUT: *System des Pandektenrechts*. Jena, Friedrich Mauke, 1834. 46. §. Meg ahogy a régi latin mondás tartja: *Cessante ratione legis, cessat lex ipsa*

⁷ „Alle Dinge sind an sich selbst widersprechend. Das Widerspruch aber ist die Wurzel aller Bewegung und Lebendigkeit.“ („Minden dolog önmagában ellentmondó, az ellentmondás azonban minden mozgás és élelenség gyökere.”) Georg Wilhelm Friedrich HEGEL: *Wissenschaft der Logik*. (1812-13) Szemere Samu fordításában: A logika tudománya I-II., Budapest, Akadémia Kiadó 1957. második könyv első szakasz 3. megjegyzés. Ez a traktátus továbbfejlesztése az eredetinek (*hogy az egész természeti, történeti és szellemi világot első ízben [...] ábrázolja folyamatnak, vagyis állandó mozgásban, változásban, átalakulásban*).

⁸ P. Ruiz TRUJILLO: *Arisztotelész – a lehetőségektől a megvalósulásig*. Ford. Simetich-Major Réka, Budapest, EMSE Edapp S. L., 2022. 47.

⁹ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

1. Normák

hajolnia előttük.¹⁰ Hérakleitosz gondolatát folytatva, amennyiben a víz nem folyik tovább, akkor azt egy egységes, statikus és változatlan entitásként tudjuk felfogni. Ennélfogva amennyiben a víz elveszíti a dinamikáját, akkor az vagy megülepszik és állóvízé alakul, vagy kiszárad és elpusztul.¹¹ Ami nem jelent, mást mint hogy a jogot elsődlegesen egy társadalmi elvárás tükröző, értékálló rendszerként kell felfogni (akár a viharban szilárdan álló árbóc), másodlagosan pedig a folyamatos harc (küzdelem) során organikusán változó konvenciók összességéként, amely csak akkor válik *élő* joggá, hogy ha azt a bíró értelmezi is. Így a jogrendszer dinamikus és statikus jellege nem tekinthető másnak, mint a komplex társadalom – és a joguralom – alapvető kritériumának. A jog uralma ugyanakkor nem a szavak – nyelvtani értelemben vett tartalmának az – uralmát jelenti, hanem a jog eredeti természetének és megalkotásának az uralmát, amely (jogi) analógia útján tárható fel – *analogia iuris est regula iuris, non ex verbis, sed ex ratione legis deducta*.

Mindezek alapján a joggal mint fogalommal szemben azt a következetes elvárás támogatjuk, hogy a jogi norma bírjon statikus és dinamikus funkcióval egyaránt, mert a társadalom, akárcsak maga a jogrendszer, kettősségben őrlődik – ahogy José Ortega y Gasset írja: „Yo soy yo y mi circunstancia.”¹² A statikus¹³ funkcióját pedig jog által szabályozott eljárási akadályokból nyerheti, míg dinamikusságát a folyamatos fejlődésből, azaz küzdelemből. A jognak esszenciális eleme, hogy általános jelleggel¹⁴ határoz meg¹⁵ az egyének számára valamely – tiltó, megengedő vagy előíró – magatartást. A jog alanyi értelemben

¹⁰ Vö. Richard HOOKER: *Ecclesiastical Polity – In the Works of Richard Hooker*. Oxford, Clarendon Press, 1888. 1. szám, 3. szekció 9.: „Human laws are measures in respect of men whose motions they must direct. Howbeit such measures they are as have also their higher rules to be measured by: which rules are two, the law of God, and the law of nature. So that laws must be made according to the general law of nature, and without contradiction to any positive law of scripture; otherwise they are ill made.”

¹¹ Vö. Andrew SZUDEK (szerk.): *How Philosophy Works*. Dorling Kindersley, 2019. 21.

¹² I am myself and my circumstances. Én magam vagyok és a körülményeim.

¹³ Megjegyzés: természetesen egy folyamatosan változó jogrendszert statikusan szemlélni csak önkényesen lehet, ugyanis kiragadunk egy számunkra megfelelő pillanatot és azt elemezzük. Lásd SZAMEL Lajos: Feladataink a hatályos jog megismerése egyes tárgyi akadályainak elhárításában. *Jogtudományi Közöny*, 1953/12. sz. 513–517.

¹⁴ Jerome FRANK: *Law and the Modern Mind*. London, Steves & Sons Limited, 1949b. 52. „An essential characteristic of law is its generality; since justice requires equality of treatment for all persons, and this means generality. Another necessary characteristic of law is continuity.”

¹⁵Vö. Thomas Erskine HOLLAND: *The Elements of Jurisprudence*. Oxford University Press, 1917. 9. “[...] without further explanation, that Jurisprudence is not a science of legal relations a priori, as they might have been, or should have been, but is abstracted a posteriori from such relations as have been clothed with a legal character in actual systems, that is to say from law which has actually been imposed, or positive law. It follows that Jurisprudence is a progressive science. Its generalisations must keep pace with the movement of systems of actual law. Its broader distinctions, corresponding to deep-seated human characteristics, will no doubt be permanent, but, as time goes on, new distinctions must be constantly developed, with a view to the co-ordination of the ever-increasing variety of legal phenomena.”

1. Normák

annyi, mint jogosultság (*rights, iura, Rechte, Droits*), jogosítvány – *subiectivum est facultas agendi*. A tárgyi értelemben vett jog (*law, ius, droit, Recht*) sokféle jogforrást jelenthet, a bennünk foglalt rendelkezésekkel egyetemben – *ius obiectivum est norma agendi*. Ezzel szemben a törvény (*lex, loi, Gesetz, law*) a jogforrások egyikének mondható csak – de a legtöbb modern alkotmányos államnak a legfontosabb jogforrását jelenti.

Ez az általános jelleg úgy is megfogalmazható, hogy a jogi normák összessége generálisan alkalmazható a társadalom teljes terepén, ami folytán annak a kiszámíthatóságát átvitt értelemben igazságosságként tudjuk (pre)judikálni. Az igazságosság alatt – a filozófia önálló diszciplínái által érintett egzegéziseket nem számításba véve – pedig a jogi kiszámíthatóságot, azaz a jogbiztonságot is tudjuk érteni.¹⁶ Mindazonáltal annak érdekében, hogy materiális igazságosságról¹⁷ tudjunk beszélni, szükségünk van a jog egységére is, mert ez teremti meg a *formális* kiszámíthatóságát, azaz a jogbiztonságot. Az Alkotmánybíróság megfogalmazta, hogy „a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.”¹⁸ Azaz a jogi normák alapvetően támaszkodnak olyan, nem definiált fogalmakra, mint az igazságosság.

Ezek a fundamentális jogelvek pedig további – nem konkretizált – jogelveket generálnak, mint például a jogi kiszámíthatóság vagy a jogbiztonság. *A megfelelő nyelvi rendszerrel körülhatárolt jogelvek pedig az idő múlásával képesek legitimálni magukat* – akár a tudományosan már megcáfolt elméletek. A legitimáció első fázisa a jogelvek

¹⁶ Mert közvetve már 1993-ban, a Magyar Alkotmánybíróság az igazságosság nevében, magát az igazságosságot nevezte meg a törvények alapjának. Lásd 15/1993. (III. 12.) AB határozat: „Az Alkotmányból nem vezethető le az a követelmény, hogy az állam visszaadja a korábbi rendszerekben, az új jogállam mércéjével mérve alkotmányellenesen elvont tulajdont az eredeti tulajdonosoknak. Hasonlóképpen nem követeli meg az Alkotmány, hogy ezekért a sérelmekért az állam teljes kártérítést vagy kártalanítást nyújtson. Végül nem következik az Alkotmányból az a kötelezettség sem, hogy az állam a polgári jog, az államigazgatási jog vagy az eljárásjogok általános szabályait visszaható hatállyal megváltoztassa, vagy azok alól kivételt engedjen annak érdekében, hogy a volt tulajdonosok visszakapják a tulajdont, vagy hogy teljes kártérítéshez jussanak.” Lásd SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 619.

¹⁷ 9/1992. (I. 30.) és 11/1992. (III. 5.) AB határozat: „Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.”

¹⁸ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

1. Normák

(ál)tudományos megalapozásával kezdődik, majd egy olyan „antiszabály” megalkotásával folytatódik, amely csak a meghatározott modellben – azaz kizárólag egy meghatározott axiómákon alapuló, hipotetikus állításokra támaszkodó rendszerben – igazolható. Ugyanakkor ez az igazolás a zárt rendszeren kívüli „valós” tudományos elveknek a megcáfolására is alkalmazható, ami nem jelent mást, mint hogy (önkéntesen) a belső antiszabály kiterjesztésre kerül ezzel verifikálva meghatározott fundamentális jogelveket.

Mindezekről eltekintve a jogalkalmazás kiszámíthatósága alapvetően (a különböző társadalmi normarendszerek validitását és gyakorlati alkalmazhatóságát is jelöli) társadalmi követelmény, mert a normarendszer ismeretének a (megismerhetősége) hiányában nem tudunk *legitim* kikényszeríthetőségről beszélni. Amennyiben nem tudunk legitim kikényszeríthetőségről beszélni, nem tudunk a jogi norma alkalmazásáról sem beszélni: „A jog erő nélkül tehetetlen; az erő igazságosság nélkül zsarnoki [...] Az igazságosság vitatható, az erő azonban nagyon jól felismerhető és vitathatatlan.”¹⁹ Ezért megállapítható az, hogy a jog egysége – a belső modellünkben – egy alapvető követelmény a társadalom működéséhez, ugyanis amennyiben nem határoznánk meg általánosan követendő szabályrendszert, amely mindenki számára valamilyen magatartást ír elő, akkor nem támaszthatnánk vele szemben kikényszerítési kötelezettséget sem – *nullum crimen sine lege*.

¹⁹ Blaise PASCAL: *Gondolatok*. Budapest, Gondolat, 1978. 122.

1.1. Jog, erkölcs és vallás

Gustav Radbruch megfogalmazásában a jog nem más, mint egy kulturális jelenség, amely szorosan kapcsolódik a társadalmi értékekhez. A jog koncepciója tehát úgy határozható meg, mint valami, ami „azt kívánja”, hogy igazságos legyen függetlenül attól, hogy a cél mennyire realizálódhat a világunkban. Ettől eltérően az etika célja az úgynevezett legfőbb „jóra való törekvés”, amely pedig egy szakadatlan folyamat arra, hogy feltárássra kerüljenek azon normák, amelyeket azért kell követni, mert azok abszolút értékkel bírnak – „abszolút értékű az a dolog, amely önmagánál fogva értékes, nem azért, mert valami nála értékesebb dolognak tényezője”.²⁰ Ugyanakkor a jog olyan előírások (*praescriptio*) összessége, amelyet adott időben (*in toto*) és adott helyen (*in situ*) szükséges követni (*hic et nunc*).

Az *abszolút értékű norma* értékessége változatlan, időtlen és örökkévaló. Mindezek alapján abszolút értékű a norma, ha annak a létezése nem függ semmitől (még az egyénektől sem), még pontosabban az abszolút értékű normának nem létezési feltétele, hogy azt kövessék, mert az akkor is helyes, ha a világon senki sem követi, és helyes marad akkor is, ha nem is lesz senki, aki követhetné, tehát önmagától értékes.

A *relatív értékű norma* egy kölcsönzött értékkel bír, amelyet egy abszolút értékű normától kölcsönöz.

A jogtudomány magával a joggal mint egy kulturális (társadalmi) ténnyel, a jogfilozófia pedig mint kulturális értékkel foglalkozik.²¹ Ezáltal a norma fogalmának a tisztázása során világosan szét kell választani, hogy mik tartoznak a jogi és az etikai szabályok, valamint az olyan társadalmi szabályok, mint a pozitív erkölcs (morál) vagy az etikett tárgya alá.²² Ezáltal a jog és az etika – pontosabban a jogi és az erkölcsi normáknak a – megkülönböztetése a tárgyuk differenciálásában fogható meg. Ugyanakkor, ha bizonyos jogi normákat azért nem szabad megalkotni, mert azok nem korrelálnak a társadalom

²⁰ PAULER Ákos: *Bevezetés a filozófiába*. Budapest, Pantheon Irodalmi Intézet Részvénytársaság, 1920. 118–119.

²¹ Vö. *The Legal Philosophies of Las, Radbruch, and Dabin*. Ford. Kurt Wilk, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1950. XXXII.

²² George Whitecross PATON: *A Textbook of Jurisprudence*. Oxford University Press, 1948. 67.

1. Normák

erkölcsével, más jogi normákat pedig ugyanebből az okból kellene megalkotni, akkor azt mondhatjuk, hogy az erkölcsi normarendszer határozza meg a jogi normarendszert. De ha az erkölcs határozza meg ezeket a jogi normákat, akkor joggal tehető fel a kérdés, hogy mi is határozza meg magát az erkölcsöt.

Ugyanakkor vannak egyéb distinkcióképzések; a jogi norma hatókörében nem az egyén – mint önmagában álló individuum –, hanem az egyénnek a magatartása, jelleme és társadalmi kapcsolatai állnak. A jog tehát az egyének társadalmi kapcsolataival interszjektívan²³ foglalkozik, amelyek befolyásolják a jellemüket s magatartásukat oly módon, hogy bizonyos magatartások nem követése esetére a jogalkotó negatív (szankció) – akár fizikális kényszer általi – vagy pozitív következményt (joghatás) helyez kilátásba. Ezzel ellentétben az etika fókuszpontjában nem a társadalom egésze vagy magatartása, hanem az egyén mint individuum áll. Az etikának tehát a cselekvés formális és materiális kritériumát kell figyelembe vennie a cselekedet értékítéletének a megalkotásakor.²⁴

Az etikai cselekvés beazonosításakor meg kell különböztetni, hogy mikor beszélünk cselekedetről, tehát milyen kritériumoknak kell megfelelnie ahhoz, hogy az az erkölcsi cselekvés vizsgálatának a tárgyát képezhesse. Ennek megfelelően az erkölcsi aktus vizsgálatánál a *formális kritériumai* az alábbiak:

Ad 1. *akaratlagosság*, amikor a tevékenységet, ha az külső vagy belső kényszertől mentes,

Ad 2. *öntudatos*, ha tudatom átfogja a cselekedetet, valamint

Ad 3. *céltudatos*, a cél ismeretét, azaz annak a megítélését zárja magába, hogy a célra érdemes-e törekedni, vagy sem.

Ugyanakkor az, hogy megállapítjuk, hogy egy cselekvés az erkölcs vizsgálatának a tárgya lehet, még nem árul el semmit a cselekvő egyén aktusának „erkölcsi” mivoltáról. Ennek megfelelően a *formális* kritériumokon kívül még vizsgálni szükséges a cselekvő egyén aktusának a tartalmi oldalát is, azaz a *materiális kritériumait*:

Ad 1. szándékosság során azt az egyéni oldalt vizsgáljuk, hogy mi a cselekvő célja, tartalma, amelyet az aktussal (azaz magával a cselekvéssel)

²³ Vö. ERDŐ Péter: *Jog – erkölcs – manipuláció*. In *Erkölcs és jog, szakmai konferencia a Kúrián*. A Budapesten megrendezésre kerülő 52. nemzetközi eucharisztikus kongresszushoz kapcsolódóan. 2019. október 2. Budapest, HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft. 17. és 18.

²⁴ Vö. BÖHM Károly: *Ember és világa*. III. Kolozsvár, Axiológia, 1906. IX.

1. Normák

meg akar valósítani, így annak nemesnek kell lennie, hogy erkölcsös legyen egy cselekedet, valamint

Ad 2. az indíték pedig az az érzés, amelynél fogva maga a cselekvő (alany) a célt (el) óhajtja érní, azaz az aktus véghezvitelére készítő érzés – vagyis az indítéknak (is) nemesnek kell lennie, hogy erkölcsös legyen a cselekedet.

A materiális kritériumok – akárcsak a formálisak – konjunktívák, ugyanis egy cselekedet még nem lesz erkölcsös, ha azt szándékosan viszik véghez, és az nem lesz erkölcsös attól, hogy a cselekvő alany aktusának az indítéka nemes. Egyik esetben azt mondanánk, amit Machiavelli írásai tükröznek: „a cél szentesíti az eszközt”; míg a másik esetben pedig azt, hogy „a nemes indíték önmagában érték, független annak a következményétől”.

Tehát ahhoz, hogy egy cselekvést az erkölcsösnek minősítés alapjául vegyünk, a cselekvő alany aktusának meg kell felelnie mind a *formai* (akaratlagosság, öntudatosság és céltudatosság), mind a *materiális* kritériumoknak (*szándékosság* és az *indíték* nemessége) konjunktívan.²⁵

Az etikában tehát vannak olyan elméletek, amelyek azt mondják, hogy a cselekvésnek az indítéka²⁶ a meghatározó, míg vannak olyan morálfilozófiai gondolatok, amelyek azt mondják ki, hogy annak a következménye. A deontologikus etika (szándéketika) azt mondja, ki, hogy az etikában a helyes (követendő) döntés a cselekvő egyén szándéka alapján határozható meg, míg egy másik (konzekvencialista) irányzat²⁷ pedig azt mondja, hogy nem a cselekvő egyén szándéka, hanem a cselekedetének az eredménye (konzekvenciája) alapján lehet megítélni az adott cselekedet helyességét. A jogi norma elsődleges feladata, hogy bizonyos követelményeket támasszon az egyénekkel szemben, és általában – a büntetőjog egyes passzusait kivéve – nem foglalkozik az emberek szándékával vagy indítékával. Ugyanakkor téves lenne azt állítani, hogy az etika csak az egyénnel és annak belső integritásával, míg a jog pedig csak azon momentumokkal foglalkozik, amelyek a világban materializálódnak, ugyanis az etikának a cselekedet (aktus) megítélésekor kell figyelembe vennie a cselekedetektől fakadó konzekvenciákat, és ezáltal nem lehet az ember etikai kötelességeit elemezni anélkül, hogy figyelembe ne vennék a társadalommal szembeni

²⁵ Lásd PAULER 1920; HELLER Ágnes: *A szándéktól a következményig*. Budapest, Magvető, 1970. 169–189.

²⁶ <https://plato.stanford.edu/entries/ethics-deontological/> (Letöltve: 2022. 11. 29.)

²⁷ <https://plato.stanford.edu/entries/consequentialism/> (Letöltve: 2022. 11. 29.)

1. Normák

kötelezettségeket vagy a társadalomban elfoglalt szerepünket.²⁸ Továbbá az etika nemcsak azt vizsgálja, hogy az emberek milyen cselekedeteket követnek el, hanem azt is, hogy milyen emberek követik el azokat.²⁹ Ugyanakkor Paton úgy véli, hogy téves lenne kizárólag a jog „külső” tényezőire szűkíteni egy ilyen elemzést ezzel kizárva kifejezetten vagy hallgatólagosan a szándéknak, az indítéknak és az emberek által elérni kívánt céloknak a fontosságát. Majd folytatja ugyanezen gondolatát, hogy a jog jobban foglalkozik a cselekedetek társadalmi következményeivel, mint a cselekvő személyiségére gyakorolt hatásukkal. Még akkor is, ha a jog a felelősséget a szándékra alapozza, hajlamos a magatartásból következtetni a szándékra és némileg kívülről szemlélni a problémát. A jog normáinak kidolgozása során nem szabad megpróbálni a „legfőbb jóra” való törekvést mint olyan magatartást kikényszeríteni, hanem „csak” mindig egyensúlyt kell teremteni az engedelmesség által – így a biztosítandó előnyök (pozitív jogkövetkezmény) és a kényszerpuszta (negatív jogkövetkezmény) eszköze által okozott alternációkkal. Ugyanakkor sok olyan etikai szabály van, amelyek betartásának az értéke önkéntes, azaz az egyén döntésében rejlik. Vannak azonban más normák, amelyeknek a betartását, a jognak – a közösség jóléte érdekében – feltétlenül ki kell kényszerítenie. Paton sommás megállapítása, hogy az etika tehát tökéletesíti a jogot. *A házasságban, amíg a szerelem fennáll, ritkán van szükség a jogra, hogy szabályozza a férj és a feleség viszonyát – de amint a szerelem kirepül az ablakon, az ügyvéd belép az ajtón.*³⁰

Ahogy az ecset nélküli festő nem tud maradandót alkotni, úgy a fegyverétől megfosztott katona sem képes a hivatásából eredő kötelezettségének eleget tenni. Így látható, hogy nem lehet képes a társadalom sem eltekinteni az örök érvényű normáktól, mert morális (*lex moralis*) törvényeket megállapítani sem lehetséges a hit és a vallás nélkül.

A morális törvények kapcsán szükséges megállapítani, hogy ezeknek a törvényeknek a végrehajtása milyen kötelezettséggel terheli az egyént, azaz hogy tulajdonképpen ezeknek a kötelezettségek során melyek azok a feltételek, amelyek alatt az erkölcsi törvényeket vagy az emberi szabad akaratot uralma alá képes hajtani az individuum. Érdeemes még szemantikai értelemben is megvizsgálni a kötelezettséget mint kifejezést. A görög *δεῖν* (*dein*) szóból ered, amelyet latinul *obligare* (*ligare*), angolul *to bind* (*obligatory*) kifejezésként használunk,

²⁸ Vö. PATON 1948, 67.

²⁹ Lásd HOLLAND 1917, 27.

³⁰ PATON 1948, 67. “In marriage, so long as love persists, there is little need of law to rule the relations of husband and wife – but the solicitor comes in through the door, as love flies out of the window.”

1. Normák

ezzel párhuzamosan értelmezendő a kötelék szó is, amely pedig oly szellemi köteleket kellene, hogy jelentsen, amely csak az értelmes (*sapiens*) szabad lényt kötelezheti a cselekvésre; Szent Ágostonnál *si fallor, sum (ha, tévedek, vagyok)* – a tévedés által; Descartes-nál *dubito, ergo cogito, cogito, ergo sum, sum, ergo Deus est (kételemkedem, tehát gondolkodom, gondolkodom, tehát vagyok, vagyok, tehát van Isten)* – a kételemkedés által. Így valamely parancsban, amely a morális kötelezettséggel (*necessitas moralis*) telített – de nem a jogi kötelezettséggel (*necessitas iuris*) –, immanensen megtalálható a szabad választásnak a lehetősége (szabad akarat) is, mert az nem – feltétlenül – az egyén fizikai kötelezettségéről szól (*necessitas phycisa*). Ebből pedig eklatánsan következik az, hogy a külső kényszerítő erő (*vis coactionis*) sem jelenhet meg az erkölcsi parancsban, ezért azt teljesíteni sem szükségzerű (*necessitas*), így annak a végrehajtása maximum az egyén belső önkéntes (*necessitas interna*) elhatározása következtében történhet, ami pedig az erkölcsi kötelezettségek folyamatában a morális törvények eredménye lesz, amely az morális rend megvalósulását garantálja.³¹

³¹ Vö. SURÁNYI János: Morál és jog Aquinói Sz. Tamás és Kant nyomán. *Religio*, 1871. 209–210.

2. Jogfogalom

2. Jogfogalom

„Law or the law [...] which, when it means anything, can mean neither more nor less than the sum total of a number of individual laws taken together.”

Jeremy Bentham

A jogelmélet a jog fogalmát nem tudja egy bizonyos forma vagy egy bizonyos tartalom által meghatározni tekintettel arra, hogy a jogászság egésze körében nincs egységes álláspont ebben a kérdésben, így önkényesen az adott aktusnak (cselekedetnek) a jog hierarchiáján belüli helye szerint próbálom körülírni. Pokol Béla szerint „[a] jog normák és az általuk használt jogdogmatikai fogalmak rendszere, melyeket legátfogóbb szinten az alkotmányos alapjogok és alapelvek, illetve az ezek alapján döntő alkotmánybírák határoznak meg, e keretek között pedig a törvényhozók és más jogalkotó testületek alkotnak meg a jogdogmatikai fogalmak összefüggései alapján. Ezek alapján felsőbbbíróságok, különösen a legfelsőbb bírói fórum bírái eseti joggal pontosítják az absztraktabb normákat, és rájuk alapozva jönnek létre az egyedi bírói és hatósági döntések, melyeket végső soron állami kényszer is megvalósít.”³² A jog minden olyan norma, amelynek forrása (úgynevezett kútfője) a hipotetikus alapnormára visszavezethető, ami pedig nem vezethető vissza, nem képezheti a jogrendszer részét sem.³³ A jogszabály az egyes jogforrástípusok gyűjtőfogalmaként használatos, így az Alaptörvényben meghatározott kifejezést tartom irányadónak a dolgozat megírásakor. Ugyanakkor ezen gyűjtőfogalom egy formális fogalom, amely nincs tekintettel a jogforrásban foglalt materiára.³⁴ Ugyanis, amennyiben korlátoznánk a jog forrásának a fogalmát a törvényekre vagy a rendeletekre, az olyan lenne, mintha azt mondanánk, hogy az állatok forrásai a lovak és a macskák.

Varga Zs. András pozitivistai jogi megfogalmazásában „a jog végső soron nem más, mint a jogalkotó (állam) parancsa, amely tartalmazza az elvárt magatartásra vonatkozó kötelező szabályt, mégpedig a jogalkotónak azzal az »ígéretével«, hogy a kötelező magatartási szabály érvényesülésének akár kényszerrel is érvényt szerez”.³⁵ Meg kell említeni, hogy téves szemléletmódot takar az a gondolat, amely azt mondja, hogy a jog kizárólag csak parancs lenne, ugyanis az nemcsak parancs, hanem engedélyek és

³² POKOL Béla: *Jogelmélet: Társadalomtudományi trilógia II.* Budapest, Századvég, 2005. 16.

³³ Lásd Hans Kelsen: *Tiszta jogtan.* Ford. Bibó István, Budapest, ELTE, 1988. 36.

³⁴ SAMU Mihály – SZOTÁCSKY Mihály: *Állam- és jogelmélet.* II. Budapest, Tankönyvkiadó, 1985. 492.

³⁵ VARGA Zs. András: Gondolatok a kodifikáció mélyrétegeiről. *Magyar Közigazgatás, Új folyam*, 2011/3. sz. 67.

2. Jogfogalom

felhatalmazások összessége is.³⁶ A parancs pedig olyan előírás, amelyben az engedelmségnek a célja annak az akaratától függ, aki parancsol; nem pedig nem kötelező jellegű ajánlások, amelyekben az engedelmség motívuma magából az ajánlott dologból származik. Továbbá ez a fogalom magában rejti azt az előfeltevést is, hogy a jogalkotónak hatalma van a parancsának az érvényesítésére – ez következik abból, hogy a (jogi) parancsokat általában jogkövetkezmény (legyen az negatív vagy pozitív) kíséri, azaz ha nincs is explicit módon kifejezve, de tartalmaz utalást arra, hogy a parancsot adó gondoskodik a parancs betartásáról. Ugyanakkor ez nem feltétlenül büntetéssel való fenyegetést jelent (negatív jogkövetkezményt), hanem az engedetlenség megakadályozására vagy a dolgok helyreállítására (*in integrum restitutio*) irányuló közbelépésre vonatkozó aktust is (pozitív jogkövetkezmény) takarhat.³⁷

Henri François d'Aguesseau (1829) szerint „a jog [...] mindig tartalmazza egy olyan legfelsőbb autoritásnak a gondolatát, amely az embereket arra kényszerítheti, hogy alávéssék magukat a hatalomnak”.³⁸

Friedrich Carl von Savigny (1840) pozitivista felfogásában a „jog a nyelvben megtestesült és abszolút hatalommal felruházott pozitív jog, és megalkotása az állam legfelsőbb hatalmának legemelkedettebb »jogai« (edelsten Rechten) közé tartozik”.³⁹

John Austin (1832) szerint „a jog egy olyan parancs, amely egy vagy több személyt generálisan kötelez egy bizonyos kategóriába tartozó cselekedet tevésére vagy tülésére”.⁴⁰

³⁶ SZILÁGYI Péter: A jog normativitása és a jogi norma. In SZABÓ Miklós: *Regula Iuris. Szabály és/vagy norma a jogelméletben*. Miskolc, Bíbor, 2004. 35.; Hans KELSEN: *Reine Rechtslehre*. Mohr Siebeck, 1960. 26.; Alf ROSS: *Directives and Norms*. London, Routledge – Kegan Paul Ltd., 1968. 39.; Ota WEINBERGER: *Studien zur Normenlogik und Rechtsinformatik*. Berlin, Schweitzer, 1974. 100.; John AUSTIN: *The Province of Jurisprudence Determined*. 1885b; H. L. A. HART: *A jog fogalma*. Budapest, Osiris, 1995. II. fejezet.

³⁷ HOLLAND 1917, 22.

³⁸ Henri François D'AGUESSEAU: *Instructions sur les études propres a former un magistrat. Fragments divers* Paris, 1829. 13. „La notion exacte du nom de Droit renferme toujours l'idée d'une luisance suprême qui puisse contraindre les hommes a s'y soumettre.”

https://books.google.hu/books?id=zipIAQAAMAAJ&pg=PA273&hl=hu&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q=La%20notion%20exacte%20du%20nom&f=false (Letöltve: 2022. 12. 29.)

³⁹ Friedrich Carl von SAVIGNY: *System des heutigen Römischen Rechts*. I. Berlin, Veit, 1840. 95.: „Das positive Recht, so durch die Sprache verkörpert, und mit absoluter Macht versehen, heißt das Gesetz, und dessen Aufstellung gehört zu den edelsten Rechten der höchsten Gewalt im Staate.”

⁴⁰ John AUSTIN: *The Province of Jurisprudence Determined*. Wilfrid E. RUMBLE (szerk.), Cambridge University Press, 2007. 29. és 30. “A law is a command which obliges a person or persons. But, as contradistinguished or opposed to an, a law is a command which obliges a person or persons, and obliges generally to acts or forbearances of a class. In language more popular but less distinct and precise, a law is a command which obliges a person or persons to a course of conduct. Laws and other commands are said to proceed from superiors and to bind or oblige inferiors. [...] In short, whoever can oblige another to comply with his wishes, is the superior of that other, so far as the ability reaches: The party who is obnoxious to the impending evil, being, to that same extent, the inferior.”

2. Jogfogalom

Austin legáltalánosabban egybefoglaló fogalma szerint így a jog „értelmes lény[ek] által megalkotott szabály, amelyet azért alkot[nak] meg, hogy egy másik értelmes lényt meghatározott szabály követésére rábírjon – a fölötte hatalommal bíró lény”.⁴¹

Rudolf Jhering (1877) szerint a „jog kifejezését csak a társadalom által létrehozott azon normák érdemlik ki, amelyeknek van erejük, vagy – mivel, [...] az állam rendelkezik a kényszerítés monopóliumával – amelyek mögött az állam ereje áll. Ezzel implicite azt mondjuk, hogy csak azok a normák jogi normák, amelyeket az állam ruházott fel ezzel a hatással, vagy hogy az állam a jog egyedüli forrása.”⁴²

Jeremy Bentham megfogalmazásában pedig „[a] jog olyan – többnyire általános, de mindig határozott szavakkal megfogalmazott – kijelentés, amely egy vagy több személy akaratát fejezi ki, és – akinek a kérdéses témával kapcsolatban – a közösség tagjai – akár szokásból, akár kifejezett kötelezettségvállalásból – az adott helyzetben hajlandóak annak engedelmeskedni.”⁴³

Karl Magnus Bergbohm (1892) ugyanakkor a jog fogalmában inkább a jog forrásának fogalmát találja meg, így álláspontja szerint „a jog kifejezés mindig a jog technikai fogalmát jelöli, a jogtudomány központját mint szigorú tudományt és semmi mást”.⁴⁴

⁴¹ Austin 2007: „A law, in the most general and comprehensive acceptation in which the term, in its literal meaning, is employed, may be said to be a rule laid down for the guidance of an intelligent being by an intelligent being having power over him. Under this definition are included, and without impropriety, several species. It is necessary to define accurately the line of demarcation which separates these species from one another, as much mistiness and intricacy has been infused into the science of jurisprudence by their being confounded or not clearly distinguished.” Horváth Barna szerinti a *law* kifejezés ezen kontextusban a törvényt jelenti, így az általa megadott fordítás szerint: „A törvény legtágabb fogalma [...] oly szabály, amelyet eszes lény irányítása céljából oly eszes lény fektet le, akinek az előbbi felett hatalma van.” Lásd HORVÁTH Barna: *Angol jogelmélet*. Budapest, Pallas Stúdió – Attraktor Kft., 2001. 378.

⁴² Rudolf von JHERING: *Der Zweck im Recht*. I. Leipzig, Druck und Verlag von Breitkopf & Hartel, 1877. 319.: „Nur diejenigen von der Gesellschaft aufgestellten Normen verdienen den Namen des Rechts, welche den Zwang, oder, da, wie wir gesehen haben, der Staat allein das Zwangsmonopol besitzt, welche den Staats – zwang hinter sich haben, womit denn implizite gesagt ist, dass nur die vom Staat mit dieser Wirkung versehenen Normen Rechtsnormen sind oder dass Der Staat die alleinige Quelle des Rechts ist.”

⁴³ John BOWRING (szerk.): *The Works of Jeremy Bentham*. London, Simpkin, Marshall & Co., 1943. VIII. fejezet, 94. „A law is a discourse – convinced mostly in general, and always in determinate, words – expressive of the will of some person or persons, to whom, on the occasion, and relation to the subject in question, whether by habit or express engagement, the members of the community to which it is addressed are disposed to pay obedience.”

⁴⁴ Karl BERGBOHM: *Jurisprudenz und Rechtsphilosophie*. Leipzig, Duncker & Humblot, 1892. 44. „[...] sein wollenden Deduktionen der Terminus Recht stets auch den technischen Rechtsbegriff, den Mittelpunkt der gesamten Jurisprudenz als strenger Wissenschaft und nichts Anderes bezeichne.” Itt kell megemlíteni a Jhering székfoglalójában elmondottakat is, vagyis *Ist die Jurisprudenz eine Wissenschaft?* Lásd P. SZABÓ Béla: *A jurisprudentia mint tudomány – Jhering álláspontja bécsi székfoglalója alapján*. <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/02e12f89-6c7c-4bf2-ac11-407aacaf677b/content> (Letöltve: 2023. 01. 04.) A régebbi európai közös jogban és az abban tevékenykedő gyakorló jogászok nemzedékei számára ez a kérdés nem merült fel. Számukra a *jurisprudentia* elsősorban egy gyakorlati

2. Jogfogalom

Thomas Erskine Holland (1917) szerint a jog „[...] az emberi cselekvés általános szabálya, amely csak a külső cselekedeteket veszi figyelembe, és egy meghatározott hatalom érvényesíti. Ez a hatalom emberi, és az emberi autoritások közül ez az, amely a politikai társadalomban a legfontosabb.”⁴⁵

Moór Gyula (1923) szerint a „jog olyan társadalmi szabályok összessége, amelyek engedetlenség esetére fizikai kényszer alkalmazásával fenyegetik meg azt, akihez szólnak, és amelyeknek tényleges érvényesülése biztosítva van azáltal is, hogy a legerősebb társadalmi hatalommal olyan kapcsolatban állnak, hogy ez fenyegetésüket szükség esetén valóra váltja. Vagy még rövidebben: a jog olyan valósággal érvényesülő társadalmi szabályok összessége, amelyeknek érvényesülését végsősorban fizikai kényszer alkalmazásával is biztosítja a legerősebb társadalmi hatalom.”⁴⁶

Alf Ross (1929) nézete szerint a jog fogalmának meghatározására szolgáló módszernek empirikusnak és induktívnak kell lennie. A fogalomalkotás nehézségét pedig az adja, hogy a jog jellegzetes vonásait – azaz a *genus proximumot* és a *differentia specificát*⁴⁷ – miben is találjuk meg. Arra az álláspontra jut, hogy szerinte egy induktív összehasonlító módszer segítségével lehetséges megtalálni ezt a fogalmat. Ehhez pedig úgy jutunk el, hogy találnunk kell egy olyan felsőbb tételt, amely kétséget kizáróan rendelkezik jogi jellemzőkkel, és abból le tudjuk vonni a következtetéseket. Azaz a „jog fogalmát indukció és absztrakció útján találhatjuk meg”⁴⁸ Ross szerint.

irányultságú „érvelési művészetet” jelentett. A modern kort megelőző időszak tudományfogalmának válsága, a modern (természet)tudományok előretörése a 18. század második felében a *scientia* fogalom bizonyos jelentésváltozását idézte elő: a korábbi *Gelehramkeit*ből *Wissenschaft* lett. Az 1700 években a *Gelehramkeit* kifejezés inkább az egyéni tanulással (azaz a szubjektívummal) kapcsolatos képességet jelentette, azaz az egyéni kompetenciák kifejezését, a *Wissenschaft* kifejezés pedig a „tudomány” jelleget, azaz az objektív megközelítést célozta. Julius Kirchmann álláspontja szerint a *jurisprudencia* teljesen ki van szolgáltatva a törvényhozónak, a mindenkor hatályos pozitív jognak. Lásd Julius Hermann von KIRCHMANN: *Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft: Ein Vortrag, gehalten in der juristischen Gesellschaft zu Berlin*, Berlin, Julius Springer, 1848.

⁴⁵ HOLLAND 1917, 41.: „A law, in the proper sense of the term, is therefore a general rule of human action, taking cognisance only of external acts, enforced by a determinate authority, which authority is human, and, among human authorities, is that which is paramount in a political society.”

⁴⁶ MOÓR Gyula: *Bevezetés a jogfilozófiába*. Budapest, Pfeifer, 1923. 203–204.

⁴⁷ Megjegyzés: *genus proximum et differentia specifica*.

⁴⁸ Alf ROSS: *Theorie der Rechtsquellen: Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlage dogmenhistorischer Untersuchungen*. Leipzig–Wien, F. Deuticke, 1929. 196.: „Der Rechtsbegriff wird durch Induktion und Abstraktion gewonnen.”

2.1. Szokás és szokásjog

Amiket homályosan társadalmi normáknak nevezünk, azok különböző forrásokból táplálkoznak, és más és más kötelezettségeket hordoznak magukban. Közös jellemzőjük ugyanakkor az, hogy ezen normák megszegése esetén nem lehet határozott felső autoritásra hivatkozni, mégis azokat, akik betartják őket, a társadalom általában – vagy csak egy része – pozitívan, míg azokat pedig, akik nem engedelmeskednek nekik, negatívan ítéli meg. Ebből – álláspontom szerint – következik, hogy a társadalmi norma ezen definíciójába nem tartozik bele a jogi norma fogalma. Ugyanakkor ebbe a kategóriába sorolhatók szokásjogi elven alkalmazott egyéb normák, mint az öltözködés megválasztására vonatkozó divat (*mos vestis*), a csoportos (társadalmi) viselkedés, a szakmai etikett vagy akár a *gentleman agreement*, valamint az erkölcs legsúlyosabb előírásai, amelyeket kifejezetten morális „törvények” kifejezéssel illetünk. Mindegyik normában az a közös, hogy bizonyos társadalmi körökben generálisan elfogadottak, míg a megszegésükkel szemben a gúny, a gyűlölet vagy a nem állami kényszerítés különböző árnyalatainak van kitéve a cselekvő.⁴⁹

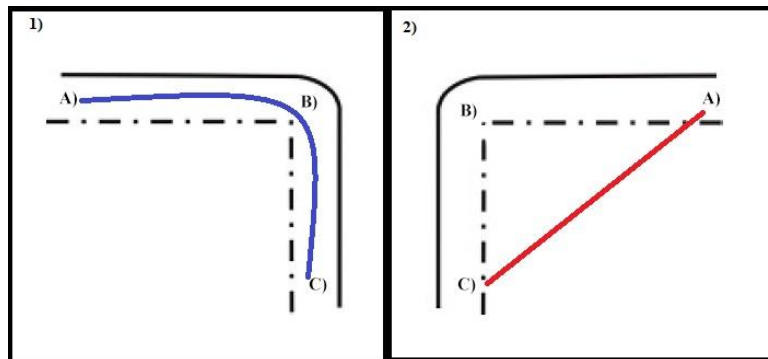
Holland szerint az ilyen megszokott cselekvési irányok (szokások) kialakulásának legjobb példája az a mód, ahogyan egy ösvény kialakul egy közös úton. Egy ember átkel az úton abban az irányban, amelyet a célja vagy a puszta véletlen sugall.

Mindenki látott már olyat, hogy egy gyalogosjárda az autóutat (vagy a telekhatárt) követi (ezzel kijelölve a kötelező „haladási irányt”). Ugyanakkor az emberek A pontból a C pontba nem a meghatározott B ponton keresztülmenő, lebetonozott úton, hanem a legrövidebb [A-ból egyenesen C pontba (átfogó)], kitaposott ösvényen teszik meg ezt a távot – Arkhimédész tanácsának megfelelően.

⁴⁹ HOLLAND 1917, 28.

2. Jogfogalom

1. ábra
Forrás: Szerző



Ha mások is követik ugyanazt az utat – amit valószínűleg meg is tesznek, – akkor egy ösvény jön létre. Mielőtt egy szokás kialakul, nincs „jogi” oka annak, hogy valaki az egyik irányt választja a másik helyett – bár kétségtelenül kellett valamilyen célszerűségi, vallásos vagy véletlenszerű ok, hogy azt válassza. Az egyszer kialakult szokás évről évre erősödik és megszilárdul, nemzedékről nemzedékre átöröklődik. Ez az a cselekvési mód, amelyet mindenki követni szokott: általában úgy gondolják, hogy ez az út üdvözítő, és az ettől való eltérést abnormálisnak, erkölcstelennek érzik.

A jogrendszer általi legitimáció – azaz a szokásból szokásjoggá válás – többféleképpen történhet, mégpedig kifejezetten vagy hallgatólagosan. Ezeket a társadalmi magatartásmintákat az állam explicit módon nem fogadta el, de az egyének – akikből az állam is áll – megkérdőjelezhetetlenül követik. Ugyanakkor az a tény, hogy a jogalanyok meg vannak győződve egy régóta gyakorolt szokás kötelező jellegéről, nem vezet arra a következtetésre, hogy az állami apparátus – amely a jogvédelmi feladatokat hivatott ellátni, – ezt ki is kényszerítse. Ugyanis kizárólag az írott jog kikényszerítése a végrehajtó hatalom feladata. Ebből következik, hogy nincsen joghatóságuk arra, hogy saját (egyéni) belátásuk szerint határozzák meg, melyek azok a „szokások”, amelyeket kikényszerítenek, és melyek azok, amelyeket nem. Azaz a végrehajtó hatalom csak azoknak az egyéneknek fogantatosíthatja a „jogát”, akiknek a „joga” pozitív írott normákban van biztosítva. Ebből következik, hogy ahhoz, hogy a szokásoknak jogi kötőereje legyen, a szokásokat a jogrendszerbe kell inkorporálni, így nyerve legitim kikényszerítési jogosultságot.⁵⁰

⁵⁰ Vö. Hans von NAWISKY: *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*. Einsiedeln–Köln, Verlagsanstalt Benigner & Co. Ag., 1941. 30.

2. Jogfogalom

Mindazonáltal az nem kétséges, hogy a szokásjog már jóval a nemzetek és államok létrejötte előtt is létezett. Ennek okán eleinte nem tettek különbséget a materiális és formális jogforrás között, amelyek az egyénekre (kisebb csoportokra) és a társadalomra (mint rész-egész) vonatkoznak.⁵¹ Így a későbbiekben született felosztás szerint materiális jogforrásnak tekintjük az egyes szokásokat és hagyományokat, míg formális jogforrásnak a pozitív, formalizált módon megjelenő törvényeket, rendeleteket és minden olyan eszközt, amely valamilyen szinten magatartást szabályoz.

A materiális jogforrásoknál ugyanakkor el kell különítenünk a társadalom nagy csoportját meghatározó szokásokat (*Sitten*) és a kis csoportokat, – családokat, közösségek magatartását – befolyásoló hagyományokat (*Bräuche*). Az előbbi esetében (*Sitten*) döntő, hogy kialakult egy rögzített gyakorlat egy országban. Például rendszeresen alkalmaznak egy bizonyos szerződéstípust, vagy a végrendeletekben rendszeresen használnak egy bizonyos *terminus technicus*. Ilyen esetekben beszélhetünk szokásokról, de az állam általi kikényszerítésük ez esetben is hiányzik. Ugyanakkor ahhoz, hogy a szokás "szokásjoggá" váljon, további két különleges követelménynek kell megfelelnie a szokásnak. Ad1: hosszú időn keresztül kell érvényesíteni a kialakult „gyakorlatot” (*longa consuetudo, diuturna consuetudo*); és Ad2: a társadalom feltétlen kötelező erejű meggyőződésére is szükség van (*opinio necessitatis*).⁵² Ezt követően, ha az A és C pont közötti utat lebetonozzák, és ez az „út” válik az általánossá, akkor ebben az értelemben a szokás innentől szokásjoggá válik, majd, amennyiben jogalkotói szándék is kapcsolódik hozzá (kitáblázzák), pozitívizálódik. Ugyanakkor megemlítendő, hogy nem az írásba foglalás aktusa teszi a szokásjogot írott joggá, hanem a „jogalkotó” olyan aktsaiból következtethető, *amelyek közvetlenül nem*

⁵¹ HOLLAND 1917, 57–58.

⁵² NAWISKY 1941, 28. Lásd Oskar BÜLOW: *Heitere und ernste Betrachtungen über die Rechtswissenschaft*. Leipzig, 1901. 72. és 73.: „Noch jetzt steht jene ganz dem Geiste der Romantik entstiegene Gewohnheitsrechtstheorie ausreicht da, obwohl es an vereinzelt Besuchen, sie ins Wanten zu ringen nicht geseht hat und die praktischen Juristen nie recht gemusst haben was mit ihr anzusingen und auszurichten fei, auch die Gelehrten Felber über das Wesen des Gewohnheitsrecht durchaus nicht ins Klare kommen konnten. Gehen doch ihre Umsichten über die Hauptpunkte und die Durchführbarkeit dieser Duellen Theorie, namentlich über die Frage, wie die Entstehung einer gewohnheitsrechtlichen Hegel in Wirklichkeit vor sich gehe, ob sie die Puchta lehrt, schon doch die Volksüberzeugung, allein entstehe und doch gewohnheitsmäßige Anwendung bloß kundgegeben werde oder ob sie erst durch die letztere im Bunde mit jener Überzeugung zur Entstehung gelange, – wie die »Existenz« [az eredetiben az Eristenz kifejezés szerepel] eines Gewohnheitsrechts beweisbar sei, wie es sich mit dem Erfordernis und dem Beweise der opinio necessitas, der diuturna consuetudo, dem Reservat der, Rationalität verhalte. Jets sogar noch viel weiter auseinander, als es schon beim Auskommen dieser Theorie der Fall gewesen ist, so das, die Lehre vom Gewohnheitsrecht nunmehr verworrener und dunkler als je zuvor ist und noch lebhafter die Erinnerung an jenen wunderbaren, die Gedanken wirrenden Nachtgesang wachruft.” Majd folytatja, hogy pont ez az elméleti homályosság teszi vonzóvá a szokásjog elméletének a kutatását.

2. Jogfogalom

*jogalkotásra irányulnak, amelyekből azonban mégis megállapítható a jogalkotónak erről vagy arról a kérdésről táplált felfogása, akarata.*⁵³ Mindezekből látszik, hogy két szokásjogi elmélet feszül egymásnak, az egyik, amely azt állítja, hogy a jogalkotónak és a jogalkalmazónak kifejezett „alkotó” szerepe van a szokás szokásjoggá válásában, míg az utóbbi azt mondja ki, hogy az csak egy folyamat eredménye, amelybe a jogalkotó és jogalkalmazó szerveknek nincsen beleszólása – vagy ha mégis van, akkor ott is csak a szokásjog deklarációja.⁵⁴

⁵³ MOÓR 1923, 223. és 224.

⁵⁴ Lásd PESCHKA Vilmos: *Jogforrás és jogalkotás*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1965. 87–88.

3. Jogforrás

A vizet a víz forrásából, a jogi rendelkezéseket pedig a jog forrásából (az úgynevezett jogi kútforrásból) merítjük,⁵⁵ ugyanakkor a jogforrás (*fons iuris, source of law, sources de droit, Rechtsquellen*) kifejezésnek több jelentése is van, amelyeket világosan meg kell különböztetni az egyéb „forrás” kifejezéstől.⁵⁶ Így nem etimológiai⁵⁷ szempontú, hanem egyéb rendszerjellegű megkülönböztetést szükséges alkalmaznunk. Ezáltal meghatározzuk a jog formális és materiális forrásait. A *formális forrás* az, amelyből a jogszabály ereje és érvényessége származik. Ez az, amiből a jogok hatalma ered. A *materiális források* viszont azok, amelyekből a jogok anyaga, nem pedig érvényessége származik.⁵⁸ A materiális forrás adja a norma lényegét, a formális forrás jelleg pedig a jogi norma jellegét, mibenlétét és alaki azonosságát. A jog anyaga mindenféle materiális forrásból meríthető, de jogi érvényességéért – ha nincsen pozitív normába (formába) foglalva – a bíróságokhoz kell fordulni, és csakis hozzájuk. A szokásjognak materiális forrása az egyének szokásaiban van; de formális forrása az állam akaratában, nem kevésbé, mint magában a pozitív jogban.⁵⁹

John William Salmond szerint a jog formális forrása nem diverzifikálható, így idesorolandó minden, ami a jog által elfogadásra került – akár csak Hart elismerési szabálya.⁶⁰ Ugyanakkor a materiális forrás két részre is bontható, ennek megfelelően beszélhetünk *jogi és történelmi* (materiális) forrásról: ezek azok a jogforrások, amelyeket a jog explicit módon nem nevesít jogszabálynak, de a gyakorlatban mégis jogi elismeréssel

⁵⁵ NAWIASKY 1941, 27.: „[...] So gibt es eine Vielzahl von Fundorten rechtlicher Vorschriften, und diese bezeichnet man mit einem bildlichen Ausdruck als Rechtsquellen, weil ihnen, ähnlich wie den Wasserquellen, das edle Naß Die Rechtssätze zu entnehmen sind.”

⁵⁶ Megjegyzés: Horváth Barna megfogalmazásában: „A jogforrás kifejezés szókép, amely – éppúgy, mint a forrás általában – folytonos átmenetnek a képzeletbeli válságos pontját jelenti. Amint a forrás nem a szikla, sem a földnyílás, sem a növényzet, amelynek környezetét alkotják, hanem maga a víz, a föld alatti láthatatlanságból a föld feletti folyásba való átmenetben: éppúgy a jogforrás is maga a jog, a szétfolyó bizonytalanság halmazállapotából a technikus bizonyosságba való átmenetbe.” HORVÁTH Barna: *A jogelmélet vázlatja*. Máriabesnyő–Gödöllő, Attraktor, 2004. 62.

⁵⁷ PESCHKA 1965, 28.: „[...] nem tudunk egyetérteni sem azokkal a jogforráselméleti koncepciókkal, amelyek a jogforrás fogalmának tisztázásában egyszerűen terminológiai, illetve etimológiai kérdést látnak, sem azzal a felfogással, amely a jogforrás fogalmát nominális fogalommal degradálja.”

⁵⁸ Peschka Vilmos fordítása. PESCHKA 1965, 34. Az eredeti idézet John W. SALMOND: *Jurisprudence*. London, Sweet and Maxwell, 1920. 137.: „A formal source is that from which a rule of law derives its force and validity. It is that from which the authority of the law proceeds. The material sources, on the other hand, are those from which is derived the matter, not the validity of the law.”

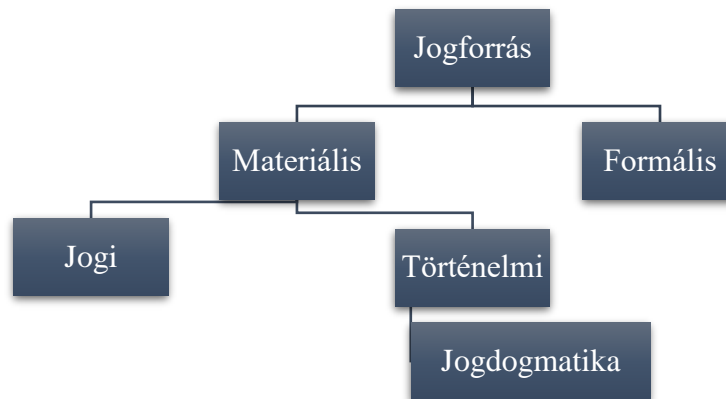
⁵⁹ Vö. SALMOND 1920, 137.

⁶⁰ Lásd HART 1995, 121–131.

3. Jogforrás

rendelkezik. Általános jelleggel ezek azok a források, amelyeket Tóth. J. Zoltán a jogdogmatika oldaláról közelít meg, így ezeket jogtudósi vagy doktrinális jognak tekinti, és nem a jogforrás materiális distinkcióképzésének.⁶¹

2. ábra
Forrás: Szerző



Karl Bergbohm jogforrásfelfogásában legalább négy különböző dolgot jelöl a jogforrás kifejezés. Elsődlegesen a jogalkotó szervezet (például az állam); másodlagosan a jog kialakulásának vagy keletkezésének formáit (például a római senatus consultus, a német birodalmi törvények); harmadlagosan az autentikus jogalkotás jellegének és tartalmának bizonyítékait (például hiteles törvénytövegek, jogszabály indokolása); és végül a szubjektív jog alapjaiból előálló kontraktusokat (például öröklési jog végrendelet alapján, szerződésből eredő igény).⁶² Továbbá még sokan beszélnek az állam bizonyos köreinek autonómiájáról, az ügyletek (szerződések, aktusok) természetéről és az analógiáról is mint jogforrásokról. A jogbölcselek nevezik így az egyes jogelvek tartalmának távolabbi okait vagy bensőbb meghatározó tényezőit, mint például az isteni rendet, az emberi értelmet, a jogi eszmét vagy akár magát a jogtudatot is.

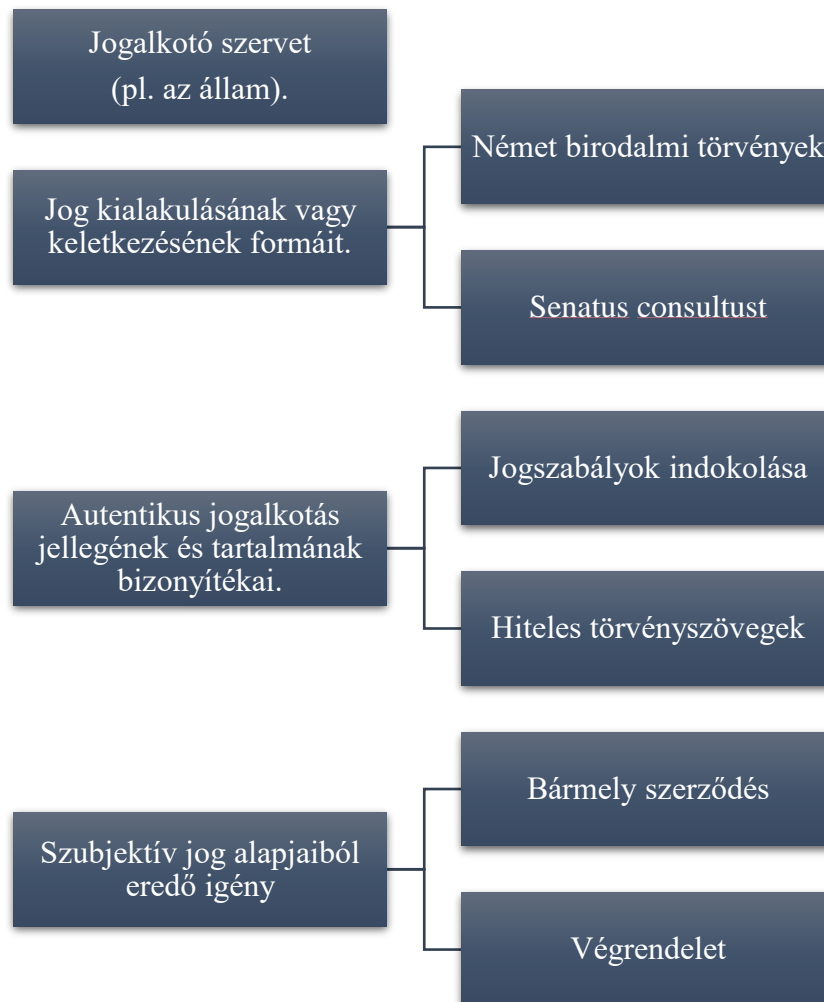
Ez a terminológiai zűrzavar, írja Bergbohm, elég ahhoz, hogy a jogforrásokról szóló fejezetet a jogelmélet egyik leggyötrelmesebb fejezetévé tegye.⁶³

⁶¹ Tóth J. Zoltán: Állam- és jogelmélet, Budapest, Patrocinium. 2019c. 68-73.

⁶² BERGBOHM 1892, 40.

⁶³ Peschka Vilmos fordítása. PESCHKA 1965, 33. Lásd BERGBOHM 1892, 40.: „Diese terminologische Verwirrung genügt, um das Kapitel von den Rechtsquellen zu einem der qualvollsten der ganzen Rechtstheorie zu machen.”

3. ábra
Forrás: Szerző



A jog szó, miután a jog és a szokásjog területéről átkerült más tudományok területére, ma már olyan jelentéssel (is) bír, hogy alig merjük használni a szót önmagában, valamilyen pontosító kifejezés nélkül. Ugyanakkor a nyelv nem pusztán tudományos célokat szolgál, és a tudományterületeken belül nem pusztán egyetlen ágat szolgál ki, ennek okán el kell viselnünk, hogy egyes művészetek és tudományok bőségesen használják a jogelmélet fő fogalmát. A „jog” mindenféle dolgot jelenthet attól függően, hogy az ember mit tekint a „jog” *genus proximum*ának, így az alapállítással ellentétes vagy az eredeti értelmezéstől eltérő eredményre is juthatunk. Ha hagyományosan azt mondjuk, hogy minden „jog” „írott normán” vagy „szokáson” alapul, akkor az előbbi kifejezés a kifejezett jogalkotás minden formáját maga alá vonja. Tehát nem pusztán az állam által megalkotott jogszabályt jelenti –

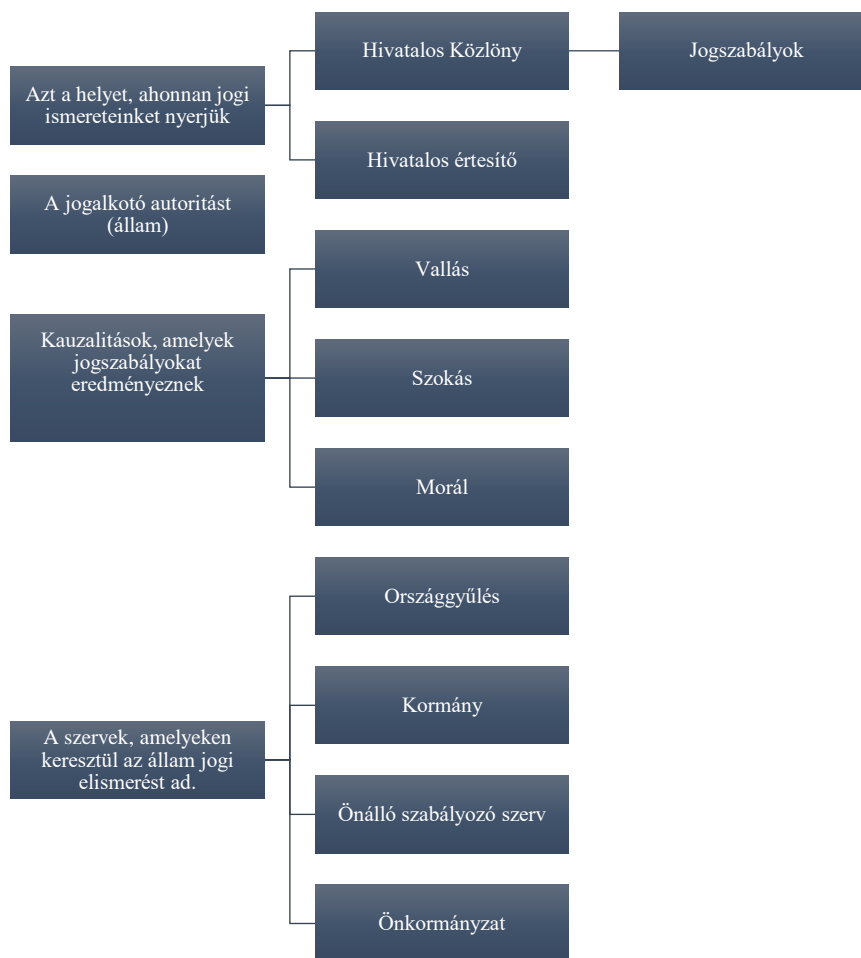
3. Jogforrás

amely viszont ha pusztán „formálisan” jog, akkor nem a jogi szabályok forrása, tehát úgynevezett „nem jog” –, hanem ugyanazon grémium által hozott intern aktusok összességét is. Egyrészt a rendelet a törvény egy alárendelt, végrehajtási jelleggel bíró módozatnak tekintendő, amennyiben ez alatt *expressis verbis* a jogalkotás bármely formáját értjük. Ez nem akadályozza meg az államfőt abban, hogy ma a törvényhozó hatalmi ág „határozatát” törvényként, holnap pedig a kormányzó hatalmi ág határozatát *ideiglenes törvény erejével bíró rendeletként* (úgynevezett szükségrendeletként) hirdesse ki.⁶⁴

Thomas Erskine Holland szerint (is) négy dolgot értünk a jogforrás alatt. Elsődlegesen azt a helyet, ahonnan jogi ismereteinket nyerjük (jogszabályok, hivatalos lap). Másodlagosan a jogalkotó autoritást (állam), tehát az állam megalakulásáig nem létezhet a szó szoros értelmében vett törvény sem. Ugyanakkor kétségtelenül lehetnek, és mindig is voltak erkölcsi és szokásszerű magatartási szabályozóink is, így az állam megalakulása után azok a szabályok pedig, amelyek megkapták az állam jóváhagyását, úgynevezett „törvényekké” válhattak. Harmadlagosan azokat az okokat is értjük alatta, amelyek jogszabályokat eredményeznek (szokás, vallás stb.). Végül pedig azokat a szerveket, amelyeken keresztül az állam jogi elismerést ad.

⁶⁴ BERGBOHM 1892, 40–44.

3. Jogforrás



4. ábra
Forrás: Szerző

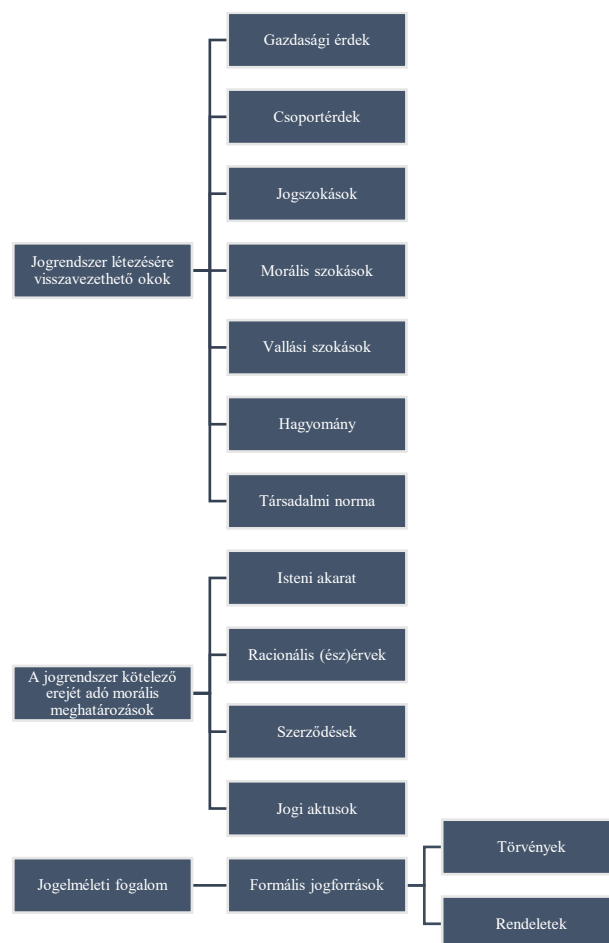
Alf Ross felfogása szerint a jogforrás három dolgot jelent.⁶⁵ Elsődlegesen az adott jogrendszer létezésére visszavezethető okok (kauzalitások) szociológiai kérdéseit, amelyek az egyes igazságos aktusok (magatartási cselekedetek) okait kutatják, és egy bizonyos jogrendszer tekintetében meghatározóak. Ez a cél a gazdasági viszonyokra, egyes csoportérdekekre (osztályérdek), jogi, erkölcsi vagy vallási szokásokra, hagyományokra és egyéb társadalmi normákra hivatkozó jogforrás. Másodlagosan a jogrendszer kötelező erejét adó morális meghatározásokat – azaz egyfajta általános *genust*, amelyből következethetünk a speciálisra. Azaz úgynevezett „végső jogforrásnak” (*letzte Quelle*) tekintendő az isteni akarat, a racionális (ész) érvek, a kontraktusok vagy hasonló aktusokra való hivatkozások. Harmadlagosan pedig jogelméleti jogforrásfogalmat határozza meg. Ebben az értelemben itt a pozitív írott jogforrásokat jelöli meg, mint a törvények vagy rendeletek. Álláspontja szerint

⁶⁵ ROSS 1929, 291–292. Lásd bővebben: XII. fejezet.

3. Jogforrás

a formális jogforrás-meghatározás az, amely a jognak a megismerési formáját adja. Így ezzel azt állítja, hogy az angol jogtudományban alkalmazott materiális és formális megközelítés téves, mert két egymástól távol álló problémáról van szó. Egy jogelméleti és egy szociológiai problémáról, amelyek nem hasonlíthatók össze, és nem foglalhatók egy rendszerbe sem. Tehát mindezek alapján azt tudjuk mondani, hogy a jogforrás fogalma azon múlik, hogy a jog „mibenlétének” az elemzésekor milyen kérdésre keressük a választ.

5. ábra
Forrás: Szerző



Hans Nawiasky a jogforrás kifejezés alatt két fő típust különböztet meg a külső megjelenésük szerint⁶⁶ – amelyek az eddigi ismert felosztás szerint a formális jogforrás kifejezésén belül helyezhetők el –, így beszél írott és íratlan jogforrásokról. Az íratlan

⁶⁶ NAWISKY 1941, 26–35.

3. Jogforrás

jogforrás az egyszerű, lassan változó társadalmi struktúrákban alakul ki, ahol a fejlődés szinte észrevehetetlen, az írás és az olvasás pedig még nem terjedt el. Ebben a társadalmi rendszerben a jog az konstans és változatlan, így a társadalmi norma *nem* egy tudatos vagy formalizált aktussal jön létre, hanem a szájhagyományban él, és nemzedékről nemzedékre öröklődik.

Az írott jogforrások – főszabály szerint – a komplex berendezkedésű társadalmakban alakulnak ki, ahol a gazdasági és társadalmi változások dinamikusak, az érdekek és az egyéni szemléletmódok diverzifikáltak, így a társadalomban (a nagy számok törvénye alapján is) több konfliktus keletkezik, és több konfrontációra van lehetőség. Ebből következik, hogy ahol több konfliktus van (*terminus medius*), ott több jogvita is keletkezik. Ennek okán ezen fejlettebb közegekben megjelenik az igény a szélesebb körben megismerhető szabályok iránt, amelyre rendszerint az írásbeli forma szolgál.

Moór Gyula szerint a jogforrásrendszer nem materiális-formális, vagy írott-íratlan párosra bontható, hanem külső és belső jogforrásfogalomra. A külső jogforrásfogalom pedig a „jog fogalmából” dedukálható.⁶⁷ Álláspontja szerint a belső jogforrás *végző soron a legerősebb társadalmi hatalom*. Továbbá ezen meghatározást még specializálja úgy, hogy ezen jogalkotási lehetőségnek a továbbadását sem zárja ki. Így ebben az értelemben beszélhetünk primer (elsődleges), valamint sekunder (másodlagos) jogforrásokról is. Minden elsődleges jogforrásnak tekintendő, amely a legerősebb társadalmi hatalomtól származik, így a másodlagos jogforrások egyfajta tényezői az elsődleges jogforrásnak – azaz míg az elsődleges jogforrás abszolút, úgy a másodlagos csak relatív jogforrásnak tekintendő, amely függő viszonyban van az abszolút értékű jogforrással.⁶⁸ Továbbá Moór azt írja, hogy a másodlagos jogforrások „[...] fogalma [...] kizárólag tételes jogi kérdés”.⁶⁹ A jogforrás külső-belső viszonya ugyanakkor szorosan kapcsolódik a jog fogalmához – és ahogy kifejtettük –, így a „joghoz” *mint terminus technicus*hoz a legtöbb jogbölcse szerint hozzátartozik annak a realizálódása és követése is. *Ez azonban feltételezi, hogy a jog valamely külső formában nyilvánuljon meg, hogy felismerhetővé és követhetővé váljon. A*

⁶⁷ Megjegyzés: ehhez hasonló felosztás csak az egyházjog területén olvasható. Lásd Paul ERTE: *Die Quellen des römischen-gemeinen, kirchlichen und deutschen Rechtes*. Berlin, 1890. 74-93. A belső jogforrásokról, mint gyűjteményekről és együttesekről ír a külső jogforrásoknak pedig – csak, ahogy a többi jogbölcse is – a rendeleteket, törvényeket és egyes szabályokat, szerződéseket tekint. 74-84.

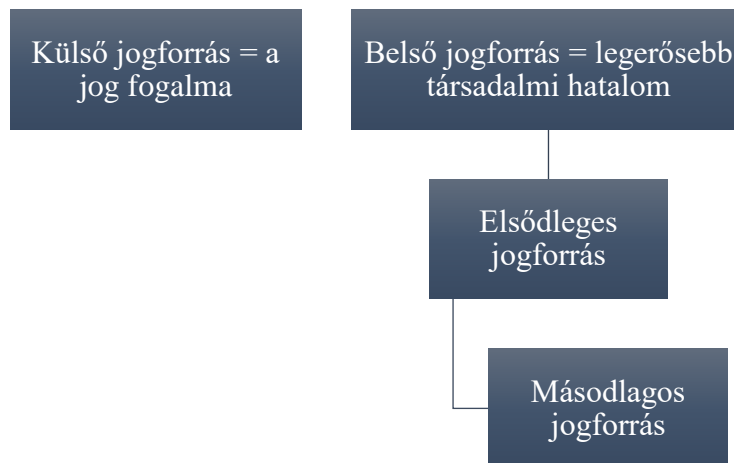
⁶⁸ Megjegyzés: Szilágyi Péter ezt végül úgy értelmezi, hogy az elsődleges jogforrásnak a forradalmi jogalkotást, az alkotmányt és a törvényt tekinti. SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris, 2006. 226. és 227. Lásd MOÓR 1923, 229.

⁶⁹ MOÓR 1923, 222.

3. Jogforrás

jog keletkezése tehát tulajdonképpen a külső jogforrás alakjában való megjelenéssel van befejezve. Másrészt pedig a külső jogforrás a jog értelmezésének alapja, vagyis a jogalkalmazás kiindulópontja.⁷⁰

6. ábra
Forrás: Szerző



Somló Bódog szerint a jogforrást kettő plusz egy módon lehet értelmezni.⁷¹ Először is, mint azt a tényezőt, amelyből a jogi normák származnak, majd az a forma, amelyben megjelennek. Az első értelemben belső jogforrásokról beszélünk, a másodikban pedig külső forrásokról. Az úgynevezett *plusz egy* pedig a külső és belső jogforrások kombinációja révén létrejött jogforrásokat jelöli. A külső jogforrások alatt a *jogot létrehozó akaratot*, azaz a *kifejezési formákat* (aktusokat), másrészt a megalkotott normákat is érti. A belső jogforrások alatt pedig azt a forrást, amelyből a jog fakad, azaz *az állam jogi hatalma és autoritása* (csak ahogy a kortárs német jogfilozófusok is megfogalmazták ezt) – azaz maga a jogalkotó grémium. Ennek értelmében a belső jogforrás minden „jog” eredeti forrása. Továbbá még Somló is – hasonlóan Moór Gyulához – megkülönbözteti az elsődleges és másodlagos jogforrásokat is.⁷² Ugyanakkor Somló a másodlagos jogforrások „létezését” nem tartja szükségszerűnek a jogrendszerben, mert szerinte létezhet olyan állam, amelyben nincsenek ilyen jogforrások. Ahol pedig nem fordulnak elő, ott egy kezdetleges államalakulatról van szó, akár csak Nawiasky íratlan jogforrásfelfogása.

⁷⁰ MOÓR 1923. 222. és 223.

⁷¹ Felix SOMLÓ: *Juristische Grundlehre*. Leipzig, Felix Meiner, 1917. 330–332.

⁷² John Austin szerint a jogforrás képletes kifejezése már akkor is helytelen, ha egy jogi norma másodlagos alkotóját is forrásként említik. A szó valódi értelmében ugyanis csak azok a jogi normák a jogforrások, amelyek közvetlenül a legfelsőbb hatalomtól származnak, azaz csak az elsődleges jogforrások.

7. ábra
Forrás: Szerző



Peschka Vilmos a fenti definícióképzéseken túl (materiális-formális, külső-belső, írott-íratlan, elsődleges-másodlagos) bevezeti a *gnoszeológiai* és a *genetikus* jogforrás fogalmát, valamint idézi az *általános* és az *individuális* szocialista jogforrás fogalmát is. Az általános jogforrás fogalma mindezek alapján nem más, mint *az a specifikus társadalmi jelenség, tényező vagy viszony, amely az objektív jogot (a jogi normák összességét) közvetlenül előidézi, létrehozza.*⁷³ Az individuális jogforrás alatt pedig *az állami tevékenység specifikus fajtáját, az állam jogalkotó tevékenységét* érti.⁷⁴ Ugyanakkor Peschka generális jogforrásfogalma elé helyezi a *genetikus* jogforrásfogalmat, míg másik fogalommeghatározásaképpen a *gnoszeológiai* jogforrás kifejezést alkotja meg, amely a jog megismerési formát definiálja, mint más szerzőknél a külső jogforrás definíciója.⁷⁵ Peschka a *genetikus* jogforrást a társadalmi, politikai, ideológiai jelenségekből absztrahálja, amelyek a tárgyi joggal meghatározott összefüggésben értelmezhetők.⁷⁶ Azaz az alapkérdése, hogy mi is a jog keletkezési folyamata, mi alakítja, befolyásolja annak a keletkezését.⁷⁷ A *gnoszeológiai* jogforrást Peschka a jog megismerési forrásának (*fontes cognoscendi*) tekinti. Ez az elmélet pedig azt tárgyalja, hogy *miből ismerjük meg a jogot, honnan tudjuk, hogy jogi jelenséggel állunk szemben, melyek azok a források, amelyekből jogi ismereteinket nyerjük.*⁷⁸ Ebből pedig az következik, hogy lényegében a korábbi jogbölcselek külső

⁷³ PESCHKA 1965, 52.

⁷⁴ PESCHKA 1965, 66. Eredeti lábjegyzet: Hasonlóan fogalmazza meg a jogforrás fogalmának definícióját Kerimov: „Véleményünk szerint a jogforrás az állami szerv alkotótevékenysége, amely abban áll, hogy jogszabályokat bocsát ki vagy más társadalmi normákat jogszabályokként ismer el, és amelyeket a társadalom megfelelő gazdasági, politikai és egyéb előfeltételei határoznak meg.” (D. A. Kerimov, Zur Anwendung der marxistischen Methodologie der Erforschung rechtlicher Erscheinungen. Staat und Recht, 1957. 1217.)

⁷⁵ PESCHKA 1965, 35. és 36.

⁷⁶ PESCHKA 1965, 37. A szerző itt idézi Savigny-t: „Jogforrásoknak az általános jog, tehát épp úgy a jogintézmények, mint az ezekből absztrakció által képzett egyes jogszabályok keletkezési alapjait nevezzük. Friedrich Carl von SAVIGNY: *System des heutigen römischen Rechts*. Berlin, 1840. 11. oldal.”

⁷⁷ PESCHKA 1965, 37.

⁷⁸ PESCHKA 1965, 38.

3. *Jogforrás*

jogforrásfelfogásának felel meg a *gnoszeológiai* jogforrás kifejezés.⁷⁹ „[Amíg a] jogforrás általános fogalmának genetikus meghatározása a jogforrás fogalmát és problematikáját elsősorban és lényegében a jogalkotás szemszögéből nézi, addig a jogforrás általános fogalmának gnoszeológiai definíciója a jogforrásfogalom és a jogforrástan súlypontját inkább a jog-alkalmazás felé tolja el, a jogforrás fogalmát a jogalkalmazó oldaláról ítéli meg, a jogforráselmélet problematikáját a jogalkalmazás folyamatához igazítja.”⁸⁰

Összegzésként megfogalmazva azt láthatjuk, hogy Bergbohmnek van igaza a jogforrásfogalommal kapcsolatban, mert a mai napig nincsen egzakt megfogalmazásunk arra, hogy mit tekintünk jogforrásnak, és mit nem, és milyen kérdésekre keressük a választ, így a jogforrásfelfogással kapcsolatban a jogbölcsesek is legalább tizennégyféle rendszertani megfogalmazást adtak számunkra:

1. *Materiális/tartalmi/anyagi jogforrásoknak* azokat az *okokat* tekintjük, amelyekből a jog lényege és azonossága ered, vagyis amelyből pozitív jog *jöhet* (azaz nem szükségszerűen jön) létre. Ezek azok a legfőbb társadalmi erők, amelyeket a szokások és a hagyományok kifejezéssel illetünk, vagyis általánosan megfogalmazva a társadalmat mozgató jelenségek, amelyekből maga a jog *szubsztanciája* is keletkezik. Idetartoznak a történelem során kialakult jogelvek, mint például a jóhiszeműség, a tisztességes eljárás és a kétség esetén a vádlott javára való döntés elve.
2. *Formális/megjelenési/alaki jogforrások* alatt azokat a külső azonossági, *kifejezési momentumokat* (cselekvéseket) értjük, amelyekkel a jog materiája a legfőbb társadalmi erő által *érvényessé*, megismerhetővé és kikényszeríthetővé teszi a jogi rendelkezéseket. Idesoroljuk például a törvényeket, a rendeleteket és minden olyan eszközt, amely a társadalom magatartását formalizált módon (elsődlegesen pozitív, írott formában) szabályozza.
3. *Külső jogforrások* alatt a jogot létrehozó *akaratot* – de nem annak tartalmát –, azaz a *kifejezési formákat* (szavakat és aktusokat), másrészt már magukat a megalkotott normákat is értjük, amelyek a jogértelmezés (szemantikai és szintaktikai) alapja, azaz a jogalkalmazás kiindulópontja.

⁷⁹ PESCHKA 1965, 38.

⁸⁰ PESCHKA 1965, 39.

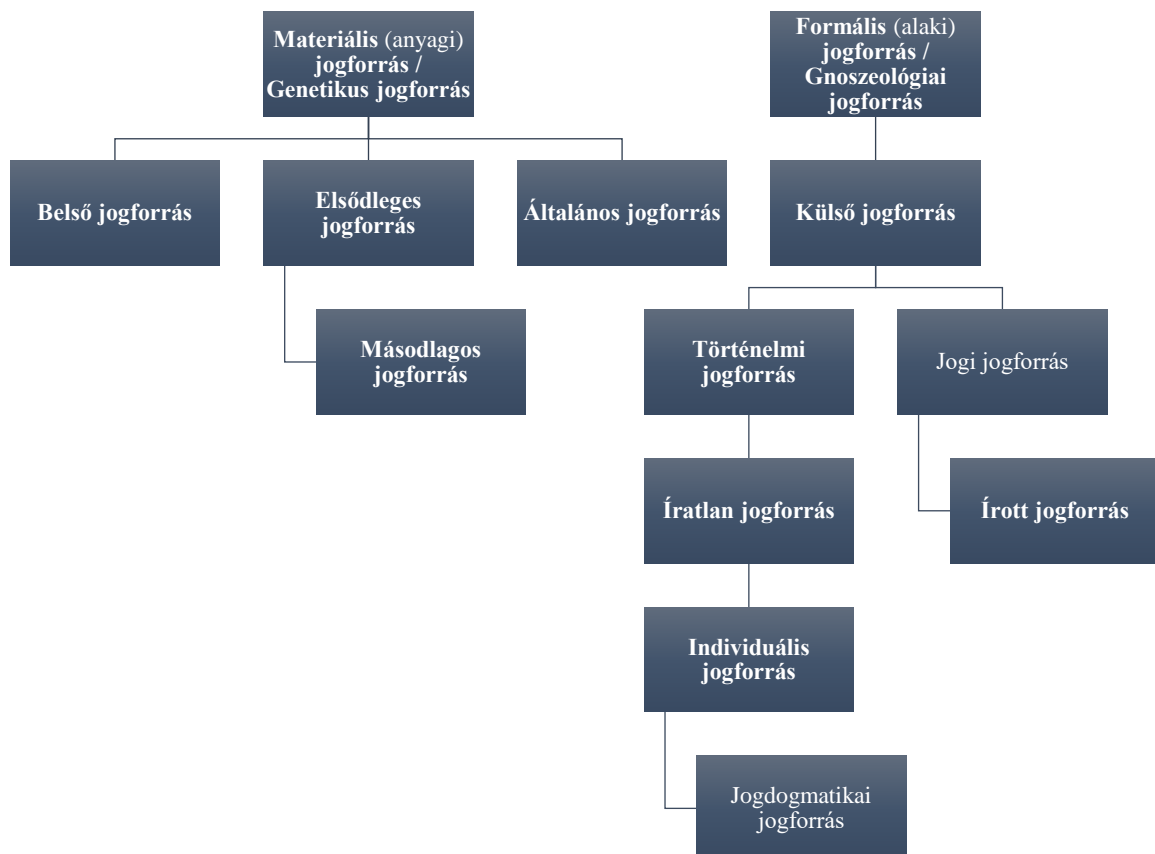
3. Jogforrás

4. *Belső jogforrások (fons essendi)* alatt azon formalizált társadalmi *autoritásokat* (országgyűlés, kormány, önkormányzat, miniszter, polgármester, egyes országokban a bíróságok) érjük, amelyek célzott és eredeti módon *képesek jogot alkotni, létrehozni* – így ez nem más, mint azok a tényezők, amelyekből a jogi norma származik.
5. *Írott jogforrások* alatt elsődlegesen azon *kizárólagos jogalkotási céllal kifejezésre jutott jogi aktusokat* érjük, amelyek generálisan szabályozzák a társadalmi életet, és külső formájukat tekintve formalizáltak (például Alaptörvény, törvények, rendeletek, határozatok). Másodlagosan csakugyan idetartoznak a *nem explicit írásban rögzített jogi aktusok* is, amelyeket kizárólag jogalkotási céllal alkottak meg (kezdetleges törzsi gyűlések határozatai).
6. *Íratlan jogforrások* kifejezéssel a népszokásokat és az azokból kialakult szokásjogot szoktuk illetni, amelyek az írott jog közvetett tartalmaként jelennek meg. Ezáltal a bíró ezen szokások alapulvételével kitölti a jogi szöveg által okozott hiátusokat. Ugyanúgy idetartoznak a jogtudomány által kialakított tudományos fogalmak, mint az analógia, a fikció és a vélelem. Szükséges megemlíteni, hogy ezek a jogforrások nem válnak „írott jogforrássá” azzal, hogy valaki – *nem* kizárólagos jogalkotási céllal – azokat leírja, más szóval, ha a tételt valaki leírja, még nem válik joggá.
7. *Elsődleges jogforrásnak* tekintünk minden a legerősebb társadalmi hatalomtól (országgyűlés, népgyűlés) – és nem mástól, mint a kormánytól – származó jogi aktust, legyen az írott vagy íratlan – úgynevezett *abszolút értékű jogforrások*.
8. *Másodlagos jogforrásnak* tekintjük azon jogi aktusokat, amelyek *relatív* értékként jelennek meg, azaz egy *elsődleges jogforrásnak a tényezői*, és *felhatalmazásuk* egy elsődleges jogforrásból származik – például miniszterek által alkotott rendeletek.
9. A *gnoszeológiai jogforrás (fontes cognoscendi)* felfogás egy megismerési, ismeretelméleti megközelítést alkalmaz arra, hogy miből ismerhetjük meg magát a jogot.
10. A *genetikus jogforrás* felfogás azt mondja meg, hogy milyen folyamat eredményeként alakul ki a tárgyi jog, amely *tárgyilag* minden formalizált jogforrással megegyezik, ebben a felfogásban pedig magával az *írott jogforrással* is, ezzel meghatározva a jog keletkezési folyamatát és azokat a tényezőket, amelyek a jog belső tartalmát adják (*ius obiectum*).

3. Jogforrás

11. Az *általános jogforrás* azt határozza meg, hogy melyek azok a különleges társadalmi *jelenségek, viszonyok, illetve tényezők*, amelyek a tárgyi jogot megalkotják.
12. *Individuális jogforrás* alatt azokat a *keletkezési folyamatokat* értjük, amelyek közvetlenül *létrehozzák az állam által alkotható (jogi) aktusokat*.
13. A *jogi jogforrás* azt mondja meg, hogy milyen *közvetlen folyamatok* eredményeként jött létre az adott jogi aktus. Mindezek alapján idetartoznak: *a hatályos jogszabályok, a szokásjog, a precedensjog (esetjog), a jogtudósi értelmezések – szakmai cikkek –, valamint a felek közötti megállapodások*, amelyek autentikus megismerésül szolgálnak.
14. A *történelmi jogforrás* azt mondja meg, hogy milyen *közvetett folyamatok* eredményeként jött létre az adott jogi aktus. Ugyanakkor ezen módszer egy jogilag *nem elismert kútfő*, ezáltal *nem szolgál autentikus megismerésül*.

8. ábra
Forrás: Szerző



3.1. Jogértelmezés

„Wovon man nicht sprechen kann, darüber muss man schweigen.“

(Ludwig Wittgenstein)⁸¹

A jogszabályok rendszere olyan, mint Hamupipőke története. Ugyanis a jogértelmezés varázspálca módjára működik; egyedi és önkényes, azaz a szemantikai, a logikai, a történeti és a rendszertani manipuláció⁸² segítségével olyan irányba hajlik, amelybe a „varázsló” (jogértelmező) csak akarja.⁸³ Hiszen a jogértelmezés területén a jogalkalmazó mérlegelésére van bízva, hogy mely értelmezési módszert veszi igénybe, tudniillik nincsen explicit szabálya annak, hogy az adott esetben mely értelmezési módszert kell alkalmazni, melyiket pedig tilos. További probléma az is, hogy az egyes módszerek nem állnak egymással hierarchikus viszonyban, ezáltal azok egymással ellentétes eredményekre is vezethetnek. Tekintettel arra, hogy jogértelmezési palettánk korlátlanul tartható, azt állapíthatjuk meg, hogy korlátlan eredmények is kreálhatók.

Emlékezzünk csak Bartolus példájára, akiről azt tartották, hogy először elkészítette az ítéletet, és csak azután kerestette meg hozzá a megfelelő jogszabályokat! A jogértelmezési módszereket alkalmazni tudó jogászok – hasonlóan Bartolushoz – képesek a döntésükhöz utólag megalkotni az indokolást, amely alapvetően egy téves intuitív módszernek tekinthető. Ugyanis ilyen esetben születhetnek olyan döntések, amelyek rosszak, mégis jó indoklással rendelkeznek. Mindezek alapján a sommás megállapításom a jogértelmezés és a döntéshozatal során: *az elérendő cél: egy jó döntés jó indokkal. Nem elérendő cél: egy jó döntés rossz indokkal. Megcáfolható cél: egy rossz döntés rossz indokkal. Elítélendő cél: rossz döntés jó indokkal.*

⁸¹ Megjegyzés: erre Kirkegaard nem mond mást, mint: *One must not think slightly of the paradoxical...for the paradox is the source of the thinker's passion, and the thinker without a paradox is like a lover without feeling: a paltry mediocrity.*

⁸² A rendszertani értelmezés pedig azon a feltevésen alapul, hogy a jogrendszer egységes, ellentmondásmentes rendet alkot. MACZONKAI Mihály: A jogértelmezés módszereinek bizonytalansága a jogi pozitívizmusban. In BÉLI Gábor (szerk.): *Ut juris ordo exigit: ünnepi tanulmányok Kajtár István 65. születésnapja tiszteletére.* Pécs, Publikon, 2016. 175.

⁸³ Vö. KAWASHIMA Takeyoshi: *Japanese Way of Legal Thinking in Comparative Legal Culture.* Dartmouth, 1992. 395–399.

3. Jogforrás

Ugyanakkor *a puding próbája az evés*. Ahogy a klasszikus fizika területén is tisztában vagyunk azzal, hogy már maga a mérés is beavatkozásnak számít, úgy a jog területén is megállapíthatjuk ugyanezt a jogértelmezéssel kapcsolatosan. Ugyanis amikor a jogalkalmazó elkezd értelmezni, vizsgálni a jogszabály tartalmát, akkor a vizsgálatnak az eredménye csak szubjektív lehet.⁸⁴ A vizsgálat maga ugyanis már megváltoztatja a vizsgált tárgy objektív tartalmát, ergo az értelmezés folyamata maga lesz az, ami eltolja a vizsgált tárgy tartalmát az objektív tartományból a szubjektívba.⁸⁵

Európai jogrendszerünk az Arisztotelész által megteremtett logikán nyugszik, míg a más államok által megteremtett normarendszer egy nem racionális alapokon nyugvó intuitív életfilozófián. Mindazonáltal a társadalom számára a jog *csupán* egy eszköz, és nem maga a *megoldás*. Ugyanis a jogrendszer által megteremtett játékszabályok végesek (*ultima ratio* jellegűek), ami nem jelent mást, mint hogy a normák személytelenek, általánosak⁸⁶ és absztraktok. Ahhoz, hogy tudjuk, hogyan kell egy adott esetben a jogszabálynak megfelelően eljárni, tudnunk kell, hogy a norma mit ír elő az adott esetre. Ezért meg kell keresni azt a jogi normát, amely a konkrét eset szempontjából releváns. A jogrendszer azonban közvetlenül nem tartalmazza ezt a konkrét szabályt, sőt egyáltalán nem is tartalmazhatja. Az egyedi eset körülményeit ugyanis nem lehet előre megállapítani, azok csak a tényleges eseményekből következnek, amelyek mindig újból és más formában jelennek meg. A jogrendszer ezért (főszabály szerint) csak olyan általános absztrakt normákat állapít meg, amelyek a tények előre látható csoportjaira tartalmaznak szabályokat. De még a lehetséges tényállások csoportjai is túlságosan sokfélék ahhoz, hogy mindre eleve megfelelő normákat lehessen megállapítani. Inkább további egyszerűsítésre van szükség az

⁸⁴ Vö. Husserl gondolatait az objektív tér-időbeli világgal kapcsolatban. <https://plato.stanford.edu/entries/husserl/> (Letöltve: 2023. 01. 07.)

Ezzel hasonló megállapításra jut Sartre is, aki a Husserl tanait alapul véve mondja, hogy a vizsgálatnak az eredménye nagymértékben eltérhet egymástól, s soha nem lesz ugyanaz, hiszen a megfigyelők is különböznek. J. L. Rodriguez GARCIA: *Sartre – a szabadság öröme*. Budapest, EMSE Edapp, 2022. 13.

⁸⁵ Max Born Nobel-díjas német elméleti fizikus azt írja, hogy „a fizikai jelenség megfigyelőjét nem annyira egy színházi előadásnak, inkább egy futballmérkőzésnek a közönségéhez hasonlíthatjuk, amelyik tapsával vagy füttyülésével kifejezett hatást gyakorol a játékosok gyorsaságára és koncentrálására, és ezzel mindarra, ami a pályán történik”. Max BORN: *Physics in my Generation*. New York, Springer, 1969. 110.

⁸⁶ Megjegyzés: azaz a normák általános jelleggel határoznak meg egy esetkört, ami nem jelent mást, mint hogy az egyedi esetekre nincsen kihatással, ami eseti igazságtalansághoz vezet. Az eseti igazságtalanság pedig még mindig kisebb társadalmi problémát generál, mert amennyiben nem lenne szabályozva az adott esetkör, akkor jogi hiátusról beszélünk. Hiátus esetén pedig nem tudunk a közösség által kikényszeríthető normasértésről beszélni, ezáltal szankcionálásról sem, ez pedig az uralom nélküli állapothoz vezet, amely a társadalom egészére nézve még kevésbé kívánatos, mint az eseti igazságtalanság. Az általános jellegű jogszolgáltatás ezáltal elsőbbséget nyer mint maga az igazságszolgáltatás.

3. *Jogforrás*

általános fogalmak kialakításával, amelyek maguk is tények, vagy a tények jellemzőinek sokaságát foglalják magukban.⁸⁷ Ezért a jogi (intern) normákkal történő manipulatív társadalmi szabályozás kerülendő, mert az nem lehet kihatással a társadalom minden tagjára.⁸⁸ Mindezek alapján, megállapíthatjuk azt, hogy az igazságosság tehát nem jogokkal és köteleességekkel, hanem az igazsággal társul.⁸⁹ A jog területén alkalmazott logika pedig nem minden esetben vezet igazságos eredményhez, mert az egyedi körülményeket nem lehet mérlegelni, és – mert azok ezáltal megbonthatják a jogrendszer konzisztenciáját – ezeknek a hiányában pedig túlságosan távol áll a dolgok tényleges állapotától.⁹⁰

A bírói ítélet megalkotása egy olyan összetett megismerésen és bizonyítékokon alapuló célirányos alkotó tevékenység, amely tudatilag igyekszik megragadni a valóság és az igazság kapcsolatát.⁹¹ Lábady Tamás megállapítása szerint *a jogszabályszöveg értelmezése nem egyszerűen a szöveg megértését jelenti, hanem annak tisztázását is, hogy a lehetséges több értelem közül melyik a helyes.*⁹² Blutman László felfogásában pedig *az értelmezés, értelemadás az a folyamat, amelynek során valaki valamilyen helyzetben egy jogszövegnek értelmet ad, vagy szűkebben, annak jelentést tulajdonít.*⁹³ A társadalmi rendszer szerkezetében a nyelvnek nemcsak szubsztantív szerepe van, hanem a nyelv *a priori* tárgyaként létrehozott társadalmi valóságént való megjelenésként is értelmezhető.⁹⁴ Mindazonáltal Csécsy György és Csécsy Andrea gondolatai alapján a jogszabály-értelmezés a jogban az adott norma valódi tartalmának a megállapítását jelenti.⁹⁵ A bíró mint individuum van jelen a döntésénél teljes megrendíthetetlen meggyőződésének tudatában. Tóth J. Zoltán kutatása alapján a nyelvi értelemzés három területre tagolódik, jogi szakmai

⁸⁷ NAWISKY 1941, 26. A jog például a dolog (*res habilis*) fogalmát az emberrel szemben testi vagy testetlen tárgyként használja – azaz minden, ami birtokba vehető testi tárgy tulajdonjog tárgya lehet –, és olyan különböző dolgokat ért alatta, mint ingatlanok, házak, bútorok, berendezések, áram, víz stb.

⁸⁸ Vö. Kim CHIN – Craig M. LAWSON: *The Law of the Subtle Mind: The Traditional Japanese Conception of Law. International and Comparative Law Quarterly*, 1979/3. sz. 502.

⁸⁹ CHIN–LAWSON 1979, 502

⁹⁰ CHIN–LAWSON 1979, 496.

⁹¹ MOLNÁR Ambrus: Az emberi megismerés ismeretelméleti alapjai és jogi megismerési folyamat sajátosságai. In *Összefoglaló vélemény. Ítéleti bizonyosság elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, 2017. 9.

⁹² LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Budapest, Dialóg Campus, 2002. 221.

⁹³ BLUTMAN László: Hat tévhit a jogértelmezésben. *JeMa*, 2015/3. sz. 83.; BLEIER Judit: A jogértelmezés, valamint a logikai összefüggések szerepe a bizonyításra szoruló tények kiválasztásánál és a jogvita szempontjából szükségtelen bizonyítás mellőzésénél a polgári perben. In *Összefoglaló vélemény. Ítéleti bizonyosság elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, 2017. 3.

⁹⁴ GYEKICZKY Tamás: A polgári peres bizonyítási eljárás és ítéleti tényállás néhány elméleti problémája. *Jogtudományi Közlöny*, 2003/7–8. sz. 289.

⁹⁵ CSÉCSY György – CSÉCSY Andrea: Jogalkalmazási módszerek és jogelvek a gyakorlati jogalkalmazásban. *Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica*. 1999. 15–20.

3. Jogforrás

(dogmatikai) értelmezésre; egyszerű fogalmi dogmatikai értelmezésre és kifejezetten jogszabályi/jogági jogelvekre hivatkozó értelmezésre. Az általa átnézett kétszáznegyven bírósági határozat döntésének majdnem 75%-a jogi vagy egyszerű dogmatikai értelmezésen alapult ezzel mutatva az ítéletek szakmai pontosságát.⁹⁶

A jog és a törvények implicit leképzésének módját jelen esetben a logikán keresztül próbálom modellezni. A logikai gondolkodás és annak kifejezése egyfajta összetett immanens rendszere a jognak, bár minden összetett szubsztancia egyszerűbb részekből tevődik össze. A jog szubsztanciája egy nem az individuum által meghatározott tudás, hanem a társadalom által objektív módon kialakított inger, amelynek betartását deduktív módon az állam gépezete végzi.

⁹⁶ TÓTH J. Zoltán: *A dogmatikai, a logikai és a jogirodalmi értelmezés a magyar felsőbbbírósági gyakorlatban*. MTA Law Working Papers 2015. 13.

4. Konzisztenciakövetelmény

4. Konzisztenciakövetelmény

„It is obligatory that either you post the letter or you burn the letter.”⁹⁷
(Alf Ross)

4.1. Aktusok rendszere

A belső jogi normáknak a megalkotása egy olyan az államhatalom által kiszervezett feladat ellátását jelenti, amikor a belső államapparátus nem kíván – vagy nem tud – extern (külső) normatív aktusokkal szabályozni egy tárgykört.⁹⁸ Ez továbbá azt is jelenti, hogy a felhatalmazott szervezetnek kell megalkotnia azokat az intern (belső) normákat, amelyek képesek – az adott intézményi kereteknek megfelelően – működtetni a szervezetet. Ezeket az aktusokat – közvetetten és közvetlenül – mindenkire, aki a szervvel kapcsolatba lép, alkalmazni kell, azaz ez – nem pusztán iránymutatás, hanem – egy kötelező eljárási kööttséget jelent a szervre és az egyénekre nézve egyaránt (normatív aktus). „Az ilyen jogszabályok ajánlásának az elfogadása az érintett, pontosabban érdekelt címzettek részéről nem kötelező, de kötelező erejű az állami szervek és az alkalmazottak számára. Ha maga az ajánlás nem is tartalmaz szankciókat, ennek ellenére a normák támogatására kötelezett állami szervek fegyelmi és egyéb jogi felelőssége révén áttételes módon szankcionált normáknak tekintendők.”⁹⁹

Az akadály szemmel látható; ugyanis ha a belső szabályozás nem a „normálisnak” nevezett formalizált jogalkotással – a jogforrási hierarchiába betagozódó és a jogállamisági követelményeknek megfelelő módon – jön létre, akkor az nem lehet érvényes jogforrás.¹⁰⁰ Ezzel ellentétben ezek a belső normák léteznek. „A Jat. 24. § (3) bekezdésében találunk annyi utalást, hogy >> *állami szerv vagy köztestület tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – más jogi eszköz jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehet ellentétes.* << Ez számunkra azt jelenti, hogy létezik, sőt a tételes jogunk el is ismeri a nem definiált egyéb szabályozások alkalmazását. Nemzetközi szervek

⁹⁷ Lásd: (szerk.) Dov M. Gabbay, Franz Guenther *Handbook of Philosophical Logic*. II. Extensions of Classical Logic. Springer, 1984. 635. a híres norma paradoxonja.

⁹⁸ Megjegyzés: Itt azt értem ez alatt, hogy ugye akár jogszabályi szinten is lehet bármilyen kérdést szabályozni, de nem feltétlen a jogalkotó – már csak a szubszidiaritás elvénél is fogva – jogszabályi formához kötni.

⁹⁹ ANTALFFY György – SAMU Mihály – SZABÓ Imre – SZOTÁ CZKY Mihály: *Állam- és jogelmélet*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1970. 501. Lásd SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. 4. átdolgozott kiadás, Budapest, ELTE Eötvös, 2011. 303–304.

¹⁰⁰ Vö. TAMÁS András: *Legistica. A jogalkotástan vázlatja*. Budapest, Szent István Társulat, 2005b. 208.

4. Konzisztenciakövetelmény

gyakorlatában a *soft law* megjelölést használhatjuk e körre.”¹⁰¹ *Mindazonáltal a logika alapszabályait betartva megállapíthatjuk azt, hogy a premisszák helyessége nem eredményezi a konklúzió abszolútságát*¹⁰² – azaz a logikai műveleteknek a helyes alkalmazása nem garantálja a helyes végkövetkeztetést. Ugyanis ahogyan két egészen téves premisszából igaz konklúzió is adódhat – ha mindkét premissza egyetemes és a konklúzió állító, – ugyanígy a fordítottja is igaz lehet.¹⁰³ Ezek alapján a normák alkalmazhatóságának igazolása érdekében szükséges visszatekintenünk Kelsen *Tiszta jogtan* című munkájához is. Kelsen normapiramisa szerint egy norma a kötelező erejét mindig csak a – piramisban – fölötte álló normából merítheti –, azaz bármely „alsóbbrendű” normának a forrása egy „felsőbbrendű” norma.¹⁰⁴ Így a normapiramisához hasonlóan – a feltevés szerint –, amikor a normatartalom egy másik normára támaszkodik, még nem jelenti azt, hogy az annak a felhatalmazását is magában hordozza. Ellenben az alkalmazhatóság szempontjából szükséges hozzátenni azt az elméletet is, miszerint, ha a – meghatározott – normát egy másik norma hatalmazza fel egy ügykörnek a szabályozására, akkor az az eljárási jogelmélet alapján felhatalmazottnak számít. Ez alapján pedig, ha minden intern normához árukapcsolás módján hozzágondoljuk a felhatalmazó extern normáját, akkor a logika szabályai szerint a „kelsen normapiramis” egy zárt eljáráslépcsőzött alakul.¹⁰⁵ Ami nem

¹⁰¹ GERENCSÉR Balázs Szabolcs: A kodifikáció munkafázisairól és a kodifikátor kelléktáráról – A jogalkotás bevezető lépései Tamás, Kampis és Vida alapvetései nyomán. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2014/4. sz. 46. Az eredeti lábjegyzet: KOVÁCS Péter: Nemzetközi közjog. Budapest, Osiris, 2011. 50., 86. és 162.

¹⁰² Vö. BALÁSSY 2019, 62–72. Megjegyzés: A probléma adekvátsága megközelíthető az országos tisztifőorvos 2020. március 26-án kiadott normatív határozatával. Ugyanis a tisztifőorvos által kiadott normatív határozat az államszervezeten belülről irányul, így az intern normatív aktusnak minősül, amelyben pedig nem lehet az állampolgárokat érintő kérdéseket szabályozni. Az intern normatív aktusoknak ugyanis nem érvényességi kelléke a publikáció, így azt nem tudnák megismerni a kötelezettek, további probléma, hogy a tisztifőorvos, (egy személyben) csak normatív utasítást tudott volna kiadni, határozatot nem: „megtiltom a külföldről érkező nem magyar állampolgárok személyforgalomban – az 5. és 11. pontban foglaltak kivételével – Magyarországi területére történő belépését.”

¹⁰³ ARISZTOTELÉSZ *Organon*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1961., 53b30–35. (301. oldal).

¹⁰⁴ Hans Kelsen: *General Theory of Law and State*. Cambridge, Harvard University Press, 1949. 131.: „[...] any »superior« legal norm is the »source« of the »inferior« legal norm [...] a »superior« legal norm in relation to an »inferior« legal norm, or the method of creating an (inferior) norm determined by a (superior) norm, and that means a specific content of law.”

¹⁰⁵ Vö. ZSIDAI Ágnes: A jog genus proximuma. *Jura*, 2005/2. sz. 146. Lásd Zsidai Ágnes cikkének 7. lábjegyzetét: „Horváth Barna: A jogelmélet vázlata. Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt. 1937. VI–VII. o. Álláspontom szerint e »lappangó szociologizálást« bizonyítják Kelsennek az alpnorma tartalmáról szóló – Horváth szerint védhető – fejtegetései is: »... az alpnorma tartalma ahhoz a tényálláshoz igazodik, amelyben a rendet létrehozták, amelynek bizonyos mértékig megfelelnek a rend által érintett emberi magatartások.« (in: Kelsen: *Tiszta Jogtan*. 38. o.) »Az alpnorma tartalma, amelyet az alpnorma révén első jogkeletkeztető tényállásnak minősítenek, mindenképpen igazodik ahhoz az anyaghoz, amelyet pozitív jogként kell felfogni, tehát azon empirikusan adott aktusok teljességéhez, amelyek a jogi aktussá válás szubjektív igényével lépnek fel...« Az alpnormát mindig úgy alakítják, hogy »az alpnorma közvetítésével nyert jogrendnek az általa

4. Konzisztenciakövetelmény

jelent mást, mint azt, hogy a norma konzisztenciáját egy másik, szintén problematikus norma konzisztenciájára vezetik vissza. Ebből következik, hogy ez pedig egy vertikálisan összekötött normarendszer szisztemicitást feltételezi, mert *minden felső lépcső érvényalapja az alsónak, minden alsó pedig konkretizálása, azaz létalapja a felsőnek*.¹⁰⁶

Az extern általános normákat az (általában pontosító) intern jogforrások – és az azokkal járó alkalmazási procedúrák — eltorzíthatják, és a konkrét téves alkalmazáson túl még a (zárt) jogrendszer jellegét is megbont(hat)ják ezzel felborítva a kelsen-i jogrend lényeges alkotóelemét, az ellentmondás-mentességet.¹⁰⁷ Ez azért problematikus, mert az ellentmondás-mentesség garantálja azt, hogy az elmélet által megalkotott modell „létezik” (*Sein*), ami nem jelent mást, mint hogy maga a konzisztencia biztosítja az elmélet (kelsen-i) értelmezhetőségét, igazságát és alkalmazhatóságát (*Sollen*) – legalábbis az azzal szemben támasztott követelményt, hogy ilyen legyen. A kelsen-i „jogrend” pedig egy formális egységet képez, amely egy pontosan definiált nyelven felírt – intuitívan evidens, a szokásos logikai eljárás segítségével nem bizonyítható eljárásokból, azaz – axiómákból¹⁰⁸ és következtetési szabályokból álló rendszert alkot.¹⁰⁹ Így jelen esetben ez az Alaptörvény és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) szerint megalkotott jogrendből létrehozott zárt rendszerhez hasonlítható.

E gondolkörnek az alapját – amely szembemegy a kelsen-i elvekkel – Kurt Gödel első nemteljességi tétele képezi, miszerint egy „tetszőleges axiómarendszerben, amely legalább olyan gazdag, mint az aritmetika, vannak olyan állítások, amelyek igazak, de nem

szabályozott társadalmi élet általánosságban megfeleljen«. Lehetővé kell tenni, hogy »az úgynevezett történeti-politikai valóságot objektíve jogként is megragadhassák«. Az alapszabály tehát »a hatalom joggá való transzformációját jelenti«. (in: Horváth Barna: *Jogszociológia*. Fordította: Zsidai Ágnes. Osiris Kiadó. Budapest. 1995. 139. o.) Horváth idézeteit Kelsen: *Die philosophischen Grundlagen der Naturrechtslehre und Rechtspositivismus* (Pan-Verlag Rolf Heise, Charlottenburg. 1928. 64-65. o.) c. munkájából veszi. De ugyanígy a szociologizálás, illetve az eljárási jogszemlélet lehetősége rejlik Kelsennek a jogalkotás és jogalkalmazás ellentétének relativizálásáról, továbbá a bírói belátás szabadságának megalapozásáról szóló felfogásában is.”

¹⁰⁶ HORVÁTH 2004, 156.

¹⁰⁷ Megjegyzés: Ugyanakkor itt kell figyelembe venni, a *lex specialis derogat legi generali* elvét, amely alapján ez nem egy lerontásként értelmezhető, hanem egy speciális „konkretizált” élethelyzetnek a szabályozását kívánja a jogalkotó kivonni a generális (általános) alól azzal, hogy ne az általános szabályt alkalmazzák, hanem a megalkotott (speciális) intern forrást.

¹⁰⁸ Lásd SOLT Kornél: *Jogi logika: a jog, a nyelv és a valóság*. II. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet – Seneca Kiadó, 1996, 36.

¹⁰⁹ Vö. BÁRDOS Péter – BÁRDOS Péterné: A logika és a jog néhány összefüggése. *Jogtudományi Közöny*, 1981/10. sz. 875.: „[...] a jog, mint fogalmak és tételek formai egysége önmagával szemben a belső ellentmondásmentesség igényével lép fel, ám ez a – valóságban sohasem teljes – ellentmondásmentesség is csupán a jogi normarendszer formai rendezettségének, a »jog alkalmazhatóságának«, de nem a rendszer axiomatikus felépítésének a feltétele.”

4. Konzisztenciakövetelmény

bizonyíthatók”,¹¹⁰ magyarul Gödel bebizonyította, hogy (egy olyan rendszert tekintve, amely magában foglalja az aritmetika egy részét) egyetlen „konzisztens formális rendszer sem teljes, és hogy minden teljes és formális rendszer inkonzisztens”.¹¹¹ Azaz Gödel szerint a kelsen (ellentmondásmentes) jogrendben létezik – és kell, hogy létezzon, még ha az a rendszer alapja is, hogy nincs – olyan állítás, amely sem nem bizonyítható, sem nem cáfolható.¹¹² Az ilyen állítások pedig így az axiómarendszertől független formuláknak tekinthetők.¹¹³ Az axiómarendszertől független formulák pedig nem mások, mint tipikus antiszabályok, amelyek arra sarkallnak minket, hogy a kidolgozott tétellel szemben kontrainduktívan járjunk el. Az antiszabály jelen esetünkben – Paul Feyerabend gondolatmenetét követve – azok az adatok, amelyek megcáfolhatnának egy elméletet. Az adatok ellenben gyakran csak valamilyen, az elméletnek ellentmondó alternatíva segítségével tárhatók fel, mert azokat nem elemzéssel, hanem úgynevezett kontraszt állítására révén ismerhetjük csak fel. Feyerabend szerint ugyanakkor ahhoz, hogy az empirikus tartalmat biztosítani tudjuk,¹¹⁴ az eszméket az eszmékkel kell egybevetni, nem pedig a tapasztalattal, és meg kell próbálni a „versenyben vereséget szenvedett felfogásokat” (azaz az úgynevezett pluralisztikus metodológiát) alkalmazni.¹¹⁵ Ezért amennyiben az extern norma csak az elméleti keretet (felhatalmazást) adja meg az intern „konkretizált” normának, akkor az egyéneket közvetlenül érintő szervezeti eljárásokat szabályozó normákban fog csak megjelenni a jogrend célja – ami nem jelent mást, mint hogy a felhatalmazott intern „konkrét” norma egy általános felhatalmazó extern normából keletkezik.¹¹⁶ Ebből

¹¹⁰ TORDEL Franzén: *Gödel nemteljességi tételei. Értelmezések és félreértések*. Typotex Elektronikus Kiadó Kft., 2005. 59.

¹¹¹ TORDEL 2005, 130.

¹¹² VARGA Zs. András: A jogrendszer és jogalkalmazás határozatlansága és nem teljessége. *Jogtudományi Közöny*, 2013a/3. sz. 109–119.; lásd Raymond SMULLYAN: *Gödel nemteljességi tételei*. Budapest, Typotex Kiadó, 1999. Minden elég erős, ellentmondásmentes elméletben van olyan mondat, amely eldönthetetlen, miközben igaz.

¹¹³ Lásd RUSZA Imre: *Tertium non datur. Válogatott logikai-metodológiai tanulmányok 1984–1990*. Budapest, Osiris, 2000. 214–218.

¹¹⁴ Paul FEYERABEND: *A módszer ellen*. Budapest, Atlantisz Könyvkiadó, 2002. IV. fejezet. A pluralisztikus metodológiát kell elfogadnia annak a tudósoknak is, aki a lehető legnagyobb empirikus tartalommal érdeklődik, és lehetőleg minél több oldalát szeretné megérteni tulajdon elméletének. Az elméleteket más elméletekkel fogja összevetni, nem a „tapasztalattal”, az „adatokkal” vagy a „tényekkel”, és meg fog próbálkozni vele, hogy versenyben alulmaradni látszó elméleteken javítson ahelyett, hogy elbukni hagyja őket. Mert azok az alternatívák, amelyekre a verseny fönntartása érdekében a tudósoknak szüksége van, azokat merítheti a múltból, az antik mitológiából, a modern előítéletekből vagy a szakemberek laboratóriumaiból is. A tudomány történetének, a tudomány filozófiájának magától a tudománytól való elválasztása semmivé foszlik, ahogy semmivé foszlik a tudomány és a nem tudomány különbsége is.

¹¹⁵ Lásd FEYERABEND 2002, III. fejezet; ZÓDI Zsolt: *A jog koherenciájának mítosza*. 209–227. Az OTKA 112172. számú programja.

¹¹⁶ HORVÁTH 2004, 60–61.

4. Konzisztenciakövetelmény

következik, hogy nem az egész jogrend áll a társadalom egészének a rendelkezésére, hanem csak a felhatalmazott, „konkrét” – adott esetben az intern – norma.

Ha egy rendszer elemeihez egy másik rendszer elemeit rendeljük, akkor a második rendszer az első rendszer megfelelője, leképzettje lesz. Ezt a hozzárendelési folyamatot nevezzük leképzésnek vagy transzformációnak. A leképzés vagy transzformáció alatt azt az eljárást értjük, amelyben valamely (*primer*) rendszer elemeihez valamilyen önkényesen, de célszerűen megválasztott leképzési szabály szerint egy valamilyen másik (*secunder*) rendszer elemeit értelmezzük. Ennek megfelelően számtalan leképzési – azaz intern – rendszert lehet konstruálni. Ezek közül számunkra az úgynevezett reverzibilis leképzések fontosak, amelyek esetén a két rendszer közötti kapcsolat minden esetben rekonstruálható, és a leképzés visszafelé is egyértelműen megvalósítható, ugyanis ezen reverzibilis rendszer hordozza magában a felhatalmazás visszavezethetőségét.

A leképzés célja az eredeti (*primer*) rendszerre vonatkozó információ tárolása (az extern norma szó szerinti idézése) és továbbítása további módosításra, vagy felhatalmazás adása. Megfelelően és célszerűen megválasztott leképzési rendszer esetén a leképzett rendszer az eredetinel jobban áttekinthető, és ennek a vizsgálatával az eredeti rendszerre vonatkozó összefüggéseket lehet feltárni. A rendszerre vonatkozó vizsgálatokat rögzíteni és megismerési céllal transzportálni lehet. A leképzés lehet akár láncolatos is, amikor az eredeti, autonóm jogforráson nyugszik. Egy rendszer azonban nemcsak az elemeiből, hanem az elemek közötti kapcsolatrendszerből is áll. Ha mind az elemeket, mind a kapcsolatrendszert úgy képezzük le, hogy az új rendszerben mind az elemek, mind a kapcsolatrendszer megfeleljen valamilyen leképzési szabálynak, akkor az eredeti elem- és kapcsolatrendszernek a leképzése meg kell hogy egyezzen. Ha a leképzés mindkét irányban alkalmazható, és visszatranszformáláskor (deduktív módon) az eredeti rendszerbe jutunk vissza, akkor a leképzés *reverzibilis*, ha nem, akkor *irreverzibilis*.¹¹⁷

Egyértelmű transzformáció esetén egy első rendszerbeli elemnek csak egyetlen második rendszerbeli elem, többértelmű transzformáció esetén az egyik rendszerbeli elemnek a másik rendszerben több megfelelője lehet. Teljes leképzés esetén az első rendszer minden eleméhez és elemkapcsolatához van rendelve a másik rendszerben elem és

¹¹⁷ Lásd: BALÁSSY Zolán: *Az oktatás folyamatának vizsgálata* (vázlat).h.n., é.n.,k.n., valamint néhai nagyapám szóbeli tanításai a családi ebédek során.

4. Konzisztenciakövetelmény

elemkapcsolat is. Részleges a leképzés akkor, ha nem minden elem és kapcsolat sikeresen leképzett.

Ezekkel a nehézségekkel kapcsolatban Leibniz arra a különbségre jön rá, hogy a logika és a nyelvtudomány között meghúzódó kapcsolatnak az analízise lehetséges, így a leképzés propedeutikus feladatot láthat el egy ilyen rendszerhez.¹¹⁸ Ugyanis az egyes jelentéseknek a jelkészletei elképzelhetetlenül bonyolultak lennének, mert a megjelölt fogalom minden (vagy nagyon sok) kapcsolatáért helyt kellene állniuk, így az analízis folyamatának az előrehaladásával csak fokozódna ez a komplexitás – azaz maga az egyediesítés. Ezeket a precíz formulákat pedig megtanulni annyit jelentene, mint a világot minden részben roppant – ontológiai – pontossággal megismerni. Magának a folyamatnak a megindításához, valamint az általa elért eredmények meghatározásához és még inkább a közléséhez kell tehát egy sokkal merevebb – a fogalmakat inkább elszegényítő, mintsem – gazdagító jelrendszer, amellyel mechanikusan, akár ismert, akár ismeretlen fogalmakra s fogalomrelációkra mutathatunk rá.¹¹⁹ A Jat. ugyan külön nevesíti ezeket a kiszervezett (*secunder*), ám a társadalom működéséhez elengedhetetlen (hamis) normákat,¹²⁰ de a jogrendszerünk konzisztens rendszere alapján megállapítható az, hogy a jogalkotó (*primer*) szándéka egy egységes – inkonzisztenciában szegény – normatív rendszer megalkotását célozza,¹²¹ ezért nem feltételezhetjük azt, hogy az extern normák (*primer*) és az intern normatív aktusok (*secunder*) egyenértékűek lennének. A *konzisztenciakövetelmény* tehát nem más, mint egy adott (jog)rendszer elemeinek az ellentmondásmentessége – azaz nincsenek olyan jogszabályok, intern normatív aktusok (előírások, utasítások) amelyek ne lennének összhangban egymással.¹²² „A jogrendszer a logikai ellentmondásmentességére vonatkozó igény, ezért nem pusztán logikai követelmény, hanem meghatározott társadalmi szükséglet, nevezetesen az államhatalom politikai egységének szükséges kifejezése.”¹²³

¹¹⁸ Vö. VARGA Csaba: Leibniz és a jogi rendszerképzés kérdése. *Jogtudományi Közlöny*, 1973/11. sz. 601.

¹¹⁹ Vö. DIENES Pál: Leibniz logikai és matematikai eszméi. In *Leibniz halálának kétszázadik évfordulója alkalmából*. Budapest, Franklin-társulat, 1917. 118.

¹²⁰ Jat. 34. § (1) bekezdés.

¹²¹ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat; 36/1992. (VI. 10.) AB határozat; lásd CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: A Haining-elv. Az alkotmány identitása, stabilitása és változtathatósága. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2016/4. sz. 28.

¹²² Vö. TÓTH J. 2019c, 18., 73.

¹²³ ANTALFFY-SAMU-SZABÓ-SZOTÁ CZKY 1970, 327–328.

4.2. Megállapítások

A jogszabályok extern aktusok, amelyek tartalmazhatnak kizárólag egyedi vagy normatív, valamint vegyes rendelkezéseket egyaránt – az egyedi rendelkezések által pedig szabályozásra kerülhet kizárólag az államapparátus szervezete is (intern módon) a személyi hatály kijelölésével, így elvonja ilyen értelemben a közjogi szervezetszabályozó eszköz szubsztanciáját.

A közjogi szervezetszabályozó eszközök intern aktusok, amelyek tartalmazhatnak kizárólag egyedi vagy normatív, valamint vegyes rendelkezéseket egyaránt – vannak ugyanakkor olyan egyedi és normatív rendelkezések, amelyek az államapparátuson kívülre (extern módon) hatnak, így ezen meghatározás szerint elvonják a jogszabály szabályozási terrénumát.

Összefoglalva a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a jogszabályok distinkcióképzését meghatározó rendelkezést – figyelemmel arra, hogy a jogszabályok felsorolása zárt enumerációval lett megjelölve (így az nem bővíthető), és hogy vannak olyan, az állampolgárok magatartását szabályozó aktusok, amelyek nem jogszabályok –, javasolom inkább exemplifikatív módon meghatározni az Alaptörvényben.

Amennyiben az intern normatív aktus megalkotása során csak a területi hatályt tüntetik fel, és a személyi hatályt (speciális személyi hatályt) nem, akkor az az intern normatív aktus érvénytelennek (vagy részlegesen érvénytelennek) tekintendő. Amennyiben egy normatív aktus hatályát (exkluzíven) területileg határozzák meg – a személyi hatály pedig általános –, akkor a norma kizárólag csak extern jelleggel bírhat, internnel nem, ugyanis amennyiben egy kijelölt területre határozzuk meg egy (érvényes) normának az elvi alkalmazhatóságát és alkalmazandóságát, akkor azzal automatikusan a személyi kör (elvi szinten) nem kerül – és nem is kerülhet – korlátozásra. Ezen hipotézis – *ex hypothesi* – nem jelent mást, mint hogy a „belső” közjogi szervezetszabályozó eszközöknek hívott szervezeti szabályozók, működési rendek, beléptetési szabályok, amelyek nem rendelkeznek a személyi (vagy szervei) hatályukról, nem felelnek meg a közigazgatási tankönyvek által meghatározott intern normatív aktus kifejezéseknek, csak a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek. Ennek értelmében minden intern normatív aktus érvényességi kelléke, hogy a (speciális) személyi hatályuk kerüljön meghatározásra.

5. Logikum

„Valaminek a helyes értelmezése és ugyanannak a dolognak a félreértése nem zárja ki teljesen egymást.”¹²⁴

A klasszikus logika rendszere hasonlóan a jogi norma rendszeréhez bináris modellben írható le. A klasszikus logika rendszere ugyanis egy állítás *igaz* és *hamis* fogalompárjával határozza meg az adott rendszert, míg a jogi rendszer a norma *érvényes* és *érvénytelen* mivoltával – *tertium non datur*. A logika jogra való alkalmazásának lehetőségét – és annak a problémáját már – Kelsen *Tiszta jogtan* című művében kifejtette. Itt ugyanis Kelsen azt állítja, hogy a logikát azért nem lehet a jogi normákra alkalmazni, mert a jogi norma az nem *igaz* vagy *hamis*, hanem *érvényes* vagy *érvénytelen* – azaz nem rendelkezik kijelentéstartalommal. Ebből következik, hogy a (klasszikus) logikát nem lehet ebben a meghatározásban a jogra alkalmazni, mert azt csak a logikára tudjuk ilyen formában kivetíteni¹²⁵ – továbbá úgynevezett igaz vagy hamis logikai igazságról pedig csak akkor tudunk beszélni, ha a kijelentésnek az igazságtartalmát annak a logikai formája is biztosítja.¹²⁶

Mindezek alapján a klasszikus logika rendszerében használt fogalompárt nem lehet a jogi normákra alkalmazni. További problémaként merül fel az is, hogy az *érvénytelen* norma nem jogszabály (és nem egy *nem norma*), tehát ez a két érték *nem* a normák világán belül jelenik meg.¹²⁷

A formális logika feladata pedig nem más, mint „... [a] fogalmak és az állítások azon törvényszerű összefüggéseinek feltárása, amelyek kizárólag logikai struktúrára és a bennük előforduló logikai szavak jelentésére alapozódnak”.¹²⁸ Ennek okán szükséges egy olyan modellt alkalmazni, amelyben a legegyszerűbben lehet megállapítani a logikai végkövetkeztetéseket. Ugyanis az adott modellben nem lehet kiküszöbölni a matematikai és más tudományokhoz való kötődését a logikának, mert csak általuk kaphatjuk meg a konkrét konklúziót – pontosabban azt a megállapítást, hogy (a logika ezen rendszere) alkalmas a

¹²⁴ Franz KAFKA: *A per*. Budapest, Európa, 1975. 271.

¹²⁵ SOLT 1996, II. 340.

¹²⁶ Jens ALLWOOD – Lars-Gunnar ANDERSSON – Osten DAHL (szerk.): *Logic in Linguistics*. Cambridge University Press, 1977. 23–24.

¹²⁷ Vö. SOLT 1996, II. 337. 2. lábjegyzet.

¹²⁸ RUZSA Imre: *Klasszikus, modális és intenzionális logika*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1984. 13.

gondolkodás jogi folyamatának leírására. Az anyagi világ minden része (*mint logikai*) hat az összes többi részére, minden konfigurációja minden más konfigurációra, de a hatások intenzitása nagyon különböző lehet, és ennek következtében a változások is nagyon különböző mértékűek. A végtelen sok kölcsönhatás legnagyobb része egy kiragadott konfiguráció változására csak elenyésző mértékben hat, és néhány domináns hatás az, amely a konfiguráció relatív létét döntően befolyásolja.

5.1. Szillogizmus¹²⁹

A kérdés, hogy mit tekinthetünk *érvényes* – elemi propozíciókon végrehajtott deduktív folyamatnak, azaz – szillogizmusnak. A szillogizmus egy következtetési rendszernek tekinthető, amelyben két (felső-alsó) fogalom egy harmadikkal való összehasonlításából levezethetővé válik a két (felső-alsó) fogalomnak az egymáshoz való viszonya, és így a harmadik tételben megállapítható egy *új* igazság, amely nincs benne a két alapvető fogalompárban. A klasszikus – arisztotelészi – szillogizmus rendszerének alapvető példája:

Minden ember halandó. (p) (felső tétel – *premissa maior*)¹³⁰
 Szókratész ember. (q) (alsó tétel – *premissa minor*)
 Tehát Szókratész halandó. (r) (következtetés – *konklúzió*)

Csakhogy Arisztotelész nem alkalmazta a szillogisztika keretében az *egyedi kijelentéseket*,¹³¹ hanem csak egyetemes érvényes *részleges kijelentéseket* használt¹³²

¹²⁹ Georg Wilhelm Friedrich HEGEL: *A logika tudománya*. I–II. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1957. I. 8.1.: „De bár így logikai tárgyak, valamint kifejezésük közismertek teszem a műveltségben, azért azt [...], amit ismerünk, még nem ismertük meg.”

¹³⁰ ARISZTOTELÉSZ: *Nikomakhoszi etika*. Ford. Szabó Miklós, Budapest, Európa, 1987. 1143b: „Az ész pedig kétféleképpen áll vonatkozásban a végső dolgokkal: az elsőt és a végsőt egyaránt észszel fogjuk fel, nem pedig következtetéssel; és pedig a bizonyításban szereplő észszel a mozdulatlan az első dolgokat, a cselekvésben működő észszel pedig a végsőt és a változót, tehát azt, ami a következtetés altétele. Mert a cselekvés céljának kiindulópontja mindig a változó tények, mert az egységes jelenségekből fakad az általános tétel; rendelkezniünk kell tehát az ezeket megragadó észzeleléssel, és ez az észzelelés az ész.”

¹³¹ Megjegyzés: itt meg kell említenem, hogy a kijelentéseket csak a XX. század második felétől használjuk ilyen fogalomként, régebben, mint *egyedi ítéletek és részleges ítéletként* olvashatók. Böhm Károly után szabadon. Vö. BÖHM Károly: *Logika*. Kolozsvár, Kriterion, 2004. 3.

¹³² BOROS Gábor: *Filozófia*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2007. 28.: „Az általános kijelentés lehet részleges vagy egyetemes (Herméneutika 7). Az általános kijelentések fajtái a következők (a mondat típusokat a középkortól az affirmo = állítok és a nego = tagadok latin igék magánhangzóiról A, I, E, illetve O mondatoknak

5. Logikum

következtetési rendszerének alapjához.¹³³ A szillogizmus maga hipotézisekből, azaz állításokból áll, amelyek tovább strukturálódnak szavakra, amelyek a gondolatot – azaz arisztotelészi értelemben – a valóságot materializálják.

A *tehát* szó – amelyet gyakran a két premissza és a konklúzió között húzott vízszintes vonallal is szoktunk helyettesíteni – azt fejezi ki, hogy a konklúzió a premisszákból kényszerítő erővel rendelkezik, és ebből érvényesen következik is.¹³⁴ Ennek talán az a magyarázata, hogy a *premissza* a *konklúziót* nem alkalmazza, mert ki kívánja emelni, hogy egy érvényes *premisszából* csak azért, mert érvényes, nem feltétlenül következik az, hogy a konklúzió szükségképpen is igaz. Így amennyiben azt állapítjuk meg, hogy a szillogizmus igaz, akkor az új következtetés egy új igazsághoz vezet, amely által bővült az ismeretünk.

Az egészség egy betegségre sem vonatkozhat.

(Értsd: egy betegségről sem állítható, hogy egészséges.)

A betegség vonatkozik minden emberre.

(Értsd: minden emberről azt állítjuk „alkalomadtán”, hogy beteg.)

Az egészség egy emberre sem vonatkozhat.

(Értsd: egy emberről sem állítható, hogy egészséges.¹³⁵)

Ebből a példából megállapítható, hogy a konklúzió *tévessége* valós. Ennek ellenére nem a logika rendszerében van a hiba, hanem a látszólagos *igazságban*. A logikus, ámbar téves konklúzióból indukciónal rájöhethetünk, hogy a fogalmak absztraktsága teszi tévéssé a tételt.

Érvényes szillogizmus: Minden B A. = Minden kő élőlény. (Egészen téves!)

Minden C B. = Minden ember kő. (Egészen téves!)

Minden C A. = Minden ember élőlény. (Igaz!)

szokás nevezni): Egyetemes állító (A): Minden ember fehér Részleges állító (I): Némely ember fehér. Egyetemes tagadó (E): Egy ember sem fehér. Részleges tagadó (O): Némely ember nem fehér.”

¹³³ Megjegyzés: Arisztotelész kizárólag a logikán belül a modális szillogizmussal foglalkozik, amelynek egyik vagy mindkét premisszája (*subcontrary*) apodiktikus (vagy kontingens).

¹³⁴ ARISZTOTELÉSZ 1961, LXV.

¹³⁵ ARISZTOTELÉSZ 1961, 25/1. (258. oldal.)

5. Logikum

Tehát két egészen téves premisszából igaz konklúzió adódhat (de nem tudományos szillogizmus),¹³⁶ ha mindkét premissza egyetemes, és a konklúzió állító. Ez konvergál afelé, hogy az induktív logika helyessége a premissza helyességétől függ. Ugyanezt mutatja ki Arisztotelész arra az esetre is, ha mindkét premissza egyetemes, és a konklúzió tagadó, majd megállapítja, hogy semmi sem változik, ha itt egészen téves premisszák helyett részben téveseket veszünk.¹³⁷

Az érvényes szillogizmushoz, hogy létrejöjjön, létre kell hoznunk egy előfeltevést, hogy legyen két olyan kijelentésünk, amelynek szükségszerűen egy-egy meghatározása közös. Ha ez így van, akkor a két kijelentés szükségszerűen egy premisszapárt alkot. Ilyen premisszapár tehát létrehozható tetszőlegesen, ha az egyik kijelentés *subiectuma* azonos a másik kijelentésével, azaz (Boethius után) *praedicatumával*¹³⁸ (kategória, így az eredeti kontextus szerinti vádolást jelent – azaz megvádolunk minden embert, hogy kő¹³⁹).

A) Jogi vetületben: Minden A B. = Minden ember jogképes.
 Minden B C. = Jogképes, aki jogok és kötelezettségek alanya lehet.

 Minden A C. = Ha ember vagyok, jogok és kötelezettségek alanya lehetek.

Ez a logikai tudás nem azonosítható a nyelv fogalmi tisztázásával és a logikai levezetéssel, ugyanakkor teljesen racionális igény támasztható vele szemben, hogy ilyen legyen. Ezért a racionalitás szabályainak megsértése miatt lehet kritizálható egy-egy jogi döntés akkor is, ha a visszavezethetetlenség követelményét nem sértette meg.¹⁴⁰

¹³⁶ Lásd TRUJILLO 2022, 65.

¹³⁷ ARISZTOTELÉSZ 1961, 53b30–35 (301. oldal.)

¹³⁸ ARISZTOTELÉSZ 1961, LXX.

¹³⁹ Lásd TRUJILLO 2022, 64. Amikor megerősítünk vagy épp letagadunk valamit, vagyis amikor állítmánná (*praedicatummá*) teszünk valamit egy állításban, akkor tulajdonképpen „megvádoljuk” az adott cselekvés végzésével.

¹⁴⁰ BLEIER 2017, 3.

- B) Jogi vetületben: Minden A C. = Aki idegen dolgot másról azért vesz el, hogy azt jogtalanul eltulajdonítsa, lopást követ el, ezért X év büntetés jár.
 Minden B A. = Szókratész idegen dolgot másról azért vesz el, hogy azt jogtalanul eltulajdonítsa.
-
- Minden B C. = Szókratész lopást követett el, ezért X év büntetés jár.

Azon tételből, hogy *aki idegen dolgot másról azért vesz el, hogy azt jogtalanul eltulajdonítsa, lopást követ el, ezért X év büntetés jár*, még nem következik, hogy Szókratész büntetendő lenne, mint ahogy azon tételből, miszerint *Szókratész idegen dolgot másról azért vesz el, hogy azt jogtalanul eltulajdonítsa*, sem következik, hogy a lopás az büntetendő cselekmény lenne. A *konklúzió* kizárólag a *premissa minor* és a *premissa maior* együtteséből következik. Az is szemmel látható, hogy jogtételt, azaz normatív tartalmat [a Btk. 370. § (1) bekezdése] csak az egyik premissza tartalmazza. A másik premissza megtalálásához pedig szubszumpcióra – jogászai gondolatműveletre – van szükség, így annak a konklúzió levonására azaz, hogy *Szókratész lopást követett el, ezért x év büntetés jár*, a jogtételben (jelen esetünkben a *premissa maiorban*) megfogalmazott tényállási elem kimerítése után, (jelen esetünkben a *premissa minor*) következhet csak a cselekvés értékelése.¹⁴¹

A szubszumpciót tartalmazó tétel mint második premissza, mint *propositio minor*, amely a szillogizmus lelkét, a *terminus mediust* vezet be, a szillogizmus szerkezetének önmagán nyugvó, nem a főtételeből következő, de azzal egyenrangúan fontos és nélkülözhetetlen tagja, altétele. Minthogy a főtételeből altételhez merő logikával eljutni nem lehet, altétel nélkül viszont nincs következtetés, nyugodtan állíthatjuk, hogy a jogi szillogizmus felállítása nem tiszta logikai művelet, amint a közönséges szillogizmus felállítása sem az. Logikai szükséggel csakis a következtetés folyik a két premisszából. A jogtételnek a jogesetre alkalmazásakor azonban a jogból még hiányzik a második premissza.¹⁴²

¹⁴¹ HORVÁTH 2004, 159.

¹⁴² HORVÁTH 2004, 159–160.

5.2. A jogi szillogizmus

A jogi szillogizmus a jogi döntések szubsztantív igazolásának egyik formulája. A szillogizmus fogalmi körét a jogi rendszer felfogása szerint a bíró – mint egyén – határozza meg.¹⁴³ A jogi döntés igazolhatóságához a bírónak szükséges kiválasztania az érvényes és hatályos normaegyüttest, döntenie kell a bizonyítékokról, a tényeket alkalmaznia (*szubsumálni*) szükséges a norma alá – mint egy logikai, szemantikai műveletet –, majd meg kell állapítania a tényekből levonható alkalmazott jogi normának a jogkövetkezményét.¹⁴⁴ Ezáltal válik a döntés premisszája *érvényessé* vagy *érvénytelenné* az adott ítéletben, ugyanis ettől a jogi logikai művelettől válik csak értelmezhetővé az adott ítéletben a konklúzió hasonlóan a deontikus logikában megjelenő *érvényesség-érvénytelenség* fogalompárhoz és az aletikus logikában az *igaz* és *hamis* kifejezéshez. Szabó Miklós azt állítja, hogy egy normatív ítélet nem lehet igaz vagy hamis, csupán érvényes vagy érvénytelen, azaz vagy előír – adott magatartásként vagy adott cselekedetként – bizonyos cselekvést adott egyén számára, vagy nem.¹⁴⁵ Ezzel pedig érzékelhető, hogy fennáll a párhuzam a logika és a jog területe között. Ugyanakkor az érvényesség csak megőrzi az igazságot, nem generálja azt.

A bírói jogalkalmazás szerepe a modell megalkotásában kardinális szerepet játszik, mert a jogi szillogizmusnak a döntésre való közvetlen alkalmazhatósága önmagában is vitatott kérdés.¹⁴⁶ Ezért a jogi döntés megalkotásához alkalmazott szillogizmust a normák rendszerében alkalmazott következtetési rendszerként tudjuk beszámítani, ami nem jelent mást, mint hogy a következtetési folyamatok és az aletikus logikai szabályok a jogi rendszer megfelelőjeként értelmezhetők.¹⁴⁷

¹⁴³ HORVÁTH 2004, 198–199.

¹⁴⁴ HORVÁTH 2004, 200.

¹⁴⁵ SZABÓ Miklós: *Trivium*. Miskolc, Bíbor, 2001. 164–165.

¹⁴⁶ Georges KALINOWSKI: Application du Droit et Prudence. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 1967/2. sz. 165–174.

¹⁴⁷ BÓDIG Máttyás – SZABÓ Miklós (szerk.): *Logikai olvasókönyv joghallgatók számára*. Miskolc, Bíbor, 1996. 198–199.

5. Logikum

A bírói ítélet mindig egy logikai következtetés (szillogizmus) konklúziója gyanánt jelentkezik.¹⁴⁸ Ugyanis amikor a bíró feltárja az eset egyediségét szolgáló lényeges elemeket, és az általánosból következtet vissza az egyedire, akkor egy deduktív módszert alkalmaz.¹⁴⁹ A bírói döntés négy fő fázisra bontható szét, amelyeket a modell szempontjából lényeges megkülönböztetni.¹⁵⁰ Jerzy Wróblewski (*szubszumpciós szillogizmus* alapján)¹⁵¹ négyes felosztásban képzei ez a rendszert.

Elsődlegesen szükséges a jogszabály kiválasztása, amelynek egzakt jelentéssel kell rendelkeznie az ítélet megalkotásához. Ebben a fázisban esszenciális a norma hatályosságáról (és érvényességéről) meggyőződnünk, valamint lényeges feladatként merül fel az is, hogy az esetleges normakollíziókat is feloldjuk, és a felmerülő individuális kételyt is megszüntessük.¹⁵²

Másodlagosan a bírónak kell döntenie, hogy az elé tárt bizonyító erővel rendelkező tények alkalmazhatók-e – azaz az esetre vonatkoztatva releváns bizonyító erővel bírnak –, és az adott helyen (*in situ* és *in toto*) és időben (*hic et nunc*) elkövetett esetre, vagy sem. Ezt követően a bíró a bizonyító erővel rendelkező és alkalmazható tényeket empirikusan vagy a jogi bizonyítási szabályok szerint értékeli.¹⁵³ Így, amennyiben a tény fennállását empirikusan definiálják a természettudományokban, akkor az elfogadott paradigmáinak megfelelően, vagy az észnek, vagy a tapasztalatoknak megfelelően; *az utóbbi esetben a bizonyítékok értékelése ex lege meghatározott.*¹⁵⁴ Jerome Frank szerint a tények nem maguktól sétálnak be a bíróságra,¹⁵⁵ amiből pedig az következik, hogy az ember kognitív-kommunikatív praxisában a bizonyítékként megszerzett tudás sem önmagától lesz jogi tény. ¹⁵⁶ Ezeknek a tényeknek a bíró szemszögéből dezantropomorfizáltaknak kell lenniük,

¹⁴⁸ MOÓR Gyula: *A logikum a jogban*. Budapest, Athenaeum, 1928.

¹⁴⁹ SAMU-SZOTÁCSKY 1985, 542.

¹⁵⁰ BÓDIG-SZABÓ 1996, 217.

¹⁵¹ Lásd Jerzy WRÓBLEWSKI: A jogi szillogizmus. In BÓDIG Mátyás – SZABÓ Miklós (szerk.): *Logikai olvasókönyv joghallgatók számára*. Miskolc, Bíbor, 1996. 210–225. *Subsumption syllogism* – vö. Jerzy WRÓBLEWSKI: Legal Syllogism and Rationality of Judicial Decision. *Rechtstheorie*, 1974/5. sz. 33–46.

¹⁵² BÓDIG-SZABÓ 1996, 218.

¹⁵³ BÓDIG-SZABÓ 1996, 214.

¹⁵⁴ BÓDIG-SZABÓ 1996, 218.

¹⁵⁵ Jerome FRANK: *Courts on Trial Myth and Reality in American Justice*. Princeton, Princeton University Press, 1949a. 15. és 16.: „For court purposes, what the court thinks about the facts is all that matters. The actual events, the real objective acts and words of Sensible and Smart, happened in the past. They do not walk into court. The court usually learns about these real, objective, past facts only through the oral testimony of fallible witnesses. [...] Judicially, the facts consist of the reaction of the judge or jury to the testimony. The F is merely a guess about the actual fact. There can be no assurance that that F, that guess, will coincide with those actual, past facts.”

¹⁵⁶ Vö. VARGA Csaba: *A bírói ténymegállapítási folyamat természete*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992. 143.

hogy az egyén szubjektivitását minél teljesebben ki lehessen zárni, és minél objektívebb, ténszerűbb döntést hozzon az adott modellben:¹⁵⁷ *iudex non debet esse clementior lege*.

Harmadlagosan a tényekre alkalmazott jogi norma megtalálása és a tények logikai és szemantikai *szubszumálása* következik. Ilyenkor a tények szerinti lehetséges törvényi (tény)állításokat igazítja az adott esethez. „Tehát az értelmezés normatív mivolta, külső megjelenésének minden *dezanropomorf* látszata ellenére valójában *antropomorf*.”¹⁵⁸

Végző soron pedig a bírónak meg kell állapítania az eset tényeiből (bizonyítékaiból) levonható (és alkalmazható) minden *in situ* és *in toto* jogi normát, és az abból következő jogkövetkezményt.¹⁵⁹ Mindezek alapján a normáknál ez meghatározhatja a fennálló jogkövetkezmények csoportját – vagy egy adott típusát –, és ezt követően a bíró határozza meg a bizonyítékokat, és ezt a folyamatot kell indokolnia. *Az ilyen bírói döntés igazolása komplexebb érvelést kíván, mint az egyszerű döntési szillogizmus, s ez már nem redukálható a szubszumpciós szillogizmusra.*¹⁶⁰ Ennek ellenére a döntések igazolásának a premisszákból levezethetőnek kell lennie.

A bizonyítékok megállapítása *prima facie* döntésben kifejezve *F (fact mint tény)* és *C (consequences mint jogkövetkezmény)* adott időben (*t mint time*) és adott helyen (*p mint place*) a felállítható kijelentő formula alapján alkotható meg. A legegyszerűbb formula a bizonyítékok megállapításában így „ha *F* tény történt adott *t, p* időben és helyen az elfogadott bizonyítékok alapján *E (evidence* több értékelhető esetben pedig *E₁ ... E_n)* elkövetett *A*-nak (*act mint cselekmény*) tekintjük”.¹⁶¹

Azaz feltételezzük, hogy az *E-ből* (bizonyítékból) levont *F-nek* (tény) a *C-je* (jogkövetkezménye) – azaz az alkalmazott jogi normák leíró jellegűek – egyszerű és pozitív.¹⁶² Így az empirikus módszertan szerint a természettudományi paradigmák között mivolta az érzékelésen alapuló tapasztalatnak tekinthető. Ha ezeket az irányelveket

¹⁵⁷ VARGA 1992, 147.

¹⁵⁸ VARGA 1992, 150. Lásd Kierkegaard gondolatát: „Az ember nem tekintheti magát önbecsapás nélkül közömbös nézőnek vagy személytelen megfigyelőnek; szükségszerűen mindig résztvevő is egyúttal. Így a határvonal meghúzása az objektív és szubjektív között mindig önkényes cselekvés, és az ember élete a döntések sorozata. A tudomány; jól meghatározott cselekvés és az igazság; emberi alkotás; és pedig nemcsak azért, mert az ember az, aki a tudást teremtette, hanem mert a tudás lényegi tárgya közel sem valami olyan, ami öröktől fogva készre gyártott adva lenne.”

¹⁵⁹ BÓDIG–SZABÓ 1996, 218.

¹⁶⁰ BÓDIG–SZABÓ 1996, 222.

¹⁶¹ Jerzy WRÓBLEWSKI: Legal Decision and Its Justification. *Logique et Analyse*, 1971/53–54. sz. 409–419. <https://www.jstor.org/stable/44074477> (Letöltve: 2022. 11. 29.)

¹⁶² 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 160. § (1) bekezdése szerint: „Aki más megöl, bűntett miatt öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

5. Logikum

elfogadjuk mint bizonyítékokat, akkor az empirikus bizonyítékok szabályait alkalmazva a formula a következő:

$X(F)$ tény jogkövetkezmenye (C) az adott időben (*hic et nunc*) és adott helyen (*in situ* és *in toto*) elfogadott bizonyítékok ($E_1 \dots E_n$) az alapja az empirikus bizonyítok ($REE \dots REE_n$)

[(az)...] F tény jogkövetkezmenye C_1 vagy ... C_n

(b) Az eset F ténye megtörtént t és p szerint

(c) Az eset F tényének jogkövetkezmenye C_1 vagy C_c vagy ... C_n

(d) F tény $A_1, A_2 \dots A_n$ jellemzői határozzák meg a választást a megfelelő C_1 vagy C_c vagy ... C_n jogkövetkezmeny között.

(e) Az eset F tényét A_k jellemzi

(f) Az eset F tényének jogkövetkezmenye C_k ¹⁶³

¹⁶³ BÓDIG-SZABÓ 1996, 204.

5.3. Megállapítások

A bírói ítéletnek meg kell felelnie a társadalom által felállított normák összességének, így az összes jogszabálynak is, legyen az intern vagy extern. Úgy tűnik, hogy a jogásztársadalom valamiféle kettős felfogásban őrlődik.¹⁶⁴ A gyakorlati jogász elfogadja azt az ítéletet is *igazságosnak*, amit nem lehet korrekt módon logikailag levezetni vagy megindokolni.¹⁶⁵ Az elméleti oldal pedig azt mondja, hogy az ítélet hibás, ha ilyen tartalom hiányában hozzák meg az ítéletet.

Az ítélet eseti igazságtalanságának elfogadása ugyanis a társadalom egésze számára fontosabbnak tűnik, mint a jogbiztonság konzisztenciájának megbontása¹⁶⁶ – *minima non curat praetor*. Így a jogásztársadalom nem tartja feltétlen lehetetlennek azt, hogy „inkorrekt” ítéleteket hozzanak. A bírói ítélet egy összetett, általában absztrakt logikai sorozat végső konklúziója.¹⁶⁷ Ezáltal elképzelhetetlen az elméleti jogász számára, hogy a bíró olyan ítéletet hozzon, amely nem vezethető vissza a logikai rendszer bármely részére.¹⁶⁸ A bírói ítélet logikailag akkor kifogásolhatatlan, ha a premissza igaz, és a konklúzió pedig érvényes és hatályos normán alapszik.

A bírói szubjektum a tények és a jogkérdések során kiemelkedő szerepet tölt be, ezért enélkül nem születhet meg a bíróban az ítélkezés individuális folyamata. Továbbá az alkalmazott jogszabály általános és absztrakt tényállását csak a bírók által elképzelt konkrét esetek egyedi és lényeges elemeit alkalmazzák. Mindazonáltal a szubjektum önmagában nem egy egzakt változó, ezáltal össze kell kapcsolni a logikai rendszerben található premisszákkal, hogy ellenőrizhető legyen a döntés visszavezethetősége, igazságossága. A bírói ítélet mindig absztrakt jogi normából indul ki, nem pedig az egyénből vagy annak az individuális helyzetéből – mert akkor nem lenne egyetemes érvényű. Az alapvető logikai

¹⁶⁴ BÓDIG–SZABÓ 1996, 228.

¹⁶⁵ BÓDIG–SZABÓ 1996, 231. Megjegyzés: Ez ugyan nem azt jelenti, hogy ez a személtém helyes vagy elfogadható lenne, de azt igen, hogy a kisebb baj az, hogy ez nem biztos, hogy így van. Abból ugyanis, hogy valami van, nem következhet, hogy valaminek lennie kell, éppúgy, ahogy abból, hogy valaminek lennie kell, nem következhet, hogy valami van. Ebből látható, hogy bizonyos esetekben a jogi vélekedés ugyan konstituáló jelleggel bírhat, ami nem feltétlenül helyes vagy jó, így a harmadfokú eljárások keretében a jogkereső állampolgár jogorvoslattal élhet annak érdekében, hogy ezen helyzetet kiküszöbölje.

¹⁶⁶ HORVÁTH 2004, 155.

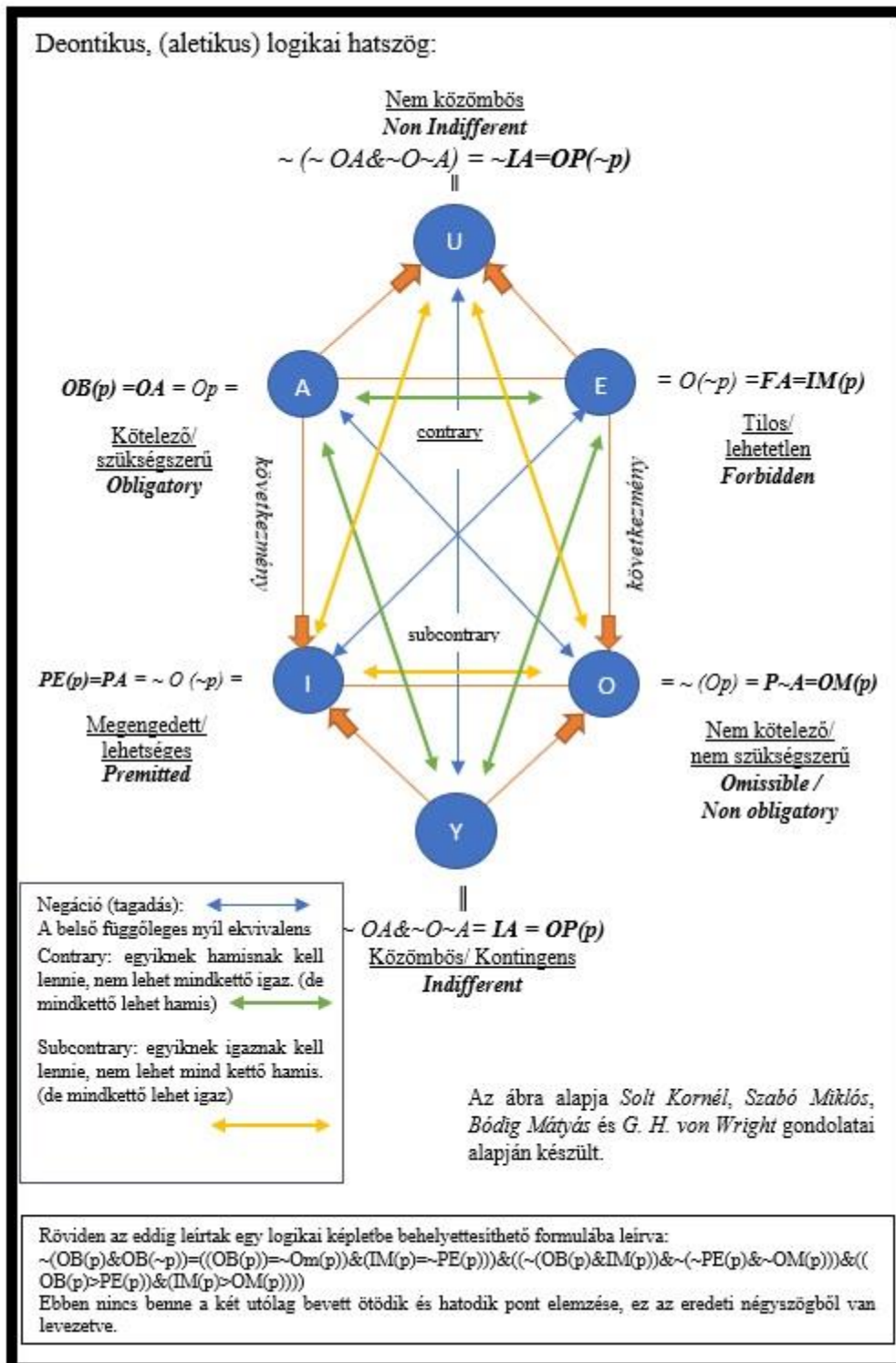
¹⁶⁷ Vö. SOLT Kornél: A deontika gyakorlati alkalmazása a bírói ítélkezésben. *Jogtudományi Közöny*, 1979/5. sz. 255.

¹⁶⁸ Megjegyzés: egy 2016-ban kiküldött anonim kérdőív alapján 843 bíróból 366 (43,62%) álláspontja szerint a bizonyítékok mérlegelésénél a másodfokú bíróság csak a logika szabályaival ellentétes értékelést bírálhatna felül anélkül, hogy az egyes bizonyítékok meggyőző erejét ismételtén értékelné. Ebből levonható, hogy a bírók nagy többsége megkönnyebbülésünkre bíz a logikai következtetésekből.

5. Logikum

módszerek után pedig megállapíthatjuk, hogy a (szűk értelemben vett) jogalkalmazó pedig mindig dedukcióval állapítja meg az ítéletet – szemben az erkölcsi ítélet megalkotásával, amely induktív. „A jog elvonatkoztat a megítélt ember erkölcsiségének totalitásától, egészétől, elvonatkoztatott ennek az egésznek tartalmától, és pusztán az adott vonatkozásban, az egyetlen vonatkozásában, a jogra vonatkozó, a jogsértő vonatkozásában vizsgálja és ítéli meg az adott embert. [...] a jog, mint formális jog mindig külső erőként áll az egyes emberekkel szemben. Az ember nem érezheti sosem teljesen magáénak.”¹⁶⁹

¹⁶⁹ HELLER 1970, 385–386.



9. ábra
Forrás: Szerző

Az összes olyan cselekmény, amely kimeríti a hatályos büntető törvénykönyvben szereplő bármely tényállást – főszabályként az egyéb mentesítő körülményeket nem számításba véve –, az bűncselekmény: a deontikus logika hatszöge alapján, tehát ha valami tiltott, akkor az nem lehet kötelező, mert a viszonyuk ellentétes. Az a cselekmény, amely tilos, értelemszerűen nem közömbös, és nem is kötelező.¹⁷⁰

*Hipotetikus záró példa*¹⁷¹

- a) Képzeljük el, hogy a bíróság befejezte a büntetőügy tárgyalását, és ítéletet hozott. Az ügyész a vádiratban előterjeszti a következőt: „*Kérem a bíróságot, hogy az X. Y. vádlottat ítélje el emberölés alapesete miatt.*” A bíróság a vádirat alapján többféle ítéletet hozhat. A példában csak a bűnösítő és felmentő ítéletekkel foglalkozom.
- b) Ha a bíróság ítéletet hoz, annak lényegi tartalma a következő: *A bíróság X. Y. vádlottat bűnösnek találta $E_1 \dots E_n$ alapján [jelen példában a Btk. 160. § (1) bek. alapján], ezért $C_1 \dots C_n$ alapján letöltendő Z büntetést szab ki.* Ha a bíróság a vádlottat felmenti, akkor a rendelkező rész tartalmazza: *A bíróság a vádlottat felmenti, mert $E_1 \dots E_n$ alapján ártatlan...*
- c) (A) esetben, ha a bíróság meghozta az ítéletet (amelyről feltételezzük, hogy jogerőre emelkedett stb.), ilyenkor a bíróság kimondja a kötelező jogi parancsot, hogy *X. Y. vádlottat bűnösnek találta a Btk. 160. § (1) bek. alapján, ezért $C_1 \dots C_n$ alapján letöltendő Z (*hic et nunc*) büntetést szab ki.*
- d) (B) esetben, ha a bíróság jogos védelemre hivatkozva felmentő ítéletet hoz, így: *A bíróság a vádlottat felmenti, mert $E_1 \dots E_n$ alapján nem mond ki ítéletet a bíróság.*

¹⁷⁰ Lásd Ádám Miklós BALÁSSY: Logic: Judicial Syllogism. In FARKAS György Tamás – RIMASZÉCSI János (szerk.): *Alapjog – alkotmány – alaptörvény*. Debrecen, Delakft, 2019c. 68.

¹⁷¹ Vö. SOLT 1979, 254–259.

6. Törvény

„*Law is the King of Kings, far more powerful and rigid Order, than they: nothing can be mightier than law, by whose aid, as by that of the highest monarch, even the weak may prevail over the strong.*”

Védák

6.1. A törvények dualista felfogása

A törvények formája (*alakja, típusa*) és tartalma (*matériája, anyaga*¹⁷²) közötti distinkcióképzést elsődlegesen Paul Laband neve fémjelzi, ugyanakkor már Robert von Mohl 1825-ben,¹⁷³ Christian Friedrich von Stockmar 1867-ben¹⁷⁴ és Albert Hänel 1888-ban¹⁷⁵ is felvetette ezen dualisztikus megkülönböztetést – utóbbi annak a kritikáját. Mindazonáltal Laband nevével forrt össze ez az elmélet, aki a *Költségvetési törvény (Budgetrecht*¹⁷⁶) címen elhíresült munkájában fejtette ki részletekbe menően – így ezen gondolatot, vagyis a Laband által lefektetett distinkcióképzést tekintem ezen elmélet szempontjából meghatározónak.¹⁷⁷ Klaus Stern még az 1980-ban kiadott munkájában is úgy hivatkozik erre az elméletre, mint amely számos támadás ellenére mind a mai napig – főbb tartalmát tekintve – érintetlen maradt, így azt elfeledni nem szabad.¹⁷⁸ Ulrich-Meyer Cording

¹⁷² Frankofón területen: *Lois proprement dits, décrets-lois, lois-décrets*. Lásd CONCHA Győző: *Politika*. I. Budapest, Eggenberger, 1895. 581–582.

¹⁷³ Lásd Robert von MOHL: *Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg*. I. Tübingen, Laupp, 1829. 68. A német nyelvterületen csak a XIX. század elejétől különböztették meg egyértelműen a törvényt a rendeletről. Ezen megkülönböztetés pedig Mohlnak köszönhető, aki csak az állam beleegyezésével kiadott királyi rendeleteket nevezte „törvényeknek”.

<https://www.digitale-sammlungen.de/de/view/bsb10726064?page=88>

¹⁷⁴ Christian Friedrich von STOCKMAR: *Studien über das preussische Staatsrecht. Zeitschrift für Deutsches Staatsrecht und Deutsche Verfassungsgeschichte (Aegidii Zeitschrift)*, 1867. 201–203. Erre az előzményre utal Alf Ross. Lásd ROSS 1929, 382.: „Obgleich die Scheidung zwischen der Form eines Gesetzes und seinem Inhalt in der Literatur wir zurückreicht, datiert die moderne Lehre vom Gesetz in formellem und materielle Sinne doch erst seit 1870. Die Terminologie wird zum ersten Male von v. Stockmar im Jahre 1867 angewendet um einige Jahre darauf wird die Theorie eingehend von Laband in seinem »Budgetrecht« begründet.“

¹⁷⁵ Albert HÄNEL: *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*. Leipzig, Haessel, 1888. 291. Hänel ezen elmélet generális elfogadhatóságával nem értett egyet, mert szerinte minden a törvény formájában megjelenő rendelkezést tartalmazó állami akaratnyilvánítás lényegileg, tartalmi értelemben vett törvény.

¹⁷⁶ Paul LABAND: *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde*. Berlin, Guttentag, 1871.

¹⁷⁷ Vö. JAKAB András: *A jogforrási rendszer*. 2020. 896–897.

https://jak.ppke.hu/uploads/articles/2166539/file/7_2_A_jogforrasi_rendszer.pdf (Letöltve: 2022. 04. 06.)

¹⁷⁸ Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. II. München, Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1980. 566.

ebből azt a következtetést vonja le, hogy az idő múlásával ezen elmélet saját magát – így a jog valódi természetét – igazolja.¹⁷⁹

Meg kell említeni, hogy ez a dualista elmélet a hatalomkoncentráció kérdéskörére épül. Ugyanis a XVI–XVII. században az állam jogalkotói funkciója kizárólagosan a monarchák kezében összpontosult, majd az idő előrehaladtával a XIX. században – az angol és a francia forradalmat követően – ez a jogalkotói felhatalmazás az uralkodó és a nép között lett felosztva, majd a népszuverenitás térnyerésével általánosan elfogadott elmélet lett, hogy a nép az, aki egyedüli – közvetett vagy közvetlen – jogalkotói jogosultsággal (*legis lator*) rendelkezik.¹⁸⁰

6.2. A materiális értelemben vett törvény

„Materiális értelemben a törvény a jogtétel jogilag kötelező rendelkezését jelenti”,¹⁸¹ ebből a megközelítésből pedig azt mondhatjuk, hogy idesorolható minden generális (absztrakt) jogi norma (jogelv), amely valamilyen jogtételt és „kötelezést” tartalmaz függetlenül annak a kibocsátójától.¹⁸² E szerint az értelmezés szerint a törvény nem egy konkrét ügykört dönt el, hanem általános jelleggel állapít meg jogkérdéseket, amelyek a gyakorlat által felmerülő mozzanatokot absztrahálnak.

A definíció tehát két elemből áll, amelyeket a *jogelv* és a *jogtétel*¹⁸³ (norma-propozíció) szavak határoznak meg. A „jogtétel a (nyers) joganyagból kibontott és kanonikus formára hozott, vagyis átdolgozott jogi norma”¹⁸⁴ – jogi mondat.¹⁸⁵ A jogelv

¹⁷⁹ Ulrich-Meyer CORDING: *Die Rechtsnormen*. Tübingen, Mohr, 1971. 20.

¹⁸⁰ Vö. PETRÉTEI József: A törvény fogalma, tartalma, csoportosítása és funkciói. In KISS László – PETRÉTEI József: *A törvényhozás alapvonásai*. Pécs, JPTE ÁJK, 1996. 95–96.

¹⁸¹ LABAND 1911, 1. „Im materiellen Sinne bedeutet Gesetz die rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes.“

¹⁸² Vö. PETRÉTEI 1996, 95.; PETRÉTEI József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*. Budapest, Osiris, 1998. 82. és 83.

¹⁸³ KELSEN 1988, 12. Kelsen szerint: „a jogi normát (nem úgy, mint ahogyan a hagyományos jogtanban többnyire történik, parancsként fogta fel, mint az erkölcsi normát, hanem) olyan hipotetikus ítéletének tekinti, mely valamely feltételt képező tényállásnak egy a feltételtől függő következménnyel történő sajátos összekapcsolását fejezi ki. A jogi norma így jogtétellé (*Rechtssatz*) válik, mely a törvény alapformáját mutatja.”

¹⁸⁴ SZABÓ Miklós: *Regula Iuris. Szabály és/vagy norma a jogelméletben*. Miskolc, Bíbor, 2004. 10.

¹⁸⁵ KELSEN 1960, 74. Kelsen ugyanakkor megjegyzi, hogy a hagyományos német jogtudomány a jogi norma és a jogi mondat, jogtétel kifejezéseket szinonimaként alkalmazza: „bei der Verwendung des Begriffspaares von Rechtsnorm und Rechtssatz: während er beide Begriffe noch 1934 synonym verwendet hatte, unterschied er später die dem positiven Recht zugehörige, präskriptive Rechtsnorm von dem der Rechtswissenschaft zugehörigen, deskriptiven Rechtssatz als einer bloßen Rechtsnormbeschreibung.“

pedig a jog által konstruált kifejezés, amely megkönnyíti magának a jognak az alkalmazását.¹⁸⁶ Másképpen „bizonyos közös jellemzőkkel bíró élethelyzetek sokaságára egy általános értékszempontot megállapító és ezen értékszempontot figyelembe vevő (alkalmazó) magatartást elváró jogi rendelkezés”.¹⁸⁷

Meg kell említeni, hogy egy jogelvnek a létezésében nagy szerepe van a praxisnak, ugyanis azok a racionalitáson és a gyakorlaton alapulnak – azaz a gyakorlat teszi a jogelveket szabállyá, majd jogalkotói igények folyamányaként normává.¹⁸⁸ A jogelvnek a létezése nem annak normatív formában való megjelenéséhez kötött. Nincsen hierarchiához kötve. Nem függ a regnáló kormánytól vagy politikai koraszktól – kizárólag annak pozitív formába való öntése függ. A jogelvek magától értetődőségeket és jogi közhelyeket fogalmaz meg generalista szinten.¹⁸⁹ A jogalkalmazás során jogelvekre főszabály szerint nem lehet hivatkozni.¹⁹⁰ Ugyanakkor egy (jogi) érvelés folyamán lehet a tételes joggal szemben jogelvre hivatkozni, lehet a jogszabály hiányában jogelvre hivatkozni, lehet jogelvvvel szemben jogszabályra hivatkozni és lehet jogelvvvel szemben jogelvre hivatkozni.¹⁹¹ A jogelvek tehát az értelmezést (*interpretatio*) és a jogalkalmazást segítik.¹⁹²

- A bűnelkövetőt ugyanazon cselekmény miatt nem lehet kétszer büntetőjogi hátránnyal sújtani (*ne bis in idem*).
- A jog szabályai a társadalom egyetértését fejezik ki (*consensus facit legem*).
- A jogi norma nem áll ellentmondásban az adott jogrendszerhez tartozó valamely más, magasabb szintű jogi normával (*lex superior derogat legi inferiori*).
- A későbbi törvény érvényteleníti a korábbi (*lex posterior derogat legi priori*).
- A köz érdeke megelőzi a magánérdeket (*necessitas publica maior est quam privata*).

https://library.oapen.org/bitstream/id/40f462a5-662c-442f-a3fc-10fa272bb78e/external_content.pdf

(Letöltve: 2022. 11. 29.) Lásd SZILÁGYI 2004, 35.

¹⁸⁶ Megjegyzés: a társadalmi jogelvek pedig lassan és fokozatosan alakultak ki, így meghatározó jogelvnek tekintjük a büntetőjog területén a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine crimine* elvét a polgári jog területén *clausula rebus sic stantibus*.

¹⁸⁷ TÓTH J. 2019c, 24.

¹⁸⁸ TAMÁS András: *Legistica*. Budapest, Szent István Társulat, 2005. 56.

¹⁸⁹ TAMÁS 2005, 50.

¹⁹⁰ Megjegyzés: Akkor lehet hivatkozni erre egy eljárás során, ha erre az adott jogszabály felhatalmazást ad. Általában a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 208. §-a említi mint hivatkozási alapot, de ekkor a jogszabályban lefektetett „kodifikált” anyagra való visszahivatkozást láthatunk, és nem az „általános jogelvekre” való utalást.

¹⁹¹ TAMÁS 2005, 52.

¹⁹² TÓTH J. 2019, 24.

6. Törvény

- A legszigorúbb jogszerűség a legnagyobb igazságtalanság (*summum ius summa iniuria*).
- A szerződéseket a megállapodás szerint kell megtartani (*pacta sunt servanda*).
- A szükség törvény hoz, nem elfogad (*necessitas dat legem non ipsa accipit*).
- A törvény különös szabálya lerontja általános szabályait: ha különös szabály van, nem kell az általános szabályt alkalmazni (*lex specialis derogat legi generali*).
- A törvény nem ismerése senkit sem mentesít a jogkövetkezményektől (*ignorantia legis neminem excusat*).
- A változást a szerződés tartalmát illetően figyelembe kell venni (*clausula rebus sic stantibus*).
- Bűncselekményt csak törvényben lehet szabályozni (*nullum crimen sine lege*).
- Büntetést csak törvény alapján lehet kiszabni (*nulla poena sine lege*).
- Jog az, amit a nép parancsol vagy megerősít (*lex est, quod populus iubet atque constituit*).
- Jog nélkül nincs társadalom (*ubi societas ibi ius*).
- Jogi aktusból nem károsodhat senki (*actus legis nemini damnosus*).
- Kétség esetén a vádlott javára való döntés (*in dubio pro reo*).
- Nem éri jogtalanság azt, aki akarja, ami vele történik (*volenti non fit iniuria*).
- Senki sem adhat át másnak több jogot, mint amennyi joga van (*nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*).

A materiális értelemben vett törvény inverze a szokásjog, mert az jogelveket tartalmaz, de annak az érvényessége nem jogszabályon – azaz nem egy explicit akarati aktuson vagy – formalizált eljárás alapján, hanem a ténylegesen (*empirikusan*) létező szabályozás (jogilag) kötelező jellegén. A másik ellentét pedig, hogy a jogi aktus az valóban akarati aktus, egy jogilag alkalmazható szabályozás, de a tartalma nem jogelveket, hanem alanyi (*subiectivum est facultas agendi*) jogokat és kötelezettségeket eredményez. A materiális értelemben vett törvény fogalmához hozzátartozik, hogy az jogtételt állapít meg, az viszont nem, hogy a jogtétel olyan általános szabályt is tartalmaz, amely egy vagy határozatlan számú esetre is

alkalmazható.¹⁹³ A jogszabály természetéből fakad, hogy általában olyan rendelkezéseket alkotnak meg vele – a norma hipotézisében –, amelyeket „kategorikus” módon minden olyan esetben alkalmazni kell, amikor egy bizonyos tényállás – hipotézis – realizálódik. Alapvetően extern normatív aktusnak tekintünk minden jogszabályt, azok pedig általános jogelveket tartalmaznak, ugyanakkor ez egy általános meghatározás és nem a törvény fogalmának lényegi ismérve. A törvény fogalmával ugyanis teljes mértékben összeegyeztethető az is, hogy az olyan jogelvet állapít meg, amely csak egyetlen tényre alkalmazható, vagy csak egyetlen konkrét jogviszonyt, élethelyzetet szabályoz – egyedi aktus. A törvények formális fogalmába ugyanakkor *nem tartoznak bele* azok az extern normatív aktusok, amelyeket a népképviselőt közvetlen felhatalmazása nélkül – alaptörvényi vagy törvényi felhatalmazás alapján – alkotnak meg. Ebből pedig megállapíthatjuk sommásan, hogy

minden jogszabály extern normatív aktus, de nem minden extern normatív aktus jogszabály.

6.3. A formális értelemben vett törvény

Formális értelemben a törvény, mint annak az „alakja”, az a *ius scriptum* szinonimájának tekinthető, ugyanis ezen értelemben csak az az írott jogszabály, amely a népképviselőt (törvényhozásra feljogosított szerv által, közvetlen) felhatalmazásával jön létre. Ezen meghatározás alapján pedig a *törvény formális fogalmába* beletartozik minden olyan extern normatív aktus is, amelyhez a népképviselőt (akarati aktus) hozzájárulás szükséges. A formális törvényerő különösen a formális törvényekhez tartozik, és abban is áll meg, hogy a törvényhozó hatalmi ág által megalkotott (extern) normatív aktust csak a törvényhozó hatalmi ág szüntetheti meg vagy változtathatja meg.¹⁹⁴

Olyan jogalkotási tárgykörök esetében, amelyek a népképviselőt számára fontosnak találtnak, a demokratikus legitimációs követelményrendszer általi biztosítékok

¹⁹³ Lásd LABAND 1911, 1.: „Es gehört zum Begriff des Gesetzes im materiellen Sinne des Wortes, daß dasselbe einen Rechtssatz aufstellt; aber nicht, daß dieser Rechtssatz eine allgemeine Regel enthält, welche auf viele oder auch nur auf eine unbestimmte Anzahl von Fällen anwendbar ist.“

¹⁹⁴ Peschka azt írja, hogy *a törvény csak formális értelemben vett törvénnyel változatható vagy módosítható*. Lásd PESCHKA 1965, 192. és 193.

értelmében, megszábrásra kerülhetnek (törvény fenntartásának elve¹⁹⁵ – amelyet a német alkotmánybíróság gyakorlata alakított ki), ami nem jelent mást, mint hogy kijelölésre kerülhet – akár alaptörvényi szinten is – a törvényalkotási kötelezettség mint formális kritérium.¹⁹⁶ Egyszóval nincsenek olyan tárgykörök, amelyeket ne lehetne egy törvény hatókörébe vonni.¹⁹⁷ A germán jogcsalád értelmezésében pedig szemmel látható, hogy a jogszabályokat nem a tartalmuk alapján alkotják meg, hanem azoktól függetlenül, így azoknak csak a formáját jelölik ki – azaz hogy törvény, rendelet vagy határozat. Tehát a formális törvény esetében nem a népképviselési hatáskörnek – míg kormányrendelet esetén a kormány hatáskörének – az érvényesülése fejeződik ki, hanem a pusztá formaválasztás.¹⁹⁸ Ebből következik, hogy mind a materiális, és mind a formális értelemben vett normatív aktusokat el kell különíteni egymástól. Az előbbit a tartalom, míg az utóbbit az akaratnyilatkozat formája szerint. Mindezek alapján a formális értelemben vett törvény az állam akaratának olyan extern aktusa, amelyet ünnepélyes módon alkottak meg és hirdettek ki a hivatalos lapban – tehát betartották a *formális érvényességi* kellékeket.

6.4. A költségvetési törvény kérdése

A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozott 4/2006. (II. 15.) AB határozatban – pontosabban annak a párhuzamos és különvéleményében – két elmélet feszül egymásnak, nevezetesen egy jogtörténeti-alkotmányossági elmélet áll szemben egy normatani elvvel.

A jogtörténeti-alkotmányossági elméletet Harmathy Attila képviseli, aki meghatározza, hogy a költségvetés elfogadásának mechanizmusa az idő előrehaladtával és a kormányzati

¹⁹⁵ Lásd PETRÉTEI 1998, 70. és 71.

¹⁹⁶ Lásd TÓTH J. 2019c, 50.: „Egyrészt léteznek kötelező törvényhozási tárgykörök, melyek körébe részint az Alaptörvényben nevesített törvényhozási tárgykörök tartoznak (függetlenül attól, hogy azok sarkalatos vagy »feles« törvényben alkothatók-e meg), másrészt pedig minden olyan tárgykör, melyet korábban már törvényben szabályoztak. Másrészt vannak ún. fakultatív törvényhozási tárgykörök: bármi más, amit az Országgyűlés törvényben szabályozni kíván. Ez azt is jelenti, hogy a törvényi szint a rendeletek felé nyitott: az Országgyűlés a szabályozási tárgy szabályozását a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten álló jogforrások kibocsátására jogosult szervektől elvonhatja – amennyiben azt maga az Alaptörvény nem tiltja meg.” Lásd STERN 1980, 596.

¹⁹⁷ A parlament bármit megtehet, csak nőből nem csinálhat férfit, s férfiből nőt, írja Jean Louis DE LOLME: *The Constitution of England*. I. London, G. Wilkie – J. Robinson, 1807. 132.

¹⁹⁸ Vö. LABAND 1877, 58–60.

formák változásával milyen átalakuláson ment keresztül. Harmathy a különvéleményben egy retrospektív-komparativista szemléletmóddal több speciális momentumra mutat rá a költségvetési aktussal és annak elfogadási mechanizmusával kapcsolatban. Ugyanakkor az elemzés szempontjából kiemelendő véleménynek a legelső megállapítása tekinthető, amely szerint „a költségvetési törvény fontos eszköz a kormány pénzügyi tevékenységének parlament által történő ellenőrzéséhez [...]”. Az elemzése során többek között kitér arra, hogy Németországban és Ausztriában milyen kiemelt szerepet kapott a költségvetés elfogadásának az aktusa. Az összehasonlítás során Németország tekintetében megállapítja, hogy a költségvetés elfogadásának tárgyi hatálya szigorúan a pénzügyi egyensúly kérdéseire korlátozódik, de a gyakorlatban mégis az mutatkozik, hogy a költségvetési törvény ezen tárgyi hatályon túlmutat, és az állampolgárok magatartását szabályozó egyéb rendelkezéseket is megfogalmaz. Itt említve meg, hogy a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye 110. cikkének (4) bekezdése kimondja, hogy ezen aktus nem tartalmazhat az állampolgárokra nézve közvetlen rendelkezéseket, csak az állam bevételeire és kiadásaira, valamint arra az időszakra vonatkozó rendelkezéseket, amelyre a költségvetési törvényt elfogadják.¹⁹⁹ Majd folytatja, hogy *az osztrák alkotmányjogi irodalom értelmezése szerint a költségvetési törvény közvetlenül az állampolgárok számára jogokat és kötelezettségeket nem határozhat meg.*²⁰⁰

A normatani elmélet – amelyhez magam is csatlakozom – pedig sorrendben Bihari Mihály és Bragyova András²⁰¹ gondolataiból olvasható ki. A költségvetés elfogadásának az

¹⁹⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Art 110 (4): „In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Bundes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, daß die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigung nach Artikel 115 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.“

²⁰⁰ Ludwig K. ADAMOVICH – Bernd-Christian FUNK – Gerhard HOLZINGER: *Österreichisches Staatsrecht, Staatliche Organisation*. Springer Verlag, Wien – New York, 1998. Band 2. 31.

²⁰¹ 4/2006. (II. 15.) AB határozatban Bragyova András: „[...] a költségvetési törvény nem jogi norma, hanem az állami tevékenység gazdasági-pénzügyi feltételeit és irányait meghatározó éves pénzügyi terv. A költségvetési törvény az állam bevételeit és kiadásait mutatja be, főleg pedig azt, mire akarja az állam bevételeit fordítani. Ebből következik, hogy a költségvetési törvény nem hoz létre alanyi jogokat a jogalanyok számára, és nem képes más törvények módosítására – egyszerűen azért, mert nem lévén jogszabály, nem is lehet ellentétes velük. A költségvetési törvény csak az állam bevételeiről és kiadásairól szóló pénzügyi rendelkezéseket tartalmazhat, így jogi hatást kizárólag az állami szervek egymás közötti viszonyában hoz létre. A költségvetési törvény címzettjei soha nem a jogalanyok – akikre a költségvetési törvény sem jogot, sem kötelezettséget nem állapíthat meg –, hanem kizárólag az állam szervei, amelyeket a törvény felhatalmaz arra, hogy a költségvetésben nekik biztosított előirányzatot egyéb (nem költségvetési) jogszabályok alkalmazásával és azoknak megfelelően felhasználják, elsősorban jogi kötelezettségeik teljesítésére vagy más jogilag megengedett célra és módokon.”

aktusa annak a materiája okán nem követeli meg a törvényi szinten történő szabályozást, ugyanis az egyedi és felhatalmazó rendelkezések összessége, amely a kormányt köti, és amely más jogalanyokra nézve kötelezettséget vagy bármely magatartásmintát nem ír és nem is írhat elő.

Összegezve a határozat ezen részében foglaltakat, az állapítható meg, hogy jogtörténeti és alkotmányossági (ellenőrzési, hatásköri) szempontból van annak jelentősége, hogy a törvényhozó hatalom (Országgyűlés) saját aktusaként fogadja el a költségvetést – amelyet pedig a végrehajtó hatalom (Kormány) foganatosít.

Normatani szempontból – pontosabban a jogforrások megkülönböztetésének aspektusából – az állapítható meg, hogy derogáló hatása van a költségvetés törvényi szinten történő elfogadásának, mert abban normatív, állampolgárok magatartását befolyásoló rendelkezések nem kerülnek – és elvi szinten nem is kerülhetnek – elfogadásra. Ennek okán praktikussági okokból javasolt lehetne rendeleti szinten szabályozni a költségvetés elfogadásának az aktusát, ami gyorsabb módosíthatóságot eredményezne. Ugyanakkor, amennyiben ezt elfogadnánk, a történelmi és demokratikus alkotmányossági elvekkel mennénk szembe – *sit venia verbo* –, és a kecskére bízunk a káposztát, más szóval a fékek és egyensúlyok rendszerének kiegyensúlyozatlanságával néznénk szembe. További probléma lenne, hogy általános jelleggel rendeleti szinten továbbra is normatív, az állampolgárok magatartását szabályozó rendelkezések jelennek meg, így ezzel a megoldással sem vágnánk át a normatani elmélet által felállított problémát.

A normatani probléma megoldása – azaz hogy ezek az egyedi, a kormányt érintő rendelkezések a jogforrási szinten megfelelő módon kezelhetőek legyenek – a határozati szintre történő átültetés. Ezen megoldáson belül is további két lehetőség adódik: az egyik, hogy a végrehajtó kompetenciájába utaljuk ennek az aktusnak a megalkotását, ezáltal a szubszidiaritás elvét erősítve, *hogy az ismerheti a feladatot a legjobban, aki azt végrehajtja*. Ezzel azonban nem oldjuk meg azt a problémát, hogy a megfelelő ellenőrzési mechanizmus beépítésre kerüljön a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom hatásköre között.

A másik megoldás pedig – figyelembe véve a történeti és alkotmányossági aggályokat is – az, hogy továbbra is a törvényhozó hatalomnál helyezzük el a költségvetés elfogadásának az egyedi aktusát. A törvényhozó hatalmi ágnak – Magyarországon – ugyanis két plusz egy jogforrási szint áll rendelkezésére ezen kérdés szabályozására. Az elmúlt

évszázadok során ez a törvényi szint volt. A problémáról azért szükséges szót ejteni, mert ennek az aktusnak a léte indukálta a formális és materiális értelemben vett törvények kettébontását is. Ennek okán, ha elfogadjuk azt az elméletet, hogy vannak olyan törvények, amelyek csak formájukat tekintve tekinthetők extern normatív aktusnak, akkor nem kell változtatni a jelen distinkcióképzésen.

A formális értelemben vett törvény tehát nem a normatív tartalma miatt rendelkezik „törvényi” formával, hanem egyéb, nem jogi vagy normatani tulajdonsága miatt. Ez az egyéb tulajdonság elsődlegesen egy politikai igényként manifesztálódik, amely derogáló hatással van a „törvényre” mint normatani formára, ugyanis ezen aktusösszesség nem más, mint egyedi intern közigazgatási aktusok összessége. Ezáltal kijelenthető, hogy a törvényi formához kötött költségvetés formája célját tekintve elhibázott. Ugyanakkor, amennyiben azt mondjuk, hogy a formális értelemben vett törvények léte nem elfogadható, akkor találnunk kell egy másik jogforrási szintet a költségvetés elfogadására. Az Országgyűlésnek a másik jogforrási szintje pedig a határozati forma. Ennek okán az Országgyűlésnek lehetősége adódna, hogy ezen egyedi rendelkezések összességét egy határozati formában fogadja el, ezzel megoldva azt a problémát, hogy kivegyük az ellenőrzési jogosultságot a törvényhozó hatalmi ágtól, és megoldva a normatani problémát is, miszerint a költségvetés aktusának az elfogadása nem keletkeztet kötelező magatartási szabály a jogalanyokra.

A pluszmegoldás pedig – amely hosszú távon talán a legelfogadhatóbb lehet –, hogy a költségvetés elfogadását, akár csak a hárszabály egyes rendelkezését *sui generis* jogforrásoknak minősítjük. Ezáltal az Országgyűlés költségvetési határozatának az elfogadására egy külön eljárást lenne szükséges létrehozni a megfelelő garanciákkal körülbástyázva.

Tehát, amennyiben elfogadjuk a 4/2006. (II. 15.) AB határozat állítását, amely szerint a költségvetési törvény rendelkezései egyedi rendelkezések összessége,²⁰² akkor elfogadható az a jogszabályi állítás is, amely azt mondja, hogy a költségvetési törvényhez nem szükséges indokolást csatolni. Ebből pedig – álláspontom szerint – az vezethető le, hogy maga a jogalkotó sem tartja a költségvetés elfogadását olyan normatív aktusnak, amely törvényi

²⁰² 4/2006 (II. 15.) AB határozat: „A jogtudomány ezt a különbséget gyakran a materiális és formális értelemben vett törvény fogalmával írja le, kimutatva, hogy a költségvetési törvény csak elfogadásának módját tekintve törvény, tartalma szerint viszont egyedi pénzügyi döntések sorozata.”

formához lenne köthető, mert akkor indokolási kötelezettséget írna elő ezen aktushoz is. Mindezek alapján ez erősíti azt az állítást, hogy a költségvetés elfogadása pusztán egy egyedi „közigazgatási aktus” és nem törvényi formához kötött normatív aktus.

6.5. Megállapítások

A két kifejezés közös kiindulópontja megmagyarázza ugyanazon kifejezés két különböző alkalmazását, azaz a *jogtétel* és a *jogelvek* meghatározása csak alkotmányos módon történhet, amit ezért egy formális, kodifikációs mechanizmusnak tekintünk. Ezen értelmezésből pedig következik, hogy a materiális és a formális értelemben vett törvények mely tekintetben tartoznak ugyanazon elvek alá, mely tekintetben pedig nem. Az *érvényességük* előfeltételeit tekintve mindkettő azonos a törvény *formális* fogalmával, ugyanis azon alapul, hogy az állami akarati aktus érvényességéhez alkotmányosan (Jszt., Jat., Ogytv.) megállapított követelményeket betartották-e, vagy sem – azaz egy jogtétel legitím elrendeléséhez szükséges alkotmányossági garanciákat alkalmazták. A *matéria* pedig meghatározza, hogy a törvény rendelkezik-e jogkövetkezménnyel, valamint a kihirdetésre vagy a közzétételre vonatkozó rendelkezéssel, mert ha igen, akkor teljes mértékben és kivétel nélkül vonatkoznak az olyan normatív aktusokra is, amelyek nem tartalmaznak jogszabálykövetésre vonatkozó utasításokat. „Minden általános jogi normát tartalmazó jogi aktus materiális értelemben vett törvény.”²⁰³ Az állami akarati aktusok – jelen esetünkben a törvények – hatásait viszont azoknak a tartalmi rendelkezései határozzák meg. Ugyanis azoknak az aktusoknak, amelyek egyáltalán nem tartalmaznak *preskripciót*, így nem rendelkeznek olyan explicit hatással, amely a jogszabálynak való engedelmeskedést (kell, tilos vagy megengedő) megkövetelné, a tartalmuk mégis hatást képes kiváltani. Így a hatásköröket biztosító jogszabályok a felhatalmazások hatásai,²⁰⁴ a jogvitát eldöntő rendelkezések, a bírói ítéletek, a költségvetést szabályozó törvények, határozatok és bármely olyan aktus, amely a költségvetés alakulását befolyásolja, törvénynek tekinthető.²⁰⁵

²⁰³ PESCHKA 1965, 192–193.

²⁰⁴ Megjegyzés: létezhetnek azonban olyan jogszabályok is, amelyek tartalma is csak kizárólag a rendeletalkotási jog átruházásából áll, azaz nem határoznak meg semmit.

²⁰⁵ Vö. LABAND 1877, 62.

Összegzésképpen megállapítható, hogy nem minden akaratnyilvánítás minősítendő törvénynek, ugyanis a formalitás nem teszi a törvényt törvénné. Ugyanakkor a nem a népképviselő által felruházott normaalkotás útján megalkotott extern normatív aktusok is törvénynek tekinthetők abban az esetben, ha az adott normatív aktus olyan jogelvet foglal magában, amellyel befolyásolni lehet az egyének magatartását. Azaz a materiális elmélet képviselői nem kötik feltétlenül a törvényhozó szerv formalitásához a jogszabályalkotást – szűk értelemben a törvényalkotás aktusát.²⁰⁶ Laband a *Das Budgetrecht* című munkájában azt határozta meg, hogy a költségvetés elfogadásának „aktusa” nem normatív jelentőségű aktus (*Verwaltungsakt* – közigazgatási aktus), ezért az nem teremt jogelveket, sem jogtételeket (kötelezettségeket), és ezért az a törvényhozói hatáskör keretein kívül van – dedukálja ezt ebből, hogy a költségvetésnek az elfogadása nem explicit népképviselői aktus, hanem végrehajtói.²⁰⁷ Ebből pedig következik, hogy ha nem különböztetjük meg formális szempontból a törvényhozó hatalmi ág aktusától a végrehajtó hatalmi ágnak az aktusait, akkor nem tudunk aktustani különbséget tenni a törvény és a kormányrendelet között sem.

²⁰⁶ Vö. ANTALFFY–SAMU–SZABÓ–SZOTÁCSKY 1970, 472–473.

²⁰⁷ Lásd: 2022. decemberében Magyarország Kormány veszélyhelyzeti rendeletben fogadta el a költségvetési törvény módosítását. A Magyarország 2023. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól 613/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet Vö: LABAND 1871, 32.: „[...] dass hinsichtlich der Ausgaben, die an die Zustimmung des Landtages gebunden ist Man definiert das Budgetrecht des Landtags geradezu als das Ausgabe Bewilligungsrecht. Wenden wir das von uns gesunde Rechtsprinzip die Feststellung des Etats ist ein Verwaltungsakt und muss deshalb dem geltenden Recht gemäß geschehen lag der Ausgaben an so kann von vornherein Zweifel bestehen, dass auch in dieser Hinsicht die Befugnis die erheblichen Einschränkungen unterliegt.“

7. Országgyűlési határozat

„Istenem, Istenem, hát ez volna az országgyűlés?
Milyen lélekemelő ez. Minden emberi fej egy területet
jelent az ország földjéből. Milyen idegenszerű minden,
csak egyetlen nyájas ismerős van: az országczimer, a
hármass halom, a kettős kereszt, meg a folyamokat jelző
ezüst pólyák”²⁰⁸

7.1. Az országgyűlési határozatok elmélete

Az országgyűlési határozatok jogforrás szerinti definíciójának a meghatározása hasonlóan nehéz feladatnak tekinthető, mint a kormányhatározatoknak az önálló – más jogforrástól nem függő, abszolút értékű – definiálása. Ugyanis a végrehajtó hatalom által kiadott jogi szabályoknak a megkülönböztetése során is meghatározunk a jogforrási rendszerbe betagozódó jogszabályokat – kormányrendeleteket – és abba be nem tagozódó normatívákat – kormányhatározatokat.

Tisztán alaki szempontból vizsgálva azt is megállapíthatjuk, hogy a törvényjavaslatok, akárcsak az országgyűlési határozatoknak a „javaslatai”, az országgyűlési eljárásrend keretében, pusztán csak indítványoknak tekintendők – pontosabban az indítványok sorozatából előálló összességeknek –, amelyeknek mindegyik (eljárási) alkotóeleme külön mérlegelést és szavazást igényel.

Álláspontom szerint *contra constitutionem* minden olyan gyakorlatnak a tolerálása, amely gyakorlatilag az intern normatív aktusok köpönyegébe bújtatott szabályozást, jogalkotást érvényesít. Ennek okán minden egyes intern normatív aktus, amely ebben a köpönyegben leledzik, *contra legem* és egyben *contra constitutionem* is.

Az egyedi országgyűlési aktusok (határozatok) rendelkezhetnek intern és extern jelleggel egyaránt, ugyanis nem az határozza meg egy aktusnak a belterjességét vagy külterjességét, hogy az egyedi vagy normatív, hanem az, hogy az adott szervezeten belülre vagy azon kívülre irányul annak a joghatása. Így álláspontom szerint vannak olyan egyedi

²⁰⁸ MIKSZÁTH Kálmán: *Az én kortársaim*. 164–165. https://mek.oszk.hu/13600/13646/pdf/13646_2.pdf (Letöltve: 2022. 12. 04.)

7. Országgyűlési határozat

határozatok, amelyek extern jelleggel bírnak, és vannak olyan egyedi aktusok, amelyek intern jelleggel bírnak, azaz amelyekre a belterjesség (internitás) a jellemző, például az adott szervnek vagy személynek történő feladatszabás. Mindezek alapján nem értek egyet azzal az állásponttal, miszerint az egyedi határozatok csak extern jelleggel bírhatnak.²⁰⁹ Mint ahogy a kormányhatározatok normatív jellegénél kifejtettem azon állításomat, miszerint amikor egy szerv egy tisztségre kijelöl vagy felkér egy személyt, akkor ezek az aktusok normatívoknak tekintendők (és nem egyedinek), mert nem maga a személy van megjelölve az aktusban, hanem maga a feladatkör, tisztség – azaz általános jelleggel a személyen túlnyúló feladatszabásról van szó –, így ugyanezen felosztás tartom irányadónak az országgyűlési határozatoknál is. Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy az ilyen tisztségkijelölő „kreációs jogkör” lehet mind intern (kormányzati személy újabb megbízatása mint kormánybiztos, miniszteri biztos), és mind extern jellegű (amilyenek az Országgyűlés közjogi tisztségviselőinek megválasztására irányulnak, például köztársasági elnök, legfőbb ügyész, Kúria elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke) is.

7.2. Módosítási problémák

Amennyiben egy aktus egyaránt tartalmaz normatív és egyedi rendelkezéseket, akkor azt az aktust (formája szempontjából) normatívnak kell tekinteni²¹⁰ – azaz ha egyedi rendelkezéseket tartalmaz az adott aktus, akkor az egyedi és nem normatív. Ebből következően, amennyiben egy aktus tartalmaz extern és intern rendelkezéseket, akkor azt az aktust főszabály szerint externnek tekintem – hasonlóan az egyedi és a normatív aktusok elhatárolásánál, amennyiben egy adott aktus csak intern rendelkezéseket tartalmaz, azt nem tekintem externnek. Ugyanakkor az extern és az intern típus meghatározásánál nem tudjuk alkalmazni az egyedi és a normatív aktusok elhatárolásánál alkalmazott alanyi kör szerinti differenciálást – tehát azt, hogy a normatív aktusnak az alanyi köre nyitott, míg az egyedié

²⁰⁹ ERDŐS Csaba: *Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről*. Budapest, Gondolat, 2016. 67.: „Az egyedi aktusok közül az extern csoportba sorolom az egyedi határozatokat, a más jogági aktusokat és a rendészeti aktusokat.”

²¹⁰ Itt tartom szükségesnek megemlíteni, hogy tévesnek tartom Jakab András doktori disszertációjának 88. lábjegyzetében megfogalmazott azon gondolatát, amely szerint egy aktust akkor is normatívnak kell tekinteni, amennyiben az aktus kizárólagosan csak egyedi rendelkezésekből állna össze – erre hozza hipotetikus példának a költségvetési törvényt.

7. Országgyűlési határozat

zárt. Ugyanis az intern normák címzetti köre nem zárt, és az extern normáké sem, mert az intern normák esetében az adott szerv munkavállalói köre is változik és változhat. Mindezek alapján álláspontom szerint az Alkotmánybíróság – mindezidáig – nem következetes gyakorlatában elvi jelentőségű változást eredményezne, ha ezen analogikus elmélet szerint határoznák meg az Alkotmánybíróság aktus-felülvizsgálati jogkörét.²¹¹ Megállapíthatjuk, hogy normatívnak kell tekinteni azon határozatnak az egészét, amely tartalmaz egyedi és normatív rendelkezéseket egyaránt.²¹²

A probléma pedig akkor adódik, amikor a jogalkotó ezen – összességében externnek tekintett – aktusának egyedi rendelkezését kívánja módosítani. Ugyanis megkülönböztetjük az egyedi rendelkezés módosítására és a normatív rendelkezések módosítására irányuló követelményeket. Így felmerül a kérdés, hogy az egyedi rendelkezésnek a módosításakor az egész határozatra vonatkozó normatív módosítási formát szükséges-e alkalmazni, vagy az egyedi rendelkezésre vonatkozót. Azaz az egyedi rendelkezés módosítására irányuló határozati forma esetében nem szükséges a módosító határozat hatálybaléptetéséről rendelkezni, míg a normatív esetében igen, ugyanis egyedi rendelkezést visszavonunk, és nem hatályon kívül helyezzük. Amennyiben pedig azt a logikát követjük, amely azt mondja ki, hogy a forma alapján kell meghatároznunk egy aktust, akkor azt tudjuk mondani, hogy minden normatív aktust, amely tartalmaz egyedi rendelkezéseket, csak úgy lehet módosítani, mint ha az egyedi rendelkezések is normatív formával bírnának – függetlenül attól, hogy csak egyedi rendelkezés kerül módosításra és nem normatív. Amennyiben pedig nem a formát tekintjük meghatározónak, hanem annak a rendelkezésnek a materiáját, akkor abban az esetben amikor egy egyedi rendelkezés kerül módosításra, egyedi rendelkezés módjára kell azt módosítani, függetlenül attól, hogy az az aktus tartalmaz-e normatív rendelkezést is. Ez a kérdés pedig egészen visszavezethető Hérakleitosz elméletéhez,²¹³ amely azt a problémát járja körül, hogy valamit a formája vagy annak materiája alapján kell-e meghatároznunk, vagyis hogy mit is tekinthetünk egy aktus önzonosságának.

Ebből következik, hogy ha egy új egyedi rendelkezéseket tartalmazó határozatot alkotnak meg, amelyben módosítják egy korábbi határozat egyedi rendelkezését, akkor az egész határozatra úgy kell tekinteni, mintha az normatív lenne, ugyanis a hatálybaléptetés

²¹¹ ERDŐS 2016, 126–127.

²¹² 3057/2015. (III. 31.) ABH, Kiss László [96] idézi a 183/2010. (X. 28.) ABH-t.

²¹³ Lásd: Sandro PALAZZO: *Hérakleitosz és Parmenidész – Létezés és változás*. Ford. Mátyó Károly, EMSE Publishing, 2022. 63–68.

7. Országgyűlési határozat

mozzanatra vezethető vissza, hogy mely időbeli hatálytól kell az új, „módosított” rendelkezést alkalmazni. Tehát a határozat módosító rendelkezéseit szükséges hatályba léptetni, és nem az egyedi rendelkezéseket, de téves azon nézet, amely azt mondja, hogy ilyenkor a határozatot két részre szükséges tagolni, ezáltal kettéválasztva a módosító rendelkezéseket tartalmazó részt az egyedi rendelkezésektől. Ennek okán, ha egy új határozati pontot tartalmazó rendelkezés szerepel adott határozatban, akkor arra az „új” rendelkezésekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni,²¹⁴ azaz nem a „módosító” rendelkezésekre vonatkozókat,²¹⁵ ami nem jelent mást, mint hogy a módosító rendelkezések előtt szükséges a hatálybaléptetésről rendelkezni.

7.3. A felhatalmazás kérdése és korlátja

Álláspontom szerint szükséges megkülönböztetnünk az intern és az extern országgyűlési határozatokat – különös tekintettel a házszabályi rendelkezések intern vagy extern jellegére. Ez implikálja azt, hogy az extern jellegű országgyűlési határozatok az „Országgyűlés” viszonyait kifelé szabályozzák,²¹⁶ nem a kormánytagokkal, a köztársasági elnökkel, az ombudsmannal vagy a minisztériummal szemben, míg az intern (szervezetszabályozó) jellegűek pedig a parlament belső viszonyait, azaz a tagjaival szemben való belső rendező elvet teremtik meg. Ezen aktusok megkülönböztetésére az a tendencia mutatkozik, hogy amikor az Országgyűlés befelé kíván szabályozni, akkor az adott rendelkezés hatályosulását nem a közzétételhez köti, hanem annak az aktusnak az elfogadásához – abból a logikából kiindulva, hogy az érintett szerv, személy jelen van vagy részese a döntéshozatalnak. Ugyanakkor az Országgyűlés – álláspontom szerint téves – gyakorlata szerint nem tesz különbséget a „belső” tisztségek, bizottságok, tanácsok létrehozása (intern rendelkezések)²¹⁷ és azon tisztségek megválasztása között, amelyek nem részei az Országgyűlésnek (Kúria elnöke, köztársasági elnök, alkotmánybírósági tagok).

²¹⁴ Jszr. 50. §.

²¹⁵ Jszr. 136. §.

²¹⁶ 6/2022. (III. 10.) OGY határozat; 15/2021. (VI. 16.) OGY határozat vagy 30/2020. (X. 20.) OGY határozat.

²¹⁷ 12/2019. (IV. 2.) OGY határozat; 9/2019. (III. 5.) OGY határozat; 8/2019. (III. 5.) OGY határozat.

7. Országgyűlési határozat

Egy olyan gyakorlat kialakítása irányadó lenne a hatálybaléptetéssel összefüggésben, hogy amennyiben az Országgyűlés extern kíván rendelkezni (de nem törvényi formával), akkor a hatálybaléptetést a közzétételhez köti (mint alapvető követelménye egy rendelkezésnek), míg amennyiben intern szabályoz, akkor nem köti a közzétételhez.

Az általános felfogás szerint az ilyen kifelé irányuló normatívákat csak extern aktusokban lehet megfogalmazni, mivel az ilyen jellegű rendelkezések túlnyúlnak az adott szervezet szabályozási körén. Ez a felfogás az Országgyűlés esetében szemmel láthatólag téves, ugyanis az Országgyűlés maga határozza meg, hogy milyen formával „határoz” az egyes kérdésekben.

Az országgyűlési határozatok esetében nem tudjuk a jogszabályokra és a kormányhatározatokra alkalmazott eredeti (autonóm) és a felhatalmazáson (származékos) alapuló felhatalmazást szétválasztani. Így az országgyűlési határozatok esetében szükséges bevezetni egy szűkítést a felhatalmazáson alapuló határozatokra, azaz azok csak a törvényhozó hatalmi ág által megalkotott normán alapulhatnak, kormányrendeleten nem. Ugyanis az országgyűlés mint a törvényhozói hatalmi ág van feljogosítva annak a megalkotására, így azt más hatalmi ág hatáskörébe utalni vagy attól függővé tenni téves értelmezésen alapulna. Így egy országgyűlési határozat megalkotása, pontosabban annak megalkotási felhatalmazása nem származhat mástól, mint a törvényhozói hatalmi ágtól, így amennyiben a szokásos eredeti és származékos megkülönböztetést vennénk alapul, elképzelhető lenne, hogy egy országgyűlési határozatnak a megalkotása nem a törvényhozói hatalmi ág által megalkotott felhatalmazáson nyugodna, hanem a végrehajtó akaratán. Ezt a logikát folytatva, amennyiben a végrehajtó hatalmi ág által megalkotott jogszabályból kapná a felhatalmazását az országgyűlési határozat, akkor a törvényalkotó aktusa, a demokratikus legitimitáció (felborulása) és a jogállamiság követelményének (megsértése) értelmében érvénytelennek kellene tekinteni. Így megállapíthatjuk, hogy a törvényhozó hatalom által megalkotott határozat nem nyugodhat a végrehajtó hatalmi ág által kiadott jogszabályon, mert az a végrehajtó hatalmi ágtól függetlenül saját jogán alkothatja azt meg.²¹⁸

Hozzá kell tenni ugyanakkor azt, hogy a törvényalkotó hatalmi ágnak mindig jelentős részét képezi a végrehajtó hatalmi ág (mert összefonódnak) – mert ugye *az állami élet*

²¹⁸ Lásd a 14/2021. (V. 19.) OGY határozatot, amelyet a 2010. évi CLXXXV. törvény 87. § (1) bekezdése alapján alkottak meg. Ezen rendelkezések pedig az Alaptörvény IX. cikk (6) bekezdése alapján sarkalatosnak minősülnek.

7. Országgyűlési határozat

*szükségeit az ismeri a legjobban, aki a törvények végrehajtására hivatott*²¹⁹ – így nem elhanyagolható az, hogy a kormány és maga a köztársasági elnök is nemcsak törvényt, hanem országgyűlési határozatot is kezdeményezhet. Mindemellett ennek a kezdeményezésnek is abszolút korlátjának tekinthető az, hogy a kormány mint testület és a köztársasági elnök mint államfő, amely tisztség nem tartozik bele sem a törvényhozó, igazságszolgáltató, sem a végrehajtó hatalmi ágba, nem kezdeményezheti a házszabály megalkotására vagy annak a módosítására irányuló határozathozatalt, mert az az Országgyűlés Alaptörvényben – és a jogállamiság alapvető követelményei alapján – biztosított autonómiájával lenne ellentétes. Értelemszerűen a kontinentális jogrendszerekben megtalálható a határozat kezdeményezésére jogosultak körének a megkülönböztetése is, így szétválasztandó a kormánynak mint testületnek és magát a testületet alkotó egyéneknek mint kormánytagoknak, akik egyben képviselők is (lehetnek), a kezdeményezési jogosultsága is.²²⁰

7.4. A házszabály sui generis jellege

Kérdés, hogy mit kell egyáltalán *sui generis* jogforrásnak hívnunk. A *sui generis* kifejezés alatt azt a latin kifejezést értjük, amely azt jelenti, hogy „a maga nemében” egyedülálló. Olyan dologra utal, ami egyedülálló a saját fajtájában, osztályában. Így jogforrási kontextusban a *sui generis* jogforrás is ezt kell hogy jelentse: *fajtájában egyedi*.

Álláspontom szerint arra tekintettel, hogy a házszabály a második olyan jogforrás (az első az Alaptörvény), amely ugyan nem tekinthető a formális jogforrás értelemben jogszabálynak, mégis az alakját, szerkezetét tekintve megfelel a jogszabályi követelményeknek (és a jogszabályok formális érvényességi kellékével is bír) – preambuluma, címekre, alcímekre és szakaszokra van bontva, és az esetleges módosításai is jogszabály módjára a Jszt. és a Jat. követelményeinek megfelelően történnek, amiből az következik, hogy úgy viselkedik, mint bármely jogszabály, valamint a hatalommegosztás

²¹⁹ BARABÁSI-KUN József: *Parlamenti házszabályok. Politikai tanulmány*. Budapest, Franklin, 1907. A kormány az országgyűlés működésének állandó vezetője: nemcsak a meghozott törvényeknek a végrehajtásával, hanem elsősorban a megalkotandó törvények előkészítésével van felruházva.

²²⁰ BARABÁSI-KUN 1907, 124.

7. Országgyűlési határozat

elmélete szempontjából kiemelkedő szerepet tölt be a jogforrási rendszerben, így az *sui generis* jogforrás.

Ezen hipotézist erősíti, hogy materiális értelemben a házsabály jogszabályi jelleggel is bír, és ezen jellege kitágítja az Alaptörvény T) cikkében meghatározott általános kötelező magatartási szabályozóknak a körét, ugyanis a házsabály az Alaptörvény T) cikkének értelmében – ahogy a kormányhatározatok – nem jogszabály, mégis rendelkezéseket tartalmaz olyan egyének számára, akik nem az Országgyűlés tagjai.

Itt tartom szükségesnek tisztázni, hogy az Alaptörvény T) cikkében található jogszabályi taxációt elhibázottnak tartom. Ugyanis a jogszabályok lényege, hogy azok általános kötelező magatartási szabályokat állapíthatnak meg. Az Alaptörvény ugyanakkor jogszabályként nevesíti a *törvényt, a kormányrendeletet, a miniszterelnöki rendeletet, a miniszteri rendeletet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletét, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletét és az önkormányzati rendeletet*. Tehát az Alaptörvény egy formális követelményt támaszt a jogszabályi „formával” szemben és nem tartalmat. A T) cikk mindazonáltal nem hibázik elmulasztani a materiális oldalát sem a jogszabályoknak, így meghatározza, hogy *általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg*. Ezáltal hátra is dőlhetnénk és azt mondhatnánk, hogy minden rendben, nincs itt további semmi látnivaló, mert a nyitva hagyott kérdést is lezárta az Alaptörvény.

Az akkuzatóriusság jegyében ugyanakkor egy részletesebb elemzést javaslok.

(1) *Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. [...]*

Az (1) bekezdés tehát az mondja számunkra, hogy általános kötelező magatartási szabály megalkotására csak az Alaptörvény és az abban megjelölt „jogalkotó hatáskörrel rendelkező” szerv jogosult. Ez elsődlegesen azt jelenti, hogy az Alaptörvény maga is egy kötelező magatartási szabályt tartalmazó norma (és azt is, hogy az Alaptörvény bővítheti a jogalkotó szervek számát is). Másodlagosan, pedig azt, hogy általános kötelező magatartási szabályt a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv alkothat meg, úgy, hogy a megjelölt

7. Országgyűlési határozat

szerveknek, két formális követelményt be kell tartaniuk, azaz, hogy jogszabályi formához kötöttek és, hogy a hivatalos lapban ki kell hirdetni azokat.

Mindazonáltal a gyakorlat azt mutatja, hogy nemcsak a jogszabályi formához kötött aktusoknak vannak általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó rendelkezései, hanem a törvényerejű rendeleteknek, minisztertanácsi rendeleteknek és az Európai Unió által alkotható egyes aktusoknak egyaránt. Csatlakozva az Erdős Csaba által leírtakhoz, nem tartom sem szükségszerűnek, sem jó megoldásnak, hogy az Alaptörvényben kerül nevesítésre, hogy mi tekinthető jogszabálynak.²²¹

²²¹ ERDŐS 2013, 134–137.

7. Országgyűlési határozat

	Forma	Általános kötelező magatartási szabály?	Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv?	Hivatalos lapban kerül kihirdetésre?	Jogszabály?
Országgyűlés	Törvény	x	x	x	x
	Országgyűlési határozat	x	x	x	
Kormány	Rendelet	x	x	x	x
	Szükségrendelet	x	x	nem szükségeszerű	x
	1000-es Kormányhatározat	x	x	x	
	2000-es Kormányhatározat	x	x		
	3000-es Kormányhatározat	x	x		
	4000-es Kormányhatározat	x	x		
Magyar Nemzeti Bank (elnöke)	Rendelet	x	x	x	x
	Utasítás		x	x	
Miniszterek	Rendelet	x	x	x	x
	Utasítás	x	x	x	
Önálló szabályozó szervek	Rendelet	x	x	x	x
	Utasítás	x	x	x	
Európai Unió	Rendelet	x	x		
	Irányelv	x	x		
	Határozat		x		
	Ajánlás		x		
	Vélemény		x		
Népköztársaság Elnöki Tanácsa	Törvényerejű rendelet	x		x	
	Határozat			x	
Miniszter Tanács	Rendelet	x		x	

8. Kormányrendelet

8.1. Kormányrendeleti felfogások

Az elmúlt két évszázadban több ellentétes nézet alakult ki a rendeletek (*regulation, Verordnung, le règlement, il regolamento*) és a határozatok (*resolution, decision, Auflösung, Entscheidung, la decisione, la décision*) természetéről, valamint azoknak fogalmáról egyaránt. A mai napig az az uralkodó nézet, hogy a rendelet (mint forma) a közigazgatási vagy kormányzati tevékenységnek a kifejeződése – azaz ilyen megfogalmazásban a törvény ellentétét képezi, mert nem az állam vagy a nép, hanem a kormány és a rendeletalkotással felruházott egyének, csoportok akaratának a megtestesülése. A rendeletalkotási jogkört (*ius decretale*) azon a területen alkalmazzák, amelyet az országgyűlés (a törvényhozói hatalmi ág) a közigazgatási szervek (hatóságok, hivatalok) számára „nyitott” hatáskörként meghatározott – ezt Paul Laband a XIX. században a következőképpen fogalmazta meg: „sie ist ein Ausfluß der sogen. vollziehenden Gewalt.”²²²

A másik nézet szerint a rendelet „egyenértékű” (a materiális jogforrási elmélet értelmében) a törvénnyel, ugyanis az is jogi rendelkezéseket tartalmaz. A materiális jogforráselmélet szerint a jogszabályok fogalma is tágabb (szemben a formális jogforráselméletben megfogalmazottokkal, ami szűkebb), ezért az magában foglalja a rendeleteket, valamint minden olyan (extern magatartást) szabályozó „jogszabályt”, amelyeket az államfő, a kormány és az ezzel a hatalommal felruházott (önálló szervezetet szabályozó) szervek a népképviselő részvétele nélkül alkotnak meg.

A társadalmi szempontból jelentősebb törvényeink és rendeleteink azt mutatják, hogy mindkét nézet helytálló lehet egyes rendeletek tekintetében. Ugyanis több olyan rendelet van, amely jogelveket és jogtételeket (normaproponíciót) tartalmaz, és így nem különböznek tartalmukat és formájukat (ugyanúgy szakaszokra bontott) illetően a törvényektől, továbbá mintegy véletlenül csak rendeletek elnevezéssel léptek hatályba – és jöttek létre – a törvényi kifejeződés helyett. Hasonlóképpen több olyan normatív aktust alkottak már meg, amelyek

²²² LABAND 1877, 67. Szabad fordításban: a (rendelet) tehát nem más, mint a végrehajtó hatalom jogi formában való megtestesülése (kiáramlása).

8. *Kormányrendelet*

csak intern rendelkezéseket tartalmaznak, és amelyek nem jogszabályok, hanem a kormányzati hatalom akaratát biztosító aktusok (például kormányhatározatok).

Ugyanakkor sem az előbbi, sem az utóbbi meghatározás nem ragadja meg teljes mértékben a rendeleteknek és a törvényeknek (mint jogszabályoknak) a szubsztanciáját. A rendelet fogalma, akárcsak a törvényé, kettős; azaz a kifejezésnek van egy materiális és egy formális jelentése is. A rendelet materiális fogalma alapján az egy jogtételt rendel el. A rendeletnek a törvénnyel ellentétben viszont már más tartalommal kell(ene) rendelkeznie – még ha ez manapság a gyakorlatban nem is érvényesül. Nem tartalmazhatna új jogelvet, hanem a közigazgatás és a kormányzat területén hozott rendeletként a törvények végrehajtását kellene (csak) céloznia (ezeket hívjuk származékos rendeleteknek), az alkalmazási „hatóköre” pedig a törvények által a kormányra és közigazgatási szervekre bízott feladatok végrehajtása lenne. Emellett a kormány szabad – azaz nem korlátozott – tevékenységének a gyakorlására (is) explicit módon fel van hatalmazva némely korlátozott jogkörben. Ezeket nevezzük autonóm rendeletalkotási jogkörnek.

A gyakorlat és a történelem azt mutatja, hogy a törvény és a rendelet (szabályozási) területe közötti határok nem megváltoztathatatlanok, és nem is explicit módon rögzítettek. Emlékezzünk csak azokra a törvényerejű rendeletekre, amelyek a mai napig hatályban vannak!²²³

A hatalommegosztás elmélete szerint a nép részt vesz a jogrend(szer) kialakításában, de nem vesz részt a köz „igazgatásának” az irányításában, azaz közvetve részt vesz a törvények meghozatalában, de nem vesz részt a rendeleteknek a megalkotásában – ezt tekinthetjük a rendelet formális értelmének.

Azokat az extern aktusokat, amelyekbe a „népnek” (mint a társadalom akaratát megtestesítő egyesülésnek) beleszólása van, a törvényhozás mint hatalmi ág körébe utaljuk, és ezen (formális jogforrási elmélet értelmében vett) extern normatív aktust a törvény formájához kötjük. Másfelől az olyan formális jogforrásoknak a megalkotását, amelyek a népképviselőt közvetlen hozzájárulása nélkül is megalkothatók, nevezzük rendeletnek – vagyis olyan jogforrásnak, amelyek általában csak a közigazgatást és a kormányzatot szabályozzák. A rendelet formális fogalma tehát nem esik egybe a normatív aktusok fogalmával, ugyanis az részben kevesebbet, részben pedig többet foglal magában.

²²³ 2023. 04. 10. dátum szerint 73 db. továbbá 223 db, az egyes nemzetközi szerződések módosításáról.

8.2. A kormányrendeletek csoportosítása

Felmerül a kérdés, hogy az Alaptörvény szerint egyáltalán megengedhető-e a törvényi szabályozás rendeleti úton történő megalkotása. Az ilyen esetleges jogalkotási manőverek érvényességi hibának minősülhetnek, amelyet az Alkotmánybíróság vizsgálni jogosult, ugyanis ebben az esetben formával való visszaélés történik – kivéve a szükségrendeletek esetében. A kormány által megalkotott rendeletek tulajdonképpen jellegük szerint osztályozhatók:

- a törvényekhez való viszonyuk szerint;
- a felhatalmazásuk szerint;
- a generális felosztás szerint.

8.2.1. A kormányrendeletek törvényekhez való viszonyuk szerinti felosztása

Elsődlegesen a rendeleteket osztályozhatjuk a törvényekhez való viszonyuk szempontjából, így négy plusz kettő²²⁴ megkülönböztetést alkalmazhatunk:

a) *Iuxta (secundum) legem* típusú rendeletek: a törvény világos szövege és általános felhatalmazása alapján megalkotható rendelettípus, amely a felhatalmazó törvény tartalmát erősíti vagy értelmezi.

b) *Intra legem* típusú rendeletek: a törvény absztrakt megfogalmazása által *szándékosan tisztázatlanul* (hiátus, hézag) hagyott szabályozási kör kitöltésére alkalmas rendelettípus. A törvény vagy (*autonóm*) rendelet általi feladatnak a *végrehajtását* célozzák meg, azaz a felhatalmazó jogszabályon belüli jogelveket „pontosítják”. Tehát az *intra legem* rendeletek csak olyan ügyekre vonatkozhatnak, amelyeket a törvények vagy (*autonóm*) rendeletek szabályoznak, és csak olyan rendelkezéseket tartalmazhatnak, amelyek a törvények szabályai által adott keretek közé tartoznak.²²⁵

²²⁴ Megjegyzés: a *sine lege* típusú rendeletek kakukktojásnak számítanak, mert a felhatalmazási hiányról van jelen esetben szó. Míg a *contra constitutionem* típus pedig nem a törvénytől, hanem az „alkotmánytörvénytől” tér el.

²²⁵ Lásd 70/2006. (XII. 13.) AB határozat II. 2.: „A jogszabálynak sem formailag, sem tartalmilag nem minősülő, a jogértelmezés keretein belül maradó (*intra legem*), az új elemet nem hordozó jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.”

8. Kormányrendelet

c) *Praeter legem* típusú rendelet: a törvény absztrakt megfogalmazása által *akaratlanul* (a törvény hallgatásával) létrehozott hiátusok kitöltésére alkalmas rendelet típus. A *praeter legem* rendelet azt jelenti, amikor törvény által szabályozott rendelkezésekhez kapcsolódó jogelvektől eltérően szabályoz egy élethelyzetet, továbbá ez a rendelet olyan szabályokat (is) tartalmaz, amelyek megalkotására a rendelet alkotóját a felhatalmazó jogszabály nem jogosította fel, de amelyek egyébként összhangban vannak a felhatalmazó jogszabály szabályozási tartalmával (nem mondanak annak ellent), illetve annak érvényesülését elősegítik.²²⁶

d) *Contra legem (adversus legem)* típusú rendelet: azt jelenti, hogy azt a jogalkotó a (formális) jogszabályi felhatalmazással és a jogszabály szabályozási tartalmával (szándékosan) ellentétesen alkotja meg.

e) *Sine lege* típusú rendelet: ezt a jogalkotó (formális) jogszabályi felhatalmazás nélkül alkotja meg – azaz nincsen kapcsolata semmilyen jogforrással. Az etatista elmélet szerint akkor lehet ilyen jogalkotásról beszélni, amikor semmilyen kodifikált felhatalmazása sincsen a kormánynak a rendelet megalkotására, de az *állam* fennállásának (létezésének) a biztosítása érdekében – pusztán természetjogi alapon is – minden olyan esetben rendelkeznie kell a szükséghelyzetből eredő *iratlan* és a *pozitív jogrend felett álló* felhatalmazással, amelyet a formai követelmények – jogszabályok, *sui generis* jogforrások – nem korlátozhatnak,²²⁷ így azoknak a megalkotását *jogalap hiányában az állami végszükség teszi indokolttá és menthetővé*.²²⁸

f) *Contra constitutionem* típusú rendelet: azt jelenti, hogy azt a jogalkotó az alaptörvényben (alkotmányban, alkotmánytörvényben) meghatározottakkal szemben alkotja meg egy „általános” alaptörvényi felhatalmazás által²²⁹ – ez pedig az alkotmányközpontú szükségrendeletek létezését feltételezi. A *contra legem* jogalkalmazásnak egyben alkotmányellenesnek, azaz az alaptörvénnyel ellentétesnek kell lennie (*contra constitutionem*) – mert azon jogszabály, amelynek a megalkotásakor nem tartották be az

²²⁶ TÓTH J. 2019c, 48.

²²⁷ Vö. JAKAB András: A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjog és irodalma tükrében. *Jogtudományi Közöny*, 2007/2. sz. 44.

²²⁸ MOLNÁR Kálmán: *Kormányrendeletek: Tanulmány a magyar közjogból*. Eger, Érseki Liceumi Könyvnyomda, 1911. 107.; vö. VIROZSIL Antal: *Juris publici Regni Hungariae*. Specimen alterum. Budae, Ex Typographia Regiae Scientiarum Universitatis Hungariae, 1851. 88.: „Necessitas in simili collisionis casu praeter salutem publicam aliam legem non habet, [...] et nota rationis circa collisionis casus, de bono majori semper praeferendo minori, axiomata extra dubium ponunt.”

²²⁹ Megjegyzés: azaz egy szükségrendeleti vagy veszélyhelyzeti háborús felhatalmazás.

alapvető érvényességi kellékeket, nem felel meg a norma létezését validáló alkotmányossági kellékeknek sem.²³⁰

8.2.2. A kormányrendeletek felhatalmazásuk szerinti felosztása

Másodlagosan a rendeleteket a megalkotásukhoz szükséges *felhatalmazás* alapján is differenciálhatjuk, így megkülönböztetjük a:

a) *törvénytől* (származékos, *derivatív*, *végrehajtási*) rendeletet: amelynek a megalkotása (érvényessége) egy a jogforrási hierarchiában magasabban álló jogszabályon (törvény vagy törvényerejű rendeleten) vagy egy jogforrási hierarchiában egy szinten álló rendeleten nyugszik. Más szóval azon rendeletek, amelyeknek a megalkotása jogszabályon nyugszik, nem pedig az *Alaptörvényen*.

b) *autonóm (eredeti)* rendeletet: amelynek a megalkotása az *Alaptörvényen* nyugszik. Ilyenkor a kormány feladatkörében eljárva törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkothat.²³¹

c) *complex* (vegyes) rendelet: amelynek egyes rendelkezései (szakaszai, alcímei) *sui generis* jogforráson nyugszanak, míg másik rendelkezései pedig *jogszabályon*. Azaz megjelenik benne mind a származékos, mind pedig az eredeti jogalkotói felhatalmazás.²³² Ebből következik, hogy a felhatalmazása magának a rendelkezésnek (diszpozíciónak) van, és nem magának a rendeleti formának, azaz az egyes címek, alcímek, szakaszok külön-külön is rendelkezhetnek eltérő felhatalmazással. Hasonló logikát követ a törvények sarkalatosságának a kérdése is, ugyanis nem maga a „törvény” lesz sarkalatos, hanem a törvény egyes rendelkezései.

Ugyanakkor a rendeletek megalkotásának a felhatalmazása nem a szövegnek a meghatározását jelenti, hanem a benne foglalt jogelveknek a végrehajtását, azaz a rendeletalkotási hatáskörnek a jogi tartalma nem a formaválasztásnak, létrehozásnak a deklarációja, hanem a tartalom kötelező erővel való felhatalmazását és a mögötte meghúzódó *quoad posse (virtualiter) universalis* államakaratot jelenti.

²³⁰ Lásd 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat [38]; 23/2018. (XII. 28.) AB határozat [28].

²³¹ Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdés.

²³² Lásd: Egyes közbeszerzési szabályoknak a veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról, valamint az ezzel összefüggő rendelkezések módosításáról szóló 330/2023. (VII. 19.) Korm. rendelet.

8.2.3. A kormányrendeletek generális felosztása

Harmadlagosan a rendeleteket azoknak a *generalitása* szerint osztályozzuk, így megkülönböztetjük a:

a) *hagyományos* rendeletet: amelyet a kormány jogszabályi felhatalmazás alapján (*iure delegato*) vagy közvetlenül az Alaptörvényből levezetett *autonóm* (eredeti) jogalkotói hatáskörben alkot meg – az előbbi esetben eredetileg a törvényhozó hatalmi ág lenne hivatott a szabályalkotásra, az utóbbi esetben pedig jogszabály hiányában (*de non sine lege*) kerül megalkotásra a szabályozásra szoruló életviszony, amelyet a kormány (az Alaptörvényben biztosított) önjogán (*iure proprio*) alkot meg.²³³ Ezen rendeleti formára a jogforrási hierarchiára irányadó szabályozási kör abszolút, tehát ez a rendelet nem állhat ellentétben törvénnyel, törvényerejű rendelettel, alapvető alkotmányos jogokat nem korlátozhat (tehát nem lehet *contra legem*, sem *contra constitutionem*). A hagyományos rendelet csak a törvényekben (*iuxta legem*) vagy rendeletekben (vagy *sui generis* jogforrásban) lefektetett általános jogelveken belül (*intra legem*) hozhat konkrétabb rendelkezéseket, amelyekkel (a jogforrási elmélet értelmében) alárendeltebb pontokat szabályoz, azaz kisebb jelentőségű jogszabályi rendelkezéseket tartalmaz.

b) *ideiglenes törvény erejével bíró rendelet (szükségrendelet)*.²³⁴ amelyet a kormány ideiglenes joghatással (hatállyal) alkot meg. Ezen rendeletnek a felhatalmazása – a jogelmélet alapvető értékei szerint kizárólag – az Alaptörvényen nyugszik. A szükségrendelet ismertetőjegye, hogy ezen rendeletípussal át lehet törni a jogforrási hierarchiát, azaz a törvényi rendelkezések alkalmazását felfüggesztheti (*praeter legem*), törvényi rendelkezésektől eltérést (*contra legem*) biztosíthat (ezeket nevezhetjük *törvényt felfüggesztő rendeletnek*), valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat időleges jelleggel, amelyek ugyan *nem ütköznek a jogforrási hierarchiában magasabban álló jogforrásba*, de az állam védelme érdekében olyan tárgykört szabályoznak, amelyet rendes jogrendben nem lehetne nem törvényi szinten meghatározni. Ez pedig nem jelent mást, mint

²³³ Lásd MOLNÁR 1911, 52–53.

²³⁴ A szükségrendeletek etatista és alkotmányközpontú elméletét lásd JAKAB 2007, 39–49.

8. Kormányrendelet

hogy ezzel a rendeletípussal el lehet térni törvénytől, törvényerejű rendelettől,²³⁵ és úgynevezett „korlátozható” alapvető jogok kerülhetnek restrikciónak alá (*contra constitutionem*), mint például a sztrájkjog²³⁶ vagy a kijárási tilalom²³⁷ – úgy, hogy azok megfelelnek a szükségesség és az arányosság követelményének. Egy ilyen rendelet lehet a jogpozitivizmus értelmében „törvényes”, de „jogos” csak akkor, ha azt az abszolút alkotmányos emberi alapjogok figyelembevételével alkotják meg,²³⁸ azaz még ezen rendeletben sem lehet korlátozni az élethez való jogot, az embertelen bánásmódot, a kegyetlenséget, a rabszolgaság tilalmát vagy a lelkiismeret és vallásszabadság alapeszméjét.²³⁹

c) *törvény erejével bíró rendelet (törvényerejű rendelet):* amelyet az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 30. § (5) bekezdése alapján a Népköztársaság Elnöki Tanácsa²⁴⁰

²³⁵ Az ideiglenes védelemre jogosultként elismert személyekkel kapcsolatos veszélyhelyzeti szabályokról, továbbá a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény szabályainak eltérő alkalmazásáról szóló 86/2022. (III. 7.) Korm. rendelet módosításáról szóló 86/2022. Korm. rendelet. Vagy a veszélyhelyzet során érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedések újbóli bevezetéséről szóló 112/2021. (III. 6.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdése.

²³⁶ A köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet. Tehát, amennyiben a különleges jogrendi felhatalmazás tárgya kötött, akkor nem az eredeti állapot helyreállítását célzó szükségrendeleteknek a megalkotása túljérjeszkedést jelent az eredetileg meghatározott veszélyhelyzeti jogkörön. Ez alapvetően nem eredményezne inkongurenciát az Alaptörvény passzusaiával, így a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény célja nem más, mint hogy a pandémiás helyzet okán kerüljön meghosszabbításra a (koronavírus-helyzetben) megalkotott szükségrendeletek hatálya. Ez nem jelent mást, mint ha egy szükségrendelet tárgya nem tartozik a pandémiás helyzet megszüntetéséhez, akkor az alaptörvény-ellenesnek minősül. Így ha a pandémia ideje alatt kiadtak volna egy olyan rendeletet, amelyben az orosz–ukrán háborúra történő hivatkozással alkotnak meg egy rendeletet, akkor az a szükségrendelet felhatalmazó rendelkezésének a tárgyi hatályával való visszaélésnek minősülne. Ennek okán a köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet által szabályozott kérdéskörök felvetik a felhatalmazó rendelkezés tárgyi hatályával történő visszaélését.

²³⁷ Lásd 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés: este 8 óra és reggel 5 óra között – e rendeletben meghatározott kivétellel – mindenki köteles a lakóhelyén, a tartózkodási helyén vagy a szálláshelyén tartózkodni.

²³⁸ Vö. POKOL 2005, 77.

²³⁹ TÓTH J. Zoltán: Erkölcsi jogok, emberi jogok, alkotmányos jogok. In BIRHER Nándor – HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Az egyházi intézmények működtetésének etikai alapjai*. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XXVIII. Budapest, KRE ÁJK, 2019d. 53–61.: „Ilyen jelenleg az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog; a kínzás és az embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma; a (rab)szolgaság tilalma; az emberkereskedelem tilalma; az a tilalom, hogy tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni; az eugenika, a szervkereskedelem és a klónozás tilalma; az ártatlanság védelme; a védelemhez való jog; a *nullum crimen et nulla poena sine lege elve* (azaz hogy senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején nem volt bűncselekmény), illetve a *ne bis in idem elve* (azaz a többszörös büntetőjogi értékelés tilalma). De ilyen abszolút jogoknak minősülnek egyes más olyan jogok is, amelyek korlátozása fogalmilag lehetetlen, például a gondolat szabadság, avagy a lelkiismereti és vallásszabadság részjogosítványának számító szabadság a vallás vagy más meggyőződés megválasztására vagy megváltoztatására.”

²⁴⁰ Megjegyzés: jelen „rendeletípust” azért említem meg annak ellenére, hogy nem a „kormány” által megalkotott rendeletnek minősül, mert 1949–1989 között ezen Tanács tekinthető a döntéshozó fórumnak, és a többi korábbi rendeletekkel kapcsolatos állításom igaz ezen rendelet típusra is.

8. Kormányrendelet

az Országgyűlést helyettesítő jogkörében eljárva és eredeti hatáskörben is kiadhatott. Ennek a rendelettípusnak – ellentétben az ideiglenes törvényerővel bíró rendeletekkel – *nincsen időbeli korlátja*, és ezzel a rendelettípussal (is) át lehetett törni a jogforrási hierarchiát, azaz a törvényi rendelkezések alkalmazását és hatályát is felfüggeszthette (*praeter legem*), és a törvényi rendelkezésektől eltérést (*lex specialis*) biztosíthatott. Az egyedüli korlátja, hogy az Alkotmányt nem változtathatta meg – ebből pedig következik, hogy alapvető jogokat sem korlátozhatott (tehát nem alkothat *contra constitutionem* döntést). Azaz megalkotásra került egy *jogi fikció*²⁴¹ ezen rendeletfajta esetében, amely azt mondja ki, hogy – még ha jogforrási helyét tekintve nem is áll magasabban,²⁴² mint a népképviselési érdekérvényesítés alapját képező törvény, de – úgy kell tekinteni azt, mintha törvény lenne, így a módosítása is törvénnyel lehetséges.²⁴³

Amennyiben a szükségrendeletek létezését (érvényességét) és azok alkalmazását feltétel nélkül elfogadjuk, akkor ezen elfogadási aktus önmagában értéktelen formasággá derogálná a népképviselés részvételét – a demokratikus legitimitáció alapvető követelményét – a jogalkotásban. Ezért az az általános elv, hogy kizárólag (formális módon) meghatározott körülmények között lehetséges ilyen rendeletet alkotni azzal a kitételrel, hogy ha annak a rendeletnek a továbbélése kívánatos, akkor a következő (népképviselési szerv által megválasztott) ülésen (vagy meghatározott időn belül, például 15 napon belül vagy a különleges jogrend végéig) azt a törvényhozó hatalmi ágak jóvá kell hagynia.

A hagyományos rendeletek ugyanakkor érintetlenül hagyják a népképviselés részvételével elfogadott jogszabályokat, azok az általuk meghatározott (felhatalmazott)

²⁴¹ Savigny a fikcióról azt írja, hogy a későbbi korok gyakran félreértik a korábban megalkotott formákat. Friedrich Carl von SAVIGNY: *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. Mohr-Zimmer, Heidelberg, 1814. 32–33.: „Darum zeigt die Geschichte des Römischen Rechts bis zur klassischen Zeit überall allmähliche, völlig organische Entwicklung. Entsteht eine neue Rechtsform, so wird dieselbe unmittelbar an eine alte, bestehende angeknüpft, und ihr so die Bestimmtheit und Ausbildung derselben zugewendet. Dieses ist der Begriff der Fiction, für die Entwicklung des Römischen Rechts höchst wichtig und von den Neueren oft lächerlich verkannt. [...] Und indem auf diese Weise das juristische Denken von der größten Einfachheit zur mannigfaltigsten Ausbildung ganz stetig und ohne äußere Störung oder Unterbrechung fortschritt, wurde den Römischen Juristen auch in der späteren Zeit die vollendete Herrschaft über ihren Stoff möglich, die wir an ihnen bewundern.“ Vö. Joseph UNGER: *System des österreichischen allgemeinen Privatrechts*. Leipzig, Breitkopf und Härtel, 1892. 35. Josph Unger úgy véli, hogy a fikciók segítségével a jogviszonyok megmagyarázhatók vagy helyreállíthatók, így a fikció nem tartalmaz teremtő elvet, és nem is képes jogi alapot képezni; ellenkezőleg, csak a már megalkotott vagy kialakult rend rövidített formulája; „a jogi terminológia eszköze, nem a jogi konstrukció eszköze”. Lásd MOÓR Gyula: *A jogi személyek elmélete*. Budapest, MTA, 1931. II. fejezet, *A jogi személy mivoltának a kérdése és a kérdés megoldására irányuló elméletek*. 9. §. A fikció elmélete. Lásd VARGA Csaba: *A jog mint folyamat*. Budapest, Osiris, 1999. 249–269.

²⁴² Lásd 7/1994. (II. 18.) AB határozat.

²⁴³ Lásd TÓTH J. Zoltán (szerk.): *Jogalkotástan*. Budapest, Dialóg Campus, 2019e. 102.

8. Kormányrendelet

keretek között maradnak, és ezért azoknak az időbeli hatálya automatikusan nem korlátozott. Ugyanakkor van olyan eset, amikor a végrehajtó hatalmat törvényi felhatalmazással látják el rendkívüli intézkedések meghozatalára (úgynevezett szükségállapotbeli felhatalmazási törvények). Az alkotmányos alapjogokba való beavatkozásokat nagyrészt az Egyesült Királyságból átvett *martial law* (statárium) intézménye indokolta, ugyanis ezt a rendszert vették át a kontinensen is.²⁴⁴

Ezen elméletek értelmében még meghatározzuk a törvénytőló rendeletek kifejezését is, amelyek a törvények kiegészítéseinek felelnek meg, pontosabban az adott jogtételek kiegészítésére vagy részletezésére irányuló jogi rendelkezések összességének. A törvénytőló rendelet tehát jogtételt tartalmaz, és ezáltal mind formális, mind materiális értelemben a jogszabály fogalma alá tartozik. Csak az az érvényességi követelmény támasztható vele szemben, hogy ne tartalmazzon olyan rendelkezéseket, amelyek közvetlenül vagy közvetve ellentétesek lennének a törvénnyel (*contra legem*), és az ne vezessen be új jogelveket (*praeter legem*) olyan kérdésekben, amelyeket a törvény nem szabályoz, hanem csak a jogszabályon belül (*iuxta legem*) határozza meg azokat a „különleges” rendelkezéseket, amelyeket maga a felhatalmazó norma explicit módon nem fogalmaz meg. Szükséges azt is megjegyezni, hogy manapság, amelyet törvénytőló rendelet kifejezéssel illetünk, az elsődlegesen nem a kormány rendeleteinek a tartalmára irányadó, hanem a miniszteri rendeletekre (a kormány tagjainak rendeleteire). Így a törvénytőló rendelet az adott minisztériumra vagy annak alárendelt szervére hat, azaz a végrehajtás szerveinek tevékenységét irányítja, és annak a célja a közszolgálatban a „rend” és a konzisztencia biztosítása.

Másodlagosan a végrehajtási rendeleteknek a fogalma – csakúgy, mint a szükségrendeleteknek a fogalma – határozatlan. Amennyiben azzal a(z) (ál)céllal alkotnak meg egy rendeletet, hogy az egy jogszabály végrehajtását hivatott biztosítani, akkor az végrehajtási jellegét (felhatalmazását) automatikusan megkapja.²⁴⁵

²⁴⁴ STERN 1980, 1331. 189. lábjegyzet. Az államok szerinti felbontásban meghatározott szükségállapotokról lásd KELEMEN Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a viseográdi államok alkotmányaira. In BARTKÓ Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Budapest, Gondolat, 2019. 17.

²⁴⁵ Megjegyzés: ugyanakkor (szinte) minden rendelet (vagy törvény) az Alaptörvény végrehajtását szolgálja, és ebben az értelemben már kizárólag csak végrehajtási rendelkezésekről beszélhetünk. Így ezt a logikát követve arra a következtetésre juthatunk, hogy minden az Alaptörvény hatáskörébe tartozó jogszabály ugyanúgy megalkotható törvény formájában, mint rendelet formájában, feltéve, hogy az utóbbi esetben a

8.3. Az ideiglenes törvény erejével bíró rendelet felhatalmazásadási kérdése

Problémásnak tekintendő *minden olyan ideiglenes törvényerővel bíró rendelet, amelynek rendelkezései között olyan szabályozás található, amely felhatalmazást biztosít másnak* (például egy miniszternek) jogszabályalkotásra.²⁴⁶ Ugyanis ezen veszélyhelyzeti rendeletek főszabály szerint – az Alaptörvény rendelkezései alapján – határozott időbeli hatállyal rendelkeznek, azaz a veszélyhelyzet fennállásáig hatályosak. Így lehetséges, hogy a határozott időbeli hatállyal rendelkező „ideiglenes törvényerővel bíró” rendeletben adott – akár törvényi szintet igénylő – felhatalmazás pedig jogosultságot (felhatalmazást) biztosítson a rendelkezésben adott személynek, szervnek. Így a veszélyhelyzeti rendeletben adott felhatalmazás alapján a felhatalmazott személy, szerv pedig jogszabályt (miniszteri rendeletet, MNB rendeletet) alkothat meg.

A probléma kettős. Elsődlegesen az ideiglenes törvényerővel bíró rendeleteknek a tartalmi korlátozottságáról nem tudunk beszélni, amiből az következik, hogy a további felhatalmazásadás (akár jogszabályalkotásra) nem eredményezi annak a (sem materiális, sem formális) érvénytelenségét. Másodlagosan, amennyiben nincsen olyan tiltó rendelkezés a jogrendszerben, amely alapján meg lehetne tiltani az ideiglenes törvényerővel bíró rendelet rendelkezései közötti felhatalmazásadást, akkor abba a helyzetbe kerülünk, hogy az ideiglenes törvény erejével bíró rendeletben megfogalmazásra kerülhet ilyen rendelkezés.

törvényt az Alaptörvény cikkelyének végrehajtási rendelkezéseként jelöljük meg. Az az elv, hogy a materiális értelemben vett törvényt (jogszabályi rendelkezéseket) törvényhozás útján kell megalkotni, vagyis ahhoz, hogy azok a formális jogforráselmélet értelmében is törvények legyenek, szükséges betartatni a formális érvényességi kritériumokat.

²⁴⁶ Lásd a veszélyhelyzet ideje alatt a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény hatálya alá tartozó kihelyezett, külképviseletek által foglalkoztatott házastársak és ösztöndíjas vendégoktatók részére járó devizaárfolyam-kompenzáció megállapításáról szóló 359/2022. (IX. 19.) Korm. rendelet 3. §-át: „Felhatalmazást kap a külpolitikáért felelős miniszter, hogy az árfolyam-kompenzáció megállapításának feltételeire, mértékére vonatkozó részletes szabályokat rendeletben határozza meg.” Lásd a veszélyhelyzet idején a háztartási méretű kiserőművek közcélú hálózatba történő feltáplálásának kérdéseiről szóló 413/2022. (X. 26.) Korm. rendelet 4. §-át: „Felhatalmazást kap a technológiai és ipari miniszter, hogy a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal javaslata alapján rendeletben határozza meg [...] ideiglenes felfüggesztés megszüntetésének időpontját és a megszüntetés ütemezését.” Lásd a veszélyhelyzetre tekintettel a mikro-, kis- és középvállalkozásokat érintő negatív gazdasági hatások mérséklése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 415/2022. (X. 26.) Korm. rendelet 2. §-át: „Felhatalmazást kap az általános politikai koordinációért felelős miniszter, hogy a hitelező által alkalmazandó, az 1. § (3) bekezdése szerinti tájékoztatás tartalmát rendeletben határozza meg.” Lásd 637/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet; 536/2021. (IX. 15.) Korm. rendelet; 781/2021. (XII. 24.) Korm. rendelet; 216/2022. (VI. 17.) Korm. rendelet; 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet.

8. Kormányrendelet

Ez azt jelenti, hogy amennyiben határozott időbeli hatállyal rendelkező rendeletben kerülhet megfogalmazásra olyan felhatalmazó rendelkezés (adott személynek, szervnek) jogszabályalkotásra – amelynek felhatalmazó rendelkezését eredetileg törvényben kellene biztosítani –, és az adott személy, szerv megalkotja azt ezen rendelkezésre álló idő alatt, akkor az adott jogszabálynak a megalkotása az időbeli hatállyal rendelkező rendelet hatályvesztését követően ugyanezen felhatalmazó rendelkezéssel nem módosítható, és egy olyan jogszabály marad a jogrendszerben, amely egy ideiglenes törvényerővel bíró rendeletről kapta a felhatalmazását, mégis a megalkotott jogszabály „túléli” a veszélyhelyzeti rendeletet, ezzel akár visszaélve a különleges jogrend által megszabott időbeli hatály céljával is.

A különleges jogrendnek a kihirdetése az Alaptörvény által meghatározott feltételek között – mint felhatalmazó rendelkezések – korlátlan szabályozási lehetőséget biztosít a meghatározott szervnek. Elsődlegesen ugyanakkor ezen rendeleteknek a megalkotásakor fokozottan ügyelni kell a felhatalmazó rendelkezés által biztosított rendeletalkotási lehetőségekre, azaz a rendelet tárgyi hatályára. Mert a rendeletek megalkotása szigorúan célhoz kötött, és amennyiben a rendelet túlterjeszkedik a felhatalmazó rendelkezésen, akkor az – figyelemmel arra, hogy az az Alaptörvényből eredezteti a felhatalmazását – *contra constitutionem*, így az ilyen felhatalmazó rendelkezésekből született további jogforrások is azok.²⁴⁷

Ebből pedig adódik a kérdés: ha az *ideiglenes törvényerővel* bíró rendelet a felhatalmazását magából az Alaptörvényből származtatja, akkor az az általános tudományos felfogás szerint eredeti módon kerül megalkotásra – figyelemmel arra, hogy a rendelkezés kútffője egy *sui generis* jogforráson alapszik? Ugyanakkor a probléma (amely abból következik, hogy ezen rendelettípus alkotmányos jogokat is korlátoz), nem más, mint hogy egy norma (legyen az bármilyen különleges), amely egy nála a jogforrási hierarchiában magasabban álló normán áll (azaz abból nyeri az érvényességét), milyen módon törheti át a *lex superior derogat legi inferiori* elvét. Általános az a megfogalmazás, hogy ezzel a rendelettel áttörhető a formális jogforrási hierarchia, és az egyes alkotmányközpontú államelméleti felfogás által meg is magyarázható. A jogelméleti probléma ugyanakkor nem

²⁴⁷ Vö. 12/2005. (IV. 6.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában, amikor „a törvényi felhatalmazás alkotmányellenességével együtt alkotmányellenesnek minősítette a felhatalmazás alapján megalkotott végrehajtási szabályt is, s a formai okból alkotmányellenesnek bizonyult jogszabályokat megsemmisítette (ABH 1991, 297, 306–307.)”.

8. Kormányrendelet

akkor adódik, amikor a rendelettel egy törvény rendelkezésétől történik az eltérés, hanem akkor, amikor a „felhatalmazott” ugrik egyet a jogforrási hierarchiában, és az Alaptörvénytől, azaz a saját felhatalmazó jogforrásától kíván meg eltérni.²⁴⁸

Ugyanakkor Magyarországon az Alaptörvény meghatározza, hogy ezen *ideiglenes törvényerővel bíró rendeletek* nemcsak korlátozott *tárgyi* hatállyal, de *időbeli* hatállyal is rendelkeznek – az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt explicit módon 15 napig, míg ezt követően a különleges jogrend fennálltaig vannak hatályban.²⁴⁹

A kérdés, hogy mi történik akkor, ha a különleges jogrendben a felhatalmazott úgy rendelkezik, hogy eltér az Alaptörvény által megszabott különleges jogrendi felhatalmazástól olyan mértékben, hogy megváltoztatja annak a felhatalmazásnak a tárgyi és időbeli hatályát is.

8.4. Kivételes állapot

A kivételes állapot önmagában meghatározza azokat a – jogilag szabályozott – minősített időszakokat, amelyek megkülönböztetendők az anarchiától²⁵⁰ (mint a jogrendszer teljes kiiktatásától), ugyanis az országok túlnyomó többségében pozitív jogi normákban – többnyire alkotmányos szinten megtalálhatóan – van meghatározva az alkalmazásuk, ellentétben az uralomnélküliséggel.²⁵¹ A kivételes helyzet ugyanis önmagában feltételez egy különleges jogrendet, amely eltér az általánostól.²⁵² Ebből következik, hogy a kivételes állapot egy olyan helyzetet materializál, amikor vannak követendő érvényes és hatályos normák (amelyeknek csak elvi alkalmazhatóságuk van, de gyakorlati alkalmazandóságuk nincs, azaz a norma érvényes és hatályos is, de nem

²⁴⁸ Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdés: „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.”

²⁴⁹ A kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendelet a különleges jogrend megszűnésekor hatályát veszti.

²⁵⁰ TÓTH J. 2019e, 304. Tóth J. Zoltán szerint az *anarchia* görög eredetű szó, és *uralomnélküliséget* jelent. E szót hagyományosan a társadalom válságszituációjára, illetve az állami rend meggyengülése által kialakult kaotikus politikai és hatalmi viszonyokra használták, és sokáig negatív konnotációja volt. Az anarchizmus mint modern ideológia – William Godwin 1793-as *Politikai igazságosság* című könyvét követően, amely már anarchista téziseket tartalmazott, bár ezt az elnevezést még nem használta – a XIX. század folyamán jelent meg, hívei pedig ekkor már egyáltalán nem tartották negatív jelenségnek, hanem kifejezetten kívánták azt, továbbá hittek abban, hogy az uralomnélküliség nem egyenlő a káosszal és zűrzavarral.

²⁵¹ Vö. Carl SCHMITT: *Politikai teológia*. Ford. Paczolay Péter, Budapest, ELTE ÁJK, 1992. 5.

²⁵² Lásd az alkotmányközpontú és az államközpontú „szükségelméleteket”. JAKAB 2007.

8. Kormányrendelet

alkalmazandó), másfelől vannak olyan aktusok, amelyeknek a betartása, követése nem lehetséges.²⁵³

Kivételes állapotokról egy állam életében akkor beszélhetünk, amikor a hatalom önkorlátozását meghatározó fékeket – a demokrácia alapját képező egyéneknek a védelmében – szükséges feloldani annak okán, hogy a kivételes állapot ne váljon általánossá. Ugyanis, amennyiben nem képes az államhatalom bizonyos különleges szituációkban a felhatalmazás adta teljes apparátussal a fennálló helyzethez mérten megfelelően valós – legyen az jogi vagy fizikai – erővel fellépni az állampolgárokat veszélyeztető vagy veszélyeztetőnek vélt helyzettel szemben, akkor nemhogy nem illetik meg a hatalom gyakorlásának a jogosítványai az uralkodó réteget, hanem akkor az arról való azonnali lemondásra is köteles, mert annak a nem teljesítése esetén saját maga taszítja az államot a pusztulásba.

Ahogy Ackerman írja a 2001-es amerikai terrortámadással összefüggésben, „a különleges jogrend bevezetésének a lényege, hogy a kormány szembeszálljon az emberek szorongásával anélkül, hogy azok helyrehozhatatlan károkat okoznának az értékes szabadságjogokban”.²⁵⁴

A fékek és ellensúlyok rendszere tehát nem más, mint egy limitáló tényező az államgépezetben, amely nem engedi azt mindig százszázalékosan működni, nehogy kárt okozzon saját magában.²⁵⁵ Mert amennyiben ez a belső korlátozás nem létezne, vagy nem lenne megfelelő, akkor féltő lenne, hogy az államapparátus hatalomgyakorlása diktatórikus lenne, amely a *magister populi* intézményével szemben nem rendelkezik lejáratí idővel.

„A kormányzatok amennyiben tartósnak bizonyulnak, hajlamot mutatnak az arisztokratizálódásra. A történelem egyetlen kormányzatának sem sikerült ezt a tendenciát megkerülnie. És ahogy az arisztokrácia fejlődik, a kormányzat mind inkább kizárólag az uralkodó osztály érdekeit igyekszik érvényesíteni – legyen ez az

²⁵³ Vö. Giorgio AGAMBEN: *Ausnahmezustand*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2004.

²⁵⁴ Bruce ACKERMAN: *Before the Next Attack – Preserving Civil Liberties in Age of Terrorism*. Yale University Press, 2006. 45.: „The point of the emergency constitution is to confront this anxiety squarely, without doing permanent damage to our precious tradition of liberty.”

²⁵⁵ Adolf Merkl írja, hogy az „állami szükségjog [...] egy a közigazgatás jogtudománya által szolgáltatott hatásköri szelep olyan igények számára, amelyek a jogra nem jellemzőek”. JAKAB 2007, 46.

8. Kormányrendelet

osztály örökletes nemesség, üzletbirodalmak oligarchiája vagy vaskalapossággal körülsáncolt bürokrácia.”²⁵⁶

Az alkotmányközpontú szükségelméletből következik, hogy a rendkívüli jogrend egy a pozitív jog által alkotott határnak az áttörését jelenti. A pozitív, jogilag szabályozott minősített jogrend pedig így nem lehet a jogállamiság alapelveinek korlátozását jelentő, alkotmányon kívüli állapot, mert az alkotmányos (alaptörvényi) szinten szabályozva van.²⁵⁷ Amennyiben pedig ezek nincsenek szabályozva – pozitív jogi értelemben –, akkor egy *politikai-természetjogi* okfejtés alapján tudjuk legitimálni az íratlan szükségjog elméletét és annak bevezetésre kerülő minősített idejét.²⁵⁸

8.4.1. Korlátozott kijárási tilalom meghatározott személyi kör részére

Az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága a *Hirabayashi-ügy*²⁵⁹ kapcsán megállapította, hogy „rendes” jogrend idején érvényesülő alkotmányos alapelvek a *rendkívüli* állapotban mellőzhetők a szükségszerűség és az azonnali beavatkozás igényére történő hivatkozással.²⁶⁰ Az 1942. március 21-én elfogadott törvény alapján a honvédelemért felelős miniszter (és annak delegáltja) rendeletben katonai övezeteket vagy területeket határozhat meg. A norma meghatározta azt is, hogy a norma megsértése, illetve annak a nem követése negatív jogkövetkezményt von maga után, azaz a – normában – meghatározott területre való jogosultság nélküli belépés vagy annak engedély nélküli elhagyása, vagy az ott tartózkodás jogi felelősségre vonást von maga után.²⁶¹

8.4.2. A szükségrendelettel való kormányzás keretei

²⁵⁶ Frank HERBERT: *Children of Dune*. New York, Ace Books, 2019. 188. (magyarul Frank HERBERT: *A Dűne gyermekei*. Ford. Kornya Zsolt, Budapest, Gabo, 2020. 206.) A politika mint ismétlődő jelenség: Részlet a Bene Gesserit Kézikönyvből.

²⁵⁷ Friedrich KOJA: *Allgemeine Staatslehre*. Wien, Manz Verlag, 1993. 20. §: *Staatsnotstand und Notstandsrecht*. 397–413. Magyarul: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan*. Ford. Jakab András, Budapest, Szent István Társulat, 2003. 799.

²⁵⁸ TAKÁCS 2003, 798.

²⁵⁹ *Hirabayashi v. United States*, 320 U.S. 81 (1943).

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/320/81/> (Letöltve: 2020. 03. 24.)

²⁶⁰ MÉSZÁROS Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*. PhD-dolgozat. Debrecen, 2017. 109–113.

²⁶¹ MÉSZÁROS 2017.

8. Kormányrendelet

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a különleges jogrendeknek az alkalmazása többnyire olyan alkotmányos szinten rögzített „különleges” normáknak a gyakorlati érvényesülését jelenti, amelyek az ország – és állampolgárai életének – minősített időszakában a hatalom – többnyire rendeleti módon való – kikényszeríthetőségét legitimálják. A különleges intézkedések alapján válnak – ha kell, azonnal – bevethetővé olyan korlátozások, amelyek a rendes „alkotmányos rend” fennállta idején nem lehetnének bevethetőek. Így ezek alapján az abszolút alkotmányos alapvető jogok, amelyek „normál” állapotban nem korlátozhatók – a magyar Alkotmánybíróság értelmezésében a tulajdonjog védelme nem csak korlátozható (az értékgarancia biztosítása mellett)²⁶² –, de kellő alkotmányos felhatalmazás alapján meg is szüntethetők. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság azóta is (a kritikák ellenére) fenntartott 1944-es (többségi) döntése alapján²⁶³ az alkotmányos alapelvek a különleges jogrend idején mellőzhetők, ha a veszély közvetlen, fenyegető és előre látható kárait el lehet vele elhárítani. A bíróság ugyan elismerte, hogy „rendes” helyzetben alkotmányellenesnek (*contra constitutionem*) lehetne minősíteni a különböző rendelkezéseket, de a különleges jogrend legitimálja az egyébként alkotmányellenes intézkedést is.

Érdekes momentumként jelenik meg a szükségrendeletet módosító szükségrendelet hatályának kérdése, ugyanis azon szükségrendelet, amely módosít egy másik szükségrendeletet, a hatályvesztése után is módosítja az alapjogszabályt.

8.4.3. Szükségrendeletek feltámasztása

Magyarországon a koronavírus-járványhelyzet miatt kihirdetett veszélyhelyzet alatt alkotott ideiglenes törvényerővel bíró rendeletek időbeli főhatálya az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt 15 nap volt. Ezen ideiglenes törvényerővel bíró rendeleteknek

²⁶² 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.

²⁶³ U.S. Reports: Korematsu v. United States, 323 U.S. 214 (1944).

<https://cdn.loc.gov/service/ll/usrep/usrep323/usrep323214/usrep323214.pdf> (Letöltve: 2020. 03. 24.)

8. Kormányrendelet

az időbeli hatályát az Országgyűlés az úgynevezett felhatalmazási törvénnyel a felhatalmazó törvény időbeli hatályáig meghosszabbította.²⁶⁴

A problémásnak tekintett jogalkotási manőver akkor adódott, amikor a veszélyhelyzetet – mint az Alaptörvény által biztosított különleges jogrendet – a kormány megszüntette²⁶⁵ tekintettel arra, hogy a felhatalmazó törvény is hatályát veszítette,²⁶⁶ de újra veszélyhelyzetet kívánt kihirdetni. Ugyanis amint a veszélyhelyzet megszűnt, a kormány – az indokolások szerint a továbbra is fennálló kockázatra tekintettel – ismételten veszélyhelyzetet hirdetett ki, és egyidejűleg felsorolta azoknak a szükségrendeleteknek a címét, amelyeket ismételten hatályba kívánt léptetni.²⁶⁷

Az X veszélyhelyzet alatt hozott rendeletek fenntartásának módja a jelenlegi gyakorlat szerint az, hogy egy újabb rendelet felsorolja azon rendeletek címét, amelyeket újra hatályba kíván léptetni és alkalmazni is. Ez alapján pedig az alábbi jogalkotási aggály merül fel.

Az úgynevezett feltámasztó rendelet felsorolja a „hatályban” tartandó ideiglenes törvényerővel bíró rendeletek címét azzal a céllal, hogy az X-edik napon hatályos szöveggel lép ismét Y napon hatályba az adott rendelet. Probléma akkor adódik, amikor ez a hatályban tartó rendelet – úgynevezett feltámasztó rendelkezés, amely felsorolja a címeket – az Y mínusz második napon kihirdetésre kerül, de a veszélyhelyzeti rendeleteket hatályában tartó rendelkezés csak az Y napon lép hatályba. Mindezek alapján elképzelhető, hogy lesz egy olyan állapot (Y mínusz első nap), amelyben még a kormány módosíthat az eredeti veszélyhelyzeti rendeleten úgy, hogy van már egy érvényes és Y napon hatályba lépő rendelet, amely biztosítja a feltámasztó rendelkezés szerint meghatározott időállapotban még hatályos bármilyen szövegnek az ismételt hatálybalépését ezzel kiüresítve a mérlegelési lehetőséget bármilyen döntéshozatalban (*actus inanis*).

²⁶⁴ A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény. 3. § (1) bekezdése: „Az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazza a Kormányt, hogy a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa.”

²⁶⁵ A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.

²⁶⁶ A veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény.

²⁶⁷ A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet vagy a veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 425/2022. (X. 28.) Korm. rendelet.

I. példa

Az egyes, a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása céljából kihirdetett veszélyhelyzetek során kiadott kormányrendeletek hatálybaléptetéséről és veszélyhelyzeti intézkedéséről szóló XYZ kormányrendelet 1. § (2) bekezdése:

A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybaléptetéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt kiadott:

1. xx1/2022. Korm. rendelet,
2. xx2/2022. Korm. rendelet,
3. xx3/2022. Korm. rendelet

2022. május 31-én hatályos szöveggel, e rendelet hatálybalépésének időpontjában hatályba lép.

3. § Ez a rendelet 2022. június 1-jén lép hatályba.

Azaz az I. példa rendeletét 2022. május 24-én kihirdetik a *Magyar Közlönyben*. Így az XYZ rendelet érvényes, de még nem hatályos. De 2022. május 25-én a kormány a XYZ Korm. rendelet tartalmát módosítja (és ki is hirdeti azt még aznap), így a kormány 2022. május 24-én kihirdetett hatályban tartó rendelete egy olyan veszélyhelyzeti rendeletnek a tartalmát tartja hatályban, amelynek a létezéséről még nem is tudhatott.

II. példa

A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés:

„A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet [...]] szerinti veszélyhelyzet ideje alatt kiadott,

1. a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet,

[...]

70. a veszélyhelyzet idején az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 49. §-a szerinti szünetelésre vonatkozó eltérő szabályokról szóló 31/2021. (I. 29.) Korm. rendelet – annak 4. §-a kivételével –

a 2021. február 7-én hatályos szöveggel, e rendelet hatálybalépésének időpontjában hatályba lép.

5. § Ez a rendelet 2021. február 8-án lép hatályba.”

A 27/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet 2021. január 29-én hirdették ki. Így a kormánynak január 29-étől egészen 2021. február 7-éig volt olyan lehetősége, hogy az érvényesen kihirdetett 27/2021. (I. 29.) Korm. rendeletben felsorolt hatályban tartandó rendeletek tartalmát megváltoztassa úgy, hogy azoknak a hatályfenntartásáról már volt érvényes, de még nem hatályos rendelkezés.

Ezen rendelkezés – a tényleges probléma érvényesülése nélkül is – a jogbiztonságba vetett bizalmat rengeti meg, ugyanis a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet megalkotásakor a kormány még nem lehetett tisztában olyan alapvető információkkal – mint, mondjuk, a kihirdetés utáni és a hatálybalépés ideje között bekövetkező módosító rendelet.

9. Kormányhatározatok

9.1. A kormányhatározatok általános jellemzői

A kormányhatározatokat kizárólag anyagi vagy alaki szempontból nem tudjuk meghatározni a magyar közigazgatásban.²⁶⁸ Mindazonáltal szükségesnek tartok definiálni egy – általános – *genus proximumot*, így a továbbiakban kormányhatározatnak tekintek minden olyan a *kormányzó hatalom* által – eredeti vagy származékos jogalkotói hatáskörben – megfogalmazott *államkarati aktust*,²⁶⁹ amelynek a megalkotására – szokásjogi alapon – alkalmazzák a jogszabályok szerkesztésére vonatkozó rendelkezéseket, a jogalkotásról szóló törvényt,²⁷⁰ és azokat a kormányzó hatalom állami vezetés irányvonalának sokoldalú, hosszabb időre szóló meghatározásait tartalmazza, vagy azt igazgatási hatáskörben adja ki abból a célból, hogy ezzel is megvalósítsa a kormányprogramot.²⁷¹

A kormányhatározatok a kormány²⁷² akaratának – alaki formáját tekintve írott – megtestesülései,²⁷³ amelyek a formális (szűk értelemben vett) jogforrási elmélet értelemben nem – tekintettel arra, hogy a kelsen-i koncepció szerint az Alaptörvény nem sorolja fel azt a

²⁶⁸ Megjegyzés: ugyanis a forma és a tartalom az egyes tárgynál vagy a pusztá folyamatnál mindig együtt határozza meg annak a sajátosságait. Lásd PESCHKA Vilmos: *A jogszabályok elmélete*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1979. 104–105.; LUKÁCS György: *A társadalmi lét ontológiájáról*. I. Történeti fejezetek. Budapest, Akadémiai Kiadó – Magvető Kiadó, 1985. 408–409.

²⁶⁹ CONCHA Győző: *Politika*. Budapest, Eggenberger, I. k. 1895; II. k. 1905. Concha a közigazgatási tények kifejezést alkalmazza, de itt a francia *administratif actus* kifejezésből (*actus, acte, atto*) egyfajta közigazgatási jogcselekmény fogalmat tudunk kreálni. Az államigazgatási aktus tehát az államigazgatási szervek jogi jelentőségű (joghatás kiváltására irányuló) cselekménye, amely vagy kötelező magatartási szabályok előírásában áll, vagy konkrét államigazgatási jogviszony keletkezését, módosulását, illetve megszűnését eredményezi. Lásd TEMESI István – LINDER Viktória – VÉRTESY László: *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 228–232. Az egyoldalú közigazgatási jogi aktusok esetében a közigazgatási impérium érvényesül, jellemzően ezek szuprematív jogviszonyok, amelyek lehetnek külsők és belsők egyaránt. Lásd TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2005a. 388.

²⁷⁰ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 1. § (1) bekezdés *b*) pont szerint figyelembe véve ugyanezen § (4) bekezdését.

²⁷¹ Itt a politikai értelemben vett kormányprogramot értem, azaz a választásokon győztes párt(ok) választási programjaiból előálló célegyüttest.

²⁷² Korábban minisztertanácsi határozatok.

²⁷³ A Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) kormányhatározat [a továbbiakban: 1352/2022. (VII. 21.) Korm.határozat] 75. pont.

8. Kormányhatározat

T) cikkben²⁷⁴ –, de a materiális jogforrási elmélet értelmében²⁷⁵ kötelező jellegű magatartást előíró²⁷⁶ jogi normákat tartalmazhatnak. Azaz a kormányhatározatok a kormány mint testület (elvileges) hatáskörébe delegált és – főszabály szerint – közzétett (*insinuatio, intimatio*²⁷⁷) aktusai.

Jogtörténeti szempontból a kormányhatározat rendeltetése tehát az, hogy a törvények és rendeletek megsértése nélkül lehetősége legyen a kormányzó hatalomnak olyan viszonyokat a szabályozása alá vonni, amelyeket az egész országra kiterjedő hatállyal egységesen nem lehetne szabályozni anélkül, hogy bizonyos helyi, társadalmi, egyéni, természeti és szokási viszonyokat ne vennének figyelembe²⁷⁸ – azaz egy olyan aktus, amely alkalmas arra, hogy az állam gazdálkodó, kulturális és egyéb szerveire a kormány az igazgatási hatáskörét érvényesítse.

Kulcsfontosságú szempont, hogy megállapításra kerüljön a végrehajtó hatalom (kormány) szabályalkotó akaratkijelentéseinek a hatásköre, vagyis az, hogy milyen téren tudja a végrehajtó hatalom a kormányhatározatnak a kikényszerítését biztosítani. A kormány (így maga az állam is) a jogszolgáltatási²⁷⁹ és közigazgatási tevékenységét az állami szervek rendszerén keresztül látja el. A kormány a közigazgatás szervei között meghatározza a végrehajtandó feladatokat, és minden szervnek kijelöli a feladat- és hatáskörét, amelyek a kormányzás és közigazgatás egy-egy részletéért felelősek. Ahhoz, hogy ezeket a

²⁷⁴ Megjegyzés: tekintettel arra, hogy a törvényerejű rendeleteket is jogszabálynak tekintjük függetlenül attól, hogy az Alaptörvény már nem nevesíti őket a T) cikkben, a kormányhatározatokra is materiális értelemben tekinthetünk mint jogszabályokra. Lásd ERDŐS Csaba: Kritikai megjegyzések az Alaptörvény jogszabályfogalmával kapcsolatban. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas, 2013. 134–137. Az Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) 5. cikk: „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”. Lásd: Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) 5. cikk: „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”

²⁷⁵ LABAND 1901, Bd. I–IV.

²⁷⁶ Vö. TEMESI-LINDER-VÉRTESY 2018, 225.

²⁷⁷ A *Magyar lexikon* alapján az „*Insinuatio* [410. oldal] valamely hírnek titkos fortélyos közlése, valamely vélemény stb. besúgása rossz vagy önös czélokra; a jognyelvben: valamely iromány benyújtása egy hatóságnál, továbbá különösen valamely bírói idézés vagy végzésnek kézbesítése a részeseeknek. Insinuálni, valakinek valamit finom módon tudomására hozni, titkosan átszolgáltatni, besúgni; bíróilag kezeibe juttatni, kézbesíteni, eléje terjeszteni; *Intimatio* [419. oldal]: hirdetés, köztudomásra hozatal, különösen a halálos ítélet előleges kihirdetése, megkülönböztetendő annak a végrehajtást megelőző felolvasásától”. *Magyar lexikon*. Szerk. Hautgout Julianna, Budapest, Wilckens és Waidl, 1881. IX. kötet. 410., 419.

²⁷⁸ BÖLÖNY József: *Magyar közjog*. I. Budapest, Klein, 1942. 53.

²⁷⁹ Az állam az általa irányított szervek között meghatározza és felosztja az elvégzendő feladatot, amelynek az ellátásáért az állam lenne felelős. Például a kormányhivatalok feladatkörei.

8. Kormányhatározat

tevékenységeket (a kormányprogramban) meghatározott rendszer és idő szerint valósítsák meg, egy a folyamatok egészét átlátó, irányító és – az állam akaratát ismerő – ellenőrző kormányzati „cselekedetre” van szükség, amellyel az állami szervek a hatáskörükben biztosítják a *közszolgálati rendet*. A közszolgálati rend pedig nem más, mint az állami szervek feladatai, aktusai számára generálisan, a jövőben előforduló minden esetben zsinórmértékül szolgáló szabályoknak az összessége. Mindezek alapján a központi kormányzatnak (és az adott közigazgatási szervet vezetőnek) a kormányhatározat-alkotási hatásköre (*ius resolutionis*) a közszolgálati rendnek a megtartására terjed ki.

9.2. A kormányhatározatok anyagi szempontból való elkülönítése

A kormányhatározatok tartalmi szempontból lehetnek *egyediek* vagy *normatívak*.²⁸⁰

Az aktusok kontextuális értelmezésekor általában csak a normatív (generális) jellegű aktusokat tekintjük „aktusoknak”, és az egyedi (individuális) aktusokat pedig ignoráljuk, ugyanakkor az egyedi aktusok is a részét képezik az aktusok családjának, akár csak a normatívak, így.²⁸¹

- a) az *egyedi* kormányhatározat olyan a kormányprogram megvalósulását biztosító (intern) aktus,²⁸² amely az állami szervek cselekvését konkrét esetben (zárt címzetti

²⁸⁰ Megjegyzés: a közigazgatási aktus a közigazgatási szerveknek olyan jogi jelentőségű (a francia kifejezést alkalmazva) cselekvése (és nem ténye), amely vagy kötelezően követendő magatartásminták előírását, vagy egyedi (konkretizált) közigazgatási jogviszony keletkezését, módosítását vagy megszűnését eredményezi. Amennyiben az aktus kötelező magatartásszabályokat ír elő, úgy normatív aktusnak tekinthetjük, ellenkező esetben pedig egyedi (individuális) aktusnak. Az olyan aktus, amely nem állapít meg kötelezően követendő magatartásmintát, nem jogszabályi tartalmú, tehát egyedi aktus – *iura non in singulas personas sed generaliter constituuntur*. (Ulpianus Dig. i. 3. 8.)

²⁸¹ Vö. KELSEN 1949, 131. Lásd a német közigazgatási eljárási törvényt. A *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG) 35. § első mondata az egyedi aktusokat – „Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist“ –, míg a második mondat a normatív jellegű aktusokat határozza meg jogszabályi szinten: „Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.“

²⁸² Ezeket az intern normatív aktusokat a (rég) a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 58. § (1) bekezdése szerint „a Határozatok Tára hivatalos lap; a köztársasági elnöknek és a Kormánynak azokat a határozatait közli, amelyeknek a Határozatok Tárában való közzétételét a köztársasági elnök, illetőleg a Kormány elrendelte”. Tehát amit nem rendelt el, azt nem kellett (azaz eshetőleges volt) közzé tenni, míg a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 26. § (2) bekezdése és a 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 81. pontjának (1) bekezdése szerint: „A Kormány határozatait a Magyar Közlöny Határozatok Tárában kell közzétenni” (azaz kötelező).

8. Kormányhatározat

körben²⁸³) determinálja – amelyet egyfajta *szolgálati parancsnak* is tekinthetünk.²⁸⁴ Az egyedi kormányhatározatok – a teljes belterjességük (*intensitas*) folytán – ki vannak vonva az Alkotmánybíróság normakontrollja alól,²⁸⁵ továbbá hatálybaléptetésükről nem kell rendelkezni, így egy egyedi kormányhatározati rendelkezést nem hatályon kívül helyeznek, hanem visszavonnak – tekintettel arra, hogy ezen aktus a múltban megtörtént eseményre is irányulhat.²⁸⁶

- b) a *normatív* [a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) mint közjogi szabályozó eszközt nevesíti]²⁸⁷ kormányhatározat pedig olyan (extern²⁸⁸) aktus, amely az állami szervek tekintetében (nyitott címzetti kör számára²⁸⁹) általánosan a jövőre nézve határoz meg kötelezően követendő magatartást, és amelyet *szolgálati rendeletnek* is hívhatunk.²⁹⁰ A normatív kormányhatározatokat – főszabály szerint²⁹¹ – azoknak a külterjessége (*extensitas*) okán közzé kell tenni, és szükséges rendelkezni annak a hatálybaléptetéséről is. Még akkor is normatívnak kell tekinteni egy kormányhatározatot, ha konkrét állami tisztséget (miniszterelnök vagy egy miniszter) jelöl meg, mert ilyenkor nem magát a konkrét személyt jelöli meg, hanem az adott tisztséget és a feladatkört – azaz általános jelleggel, a személyen túlmutató feladatszabásról van szó.²⁹²

²⁸³ Lásd JAKAB András: A jogforrás rendszere. In CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020a. 869. Megjegyzés: Jakab András gondolatával szemben kritikaként hozható fel az, hogy amennyiben az aktusokat (legyen az egyedi vagy normatív) a címzetti körük alapján különböztetjük meg, akkor ugyanezt a distinkcióképzést lenne szükséges alkalmaznunk a kormányrendeletekre és a törvényeinkre is. Ugyanakkor semelyiknek a mívoltát nem vonjuk kétségbe csak azért, mert a személyi vagy területi hatálya korlátozott.

²⁸⁴ Vö. JÁSZI Viktor: *A magyar közigazgatási jog alapvonalai*. Debrecen, Hegedűs és Sándor, 1907. 352.; SZAMEL Lajos: Az államigazgatási szervek irányítása és vezetése. In SZAMEL Lajos (szerk.): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1978. 503. *Az (intern) kormányhatározatok lényegében a miniszteri utasításokhoz hasonlítanak (csak nem úgy hívják őket), hiszen az államigazgatás belső viszonyainak szabályozására is szolgálnak.*

²⁸⁵ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 24. § (2) bekezdés.

²⁸⁶ Lásd CSINK Lóránt – MAYER Annamária: *Variációk a szabályozásra. Önszabályozás, társszabályozás és szabályozó hatóságok a médiajogban*. Budapest, Média tudományi Intézet, 2012. 14.

²⁸⁷ Lásd 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 41. § (4) bekezdés; 256/2021. Korm. rendelet 68. § (4) bekezdés.

²⁸⁸ Ez alatt azt a logikát értem, hogy minden extern norma tartalmazhat intern normát, de az intern norma nem tartalmazhat extern normát. Tekintettel arra, hogy a kormányhatározatok tartalmazhatnak mindenkire vonatkozó magatartás-előírásokat, a normatív kormányhatározatokat *extern* normatív aktusként definiálom.

²⁸⁹ JAKAB 2020, 868. Ezzel ellenkező álláspontot foglalt el az AB a 62/2009. (VI. 16.) AB határozatban.

²⁹⁰ Vö. MOLNÁR 1911, 35–36.

²⁹¹ Megjegyzés: ugyanis lehetnek olyan normatív határozatok, amelyek a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) értelmében minősített adatot tartalmaznak, vagy az érintetteknek közvetlenül küldik meg, és ezen esetben nem kell azokat közzétenni a Jat. 28/A. § d) bekezdése értelmében a *Magyar Közlönyben*.

²⁹² Vö. SZALAI András: *A közigazgatási jog alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 71.

8. Kormányhatározat

Mindazonáltal nem egyszerű megállapítani, hogy egy kormányhatározat extern – azaz az állampolgárok összességére kötelező magatartást előíró tartalommal – vagy intern – kizárólag az államszervezeten belülré irányuló ügynevezett *pro domo* jellegű²⁹³ – rendelkezéseket tartalmaz.²⁹⁴ Ennek megállapítása helyett a közzététel (kihirdetés)²⁹⁵ momentumát tekintem (főszabály szerint)²⁹⁶ irányadónak, azaz azt a kormányhatározatot, amelyet közzétettek (és itt jelen esetben jogszabályi kihirdetésnek értendő a közzététel, lásd bővebben a *Kihirdetés* című fejezetben), és nem egyedi rendelkezést tartalmaz, normatív aktusnak tekintem.²⁹⁷ Tekintettel arra, hogy a kormányhatározatokat is – főszabály szerint – kötelezően közzé kell tenni²⁹⁸ – akárcsak a jogszabályokat –, és azok kötelező erejét a *Magyar Közlönyben* (a továbbiakban: közlöny) való közzétételtől számítjuk – már csak ez a kötelező mozzanat is azt igazolja, hogy a kormányhatározat nemcsak meghatározott személyeknek (zárt címzetti kör) vagy szervezeteknek szól, hanem az állampolgárok összességének –, így az a kötelező erejét (mint érvényességi kellék) csak a közzététellel tudja elérni. Amennyiben nem jelenik meg egy kormányhatározat a közlönyben, akkor vagy bújtatott jogalkotás – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „formával való visszaélés” történik²⁹⁹ –, vagy olyan az állam szempontjából „érzékeny” kérdéseknek a megfogalmazására került sor, amelyek nyilvánosságra hozása (közzététele) veszélyeztetné az államérdeket (lásd 3000-es kormányhatározat).

²⁹³ Lásd PRUGBERGER Tamás: Adalékok a jogforrástan és a jogforrásfogalom tágabb értelmezéséhez. *Jogelméleti Szemle*, 2022/4. sz. 122–128.

²⁹⁴ Lásd 36/2015. (XII. 16.) AB határozat [159]: „[...] olyan szabály sincs, amely tiltaná, hogy a Kormány egyetlen jogforrásban többféle döntést – normatív rendelkezést, irányelvet, elvi állásfoglalást, egyedi döntést – is közzétegyen.”

²⁹⁵ Megjegyzés: a kormány ügyrendjében zavaróan jelenik meg a közzététel és a kihirdetés fogalma. Lásd 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 80. pont: „A Kormány rendeleteit, határozatait, elvi állásfoglalásait és irányelveit az üléstől számított nyolc munkanapon belül kell kihirdetni (közzétenni), illetve az érdekelttek részére megküldeni, kivéve, ha a miniszterelnök más határidőt állapít meg.”

²⁹⁶ Megjegyzés: vannak olyan extern normatív aktusok, amelyek ugyanis nem megismerhetők, lásd: 3000-es kormányhatározatok.

²⁹⁷ Megjegyzés: ennek a gondolatnak a kritikájaként értelmezhető, hogy egy miniszter által a hivatalos lapban közzétett intern aktusok még nem minősíthetők jogi jellegű kihirdetésnek. A vélelem azonban amellettszól, hogy a hivatalos lapban megjelent kormányhatározatok nem általános (jogi) jellegűek, hacsak azoknak a materiális tartalmából az ellenkező nem bizonyítható.

²⁹⁸ Jat. 26. § (2) bekezdés.

²⁹⁹ 1/2021. (I. 7.) AB határozat [35]: „Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. határozat 4. pontja tartalmi értelemben vett jogszabályi rendelkezést tartalmaz, illetve általánosan kötelező normatartalommal bír. Rendelkezése általánosan kötelező jellegű, tekintettel – a magántulajdonú gazdálkodó szervezetek révén – annak általános címzetti körére.” 3057/2015. (III. 31.) AB határozat [97]; 183/2010. (X. 28.) AB határozat; 3076/2013. (III. 27.) AB határozat [26]; 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat [183]; 42/1992. (VII. 16.) AB határozat.

8. *Kormányhatározat*

A normatív aktusok egyedileg meg nem határozott társadalmi viszonyok szabályozására hivatottak, míg az egyedi (konkrét) aktusok adott ügyekben vagy ügycsoportokban érvényesítik jogviszony-keletkeztető, -módosító vagy -megszüntető hatásukat. A normatív aktusokra időbeli hatályukat tekintve az jellemző – az egyedi aktusokkal szemben –, hogy állandó jelleggel bírnak.³⁰⁰ Ugyanakkor a normatív aktus is lehet konkretizált, és egy egyedi aktus is lehet általános.³⁰¹

Mindezekből megállapíthatjuk azt, hogy az államigazgatási szervek cselekvéseinek (aktusainak) ez a csoportja jogi hatások kiváltására irányul. Ezek a cselekmények az állampolgárok és szervezeteik részére általános vagy egyedileg meghatározott magatartást írnak elő, s ezen keresztül jogokat vagy kötelezettségeket létesítenek, módosítanak vagy szüntetnek meg; a fennálló jogi helyzet megváltoztatására, jogkövetkezmény kiváltására irányulnak, és e jogi hatás kiváltása érdekében – szükség esetén – megfelelő kényszerítő eszközöket is alkalmazhatnak.³⁰²

9.3. A kormányhatározatok alaki jellemzői

A kormányhatározatok formai szempontból lehetnek fejezetekre (alcímekre) tagolva³⁰³ – akár csak a jogszabályok –, és lehetnek pontokra bontva, mint a rendelkezéseket nem tartalmazó intézkedések –, és tartalmazhatnak mellékleteket. A normatív határozati formában rendelkezni kell a hatálybaléptetés időpontjáról (és fontos kiemelni, hogy nem az alkalmazandóságról vagy a végrehajthatóságról van ebben az esetben szó) ellentétben az egyedi határozati formával, mert annak a hatálybaléptetéséről nem kell rendelkezni, így az egyedi határozatoknál a közzététel napját kell tekinteni a „hatálybalépés időpontjának”. Ebben az akaratkijelentésben ugyanis nemcsak jogi tartalom, de még csak szabályalkotás sincsen, így tulajdonképpen ebben az esetben nem beszélhetünk extern aktus alkotásáról, hanem csak törvény vagy rendelet adta felhatalmazáson alapuló kormányzati (intern) intézkedésről. Így a kormányra az a kötelesség hárul, hogy a végrehajtását a lehető

³⁰⁰ BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos – SZATMÁRI Lajos: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1973. 287–288.

³⁰¹ Lásd: JAKAB András: *A joglépcső elmélet problémái* In SZABÓ Miklós: *Regula Iuris. Szabály és/vagy norma a jogelméletben.* Miskolc, Bíbor, 2004. 228.

³⁰² BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL–SZATMÁRI 1973. 287. és 288.

³⁰³ Lásd: egyes köznevelési szakmai testületekről szóló 1382/2017. (VI. 16.) Korm. határozat. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat.

8. *Kormányhatározat*

leggyorsabban készítse elő. Mindezek alapján a normatív és az egyedi kormányhatározatok megkülönböztetése tartalmi különbségtétel alapján történhet, ugyanis a sorszámozásukat tekintve nem teszünk különbséget közöttük – természetesen itt is csak akkor lehet különbséget tenni, ha az adott kormányhatározat szigorúan csak normatív, vagy csak egyedi tartalommal rendelkezik.

A kormányhatározatokat a végrehajtó hatalom feje, vagy annak az akadályoztatása esetén, akárcsak a jogszabályoknál, annak a helyettese,³⁰⁴ írja alá. Meg kell említeni azt is, hogy a kormányzó hatalom – főszabály szerint – mint testület alkotja meg ezeket a döntéseket (2019 óta) Magyarország Kormányának az üléstermében (amely a karmelita kolostorban található), ugyanakkor a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) kormányhatározat [a továbbiakban: 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat] 77. pontja szerint kivételesen indokolt esetben³⁰⁵ a miniszterelnök egy személyben is kiadhat kormányhatározatot – a régi 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat szerint azzal a kötelezettséggel, hogy arról utólagos jelentést kell benyújtania jóváhagyásra a kormányhoz.³⁰⁶

A kormányhatározatok – megismerhetőségük szempontjából – négy típusát különböztetjük meg:

- a) 1000-es kormányhatározat;
- b) 2000-es kormányhatározat;
- c) 3000-es kormányhatározat;
- d) 4000-es kormányhatározat.

9.3.1. 1000-es kormányhatározat

³⁰⁴ Lásd: 2017. VIII. 14-én kiadott kormányhatározatok.

<https://magyarokozlony.hu/dokumentumok/a3fb6ddf349b6e3dc8ef6f6aa53909ca91e83038/megtekintes>
(Letöltve: 2023. 04. 15.)

³⁰⁵ 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 77. pont: „A miniszterelnök a Kormány ülési között – kivételesen indokolt esetben – feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitüntetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki.”

³⁰⁶ 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 78. pont.

8. Kormányhatározat

a) *1000-es kormányhatározatok*: olyan nyilvános³⁰⁷ – mindenki számára a *Magyar Közlöny* mellékletét képező *Határozatok Tárából* megismerhető – extern vagy intern, és egyedi vagy normatív tartalommal rendelkező, minősített adatot nem tartalmazó, 1001-től számozandó kormányhatározatok,³⁰⁸ amelyeknek a megjelölése magában foglalja a határozatot hozó szerv megnevezését (kormány), a számát (arab számmal 1001 plusz / jel) és a közzététel idejét, amelyet zárójelben kell feltüntetni. Az évet arab számmal, a hónapot római számmal és a napot arab számmal együtt kapcsos zárójelben.³⁰⁹ Itt meg kell említeni, hogy a dátumnak a feltüntetése azért tekinthető egyfajta (formai) „érvényességi kelléknek”, mert ebből állapítható meg, hogy a kormányhatározat aláírója az aláírás idejében illetékes (jogosult) volt-e a határozat kibocsátására, vagy sem. Például a XII. Agrárminisztérium és a XI. Miniszterelnökség, valamint a XII. Agrárminisztérium és a XLIV. A Nemzeti Földalappal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezetek közötti előirányzat-átcsoportosításról szóló 1001/2021. (I. 5.) kormányhatározat. Továbbá szükséges megemlíteni, hogy vannak olyan nyilvános kormányhatározatok, amelyeknek a számozása (figyelembe véve a megnövekedett jogalkotási ütemet a kormány egy évben megjelenő határozatainak a száma meghaladhatja a 999-et) 2000-rel kezdődik, de nem számítanak az érintetteknek közvetlenül megküldött, 2000-es kormányhatározatnak (lásd a további alaki különbségeket a 2000-es kormányhatározatnál).³¹⁰

³⁰⁷ A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 4. § (3) bekezdésében említi ezen a néven.

³⁰⁸ Megjegyzés: a *Magyar Közlöny* kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 17. § (2) bekezdése kizárólag a normatív kormányhatározatok számozását említi meg. Korábban a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet 12. § (3) bekezdése határozta meg: „A Minisztertanács Magyar Közlönyben megjelenő határozatainak számozása 1001-től, a Határozatok Tárában megjelenőké 2001-től, a meg nem jelenő határozatoké 3001-től kezdődött.”

³⁰⁹ 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 15–16. §.

³¹⁰ 2001/2020. (XII. 23.) Korm. határozat; 2001/2017. (XII. 21.) Korm. határozat; 2001/2013. (XII. 29.) Korm. határozat.

9.3.2. 2000-es kormányhatározat

b) *2000-es kormányhatározatok*: olyan az érintetteknek közvetlenül megküldött – azaz a kormány tagjai, a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, a kormánybiztosok, a kormányhivatalok és a rendvédelmi szervek vezetői számára – feladatot kijelölő és pénzügyi kötelezettségvállalással nem járó,³¹¹ minősített adatot nem tartalmazó, a tartalmuk vagy az adott határozat számozása, címe alapján közérdekű adatigénylés keretében³¹² megismerhető,³¹³ de nem nyilvános egyedi vagy normatív (*intern* és *extern*) aktusok,³¹⁴ amelyeket a kormány tagjai, a kormányülésnek állandó résztvevői, a közigazgatási államtitkárok (érintettek) és az irattár kap csak meg – *ami nem azt jelenti, hogy* úgynevezett „korlátozott terjesztésű”³¹⁵ iratok lennének, ezért azok megismerése nem büncselekmény³¹⁶ – *cum hoc ergo propter hoc*. A 2000-es kormányhatározat a Határozatok Tárában *nem kerül közzétételre*,³¹⁷ a számozása pedig 2001-től kezdődik (például egyes műtárgyak állami tulajdonba kerülése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 2001/2021. kormányhatározat). Tehát nem található meg a *promulgation*nak az idejét jelző zárójelben megjelenő (I. 5.) dátum, mert a kormányhatározatot nem teszik közzé. Ennek okán, amikor az aláírás során nem tüntetik fel a dátumozást (hely, idő), akkor nem követhető

³¹¹ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 25. alcíme, valamint az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 45. §-a alapján.

³¹² Lásd: A Fővárosi Törvényszék P.23636/2017/8. számú határozata közérdekű adat kiadása tárgyában.

³¹³ Megjegyzés: Ferge Zsuzsa a régi 3000-es kormányhatározatokkal kapcsolatban jegyzi meg 1993-ban: „E döntések ma már nem titkosak, csak – amíg senki nem tud róluk a kormányon és az érintetteken kívül – nehezen hozzáférhetőek, hiszen senki nem tudja, hogy keresni kell őket.” FERGE Zsuzsa: A szociális polgárság feltámasztásának nehézségei. *Esély*, 1993/6. sz. 7. Lásd: a (rég) jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet. 12. § (3) bekezdés.

³¹⁴ 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 82. pont *b)* alpont: amelyek céljait tekintve feladatot kijelölő és pénzügyi kötelezettségvállalással nem járó (*intern*) aktusoknak tekintendők. Továbbá a Jat. 28/A. § *d)* bekezdése csak azt határozza meg, hogy az érintetteknek megküldött (nem normatív) egyedi határozatokat nem kell közzétenni a *Magyar Közlönyben*, amiből *a contrario* arra következtethettük, hogy amennyiben lenne normatív 2000-es kormányhatározat, akkor azt közzé kéne tenni. Tekintettel arra, hogy egy 2000-es kormányhatározat sem található meg a *Magyar Közlönyben*, arra a következtetésre juthatunk, hogy csak egyediek lehetnek az érintetteknek megküldött kormányhatározatok.

³¹⁵ Mavtv. 13. § (2) bekezdése szerint a minősített adatot tartalmazó dokumentumokat hívjuk „korlátozott terjesztésűnek”. A „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintű minősített adat állami vagy közfeladat ellátásához szükséges felhasználása esetén a felhasználó titoktartási nyilatkozatot tesz, és felhasználói engedéllyel kell rendelkeznie.

³¹⁶ Vö. a Büntető Törvénykönyvről szóló 2013. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 265. § (2) bekezdés *b)* pont.

³¹⁷ Jat. 28/A. § *d)* pont: „[...] a minősített adatot tartalmazó, valamint az érintetteknek közvetlenül megküldött határozatok kivételével az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a miniszterelnök és a Nemzeti Választási Bizottság nem normatív határozatait.”

8. Kormányhatározat

vissza annak a megalkotási ideje, ezáltal annak a személynek a jogosultsága sem, aki aláírja azt (lásd a nyilvános kormányhatározatban foglaltak).³¹⁸ Ez pedig azt jelenti, hogy a 2000-es kormányhatározatnak a hatálybalépését (és mint érvényességi kellékét) – az egyedi 1000-es kormányhatározattal ellentétben – nem tudjuk a közzétételhez kapcsolni, így a hatálybalépésnek – és az érvényességi mint létezési kritériumnak – a (*praesumptio iuris et de iure*) vélelmezett időpontja az aláírás időpontja lesz.³¹⁹ Ugyanis az érintettek a kormányhatározat aláírása előtt a kormányülésen, közigazgatási államtitkári értekezleten, kabinetüléseken tudomást szereznek az adott kormányhatározat tartalmáról, annak feladatszabásáról. Mindazonáltal, amennyiben az érintetteknek való megküldés időpontját tekintenénk a hatálybalépés időpontjának (a hatálybalépés kétségességre figyelemmel a határozatban annak alkalmazási feltételt érdemes meghatározni: „*Ezt a határozatot a kézhezvételét követő 15. naptól kell alkalmazni*”)., akkor a határozat tartalmának megismerése és a határozat érintetteknek való megküldése közötti időpontot egyfajta *vacatio legis*nek tudnánk definiálni.³²⁰ Az érintett személyi körön kívül a 2000-es

³¹⁸ Megjegyzés: meg kell említenem, hogy a 2000-es kormányhatározatok, amelyeket a kutatásom során megismertem, nem tartalmazták az aláírás helyét és idejét. Ugyanakkor a gyakorlat arra enged következtetni, hogy az egyetlen eredeti példány, amely külön irattárba kerül, helyel és dátummal ellátva kerül aláírásra, de ezt a gyakorlatot nem tudtam kétséget kizáróan igazolni.

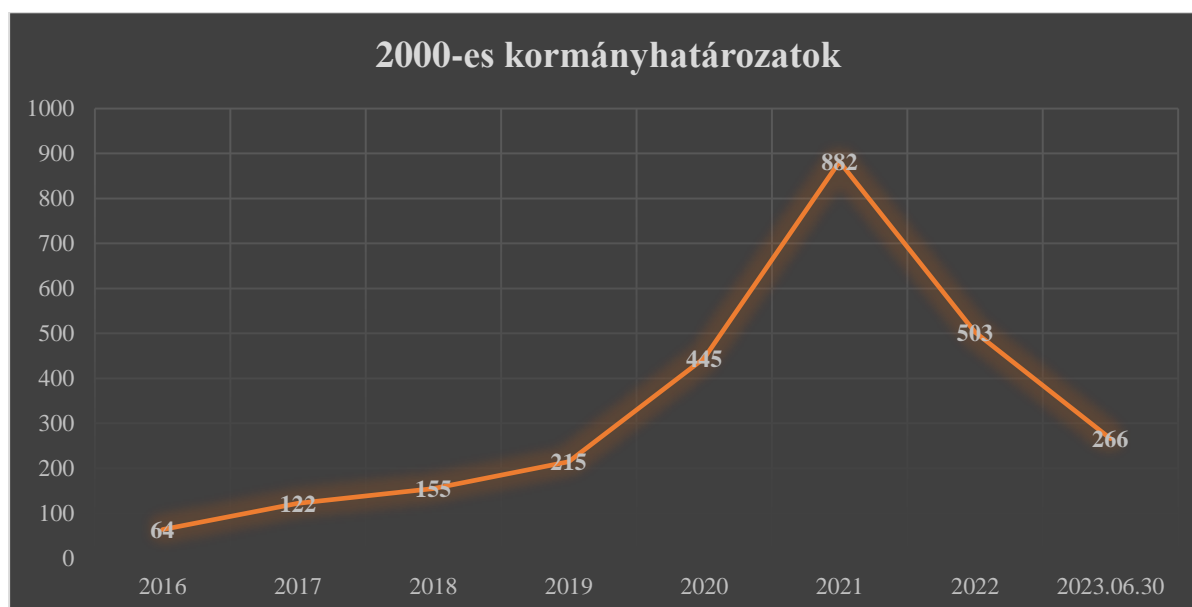
³¹⁹ Vö. JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Doktori disszertáció, Miskolc, 2005. 57.

³²⁰ Lásd Magyarország-Budapest: Építési munkák 2022/S 140-396594. Tájékoztató az eljárás eredményéről. A közbeszerzési eljárás eredménye. Építési beruházás című NIF Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő zártkörűen működő Részvénytársaság mint ajánlatkérő ismertetését, miszerint az Ajánlatkérő 2022. június 29. napján vette kézhez az építési és beruházási miniszter elrendelését, amelyben az állami építési beruházások felülvizsgálata érdekében szükséges intézkedésekről szóló 2175/2022. számú kormányhatározat alapján, a Magyarország szomszédságában zajló háború idején a rezsicsökkentés megvédése és a honvédelmi célok teljesítése érdekében szükséges költségvetési intézkedésekről szóló 1281/2022. (VI. 4.) Korm. határozat 2. pontja végrehajtásának érdekében döntött arról, miszerint az állami beruházások esetében további forrásbiztosításra nem kerülhet sor, így ajánlatkérő számára a tárgyi eljárás megvalósításához szükséges anyagi fedezet forrása nem biztosított. <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:396594-2022:TEXT:HU:HTML&tabId=1> (Letöltve: 2022. 11. 03.)

A felmerülő probléma, amelyet az állami beruházások felülvizsgálata érdekében szükséges intézkedésekről szóló 2175/2022. (érintetteknek megküldött kormányhatározat) és azt módosító az állami építési beruházások felülvizsgálata érdekében szükséges intézkedésről szóló 2175/2022. Korm. határozat módosításáról szóló 2341/2022. (érintetteknek megküldött) kormányhatározat (e lábjegyzetben a továbbiakban: módosító kormányhatározat) okoz, az adekvát. Elsődleges probléma: egy nyilvános kormányhatározatnak nem lehet a végrehajtási kormányhatározata 2000-es (érintetteknek megküldött) formába öntve, mert ezzel a nyilvános kormányhatározat tartalma kerül derogálásra, nem nyilvános módon végrehajtásra. Továbbá ezen (hibás) gyakorlat azt mutatja, hogy nyilvános (1000) kormányhatározat és az érintetteknek megküldött (2000) kormányhatározatok között lehetséges a szubdelegáció. A második probléma, amelyet a módosító kormányhatározat okoz, az a hatálybalépés kérdésének a problémája. A módosító kormányhatározat úgy módosítja az eredeti kormányhatározatot, hogy kiterjeszti annak az időbeli tilalmát az „e kormányhatározat kiadását megelőzően” kitéltet beépíti, amely aktusnak az a problémája, hogy a módosító kormányhatározaton nem szerepel az aláírás dátuma, sem helye, valamint egy visszamenőleges tilalom is bekerül az eredeti 2175-ös kormányhatározatba, amely addig nem szerepelt, továbbá az eredeti 2175-ös kormányhatározat dátumozásán is csak a hely, év és hónap szerepel, pontos dátum nem, így a vélelmezett „hatálybalépés” nem lehet más, mint az ajánlatkérő kézhezvétele.

8. Kormányhatározat

kormányhatározaton feltüntetik, hogy az adott kormányhatározatot hány példányban készítették el. Értsd: *1 eredeti és 2 sajátkezű példányban, valamint 38 másolati példányban. Egy példány 3 lap.* Továbbá azt is, hogy amelyik példányt a címzett a kezében tartja, az hányadik példány. Például: *Ez az első számú pld.*³²¹ Továbbá szükséges leszögezni, hogy a 2000-es határozatokat nem tekinthetjük (azok formájuk okán sem) a Kormányülés jegyzőkönyvének.³²² Ez következik abból, hogy vannak olyan kormányhatározatok, amelyek nem járják meg a Kormány ülését, mert a Közigazgatási Államtitkári Értekezletet vagy a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság ülését követően – mint döntéshozó fórum – két ülése között kiadhatónak (kükk), „minősítik”.



³²¹ A kutatásom során több érintetteknek megküldött kormányhatározatot ismertem meg. Ugyanakkor közérdekű adat igénylések nélkül is megállapíthatjuk, hogy például 2019-ben legalább „2000”-es kormányhatározatot adtak ki, mert a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló 2020. évi XXIII. törvény általános indoklásában találunk utalást a Közép-Duna Mentéi Kiemelt Térség lehatárolásával kapcsolatos egyes feladatokról szóló 2139/2019. Korm. határozatra. 2021-ben pedig a Nemzeti Választási Bizottság 14/2021. (VII. 30.) NVB határozatában hivatkozik a 2447/2021-es kormányhatározatra, amelyet a kormány a 2021. július 21-i ülésén fogadott el. Ebben a kormány felhívta az igazságügyi minisztert, hogy a kormány nevében nyújtsa be a népszavazási kérdéseket a Nemzeti Választási Bizottsághoz hitelesítés céljából.

³²² Lásd: 15.P.22.010/2022/15. [25]

9.3.3. 3000-es kormányhatározat

c) *3000-es kormányhatározat*: olyan *titkos*,³²³ 3001-től kezdődő sorszámozású – főszabály szerint – *minősített adatot tartalmazó* okirat,³²⁴ amely a 2000-es kormányhatározat összes alaki kellékével rendelkezik, de nem nyilvános, ezért nem is jelenik meg a *Magyar Közlönyben*,³²⁵ és nem is kérhető ki közérdekű adatigénylés keretében, de szemben a 2000-es kormányhatározattal *bírhat extern normatív hatással*,³²⁶ és ennek a terjesztése szigorúan papíralapú (a többi kormányhatározat értelemszerűen nem az) – vagy titkos ügyiratot kezelő irodán keresztül személyesen.³²⁷ Továbbá a kormányhatározat jobb sarkában megtalálható az okiratnak a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) szerinti besorolása³²⁸ – azaz amennyiben az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele rendkívül súlyosan károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „*Szigorúan titkos!*”, ha súlyosan károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „*Titkos!*”, ha károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „*Bizalmas!*”, és ha hátrányosan érinti a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „*Korlátozott terjesztésű!*” besorolást kap.³²⁹ Meg kell említeni, hogy a 3000-es kormányhatározat egyes részei (szakaszai, mellékletei) – figyelemmel azoknak a tartalmára – eltérő minősítést is kaphatnak. Továbbá a kormányhatározat tartalmazza a Mavtv. szerinti minősítő vagy a minősítők nevét, beosztását és azt, hogy a minősítési jelölés megisméltésére melyik iktatószámú minősített irat alapján került sor.³³⁰ A

³²³ Megjegyzés: ez alatt nem a Mavtv. szerinti titkos kifejezést értjük.

³²⁴ Azaz, amennyiben a Mavtv. szerinti minősítésre nem kerül sor, akkor az nem „minősített okirat – 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 82. pont *a*) alpont. Ugyanakkor a Btk 266. § alapján a büntetőjogi védelem kiterjed olyan adatokra is, amelyeknek a minősítési eljárása még nem fejeződött be. Lásd BELOVICS Ervin (szerk.): *Büntetőjog II. Különös rész.* (Hetedik hatályosított kiadás), Budapest, HVG-ORAC, 2019. *Minősített adat és nemzeti adatvagyron elleni bűncselekmények* című fejezet.

³²⁵ Jat. 28/A. § *d*) pont.

³²⁶ Ugyanis a Jat. 28/A. § *f*) pontja meghatározza, hogy közzé kell tenni a minősített adatot nem tartalmazó kormányhatározatokat, amire *argumentum a contrario* arra következtethetünk, hogy a minősített adatot tartalmazó extern normatív határozatokat pedig nem kell.

³²⁷ 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 22. pont *a*) pont.

³²⁸ Korábban ezt az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény tartalmazta.

³²⁹ Mavtv. 5. § (4) bekezdés.

³³⁰ Mavtv. 4. § (1) bekezdés.

8. Kormányhatározat

3000-es kormányhatározatot (jobb esetben)³³¹ már a jogalkotói szándék kezdetétől fogva minősített okiratként kezelik, még a Mavtv. szerinti minősítés előtt is, ami nem jelent mást, mint hogy az előterjesztés tartalmának a véleményezését, egyeztetését és kezelését is csak külön a Mavtv. szerinti minősítéssel rendelkező egyén végezheti.

³³¹ Megjegyzés: Ez alatt azt értem, hogy volt már olyan kormányhatározat, amelyet egy Kabinet ülést követően – miután annak a tartalmát közigazgatási egyeztetés keretében több ezer kormánytisztviselő látta – került minősítésre.

9.3.4. 4000-es kormányhatározat

d) *4000-es kormányhatározat*: olyan 2018 után³³² alkalmazott, *minősített adatot nem tartalmazó*³³³ 4001-től kezdődő sorszámozású kormányhatározat, amely – főszabály szerint – ³³⁴ *munkaszervezési jellegű, azaz minisztériumi kormánytisztviselői köztisztviselői személyi állományt felsoroló,*³³⁵ *leépítő (létszám-takarékossági), áthelyező, fejlesztő* (ideértve a béren kívüli juttatások meghatározását és az az alól való kivételeket, a személyi állományhoz kapcsolódó többletforrás biztosításáról, a távmunkával valamint az ún. röghöz kötéssel kapcsolatos)³³⁶ *döntéseket tartalmaz.* A 4000-es kormányhatározat a 2000-es kormányhatározatokra vonatkozó alaki kellékekkel rendelkezik annyi eltéréssel, hogy az érintettek köre itt az állományt érintő miniszterek (például innovációért és technológiáért felelős miniszter és a Miniszterelnökséget vezető miniszter³³⁷), közigazgatási államtitkárok, a (eseti jelleggel a Pénzügyminisztérium államtitkára), a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, (korábban a Miniszterelnöki Kormányiroda kormányzati igazgatásáért felelős helyettes államtitkára) téma szerint a Kormányzati Személyügyi Központot irányító helyettes államtitkára – és ami különlegességként jelenik meg – a Magyar Államkincstár elnöke és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal vezetője, valamint az irattár.³³⁸ A 4000-es kormányhatározat nem nyilvános, azaz nem jelenik meg a *Magyar*

³³² Megjegyzés: itt nagy valószínűséggel a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény hatálybalépése hozta magával az újítást (azaz az addig nem létező 4000-es formát), hogy a közigazgatási tisztviselők létszámát és a központosított álláshely állományába tartozó egyéneknek az álláshelyét meghatározzák.

³³³ Megjegyzés: az úgynevezett kék színkód szerint futó A/3-as borítóval (tévesen) fémjelzett minősített jelleggel kezelt irat.

³³⁴ Megjegyzés: a főszabály alatt azt értem, hogy vannak olyan 4000-es formájú kormányhatározatok, amelyeket az Mavtv. nem minősít, így azok nem is tekinthetők minősített adatnak, ezért nem 3000-es kormányhatározatokban kerültek azok szabályozásra, mégis kifejezetten érzékeny tartalommal rendelkeznek (például tankvásárlás, fegyervásárlás, gazdaság szempontjából érzékeny forrásbiztosítás vagy külföldről való személynek a kimenekítése, vagy, mondjuk, a helyreállítási alaphoz kapcsolódó céljuttatások kifizetése vagy ki nem fizetése), így azok 4000-es kormányhatározati formában kerülnek megalkotásra.

³³⁵ Megjegyzés: azaz, mondjuk, adott minisztériumnál vagy a hozzá tartozó intézménynél mennyi kormánytisztviselői és politikai tisztségviselői állás található, milyen besorolásban, milyen fizetéssel.

³³⁶ Lásd a minisztériumok által delegálható nemzeti szakértők körének bővítése az Európai Unió intézményeibe.

³³⁷ Lásd 2021 januárjával az Innovációs és Technológiai Minisztériumtól átkerült az Európai Unió Fejlesztésekért Felelős Államtitkárság a Miniszterelnökség állományába, és az erre vonatkozó állományi határozatot bizonyára 4000-es kormányhatározatban kellett meghozni.

³³⁸ Megjegyzés: az általam megismert adatok szerint 2020-ban is a kormány körülbelül 180 db 4000-es kormányhatározatot hozott. 2021. szeptember 7-éig már 138-at, míg 2022. júliusig 81-et (béren kívüli juttatások

8. Kormányhatározat

Közlönyben, de a 2000-es kormányhatározathoz hasonlóan, tekintettel arra, hogy minősített adatot nem tartalmaz (közérdekű adatigénylés keretében) *megismerhető*.³³⁹

9.3.5. Tévhitek

Sit venia verbo, általános tévképzet, hogy minél nagyobb a számozása az adott kormányhatározatnak (2000, 3000, 4000), annál védettebb a benne foglalt adat és feladat. Annak érdekében, hogy az ilyen kormányhatározatokat kezelő kormánytisztviselők és munkavállalók tévképzetét eloszlassam, hangsúlyozom, hogy kizárólag azon iratokat kell – jogilag – eltérően kezelni, amelyek minősítéssel vannak ellátva – azaz a 3000-es kormányhatározatokat. Ebből következik, hogy minden olyan gyakorlat, amely a nem minősített adatot tartalmazó 2000-es és 4000-es kormányhatározatot érinti, megismerhető, és különleges iratkezelést nem indokol.

9.4. Eredeti hatáskör és származékos felhatalmazás – jogalkotási korlátok

Álláspontom szerint a törvények, az országgyűlési határozatok, a kormányrendeletek és a kormányhatározatok közötti különbségtétel nem abban fogható meg, hogy azok *extern* vagy *intern* tartalommal rendelkeznek, hanem abban, hogy melyik hatalmi ág tudja azokat egyedül és közvetlenül létrehozni vagy módosítani. Mindezek alapján a törvény és az országgyűlési határozat az, amelyeknek a megalkotására, módosítására és derogálására³⁴⁰ – egyedül és közvetlenül – *kizárólag* a törvényhozó hatalom jogosult.³⁴¹ A kormányrendeleteket és a kormányhatározatokat pedig az elnevezésükből adódóan a kormány, azaz a végrehajtó hatalom alkotja, módosítja és szünteti meg (hatályon kívül helyezés, visszavonás),³⁴² ugyanakkor ezek esetében kizárólagosságról nem beszélhetünk,

kifizetésének szabályai, az otthoni munkavégzés feltételei és annak kivételszabályai) – ugyanakkor az egyes közérdekű adatigénylések szerint csak 57-et.

³³⁹ Megjegyzés: a rossznyelvek szerint a 4000-es kormányhatározat létrehozatala azt a célt szolgálta, hogy nehezebben legyen közérdekű adatigénylés keretében megismerni az érintetteknek megküldött adatokat, döntéseket – ugyanis a 2000-es kormányhatározatok létezését a média már tényként kezelni.

³⁴⁰ Megjegyzés: ide nem értve az Alkotmánybíróság általi megsemmisítést.

³⁴¹ Megjegyzés: ide nem számítva a rendkívüli jogrendek alatt hozott rendeleteket.

³⁴² Megjegyzés: ebbe az esetkörbe nem számít bele az Alkotmánybíróság általi megsemmisítés.

8. Kormányhatározat

ugyanis a törvényhozó (alkotmányozó) hatalom az állam szuverén szerve, hatáskörét saját maga állapítja meg, ezáltal azt bármikor bővítheti vagy szűkítheti is.

Amennyiben pedig ezt a kérdéskört a végrehajtó és a törvényhozó hatalom által meghozott döntéseknek az extern és intern oldaláról közelítjük meg, abba a problémába ütközünk, hogy meg kell határoznunk azt, hogy minek is tekintjük az extern tartalmú, törvényhozó hatalom által megalkotott országgyűlési határozatot vagy a végrehajtó hatalom által meghozott kormányhatározatot. Tekinthejtük ezeket jogszabályoknak? Formális értelemben nem,³⁴³ materiális értelemben viszont annál nehezebb a kérdés.³⁴⁴ Vannak ugyanis olyan országgyűlési határozatok, amelyek rendelkeznek extern tartalommal³⁴⁵ [ugyanerre az esetre már láttuk, hogy az Alkotmánybíróság megállapította az Országgyűlés „túlterjeszkedését”, és megsemmisítette a 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes rendelkezéseit³⁴⁶], és mégsem tekintjük ezeket jogszabálynak, pedig külalakra nem különböznek egy törvénytől vagy kormányrendelettelől sem – ugyanis ugyanúgy szakaszokra vannak bontva, és rendelkeznek a saját hatálybaléptetésükről.

Ahogy a kormányrendeleteknél, úgy a kormányhatározatoknak a meghatározásánál is megkülönböztethetjük az eredeti (*autonóm*, önálló, elsődleges)³⁴⁷ hatáskörben megalkotott és a származékos (*derivatív*, végrehajtási, másodlagos) felhatalmazáson alapuló kormányhatározatokat. A fenti logikát követve megállapíthatjuk, hogy kormányhatározatot – akárcsak kormányrendeletet – csak a végrehajtó hatalom (kormány) alkothat és módosíthat. A kormány korlátozottsága csupán akkor figyelhető meg, ha a kormány nem eredeti hatáskörben (feladatkörben), hanem törvényben kapott származékos felhatalmazás – *per delegationem* – alapján bocsátotta ki a rendeletet vagy a határozatot.³⁴⁸

³⁴³ 32/2006. (VII. 13.) AB határozat III. 3.1.: „[...] olyan nem jogszabályi jogforrás, amely nem közvetlenül a jogalanyokat, hanem kizárólag az adott szervezetet, jelen esetben a kormányt kötelező rendelkezést tartalmaz.”

³⁴⁴ 37/2001 (X. 11.) AB határozat; 60/1992. (XI. 17.) AB határozat – amelyet megerősített a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

³⁴⁵ Lásd a Magyar Honvédségnél rendszeresíthető beosztások számáról szóló 24/2019. (VII. 2.) OGY határozat.

³⁴⁶ 9/2008. (I. 31.) AB határozat [1.3.], vagy kormányhatározat túlterjeszkedésére lásd: 31/1995 (V. 25.) AB határozat; 891/B/1990/4. AB határozat; 54/B/1990/3. AB határozat. 65/1992 (XII. 17.) AB határozat II.: „Normatív határozatban nem állapíthat meg jogszabályi, törvényi formát igénylő magatartási szabályokat, így normatív határozattal törvényt nem módosíthat, normatív határozata törvénnyel ellentétes rendelkezést nem tartalmazhat, mert az sértené az Országgyűlés törvényhozó hatáskörét szabályozó alkotmányi rendelkezéseket.” Ugyanakkor abszurdítás lenne alkotmányvétsésként, alaptörvény-ellenességről beszélni, mert a határozat a szuverenitás letéteményesétől ered.

³⁴⁷ Lásd MOÓR 1923, 222–224.

³⁴⁸ Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdés: „Feladatkörében a Kormány [...] törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot.”

8. Kormányhatározat

Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *b)* pontja szerint; az Országgyűlés az Alaptörvény 5. cikke szerinti feladatkörben;³⁴⁹ az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés szerinti legfőbb „szervi” feladatkörében; és a köztársasági elnök az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés szerinti feladatkörben is eredeti hatáskörben alkothat határozatot,³⁵⁰ arra következtethetünk az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdéséből,³⁵¹ hogy a kormány nemcsak rendeletet, de határozatot is alkothat eredeti hatáskörben (figyelemmel a szubdelegáció tilalmára), amely nem valamilyen más jogszabály végrehajtására irányul. Tehát amikor a kormány egyetért, támogat valamilyen projektet, és feladatot szab, akkor eredeti hatáskörben alkot kormányhatározatot. Hozzá kell tenni azt is, hogy a régi Alkotmányunkban explicit módon megjelent a kormányhatározat alkotmányos felhatalmazása, jogszabályi mivolta, sőt még a jogforrási hierarchiában lévő helye is levezethető volt: „35. § (2) bekezdés: A Kormány a feladatkörében rendeletet bocsát ki és határozatot hoz, amelyek törvénnyel nem lehetnek ellentétesek.”

Ugyanakkor meg kell említeni azt is, hogy a Jat. rendelkezik arról, hogy a „közjogi szervezetszabályozó eszközök” esetében nem kell meghatározni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. Ennek okán nem kell megjelölni a kormányhatározat elején, hogy azt mely szakaszok alapján alkották meg, ugyanis a benne foglalt hatáskör elve szerint (*implied powers*), „ha egy jogszabály egy adott szerv feladatává tesz valamit, akkor az adott szervet az ehhez szükséges hatáskörrel is felruházottnak kell tekinteni, akkor is, ha erről sem a szerv illetén feladatát szabályozó norma, sem a jogrendszer részét képező más norma kifejezetten nem rendelkezik”.³⁵²

³⁴⁹ Származékosra példa a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 19. § (1) bekezdés *b)* pontja.

³⁵⁰ Megjegyzés: továbbá az Alaptörvény a köztársasági elnök esetében meghatározza „konkrét” feladatokat is: „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki *kifejezi* a nemzet egységét, és örökdió az államszervezet demokratikus működése felett.” „A köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka.” Valamint a 9. cikk (3) bekezdése további feladatokat is felsorol. Ezen feladatok végrehajtásához – jogforrási szinttől függetlenül – biztosított a rendeletalkotási és határozatalkotási hatásköre.

³⁵¹ A kormányrendeletek felhatalmazását követve ilyen kifejezést lehetne alkalmazni: „A Kormány az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói feladat- és hatáskörében a következő határozatot hozza.” Érdekességként említendő meg, hogy található származékoságot egy másik kormányhatározatban is. Így például a Magyar Falu Program – óvodai sport alprogram keretében megvalósuló egyes beruházások megvalósításához szükséges fedezet biztosításáról szóló 1129/2021. (III. 17.) Korm. határozat egy végrehajtási „származékos” kormányhatározat.

³⁵² TÓTH J. Zoltán: *Jogelméleti alapok*. Budapest, Patrocinium, 2018b. 204.

8. Kormányhatározat

Mindezek alapján a kormányhatározatok (csakúgy, mint az országgyűlési határozatok³⁵³) lehetnek eredeti hatáskörben megalkotottak, ha azok az Alaptörvény rendelkezéseire vezethetők vissza; és lehetnek származékos felhatalmazáson alapulók, ha azoknak a megalkotási (végrehajtási) kötelezettsége nem az Alaptörvényen, hanem jogszabályon nyugszik.³⁵⁴ Így származékos (normatív) kormányhatározatnak tekinthető egy kormánybiztosnak a kinevezése, mert a felhatalmazást a kormány a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 12. § (1) bekezdésében kapja meg, és nem közvetlenül az Alaptörvény rendelkezéseiből.

9.5. A kormányhatározatok jogszabályi jellege

Az álláspontom kritikája lehet, hogy a származékos kormányhatározatok esetén a felhatalmazás nem tisztán (azaz nem kizárólagosan) a végrehajtó hatalomtól eredhet, hanem a törvényhozó hatalomtól is származhat,³⁵⁵ amikor egy törvényen nyugszik a kormányhatározat kiadásának a „kötelezettsége”, és nem egy kormányrendeleten vagy kormányhatározaton.

Ez a kritika pedig pontosan azt támasztja alá, hogy a kormányhatározatokat is tekinthetjük – a materiális jogi természetüket illetően – jogszabályoknak. Ugyanis egyes származékos (szakaszokra tagolt) kormányhatározatok csak az elnevezésükben térnek el a kormányrendeletektől (vagy akár törvényektől), és nem hatályukban vagy tartalmukban. A törvényhozó hatalom a származékos kormányhatározatokat „helyettesként” (*per procura*) alkotja meg, azaz azoknak az eredete nem a végrehajtó hatalomnál (kormány), hanem a törvényhozó hatalom jogalkotói hatáskörénél keresendő. Ez arra enged következtetni, hogy ilyenkor a kormánynak van egy közvetlen felhatalmazása a törvényhozó (törvényalkotói) hatalmi ágtól arra, hogy egy törvényben megfogalmazott feladatot (kötelezően) elvégezzon.

³⁵³ Lásd egyes házaszályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat.

³⁵⁴ Országgyűlési határozat esetén lásd: a Közzolgálati Közalapítvány Kuratóriuma tagjainak megválasztásáról szóló 38/2019. (XI. 5.) OGY határozat.

³⁵⁵ Származékoságára példa pedig az állami beruházások megvalósításáról szóló 2018. évi CXXXVIII. törvény 5. § (2) bekezdése; a költségvetésről szóló 2017. évi C. törvény 45. § (5) bekezdésében biztosított jogkör; a 1752/2018. (XII. 20.) Korm. határozat. Lásd: 1806/2018. (XII. 23.) Korm. határozat. A nemzeti földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 22. § (3) bekezdésében biztosított jogkör. Normatív származékos: az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 28. § (1a) és (1b) [1267/2014. (IV. 22.) Korm. határozat].

8. *Kormányhatározat*

Amennyiben a törvény (extern normatív aktus) feladatot szab (például kormánybiztos kinevezése), akkor ez azt is jelenti, hogy delegálja a feladatot egy másik szervnek, amelyet a törvényhozó nem akar törvényi szinten szabályozni, vagy azt jelenti, hogy a kormánynak kívánja megadni (mintegy a szubszidiaritás elve alapján) a feladatot, amelyet – ha a törvényhozó nem határozza meg külön, hogy kormányrendeletben vagy kormányhatározatban – maga is szabályozhatna, de a törvényhozói túlszabályozást el akarja kerülni.

Ezen logikán elindulva arra a következtetésre juthatunk, hogy egy testület ugyanazon személyi körrel (a kormány vagy az Országgyűlés), ugyanazon cselekedetével (döntéshozatallal), ugyanolyan szavazati aránnyal képes „jogszabályt” (jelen többségi álláspont szerint törvény és kormányrendelet) és jogszabályi jelleggel nem bíró döntést (a tudomány egységes álláspontja szerint a határozati forma³⁵⁶) hozni, amelyek formai és materiális szempontból is csak az elnevezésükben különböznek. A gyakorlatból ugyanakkor az következik, hogy a törvényhozó testületnek nem minden (törvényalkotási) aktusa tartalmaz jogi normát, mert lehetséges, hogy csak egy ünnepélyes nyilatkozatot tesz.³⁵⁷ Tehát vannak normatív tartalmat nélkülöző törvények, és vannak a törvényi szintet igénylő, de nem így kifejezett határozatok.

Alapvető állítása a jelenlegi jogtudománynak, hogy Magyarországon a jogszabályok köre egy zárt rendszert alkot, tudniillik az Alaptörvény elfogadása óta explicit módon ki lett nyilatkoztatva, hogy „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”.³⁵⁸ Álláspontom szerint ugyanakkor az Alaptörvény által a jogszabályokra alkalmazott pozitív enumeráció nem azt jelenti, hogy ne lehetnének „kvázi jogszabályaink”, amelyek jogszabályi jelleggel bírnak.³⁵⁹ Ugyanis jogszabálynak – sőt kiemelt jogforrásnak – tekintjük a zárt nomenklatúrán kívüli törvényerejű rendeleteket is,³⁶⁰ bár ezt a zárt rendszer jelleget megbontja az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 75. §-a, amely azt mondja, hogy:

³⁵⁶ Lásd: 36/2015 (XII. 16.) AB határozat [84]–[93].

³⁵⁷ Lásd: emléktörvények, például a hűség falvairól szóló 2014. évi CIII. törvény.

³⁵⁸ Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés.

³⁵⁹ Vö. 60/1992. (XI. 17.) AB határozat.

³⁶⁰ A régi Jat. (1987. évi XI. törvény) 1. §-a a jogszabályok között nevesítette a törvényerejű rendeletet.

8. Kormányhatározat

„Ahol e törvény közjogi szervezetszabályozó eszközt említ, azon az állami irányítás egyéb jogi eszközét, ahol törvényt említ, azon a törvényerejű rendeletet is érteni kell.”

9.6. A kormányhatározatok el(ő)készítése

A jogalkotás a közigazgatáson belül elsődlegesen politikai, másodlagosan szakmai, harmadlagosan pedig nemzetközi impulzus alapján kezdődik meg az adott szaktárcán belül. A kormányhatározatok elkészítésekor az előterjesztés készítőjének figyelemmel kell lennie az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. §-ában foglaltakra, akár csak bármilyen jogszabály előkészítésekor.

A kormányhatározat előkészítésére ugyanazok az eljárási rendelkezések vonatkoznak, amelyek a rendeletekre vagy a végrehajtó hatalom által előkészített törvényjavaslatokra.³⁶¹ Ugyanis gyakran megesik, hogy egy előterjesztésben nemcsak egy kormányhatározati javaslat szerepel, hanem egy törvényjavaslattal vagy egy kormányrendelet-javaslattal együtt tárgyalják az előterjesztést (1. melléklet, 2. melléklet, 3. melléklet stb.), ekkor értelemszerűen szigorúbbak az előterjesztés alaki követelményei is.

Az előterjesztés-tervezetnek szükséges tartalmaznia egy egyeztetési lapot, amelyen fel van tüntetve az összes minisztériumnak [és tárca nélküli miniszternek, Kit. 20. § (2) bekezdés *b*) pont] az egyetértése vagy egyet nem értése, továbbá hogy az adott észrevétel fennmaradt-e, esetlegesen az érintett egyéb állami és civil szervekkel történő egyeztetésének (társadalmi egyeztetés) az eredménye. Ezt követi az előterjesztést bemutató vezetői összefoglaló, amely bemutatja az előterjesztés célját, az igénybe vett eszközt (jogalkotás, egyéb intézkedések, alternatívák vagy másként az egyéb szabályozási megoldások), az előterjesztésnek a kormányprogramhoz való viszonyát, az előzményét (esetleges kapcsolódó előterjesztések), az európai uniós és egyéb nemzetközi kapcsolódását (azaz szükséges nyilatkozni arról, hogy az előterjesztésnek van-e európai uniós kapcsolódása, előzetes véleményezési kötelezettsége, és hogy az előterjesztés-tervezet tartalmaz-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikke szerinti támogatást), továbbá tartalmaznia kell az országgyűlési tárgyalásra vonatkozó információkat (törvény esetében lényeges), a társadalmi egyeztetés eredményét (amennyiben volt), a vitás kérdéseket (ezeket az előzetes

³⁶¹ Lásd Jat. IV. fejezete és 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat II. fejezete.

8. Kormányhatározat

egyeztetést követően veszi fel az előterjesztő, a tárcák és az érintett szervek általi jelzések alapján, azaz a legelső egyeztetés alkalmával még üres), végül az előterjesztés kommunikációját [amelyben kötelezően nyilatkoznia kell az előterjesztőnek arról, hogy milyen típusú kommunikációt javasol (követő vagy kezdeményező), a tájékoztatás módjáról, a fő üzenetről és egy részletes kommunikációs tervről], majd sorrendben a hatásvizsgálati lapot és a határozati javaslatot. A határozati javaslat után pedig maga a normaszöveg helyezkedik el, végül pedig a részletes előterjesztés, amelyben az előterjesztő kitér minden aprólékos érintettségre. Jogszabályok esetében³⁶² pedig szükséges nyilatkoznia az előterjesztőnek arról is, hogy a Jat. 18. § (3) bekezdése szerint, valamint *Magyar Közlöny* kiadása, valamint a jogszabály kihirdetése során és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet szerint meg kell-e jelennie az indokolásnak, vagy sem. Meg kell azt is jegyezni, hogy a jogszabályok esetében minden esetben szükséges elkészíteni a normaszöveg indokolását az Alaptörvény hetedik módosítása óta, még ha nem is kell a *Magyar Közlönyben* megjeleníteni azt.

A 4000-es kormányhatározat csak papíralapon terjeszthető és véleményezhető, akárcsak a 3000-es kormányhatározat – azzal a különbséggel, hogy a 3000-es kormányhatározatnak a megismeréséhez vagy a felhasználásához is engedéllyel kell rendelkezni.³⁶³

9.7. A kormányhatározatok jogforrási helye

A különböző típusú kormányhatározatok (1000-es, 2000-es stb.) nem módosíthatják egymást. Ez azt jelenti, hogy csak 1000-es kormányhatározat módosíthat egy másik 1000-es kormányhatározatot, és ugyanez igaz a többi kormányhatározat-típusra is. Ugyanis, amennyiben egy „nyilvános” 1000-es kormányhatározattal kívánnánk módosítani egy az „érintetteknek megküldött” 2000-es kormányhatározatot, akkor azzal derogálnánk annak a tartalmát, sőt amennyiben egy nyilvános kormányhatározattal kívánnánk szövegcserelesen módosítani egy minősített adatot tartalmazó 3000-es kormányhatározatot, akkor egyenesen

³⁶² Megjegyzés: ha nem tekintjük jogszabálynak a kormányhatározatokat, akkor nem kell az előterjesztőnek nyilatkoznia az indokolásról, ezen nyilatkozatnak pedig sem a vezetői összefoglalóban, sem az előterjesztés indokolásában nem kell szerepelnie.

³⁶³ Mavtv. 11–18. §.

8. Kormányhatározat

a büntető törvénykönyv szerinti cselekményt követnének el, mert megismerhetővé tennék annak a minősített tartalmát, és ez a cselekedet – a minősítési szintjétől függően – akár nyolc évig terjedő szabadságvesztés-büntetést is maga után vonhat.³⁶⁴ Így – ugyancsak ezt a logikát alkalmazva (*argumentum a simili*) – nem lehet egy minősített adatot tartalmazó 3000-es vagy egy 4000-es kormányhatározatot egy 2000-es vagy 1000-es kormányhatározattal sem módosítani.³⁶⁵

Meg kell említeni azt a gyakori közigazgatási problémát is, amikor egy nyilvános kormányhatározatban megfogalmazott feladatnak a végrehajtásához egy 2000-es kormányhatározat biztosítja a feladat végrehajtásához szükséges forrást. Ez a jogalkotói cselekedet több problémát is felvet, elsődlegesen azt, amit fentebb kifejtettük, hogy az egyes kormányhatározatok között nincsen hierarchia, és nem is állhatnak ezáltal kapcsolatban.³⁶⁶ Másodlagos probléma, hogy 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat szerint a 2000-es kormányhatározat nem tartalmazhat pénzügyi kötelezettségvállalással járó feladatot.³⁶⁷ Például: A kormány egyetért a fóti Szeplőtelen Fogantatás-templom felújításának egymilliárd forint indikatív keretösszegű előkészítésével és megvalósításával, és ahhoz költségvetési támogatást nyújt. Ellenben a gyakorlat azt mutatja, hogy ezt a tilalmat a 2000-es kormányhatározatok során nem veszik figyelembe, így forrásbiztosításra kerülhet sor a 2000-es kormányhatározatokban is.³⁶⁸ A probléma ebből értelemszerűen következik. Az extern egyedi 2000-es kormányhatározatban történő forrásbiztosításról hivatalosan csak az érintettek tudnak, ugyanis csak nekik küldik meg, így amennyiben nem a kormány tagja, a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, kormánybiztos, a kormányhivatalok vagy a rendvédelmi szervek vezetője a kedvezményezett – azaz, mondjuk, egy civil szervezet –, akkor hivatalos formában csak akkor fog róla tudomást szerezni az előbbi felsorolásban nem érintett (jogi) személy, hogy forrást kap, amikor a

³⁶⁴ Btk. XXV. Fejezet (A minősített adat és nemzeti adatvagyon elleni bűncselekmény 1. alcíme szerinti minősített adattal való visszaélés) 265. § és 266. §.

³⁶⁵ Vö. JAKAB 2005, 152.

³⁶⁶ Megjegyzés: ugyanis, amennyiben az 1000-es kormányhatározatnak a rendelkezéseire egy 2000-es kormányhatározat rendelkezéseit módosítanánk, akkor az 1000-es kormányhatározat a 2000-esnek a megfelelője, úgynevezett leképzettje lesz. Ezt a hozzárendelési folyamatot nevezzük másképp transzformációnak, ez pedig nem jelent mást, mint azt a hibás eljárást, amelyben az (úgynevezett primer) 1000-es kormányhatározat rendelkezéseivel (a hibás jogalkotói akaratnak a leképezésével) egy (úgynevezett szekunder, vagy pont fordítva) 2000-es kormányhatározat rendelkezéseit értelmezzük. Ezt a logikát követve számtalan leképzési rendszert – és ezáltal kormányhatározati formát – lehetne konstruálni.

³⁶⁷ Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdés, valamint az 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 82. pont b) pontja szerint.

³⁶⁸ Meg kell jegyezni, hogy itt nem a 14/1998 (V. 8.) AB határozat szerinti probléma áll fenn.

8. Kormányhatározat

támogatói szerződést kívánják vele aláírni. Harmadik problémaként jelenik meg az is, hogy ilyenkor a közpénzeknek az átláthatósága is sérül, és csak akkor fog tudomást szerezni róla a publikum, ha azt közérdekű adatigénylés keretében valaki kikéri. Negyedik probléma, hogy az ilyen intern egyedi aktusoknak a felülvizsgálata ki van vonva az Alkotmánybíróság (formális) hatásköréből, így azt – amennyiben nem a materiális értelemben vett jogforrási logikát követjük, miszerint az adott jogi dokumentum tartalmi elbírálása tekintetében kerül vizsgálatra, hanem a formai értelemben vett jogforrásfelfogást³⁶⁹ – nem vizsgálhatja.³⁷⁰

A kormányhatározat jogforrási hierarchia szintjéről azt lehet megállapítani – amennyiben nem szimpla közjogi szervezetszabályozó eszköznek tekintjük³⁷¹ –, hogy egy szinten helyezkedik el a kormányrendelettel tekintettel arra, hogy mind a kettő a végrehajtó hatalom akaratát tükröző állami aktus.³⁷² Ugyanis egy kormányrendelet nem módosíthat egy kormányhatározatot, és egy kormányhatározat sem módosíthat egy kormányrendeletet – hasonlóan ahhoz, hogy kormányrendelet sem módosíthat törvényt, és a törvény sem kormányrendeletet, már csak azért sem, mert az egyik a törvényhozó hatalmi ághoz tartozik, a másik pedig a végrehajtó hatalmi ághoz.³⁷³ Arra tekintettel, hogy a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalom által nem szabályozott hatáskörben alkothat – eredeti (primer) módon – rendeletet, amennyiben a törvényhozó hatalmi ág nem rendeli magához az adott területnek a szabályozását, úgy a végrehajtó hatalom saját hatáskörben szabályozhatja azt. Ezen értelmezés az Alaptörvény által megfogalmazott cselekvési felhatalmazásból származik, ugyanis a kormányra mint a végrehajtó hatalom *általános* szervére kerül a hivatkozás, tehát amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe, az a kormány feladatkörébe tartozik – itt meg kell említeni, hogy az Alaptörvény konkrét jogforrást nem jelöl meg ezen cselekvési feladatnak a végrehajtására.³⁷⁴

³⁶⁹ 52/1993.(X. 7.) AB határozat [1]. A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.

³⁷⁰ 22/1999. AB határozat (bár Kiss László különvéleményében kitér rá, hogy lehetne hatásköre az AB-nak a rendelkezések vizsgálatára).

³⁷¹ Így ebben az esetben a Jat. 24. § (1) bekezdését sem kell alkalmazni.

³⁷² Lásd 1949. évi XX. törvény (régi Alkotmány) 35. § (2) bekezdés: „A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz. Ezeket a miniszterelnök írja alá. A Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes. A Kormány rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

³⁷³ Megjegyzés: ugyanakkor az érvelés hibásnak tekinthető abból a szempontból, hogy a Magyar Nemzeti Bank elnökének a rendeletével sem módosíthatja a kormány rendeletét vagy a miniszter rendeletét, ugyanakkor ezek a jogforrási kérdések szabályozva vannak az Alaptörvényben. Így ha közjogi szervezetszabályozó eszközként és nem jogszabályként (a jog egyes forrásaként) tekintünk a kormányhatározatokra, akkor egyértelműen megállapíthatjuk, hogy az nem lehet ellentétes jogszabállyal, azaz csak a kormányrendelet alatt helyezkedhet el jogforrási értelemben.

³⁷⁴ Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés.

8. Kormányhatározat

Értelemszerűen ez a megalkotott aktus nem lehet ellentétes a törvényhozó által megalkotott akarral. Amennyiben mégis az lenne, akkor a törvényhozó hatalom magához vonja a szabályozási kört, és az arra hivatott fórum derogálja a szekunder jogforrást.

Tehát a kormányhatározatnak – akárcsak a kormányrendeleteknek – a fő korlátja az a jogelv, hogy azok a törvénnyel ne legyenek *contra legem*ek, azaz ellentétesek. Továbbá a törvénytőló határozatok – azaz a törvény által nem szabályozott tárgykörben – *praeter legem* állapíthatnak meg, határozhatnak meg feladatot.³⁷⁵ A törvénykiegészító határozatok a törvényben – a törvényhozó hatalom által – nem pontosan szabályozott speciális szabályokat létesíthetnek *intra legem*. Végül pedig a végrehajtási jellegű határozatok – *iuxta legem* – a végrehajtás eszközlésére és a végrehajtás körüli eljárási cselekményekre irányulnak.³⁷⁶

9.8. Kormányhatározat mint extern aktus

Álláspontom szerint akkor beszélhetünk *extern* kormányhatározatról, amikor az közvetetten vagy közvetlen módon befolyásolja az állampolgárok cselekedetét, általános magatartását, illetve az ettől való eltérésnek az alternatíváit. Egy kormányhatározat ugyanis természeténél fogva az emberi magatartás egyes feladatszabásait (felhívás), célkitűzéseit, motiválását és befolyásolását célozza meg.³⁷⁷ Az ilyen kormányhatározatok pedig „kvázi jogszabályoknak” tekintendők, mert jogszabály módjára viselkednek. A kormányrendeletek és a kormányhatározatok között – logikai szerkezetük és jogtechnikai kifejezésük ugyan eltér egymástól, de³⁷⁸ – formájukat, megalkotásukat és az extern kormányhatározatok tartalmát illetően érdemi különbséget nem tudunk tenni. Extern kormányhatározatra az alábbi példák hozhatók:

- a) 1502/2017. (VIII. 11.) Korm. határozat: az országos múzeumok, valamint egyes nemzeti emlékhelyek és műemlékek látogatásáról szóló kormányhatározat 1.1. pontjában többletjogosultságot biztosít az általános iskolák, középfokú iskolák és gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmények nappali

³⁷⁵ Lásd 1527/2021. (VIII. 2.) Korm. határozat; 1438/2021. (VII. 6.) Korm. határozat, ugyanis ebben az esetben nem kellett az emléktörvényekhez hasonló törvényt alkotni.

³⁷⁶ KISS István: Vélemény és indítvány. *Magyar Jogászgűlés évkönyve az 1889. évre*. Budapest, Légrády testvérek, 1889. 244.

³⁷⁷ Vö. SAMU–SZOTÁ CZKY 1985, 350.

³⁷⁸ Lásd ANTALFFY–SAMU–SZABÓ–SZOTÁ CZKY 1970, 500.

8. *Kormányhatározat*

rendszerű iskolai oktatásban részt vevő tanulóinak és minden tizedik tanuló után egy fő kísérőnek (pedagógus vagy szülő) az iskola által szervezett csoportos utazás keretében, hogy a tanítási évben a tanítási és szombati napokon díjmentes vasúti utazás igénybevételével látogathassák meg a kormányhatározatban felsorolt intézményeket.³⁷⁹

- b) 1898/2020. (XII. 14.) Korm. határozat: a 2021. évi határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezéséről szóló származékos kormányhatározat – tekintettel arra, hogy a felhatalmazást a határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól szóló 190/2000. (XI. 14.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdéséből kapja – 2. pontjában a kormány engedélyt ad *a gyakorlatokon részt vevő külföldi fegyveres erők államhatáron való átlépésére és az ország területén történő átvonulására, illetve ez az átrepülésének engedélyezését is jelenti, ha az engedélyezés feltételei egyébként fennállnak.* Tehát láthatjuk, hogy nem az államapparátust szabályozó *intern* aktusról van szó, hanem egy másik állam fegyveres erőinek biztosít átlépést.
- c) 1467/2020. (VIII. 3.) Korm. határozat: a Széchenyi Turisztikai Kártya Programról szóló kormányhatározatban pedig a kormány egyértelműen meghatározza azt, hogy „a hazai turizmus, illetve vendéglátás ágazatban működő mikro-, kis- és középvállalkozások likviditási nehézségeinek enyhítése érdekében Széchenyi Turisztikai Kártya Programot indít”. Ebben a megfogalmazásban explicit módon látható, hogy nem az államigazgatás részét kívánják szabályozni, hanem a vendéglátás ágazatban működő mikro-, kis- és középvállalkozásokat. Így az 1.2. pontban a „Széchenyi Turisztikai Kártya Program keretében nyújtott hitelekhez kamattámogatást, kezelési költségtámogatást, kezességi díjtámogatást és egyéb, pénzügyi intézmény által megelőlegezett költségtámogatást biztosít, amelyet úgy kell meghatározni, hogy a vállalkozók által fizetett nettó hiteldíj [...] nem haladhatja meg a 0%-ot. [...] Kezességi díjtámogatás csak közvetlen állami viszontgarancia mellett vállalt készfizető kezességvállalás díjához kapcsolódhat.” Ebből a pontból is kiolvasható, hogy a kormányhatározat állapít meg feltételeket a hitelfelvételhez.

³⁷⁹ Hasonló kedvezményeket állapítanak meg a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet egyes szakaszai.

8. *Kormányhatározat*

A kormány továbbá felhívja a „pénzügyminisztert, hogy gondoskodjon a Széchenyi Turisztikai Kártya Program keretében nyújtott hitelek támogatásának finanszírozásához szükséges költségvetési források rendelkezésre állásáról a 2022-2024. közötti időszakban”. Ez ugyan közvetlenül a pénzügyminiszternek ad feladatot, de közvetetten az állampolgárok összességét (pontosabban a hitelfelvételben érintett feleket) is befolyásolja. Továbbá ehhez kapcsolódik a Gazdaság-újraindítási Akcióterv keretében a Széchenyi Kártya Újraindítási Program bevezetéséről szóló 1368/2021. (VI. 10.) Korm. határozat 1.4. pontja, amely meghatározza, hogy a kamattámogatás mértéke nem haladhatja meg az évi 6,7%-os mértéket – ez pedig szintén nem az államigazgatásra van kihatással, tehát extern jellegű.

- d) 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat: a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről szóló kormányhatározat közvetett módon érinti azon állampolgárokat is, akik nem dolgoznak a közigazgatáson belül. Ugyanis a kormányhatározat döntése alapján meghatározott egyénekkal nem kötnek a munkaviszonyra irányuló szerződést.

Vannak továbbá olyan extern kormányhatározataink, amelyekben a kormány explicit módon „felkéri” az adott nem közigazgatási szervezet vezetőjét – a kormányhatározatban megfogalmazott – cselekedetnek az elvégzésére. Általánosságban a kormányhatározatok feladatszabásában, amikor intern aktusról beszélünk, a „kormány felhívja a pénzügyminisztert”, „felhívja az igazságügyi minisztert” kifejezés szerepel. Ugyanis itt a kormánynak explicit jogköre van a feladatszabásra. Mindazonáltal, amennyiben kizárólag intern aktusnak tekintenénk a kormányhatározati formát, akkor nem tudnánk megmagyarázni az olyan határozati pontokat, amelyekben a kormány „felkéri” a Kúria elnökét, az Alkotmánybíróság elnökét, a Magyar Tudományos Akadémia elnökét valamilyen cselekedetnek a megtételére, meg nem tételére vagy eltűrésére. Megfigyelhetjük, hogy a végrehajtó hatalom ezekben az esetekben nem a konkrét „felhívás” kifejezést alkalmazza – hogy adott cselekedetet végezzen, ne végezzen vagy tűrjön el –, hanem a jogi

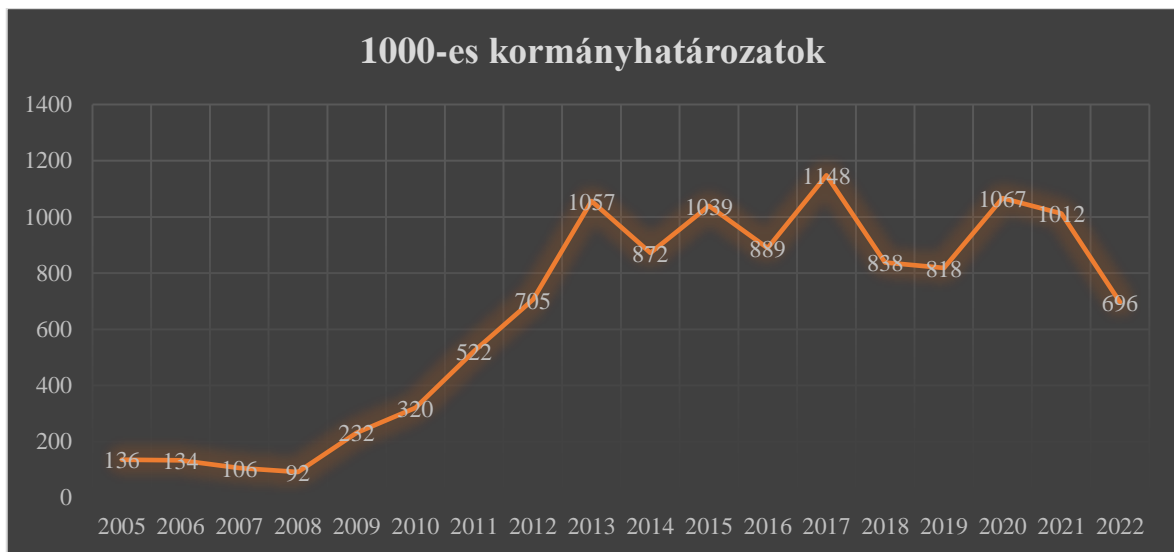
8. *Kormányhatározat*

norma kötelező jellegét feloldja, és egyfajta *ajánlássá* gyöngíti a kötelező erőt azzal, hogy a „felkéri” kifejezést használja.³⁸⁰

³⁸⁰ Lásd 1140/2010. (VII. 2.) Korm. határozat 2. pont (ennek a politikai nyilatkozatnak az alaptörvényellenessége is felmerülhet); 1543/2021. (VIII. 4.) Korm. határozat; 1693/2018. (XII. 17.) Korm. határozat; 1428/2011. (XII. 7.) Korm. határozat 2. pont.

9.9. Megállapítások

A nyilvános kormányhatározatokkal kapcsolatban megállapíthatjuk azt, hogy azoknak a száma 2010-től kezdődően exponenciálisan növekedni kezdett, és a végrehajtó hatalom egyik leggyakrabban alkalmazott döntési formájává nőtte ki magát.³⁸¹



Analógiával élve pedig levonható az a következtetés is, hogy a 2000-es kormányhatározatokkal kapcsolatban is ugyanez az exponenciális emelkedés történt, míg a 3000-es és a 4000-es kormányhatározatokkal kapcsolatban ezt a feltételezést nem engedhetjük meg magunknak. Az előbbieket ugyanis minősített adatot tartalmaznak – így azok

³⁸¹ 2005-ben 136, 2006-ban 134, 2007-ben 106, 2008-ban 92, 2009-ben 232, 2010-ben 320, 2011-ben 522, 2012-ben 705, 2013-ban 1057, 2014-ben 872, 2015-ben 1039, 2016-ban 889, 2017-ben 1148, 2018-ban 838, 2019-ben 819. 2020-ban 1067 nyilvános kormányhatározat került közzétételre. A számok a *Magyar Közlöny* adataiból származnak, azaz mindig az év legutolsó kormányhatározatának a számát vettem alapul [1136/2005. (XII. 29.) Korm. határozat; 1134/2006. (XII. 27.) Korm. határozat; 1106/2007. (XII. 27.) Korm. határozat; 1092/2008. (XII. 31.) Korm. határozat; 1232/2009. (XII. 30.) Korm. határozat; 1320/2010. (XII. 31.) Korm. határozat; 1522/2011. (XII. 30.) Korm. határozat; 1705/2012. (XII. 29.) Korm. határozat; 2057/2013. (XII. 31.) Korm. határozat; 1872/2014. (XII. 31.) Korm. határozat; 2039/2015. (XII. 30.) Korm. határozat; 1889/2016. (XII. 29.) Korm. határozat; 2148/2017. (XII. 29.) Korm. határozat; 1838/2018. (XII. 28.) Korm. határozat; 1819/2019. (XII. 30.) Korm. határozat; 2067/2020. (XII. 31.) Korm. határozat; 2012/2021. (XII. 30.) Korm. határozat; 1696/2022. (XII. 30.) Korm. határozat].

8. Kormányhatározat

jogosultság nélküli megismerése bűncselekmény –, míg az utóbbiak alkalmazását csak 2018-at követően vezették be, így azokból statisztikai következtetést nem tudunk levonni.

Érdekességként megemlítendő, hogy a Jat. 26. § (2) bekezdése szerint a közjogi szervezetszabályozó eszközöket, amelyek nem tartalmaznak minősített adatot – fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjének normatív utasítása, a helyi önkormányzat képviselő-testületének és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata, valamint a polgármester és a jegyző normatív utasítása kivételével –, *közzé kell tenni a Magyar Közlönyben*. Ez kizárólag azt implikálja, hogy a minősített adatot nem tartalmazó 2000-es és 4000-es kormányhatározatokat főszabály szerint – amennyiben azokat közjogi szervezetszabályozó eszközként tekintjük – *közzé kellene tenni*.

Ugyanakkor a Jat. 28/A. § d) és f) pontjában (a 14/A. *Egyes más jogi aktusok és az indokolások nyilvánossága* című alcímben) foglaltak szerint a *Magyar Közlöny* a Jat. 26. § (1) bekezdés mellett tartalmazza a kormány egyedi és normatív határozatait, itt már azzal a megszorítással, hogy a minősített adatot tartalmazó (3000-es kormányhatározatot) és az érintetteknek megküldött (2000-es kormányhatározatot) nem kell közzétenni – továbbra sem téve említést a 4000-es kormányhatározatról, így főszabály szerint egyértelmű követelményként annak a tartalmát közzé kell tenni a *Magyar Közlönyben*. Amennyiben pedig minősített adatot tartalmazó okiratnak vagy érintetteknek megküldött kormányhatározatnak tekintjük, megkérdőjelezhetővé válik annak a pusztá létezése is.

A 2000-es és a 4000-es kormányhatározatok esszenciális eleme, hogy azokat nem kerülnek közzétételre. Ebből eklatánsan következik, hogy az ilyen kormányhatározat „elvben” csak olyan rendelkezéseket tartalmazhat (*Sollen*), amelyek az állampolgárok jogai és jogos érdekei védelmének a szempontjából irrelevánsak. Ergo ha releváns (extern) normatív tartalommal bír az adott 2000-es vagy 4000-es kormányhatározat, akkor a közzétételből eredő megismerhetőség hiánya miatt³⁸² formálisan érvénytelennek kell tekinteni (*Sollen*),³⁸³ így az Alkotmánybíróság megsemmisíteni jogosult azt, és a hatáskörének is ki kell terjednie³⁸⁴ ezeknek a kvázi jogszabályoknak a vizsgálatára. Ugyanis az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése szerint „a jogszabályok mindenkire kötelezőek”, és ha az adott 2000-es kormányhatározat jogszabályi jelleggel bír, nem lehet „csak” a kormány

³⁸² Amely az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdéséből ered.

³⁸³ Vö. 25/1992. (IV. 30.) AB. határozat; 36/2015. (XII. 16.) AB határozat [119].

³⁸⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. § (2) bekezdése alapján – utólagos normakontroll-eljárásban felülvizsgálhatónak kell lennie.

8. Kormányhatározat

által érintetteknek megküldeni. Hozzá kell tenni, hogy amennyiben egy jogi rendelkezést nem kerül, közzétételre az két okból történhet. Elsődlegesen azért, mert annak a jogi rendelkezésnek a tartalma az ország érdekeinek védelme érdekében nem megismerhető – azaz az Mavtv. szerinti minősített adat, amely a 3000-es kormányhatározatokban kerülnek megalkotásra –, és amennyiben mégis minősített adatot tartalmazna egy 2000-es kormányhatározat, akkor kiüresítené a 3000-es kormányhatározati formának a lényegét *argumentum ad absurdum*. Másodlagosan pedig azért, mert az ilyen állampolgárok összességét (főszabály szerint) nem érintő (intern) rendelkezések nem terhelik túl a jogrendszernek a megismerhetőségét, ugyanis a jogbiztonság halála az úgynevezett joglavina. Azaz ha az összes kormányhatározatot közzétennék, akkor a jogkereső állampolgárnak olyan (a jelenleginél is nagyobb) tömegből kéne kiválasztania az őt érintő szabályokat, amely az adott egyén működésével, jogával és kötelezettségével még közvetett kapcsolatban sem áll – ezzel korlátozva a jogszabályok (egyénekre szóló, mindennapi) megismerhetőségét.³⁸⁵

Ugyanakkor azt megállapíthatjuk, hogy amennyiben vannak 2000-es vagy 4000-es kormányhatározatok, amelyek forrást, többletforrást vagy átcsoportosítást biztosítanak (*Sein*), akkor azok a kormányhatározatok a 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozatban foglaltakkal és az Alaptörvény 39. cikkében foglaltakkal is ellentétesek.³⁸⁶ Amennyiben ez az ellentéteség megállapítható – akkor azt materiálisan érvénytelennek (*Sollen*) kell tekintenünk,³⁸⁷ aminek a megállapítására (ezáltal a kormányhatározatok vizsgálatára) és a megsemmisítésére az Alkotmánybíróságnak jogosultnak kell lennie.³⁸⁸

³⁸⁵ Vö. SZAMEL Lajos: *A jogforrások*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1958. 72.

³⁸⁶ Még az olyan érintetteknek megküldött kormányhatározatok is ellentétesek az Alaptörvénnyel, amelyek felhívják a pénzügyminisztert arra, hogy adott költségvetési évben biztosítson forrást vagy többletforrást az adott 2000-es kormányhatározatban megadott feladatnak az elvégzésére, mert a nyilvános 1000-es kormányhatározat mellékletében biztosított forrás nem vezethető vissza kihirdetett vagy közzétett jogforrásra, mert a 2000-esek között van az oka. Ez pedig azt jelenti, hogy amennyiben egy 2000-es kormányhatározatban kerül pénzügyi kötelezettségvállalásra egy felhívás, az alaptörvény-ellenes. A pénzügyi kötelezettségvállalással kapcsolatban ugyanis az az általános követelmény támasztható, hogy annak mindig visszavezethetőnek kell lennie egy nyilvános (kihirdetett vagy közzétett) „kvázi jogforrásra”.

³⁸⁷ Az Alkotmánybíróság a 31/1995. (V. 25.) AB határozatban azt is kimondta, hogy „érvénytelenek az olyan állami aktusok [...], amelyek ugyan túlléptek a kibocsátó szerv jogalkotási hatáskörén, [...] de a kibocsátó szándéka szerint normakénti követésre tartottak igényt, illetve a gyakorlatban úgy is hatályosultak”.

³⁸⁸ A 37/2001. (X. 11.) AB határozatában mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy amennyiben végrehajtás jellegű egy kormányhatározat, azt vizsgálni jogosult. „Amennyiben a vizsgálat alá vont aktus – formájától függetlenül – olyan jogi irányutatókat tartalmaz, amelyek bizonyos kérdésekben egységes joggyakorlat kialakítását célozzák, vagyis értelmezi a törvényt, továbbá ajánlást ad egyes rendelkezések végrehajtására, tartalmát tekintve az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősíthető.” Lásd 23/2007 (IV. 19.) AB határozat, Bragyova András különvéleménye [1].

8. *Kormányhatározat*

De lege ferenda javaslata a fejezetnek, hogy az összes (és nem csak az eredeti) 2000-es és 4000-es kormányhatározatnak a példányára – közzétételük hiánya miatt – szükséges kötelező érvényességi kellékként fel kellene vezetni annak – egyedi vagy normatív tartalmától függetlenül – a kiadási helyét és idejét is. Figyelemmel arra, hogy a normatív és az egyedi kormányhatározatok megkülönböztetése kizárólag tartalmi különbségtétel alapján történhet, mert a sorszámozásukat tekintve nem teszünk különbséget közöttük, így javaslom, hogy már azok megalkotásakor is kerüljön szétválasztásra az egyedi kormányhatározatoknak a számozása a normatívaktól. Továbbá az érintetteknek megküldött (minimum a 2000-es) kormányhatározatoknak a számozását szükségesnek tartom megváltoztatni. Javaslom, hogy 5000-tól kezdődjenek, vagy az évszám legyen előbb és utána a számozás (például 2021/2000-es kormányhatározat), ugyanis a felgyorsult „jogalkotási” időszakokban a nyilvános (1000-es) kormányhatározatok száma meghaladhatja – és mint láthattuk, meg is haladja – a 999-et, így a számozást tekintve nyilvános 2000-es kormányhatározat kerülhet közzétételre, ezzel összemosva az érintetteknek megküldött (2000-es) kormányhatározati formát a nyilvános (1000-es) kormányhatározati formával. Figyelemmel arra, hogy a minősített adatot tartalmazó (3000-es) kormányhatározatok száma is elméleti szinten meghaladhatja a 999-et, az érintetteknek megküldött (2000-es) kormányhatározati javaslatot ezen kormányhatározati forma esetében fenntartom.

Továbbá pedig, alternatív javaslat, hogy amennyiben nem tekintjük „kvázi jogszabályoknak” a kormányhatározatokat – ennek okán nem alkalmazzuk rá a Jszt.-t és a Jat.-ot –, akkor kerüljön megalkotásra egy a kormányhatározat-szerkesztésről szóló kormányhatározat, akár csak a jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendelet.

Végül az az általános és bevett gyakorlat alakult ki, hogy a különböző operatív programok éves fejlesztési keretének az elfogadásakor [amelyek normatívak a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 82. § (2) bekezdés, 68. § (4) bekezdése alapján], hogy ott az éves fejlesztési keret elfogadásakor hivatkozás történik az ún. felhatalmazó rendelkezésre [lásd: *végrehajtás Operatív Program Plusz éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1362/2022. (VII. 21.) Korm. határozat* 1. pont b) alpontja]. Figyelemmel arra, hogy ezen rendelkezések normatívak, de (a jelenlegi többségi

8. *Kormányhatározat*

tudományos álláspont szerint) nem jogszabályok, így a jogalkotásról szóló törvényt sem a jogszabály szerkesztésről szóló IRM rendeletet sem szükséges alkalmazni rájuk, így a felhatalmazó rendelkezésekre történő hivatkozás sem „szükségszerű”, ugyanakkor a gyakorlat ezzel ellentétes, és szokásjogi alapon alkalmazásra kerül a kormányhatározatok megalkotására is

Így *de lege ferenda* javaslatom, hogy amikor a normatív kormányhatározat – jelen esetben az éves fejlesztési keretről szóló kormányhatározat – módosításra kerül – csak ahogy az eredeti is – akkor hivatkozás történjen az ún. felhatalmazó rendelkezésre:

1. A Kormány 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 4. § c) pontjában meghatározott jogkörében eljárva a következőkről *határoz*:

- a) A Végrehajtás Operatív Program Plusz éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1362/2022. (VII. 21.) Korm. határozat [a továbbiakban: 1362/2022. (VII. 21.) Korm. határozat] 1. melléklete az *1. melléklet* szerint módosul.
- b) Az 1362/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 1. pontjában foglalt táblázat.
 - ba) E:2 mezőjében a „2022.” szövegrész helyébe a „Meghirdetve 2022. novemberben szöveg,
 - bb) [...] szöveg,
 - lép.

10. Jogegységi határozat

10. Jogegységi határozat

„*The pound of flesh, which I demand of him.
Is dearly bought; 'tis mine and I will have it.
If you deny me, fie upon your law!
[...]
I crave the law,
The penalty and forfeit of my bond.*”³⁸⁹

10.1. A jogegységi határozatok feladata

A Kúriának a jogegységesítésre történő törekvése nemcsak lehetőség, hanem alkotmányos kötelezettsége is. Így a kötelező direktívák kibocsátása az Alaptörvény által kodifikált úgynevezett különleges és tudatos jogalkotásra történő felhatalmazásként értelmezendő. Ez ugyanakkor úgy is felfogható, hogy a törvényhozó hatalom kiszervezi a joggyakorlat egységesítésére vonatkozó normáknak a megalkotását. A kérdés, amely ebből indukálható, az, hogy a magyar jogforrási rendszerben ezek a kötelező direktívák valójában milyen helyet és hol foglalnak el.³⁹⁰ Azonosak-e a törvény alkotta joggal, vagy különböznek a törvény által alkalmazandó jogtól, de azzal azonos szinten helyezkednek el?

Problémás kérdésként merül fel az egységes ítélkezési gyakorlat kialakításának eljárási menetével kapcsolatban az, hogy annak a megalkotása alapvetően igazgatási feladatként³⁹¹ hárul a legfelsőbb bírói fórumra,³⁹² így az ilyen típusú jogegységesítés során

³⁸⁹ Shakespeare *A velencei kalmár* című drámájában találunk a jogi tankönyveket megszegő példázatot a jogbiztonság szükségességére és magának a jognak mint társadalmi normának a folyamatos változására. Shakespeare művéből továbbá kitűnik az is, hogy maga jog azzal, hogy a társadalom által felruházott egyének megalkották és kihirdették a normát, és hogy minden a jogi norma érvényességéhez szükséges követelménynek eleget is tettek annak megalkotásakor, még nem lesz igazságos is. William SHAKESPEARE: *The Merchant of Venice*. IV. felvonás 1. szín.

³⁹⁰ VARGA Zs. András: A jogegységi határozatok és az Alkotmány rendje. *Magyar Jog*, 2004/6. sz. 333–338. Varga Zs. már 2004-ben is emellett foglalt állást, hogy a jogegységi határozatok a magyar jogrendszerben normatív eszközként vannak jelen: „A jogegységi döntés indokolásáról – a döntés megtámadhatatlansága és az indokolás igazoló jellege miatt – ugyanaz elmondható, mint az Alkotmánybíróság határozata esetében.” Lásd még: KECSKÉS László – TILK Péter: A jogegységi határozatok alkotmánybírói kontrolljának tervezett törvényi szabályozásáról. *Magyar Jog*, 2004/1. sz. 11–20. Vö. TILK Péter: A jogegységi határozatok alkotmánybírói felülvizsgálatának lehetőségéről. *Magyar Jog*, 2001/10. sz. 588–599.

³⁹¹ Megjegyzés: ennek alapjául az Alaptörvény (T/2627. törvényjavaslat) indokolásában található utalást, ugyanis ott az olvasható, hogy az általános igazságszolgáltatási tevékenységen túlmutató, különleges bírói feladatokat kívánna a Kúriára róni. Ebből pedig kikövetkeztethető, hogy eredetileg az Alaptörvényben nem a tipikus igazságszolgáltatási tevékenységbe betagozódó eszközként jelent meg először a jogegységesítés.

³⁹² A 2019. évi CXXVII. törvény 65–74. §-ához írt indokolás alapján a szándék ezzel ellentétes, így pedig: „Az egységes és az Alaptörvénnyel összhangban álló joggyakorlatot elsősorban nem igazgatási eszközök, hanem a

10. Jogegységi határozat

alapvetően egy jogi értékelés történik, és nem egy meghatározott egyedi eljárásban történő – még a többi bírói fórum pressziójától is – független (érték)ítélet megalkotása.³⁹³ Másodlagosan az egyedi ítéletek megalkotása során általánosan a bíró a törvényhozó által megalkotott absztrakt jogszabályokat követi, amelyek alapvetően nem pusztán a pozitív jogi normákból állnak össze, hanem a különböző értelmezési módszerekből, vagy a nem kodifikált generálklauzulákból álló logikai következtetésekből állapítja meg a konklúziót. Mindemellett a nem *common law* típusú jogrendszerekben ezzel szemben már rég megfogalmazták azt, hogy az egyedi ügyekben hozott határozatok és a „speciális” jogvitákban hozott ítéletek nem rendelkeznek törvényi erővel, ezáltal azok nem is terjeszthetők ki más eljárásokra vagy más személyekre sem.³⁹⁴

Az első kérdés az, hogy valójában minek is tekinthető a jogforrási hierarchiába be nem tagozódó jogegységesítésre irányuló határozatok összessége. A második, hogy a bírák által meghozott ítéletek tekinthetők-e individuális normáknak, és ha nem, akkor azok pusztán ítélkezési forrásokként foghatók-e föl, ha pedig igen, akkor az Alaptörvényben meghatározott jogegységesítési kötelezettség elég indok-e arra, hogy a legfelsőbb bírói fórum igazgatási eszközökkel meghozott határozatainak – mondhatni, *erga omnes* – normatív precedenshatást biztosítson.

10.2. A jogegységi határozat előzménye

Kúria döntéseinek kötelező ereje biztosítja, mert így a jogorvoslat során gyorsan elérhető az eredmény. A korlátozott precedens-rendszer, amely eredetileg az angolszász jogban jelent meg, de egyre jobban áthatja a kontinentális jogrendszereket is, a jogegység biztosításának alkotmányos, gyors és hatékony eszköze.” Mindezek alapján és az Alaptörvény hetedik módosítása óta tudjuk, hogy az Alaptörvény 28. cikke rendelkezik a jogszabályok indokolásának normatív erejéről. A jogszabályok preambuluma a törvényalkotásban, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolása – ha azt nyilvánosságra hozzák – a teljes jogalkotási folyamatban megfelelő és autentikus forrása a jogalkotói cél feltárásának. A javaslat ezen források feltárását, értelmezési segédletként való használatát teszi kötelezővé a bíróságok részére a jogalkalmazási tevékenység során. T/332. számú javaslat indokolása. Vö. VARGA Zs. András: *Törvényjavaslatok indokolása – az Alaptörvény hetedik módosításának 8. cikkéről*. Pázmány Law Working Papers, 2018/13.

³⁹³ Karl LARENZ: *Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft. Abteilung Rechtswissenschaft – Methodenlehre der Rechtswissenschaft*. Berlin–Heidelberg, Springer, 1991. 119. Die Rechtsprechung sei „dem Wesen nach Anwendung der gesetzlichen Wertungen, im Gegensatz zur selbständigen, Bewertung“ (des Richters). Lásd az eredeti lábjegyzetet: „WESTERMANN Harry, a.a.O., S. 21. Grundsätzlich ebenso GERMANN, Probleme und Methoden der Rechtsfindung, 1965; REINHARDT/KÖNIG, Richter und Rechtsfindung, 1957, S. 17 ff.; KRONSTEIN, Rechtsauslegung im wertgebundenen Recht, 1957.“

³⁹⁴ ABGB 12. §: „Die in einzelnen Fällen ergangenen Verfügungen und die von Richtersthühlen in besonderen Rechtsstreitigkeiten gefällten Urtheile haben nie die Kraft eines Gesetzes, sie können auf andere Fälle oder auf andere Personen nicht ausgedehnte werden.“

10. Jogegységi határozat

Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Ejht.) jogegységi határozatokat érintő részei 2020. április 1-jével hatályba léptek hatályba Ejht. – kötelező jellegű – (korlátozott) precedenshatást kiváltó rendelkezései nem megalapozatlanok vagy a *common law* jogrendszert recipiáló újítások. Magyarországon ugyanis már az – 1868. évi LIV. törvénycikket módosító, a polgári törvénykezési rendtartásról szóló – 1881. évi LIX. törvénycikk módosításának 4. §-ában is megtalálhatók a Kúriának (*magyar királyi Cúria*) „az igazságszolgáltatás egyöntetőségének megóvására” irányuló rendelkezései.³⁹⁵ Ezt követően az 1890. évi XXV. törvény bővítette a jogegység kimunkálására „igényt tartók körét”; a törvény a 13. §-ában,³⁹⁶ amelyben *expressis verbis* megfogalmazta, hogy „ha akár a kir. igazságügyminiszter, akár a kir. Curia elnöke arról győződnek meg, hogy az egyes kir. ítélő táblák ellentétes elvi jelentőségű megállapodásra jutottak, haladék nélkül intézkednek, hogy a jogegység megóvása végett a felmerült kérdés a kir. Curia megfelelő teljes tanácsulése elé terjesztessék”.³⁹⁷ Voltaképpen az csupán azt jelenti, hogy a büntetőügyekben a Kúria teljes ülése hozott határozatot a jogegység megóvása érdekében (akkor, ha az ítélőtáblák ellentmondó ítéleteket hoztak), a Kúria által meghozott határozatot pedig az ítélőtáblák is kötelesek voltak követni.³⁹⁸

„A Kúria által hozott jogegységi határozatokra vonatkozó szabályokat a polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikket életbeléptető 1912. évi LIV. törvénycikk határozta meg. A törvénycikk 70. §-a³⁹⁹ alapján az igazságszolgáltatás egyöntetőségének megóvása végett a vitás elvi kérdést döntötte el a jogegységi tanács. A 75. § szerint a jogegységi határozatot a bíróságok kötelesek voltak követni.⁴⁰⁰ [...] A második világháború előtti jogszabályok alapján is azt lehet megállapítani, hogy a jogegységi határozat a

³⁹⁵ 1881. évi LIX. törvénycikk a polgári törvénykezési rendtartásról szóló 1868. LIV. törvénycikk módosítása tárgyában 4. §. Vö. ZÓDI Zsolt: *A korábbi esetekre történő hivatkozások mintázatai a magyar bíróságok ítéleteiben*. MTA Law Working Papers 2014a/1. 20.

³⁹⁶ „Ezt a rendelkezést fejlesztette tovább a bünvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk módosítása és kiegészítése tárgyában megalkotott 1907. évi XVIII. törvénycikk 3. §-a.” 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

³⁹⁷ Lásd H. [s. n.]: *A judikatúra egysége*. *Jogtudományi Közöny*, 1893/48. sz. december 1.

³⁹⁸ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

³⁹⁹ 1912. évi LIV. törvénycikk 70. §: „Az igazságszolgáltatás egyöntetőségének megóvása végett a vitás elvi kérdést a kir. Kúriának erre a célra alakított tanácsa (jogegységi tanács) dönti el [...]”

⁴⁰⁰ 1912. évi LIV. törvénycikk 75. §: „[...] A teljes ülési határozatát a bíróságok mindaddig követni kötelesek, a míg azt a kir. Kúria teljes ülése meg nem változtatja. A jogegységi és a teljes ülési határozat kötelező hatálya a hivatalos lapban közzétételének napjától számított tizenötödik nappal kezdődik.”

10. Jogegységi határozat

jogszabályok értelmezésénél felmerülő problémák megoldását, az egységes jogalkalmazás biztosítását szolgálta, nem új szabályok megalkotását.”⁴⁰¹ Tehát az 1912. évi LIV. törvénycikk a Kúriát feljogosította a teljes ülési határozatok megalkotására, s az úgynevezett döntvényalkotási jogot elvonta az ítélőtábláktól.⁴⁰² Ettől a törvénycikktől lehet beszélni továbbá jogegységi tanácsokról és azon ügykörökről, amelyekben a teljes ülésnek kellett döntenie.⁴⁰³

Több mint nyolcvanöt év elteltével az Országgyűlés 1997. július első napján elfogadta az Alkotmány – 1989-et követő 17.⁴⁰⁴ – módosításáról szóló törvényjavaslatot, amelyet 1997. évi LIX.⁴⁰⁵ törvényként hirdettek ki a *Magyar Közlöny* 63. számában 1997. július 15-én. Az Alkotmánymódosítás 8-10. §-a (amelyek csak 1997. október elsejét követően léptek hatályba) a bírói szervezetekről szóló X. fejezetében található 45-47. §-ait módosította. A törvényjavaslatához csatolt indokolásban megtaláljuk, hogy a módosítás célja nem más, mint a legfelsőbb bírói fórum jogegységességét biztosító tevékenység előremozdítása, pontosabban az, hogy a jogegységi határozatokkal a jogegységi eljárás keretében a vitás elvi kérdésekben egyértelmű iránymutatást adjon a Legfelsőbb Bíróság. Ez a módosítás azért volt lényeges, mert 1881-et követően ekkor került „alkotmányos” szintre a legfőbb bírói fórum ezen kiemelkedő feladata.⁴⁰⁶ A jogegységi határozatok alkalmazása (a fentebb kifejtettekre tekintettel) a magyar jogrendszerben nem ismeretlen jogintézmény, sőt inkább mondható a jogi normák történeti fejlődésére való visszautalásnak.

⁴⁰¹ 1912. évi LIV. törvénycikk 75. §.

⁴⁰² Lásd JUHÁSZ László: A jogegység biztosítása az ítélőtáblák működésének megkezdése után. *Magyar Jog*, 2003/10. sz. 589–599.

⁴⁰³ Ez két esetben fordulhatott elő: első esetben, amikor a Kúria valamelyik tanácsa elvi kérdésben kívánt eltérni a Kúria korábbi határozatától, vagy korábbi teljes ülésen hozott határozatától. Második esetben, amikor a Kúria elnöke vagy az igazságügyért felelős miniszter a Kúria jogegységi vagy teljes ülési határozatának megváltoztatását indokoltnak tartotta. „A teljes ülés polgári jogi természetű vitás elvi kérdés esetében a polgári tanácsok tagjaiból, büntetőjogi természetű vitás elvi kérdés esetében a büntető tanácsok tagjaiból, ha pedig a felmerült vitás elvi kérdés nem csupán polgári jogi vagy nem csupán büntetőjogi természetű, a vegyes teljes ülés a kir. Kúria polgári és büntető összes tanácsainak tagjaiból alakul.” Lásd 1912. évi LIV. törvénycikk 71. §.

⁴⁰⁴ Lásd KÖRÖSÉNYI András: Alkotmányozás és Alaptörvény. In KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK, 2015. 88. 1. táblázat.

⁴⁰⁵ Megjegyzés: érdekes egybeesés vagy jogalkotói figyelmisség, hogy először az 1881. évi LIX. törvényben, majd 1989-et követően az 1997. évi LIX. törvényben jelenik meg a jogegységesítésre való alkotmányos kötelezettség.

⁴⁰⁶ 19/2017 (VII. 18.) AB határozat [49]: „[...] A jogegységi határozat funkciója ebben az esetben, speciális bíró alkotta jogként, különösen az Alaptörvényben foglalt értelmezési szabály (28. cikk) alapján, olyan tartalomnak a meghatározása, stabilizálása, amely megfelel az Alaptörvénynek és annak az objektíve tételezhető – vagyis nem valamiféle vélelmezett jogalkotói vagy miniszter által kijelölt – célnak, amely révén a jog a józan ész, a közjót szolgáló, erkölcsös (és gazdaságos) módon érvényesülhet.”

10.3. Common law

A *common law* jogrendszer egyedinek tekinthető tulajdonsága, hogy a bírák nem pusztán a „törvények szájai” (a bíróság maga alkotja a jogot), azaz nemcsak az a szerepük, hogy alkalmazzák a jogot, hanem hogy azt fejlesszék és alakítsák is. Így, amennyiben a Magyarországon jelen lévő pszeudo-precedensrendszert a jog elméleti oldaláról szeretnénk megközelíteni, ahhoz elsődlegesen azt szükséges megvitatnunk, hogy mit tekintünk az úgynevezett *élő jognak*.⁴⁰⁷ Rudolf Jhering 1872. március 11-én megtartott *Harc a jogért (Kampf ums Recht)* című bécsi nyitóelőadásában kifejtette, hogy a társadalmi normarendszert a harc élteti, amely pedig egy szüntelen munka, és nemcsak az állam, hanem az egész társadalom számára is.⁴⁰⁸ Hasonlóan vélekedett a magyar jogbölcseleő Moór Gyula és Peschka Vilmos is, mert szerintük a jogi normáknak – azért, hogy az elvi alkalmazhatóságukon túl gyakorlati alkalmazandóságuk is biztosítva legyen – folyamatosan küzdeniük kell egymással.⁴⁰⁹ Ebből kitűnik az is, hogy a társadalmunk és vele együtt a jogrendszerünk is folyamatosan változik. Mindazonáltal a jognak – és magának a társadalmi normarendszereknek is – szükséges, hogy legyen egy olyan alapja, amely konstans és megingathatatlan. Ezért elengedhetetlen meghatározni azokat a történelmi vagy a

⁴⁰⁷ Lásd Az élő jog doktrínája: 57/1991. (XI. 8.) AB határozat. [1.3.]: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint »élő jog« alatt a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni.”

⁴⁰⁸ Rudolf von JHERING: Küzdelem a jogtudományért. [1872] In VARGA Csaba (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a század első felének kontinentális jogi gondolkodása köréből*. Budapest, Osiris, 1998. 1–22.; „A világ minden joga kiküzdöttet, minden jogszabványt, mely hatályban van, előbb azoktól, kik ellene szegültek, ki kellett küzdeni, és minden jog, legyen egyes, avagy egy nemzet joga, föntartására ezek folytonos éberlétét tételezi föl. A jog nem logikai, hanem hatályfogalom.” HORVÁTH János: *Az 1722/23 II. III. Törvényzikkék által elfogadott Pragmatica Sanctio lényege és annak helyzete a magyar közjogban*. Budapest, Franklin-Társulat, 1898. 24. (Jogászegyleti értekezések 146.)

⁴⁰⁹ „Az élő jog [...] nem pusztán normarendszer, a római jog normarendszere szinte teljesen ránk maradt, de a római jog ma mégsem élő jog többé, mert ma már hiányzik mellőle az emberi cselekvéseknek az nagy rendszere, amely egykor e normáknak való életben való érvényesülését jelentette. De a jog nem is csupán az emberi cselekvések tömegét jelenti, nem pusztán faktum, mert hiszen azokat az emberi cselekvéseket, amelyekben a jog megvalósul, nem is lehetne kiválasztani az emberi cselekvések óriási tömkelegéből a jogi normarendszerre való hivatkozás nélkül. Leszögezhetjük tehát, hogy az élő jog fogalmához két alkotóelem szükséges: a szabályok normarendszere és az emberi cselekvéseknek ehhez fűződő rendje.” MOÓR 1928; PESCHKA 1965.

10. Jogegységi határozat

természetjog és az emberi jogok által ötvözött alapvető jogi fundamentumokon nyugvó jogintézményeket, amelyek időtállóak és hivatkozhatók.⁴¹⁰

Mindezek alapján öt alapelvet kell meghatározni, így az alábbi kategóriákról beszélhetünk:

- a) *stare decisis et quia non movere*;
- b) *ratio decidendi*;
- c) *distinguishing*;
- d) *overruling*;
- e) *obiter dictum*.

10.3.1. *Stare decisis et quia non movere*

a) A *stare decisis et quia non movere*, vagyis „a megalapozott döntést ne bolygassuk meg” (a régi döntés vagy a döntés fenntartásának) elve azt jelenti, hogy amennyiben a bíróság egy meghatározott esetkörben már állást foglalt, azaz jogerős ítéletet hozott, akkor a többi bírói fórumnak, amelyek a *common law* jogrendszer által mind kötelezve vannak a jog egységesítésére, pontosabban az ítéletek kiszámíthatóságának elősegítésére, az ügyben követnie kell a már megítélt döntést, azaz az ügyben eljáró bírónak kötvén van a már meghozott határozatokhoz. Az elméleteken belül megfogalmazták még a *super stare decisis* elvét is, miszerint a bíróságoknak a korábbi határozatokat anélkül kell követniük, hogy megvizsgálják azoknak az adott szituációra való helyességét.⁴¹¹ Mindazonáltal a precedensjog alkalmazása során azt is figyelembe kell venni, hogy az „ítélet” még nem

⁴¹⁰ Lásd VARGA Zs. András: A jogállamiság koronaékszere a közigazgatási bíráskodás. *Mandiner*; az interjút készítette KECSKÉS Soma. 2019a. április 23. „Annak, hogy visszaállítjuk a hagyományos magyar államszervezetet, az a magyarázata, hogy a magyar jog abból nőtt ki, és azt látjuk, hogy a hagyományos szervezetek olyan alapot jelentenek, amelyre támaszkodva a viharoknak ellen lehet állni. Ugyanúgy, mint egy hajó. Mit csinálnak egy viharban a tengerészek? Kikötik magukat az árbóchoz. Ha van árbóc, akkor van mihez kikötni magunkat. Ha nincs, akkor addig, amíg szélcsend van, vagy jó szelek vannak, békésen haladgatunk, és minden vidám. Akkor pedig, amikor vihar van, nézünk, hogy jaj Istenem, mi legyen! Márpedig a történelem is olyan, egy ország élete is olyan, és a jogélet is olyan, hogy vannak viharok. Szemben a jelenlegi mainstream iskolával be kell látni, hogy tökéletes jogrendszer nincs, tökéletes jogszabály sincs, és tökéletes jogalkalmazás sincs.”

⁴¹¹ Megjegyzés: az elmélettel szemben álló kritikusok szerint a régi döntések *strict* betartása pedig súlyos igazságtalansághoz vezethet. Lásd *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537, 16 S.Ct. 1138 (1896) és *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483, 74 S.Ct. 686 (1954).

10. Jogegységi határozat

társadalmi jog.⁴¹² Ez pusztán azt kifejezi, hogy jog csak az lehet, ami maga is jogként működik. A jog érvényesüléséhez ezért elengedhetetlen az, hogy ezek az – elsődlegesen – írott „normák” a társadalom egésze számára közérthetőek és fellelhetőek legyenek.⁴¹³ A *stare decisis* elve tehát egy a legfőbb bírói fórumok határozatainak kötelező erejét biztosító eszköz⁴¹⁴ – mint a magyar jogrendszerben a jogegységesítés.

10.3.2. Ratio decidendi

b) *Ratio decidendi*, vagyis „a döntés magja” (jelentős tények,⁴¹⁵ döntés indoka⁴¹⁶) az, mondhatni, a bírói döntés immanens absztrakt norma alkotórésze, amely a bíró által meghozott határozat indokolásában és jogelvében gyökerezik. A *ratio decidendi* pedig nem vezethető vissza másra, mint magára a joguralom (*rule of law*) intézményére, ugyanis ez biztosítja azt, hogy a „rosszul” megalkotott határozatok ne rendelkezzenek precedenserővel. A bíró által meghozott határozatban a *ratio decidendi* az a rész, amely a jövőben a jogalkalmazó bírót „kötelezi”.⁴¹⁷ Tehát ez nem más, mint egy a bíró alkotta esetjogi szabály, amely köti az összes jogalkalmazót,⁴¹⁸ ugyanis *a ratio decidendi maga a bíróilag alkotott*

⁴¹² William BLACKSTONE: *Commentaries on the Laws of England*. Vol 1. Oxford, Clarendon Press, 1765, facsimile version Legal Classics Library, 1983. “For it is an established rule to abide by former precedents, where the same points come again in litigation [...] The doctrine of the law then is this: that precedents and rules must be followed, unless flatly absurd or unjust. What is not reason is not law.”

⁴¹³ Vö. KINTZLY Péter: Precedensjog-e a magyar jog? *Magyar Jog*, 2014/6. sz. 380–383. Lásd: „Az érveket a jogban járatlan személyek számára is világosan kell megfogalmazni, és minden esetben egyértelművé kell tenni, hogy egyedi ügyben hozott döntésről van szó, amely nem teremt jogot.”

⁴¹⁴ ZÓDI Zsolt: Precedenskövetés és jogszabály-értelmezés. *Állam- és Jogtudomány*, 2014b/3. sz. 65.

⁴¹⁵ HART 1995, 158.

⁴¹⁶ Lásd OSZTOVITS András: Törvénymódosítás a bírósági joggyakorlat egységesítése érdekében – jó irányba tett rossz lépés? *Magyar Jog*, 2020/2. sz. 72–81.

⁴¹⁷ POKOL Béla: A bírói precedensjog. *Magyar Jog*, 2000/4. sz. 201–209.

⁴¹⁸ Megjegyzés: itt érdemes kitérni az originalista jogértelmezés által felvetett kritikákra, amelyek egybeesnek a precedensrendszer kritikájával is. Tóth J. Zoltán a textualizmussal kapcsolatban felhozott kritikákkal összefüggésben azt írja: „a megváltozott társadalmi viszonyok közepette is, és nem módosíthatjuk értelemszerűen a törvény értelmét, akkor a »múlt halott keze« (»dead hand of the past«) irányít bennünket, és rég halott emberek akarátának engedelmessé válnunk egy olyan átalakult világban, amely nem is hasonlít az ő világukhoz.” TÓTH J. 2019c, 279. Eredeti lábjegyzet: „REDISH, Martin H.: Interpretivism and the Judicial Role in a Constitutional Democracy: Seeking an Alternative to Originalism, 530. oldal. In: Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol. 19., Number 2, Winter 1996. Lásd: Daniel D. PLOSBY: Panel I, *Originalism and the dead hand* in Harvard Journal of Law & Public Policy 19 Harv. J. L. & Pub. 243–275. oldal.”

10. Jogegységi határozat

*tételes jog.*⁴¹⁹ Csakhogy ez a tételes jogszerű, hivatkozható „mag” is az ügy függvényében változó.⁴²⁰

10.3.3. Distinguishing

c) *Distinguishing*: az angolszás jogrendszerben a megkülönböztetés művészete (*art of distinguishing*) egy olyan eszköz a bíró kezében, amellyel ki tudja vonni az adott esetkör a *ratio decidendi* bűvköréből,⁴²¹ ami nem jelent mást, mint hogy amikor a bíró jelentős ténybeli, eljárási vagy jogalapi különbséget észlel, akkor az ügy precedenshatását minimalizálja ezzel a *stare decisis* hatását az adott ügyben megszüntetve. Ugyanis csak az azonos esetek körében hozott precedenshatású ítélet *ratio decidendi*je rendelkezik elvi alkalmazandósággal, ennek okán, amennyiben a bíró az eltérést megállapítja a meghatározott precedenssel összefüggésben, az nem lesz az ügyben alkalmazható.

Így a megkülönböztetés módszerével van lehetőség arra, hogy a letűnt korok jogalkalmazóinak az akarától eltérjenek a bírók, és az adott társadalmi viszonyoknak megfelelően alkalmazzák vagy félretegyék a régi döntés indokolását.⁴²²

10.3.4. Overruling

d) *Overruling*: amikor a bíró felülbírál egy korábbi (precedenshatású) döntést, akkor nemcsak az egyet nem értését fejezi ki az ügygel összefüggésben, hanem egy jogilag képviselhető, az eredeti döntéstől eltérő egyéni álláspontot is kialakít, amely normatív erővel

⁴¹⁹ HORVÁTH Barna: *Angol jogelmélet*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1943. 325.

⁴²⁰ Lásd ZÓDI 2014b, 66.: „Egy jogeset *ratio decidendi*je tehát utólag derül ki, rendszerint egy érvelési folyamat közben. Sőt több változatban, az absztrakció több szintjén, sőt több *ratio decidendi* is kinyerhető egyazon precedensből.” ZÓDI 2014b, 84.: „Nemcsak a precedensjogban kell kibontani a mögöttes elvet: a törvényi jog esetén az értelmezési módszerekre, esetleg a jogág alapelveire történő hivatkozás, sőt magára a »fennálló töretlen bírói gyakorlatra« történő hivatkozás is legtöbbször ugyanolyan absztrakciós ugrást hajt végre, mint a precedens *ratio decidendi*jének kiemelése, majd a mögöttes alapelv megfogalmazása.”

⁴²¹ VISEGRÁDY Antal: A bírói jogfejlesztés mechanizmusa. *Jogtudományi Közöny*, 1985/1. sz. 31.

⁴²² Vö. EÖRSI Gyula: *Comparative Civil (Private) Law*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1979. Part III. 517.

10. Jogegységi határozat

rendelkezhet – azaz esetjogot alakít ki.⁴²³ Ugyanakkor, amikor az igazságszolgáltatás eltávolodik a precedensrendszer alapját képező performatív kijelentésektől, és elmozdul az értelmezés fikciójának irányába, akkor áttévedünk a jogalkotás területére – a fikció ugyanis a jogi terminológia eszköze és nem egy jogi konstrukció.⁴²⁴ Így az eredeti igazságszolgáltatási kötelezettségen túl (eset)jogalkotást is végeznek a bírák, amikor felülbírálnak egy precedenst. A bírának azonban *nem* „kötelessége” felülbírálni a döntéseket.⁴²⁵ Az esetjogban a régi döntés fenntartása *vélelmezett*. Annak a megdönthetősége nem a főszabály (*stare decisis et quia non movere*), ugyanis a jogbiztonság alapvető garanciája, hogy a jogalkalmazás egységes és kiszámítható. Ugyanakkor a felülbírálat jogintézménye egy biztosítékként is funkcionál az esetjogon alapuló *common law* jogrendszerben.⁴²⁶ A felülbírálattal lehetősége van a bírónak az inadekvát, a társadalmi berendezkedésnek nem megfelelő, erkölcsileg kétséges ítéleteket megváltoztatni, ezzel garantálva a jogbiztonságot.⁴²⁷

Tehát a már „megítélt” esetben való ügy „felülszabályozása” pedig kizárólag abban a meghatározott esetben lehetséges, ha az ítélet – tekintetbe véve az ügy individualitását – abszurd vagy igazságtalan döntéshez vezetne. Abban az esetben, ha mégis igazságtalan, abszurd vagy a közrenddel ellentétes⁴²⁸ döntést eredményezne a döntés követése, akkor nem szabad figyelembe venni a *stare decisis*-t.

10.3.5. Obiter dictum

e) *Obiter dictum*⁴²⁹ (vagy többes számban *obiter dicta*, röviden *dicta* vagy csak *obiter*) az, amely az ítélet meghozatalakor „mellékesen”, az ügy érdemi „racionális” döntését

⁴²³ Lásd SZABÓ Miklós: Mi a „precedens”? Előadások a precedensek szerepéről a magyar joggyakorlatban. *JEMA*, 2012/2. sz. 74–75.

⁴²⁴ Lásd MOÓR Gyula: *A jogi személyek mivoltának kérdése*. Budapest, MTA, 1911. 166.

⁴²⁵ BLACKSTONE 1983: „The judges are 'not delegated to pronounce a new law, but to maintain and expound the old one.'”

⁴²⁶ Pintip Hompluem DUNN: How Judges Overrule: Speech Act Theory and the Doctrine of Stare Decisis. *The Yale Law Journal*, 2003/2. sz. 493–531. “Judges must be given the ability to overrule; otherwise, we would be stuck with a decision even if it was wrongly decided and times and thinking had changed.”

⁴²⁷ Vö. POKOL Béla: A hermeneutikai „puffer”, avagy a jogi közeg természete. *Világosság*, 1991/2. sz. 142.

⁴²⁸ Maxim-Nordenfelt Co. v. Nordenfelt.

⁴²⁹ Dave ARMSTRONG: *The Quotable Newman: A Definitive Guide to His Central Thoughts and Ideas Obiter*. Sophia Institute Press, 2012. 371.: “dicta being meant phrases clauses, or sentences in Scripture about matters

10. Jogegységi határozat

képező megállapítások mellett szerepel, de nem képezi azok fundamentális alkotórészét.⁴³⁰ Ergo szigorúan véve az *obiter dictum* a bíró által tett megjegyzésnek, az ítélethez nem tartozó véleménynek, alkalmi megállapításnak számít, ami nem lehet precedens – annak „alkalmisága” révén.⁴³¹ Ezek az alkalmi megállapítások azok, amelyeket a bírói döntés esetjogi alkalmazásakor interpretálni szükséges, hogy értelmezhetőek legyenek, ugyanis gyakran ellentmondásosak, és nem könnyen verifikálhatók. Az *obiter dictum* pedig csak akkor nyerhet elvi alkalmazhatóságot, ha rendelkezik úgynevezett meggyőző erővel, és azt egy „tekintéllyel” rendelkező bíró mondja ki.⁴³² Tehát látható, hogy a bíró által kimondott szó kötőereje korlátozott, és még az állam által felruházott „jogot kimondó száj” sem képes egy varázsütésre a már kimondott *obiter dictum* típusú véleményt *ratio decidendivé* változtatni.

10.4. A bírói határozatok precedensjellege

Mint a fentebb kifejtett fogalmakból kitűnik, úgynevezett precedensereje nem a komplett ítéletnek, hanem az ítélet „magját” alkotó jogelvnek – azaz a *ratio decidendinek* – van. A precedensrendszer egységességéből az adódik, hogy az eset *ratio decidendijét* nemcsak egy ügyben alkalmazzák, hanem minden az adott bíróság előtt később felmerülő esetkörben is. Azonban hogy az eljáró bíró vagy bírói tanács mit tekint az ügyben a precedens alapját képző jogesetnek, azt nem lehet sem törvényileg, sem alaptörvényi szinten korlátozni. Amennyiben ezt megtennénk, akkor a bírótól a mérlegelés jogát vennénk el, ami alapvetően változtatná meg a jogszolgáltatás működését. Ha pedig a bírácoknak a „precedensolvasási” jogát korlátozzuk, fennállhat a veszély, hogy a bírói ítéletnek a logikáját is meg kell változtatni.⁴³³ A bírói meggyőződésnek a kialakulását a magyar jogrendszerben eddig nem lehetett korlátozottnak tekinteti, minden törvényi szabályozás és kritika ellenére

of mere fact, which, as not relating to faith and morals may without violence be referred to the human element in its composition.” Vö. 2 Timóteus 4,13: „Paenulam, quam Troade reliqui apud Carpum, quum veniens, affer tecum et libros et membranas.”

⁴³⁰ Osztovits András megfogalmazásában: „Mindaz, ami a vizsgált jog szempontjából nem lényegi része az előző ítéletnek [...]” OSZTOVITS 2020, 76.

⁴³¹ Bryan A. GARNER: *Black's Law Dictionary*. Abridged 9th ed. New York, West, 2010. 1177. Lásd William M. LILE: *Brief Making and the Use of Law Books*. 3th ed. West Publishing, 1914. 304.

⁴³² Vö. RENÉ Dávid: *A jelenkor nagy jogrendszerei. Összehasonlító jog*. Szerk. POPOVICS Béla, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1977. 308.

⁴³³ Lásd Raimo SILTALA: *A Theory of Precedent – From Analytical Positivism to a Post-Analytical Philosophy of Law*. Hart Publishing, 2001. 121–122.

10. Jogegységi határozat

sem.⁴³⁴ A bíróság a rendelkezésre álló bizonyítékokat egyenként és összességükben szabadon értékelheti, ami pedig a tényállást és az így kialakult meggyőződést alakíthatja szabadon határozattá. Richard Posner szerint *a bíró nem pusztán a jog anyagának (jogszabályoknak, precedenseknek) az értelmezője, nem a jog megtalálója, hanem annak alkotója.*⁴³⁵ Látható, hogy ezek a *jogelvek* és precedenst teremtő *ratio decidendi* valójában megtalálhatók a – precedenserővel bíró – határozatban, csak fel kell azokat „fedezni”, majd alkalmazni.⁴³⁶ A *ratio decidendi* és az *obiter dictum* megállapítása pedig ugyanúgy függ az esettől és a bíró individuumától, tehát a bírónak nemcsak alkalmaznia kell a precedenst, hanem azt mindig szükséges értelmeznie is.⁴³⁷

A jogegységi határozattal kapcsolatban felvetett első kérdésre, azaz hogy valójában minek is tekinthető a jogforrási hierarchiába be nem tagozódó – főként a jogegységesítésre irányuló – határozatok összessége, a válasz az, hogy ezek *de facto* jogforrások, amelyek normatív erővel rendelkeznek. A *de facto* jogforrások pedig nem mások, mint „a bírói és más jogalkalmazói döntéshozatalt befolyásoló olyan külső formális jogforrások, amelyeket sem az Alaptörvény, sem a Jat. nem ismer ugyan el (nem nevesít) jogforrásként, ám amelyek esetében ténylegesen a jogalkalmazó szervek a bennük foglalt előírásokra jogként tekintenek, és azokat jogként alkalmazzák, illetve amelyeket a jog tudományának képviselői is közel konszenzusos módon a tárgyi jog immanens részének tekintenek. A *de facto* jogforrások közül a magyar jogrendszerben az alkotmánybírósági határozatok, valamint a bírói absztrakt normák a meghatározóak.”⁴³⁸ 2020 áprilisától a Kúria előtt benyújtható „felülvizsgálatok” mellett⁴³⁹ megjelent a jogegységi panasz eljárás megindításának a (*sui generis*) jogintézménye is. A jogegységi panasz eljárást pedig a Kúriától eltérő, 2020. július 1-jén és azt követően meghozott jogerős ítélet vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés ellen van helye benyújtani.⁴⁴⁰ Ezáltal a Kúria az Alaptörvényben⁴⁴¹ rögzített kötelezettségének fokozottan eleget tud tenni. Mivel az eltérést 2020. július elsejétől csak a

⁴³⁴ 2016. évi CXXX. törvény 279. § (1) bekezdés; 2017. évi XC. törvény 167. § (4) bekezdés.

⁴³⁵ TÓTH J. Zoltán: *Állam- és jogelméleti előadások*. Budapest, Patrocinium, 2018a. 277.

⁴³⁶ ZÓDI 2014b, 63.

⁴³⁷ “A precedent is a judicial decision which contains in itself a principle. The underlying principle which thus forms its authoritative element is often termed the *ratio decidendi*. The concrete decision is binding between the parties to it, but it is the abstract *ratio decidendi* which alone has the force of law as regards the world at large.” John SALMOND – Glanville L. WILLIAMS (eds.): *Jurisprudence*. 10th ed. London, Sweet & Maxwell, 1947. 191.

⁴³⁸ Lásd TÓTH J. 2019e, 119.

⁴³⁹ Lásd a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény XIX. fejezete.

⁴⁴⁰ Bszi. 197/B (5) bekezdés.

⁴⁴¹ Alaptörvény 25. és 28. Cikk, Bszi. 25. §.

10. Jogegységi határozat

jogegységi panasz eljárás keretében – vagy alsóbb fokon az ítéletben kifejezett indokolással – lehet alkalmazni, így ennek értelmében már korlátozott precedensrendszerről tudunk beszélni, amely modell a *common law* jogrendszer mintájára a *stare decisis* elvrendszerét követi Magyarországon.

10.5. Jogegységi határozat és a jogegységi határozat hatályú jogegységi panasz határozatok

Az absztrakt normák közül a fejezet szempontjából két fontos határozati formáról szükséges beszélni: az egyik a *jogegységi határozat*, amelyet a jogegységi eljárás keretében a Kúria jogosult megalkotni.⁴⁴² A kötelező jogegységesítési gyakorlat követésével az alsóbb fokú bíróságok – és maga a Kúria is – az Ejht. által megteremtett szabályok értelmében csak abban az esetben térhetnek el a Kúria által hozott jogegységi határozattól, ha azt meg is indokolják. Az érdemi indokolási kötelezettség miatt a bíróságok rákényszerülnek, hogy a korábban már megítélt ügyeket és a kialakított követendő jogelveket átnézzék, és amennyiben el kívánják térni a „régii döntéstől”, akkor azt megindokolják.⁴⁴³ „A korábbi határozatok kötőerejéről való döntés során számos, sok esetben egymással versengő megfontolások között kell döntenet, és figyelembe kell venni azokat az eltérő jogi és tényleges (de facto) körülményeket, amelyek az egyes esetek kontextusával változnak. A korábbi döntésektől tehát indokolt esetben, racionális érveléssel – különleges igazolással, megfelelő mérlegeléssel – el lehet térni, és így a régebbi jogtételek megújíthatók: a nyílt felülbírálat esetén a bíróság kifejezésre juttatja, hogy a korábbi döntésében megfogalmazott szabályt a döntés meghozatalától nem alkalmazza; a hallgatóságos felülbírálat esetében pedig a korábbi szabályt direkt konfrontáció nélkül rontja le.”⁴⁴⁴

A jogegységi határozat tehát a Kúria által kiadott olyan kötelező jellegű iránymutatás, amely közvetlenül a bírákat (és a tanácsokat) kötelezi a korábban megítélt döntések követésére, közvetve pedig mindenkit, aki érvényesíteni kívánja a jogos vagy jogosnak vélt

⁴⁴² Bsz. 32. §.

⁴⁴³ Megjegyzés: 2020. április 1-je óta a jogkódexben (amelyet a kamara és az OBH „ingyenesen biztosít a bíróknak és az ügyvédeknek, kamarai jogtanácsoknak, jogi előadóknak és ügyvédjelölteknek) megjelent egyes normahelyeknél a „precedenskereső” rész, ezzel könnyítve a gyakorló bírók helyzetet. Ugyanis az tekinthető csak precedensnek – és jognak egyaránt –, amelyet elérnek, és el tudnak olvasni a jogalkalmazók.

⁴⁴⁴ T/8016. számú törvényjavaslat 167. Elérhető: <https://www.parlament.hu/irom41/08016/08016.pdf> (Letöltve: 2020. 05. 21.)

10. Jogegységi határozat

érdekét a fórum előtt. Mindezek alapján megállapítható, hogy a jogegységi határozat normatív erővel rendelkezik.⁴⁴⁵ Tehát egy belső normatív rendelkezés és a megfelelő fórum előtti eljárásban *erga omnes* hatályúvá válhat.

A másik fontos határozati forma a *jogegységi határozat hatályú jogegységi panasz határozat*.⁴⁴⁶ A jogegységi panasz eljárás keretében hozott jogegységi hatályú határozat egy sajátos „jogorvoslatnak” ad teret, amely más bírói eljárásoktól elkülönülő (*sui generis*) intézményi forma, ugyanakkor a Bszi. a polgári perrendtartásról szóló törvény egyes (és nem az egész) szabályait rendeli alkalmazni ezen eljárásra.⁴⁴⁷ A sajátosságból adódóan a panaszosnak fokozottan kell ügyelni a panasz benyújtása során a formai kellékekre, ugyanis vannak olyan részek, amelyek explicit nem tűnnek ki a jogszabály kazuisztikából csak a gyakorlatból.

Ebből kifolyólag a panasz benyújtásakor a meghatalmazásnak kifejezetten a jogegységi panaszra kell vonatkoznia. Ha a meghatalmazás nem tartalmazza ezt a kifejezett utalást, az is visszautasítás okaként szolgálhat. Az általános meghatalmazás pedig, csak akkor kerül befogadásra, ha az a bíróságnál bejegyzésre került, és a meghatalmazott nincs korlátozva az eljáró bíróság vagy az ügykör tekintetében. Ebből következik, hogy-ha az általános meghatalmazás nem megfelelően, vagy korlátozatlan van bejegyezve, a panasz visszautasítására kerülhet sor.⁴⁴⁸ A Bszi. ugyan explicit nem nyilatkozik arról, hogy a jogegységi panaszt elektronikus úton kell-e benyújtani, de mivel a jogi képviselő kötelező,

⁴⁴⁵ Vö. VARGA Zs. 2004, 334. Lásd KECSKÉS–TILK 2004, 11–20.; TILK 2001, 588–599.

⁴⁴⁶ A Bszi. 41/C. § (5) bekezdése alapján a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsának a Bszi. 41/C. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján hozott határozata jogegységi határozat hatályú. A hatályos (2023. 10. 05.) jogszabályok alapján pedig két ilyen 20+1 tagú bírói tanács van felállítva.

⁴⁴⁷ A Bszi. 41/C. § (2) bekezdésének rendszertani értelmezése – *interpretatio systematica* – alapján megállapítható, hogy a jogalkotó a pontokban a Pp. egyes szerkezeti egységeit jelölte meg a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) szerinti rugalmas hivatkozással. Mindezek alapján pontosan megállapítható, hogy a jogalkotó mely szakaszokat kívánta megjelölni: Bszi.: 41./C. (2) bekezdés a) pont a Pp. 31. Beadványok alcímet jelöli. Bszi.: 41./C. (2) bekezdés b) pont a Pp. 38. Idézés alcímen belül a 133. § [Az idézés tartalma, módja] -át jelöli. Bszi.: 41./C. (2) bekezdés c) pont a Pp.39. Kézbítés alcímet jelöli. Bszi.: 41./C. (2) bekezdés d) pont a Pp. 40. Kézbítés kifogás alcímet jelöli Bszi.: 41./C. (2) bekezdés e) pont a Pp. 44. Határidő alcímen belül a 146. § [A határidő számítása] -át jelöli. Bszi.: 41./C. (2) bekezdés f) pont a Pp.44. Határidő alcímen belül a 148. § [Ítélezési szünet] - át jelöli. Bszi.: 41./C. (2) bekezdés g) pont a Pp. 49. Az eljárás anyagának rögzítése alcímet jelöli. Bszi.: 41./C. (2) bekezdés h) pont a Pp.25. Költségkezdmények alcímet jelöli. Bszi.: 41./C. (2) bekezdés i) pont a Pp. 26. A meg nem fizetett illeték és az állam által előlegezett költség viselése alcímet jelöli. Bszi.: 41./C. (2) bekezdés j) pont a Pp. 37. Az Európai Unió Bírósága, az Alkotmánybíróság és a Kúria eljárásának kezdeményezése alcímet jelöli. Bszi.: 41./C. (2) bekezdés k) pont a Pp. 15. Változások a felek személyében alcím 47. § [Perbeli jogutódlás] -át jelöli.

⁴⁴⁸ Jpe.I.60.026/2021/5. [5] és [6] valamint a Jpe.I.60.017/2021/4. [4]

10. Jogegységi határozat

és az E-ügyintézési tv. alapján a jogi képviselő elektronikus ügyintézésre kötelezett, így a gyakorlat kialakította ezen kérdéskört is – ezért ha a panasz papír alapon kerül benyújtásra, akkor visszautasításnak van helye.⁴⁴⁹

További gyakorlati megállapításnak tekinthető, hogy *nem minősül a Kúria által közzétett határozatának* az a döntés, amely „csak” Bírószági Határozatként (BH),⁴⁵⁰ Elvi Bírószági Határozatként (EBH) került közzétételre, de a Bszi 163. § (1) bekezdése alapján nem kellett volna azt közzétenni Bírószági Határozatok Gyűjteményében (a továbbiakban: BHGY).⁴⁵¹ Ebből következik, hogy ahhoz, hogy egy Kúriai határozat – legyen annak a formája ténylegesen hivatkozható – csak akkor felel meg a Bszi. 41/C. § (6) bek. f) pontjának (azaz nem kerül automatikusan visszautasításra), ha a BHGY-ban közzétételre is került. Ebből következik, hogy nem minősül a „referenciahatározatnak”⁴⁵² az Alkotmánybíróság határozata, a kollégiumok véleményei,⁴⁵³ az ítéletábrák vagy alsóbb fokú bíróságok határozatai sem.

⁴⁴⁹ A 446-os lbj-ben megjelöltek tehát nem taxatívák mert a tanács több határozatban is már áttörte már azt: Lásd: Jpe.II.60.010/2022/4., Jpe.I.60.033/2022/3.[5] és [6], amely szerint alkalmazni kell az eljárás során alkalmazni kell az eljárás során az elektronikus benyújtást is.

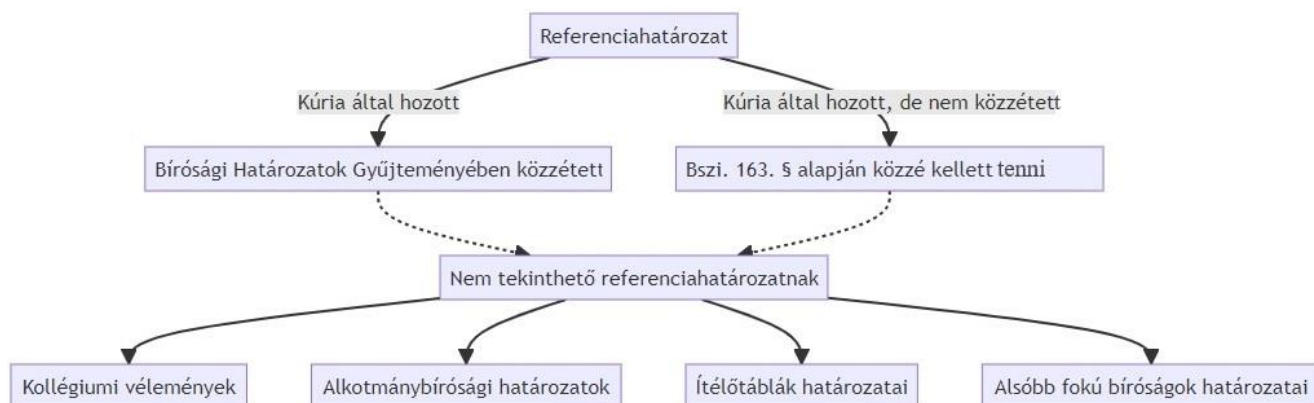
⁴⁵⁰ Lásd: Jpe.60056/2022/3.[8]; Jpe.60048/2022/3. [7]-[8].

⁴⁵¹ Megjegyzés: Itt kell megemlíteni, hogy a Kúria a formális visszautasítás intézményét az alkotmányos alapértékeknek megfelelően is gyakorolja, így a Jpe.I.60.018/2021/10. határozatban [19] található olyan eset is, amikor ugyan közzé kellett volna tenni a hatályos jogszabályok alapján az adott határozatot a BHGY-ban, de azt elmulasztásra került, így a mulasztásból a panaszosnak hátránya nem származott: [...] *a Pfv.I.20.145/2015. számú ügyben hozott és a BH 2016.6.139. számon megjelentetett eseti döntését a Kúria nem tette közzé a Bírószági Határozatok Gyűjteményében. Mivel a bíróság mulasztása nem értékelhető a fél hátrányára, a Jogegységi Panasz Tanács haladéktalanul intézkedett az említett határozat közzétételéről, és a sérelmes határozatok körében figyelembe vette a BH 2016.6.139. számon közzétett eseti döntést is.* Ugyanakkor a Kúria – figyelemmel a jogrendszer által konstituált fontosságára – contra legem jellegű döntések árnyékába sem kíván lépni, így a Jpe.I.60.035/2021/6. határozatban [5] arra vonatkozólag utasította vissza a panaszost, mert [...] *mivel tévesen állította azt, hogy az Mfv.X.10.337/2019/8. számú kúriai határozatot a BHGY-ban közzétették. E döntés a BH 2020.373. számon közzé lett ugyan téve, de nem a BHGY-ban. Az első- és másodfokú ítéletet hatályon kívül helyező olyan döntésről van ugyanis szó, amelyet az eljáró tanács 2020. szeptember 30-án hozott meg, a hatályon kívül helyező határozatok BHGY-ban való közzététele ugyanakkor csak a Bszi. 2021. január 1-től hatályos módosítása nyomán kötelező. A határozatot tehát a meghozatalakor hatályos szabályok szerint nem kellett közzétenni.*

⁴⁵² A Kúria szóhasználatával élve: Jpe.60013/2023/3.; Jpe.60016/2023/4.; Jpe.60019/2023/4

⁴⁵³ Kúria Jpe.60002/2022/3 határozatának elvi tartalma: *I. A Bszi. 41/C. § (6) bekezdés f) pontja értelmében a jogegységi panasz visszautasításának volt helye, mivel az eltérés alapjául hivatkozott 2/2021. (VII.12.) PK vélemény, valamint azok a felülvizsgálatot megtagadó döntések, amelyeket a meghozatalakor hatályos szabályok szerint a BHGY-ban nem kellett közzétenni, nem minősülnek a Kúria közzétett határozatának.*

10. Jogegységi határozat



11. ábra
Forrás: szerző

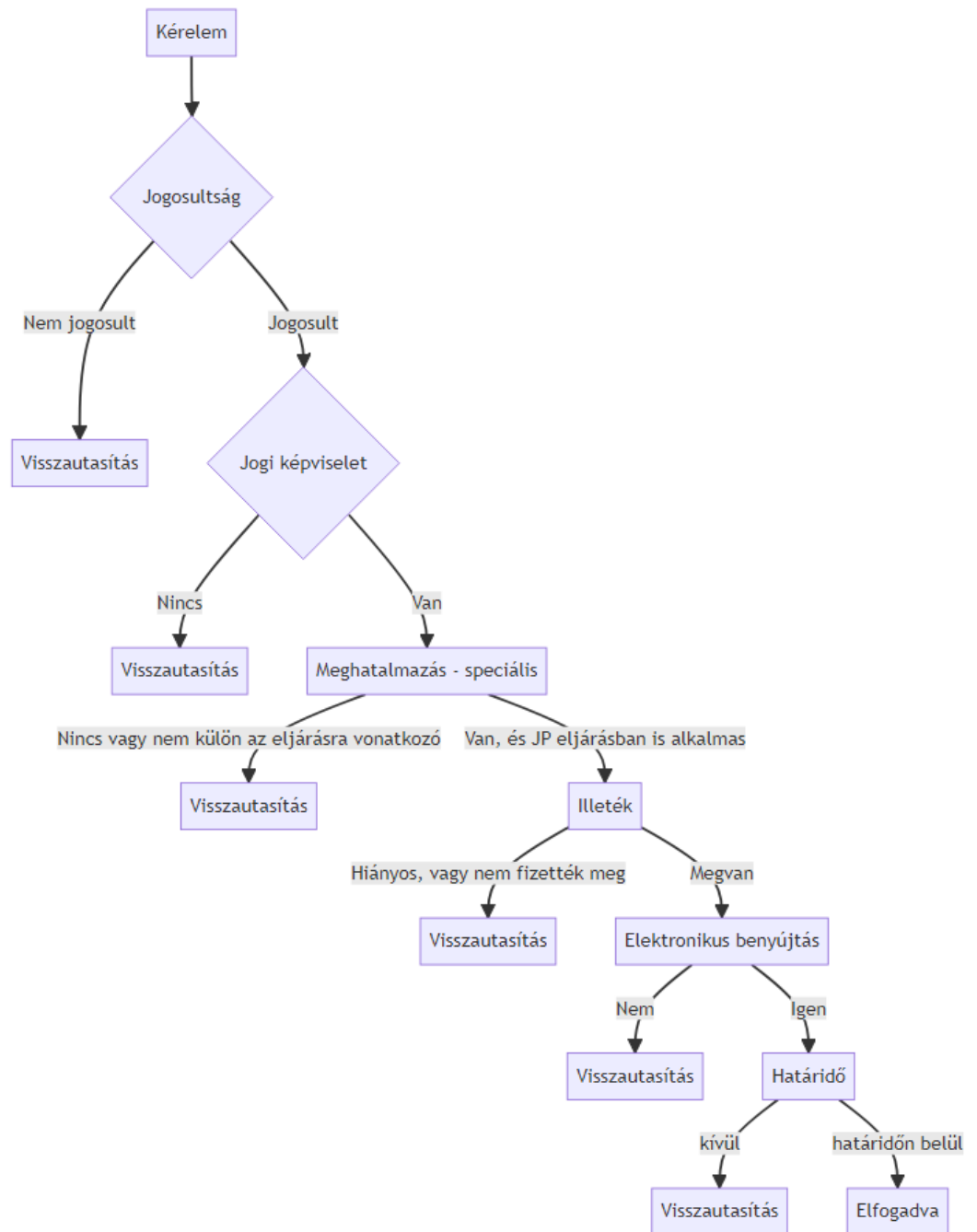
Patyi András azt írja, hogy „[a] jogegységi panasz elsődleges célja a jogegység biztosítása (ez egyfajta objektív jogvédelmi, sőt alaptörvény-védelmi cél és szerep), még abban az esetben is, ha az eredménye lehet akár az adott esetben a szubjektív jogvédelem, az egyéni jogsérelem orvoslása is”.⁴⁵⁴ Mindezek alapján azt láthatjuk, hogy a jogegységi panasz eljárás egy jogorvoslati eszköz, ugyanakkor nem az alapeljárás folytatása, hanem egy egyedi eljárási eszköz, amelynek a célja a jogrendszer konzisztenciájának a fenntartása.⁴⁵⁵ Ezen eljárás keretében a Jogegységi Panasz Tanács vagy megállapítja a Kúria közzétett határozatától a jogkérdésben való eltérést, mivel azonban az eltérés indokolt volt, a panasszal támadott határozatot hatályában fenntartja; vagy megállapítja az eltéréssel okozott jogsértést, de a panasszal támadott határozatot hatályában fenn is tarthatja, ha a Bszí. vagy más törvény így rendelkezik.⁴⁵⁶

⁴⁵⁴ FICSOR Krisztina – PATYI András: *A jogegységi panasz eljárás mint a jogegység biztosításának eszköze a Kúria gyakorlatában*. Kúriai Döntések (BH) Fórum rovata, 2022/8., 1311–1320. (Letöltve: 2023. 08. 22.) <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/9943870> Lásd az eredeti lábjegyzetet: PATYI András: A jogegységi panasz bevezetésének és továbbfejlesztésének néhány kérdése. In Pongrácz Alex. szerk.: *Ünnepi tanulmányok a 65 éves Cs. Kiss Lajos tiszteletére. Ut vocatio scientia*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 303–322. A jogegységi panasz természetének és gyakorlati tapasztalatainak megvilágításával a következő tanulmány is foglalkozik: PATYI András: A jogegységi panasz eljárások gyakorlatának néhány alapkérdése. In GELLÉR Balázs – KOLTAY András: *Jó kormányzás és büntetőjog. Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 511–525.

⁴⁵⁵ Lásd FICSOR–PATYI 2022, és annak lábjegyzetében szereplő, [Jpe.I.60.011/2021/3](https://www.kre.hu/hu/aktualis/2022/12/20221220_160011/2021/3). [20] számú határozat (Letöltve: 2023. 08. 23.)

⁴⁵⁶ Bszí. 41/C. § (1) bekezdés a) és b) pont.

10. Jogegységi határozat



A formális befogadhatóság vizsgálatának ábrája

[A Bszi. 41/C. § (6) bek. h) pont vizsgálatát nem tartalmazza az ábra]

12. ábra

Forrás: szerző

10.6. Összegzés

Az Ejht. által beiktatott korlátozott precedensrendszer, pontosabban a rendszernek az alapját képező különböző határozati formáknak az intézményi érvényesülése⁴⁵⁷ és a Velencei Bizottság iránymutatásai által⁴⁵⁸ a jogalkotó – figyelembe véve ezeket az impulzusokat – a jogegységi eljárást a jogegységi panasz eljárásba integrálta.⁴⁵⁹ Így az Ejht. által kikényszerített korlátozott precedensrendszer „megteremtése” Magyarországon egy szükséges előrelépés volt annak érdekében, hogy biztosítva legyen a bíróságok által meghozott ítéletek egységessége. Ugyanis a jog egyik legfontosabb eleme a jogkövetkezmények kiszámíthatósága. A kiszámíthatóság tehát nem kevesebb, mint a jogbiztonság alapköve, a jogbiztonság pedig érték. A jogrend és vele együtt a jogbiztonság – Kelsen koncepciója szerint – a tiszta norma fogalmi körében értelmezhető, amely mentes minden empirikus valóságalemtől – követve a kantianusi gondolatokat.⁴⁶⁰ Az államhatalom ugyanis eljárása során megfogalmazza a jogeszmé absztrakt létezését is,⁴⁶¹ amely a jogbiztonság, célszerűség és igazságosság koncepciójából képes csak elvi alkalmazhatóságot nyerni. A jogrend pedig a „tiszta” normákban érvényesül, amelyek minden egyéni önkényen túl és minden egyéni belátás fölé emelkedő érvényességgel bírnak.

⁴⁵⁷ FICSOR–PATYI 2022.

⁴⁵⁸ Venice Commission, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, CDL-AD(2010)004 [70] [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e) (Letöltve: 2023. 08. 22.) „The practice of guidelines adopted by the Supreme Court or another highest court and binding on lower courts which exists in certain post-Soviet countries is problematic in this respect. Majd az Ejht.-vel kapcsolatosan megismétli ugyanezen állítást a CDL-AD(2021)036-e Hungary - Opinion on the amendments to the Act on the organisation and administration of the Courts and the Act on the legal status and remuneration of judges adopted by the Hungarian parliament in December 2020, adopted by the Venice Commission at its 128th Plenary Session (Venice and online, 15-16 October 2021)” című véleményében.

⁴⁵⁹ Az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról 2021. évi CXXXIV. törvény 70–71. §; 74–78. §. A T/17438 törvény indokolása szerint: „A Velencei Bizottság a Bszi. és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 2020 decemberében elfogadott módosításai kapcsán folytatott vizsgálatával összefüggésben a Javaslat integrálja a jogegységi eljárást a jogegységi panasz tanács eljárásaiba a ‘preliminary ruling’ mintájára. Ennek eredményeként ezekben az ügyekben is a jogegységi panasz tanács jár el a jövőben az érintett tanács, illetve az érintett törvényszék vagy ítélőtábla elnöke kezdeményezésére, a legfőbb ügyész szokásos részvételével; a ritka elvi esetekben a jogegységi panasz tanács kiegészül az érintett kollégium kúriai bíró tagjaival, több kollégium érintettsége esetén a Teljes Ülés jár el.”

⁴⁶⁰ Kant mellett, hogy teljes mértékben elismeri a modern természettudományos felfogás jogosultságát a természeti világra nézve, egy másik, intelligibilis világot vesz fel az erkölcsi és szellemi jelenségek számára, amelyben, mint a szabadság birodalmában, a tapasztalati világ okozatos törvényei nem érvényesülnek.

⁴⁶¹ Absztrakt mert [Rudolf Stammler szerint] a jogeszmé olyan, mint a sarkcsillag, amely irányít minket, de azt mégsem tudjuk elérni. Lásd HORVÁTH 2004, 221.

10. Jogegységi határozat

Tehát egy olyan igazságszolgáltatási rendszer nem lehet a jogrend része, amely bizonytalan és kiszámíthatatlan alapokon nyugszik, még ha Gödel és Feyerabend szerint ilyen nem is létezhet.⁴⁶² Így, ahogy visszatekintünk a magyar jogrendszer változására, megállapíthatjuk azt, hogy többször megjelent már a jogegységesítésre való kötelezettségnek a bevezetése. Először törvénycikként, törvényként, majd az Alkotmány módosításában tett miniszteri indokolásban, 1997-et követően magában az Alkotmányban, és végül 2012-ben az Alaptörvényben is. Mindezek alapján láthatjuk, hogy a magyar jogegységesítésre tett kísérletek egy fejlődési folyamatként írhatók le. 2020. április 1-jét követően – az Ejht. értelmében – a bírói fórumoknak kötelezően figyelembe kell venniük a Kúria jogegységi határozatait ezzel erősítve a formális jogállamiság követelményeit.⁴⁶³ A korlátozott precedensjog megteremtése tehát szigorúan a Kúria Alaptörvényben rögzített jogegységesítési kötelezettségéhez és a jogbiztonság általános jogelvének érvényesüléséhez kapcsolódik, ugyanis egy demokratikus jogállam alapvető célja az, hogy a törvényhozó által megalkotott normák kiszámíthatók legyenek. A bevezetőben feltett kérdésre a válasz az, hogy az Ejht. előtt a bíróságok által meghozott határozatok csak a peres feleket kötötték, ezen túl pedig a jogegységesítés – és a jogegységi határozatok – révén mindenki másra is alkalmazhatóak és hivatkozhatóak lesznek ezek a *ratio decidendi* jellegű határozatok, akárcsak az Alkotmánybíróság által hozottak.

Madách Imre szavaival zárva:

„Áldlak, sors, hogy bíróvá nem tevéél.
Mi könnyü törvényt írni pamlagon –
Könnyű itélni a felületesnek,
És mily nehéz, ki a szívet kutatja,
Méltányolván minden redőzetét.”⁴⁶⁴

⁴⁶² FRANZÉN 2005, 59.; FEYERABEND 2002, III. fejezet.

⁴⁶³ Lásd TÓTH J. 2019e, XII. fejezet.

⁴⁶⁴ MADÁCH Imre: *Az ember tragédiája*, 11. szín.

12. Alkotmánybírósági határozat

11. Alkotmánybírósági határozat

Az Alkotmánybírósági határozatok a jogforrási elmélet értelmében extern normatív aktusok.⁴⁶⁵ A jogforrási hierarchiabéli helyét tekintve közvetlenül az Alaptörvény és a törvények közötti helyet foglalja el – tekintettel a Jakab András által megfogalmazott definícióra: „Egy A normatív aktus akkor áll a jogforrási hierarchiában egy B normatív aktus felett, ha az A normatív aktus hatályon kívül helyezheti (derogálhatja) a B normatív aktust, de a B normatív aktus nem helyezheti hatályon kívül az A normatív aktust. Ha kölcsönösen hatályon kívül helyezhetik egymást, akkor azonos szinten állnak.”⁴⁶⁶ Az Alkotmánybírósági határozatok nem minősülnek jogszabályoknak, ugyanis azokat az Alaptörvény T) cikke nem sorolja fel, ugyanakkor ezen határozati formák általános magatartást befolyásoló jogforrásnak számítanak, mert a döntéseiket *erga omnes* hatállyal is megalkothatják. Az alkotmánybírósági határozatok korlátja az Alaptörvény által kötött, azaz az Alaptörvény negyedik módosítása óta⁴⁶⁷ explicit kimondásra került, hogy az Alaptörvény módosítására irányuló indítványokat kizárólag formai szempontból vizsgálhatja,⁴⁶⁸ materiális szempontból nem. Az alkotmánybírósági határozat az állami normatív aktusokat – és azoknak egy részét – megsemmisítheti és megváltoztathatja, így mind a negatív jogalkotó és a jogalkotó kifejezéssel is illethető.

Formájukat tekintve a bírósági határozatok struktúráját követi, szokásjogi alapon nem alkalmazzák rá a Jszt.-ben és a Jat.-ban meghatározott követelményeket, a módosításuk nem lehetséges, elvi szinten azok hatályon kívül helyezésére van lehetőség, és erre példa az Alaptörvény negyedik módosításában szereplő 19. cikk (2) bekezdése – ebből következő a

⁴⁶⁵ Lásd TÓTH J. 2019e, 53–56.; JAKAB 2005, 112.

⁴⁶⁶ JAKAB 2005, 96.

⁴⁶⁷ Ezen módosítás nem tekinthető nóvumnak az Alaptörvényben, mert már az Alkotmánybíróság a 1260/B/1997. határozatában kifejtette, hogy „[...] az Alkotmánybíróság hatásköre a törvénybe vagy az alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vagy nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára terjed ki.

Az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján az Alkotmány szabályainak felülvizsgálatára, módosítására, megváltoztatására az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki, így az alkotmányi szabályokat módosító törvényi rendelkezések felülvizsgálata sem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Egyértelmű tehát, hogy az Alkotmánybíróság az Alkmód. 1. és 5. §-aiban foglalt – és az Alkotmány részévé vált – alkotmányi rendelkezések alkotmányosságának felülvizsgálatára nem jogosult.”

⁴⁶⁸ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.

12. Alkotmánybírósági határozat

Jakab által meghatározott definíciót, láthatjuk, hogy az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által hozott határozatok felett áll – szerinti hatályon kívül helyezés.⁴⁶⁹ Ugyanakkor az Alkotmányozó fenntartotta a korábban meghozott döntések joghatását. Ezen problémát az Alkotmánybíróság úgy vágta át, hogy a módosítás után hozott döntések során úgymond visszahivatkozott a taláros testület a korábbi döntésre, ezzel jogtechnikai értelemben újra felélesztve azon döntést. Így a módosítást követő határozatok, amelyek hivatkoznak a módosítás előtti határozatokra, valójában átemelik azok alkalmazhatóságát és hivatkozhatóságát.

⁴⁶⁹ Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.

12. Jogtechnikai megoldások

12.1. Kihirdetés, közzététel és promulgatio

A *kihirdetés* egy olyan végrehajtási aktus, amelynek az eredményeképpen megtestesül a jogalkotó autentikus akartát és annak a jogszerű megalkotását tükröző jogszabály. A kihirdetési aktust a jogalkotó, meghatározott miniszter (e fejezetben a továbbiakban: miniszter)⁴⁷⁰ felelősségi körébe delegálja azzal, hogy a miniszter a jogalkotói akaratot foglalja (e-)okiratba,⁴⁷¹ és hozza nyilvánosságra a rendszeresen megjelenő, mindenki által elérhető közhiteles nyilvántartásban, a *Magyar Közlönyben*. Ezzel a mozzanattal a jogalkotó egy megdönthetetlen vélelmet is felállít amellet, hogy a jogszabályok mindenki számára megismerhetők és ezáltal kötelezők is – ez a megdönthetetlen vélelem az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdéséből vezethető le.

Japánban egészen 1870-ig voltak olyan törvények, amelyeket csak azoknak a tisztviselőknek címeztek, akiknek az volt a feladatuk, hogy alkalmazzák őket, és senki más nem olvashatta őket. Így a Tokugawa-sógunátus ideje alatt a törvényeket, különösen a büntetőügyekben való eligazításra szolgáló szabályokat, *szigorúan titokban tartották*. Mindegyik kizárólag csak kéziratban volt meg, kinyomtatni és közzétenni tilos volt. A törvénykönyvekbe és a bírósági előzményekről készült feljegyzésekbe csak azok a bírák és tisztviselők tekinthettek bele, akiket a szabályok végrehajtásával bíztak meg. A Tokugawa-sógunátus által kiadott, a tisztviselők büntetőügyekben való eligazítására szolgáló szabályok gyűjteménye, amelyet általában az *O-Sadame-Gaki Hyakkajo* vagy *A száz cikkely* néven ismernek, a következő zárórendelkezést tartalmazta:⁴⁷² *A fenti szabályokat Őfelsége kegyes jóváhagyásával hozták létre,*

⁴⁷⁰ 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 16. pont figyelemmel a 17. pont *a*) alpontra. A bevezetett rövidítést azért alkalmazom, mert a felelősség mindig az adott miniszter kezében összpontosul, és nem a közigazgatási államtitkárnál.

⁴⁷¹ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 323. §-a szerint a közokirat olyan papíralapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő módon állított ki.

⁴⁷² Dan F. HENDERSON: Some Aspects of Tokugawa Law. *Washington Law Review*, 1952/1. sz.

12. Jogtechnikai megoldások

és a bírákon kívül senki másnak nem szabad azokat áttanulmányozni. Az ezt követő összeállítás ugyanezt a rendelkezést tartalmazza a következő kiegészítéssel: *Továbbá örökre tilos kivonatokat készíteni e törvénykönyvből, még ha csak egy cikkelyéből is.* 1841-ben a törvénykönyvről tizenhárom kéziratos másolatot készítettek, és elrendelték, hogy az összes többi másolatot és kivonatot, amelyet a hivatalnokok saját használatra készítettek, be kell szolgáltatni és el kell égetni. Tehát a jog megismerését három fázisra lehet bontani Japánban:

- *Első fázis:* a jogi rendelkezések közzététele nem volt érvényességi kellék a jogszabály létezéséhez és annak alkalmazhatóságához. Ezen stádiumban voltak olyan jogszabályok, amelyek kizárólag az előjáróknak címzett parancsok voltak, nem pedig a népnek. A nép csupán a jogszabályok működésének *passzív tárgya volt.*⁴⁷³
- *Második fázis:* a jogi rendelkezések a néphez intézett parancsokká válnak, és a közzététel a jogszabály lényeges elemévé válik. Az emberek a *jogszabályok közvetlen tárgyává* válnak, és mintegy részesei a jogrendszer működésének.
- *A harmadik fázis:* a nép nemcsak a jogszabályok működésének *részesévé válik*, hanem azok megalkotásában is részt vesz azáltal, hogy a jogszabályokat saját maga alkotja.⁴⁷⁴

Ebből következik, hogy a miniszter által kiállított okirat formáját tekintve *közokirat*. Minthogy a közokiratba foglalásnak megvannak az eljárási feltételei, azaz jelen esetben, hogy mikortól tekinthető létezőnek, mikortól érvényes egy jogszabály, továbbá hogy betartották a *Magyar Közlöny* kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendeletben (a továbbiakban: közlönyrendelet) foglaltakat, és ha ezek nem teljesülnek, akkor az a jogalkotói döntés nem éri el a jogszabályi (sem közokirati) jelleget, mert az érvényességhez szükséges alkotmányos előfeltételek nem teljesülnek, azaz a kihirdetés sem történhet meg. A jogszabály kihirdetése esetében a miniszternek a

⁴⁷³ Vö. akár Kr. e. 300 körül a pontifikális jogtudomány.

⁴⁷⁴ Nobushige HOZUMI: *The New Japanese Civil Code: As Material for the Study of Comparative Jurisprudence*. Saint Louis, 1904. 19–23.

12. Jogtechnikai megoldások

felelőssége, hogy ellenőrizze, hogy az eljárási rendet betartva alkották meg a jogszabályt, mert a kihirdetés „nemcsak a szöveg azonosságának hiteles igazolása, hanem egyúttal formai megállapítása annak, hogy a törvényhozás alkotmányos előfeltételei teljesítve vannak”.⁴⁷⁵ Ez kizárólag azt mutatja, hogy a miniszternek nemcsak felelőssége, de jogosultsága is van arra, hogy ha a formai követelmények megsértését észleli, akkor a kihirdetést megtagadhatja – ugyanis amennyiben van felelőssége, szükséges, hogy legyen jogosultsága is (*implied powers*) –, így a vitás kérdésben a kormány jogosult dönteni.

Ugyanakkor a gyakorlatban ennek a jelentősége 2011 után meghaladottá vált, mert mind a jogszabályok (ide nem értve az önkormányzati rendeleteket), és mind a közjogi szervezetszabályozó eszközök a *Magyar Közlönyben* jelennek meg autentikus módon. A *Magyar Közlönyben* nincs különbségtétel között, hogy egy kormányhatározatot közzétettek, míg egy kormányrendeletet kihirdettek. Így 2011-et követően tekintettel arra, hogy a kormányzati portálon történő elektronikus közokiratként kell megjeleníteni a *Magyar Közlönyt*, nem állapítható meg gyakorlati különbség a közzététel és a kihirdetés (emelkedett) mozzanata között. Így megállapíthatjuk azt is, hogy a kihirdetés mint a jogszabályok érvényességi kritériuma, azaz hogy „kihirdessék a jogszabályt a hivatalos lapban” pontatlan, ugyanis ebben a végrehajtási aktusban is a jogszabálynak – a mindenki számára történő – megismerhetősége és a pontos tartalomnak a visszakövethetősége a célja. Ebből következően formai szempontból eliminálható a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök mindenki számára történő megjelenítése, azaz a közzététel és a kihirdetés közötti különbség, mert Magyarországon egy hivatalos lapban jelenik meg mindkettő – ellentétben Lengyelországgal.

A szóhasználat azért is tekinthető meghaladottnak, mert az Alaptörvény hetedik módosítása óta a jogszabályoknak az indokolása is általános kötelező erővel bír, akárcsak maga a normaszöveg.⁴⁷⁶ A Jat. 18. § (1) bekezdése, valamint a közlönyrendelet is az indokolásnak a közzétételéről szóló kifejezést alkalmazza. Ebből következik, hogy a jogszabályok kihirdetése és a közjogi szervezetszabályozó eszközök közzétételének terminusa nem a címzetti kör korlátozottsága miatti különbségtételben fogható meg – mert amennyiben a címzetti kör nyitottsága lenne a meghatározó egy extern vagy intern aktus

⁴⁷⁵ Lásd Joó Gyula: *A magyar törvény fogalma és jogi természete – jogtörténeti és összehasonlító alapon*. Kecskemét, Sziládi László, 1908. 102. 6. lábjegyzet.

⁴⁷⁶ Itt tartom szükségesnek megjegyezni, hogy a Jat. 18. § (4) bekezdése a jogszabálytervezetről beszél, így magának a tervezethez csatolt indoklásnak nincsen kötelező ereje, de amint az nem tervezet, már van.

12. Jogtechnikai megoldások

megjelenítése során, akkor a jogszabály-indokolásokat a jogegységi határozatokat, és az alkotmánybíróági határozatokat is ki kellene hirdetni a *Magyar Közlönyben*, nem pedig „közzétenni”, mert ezeknek érvényességi kellékük az állampolgárokkal való megismertetés.

Szilágyi Péter az írja, hogy „[a] jogszabályok közzététele nem azonos kihirdetésükkel. A kihirdetés a szűkebb fogalom, mivel az a jogszabálynak olyan, jogilag szabályozott módon meghatározott helyen és formában történő közzététele, amely egyben a jogszabály érvényességi föltétele”.⁴⁷⁷ Ebből azt a következtetést vonhatnánk le, hogy a kihirdetés egy speciális közzétételnek (jogi szakkifejezésnek) minősül, amely a jogszabályok érvényességi kelléke, míg a közzététel nem. Ugyanis a miniszternek a *felelőssége, hogy az általa köztudomásra hozott elektronikus közokirat (Magyar Közlöny) alaki bizonyító erővel rendelkezzen, és ez a közhitelességgel történő megjelenítés teszi az aktust speciális publikálássá – kihirdetéssé. A jogalkotói akarat hiteles megismerhetővé tételének a mozzanatát – azaz a kihirdetést (*promulgatio*) és a közzétételt (*insinuatio, intimatio*) – az állam kinyilatkoztatásának tudjuk tekinteni. A *promulgatio* egy hitelesítési, jóváhagyási aktus,⁴⁷⁸ míg maga a kihirdetés pedig egy végrehajtási aktus, így a kihirdetés a *promulgatiót* követő különálló szakaszának is tekinthető lenne.⁴⁷⁹ Ugyanakkor álláspontom szerint – támaszkodva Blutman László gondolataira – olyan fogalomzavar található a magyar jogszabályok eljárási aktusainak megismerhetővé tétele terén és érvényességi körében, ide nem értve a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos *inarticulatio* (becikkelyezés) momentumát, hogy javasolt azoknak a megszüntetése.*

12.2. A nyugvás (*vacatio*)

⁴⁷⁷ SZILÁGYI 2006, 277.

⁴⁷⁸ BLUTMAN László: Nemzetközi szerződések ‘kihirdetése’: Fogalmi zavar a közjogban. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2013/4. sz. 185–203. 15. lábjegyzet: „A *promulgatio* fogalmával óvatosan kell bánni, mert többértelmű. A szó jelenthette legalább a következőket: (i) a szentesített törvényeknek az Országgyűlésen való átadása; (ii) 1868 és 1881 között az Országgyűlés két házában való felolvasása (kihirdetése); (iii) a törvény szentesítése az uralkodó által; (iv) a törvény hivatalos lapban való megjelentetése (kihirdetése); (v) az Országgyűlés által felterjesztett országos határozat alapján a törvénycikk szövegének király általi hitelesítése az uralkodói záradékon belül (és nem a szentesítő rész); újabban pedig a törvény szövegének államfő általi hitelesítése.”

⁴⁷⁹ Lásd STERN 1980, 633. Gebräuchlich was daher eher der Ausdruck Promulgation oder Publikation. Eredeti lábjegyzet: „Siehe Ph. Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1. Bd., 1880, S. 114ff.; J. Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht, 2. Bd., 1921, S. 90f.”

12. Jogtechnikai megoldások

Egy adott jogszabály kihirdetését követően annak a hatálybalépésének az időpontjáig fennálló időszakot – legyen az módosító vagy teljesen új szabályozást alkotó rendelkezések összessége – a jogszabály nyugvásának (*vacatio legis*) hívjuk. E tekintetben kell megkülönböztetni a jogszabály (formai) érvényességét és a jogszabály (időbeli) hatályosságát. Ugyanis *minden hatályos jogszabály érvényes, de nem minden érvényes jogszabály hatályos*. A jogszabály érvényes, mielőtt azt az Országgyűlés vagy a kormány az alaki követelményeknek megfelelően meghozta és kihirdette – attól a pillanattól kezdve a jogszabály úgy mond létezik, fennáll. Ez nem jelent mást, mint hogy az érvényes jogszabályt még annak a hatálybalépése előtt is csak érvényes – és ekkor fontos is, hogy hatályos – jogszabállyal lehet módosítani vagy annak a hatályba nem lépéséről rendelkezni. Előfordul továbbá, hogy csak valamilyen meghatározott időponttól – például a kihirdetést követő harmadik hónap első napját követően (*pro futuro*) – vagy feltétel teljesülése után – például egy másik jogszabály hatálybalépését követően – lép hatályba az adott jogszabály vagy a jogszabály egy része. A célja ennek nem más, mint hogy a társadalomnak biztosítva legyen az ideje, amely során fel tud készülni a jogszabály által megteremtteni kívánt szabályozásra.

Mindazonáltal a jogalkotónak nem kötelessége gondoskodni a nyugvás idején fennálló (*vacatio legis*) időszakáról, ugyanis amennyiben ezt nem teszi meg, akkor egyértelműen kifejezi, hogy a *vacatio legis* alatt a régi jogszabály a hatályos és az alkalmazandó – így azt sem lehet mondani, hogy a jogszabály hatálybalépése előtt ne lenne semmi hatása, ugyanis az a hatása, hogy nem alkalmazandó. Más szóval a jogalkotó azáltal, hogy a jogszabály hatálybalépési időpontját meghatározza, egyúttal megállapítja azt is, hogy a régi rendelkezések meddig alkalmazandóak. Mindezek alapján, ha és amennyiben a jogalkotó nem rendelkezik az átmeneti idő tartalmáról, a jogszabály (és ezáltal a jogalkotó) hallgatásából kitűnik a jogalkotó akarata, ami ez esetben a fenti logikát támasztja alá, hogy a régi jogszabály rendelkezéseit kell alkalmazni az új hatálybalépéséig.

Szükségesnek érzem azt hozzátenni, hogy az a kifejezés, miszerint a *vacatio legis* alatt a régi jogszabály alkalmazandó, nem egészen helytálló. Ugyanis az új jogszabály alkalmazandósága is korlátozott a közigazgatási szervekkel kapcsolatban, azaz hogy az érvényes, de még nem hatályos jogszabálynak az alárendelt szervekre nézve már van kötőerejük, így azok nem tehetnek olyat, ami akadályozná az érvényes, de még nem hatályos norma végrehajtását a jövőre nézve – ami kimerül abban, hogy nem alkothatnak olyan

12. Jogtechnikai megoldások

normatív aktusokat, amelyek azzal (a jogalkotói döntéssel) szembemennének. A norma érvényessége fennállásának önmagában (azaz hatályosság nélkül) nincs jogkövetkezménye vagy jelentősége az állampolgárokra nézve.⁴⁸⁰

12.3. Visszavonás vagy hatályvesztés?

Az egyedi határozat visszavonása egy *ex tunc* aktus, ami kiüresíti az eredeti határozat jogalapját, így egy olyan aktusnak a visszavonása, ami másoknak (jóhiszeműen) a szerzett jogát elvonja az alapvetően *contra constitutionem* döntésnek minősülnek. Mert amennyiben van egy döntés, amely bizonyos jogosultságokat biztosít bizonyos személyi kör számára, és ennek a gyakorlására meghatározott idő van szabva, akkor a meghatározott határidő lejártá előtt történő derogáció (jelen esetben visszavonás) a bizalomvédelembe és a szerzett jogok védelmének alapelvébe ütközik. Ebből következik, hogy csak olyan aktust lehet visszavonni, amely nem von el jogosan szerzett jogokat. Továbbá esszenciális momentum, hogy visszavont aktus nem rendelkezhet továbbhatással sem – ellentétben a hatályon kívül helyezett normatív aktussal –, mert ilyenkor az adott döntés semmisnek tekintendő.

Alapvető problémaként jelenik meg az egyedi aktusok módosításának kérdése, ugyanis amennyiben egy egyedi (2000-es) kormányhatározatot módosítanak, és nem történik rendelkezés annak a hatályosulásáról, akkor nem tudjuk visszakövetni az eredeti egyedi aktusnak a módosulását sem. Mindezekből következik, hogy minden egyedi aktus módosítására irányuló aktust a visszakövethetőség – és a jogállamiság – követelménye értelmében kizárólag csak normatív aktussal lehet módosítani – tekintettel arra, hogy azt hatályba kell léptetni, és közzé kell tenni. Úgy látszik, ezt a gyakorlatot követi a kormányzat minden egyes operatív program módosítására irányuló kormányhatározatban is. Ez a követelmény alapvetően azért esszenciális, mert az olyan egyedi határozatoknál, ahol nincsen a határozati címben utalás a közzététel időpontjára, csak a hatálybalépés időpontjához tudjuk kötni a módosulás bekövetkeztét.

⁴⁸⁰ 31/1991. (VI. 5.) AB határozat. Kilényi Géza párhuzamos véleményében úgy fogalmazott: „Az a kihirdetett jogszabály, amely nem a kihirdetése napján, hanem későbbi időpontban lép hatályba, a kihirdetéstől kezdődően érvényes, de még nem hatályos. Abból, hogy még nem hatályos, következik: a jogszabály potenciális »címtettjeire«, a természetes és jogi személyekre nézve az ilyen jogszabályból semmiféle közvetlen joghatás nem hárul, azaz nem kötelesek tekintettel lenni az említett jogszabályra, s amennyiben annak hatálybalépése előtt – az akkor hatályos jog keretei között maradva – saját előnyükre használják fel a később hatályba lépő rendelkezések ismeretét, e magatartásuk nem jogellenes.”

12. Jogtechnikai megoldások

Ebből pedig következik, hogy amennyiben csak normatív aktussal lehet egyedi aktust módosítani, akkor az úgynevezett 2000-es (egyedinek fémjelzett) kormányhatározatok módosítását is kizárólag normatív kormányhatározattal lehet módosítani, amely aktus pedig nincs kivonva az Alkotmánybíróság normakontrollja alól.

12.4. Indokolási kötelezettség

A törvények és rendeletek esetében főszabály szerint indokolási kötelezettsége van a jogalkotónak. Az indokolás célja, hogy a jogalkalmazó, amennyiben értelmezési aggályai merülnének fel, elolvassa azt, és megértse a jogalkotó autentikus szándékát. A bíróságoknak a jogalkalmazás során – az Alaptörvény hetedik módosítása óta –, a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Mindezek alapján az indokolásnak a figyelembevétele kötelezővé vált, azaz teljes megfelelő és autentikus – ugyanakkor nem kizárólagos – forrása a jogalkotói cél feltárásának.

A probléma akkor adódik, amikor a kormányrendeletek megalkotásakor a kormány nem kíván indokolást csatolni a rendelethez, és a közlönyrendeletben foglalt kivételszabályt alkalmazva technikainak vagy végrehajtásinak titulál egy rendeletet, miközben az ilyen jelleggel nem rendelkezik. Álláspontom szerint továbbá a közlönyrendeletben foglalt 21. § (1) bekezdése, amely alapján a költségvetési törvényhez – és annak módosítására irányuló törvényt módosításokhoz – nem kell indokolást csatolni, alkotmányellenes. Ezen rendelkezés eredeti indoka nem lehetett más, minthogy a költségvetési törvény jellege pusztán végrehajtási jelleggel bír.⁴⁸¹ Ugyanis az elmúlt években a költségvetési törvények nem pusztán a költségvetésről szólnak, hanem olyan salátarendelkezések összességéként nyújtják be az Országgyűlés elé, ami semmilyen módon nem tekinthető technikai vagy végrehajtási jellegűnek, ahogyan a költségvetés szabályozása lenne – így ahhoz kötelező lenne indokolást csatolni.

⁴⁸¹ Lásd: *A költségvetési törvény kérdése* fejezet. Lásd 199-es lábjegyzet. Lásd Konstantinos D. KEAMEUS – Phaedon J. KOZYRIS eds.: *Introduction to Greek Law*. Deventer–Boston, Kluwer–Sakkoulas, 1993. 13. „Statues are either substantive or formal, dependig on whether one examines their content or their form. For example, the budget appers in the form of statue buti t does not contain legal rules. It is therefore a formal, but not a substantive statue.” Megjegyzem, hogy itt a *substantive* kifejezés az általam használt materiális koncepciót takarja.

12. Jogtechnikai megoldások

A megállapításom az, hogy a kormányrendeletekhez is kötelező lenne indokolást csatolni, még ha az végrehajtási vagy technikai jelleggel is bír, mert ezen esetekben még jobban meg lehetne állapítani a jogalkotó autentikus célját. Ezen közzétett indokolások nem terhelnék túl a jogrendszert, sem a jogalkalmazót, ugyanis ezen indokolások a jogszabálytól megismerhetőségi szempontból elszakadnak a Magyar Közlönyben, mert azok az indokolások tárából ismerhető meg.

Amennyiben kötelező lenne ezen indokolások elkészítése és közzététele, akkor nem fordulhatnának elő olyan 120 vagy több szakaszból álló⁴⁸² kormányrendeletek, amelyekhez nincs indokolás csatolva.

⁴⁸² Lásd az 563/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet a Svájci–Magyar Együttműködési Program II. időszak végrehajtási rendjéről.

II. Államelmélet

1. Rule of law és Rechtsstaat

A jogállam fogalom fennálló esszenciája a német *Rechtsstaat*⁴⁸³ kifejezésben fogható meg, míg a joguralomé az angol *rule of law* szókapcsolatban. Mindezek alapján szembetűnő, hogy két különálló teóriáról van szó – bár több magyar szerző is ellentétes álláspontot fogalmazott már meg.⁴⁸⁴ A joguralom fogalomnak a gyökere elsődlegesen az Arisztotelész által használt *nomarchia*⁴⁸⁵ szóból ered, amelyet később fordítottak joguralomra,⁴⁸⁶ majd később ezt a gondolatkört inkorporálta a jogállamiság kifejezés is. A joguralom kifejezés egy kifejezetten terhelt dichotóm kifejezés, mert alkalmazni tudjuk nemzeti és nemzetközi viszonylatban is, így beszélhetünk a nemzetközi joguralomról és szuverén (nemzeti) joguralomról is.⁴⁸⁷ Ezzel látható, hogy a fogalmi szinten is ellentét figyelhető meg a

⁴⁸³ NEUMANN Franz: Jogállamiság és szuverenitás. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 232.

⁴⁸⁴ BIHARI Mihály: A jogállam az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság határozatai alapján. In *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25. évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 53–63.; GYÖRFI Tamás – JAKAB András: Jogállamiság. In *Az Alkotmány kommentárja*. I. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 156–163. A szerzők nem tesznek különbséget a német *Rechtsstaat* és az angol (gyökerű) *rule of law* között (nem is említve a franciai État de droit, primauté de droit stb.), annyit állapítanak meg, hogy „a jogállam eszménye az állam politikai formájának és jogi szerkezetének világos szétválasztására, a politikai szerkezetet illetően pedig semlegességre törekedett, külön annak a Dicey által adott klasszikus megfogalmazásában kötődött a parlamenti szuverenitás eszméjéhez”. Az idézett szöveg lábjegyzete: „Vö. Franz NEUMANN: *Szuverenitás és jogállamiság* [ford. TAKÁCS Péter] In TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Budapest (1995) 232–236. oldal; Mészáros Gábor: *Uralhatja-e a jog a kivételes állapotot? A kivételes állapot elmélete két rivális álláspont alapján*. In *Iustum Aequum Salutare*, (2017) XIII. 4. 31–41. oldal, http://epa.oszk.hu/02400/02445/00046/pdf/EPA02445_ias_2017_04_031-041.pdf (Letöltve: 2019. 06. 20.), ORBÁN Balázs – PALKÓ Attila: *A jogállami univerzum tágulásáról és ennek veszélyeiről*. Kommentár, 2019/2. 31–40. oldal. A jogállam lokális és globális rendszerét vezeti be ezzel is utalva egyfajta kettősségre.”

⁴⁸⁵ *Magyar lexikon*. 13. Nogat – Planetarium, Budapest, Rautmann, 1883. 4.: „állami és egyházi törvényeknek gyűjteménye, különösen a görög keleti egyházban divó egyházjogi kézikönyv melynek létesítője Photius patriárcha; *nomokratia* vagy *nomokratikus* kormány, azon kormányforma, a hol a törvény uralkodik, például a régi izraelitáknál.” Lásd ORBÁN Balázs – PALKÓ Attila: *A jogállami univerzum tágulásáról és ennek veszélyeiről*. Kommentár, 2019/2. sz. 31–40.

⁴⁸⁶ Lásd Martin OSTWALD: *From Popular Sovereignty to the Sovereignty of Law: Law Society and Politics in Fifth Century Athens*. Los Angeles, University of California Press, 1986. 25–28. Lásd ORBÁN–PALKÓ 2019, 31–32.

⁴⁸⁷ A joguralom kettőssége Hans Kelsen *Tiszta jogtan és analitikus jogelméletében* leírt nemzetközi és nemzeti jogi monista-dualista felfogásában is értelmezhető. Lásd VARGA Csaba: *Jog és filozófia. Antológia a XX. század jogi gondolkodása köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2008. 186–190.

1. *Rule of law és Rechtsstaat*

joguralom és a jogállam kifejezés között mert a jogállamiságot csak kifejezetten a rendőrállamok (*Polizeistaaten*),⁴⁸⁸ jóléti államok és a totalitáriánus államok differenciálására használható.⁴⁸⁹ A jogállamiság ebben az értelmezésben pedig nem más mint, hogy érvényre juttatjuk a jog szabályainak primátusát az állami hatalomérvényesítéssel szemben.⁴⁹⁰ Vitathatatlan, hogy ez a válasz – jogilag – tökéletes, de egyben a legrosszabb *definitio per idem* is. A fontosabb kérdés, azaz, hogy mit tekint a nemzeti és a nemzetközi jogalkotó (illetve alkalmazó) alapvető jogállami követelményeknek?⁴⁹¹ Mi tekinthető akkor mégis jogállamnak? A hatalomgyakorlás joghoz kötöttsége vagy a XIX. század szerinti polgári-liberális jellegű felfogás, amelyben a klasszikus szabadságjogok felsorolásával társítjuk az egyén szubjektív védelemét?⁴⁹² Ahhoz, hogy erre választ kapjunk, szükséges szemügyre vennünk a két fogalmat. Álláspontom szerint a két fogalom nem összekeverendő, mert a joguralom elmélete már az ókorban gyökeredzik és alakult az idő múlásával, míg a jogállam kifejezés pedig egy XIX. századi elmélet, amely felöleli a joguralom koncepcióját

⁴⁸⁸ Megjegyzés: itt a rendőrállam alatt a közigazgatási államot kell érteni.

⁴⁸⁹ Lásd Hannah ARENDT: *A totalitarizmus gyökerei*. Budapest, Európa, 1992. 530.; MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 90.; Robert von MOHL: *Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*. Tübingen, Laupp, 1832. Ugyanakkor Mohl kortársa, Stahl felvázolja a kormányzat (*Polizei*) azon feladatait, amelyeknek a bírói felülvizsgálat körén kívül kell maradniuk – azzal az indokkal, hogy a közigazgatásnak szüksége van arra, hogy a közérdek szolgálata és kiterjesztése érdekében akadálytalanul cselekedhessen. Friedrich Julius STAHL: *Die Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht*. 1963, 3 kiadás., 1830, 37. oldal.

⁴⁹⁰ VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó, 2015. 11–16.

⁴⁹¹ Megjegyzés: jogi definíció híján lévő fogalmaknak, mint a joguralom vagy a jogállamiság, még a nemzetközi térben sincs általánosan elfogadott értelmezésük. Olyan mérce pedig, amelyet minden nemzetállam maradéktalanul elfogadna, értelemszerűen nem is létezhet, hiszen az egyes országok eltérő kulturális, történelmi hagyományai miatt nem lehetséges, hogy legyen két teljesen azonos jogrend. Lásd Otto BÄHR: *Der Rechtsstaat*. Kassel–Göttingen, 1866; Rudolf GNEIST: *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*. (Zweite Ausgabe) Berlin, Springer, 1879.

⁴⁹² PÉTERI Zoltán: Új törekvések a jogállam-eszme körül. *Jogtudományi Közöny*, 1973/6. sz. 310.

2. Joguralom

A joguralom elvének mai jelentése az idők során folyamatosan formálódott, így annak a mai tartalmát (vagy annak csak egyes részeit) vissza tudjuk vezetni az ókori Rómába és Görögországba egyaránt. Ennek az oka, hogy a társadalomban a jog uralma – vagyis egy olyan szabálynak az uralma, amelyet mindenkinek ismernie kellene – szorosan kapcsolódott az *isteni joghoz* és a *természetjoghoz*. Ez alapján pedig léteztek már ekkor is bizonyos egyetemes elvek, amelyek az emberi viselkedést szabályozták, és amelyek minden egyénre nézve kötelezőek voltak. Az ókori Görögországban a joguralom eszméje szorosan kapcsolódott a *nomosz* fogalmához, amely a társadalmat irányító íratlan szokásokra és hagyományokra utalt. A Kr. e. VI.-V. században élt Hérakleitosz volt az egyik legkorábbi gondolkodó,⁴⁹³ aki a törvények (nem a mai értelemben vett törvénydefiníciót értették alatta) betartásának fontosságáról és arról írt, hogy még az uralkodóknak is tiszteletben kell tartaniuk alattvalóik bizonyos jogait és szabadságát. Ugyanis a görögök számára a demokrácia egyet jelentett a joguralommal, és büszkék voltak arra, hogy semmit sem határoznak meg a törvények nélkül, azaz hogy a jogaikat és a követeléseiket a törvények szerint érvényesítik. Mert a joguralom csak gúny tárgya lenne, ha magát a törvényt nem a démosz alkotná és értelmezné.⁴⁹⁴

Platón államelméletében a jognak és az igazságosságnak egy világos, objektív mércén kellett alapulnia, ezért úgy vélte, hogy ezt a mércét a filozófus-királyoknak kell meghatározniuk, akik egyedülállóan alkalmasak az igazságosság valódi természetének megítélésére. Platón nézete szerint a törvényt jól képzett és fegyelmezett örök csoportjának kell végrehajtania, akik felelősek a társadalmi rend fenntartásáért, és a törvények

⁴⁹³ Raghuveer Singh: *Herakleitos and the Law of Nature* in *Journal of the History of Ideas*, Oct. - Dec., 1963, Vol. 24, No. 4. 457-472. Those who speak with understanding must hold fast to what is common to all as a city holds fast to its law, and even more strongly. For all human laws are fed by the one divine law. It prevails as much as it will, and suffices for all things with something to spare.

⁴⁹⁴ J. Walter JONES: *The Law and Legal Theory of the Greeks*. Oxford, Clarendon Press, 1956. 90.: „It was their boast [...] democracy was synonymous for the Athenians with the rule of law. It was their proud boast [...] that we »determine nothing without law«, or, as Demosthenes expressed it »we exercise our rights and pursue your claims as the law directs«. But the rule of law would only be mockery if the law itself was not made and interpreted by the demos.”

2. *Joguralom*

betartásának biztosításáért.⁴⁹⁵ Platón az állam magasabb szintjét a mai elképzelésektől eltérően az úgynevezett kultúrállamban látta, amelynek a szubsztanciája a legfőbb jónak, az erkölcsnek a megvalósítása – ennek pedig a leghatékonyabb eszköze a társadalom „nevelése”.⁴⁹⁶ Platón úgy vélte továbbá, hogy a szabályok absztrahálása elengedhetetlen a társadalom harmonikus működésének biztosításához. Úgy vélte, hogy a törvényeknek a közjót kell szolgálniuk, nem pedig az egyes polgárokat, vagy az egyes csoportérdekeket. Úgy vélte, hogy a joghoz való ragaszkodás ily módon segíthet megelőzni a konfliktusokat, és biztosíthatja, hogy a társadalomban mindenkit méltányosan kezeljenek. Ezáltal Platón ragaszkodott ahhoz, hogy a „kormányt” is kösse a törvény: „[M]ert ahol a törvény a vezetők kényének van alávetve, és nem érvényesül, azt az államot én már a szakadék szélén látom; ahol azonban a törvény az úr a vezetők fölött, s a vezetők az ő szolgái, ott biztosan élvezik a jólétet és az istenek minden áldását, amit csak adhatnak egy városnak.”⁴⁹⁷

A törvények és a diszkrecionális döntések előnyeinek mérlegelése során Platón és Arisztotelész sem feledkezhetett meg azoknak az embereknek a jelleméről és képzettségéről – vagy annak hiányáról –, akik a körülöttük lévő közegben a törvényt alkották, vagy aszerint ítélték.

A jog uralma lehet, hogy nem több, mint a második legjobb megoldás (mert az első legjobb megoldás Platón szerint egy filozófus-király uralkodása), de a jog uralma mint ilyen második legjobb megoldás a városokban nélkülözhetetlen volt. A „valódi” igazsághoz képest, vagyis ahhoz az igazsághoz képest, amelyet csak a „kormányzás tudománya” révén lehetett elérni, a „jog igazsága” pusztán halvány tükörképe az eredetinek. Az igazi uralkodó (filozófus-király) fogalma feltételezte a „királyi tudomány” birtoklását, amely a „bíráskodás és a parancsolás” tudományának ismeretét jelentette, ezt pedig csak egy ember vagy néhány kiváltságos ember szerezhette meg, mert a tudományt nem érhetette el a sokaság, ugyanis a filozófiát nem lehetett a sokaság számára megtanítani.⁴⁹⁸

⁴⁹⁵ PLATÓN: *Törvények*. Ford. Kövendi Dénes, Budapest, Atlantisz, 2008. 48.: „De a legfontosabb alapelv – úgy látszik – a hatodik, mely azt kívánja, hogy az értelmes ember vezessen és uralkodjék, a tudatlan pedig kövesse. És ezt az elvet, bölcs Pindarosz, egyáltalán nem mondanám természetellenesnek, sőt igazán természetes éppen az, hogy a törvény uralkodik azok fölött, kik önként elismerik, nem pedig az erőszakos uralom.”

⁴⁹⁶ Lásd: Platón: *Törvények*, V. könyv.

⁴⁹⁷ Platón: *Törvények*. Ford. Kövendi Dénes, Budapest, Atlantisz, 2008. kiadványából készült digitalizált verzió, 2010. 66. Lásd Brian Z. TAMANAHA: *On the Rule of Law – History, Politics, Theory*. Cambridge University Press, 2004. 8–9.

⁴⁹⁸ JONES 1956, 69.

2. Joguralom

Arisztotelész úgy vélte, hogy a jog uralmához elengedhetetlen az *igazságosság* és a *méltányosság* biztosítása a társadalomban.⁴⁹⁹ Álláspontja szerint a jognak az igazságosságon, az átláthatóságon és egy objektív (mindenki által ismert) mércén kell alapulnia, nem pedig az éppen hatalmon lévő személyek belátásán. Úgy vélte, hogy az igazságos jogrendszernek az osztó (*disztributív*) igazságosság elvén kell nyugodnia, amely biztosítja, hogy a javakat és az előnyöket az egyének közötti egyéni érdemük arányában osszák szét. Arisztotelész megállapítása az volt, hogy a jognak végrehajthatónak kell lennie, és a törvényt megszegőket pedig felelősségre kell vonni. Mindezek alapján a jognak *pártatlannak* kell lennie, és minden egyénre egyformán kell alkalmazni tekintet nélkül társadalmi helyzetére vagy politikai szerepére. Ezáltal a joguralom segíthet megelőzni a hatalommal való visszaélést, és biztosíthatja az igazságszolgáltatás pártatlan működését.

„[...] demokratikus államban, mely a törvényen nyugszik, nem támadhat népvezér, mert ott a polgárok legjelesebbjei foglalják el az első helyeket; ahol azonban nem a törvény az uralkodó, ott felbukkannak a népvezérek. Mintegy egyeduralkodóvá válik a köznép, sok egyes emberből tevődve össze, a tömeg nem egyenként, hanem együttesen gyakorolja a hatalmat. [...] Az ilyen gondolkozású nép, mint afféle egyeduralkodó, kizárólagos hatalomra törekszik, mert nem áll a törvény alatt, despotává lesz, s így a hízelgők tesznek szert tekintélyre; olyan is ez a demokrácia, mint a monarchikus formák közt a türannisz. [...] Nagyon igaza lehet annak, aki az ilyenfajta demokráciát ócsárolja s nem is tartja igazi alkotmánynak: *nem is alkotmány az, amelyben nem a törvény az úr. A törvénynek mindenben uralkodnia kell, az egyes esetekben aztán a vezetők döntenek: az én véleményem szerint ez az alkotmányos kormányzás.*”⁵⁰⁰

⁴⁹⁹ „[A] méltányos dolog, minthogy bizonyos igazságos dolognál jobb, *természetesen maga is igazságos*, másodszer pedig, nem olyan értelemben jobb az igazságosságnál, mintha másnemű dolog volna. Az *igazságosság és a méltányosság tehát azonos*, csakhogy, bár *mind erkölcsös*, mégis többet ér a méltányosság [...]. Eszerint tehát a méltányos dolog igazságos, sőt még jobb bizonyos igazságos dolgoknál, csakhogy nem az általános értelemben vett igazságosságnál, hanem az általánosítás miatt keletkezett hibánál. Tehát a méltányosság lényege: *a törvényt helyesbíti ott, ahol abban az általánosítás miatt hézag mutatkozik.*” (Arisztotelész: En. V. 14. 1137b- 11-13).

⁵⁰⁰ ARISZTOTELÉSZ: *Politika*, 4. könyv

<https://mek.oszk.hu/04900/04966/04966.htm#3> (Letöltve: 2023. 03. 16.)

2. Joguralom

Arisztotelész tehát felismerte, hogy a törvény, az észszerűség és az ezek által megalkotott rend képezi azt a társadalmi elvárást, amelynek az alkotmány (jog) az alapja, ahol pedig nem uralkodik a jog, ott nem lehet (alkotmányos) ideális társadalom sem.⁵⁰¹

Összegezve látható, hogy Platón és Arisztotelész is azt állította, hogy a jognak a közösség javát kell szolgálnia, és minden polgár morális erényének fejlődését kell elősegítenie. Ahogy Platón fogalmazott: „[...] a győztesek oly mohón kisajátították a város ügyeinek intézését, hogy az uralomból mit sem adtak a legyőzötteknek, de még az ivadékaiknak sem; hanem egész [...] életükben aggódva vigyáztak rá, hogy azok közül senki se jusson vezető állásba, és így ne támadhasson fel ellenük, visszagondolva a hajdani sérelmekre. *Mi most kijelentjük, hogy az ilyen államok nem is államok, és törvényeik nem igazi törvények, ha egyszer nem az állam közös javát tartják szem előtt.*”⁵⁰² A jog Platón számára az isteni rend tükörképe volt, amely összhangban van a „jóval”. Mindkét gondolkodó felismerte azonban annak lehetőségét, hogy a törvényt az elit érdekeinek szolgálatába lehet állítani. Arisztotelész számára „[e]zért a helyes kormányzás egyik formája az, amikor engedelmeskednek a fennálló törvényeknek, másik pedig, amikor még jók is azok a törvények, amelyekhez ragaszkodnak (mert hisz rossz törvényeknek is lehet engedelmeskedni)”.⁵⁰³ Ebből pedig arra a következtetésre jutott, hogy a ha a törvények jók, akkor azoknak a legfőbbeknek kell lenniük.

A Római Birodalom szintén jelentős szerepet játszott a joguralom eszméjének a kialakulásában. A római jogrendszer a jogtudomány eszméjén alapult, amely a világos, következetes és minden egyénre egyformán alkalmazandó jogelvek fontosságát hangsúlyozta.

A Kr. e. I. században élt római filozófus, Cicero sokat írt a törvények betartásának fontosságáról, pontosabban arról, hogy az uralkodóknak (is) tiszteletben kell tartaniuk polgáraik jogait. Cicero szerint a joguralom az igazságos társadalom egyik alapelve, és úgy vélte (akárcsak Arisztotelész), hogy a törvényt minden polgárra egyformán kell alkalmazni, tekintet nélkül társadalmi helyzetükre vagy vagyoni helyzetükre. A *De legibus* (A

⁵⁰¹ ARISZTOTELÉSZ: *Politika*, 1282b: A demokráciát a törvények uralmának kell jellemeznie, és a vezetőknek csak az ezek által biztosított keretek között van hatalma: „a helyesen megalkotott törvényeknek kell a hatalmat képviselniük...” Lásd ARISZTOTELÉSZ: *Rétorika*. Budapest, Gondolat, 1982. 1354b: „A törvényeket hosszas megfontolás után hozzák, a bírói végzéseket pedig rögtönzésszerűen, ezért nehéz az ítélezőnek helyesen megállapítani az igazságot és a hasznosat.”

⁵⁰² PLATÓN: *Törvények*. 4. könyv. 715a-715d.

⁵⁰³ ARISZTOTELÉSZ: *Politika*, negyedik könyv 8. bekezdés.

2. Joguralom

törvényekről) című művében olvashatjuk, hogy *omnes legum servi sumus*, azaz *mindnyájan a törvény szolgálói vagyunk* azért, hogy szabadok lehessünk. Cicero továbbá úgy vélte, hogy a *ius* (jog) a természetjognak a tükörképe, amely az igazságosság és az erkölcs elvein alapul. Úgy érvelt, hogy a jogot arra kell használni, hogy megvédje az egyéneket az igazságtalanságtól és előmozdítsa a közjót. A *De re publica* (*A köztársaságról*) című művében pedig azt írja, hogy *salus populi suprema lex esto*, azaz *a nép biztonsága legyen a legfőbb törvény*. Cicero mindezek mellett abban is hitt, hogy a joguralom elengedhetetlen a stabil társadalom fenntartásához. Úgy érvelt, hogy ha a jogot tisztességesen és pártatlanul alkalmazzák, az biztonságérzetet és kiszámíthatóságot nyújt a polgárok számára.⁵⁰⁴ Ugyanis az az uralkodó, aki nem követi a törvényeket, „az igazságtalan önkényuralom felé fordul, átmenet nélkül tyrannusszá változik, ezzé a legundokabb, legmocskosabb, istennek, embernek egyaránt legutálatosabb élőlényé, amely egyáltalán elgondolható [...]. Ki nevezné ugyanis joggal embernek azt, aki maga és polgártársai közötti viszonylatban, az egész emberi nemmel való kapcsolatban *nem akar semmiféle jogon alapuló közösséget, valódi emberségre épülő kötődést?*”⁵⁰⁵ Cicero tehát azt állította, hogy a köztársaságban a jog uralkodik, „ugyanis a *törvények vezetik a tisztségviselőket*, ugyanúgy a népet a tisztségviselők vezetik, és valóban azt mondhatjuk, hogy a tisztségviselő nem más, mint beszélő törvény, a törvény pedig nem más, mint néma tisztségviselő”.⁵⁰⁶

A középkorban a jogállamiság fogalma tovább fejlődött, és számos befolyásos gondolkodó járult hozzá a fejlődés folyamatához. Az egyik legfontosabb közülük a XIII. századi Aquinói Szent Tamás volt. Tamás hitt abban, hogy a jog a természetes értelem materializálódása, és hogy az uralkodóknak feltétlenül tiszteletben kell tartaniuk alattvalóik jogait és szabadságjogait. Arisztotelészhez hasonlóan Tamás is azt állította, hogy a törvények az észérveken alapulnak, és a közjóra kell irányulniuk. Tamás szerint az igazságtalan pozitív törvények pedig egyáltalán nem törvények. Ezáltal a pozitív törvényt az isteni törvények alá strukturálja.

⁵⁰⁴ Cicero zsarnokságdefiníciója inkább a zsarnok ellenségeskedésére koncentrál, mint a tényleges hatalmára. Cicero több alkalommal is a *belua* kifejezéssel, azaz vadállatként vagy *furiosusként* (örjögöként) írja le a zsarnokot. Benedikt FORSCHNER: *Law's Nature: Philosophy as a Legal Argument in Cicero's Writings*. In Paul J. PLESSIS: *Cicero's Law*. Edinburgh University Press, 2016. 57. https://muse.jhu.edu/pub/63/edited_volume/chapter/2379883/pdf (Letöltve: 2023. 03. 15.)

A *belua* a józan ember ellentéte; jelleme természeténél fogva rossz.

⁵⁰⁵ CICERO: *Az állam*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2016. II. könyv (48).

⁵⁰⁶ CICERO: *A törvények*. Budapest, Gondolat, 2008. III. könyv (2) 69.

2. Joguralom

„Ám a törvények kétféle módon igazságtalanok lehetnek. Egyik módon, ha ellentétesek az ember javával, ellentétesek a fentebb mondottakkal: vagy a céljuk alapján, amikor valamely előljáró olyan terheket rak az alattvalókra, amik nem a közjót, hanem a maga vágyainak kielégítését vagy saját dicsőségét szolgálják; vagy a törvényhozó szempontjából, amikor valaki olyan törvényt hoz, amire nincs hatalma; vagy a formájukra tekintettel, amikor egyenlőtlenül terhelik meg a közösség tagjait, még ha pedig a közjóra is irányulnak. Az ilyenek inkább erőszakosságok, mint törvények, mivel *»úgy tűnik, hogy nem törvény, ami igazságtalan«*.⁵⁰⁷

John Locke a felvilágosodás klasszikus természetjogi (észjogi) iskolájának jeles képviselője volt. Locke a hatalommegosztásról a következőt írja: „bárki is rendelkezék tehát egy államban a törvényhozó vagy a legfőbb hatalommal, annak kötelessége, hogy ne rögtönzött rendeletekkel, hanem érvényes, állandó törvényekkel kormányozzon, amelyeket kihirdettek és ismertettek az emberek előtt.”⁵⁰⁸ Ebből következik, hogy a joguralom nemcsak azt jelenti, hogy a törvényeknek mindenkinek engedelmeskednie kell, hanem azt is, hogy azoknak kiszámíthatónak kell lenniük, így ne változzanak gyorsan, és a már egyszer megszerzett jogosultságokat ne lehessen elvonni. Locke továbbá a polgári kormányzás állapotáról úgy vélekedik, hogy annak az a célja, hogy elkerülje és kijavítsa a természeti állapot azon hibáit, amelyek szükségképpen abból következnek, hogy valaki a saját maga bírója a saját ügyében („to avoid, and remedy those inconveniencies of the state of nature, which necessarily follow from every man's being judge in his own case”). Ezért szerinte szükséges, hogy legyen egy olyan hatalom, amelyhez a társadalom minden tagja fordulhat bármilyen sérelem vagy vita esetén. És amelynek a társadalom minden tagjának engedelmeskednie kell.⁵⁰⁹ Továbbá a jog uralmát szembeállította a más akaratának való alávetettséggel is, ugyanis senki sem adhat több hatalmat, mint amennyivel ő maga

⁵⁰⁷ AQUINÓI SZENT TAMÁS: *A Summa theologiae kérdései a jogról*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. XCV. (4). 50.

⁵⁰⁸ John LOCKE: *Essay Concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government*. Preceded by Robert Filmer's „Patriarcha“. With an Introduction by Henry Morley. London, Routledge, 1884. 320. Azaz pontosabban megfogalmazva, „ahol véget ér a törvény, ott kezdődik a zsarnokság”. John LOCKE: *Second Treatise of Government*. (ed. by C. B. McPherson), Indianapolis–Cambridge, Hackett Publishing Company Inc., 2010. 202. § 103. „Where-ever law ends, tyranny begins, if the law be transgressed to another's harm; and whosoever in authority exceeds the power given him by the law, and makes use of the force he has under his command, to compass that upon the subject, which the law allows not, ceases in that to be a magistrate.”

⁵⁰⁹ LOCKE 2010, 48. (90. §)

2. Joguralom

rendelkezik; és aki nem tudja elvenni a saját életét, az nem adhat másnak hatalmat sem erre – *nemo plus iuris in alterum transferre potest, quam ipse habet*. Lock úgy vélte, hogy elengedhetetlen az egyéni jogok és szabadságjogok védelméhez a jog uralma. Továbbá amellet is érvelt, hogy a jognak a természetes észérveken kell alapulnia, és hogy az uralkodóknak *feltétlenül* tiszteletben kell tartaniuk alattvalóik jogait. A joguralmi modell alapját pedig a strukturált jogintézmények különválasztása biztosítja.⁵¹⁰ Locke-nál jelenik meg másodsor (lásd bővebben *A hatalom felosztása: Donato Giannotti* című fejezetben) az államhatalmaknak a szisztematikus szétválasztása a törvényhozó, a végrehajtó és a föderatív hatalom elkülönítésével. Ezenkívül a neves jogfilozófus megfogalmazta azt is, hogy az uralkodó és a közigazgatás (a közügyeket intéző szervezetek) a jognak legyen alárendelve, azaz jogi értelemben a hatalommal rendelkező intézmény vagy személy elszámoltatható legyen.

Az államhatalmi ágak hármasságát azonban Montesquieu neve fémjelzi. Az 1748-as *A törvények szelleméről* című művében kidolgozta, hogy milyen alapvető elkülönítési rendszert kell alkalmazni ahhoz, hogy az államhatalom birtoklójának zsarnoksága ne nyerhessen teret magának.⁵¹¹ Minden hatalom egy kézben való összpontosítása önkényhez vezet, de ez nem egyenesen arányos azzal, hogy a három hatalmi ágnak ne lenne soha közös hatásköre. (A joguralom és a hatalommegosztás elméletét azért szükséges megemlíteni, mert a közigazgatási bíráskodás modelljeivel kapcsolatban felmerülő kérdéseket általában a hatalom megosztásából vezetik le.) Az elmélet odáig fejlődött, hogy Montesquieu már amellet érvelt, hogy a jognak az uralkodók hatalmának korlátozására és a hatalommal való visszaélés megakadályozására kell irányulnia. Ugyanakkor Montesquieu az értekezésében a szabadságot tartja kulcsfontosságú pontnak a társadalom működésében, ugyanis az egyén szabadsága nem jelenti azt a jogosultságot, hogy bármit megtehetünk, amit csak akarunk, mert akkor mindenki állandó fenyegetettségben lenne, mert mások is ugyanezt tennék. Mindannyiunknak csak akkor van szabadsága, ha mindannyian visszatartjuk egymást attól, hogy kárt tegyünk egymásban. A törvény tehát megteremt a biztonságos cselekvés egy olyan körét, amelyen belül az egyének azt tehetnek, amit akarnak.

⁵¹⁰ Megjegyzés: bár a „külső” föderatív hatalomnak a többinél nagyobb befolyást engedett, a természetjog garanciáit így is a polgári jogközösségen látta biztosítottak.

⁵¹¹ Eredeti címe: *De l'esprit des lois*. Charles-Louis de Secondat MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Ford. Csécsy Imre, Sebestyén Pál, Budapest, Osiris–Attraktor, 2000.

2. Joguralom

A jog uralmával kapcsolatban végezetül szükséges megemlíteni még az angol Albert Venn Dicey-t, aki ugyan a joguralom koncepciójában elvetette a közigazgatási bíróságot, mert mindenki számára csak a rendes bíróságok előtti egyenlőséget képzelte el, de a munkássága elengedhetetlen, ha a *rule of law* kifejezésről beszélünk. Ugyan megkérdőjelezte a speciális bíróságok létjogosultságát, de más alapvető követelményeket, mint a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine culpa* alapelvét megkerülhetetlennek és kardinálisnak tartotta, mert szerinte ez teremti meg az alapvető jogbiztonságot a kormányzat önkényével szemben.⁵¹² Ezek alapján a joguralom három összetevője a következő: a *kormányának nincsen önkényes hatalma*,⁵¹³ másodlagosan a közönséges jog előtt mindenki egyenlő és alá is van annak vetve,⁵¹⁴ és harmadlagosan pedig, hogy „az alkotmányjog általános szabályai az ország rendes jogának folyományai”. Ezért a jog uralma – azaz az állam törvényes működése – nem más, mint az egyének alapvető jogainak érvényesítése.⁵¹⁵

⁵¹² Albert Venn DICEY: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1902. 177–194.

⁵¹³ DICEY 1902, 177.: „the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power.”

⁵¹⁴ DICEY 1902, 182.: „A rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jognak mindenki alá van vetve.” (equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary law courts).

⁵¹⁵ TAKÁCS 1995, 22–26. Lásd: DICEY 1902, 185. és Albert Venn DICEY: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London, Macmillan, 1885: „the law of the constitution is a consequence of the rights of individuals as defined and enforced by the courts.”

3. Jogállamiság

„Külön bújnak össze a nagyurak, a kik a kaszinó helyett esetleg ide vetődtek. Külön diskurál a lateiner had, szöve a maga gyermekálmait a jogállamról.”⁵¹⁶

Az arisztotelészi alkotmányos állam modelljével szemben a modern jogállami koncepció eszmerendszere már korlátozott, mert ugyan jogállamnak hívjuk azt az államot, amely a jogot megalkotja és fenntartja, de ez nem olyan tiszta meghatározása a két fogalom elhatárolásának, mint a joguralom Dicey-féle felfogásában a joguralomnak a követelményei. A jogállam egyik definíciója, miszerint az állam egyedüli célja a jog és a jogbiztonság fenntartása. A jogbiztonság, amely szerint a törvényeket nyilvánosan kihirdetik, és bárki által előre, időben megismerhetőek (ami magában foglalja a kellő felkészülési időt), a címzettek számára egyértelműek, világosak, nem retroaktívak, nem változnak gyorsan, biztosítják a szerzett jogok védelmét és a múltban keletkezett, de a jelenben is fennálló jogokat.⁵¹⁷ A jogbiztonságot továbbá még szolgálja a jogerő, a döntések végleges meg nem támadható jellege is.⁵¹⁸ „A materiális jogállamiság kritériumait a legtöbb jogrendszerben végső soron az alkotmánybíróság (vagy egy ahhoz hasonló funkciókkal rendelkező másik szerv, pl. a legfelső bíróság) juttatja érvényre, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a demokrácia tisztán többségi felfogása nem érvényesülhet korlátok nélkül.”⁵¹⁹ Ez a jogállami viszonyrendszer, amelyet leírunk, pusztán az egyének jogbiztonságát hivatott garantálni, ami korántsem jó elnevezés egy adott állam berendezkedési formájára. Az állam célja a jogrend fenntartása, és Rudolf von Gneist szerint ehhez elegendő, hogy a közigazgatást a szigorú törvények alkalmazására szorítsák. Ezt a logikát követve azt láthatjuk, hogy az államapparátusnak és magának a közigazgatásnak a korlátozására bárminemű törvénynek

⁵¹⁶ MIKSZÁTH Kálmán: *Az én kortársaim*. Budapest, Athenaeum, 1904. 5.

⁵¹⁷ Lásd TÓTH J. Zoltán: A jogállamiság tartalma. *Jogtudományi Közöny*, 2019b/5. 197–213.

⁵¹⁸ HORVÁTH 2004, 155.: „A műértelemben vett jogerő a jogbiztonság egy technikai biztosítóka. [...] az elbirtoklás jogereje, úgy az ítélet jogereje is csak relatív, mert hiszen törvénynél természetesen bármely jogerős ítéletet is meg lehet változtatni. A jogerő minden esetben csak intézményes, tehát viszonylagos inderogabilitást jelent.”

⁵¹⁹ TÓTH J. Zoltán: *A demokrácia és a jogállamiság kapcsolata*. A Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma támogatásával, az Új Nemzeti Kiválóság Program (Bolyai+Felsőoktatási Fiatal Oktatói, Kutatói Ösztöndíj) keretében készült tanulmánya 2019a. Lásd TÓTH J. 2019c, 197–213.

3. Jogállamiság

alkalmasnak kell lennie, hiszen a jogállami minőségét ez nem érintheti, mivel a jogállamiság szempontjából „a törvény tartalma zárójelbe tehető”.⁵²⁰ Ez alapján látható, hogy a jogállamiság követelménye egy olyan független (akár közigazgatási) bíraskodási rendszer kiépítése amely garantálja az egyének védelmét a közigazgatási önkénnyel szemben. A közigazgatási bíróságok jogállami funkcióját még a II. világháború alatt is észrevették a náci birodalomban. Otto Koellreutter 1938-ban megjelent közigazgatási jogi tankönyvében helyeslőleg azt hirdette, hogy a *Führerprinzip* mellett szó sem lehet a törvények elsőbbségéről és a közigazgatási szervektől elkülönített közigazgatási bíróságokról, mert ezek gátolják a *Führerstaat* közigazgatási tevékenységét.⁵²¹ Ezt a jogállamisági gátat vélte felfedezni Magyarországon is a kommunista rezsim is, így az 1949. évi II. törvénnyel megszüntette a jogállamiság egyik utolsó bástyáját. A törvény miniszteri indoklásából is tisztán látszik, hogy a közigazgatási bíraskodást jogállamisági védőhálónak tekintették: „[...] a múlt század [...] a politikai fejlődés betetőzését az ún. jogállam kiépítésében látta. Ennek fogalmához pedig hozzátartozott a közjogi bíraskodásnak az a rendszere, amelyben a közhatalom és a jogkeresők között felmerülő közjogi jellegű jogviták eldöntése egy, a végrehajtó hatalmon kívül álló bírói szerv hatáskörébe tartozik.”⁵²² Mivel a közigazgatásnak a jog alá rendelése jogállamisági követelmény – akárcsak a jogalanyok védelme –, így a közigazgatási bíraskodás (rendszerszinten meg nem határozott) felállítása önmagában is jogállami követelmény.⁵²³

Rudolf Gneist felfogásában „a jogállam maga a közigazgatási bíraskodás”,⁵²⁴ a jogállamiság elsődleges megnyilvánulása pedig az, hogy adott szuverén mennyire engedi vagy nem engedi magát alávetni olyan független bírói vagy a függetlenség garanciáival felruházott – ellenőrzési – fórumoknak, amelyek az állam által kibocsátott aktusokat képesek

⁵²⁰ TAKÁCS Albert: A jogállam társadalmi és jogi feltételei. *Jogtudományi Közöny*, 1986/11. sz. 521–530. A szöveg eredeti lábjegyzete: „O. MAYER: *Deutsches Verwaltungsrecht*. Bd. 1. (3. Aufl.) München–Leipzig, Duncker & Humblot Verl. 1924. 70. oldal., W. JELLINEK: *Verwaltungsrecht*. Berlin, J. SPRINGER Veri. 1928. 84. oldal, K. Stern: *Staatsrecht*. Bd. 1. 773. oldal.” Ezzel ellentétes gondolatot fogalmazott meg: SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág, 2004. 201–203.

⁵²¹ NÉVAI László: Az államigazgatási per néhány alapkérdése. *Jogtudományi Közöny*, 1958/1–2. sz. 37–46. Az eredeti lábjegyzet: „*Deutsches Staatsrecht*, Stuttgart–Köln, (1953.) 131. oldal”.

⁵²² *Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye*. 1949. I. köt. Budapest, 1950. 11.

⁵²³ MAGYARY 1942, 624–625.; PATYI András: Útközben: Alapkérdések a szervezetenként önálló közigazgatási bíraskodás megszervezése kapcsán. *Acta Humana*, 2019/1. sz. 77–106.; VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK – KIM, 2009.

⁵²⁴ Lásd Baron Julius WCLASSICS: Über die Verwaltungsjustiz. *Pester Llyod*, 1931. január 7. 2–3.; Rudolf GNEIST: Der Rechtsstaat ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit. In *Der Rechtsstaat*. Berlin–Heidelberg, Springer, 1872.

3. Jogállamiság

megsemmisíteni és megváltoztatni.⁵²⁵ A jogállam fogalmát így abban a meghatározásban kell használnunk, hogy az állam a „joggal” karöltve garanciákat épít ki a polgároknak és a polgárokkal szembeni közigazgatási szervek határozatával szemben.

A jogállamiság definiálására való törekvés során szükséges visszatekinteni a hatalmi ágak montesquieu-i felosztására is, mert a hatalommegosztásnak a gyakorlati megvalósulása során a demokratikus jogállamokban kialakult a ma is funkcionáló kölcsönös ellenőrzési mechanizmus a törvényhozó, a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalom között,⁵²⁶ így ahogy Montesquieu mondja: „[...] hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak.”⁵²⁷ Eszerint tehát bármilyen eszköz igénybevétele megengedett lehet, hogy a jogállamiság⁵²⁸ érdekében a társadalom határt szabjon a hatalom számára.⁵²⁹ Más szóval a jogállam fogalma alatt értjük azt, hogy az államhatalom korlátozza a saját hatalmát úgy, hogy különböző kontrollmechanizmusokat épít be annak érdekében, hogy megteremtse az alkotmányos és törvényes társadalmi rendszereket.⁵³⁰ Erre tekintettel pedig a hatalmi ágak megkülönböztetése és elválasztása elengedhetetlen, mert ha ez nem valósulna meg, akkor a különböző hatalmak ugyanannak a társadalmi erőnek a kezében összpontosulnának, és akkor nem beszélhetnénk funkcionális hatalommegosztásról.⁵³¹ A „jogállamiságnak” ezért az egyik legfontosabb követelménye a közigazgatási aktusok bíróságok által történő felülvizsgálatának a biztosítása.⁵³² A jogállamiság elmélete pedig a diktatórikus rendszerek ellen kialakított gondolatokat írja le. Elsődlegesen Albert Venn Dicey által megfogalmazott joguralom kifejezésben volt ugyan megfogható ez az igény, de ezt a későbbiekben a

⁵²⁵ HORVÁTH E. Írisz: A magyar közigazgatási bíráskodás története. *Iustum Aequum Salutare*, 2007/2. sz. 161–173. és 162.

⁵²⁶ IMRE Miklós (szerk.): *Közigazgatási bíráskodás*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 9.

⁵²⁷ MONTESQUIEU 2000, 247. XIV. könyv *A politikai szabadságot létrehozó törvényeknek az alkotmányhoz való viszonyáról*, IV. Fejezet.

⁵²⁸ Gustav Radbruch elmélete alapján a jogeszmé antinómiája az igazságosság mellett a célszerűséget és a jogbiztonságot jelentette.

⁵²⁹ Vö. HACK Péter: A jogállamiság mércéje. *Közjogi Szemle*, 2017/2. sz. 10–12. Más szavakkal bármilyen eszköz igénybevétele megengedett-e, vagy a jogállamiság határt szab a mindenkori hatalom számára. Kérdés az is, hogy ha a hatalom kilép a jogállamiság keretei közül, és így nyer meg egy ideológiai vitát, akkor ezzel összességében nem veszít-e többet.

⁵³⁰ Ifj. TRÓCSÁNYI László: Jogállamiság, alkotmánybíráóság és közigazgatási bíráskodás. *Jogtudományi Közöny*, 1989/4. sz. 183.

⁵³¹ CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 141.

⁵³² Vö. TÓTH J. 2018b, 173–177.: „Bármely jog megsértésének érdemi – ítélkezési tevékenységükben alávetett bírók általi – elbírálása, beleértve a közigazgatási szervek jogellenes aktusainak felülvizsgálatát, azaz a közigazgatási bíráskodást is.”

3. Jogállamiság

jogállamiság kifejezés ölelte fel.⁵³³ A polgári társadalom pedig ezen az eszmén elindulva különféle garanciákat tudott kiépíteni, mint például a független ellenőrző szervek, amelyek alapvető zárókövei a demokratikus társadalmunknak.⁵³⁴ A jogállam fogalma tehát egy olyan alkotmányos berendezkedésű országra értendő, amelyben megvalósul a hatalmi ágak szétválasztása, a törvény uralma és a törvényhozás primátusának elismerése.⁵³⁵ A jogállamiság XIX. századi fogalmát a német jogirodalomban találjuk meg mint a rendőrállamok differenciálására használt kifejezést, azaz a jogállam olyan alkotmányos állam, amelyre jellemző a fő szerepkörök szétválasztása, a törvény uralmának és a törvényhozás elsőbbségének egyetemes elismerése és érvényesülése.⁵³⁶

A társadalmi, gazdasági és politikai átalakulások folytán a modern polgári államok a bírósági rendszerekben találták meg azt a szervezeti típust, – hatalmi ágat – amely az adódó problémákat a leghatékonyabban tudják kezelni. Ebből következik az, hogy a jogállamiság eszméjének érdekében meg kell osztani a különböző hatalmi ágakat. A megosztás pedig egyensúlyt eredményez. Ha az egyensúly megbomlani látszódna, akkor a hatalommal kell visszahajtani az elhajló erőt, amire csak a független bírósági szervezetek lehetnek képesek. Ebből látható, hogy a jogállamiság fogalmához szorosan kapcsolódhat nemcsak az alkotmánybíróság intézménye, hanem akár maga a közigazgatási bíróság is mint a jogi norma védelmi intézménye egyaránt.⁵³⁷

A felvilágosodást követően az európai kontinensen lévő államok az individuumok egyéni igényeinek megfelelő védelmét kívánták megteremteni azzal, hogy garanciákat akartak kiépíteni a közigazgatási önkénnyel szemben.⁵³⁸ Ennek a jogi küzdelemnek az eredményeként kezdtek megjelenni a különböző absztrakt fogalmak, mint például a jogállam vagy a jogállamiság.⁵³⁹ A jogállamiságnak nemcsak a bürokratikus jogi szférában kell

⁵³³ Albert Venn Dicey gondolata alapján a jogállamiság fő követelményei a jog előtti egyenlőségben, a jog abszolút felsőbbrendűségében, valamint az egyén jogvédelmében, azaz a valós megnyilvánulásában mutatkozik meg, ezzel a jogbiztonságot megalapozva. Lásd Anthony W. BRADLEY – Keith D. EWING: *Constitutional and Administrative Law*. Twelfth Edition. London – New York, Longman, 1997. 102. Vö. VARGA Zs. 2015, 22.

⁵³⁴ Lásd IMRE 2007, 10.

⁵³⁵ Lásd MOHL 1832; LOCKE 1884, 320.

⁵³⁶ MOHL 1832; MAGYARY 1942, 90.: „bárki is rendelkezék tehát egy államban a törvényhozó vagy a legfőbb hatalommal, annak kötelessége, hogy ne rögtönzött rendeletekkel, hanem érvényes, állandó törvényekkel kormányozzon, amelyeket kihirdettek és ismertettek azemberek előtt.”

⁵³⁷ Ifj. TRÓCSÁNYI 1989, 184.

⁵³⁸ Ifj. TRÓCSÁNYI László: Milyen közigazgatási bíraskodást. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kvk.1992, 13.

⁵³⁹ Ifj. TRÓCSÁNYI 1992, 13.: „A jogállamiság fogalmát a német liberalizmus államelmélete használta először, elemei azonban már a kanti észjogban felfedezhetőek.”

3. Jogállamiság

érvényesülnie, hanem szükséges, hogy a gyakorlatban is biztosítsa az alapjogok védelmét is.⁵⁴⁰

Tehát a közigazgatási aktusok feletti bírósági kontroll egy jogállamisági minimumként kellene hogy megjelenjen, amelynek nemcsak jogi, hanem politikai vetülete is felmerülhet, mivel a jogállamiságnak mint fogalomnak az aspektusa azt követeli meg, hogy az állampolgárok minél jobban érvényesíteni tudják a jogos vagy jogosnak vélt érdeküket az állami döntésekkel szemben.⁵⁴¹ A közigazgatási bíróság ilyen értelemben nem működhet alkotmánybíróságként, mert az elsődleges feladata, a közigazgatási aktusok törvényességének a felülvizsgálata. Így csupán másodsorban tudunk beszélni olyan értelmezési jogköréről, amellyel lehetősége adódik a közigazgatási bíróságnak arra, hogy a határozatlan jogi fogalmakat megtöltse „absztrakt” tartalmakkal.

Mindezekből következik, hogy az – alkotmányos értelemben vett jogos – aktusokat a közigazgatás csak akkor hozhatja meg törvényesen, hogyha a későbbi felülvizsgálat lehetősége adott. Ezzel a jogállami kereteket nemcsak formálisan teremtik meg, hanem biztosítják a szükséges alapvető jogoknak a védelmét is, ami pedig a hatalom önkorlátozását garantálja. A (különálló) közjogi bírászkodás tehát szervesen kapcsolódik a hatalomátruházás biztosítékainak rendszerébe, mert az alkotmánybírászkodás mellett, a legtisztább olyan független – ellenőrző – hatalmat jelenti, amely a kormányzat ténykedéseinek jogi elbírálására is hivatott. Ezáltal, amennyiben az adott közhatalmi szerv szabályozza az eljárásjogi és az anyagi jogi tevékenységet is, az még nem jelenti azt, hogy megjelenik maga az eljárási garancia is, azaz a közhatalmi szervekkel szemben felmerülő kikényszeríthetőség elve. Véleményem szerint ezért csak akkor beszélhetünk jogállamról, ha a közigazgatási bíróságok biztosítani tudják a közigazgatás által kibocsátott aktusok törvényességét.

⁵⁴⁰ Vö. VÁCZI Péter: *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013. 40–41.

⁵⁴¹ Ifj. TRÓCSÁNYI 1989, 188.

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

4. A hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

“Government is like fire, a dangerous Servant and a Fearful Master.”⁵⁴²
George Washington

A demokratikus berendezkedésű államoknak elvi alapját a hatalmi ágak megosztásának elmélete konstatálja. A (*materiális*) jogállamiságnak (*Rechtsstaat*⁵⁴³) mint fogalomnak – egyaránt eszmerendszernek –, az eddig kifejtetteken kívül, legalább három pilléren kell nyugodnia: az államhatalom megosztásán (*divison of powers*), amely a hatalmi ágak felosztásának fogalmából alakult át (*separation of powers*⁵⁴⁴), a törvények feltétlen uralmán (*rule of law* vagy *rule by law*) és – ennek a kettő elvrendszernek alapvető követelményéből eklatánsan következően – az állam önkorlátozásán.⁵⁴⁵ Az állam önkorlátozásának kitétele pedig feloleli a közigazgatási aktusok feletti feltétlen kontrollt [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés⁵⁴⁶] is, amely magában hordozza a közigazgatási bíróságok – szervezetileg meghatározatlan – létjogosultságát.⁵⁴⁷ A közigazgatási aktusok felülvizsgálata kétséget kizáróan legalább olyan nagy hatással van a társadalom mindennapi cselekedeteire, mint az Alkotmánybíróság pusztá létezése. Az alkotmánybíróságokat ugyanis Kelsen a hatalommegosztás egyik szereplőjeként képzelte el, mint egy *negatív*

⁵⁴² „Az államhatalom olyan, mint a tűz, mert amennyiben nem őrzik megfelelően, elhatalmasodhat, s könnyen tűzvészt okoz.”

⁵⁴³ MOHL 1832.

⁵⁴⁴ Vö. TÓTH J. Zoltán – OUK Varinic: *Alkotmánybíráskodás és népszuverenitás*. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XXIV. Budapest, 2018. 76. Lásd TÓTH J. 2019b, 197–212.

⁵⁴⁵ GYÖRGYI Kálmán és Deák Ferenc Továbbképző Jogakadémia Budapest: *A Jogállamiság útján. Felzárkózás Európához. A Deák Ferenc Továbbképző Jogakadémia megalakulása alkalmából rendezett tudományos ülés előadásai*. Budapest, 1992. december 1. Budapest, Külkereskedelmi Oktatási és Továbbképző Kft., 1993; PETRIK Ferenc: A jogállamiság és a közigazgatási bíráskodás. In KOZMA György (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Petrik Ferenc 70. születésnapjára*. Budapest, PPKE, 2003. 37–47.

⁵⁴⁶ Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

⁵⁴⁷ Megjegyzés: Magyarországon is még kiforratlan, hogy milyen formában kívánja az államhatalom meghatározni a közigazgatási aktusok feletti kontrollt. Ugyanis a rendszerváltozást követően (az 1991. évi XXVI. törvénnyel) „átmenetileg” rögzítették a közigazgatási aktusok felülvizsgálati szerepének szervezeti meghatározását. Az átmeneti megoldás a rendes bírósági rendszerbe telepítette a közigazgatás feletti aktusvizsgálatot szemben a történeti hagyományokon nyugvó különálló közigazgatási fórum lehetőségével (1883. évi XLIII. törvénycikk, 1896. évi XXVI. törvénycikk). Ezt követően majd harminc év kihagyás után a hetedik alaptörvény-módosítással került beiktatásra a közigazgatási bíróságok különálló fóruma történeti felállításának kitétele (2018. évi CXXX. törvény, 2018. évi CXXXI. törvény). Ennek ellenére a jogalkotó engedett a politikai nyomásnak, és a (2019. évi LXI. törvény és a T/6295 törvényjavaslat indokolása alapján) a nyolcadik alaptörvény-módosítással ismételtén kikerült – a politika eredeti kommentálása szerint átmeneti jelleggel – a magalkotmányból a különálló közigazgatási felsőbíróság megvalósításának realizálása.

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

törvényalkotót.⁵⁴⁸ Ezek alapján pedig megállapítható, hogy az alkotmánybíróságok valójában nem is a rendes bírósági rendszerekbe tagozódnak be mint az egyedi esetek zárt rendszerében történő határozathozatalra alkalmas fórumok, hanem a hatalom felosztása szerint a törvényhozó hatalom másik letéteményesei is, mert nem individuális, hanem *erga omnes* hatállyal is meghozhatják az ítéleteiket. Ennek alapján feltehetjük a kérdést, hogy az alkotmánybíróság a „rendes” bíróságok közé betagozódó, a szó szoros értelmében vett „bíróság”-e – és ezzel elhelyezve azt a hatalmi ágak triászának, igazságszolgáltatási csapásvonalán –, vagy inkább a kelsen-i gondolat szerinti (negatív) törvényhozó szerepkörben feltűnő jogalkotó.⁵⁴⁹ Vagy esetleg egy olyan testület (tanács),⁵⁵⁰ amely az államhatalmi ágaktól függetlenül örökösül a jogállam eszméje felett, ezzel új hatalmi szerepkört konstatálva az állam működésében.⁵⁵¹

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a hatalommegosztás csak akkor képes érvényesülni, amennyiben a hatalmi ágak hatáskörét képesek vagyunk élesen elválasztani egymástól és megállapítani azoknak a különböző hatásköreit. Ennek a sikeres megállapítása után – követve a standard montesquieu-i tanokat⁵⁵² – tudunk csak a hatalmi ágak funkcionális megosztásáról beszélni. Ugyanis Kelsen is úgy vélte, hogy a hatalommegosztásnak a belső lényege – és egyben a funkciója – a hatalommal való

⁵⁴⁸ PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel, 1995. 16.

⁵⁴⁹ Vö. VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, Pázmány Press, 2012. 29.; Lásd PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod, 2002. 49–50.; SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex, 2011. 249.; Neville BROWN – John S. BELL: *French Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press, 2003. 279–287.; EGRİ-KOVÁCS Krisztián: *Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak klasszikus rendszerében*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2021.

⁵⁵⁰ A francia igazságszolgáltatási modellt elemezve megállapíthatjuk, hogy a normák alkotmányosságának vizsgálata nem az Alkotmánybíróság kizárólagos területe, hanem az alkotmánybírósági feladatokat ellátó *Consil Constitutionnel* és a közigazgatási bíráskodást ellátó *Conseil d'État* együttesen látja el. Lásd KILÉNYI Géza: A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 1991/4. sz. 303.; VARGA Zs. András: A közigazgatás jogvédelemi rendszere. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes jogtudományi enciklopédia*. 2017. [52] <https://ijoten.hu/uploads/a-kozigazgatas-jogvedelmi-rendszer.pdf> (Letöltve: 2023. 04. 17.)

⁵⁵¹ Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése alapján a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A legfőbb bírósági szerv a Kúria. Ebből következik, hogy Magyarországon az Alkotmánybíróság nem a legfőbb bírósági fórumot tölti be, hanem a 24. cikk (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, tehát ebből sem kapjuk meg a keresett választ a kérdésre, csak azt, hogy nem a legfőbb bírói fórum az Alkotmánybíróság. Vö. VARGA Zs. András: *Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma*. Pázmány Law Working Papers 2013b/5. Az igazságszolgáltatáshoz tartoznak a járásbíróságok, törvényszékek, ítéletábrák, a Kúria, valamint – hacsak hibásan nem tekintjük önálló államhatalmi ágnak – az Alkotmánybíróság.

⁵⁵² Vö. Alois RIKLIN: *Montesquieu's so Called 'Separation of Powers' in the Context of the History of Ideas*. Collegium Budapest Publications, Discussion Paper, Budapest, 2000, 61. sorozat, 1–18.

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

visszaélés megakadályozásában rejlik.⁵⁵³ Ebből értelmezhető az is, hogy „a hatalommegosztás mint a hatalomgyakorlás korlátja maga is korlátozott”,⁵⁵⁴ és az is, hogy „[a] jogállam [...] egyaránt forma (a jog elsőbbsége a hatalommal szemben) és tartalom (a hatalommal szembeni szabadság biztosítása)”.⁵⁵⁵ Ezt a logikát követve érdemes visszatekinteni Spártára és a spártai polgárokra, ugyanis ők szabadabbak voltak,⁵⁵⁶ mint bármely másik városállam polgárai a világon, de a rabszolgák is inkább voltak rabszolgák, mint bárki az adott korban.⁵⁵⁷ Az egyének szinte korlátlan szabadsága ugyanúgy megjelent a jog belső rendszerében, mint a rabszolgotartás legitim intézménye. Így pedig a jog, amely a polgárokat szabaddá tette, nem különbözött attól a jogtól sem, amely egy másikat szolgásba taszított.⁵⁵⁸ A hatalmi ágak megosztásánál a hatáskör meghatározása nemcsak azt jelenti, hogy az egyik hatalmi ág nem von el hatáskört a másiktól, hanem azt is, hogy egy jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nem létezik.⁵⁵⁹ „Összességében kijelenthető, hogy az egyes államhatalmi ágak egymásra hatása nem zárható ki teljesen, azaz az államhatalmi ágakat nem elég elválasztani, hanem ki is kell egyensúlyozni.”⁵⁶⁰

4.1. A demokráciában az erő joga uralkodik

„... a jog nem állhat fenn hatalom nélkül, mégsem azonos a hatalommal”
*Hans Kelsen*⁵⁶¹

A (nép)szuverenitás – csakúgy, mint egy állam alkotmányos önazonossága – átruházhatatlan, elidegeníthetetlen és oszthatatlan, amely sem fokozást, sem kisebbitést nem

⁵⁵³ Karl KORINEK: A hatalommegosztási tan aktualitásáról (1995). In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 678.

⁵⁵⁴ VARGA Zs. 2013b.

⁵⁵⁵ VARGA Zs. 2015, 10.

⁵⁵⁶ „Iure enim naturali ab initio omnes homines liberi nascebantur.” Justinianus II. 9. I, 2.

⁵⁵⁷ PLUTRACH: Lycurgus 28. 5. „In Sparta the freeman is more a freeman than anywhere else in the world, and the slave more a slave.”

⁵⁵⁸ Vö. Albert SOBOUL: Un manuscrit inédit de Saint-Just: De la Nature, de l'État civil, de la Cité, ou les Règles de l'indépendance du Gouvernement. *Annales historiques de la Révolution française*. 1951/124. sz. 321–359., 342.: „Dans les républiques même la force est le droit, la liberté était à Sparte un droit de la constitution à Sparte l'ilotie était aussi un droit de la constitution. Il en est de même de nos métropoles et des gens de couleur o hommes le droit par lequel vous êtes libres est le même que celui par lequel vous opprimez.”

⁵⁵⁹ 62/2003. (XII. 15.) ABH. 28/1995 (V. 19.) ABH.

⁵⁶⁰ VARGA Zs. 2013b, 2.

⁵⁶¹ Lásd KELSEN: *Tiszta jogtan*, 1988, 39.

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

túr.⁵⁶² A társadalom azért rendelkezik a birtoklás jogával, mivel a vele szemben megjelenő erő ellenében nincs más lehetősége, mint a törvény(ek) alkalmazásának kikényszerítése, ami maga az erő, az erőszak alkalmazása pedig csak a társadalom egészének a joga lehet. Ennek a jognak a legitim alkalmazása folytán tudunk „szuverénről” beszélni. A John Locke koncepciójában megjelenő szuverén maga a *jog*, így *jog* csak ott lehet, ahol az absztrakt szabályok uralkodnak az embereken, nem pedig fordítva.⁵⁶³ Ugyanis ha a jog a szuverén parancsa, akkor elméletileg nem lehet a szuverént kötelezni. Kelsen nem hoz fel etikai érvet, hanem azzal érvel, hogy logikailag el kell fogadnunk valamilyen hatalmi forrást a jogrend formális alapjaként. A hegelianizmus ezzel szemben azt állítja, hogy etikailag az állam öncélú, és az egyénnek csak mint az állam abszolútumában lévő egységnek vannak igényei. A szuverenitás ilyen típusú megközelítése azonban „csak” a külkapcsolatokban nyerhet értelmet, mert az erőszakot csak erővel lehet visszaterelni az eredeti medrébe. A szuverenitás *külső* oldala ezek alapján nem más, mint képesség arra, hogy egy adott nép ellenállni legyen képes a külső elnyomásnak.⁵⁶⁴ Megállapítható, hogy a szuverén külső oldalának alapján egyszerre mind a hatalom is erre való tekintettel a főhatalom alkalmazását jelenti. A szuverenitás *belső* oldala pedig az állami hatalommegosztást jelenti, hogy az adott országon belül milyen módon oszlik meg a törvényhozó, az igazságszolgáltató és a végrehajtó hatalom – azaz a belső szuverenitással az állam uralkodó része és az alávetett rész közötti arányra vonatkozik (még egyszerűbben, hogy a hatalom az állam mely rétegének a kezében van), más szóval a kormányzati formákra. A kettős jelleget az fejezi ki, hogy az uralkodó hatalom nem szokott engedelmeskedni semmilyen felsőbbségnek, miközben a szuverén maga az a határozott és közös felsőbbség, amelynek az alárendelt társadalom nagy része szokott engedelmeskedni.

4.2. A hatalom megosztása

⁵⁶² „Ha osztható lenne, akkor nem egyetlen főhatalom lenne, ha pedig több lenne, akkor az nem lenne főhatalom. Ez nem jelenti azt, hogy a kormányzat mint a főhatalom gyakorlója szükségképpen egységes lenne, vagy hogy ne lehetnének különböző szervek, akik a szuverenitásból származó feladatokat külön-külön, saját felelősségi körükben gyakorolhatnák; de ha több állami szerv is létezik, ezek akkor is az egységes főhatalom gyakorlását összességükben végző szervezetrendszer (a kormányzat) részei.” TÓTH J. 2018a, 97–101.

⁵⁶³ BALÁSSY Ádám Miklós: *Jogállam, joguralom vagy jogállami joguralom. KRE-DIT*, 2019b/1. sz. 9. tanulmány, 1–4. Lásd LOCKE 1884, 320.

⁵⁶⁴ SOBOUL 1951, 338. „Il est une autre souveraineté qui n'est point indivisible, incommunicable, inaliénable, c'est la souveraineté particulière de tous les hommes par laquelle [...]”

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

A modern hatalommegosztás elmélete alapján az államnak három megosztott funkciója van: a törvényhozás, az igazságszolgáltatás és a végrehajtás (azaz más néven ezt hívjuk a funkcionális hatalommegosztásnak).⁵⁶⁵ E három funkció a mai ismert formájában a folyamatos gyakorlati kikényszerítésével nyert magának teret, nem pedig elvi konstatálásával. Ezért fontos felismerni azokat a behatásokat, hogy mik képezték az elmélet alapját annak a papírra vetésekor, mert csak ennek elemzése során vagyunk képesek a kormányzás természetével kapcsolatos kezdetleges problémákat feltárni. John Locke munkáiban is az államhatalom egyfajta elválasztásáról – és nem megosztásáról – olvashatunk,⁵⁶⁶ azaz arról, hogy a hatalmi ágak elválasztása a törvényes normákkal való „tevékenység behatárolása, annak a pontos megszabása, hogy kinek mi jár, és hol kell megállnia”.⁵⁶⁷ Ezek a kormányzati funkciók mutatják meg számunkra a legjobban, hogy milyen problémákra kellett és kell reagálnia a nyugati társadalomnak. Ugyanis amikor a hatalommegosztásról beszélünk (*divison of power*),⁵⁶⁸ akkor azt szükséges meghatározni, hogy egy kormányzati technikát vagy egy hatalomelméleti felépítést értünk-e ezalatt. A kormányzati technika pedig azt jelenti-e, hogy a különböző hatalmi funkciók úgy vannak megosztva egymás között, hogy a törvényhozást a társadalom által megválasztott egyének alkotják, a végrehajtást a kormány, és az igazságszolgáltatást pedig független – bírói – szerv gyakorolja, vagy azt, hogy a fékek és egyensúlyok (*checks and balances*) rendszerében a hatalmi ágak nincsenek mereven szétválasztva.⁵⁶⁹

A hatalommegosztás doktrínája korántsem egyszerű, egyértelmű és azonnal felismerhető fogalmi készlettel operál. Éppen ellenkezőleg, a politikai gondolkodás olyan területét képviseli, amelyben rendkívül zavaros fogalmakat használ az államapparátus. Ezenkívül a XXI. századot megelőző évszázadok forrásainak következtetései nem felelnek meg a jelenkori hatalommegosztással összefüggő problémákra. A hatalommegosztás

⁵⁶⁵ TÓTH J. 2019b, 197–212.

<http://real.mtak.hu/100573/1/A%20jog%C3%A1llamis%C3%A1g%20tartalma.pdf> (Letöltve: 2020. 03. 03.)

⁵⁶⁶ Lásd TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. In MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris, 1998. 98.

⁵⁶⁷ ZLINSZKY János: *Keresztény erkölcs és jogászti etika*. Budapest, Szent István Társulat, 2002. 79.

⁵⁶⁸ STUMPF István: Rule of Law, Division of Power, Constitutionalism. *Acta Juridica Hungarica*, 2014/4. sz. 303.

<https://akademiai.com/doi/pdf/10.1556/AJur.55.2014.4.1> (Letöltve: 2020. 03. 03.)

⁵⁶⁹ CSERVÁK Csaba: The Distribution of Power in Europe and in Central Europe – Separation of Power, Checks and Balances of the Power. *Central European Political Science Review*, 2014/Winter, 83–87. Lásd SÁRI János: A hatalommegosztásról. Bibó István államtudományi felfogásáról. *Társadalmi Szemle*, 1989/5. sz. 5–11.

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

fontosságának – vagyis korábban a hatalmi ágak elválasztásának – szerepe ugyanis az ókorig vezethető vissza, ahol a „kormányzati” funkciók fogalmait, valamint a vegyes és kiegyensúlyozott kormányzás módszereit fejlesztették ki,⁵⁷⁰ amelyek vitathatatlanul nélkülözhetetlen elemei voltak az „állam” irányításának.

A kormányok szerepvállalásával kapcsolatos feltevések változása együtt járt a szuverenitás természetének hangsúlyos átalakulásával is, ugyanis a XIX. századot megelőzően egyetlen, mindenható hatalomforrás szükségességét hangsúlyozta a jogirodalom.⁵⁷¹ Így általában az abszolutisztikus teóriák kerültek előtérbe szemben a liberális államberendezés képviselőivel.⁵⁷² Ezzel szemben pedig a Rousseau által kialakított korlátlan szuverenitás elmélete alapján a népet kell felruházni a hatalom gyakorlásával, s nem a monarchát.⁵⁷³ Azaz a főhatalom letéteményese mindig a nép marad, legyen szó bármilyen kormányzati formáról.⁵⁷⁴

Paul Laband XIX. századi német filozófus a szuverenitást újszerűen közelítette meg: véleménye szerint, amennyiben a szuverenitás megfogható egy társadalmi rétegben, akkor maga az állam – mint a szuverén – egy személy képében is materializálódhat, ami azt jelenti, hogy az állam maga is egy *jogi személy*.⁵⁷⁵ Ezt abból a német császári államberendezkedésből vezette le, hogy a birodalom egyes tartományai – közjogi vetületben – úgynevezett tanácsokként viselkednek, mint egy jogi személy grémiuma, a császár pedig

⁵⁷⁰ VARGA Zs. 2013. 2.

⁵⁷¹ Lásd Thomas HOBBS: *Leviatán*. Budapest, Kossuth, 1999. 210.: „És noha az emberek esetleg azt képzelik, hogy egy ilyen korlátlan hatalomnak sok rossz következménye van, de a hiányának következménye, vagyis az ember és ember közti örökös háborúskodás, még sokkalta rosszabb.”

⁵⁷² Lásd Jean BODIN: *Les six livres de la République*. I. könyv II. fejezet L. oldal 1576. „Un petit Roy(al) est autant souverain que le plus grand monarque du monde.” Bodin már ebben a művében is megfogalmazta az állami szuverenitás abszolutisztikus ideáját. Lásd még: VARGA Csaba: A törvényhozó közbenső döntése és a hézagproblematika megoldása a francia jogfejlődés tükrében. *Jogtudományi Közöny*, 1971/1. sz. 43.: „Már a XVI. század derekán Bodin határozott különbséget tett az uralkodó s a bíró által gyakorolt méltányosság között, megjegyezve, hogy »egy törvény méltányosság nélkül úgyszólván nem más, mint egy test lélek nélkül«, és alkalmazásának csupán annyiban szabott határt, amennyiben véleménye szerint »nem szabad a bírónak oly erősen meghajlítani a törvényt, hogy az megrontódjék«.”

⁵⁷³ DÉKÁNY István: *A mai társadalom. Bevezetés a társadalomtudományokba*. Budapest, 1943. 319.: „a »nép« minden, de minden tagja ég az állami ügyekben való részvétel hevétől, nincs sehol egy szemernyi állam iránti közönyösség, illetve ráér is mindenki (mint ő!), és így gondolatban az egész népet (peuple) teljesen elpolitizálja.”

⁵⁷⁴ Jean-Jacques ROUSSEAU: *Értekezések és filozófiai levelek*. Budapest, Magyar Helikon, 1978. 463–791.

⁵⁷⁵ Harald KLEINSCHMIDT: *People on the Move: Attitudes toward and Perceptions of Migration in Medieval and Modern Europe*. Praeger, 2003. 217. Lásd NAGY Ernő: Vélemény és indítvány. *A Magyar Jogászegylet évkönyve*, 1889. 263.: „Az állam – ha jogász szemével vizsgáljuk – első sorban, mint szabadon akaró, szabadon cselekvő és mint a jognak alanya tűnik föl. Ebből az újabb közjogi tudomány levonta azt a tételt, hogy az állam maga is egy személy, ellentétben a múlt idők nézetéhez, amely – éppen a közjogban uralkodott nagy confusió folytán – hajlandó volt az államot csak objektumnak tekinteni.”

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

ennek a jogi személynek az irányítója.⁵⁷⁶ Így „lényegileg ez miben sem különbözik azoktól a jogoktól és kötelességektől, amelyeket a magánjogi jogi személyek igazgatói gyakorolnak a jogi személy ügyeinek vitelekor”.⁵⁷⁷ Laband logikájából levezethető az is, hogy amennyiben az állam egy jogi személy képében is képes szuverén akaratot nyerni, akkor – jogi értelemben – egy természetes személy alakjában is materializálódhat. A birodalmi elgondoláshoz hasonló gondolatmentet fogalmazott meg Yatsuka Hozumi, amikor leírta a japán császári berendezkedés (*Tenno*) rendszerét.⁵⁷⁸ Hozumi szerint a császár nem egy meghatározott hatalmi ága az államnak, hanem a császár maga az állam (*Tenno wa sunawachi kokka nari*).⁵⁷⁹ A császár abszolút és oszthatatlan hatalommal bírt Japánban, a hatalommegosztás pedig csak azt jelentette, hogy a császár (természetes személy) a szuverén akaratának érvényesülése (és gyakorlásának) érdekében különféle kormányzati szerveket hív segítségül.⁵⁸⁰ Mindebből véleményem szerint következik, hogy a

*szuverén hatalom – legyen az jogi vagy természetes – személyiségi jogokkal van felruházva.*⁵⁸¹

4.3. A hatalom felosztása: Donato Giannotti

⁵⁷⁶ Paul LABAND: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Tübingen, Laupp, 1876. V–VI. fejezet.

⁵⁷⁷ EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA, 1939. 88.

⁵⁷⁸ Megjegyzés: Hozumi elmélete a Japán alkotmányosságról és a császár személyéről mint történelmi önazonosságot biztosító egységről megállapítható, hogy nagy hasonlóságot mutat a magyar Szent Koronával és az Alaptörvény R) cikkével, történelmi alkotmányával. Lásd TAMÁS Csaba: *A demokratikus japán születése – a Meiji- és a Shōwa-alkotmány történelmi vizsgálata*. Doktori értekezés, Budapest, PPKÉ, 2012. 132–138. és 189.

⁵⁷⁹ 天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であつて、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く – Tenno wa nippon koku no shocho de ari nippon kokumin togo no shocho de a te kono chii wa shuken no sonsuru nippon kokumin no soi ni motozuku – Japán alkotmánya: A császár Japán és a japán nép egységének szimbóluma, és pozíciója a szuverén japán nép konszenzusán alapul.

The Emperor shall be the symbol of the State and of the unity of the People, deriving his position from the will of the people with whom resides sovereign power.

⁵⁸⁰ Joseph PITTAU: Minobe Tatsukichi no shisōshiteki kenkyū. *Monumenta Nipponica*, 1965/3–4. sz. 469–470.

⁵⁸¹ Megjegyzés: ugyanezt a gondolatmentet Concha Győző vitatná, mert szerinte az állam személyisége – mint a szuverén – nem azt jelenti, hogy az állam fölött egy személy uralkodik, hanem hogy az állam a maga egészével (terület, személyek és azok fölött gyakorolt főhatalom) lép a személyi lét állapotába. „E személyi létezésnek nyilvánulása az állami öntudat, az ennek megfelelő elhatározás, vagyis belső akarat s a belső, akaratot valósító cselekvés.” Lásd CONCHA Győző: *Politika I. kötet. Alkotmánytan*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1907. 230.

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

“In Firenze adunque essendo di maggiore importanza, introdurre un buon Governo, che una buona Milizia.”⁵⁸²

Jogállamiságról akkor tudunk beszélni, ha a politikai hatalom meg van osztva, pontosabban, ha van valós biztosíték arra, hogy a jog nem egy kézben összpontosul.⁵⁸³ Ez az elképzelés már az Arisztotelész által használt *nomarchia* kifejezésben is megjelent, de magának a hatalom felosztásának az elvi alkalmazhatósága először a XVI. század hajnalán Donato Giannotti (*Della Repubblica di Firenze 1534*⁵⁸⁴) itáliai államférfi írásaiban fogalmazódott meg. E művében az államhatalmi funkciók négyes felosztásban jelentek meg, különbséget tett

- a választással foglalkozó;
- a külpolitikával foglalkozó;
- a törvényalkotással foglalkozó;
- az igazságszolgáltatással foglalkozó

hatalmi ágak között.⁵⁸⁵ Giannotti ebben a hatalommegosztási elméletben négy elemet kapcsolt össze: a társadalmat, a politikai intézményrendszert, a politikai funkciókat és a folyamatokat. Ezzel a gondolattal mintegy két évszázaddal megelőzve Montesquieu *A törvények szelleméről* című 1748-as munkáját. Az államhatalmi funkciók felosztásán túl Giannotti még egy politikai eljárási szakaszt is beiktatott az államhatalmi mechanizmusba, ezzel biztosítva a jog uralmát (*principio di legalità*). Ez a politikai eljárási szakasz három fogalommal operál. Elsődlegesen beszél javaslatvételi (*consultazione*), másodlagosan döntési (*deliberazione*) és végül végrehajtási (*esecuzione*) szakasról. A javaslatvételi szakasznak le kell fednie az előzetes konzultációk kidolgozását és a (törvény)javaslatok

⁵⁸² Donato GIANNOTTI: *Della repubblica Fiorentina*. Velence, 1721. 118. Szabad fordításban: „Firenzében nagyobb szükség van egy jó kormányzatra, mint egy jó hadseregnek a megszervezésére, mert a múltban a város jobban szenvedett a kormányzat hiányától, mint a katonaság hiányától.”

⁵⁸³ Thomas CAROTHERS: *The Rule of Law Revival*. *Foreign Affairs*, 1998/2. sz. 95–106.

⁵⁸⁴ Az első (befejezetlen) publikálásra szánt változat csak 1721-ben jelent meg. A négyrészes kötet első részét Arisztotelész és Polübiosz munkásságára alapozta, amelyben megállapítja, hogy a vegyes alkotmányok lehetnek a legjobb forrásai egy állam kormányzásának. A második részben a Firenzei Köztársaság 1494–1512, majd 1527–1530 közötti időszakát kritizálja politikai szempontból egyfajta tükröt tartva az uralkodó réteg elé. A harmadik részben pedig megalkotja a tökéletes vegyes alkotmány koncepcióját, azaz a hatalom felosztásának doktrínáját. Az utolsó fejezetben végül leírja, hogy a várost körülölelő földeken milyen védelmi intézkedéseket szükséges elvégezni a szuverén védelmének érdekében, majd bemutatja, hogyan lehet végrehajtani az elképzelt programot.

<https://www.digitale-sammlungen.de/en/view/bsb11248179?page=4,5> (Letöltve: 2023. 04. 18.)

⁵⁸⁵ Alois RIKLIN: *Division of Power „avant la lettre”*: Donato Giannotti. *History of Political Thought*, 2008/2. sz. 264.

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

benyújtását. Ezt követi a döntéshozásnak a fázisa, amelyben megvitatásra kerülnek az előző fázisban elfogadott javaslatok. Végül pedig, amennyiben egy javaslat az összes szakaszban pozitív elbírálást kapott, akkor az átkerül az utolsó – végrehajtási – szakaszba.

Giannotti nemcsak a különböző hatalmi funkciókat különítette el egymástól, hanem még egyfajta distinkciót is bevezetett a lakosság felosztására.⁵⁸⁶ Így négy különálló szférába helyezte el az állam lakosait. Az első szinten a pór nép (*plebei*) kapott helyet, akiknek nincsenek javaik, de kívánják a békét és a nyugalmat, mégsem szólnak bele annak a kivitelezésébe – ők idegenek, akik azért jönnek a városba, hogy igénybe vegyék a szolgáltatásokat, és elhagyják a várost, amikor akarják.⁵⁸⁷ A második szinten a köznép van, (*popolari*), akiknek már vannak apróbb javaik, és szintén kívánják a békét és a nyugalmat, de azonfelül a szabadságra áhítoznak. A harmadik szintre a – középszerű – polgárokat (*mediocri*) helyezi, akik már felülemelkedtek a béke, a nyugalom és a szabadság ideáján, és már a minél nagyobb megbecsülést óhajtják (*a chi desidera la libertà, a chi appetiva onore, e a chi era desideroso di grandezza*). A legfelső szinten pedig a nemesek (*grandi*) helyezkednek el, akik a békén, a nyugalmon, a szabadságon és a megbecsülésen túl a nagyságot és azzal járó hatalmat kívánják elérni.

A lakosság eme felosztása alapján tisztán kivehető, hogy a *plebeinek* nincsen államformáló ereje ellentétben a három másikkal, akiknek különböző módon megfogható társadalmi vágyaik, kívánságaik vannak.⁵⁸⁸ Ezek alapján pedig Giannotti meghatározza a különböző államhatalmi szervezetek intézményes összetételét, azaz személyi körét is.

A Nagy Tanács (*Gran Consiglio*⁵⁸⁹) tagjait a teljes lakosság közül (azaz a pór népből nem, mert ők nem a lakosság része, csak a *grandi*, *mediocri* és a *popolari* rétegből) választják meg, kiváltképp azok közül, akiknek az a célja, hogy a jogaikat érvényesítsék a közgyűlésben, ezzel egy demokratikus elemet iktatva a „vegyes alkotmány” elképzelésébe. A Parlament (*Senato*⁵⁹⁰) tagjait egy évre a két felsőbb osztály (*mediocri*, *grandi*) tagjai közül

⁵⁸⁶ Megjegyzés: amely hasonlóságot mutat a Platón és Arisztotelész által megalkotott társadalomfelosztáshoz.

⁵⁸⁷ GIANNOTTI 1721, 140.: „[...] de' plebei non occorre far menzione, come ancora di sopra dicemmo, essendo gente forestiera, che vengono alla Città per valersi delle fatiche corporali, e ne vanno a casa loro, qualunque volta torna loro a proposito.”

⁵⁸⁸ Megjegyzés: mindebből kitűnik, hogy Tocqueville gondolata nem volt *nóvum*, mert, amennyiben a választójogot csak a közösségben érdekeltkre korlátoznánk, akkor a korlátlan oszthatatlan szuverén hatalom gondolata a liberális egyénközpontú gondolkodók számára nem fenyegetést, hanem garanciát jelenthetne. A későbbiekben J. Stuart Mill ezt a felosztást azonosítja a többség zsarnokságával (*tyranny of the majority*). John Stuart MILL: *On Liberty*. Liberal Arts Press, 1957. 7.

⁵⁸⁹ GIANNOTTI 1721, IV. 138. Del Consiglio Grande.

⁵⁹⁰ GIANNOTTI 1721, V. 140. Del Senato.

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

választják meg, így képviselve az oligarchikus elemet a vegyes alkotmányban.⁵⁹¹ A Kormány (*Collegio*⁵⁹²) tagjait⁵⁹³ a legfelsőbb (*grandi*) rétegből választhatták csak meg. A kormány a kormányfőből (*gonfaloniera*⁵⁹⁴), a prokurátorokból (*procuratori*⁵⁹⁵), a legfelsőbb végrehajtói tanácsból (*Signoria*⁵⁹⁶), a kül- és belbiztonsági „tíz miniszterből” (*il Magistrato dei Dieci*⁵⁹⁷) és a parlament első négy elnökéből áll. A kormányfőt és a prokurátorokat életre szólóan választják meg, ezzel a monarchikus elemet biztosítva a vegyes alkotmányba,⁵⁹⁸ míg a többieket egy évre választják meg úgynevezett képviselőnek a kormányba.

Giannotti a hatalom felosztását úgy képzelte el, hogy a külpolitikai hatalomban, a kormánynak javaslattevési és a javaslattevésből eredő felelőssége is van. A javaslattevést a kormányon belül a *Magistrato dei Dieci* látja el. Ezenfelül a *Magistrato dei Dieci* döntési jogkörrel is rendelkezik a parlamentben (*senato*), kivéve a háború indításának jogát, ami a Nagy Tanács privilégiuma. A javaslatok – mérlegelés utáni – végrehajtása pedig a

⁵⁹¹ GIANNOTTI 1721, 58.: „Mediocri chiamo tutti gli altri, che sono abili a Magistrati, i quali o per elezione, o per altro accidente vivono con modestia, ed oltre che hanno il medesimo desiderio della libertà, appetiscono ancora onore. Restaci poi la Plebe, la quale non ha grado alcuno nella Città, non vi possedendo beni stabili di sorta alcuna, ma si vale solamente degli esercizi corporali. Questa naturalmente desidera la quiete, perchè perturbandosi la Repubblica, l'arti non si esercitano, delle quali essa trae guadagni, e l'utilità sue.”

⁵⁹² GIANNOTTI 1721, VI. Del Collegio.

⁵⁹³ GIANNOTTI 1721, 156.: „Il Collegio, come de sopra è detto, è il terzo membro principale della nostra Repubblica, ed è quello, che quando sia ben ordinato, ripara a molti de' sopraddetti inconvenienti, siccome di sotto sarà manifesto. In questo Collegio debbe convenire il Principe con tutti li Procuratori, ed il primo Proposto del Senato e sia il primo luogo dopo il Gonfaloniere, de' Signori, il secondo de' Procuratori, il terzo de' Dieci, il quarto del Proposto; ma prima, che diciamo, in che modo si debba procedere nelle faccende pubbliche, ragioneremo alquanto di tutti questi Magistrati, e prima de Signori, li quali vorrei, che fussero non Signori, ma Priori chiamati, per trarre dalla Repubblica nostra qual nome di Signore opposto alla libertà, e solamente tutto il Magistrato insieme fusse chiamato Signoria.”

⁵⁹⁴ *A Pallas nagy lexikona*. VIII. 1894. Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt. 109. Lásd GIANNOTTI 1721, 175.: „Il Gonfaloniere, siccome tutti gli altri Magistrati, Rettori, e Consigli debbe esser creato nel Consiglio Grande nel medesimo modo; che fu creato Niccolò Capeponi, ed i suoi successori; cioè, prima si dee trarre sessanta nominatori, ciascuno de quali nomini chi egli vuole, che vadi a partito per Gonfaloniere; e non possa più, che una sol volta nominare, il che non si osservò nelle elezioni dette, e perciò sentimmo molti andare a partito per Gonfalonieri, i quali non eran degni d'ottenere il più basso onore della Città, la qual cosa era indegna di tanto Magistrato. Fatte adunque le nominazioni vadano tutti li nominati a partito, e quello, che vinto il partito averà più suffragi, che gli altri, s'intenda essere Gonfaloniere; e si potrebbe, come nella creazione degli Ambasciatori, e Commissari publicar tutti i nominati prima, che andassino a partito; ma io credo, che sia bene non li pubblicare, acciocchè vincendo più che uno il partito, molti vengono ad essere in quel modo onorati, il che forse non avverrebbe, se prima fussero publicati, perchè chi rende il.”

⁵⁹⁵ GIANNOTTI 1721, IX. De' Procuratori.

⁵⁹⁶ GIANNOTTI 1721, XVI. De' Collegie e Signori delle Pompe.

⁵⁹⁷ GIANNOTTI 1721, X. De' Dieci.

⁵⁹⁸ GIANNOTTI 1721, 163.: „E' adunque da creare un Magistrato di dodici uomini, li quali sempre si radunino col Principe, e Signori, e Dieci, e perchè sieno onoratissimi, ed è da dar loro questo onore, mentre vivono, e l'azioni loro sieno le più importanti, che si trattino nella Città, cioè consigliare la Repubblica nell'introdurre delle leggi, la qual cura sia loro come propria, e principale attribuita; e nella deliberazione della pace, e guerra nel modo, che di sotto si dirà.”

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

kormányon belül a *Diecine* van bízva. A törvényhozó hatalomban a kormánynak van javaslattevési jogköre, bár itt elsődlegesen a köztisztviselők feladata, hogy az állampolgárokat érintő kérdésekben egy előzetes konzultációt is lefolytassanak, mielőtt a törvényhozó hatalom elé kerülne az ügy. A döntési jogkör a törvényhozó hatalomban két szinten oszlik meg. Elsődlegesen a parlament dönt, majd azt követően a Nagy Tanács. A végrehajtás szintén a kormány (*Signoria*) kezében összpontosul, amelyet a *magistrati* támogat adminisztratív oldalról.

Az igazságszolgáltatási rendszernek az eljárását *de facto* nem osztja fel három részre – a többi hatalmi ággal szemben –, de ennek ellenére *de iure* ugyanúgy megtalálhatók ebben is a felosztások. A javaslattevési eljárás így a kereset vagy a vád megfogalmazásában valósul meg, míg a döntést a legfelsőbb bíróságra (*Quarantia*⁵⁹⁹) bízva. A *magistrati* pedig végrehajtja a bíróság által hozott ítéleteket.

Az első két eljárási (külpolitikai, törvényhozói) forma ugyanúgy alkalmazható a választásokkal kapcsolatos hatalmi ágra is, még ha Giannottinál nem is jelenik meg szó szerint ennek a lehetősége. Ez alapján pedig a jelölteknek a jelölése (javaslattevése) a jelölők feladata. A választás pedig a Nagy Tanács vagy a parlament döntésétől függ. A többlépcsős választási eljárást egy racionálisan szabályozott választás útján határozza meg ellentétben a régi államok bevett gyakorlatával, ahol sorsolás útján történtek a választások.

Giannotti a hatalom felosztásának doktrínája alapján két rendet különít el. Elsődlegesen azt, amelyben a javaslattevési és a végrehajtási hatalmak összpontosulnak. Másodlagosan pedig azt, amelyben az adott javaslat mibenléte felől döntést hoznak. Az előbbi a társadalom korlátozott – azaz a meghatározott igény érvényesítésében érdekelt – rétegére szabja, míg az utóbbit a társadalom – pontosabban az adott városállam lakosságának – egészére bízva. Giannotti a montesquieu-i hatalommegosztással kapcsolatos kitételeket megelőzve azzal érvel, hogy amennyiben ugyanazok az egyének hajtják végre az adott normákat, akkor azok támogatni, segíteni fogják annak a javaslatnak a gyakorlati

⁵⁹⁹ GIANNOTTI 1721, XII. Della Quarantia 186–187.: „Ma è da notare, che questo atto dell’ascoltare le provocazioni; pare, che sia proprietà di quello che è Signore dello Stato, e della Città: ma perchè chi è Signore, o egli non vuole, o egli non può, se non con difficoltà tal cosa eseguire; perciò vediamo tale officio essere attribuito ad un altro giudizio dagli altri separato [...] perchè bisognerà, che stesse tutto l’anno occupato in tal materia, il che saria impossibile rispetto alle faccende private, sono ordinate tre Quarantie, ad una delle quali s’appella in materia criminale; all’altre due in materia civile. E perchè io non trovo i più freschi esempi, né i migliori ordini civili, che questi de’ Vineziani, non si potendo massimamente aver piena notizia degli ordini antichi, giudico, che noi gli dobbiamo imitare; e perciò sia creato un giudizio di quaranta nel Consiglio Grande; nel modo, che si creano gli altri magistrati.”

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

alkalmazását. Ennek okán – írja a szerző – nem valószínűsíthető az, hogy a hatalom ilyen típusú gyakorlása zsarnoki lenne.

4.4. A törvények uralma Magyarországon

Hazánkban a – montesquieu-i tanoknak megfelelő, azaz a – klasszikus hatalommegosztásról szóló doktrínát – a parlamenti többség és a kormány összefonódása révén – már nem tudjuk alkalmazni, szögezte le az Alkotmánybíróság még 1993-ban.⁶⁰⁰ A döntést megelőzően a XIX. század közepére a közjogi gondolkodásnak már megvolt az a tapasztalata, amely nyomán egyértelművé vált az államapparátus szervezőinek számára, hogy a XVIII. századi hatalommegosztási doktrína alkalmazása a XIX. századot követő – parlamenti berendezkedésű – államokban már nem alkalmazható, mert a „miniszteri felelősség intézménye nem zárta ki a hatalomkoncentrációt, nem akadályozta meg az alkotmányos többség túlhatalmi törekvéseit”.⁶⁰¹ Így a parlamenti berendezkedésű országokban az alkotmányszintű hatalommegosztás *strict* konstatálása ideáltipikus. Magyarországon a végrehajtó hatalom fejének (miniszterelnök) személyéről a törvényhozó hatalom (Országgyűlés) hozza meg a döntést, addig a törvények jelentős részét a végrehajtó hatalom (kormány) kezdeményezi a törvényhozó hatalom (Országgyűlés) mellett.⁶⁰² Ennek az oka, hogy a parlamenti kormányformák gyakorlati érvényesülése során egyfajta „fúzió” jön létre a különböző hatalmi ágak között azzal, hogy a különböző tisztségek betöltéséhez nem szabnak meg összeférhetlenségi szabályokat.⁶⁰³ Így egy kormánytag, aki a végrehajtó hatalom tagja, ugyanúgy lehet képviselő is, ezzel alapvetően figyelmen kívül hagyva a hatalom szó szoros értelmében vett elkülönülését, amennyiben pedig ez

⁶⁰⁰ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, [2]: „Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak elválasztása elvének (mint a jogállamiság alkotóelemének) értelmezése során abból a helyzetből indul ki, ahogy ez a szétválasztás a mai parlamenti rendszerekben érvényesül, s ahogy azt az Alkotmány is tükrözi. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament zömmel kormány törvényjavaslatait szavazza meg. Továbbá folytatja, hogy a bíróság (mint hatalmi ág) szempontjából az ítékezés függetlensége [...] is megköveteli, hogy a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöjjön létre olyan politikailag meghatározott függés, mint a parlament és a kormány között.”

⁶⁰¹ STIPTA István: A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, 2015/3. sz. 40.

⁶⁰² TÓTH J. 2018a, 234.

⁶⁰³ Megjegyzés: az összeférhetlenségi feltételek szigorú alkalmazásának fellágyulása a törvényhozó és a végrehajtó hatalom személyeiben látható igazán.

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

alkalmazásra kerülne, akkor egy „ilyen összeférhetetlenség a törvényhozó és a végrehajtó hatalom relatív függetlenségének [...] a példája lehetne”.⁶⁰⁴

Manapság a hatalom megosztása alatt azt értjük, hogy a bírói hatalmi ágat elszeparáljuk a politikai jellegű törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól, amelyet jelen elemzés keretein belül Magyarország vetületében is szorosan összekapcsoltunk. Ebből pedig az is következik, hogy a joguralom funkciója nem feltétlenül abban nyilvánul meg, hogy mind a három hatalmi ágat szigorúan elkülönítjük egymástól, hanem hogy a bíróknak biztosítjuk ítélezésük során a teljes függetlenséget, pártatlanságot és elmozdíthatatlanságot.⁶⁰⁵ A jog uralmából következik az is, hogy a megalkotott normának mindenki alá van vetve, azaz a jog uralma abszolút, ami nem jelent mást, mint hogy a bíróságnak „joga” van arra, hogy minden jogellenes aktust megítéljen, bárki is követi azt el.

A kérdés az, hogy mi történik akkor, ha a normák a zsarnokiak? A felfogása szerint a bíróknak alkalmazni kell a legitim jogot, ugyanis a bírák *a törvény szájai*,⁶⁰⁶ ami nem jelent mást, mint hogy egy cselekvés lehet morális, mégis illegális, és lehet egy cselekvés legális, ugyanakkor immorális. Ezen új keletű doktrína alapján pedig a bírói hatalom különválása garantálja az állampolgárok szabadságát, mert „nem kényszeríthető olyasmire, amire a törvény nem kötelezi, és nincs eltiltva annak megtételétől, amit a törvény megenged”.⁶⁰⁷

4.5. Az önkorlátozás

Az államhatalom meghatározott értéke az, hogy szabadságot biztosít mindenki számára. Ez kizárólag azt mutatja, hogy az államnak kötelessége a hatáskörét – illetve eljárási készségét a negatív szabadság elvének meghatározása alapján – korlátozni annak érdekében, hogy nagyobb szabadságot biztosítson polgárainak, mert a szabadság nem más, mint a külső akadályok távolléte.⁶⁰⁸ Amennyiben az államhatalom ezt nem ismeri fel, és

⁶⁰⁴ SZALAI András: A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban? *Jogelméleti Szemle*, 2013/1. sz. <http://jesz.ajk.elte.hu/szalai53.pdf> (Letöltve: 2020. 01. 20.)

⁶⁰⁵ Ahogy Wlassics Gyula mondta, biztosítani kell a bírók „magna chartáját”. Wlassics Gyula báró évnnyitó beszéde a közigazgatási bíróság teljesülésében. *Jogtudományi Közöny*, 1917/3. sz.

⁶⁰⁶ „Les juges de la nation ne sont que la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés, qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur.” MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. XI. könyv VI. fejezet, 1748.

⁶⁰⁷ MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. XI. könyv 4. fejezet (s.n.)

⁶⁰⁸ HOBBS 1999, 171.

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

szisztematikusan egy túlzott-paternalista jogrend alapján kíván eljárni, akkor az állam alapvető funkciói – a hatalom összpontosulása okán – zsarnokiak lesznek.⁶⁰⁹ Ennek az oka, hogy aki saját ügyeiben kényszerül ítéletet mondani, könnyen kényúrrá válhat, ezért elengedhetetlen, hogy a szuverén akarat – azaz maga az államapparátus egésze is – önkorlátozásnak vessen alá magát meghatározott esetekben.⁶¹⁰ Az önkorlátozás nem az állam passzivitását jelenti, hanem azt, hogy meghatároz olyan hatásköröket, amelyeket nem kíván belsőleg szabályozni. Ez pedig pontosan az állam aktivitását feltételezi azzal, hogy olyan pluszgaranciák beépítését biztosítja az államhatalmi rendszerbe, amellyel az egyén az állammal szemben érvényre tudja juttatni a jogos vagy jogosnak vélt igényeit. Az állampolgárok elismerik azt, hogy az államnak alá vannak vetve, de ebből az is következik, hogy az állam az uralmát az individuummal szemben korlátozza meghatározott esetekben. Ezeknek a jogosítványoknak pedig nem más, mint az állam önkorlátozásán kell alapulniuk.

Az önkorlátozás elsődlegesen értelmezhető úgy is, hogy a törvényhozó megalkot egy olyan független garanciákkal felruházott (bírói) fórumot, amely (a klasszikus hatalmi ágak hármas rendszerébe nem tagozódik be és) kimondja egy – a jogalkotó által megalkotott – normáról, hogy az a hierarchia csúcsán álló alkotmányos szabályokkal összhangban került-e megalkotásra, vagy sem. Az önkorlátozás ezen a szinten abban fogható meg, hogy a (alkotmány)bírói fórum eljárási képességének a jogalkotó miképpen húz adekvát határt.⁶¹¹ Tehát a hatáskör – és az intézmény – megalkotásával biztosítva lesz a törvényhozói hatalom által megalkotott normák ellenőrzése, amely által a fórum nem engedi a törvényhozást zsarnoki módon működni. Az önkorlátozás másik aspektusa, hogy ezeket a fórumokat is

⁶⁰⁹ Vö. John Emerich Edward Dalberg-Acton Mandell Creighton anglikán érseknek írt levelében írottakkal: „Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men, even when they exercise influence and not authority: still more when you superadd the tendency or the certainty of corruption by authority.”

<https://history.hanover.edu/courses/excerpts/165acton.html> (Letöltve: 2020. 03. 15.)

⁶¹⁰ Vö. ARISZTOTELÉSZ: *Nikomakhoszi etika*. V. könyv.

⁶¹¹ Megjegyzés: Magyarországon ezt a határt a jogalkotó átlépte, és a negyedik alaptörvény-módosítással egyfajta negatív taxáció révén korlátozta az Alkotmánybíróság az Alaptörvényre és annak módosítására vonatkozó eljárási lehetőségét. Alaptörvény 24. cikk (4)-(5) bekezdés: „Az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését csak abban az esetben vizsgálhatja, illetve semmisítheti meg, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.” Azaz ez burkolt megfogalmazása annak, hogy az Alkotmánybíróság maradjon a kaptafánál (*Sutor, ne ultra crepidam*). Vö. LUKONITS Ádám: A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon. *Közjogi Szemle*, 2016/1. sz. 37–38.

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

korlátozni szükséges annak érdekében, hogy ne egy bírósági állam jöjjön létre. Ezt a korlátozás abban látható, hogy az Alkotmánybíróság a bírói döntéseket csak alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vagy bírói ítéletekhez érdemben kapcsolódó alkotmány-/alaptörvény-ellenesség esetén vizsgálja csak meg. Másodlagosan pedig tudunk beszélni az államapparátuson belül meghozandó – elsődlegesen nem alkotmányos szintű – aktusok felülvizsgálatának a hatásköri modelljéről. Ezen másodlagos modellben, a felülvizsgálati (akár kasszációs) jogkörrel rendelkező fórum szervezetileg az államigazgatáson belül helyezkedik el. Mindazonáltal ugyanúgy biztosítani kell ennek a fórumnak a bírói szervezeteket megillető függetlenségi garanciákat is annak érdekében, hogy az állampolgárok érvényesíteni tudják az állammal szemben az egyéni (jogilag védett) érdekeiket is

Ezek alapján a jogállamnak korlátoznia kell a saját hatáskörét annak érdekében, hogy a társadalomban érvényre tudjanak jutni az alapvető alkotmányos alapelvek, amelyek a jogrendből táplálkoznak. A jogrend kelsen-i koncepciója szerint a tiszta norma (*Sollen*) fogalmi körében értelmezhető csak, amely mentes minden empirikus (*Sein*) valóságelemtől. Az államhatalom eljárása során megfogalmazható a jogeszmé absztrakt létezése is, amely a jogbiztonság, célszerűség és igazságosság koncepciójában képes csak elvi alkalmazhatóságot nyerni. A jogrend pedig a „tiszta” normákban érvényesül, amely minden egyéni önkényen túl és minden egyéni belátás fölé emelkedő érvényességgel bír.⁶¹² Tehát az nem lehet a jogrend része, amely bizonytalan alapokon nyugszik, és a betartása is csak a szubjektumon múlik. Ez pedig abban is megnyilvánul, hogy az állami önkorlátozás a hatalom oldaláról kezdeményezett hatalommegosztásnak minősül azzal, hogy körülhatárolja azokat a területeket, amelyekben nem kíván eljárni.

4.6. Checks and balances

⁶¹² Lásd KUN József: *Gróf Tisza István képviselőházi beszédei*. VII. Az 1910/15. évi országgyűlés. Budapest, MTA, 1930. 919.

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

A hatalomkoncentráció elleni küzdelemnek a gyakorlati érvényesülése az amerikai *system of checks and balances* (fékek és ellensúlyok vagy fékek és egyensúlyok⁶¹³) kifejezésben fogható meg. Az államhatalom *strict* értelemben vett gyakorlati „elválasztása” a *checks and balances* kifejezéssel valósult ugyanis meg. Ez egyszerűen azt jelenti, hogy a rendszerben a hatalmi ágakat mind szervezetileg, mind személyileg el kell különíteni. Azaz hogy az állam „általános szuverén akaratát” képviselő törvényhozó hatalom nemcsak az igazságszolgáltató hatalomtól különül el, hanem magától a végrehajtó hatalomtól is. A fékek és ellensúlyok biztosítéka egy alkotmányos rendszerben arra kívánja ösztökélni az uralkodó réteget, hogy minden államhatalmi ág ellenőrizhesse a másikat. A hatalmi ágak felosztásának és a fékek és egyensúlyok⁶¹⁴ rendszerének egyszerre kell megvalósulnia annak érdekében, hogy ne beszélhessünk túlzottan centralizált hatalomgyakorlásról.

Azonban beszélhetünk olyan kivételes állapotokról egy állam életében,⁶¹⁵ amikor ezeket a fékeket – a demokrácia alapját képző egyéneknek a védelmében – szükséges feloldani annak okán, hogy a kivételes állapot ne váljon általánossá. Ugyanis, amennyiben nem képes az államhatalom bizonyos különleges szituációkban a felhatalmazás adta teljes apparátussal – a fennálló helyzethez mérten megfelelően –valós – legyen az jogi vagy fizikai – erővel fellépni az állampolgárokat veszélyeztető vagy veszélyeztetőnek vélt helyzettel szemben, akkor nem, hogy nem illetik meg a hatalom gyakorlásának a jogosítványai az uralkodó réteget, hanem az arról való azonnali lemondásra is köteles, mert annak nem teljesítése esetén saját maga taszítja az államot a pusztulásba.

4.7. A hatalomkimentés

Az Alkotmánybíróságok – és legfelsőbb bíróságok – a törvényhozó hatalom által megalkotott normákat vizsgálják meg annak érdekében, hogy azokat az adott ország

⁶¹³ CSERVÁK Csaba: A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*, 2002/1. sz. <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html> (Letöltve: 2020. 01. 22.) Lásd CSERVÁK Csaba: Gondolatok a hatalommegosztás tényezőiről az alapjogvédelem nézőpontjából. In CSERVÁK Csaba – HORVÁTH Attila (szerk.): *Az adekvát alapjogvédelem*. Budapest, Posta Historica, 2017. 73–82.; CSINK 2014, 82. https://jak.ppke.hu/uploads/collection/205/file/Csink-L%C3%B3r%C3%A1nt_Mozaikok-a-hatalommegosztashoz_Pazmany-Press-2014.pdf (Letöltve: 2020. 03. 01.)

⁶¹⁴ Kenneth JANDA – Jeffrey M. BERRY – Jerry GOLDMAN: *Az amerikai demokrácia*. Budapest, Osiris, 1996. 70–71.

⁶¹⁵ Lásd: KELEMEN 2019, 10.

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

alkotmányával összhangban alkották-e meg, és nem sértik-e a demokratikus jogállam fogalmának egyik alkotóelemét sem.⁶¹⁶

A probléma akkor adódik, amikor ezek a végső felülvizsgálatot végző testületek túllépnek a saját hatáskörükön, és a törvényhozói hatalomtól elragadva az uralkodás jogarát saját bírói talárjukban kívánják azt alkalmazni.⁶¹⁷ Amikor az alkotmányozó hatalom kezéből elkezd kifolyni a tényleges államhatalom, akkor az általunk ismert demokrácia fogalma megszűnik létezni, és azt felváltja az úgynevezett *jurisztokrácia*, amely jelen megfogalmazás szerint nem jelent mást, mint hogy az alkotmánybíróságok (*common law* típusú jogrendszerek esetén a *supreme court*) átveszik az irányítást a törvényhozói hatalomban, és úgynevezett „szuperlegfelsőbb bíróságokat” hoznak létre.⁶¹⁸

Az ebből eredő dilemma önmagáért beszél; a parlamentek eredeti célja – azaz a törvényhozó apparátusi szerepkör – megszűnik, és átalakul egy választási bizottsággá. A politikai viták átkerülnek a parlamentekből az alkotmánybíróságok termeibe,⁶¹⁹ és megkezdődik az ellenőrzés nélküli jogalkotás. Mindez pedig abból adódik, hogy a demokratikus országok többségében a törvényhozó hatalom delegálja, választja az alkotmánybíróságok tagjait.⁶²⁰ Annak okán, hogy az Alkotmánybíróságnak hatásköre van arra, hogy megsemmisítse a normákat – az alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén, amely Magyarország Alaptörvényének nyílt megfogalmazása (üressége) révén (szinte minden esetben) lehetséges –, a hatalmon lévő törvényhozó olyan egyének jelölését és választását célozza meg, akiknek az értékrendje egyezik az őket megválasztók

⁶¹⁶ Az Alkotmánybíróság célja a 2011. évi CLI. törvény preambuluma alapján nem más, mint a „demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása”. Lásd VARGA Zs. András: *From Ideal to Idol*. Budapest, Dialóg Campus, 2019b. 32–33.; TAKÁCS Imre: Az Alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 2008. 27–28.

⁶¹⁷ Megjegyzés: ugyanakkor a törvényhozó nemcsak jogalkotással foglalkozik, hanem „kormányzati” tevékenységet (Kúria elnökének megválasztása, Alkotmánybíróság elnökének és tagjainak a megválasztása, legfőbb ügyész megválasztása, miniszterelnök megválasztása), közigazgatási tevékenységet (egyetemeket fenntartó alapítványokat alapít, és ahhoz állami részvényeket rendel, nemzetközi szerződéseket köt) is végez, sőt még bíraskodik is (a képviselők illetményének megvonása, fegyelmezési jogkör stb.).

⁶¹⁸ Ran HIRSCHL: Juristocracy – Political, not Juridical. *The Good Society*. 2004a/3. sz. 6–11.

⁶¹⁹ POKOL Béla: *A jogrendszer duplázódása* 16 oldal (s.n.)

⁶²⁰ Lásd BALÁSSY Ádám Miklós: A közigazgatási bíróság, mint a jogállamiságot biztosító intézmény. *Jogelméleti Szemle*, 2019a/3. sz. 115–117. A testület tagjainak megválasztása minden országban egyedi módon zajlik, de az egységes, hogy a hatalmon lévő politikusok választanak. Ennek a kérdéskörnek a boncolgatása kapcsán eljutunk egészen odáig, hogy kiemelkedő fontossága van az alkotmánybírák személyének, pontosabban, hogy kit milyen kritériumoknak az alapján, mennyi ideig, és hogyan választanak meg, mert ennek a tükrében vagyunk képesek görcső alá venni az egyes államok jurisztokratikus berendezkedését. Vö. POKOL Béla: *A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései*. Pázmány Law Working Papers 2016/8. 3.

4. Hatalommegosztás és a hatalom felosztás doktrínája

többségével.⁶²¹ Amennyiben pedig kellő mennyiségű hasonló gondolkodású embert képes a hatalmon lévő politika bejuttatni a testületbe, akkor egyértelmű, hogy politikai hatalomkimentés történik.⁶²²

⁶²¹ POKOL 2016. Lásd POKOL Béla: *Az alkotmányi jog kérdésesiből*. Jogelméleti Szemle – Journal of Legal Theory – Law Working Papers, 2019/2. 4.: „Ám, ha az alkotmányszöveg nagy része deklarációkból, elvekből és szélesen nyitott alapjogokból áll, akkor az alkotmány értelmének a meghatározása ténylegesen átmegegy az alkotmánybírákra, és döntéseikkel ők mondják meg, hogy mi is az ország alkotmánya.”

⁶²² Ran HIRSCHL: *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Boston, Harvard University Press, 2004b. Lásd POKOL 2019, 3.

5. Közigazgatási bíráskodás egyes kérdései

5. Alkotmánybíróság

„*The State has in general two, and only two, articulate organs for law-making purposes – the Legislature and the Tribunals. The first organ makes new law, the second attests and confirms old law, though under cover of so doing it introduces many new principles.*”⁶²³

5.1. Az alkotmánybíróságok mint jogalkotásra specializálódott testületek?

Az alkotmánybíróságok olyan, jogalkotói szerepkört betöltő testületek, amelyek szembemennek az eredetileg felhatalmazott és a társadalom által megválasztott – primer – jogalkotói hatáskörrel rendelkező testületek normáival, döntéseivel.⁶²⁴

Többnyire az európai parlamentáris berendezkedésű államokban a jogalkotási mechanizmust egy, az állam gépezetében megtalálható minisztérium (*szakminisztérium, bizottság*) kodifikálja – többnyire politikai alapú – jogalkotási impulzus alapján, ami nem jelent mást, mint hogy ezek a különböző „specializált” csoportok (államtitkárságok, főosztályok, osztályok) nem élvezik a törvényalkotó adta teljes függetlenségi garanciákat. Ugyanis a szakterületek (specializálódott bizottságok) sokkal hamarabb *par excellence* tudnak reagálni – érintettségük révén – az egyes törvényjavaslatokra, mint maga a törvényalkotói (politikai) hatalmi ág feje, azaz a szakterület fogja érzékelni a szakterület érintő jogi környezetváltozást. Ez pedig azt jelenti, hogy a költségvetést vagy az annak a megváltoztatására vonatkozó módosító javaslatot elsődlegesen a (specializálódott) Költségvetési Tanács fogja tudni értelmezni, sérelmezni, illetve módosítást eszközölni. Ebből pedig megállapítható, hogy amennyiben az alkotmánybíróságot egy, a törvényalkotói apparátusba betagozódó „speciális” bizottságként képzelnénk el, akkor az sokkal több „érzékeny” kérdésnek adna teret, mint egy, a törvényalkotói szerepkört betöltő hatalmi ágtól független bírói szerv.⁶²⁵ Az alkotmánybíróságok ugyanis (főszabály szerint) függetlenek a törvényalkotó akaratától. A függőségnek a hiánya (és a kelsen normapiramis tetején álló

⁶²³ HOLLAND 1917, 77.

⁶²⁴ Alec Stone SWEET: Rules, Dispute Resolution, and Strategic Behaviour: Reply to Vanberg. *Journal of Theoretical Politics*, 1998/10. sz. 327–338.

⁶²⁵ Martin J. SHAPIRO: The Conseil Constitutionnel and the Capacity for Constitutional Deliberation of Legislatures. *Tocqueville Review*, 1991/12. sz. 3–20.

5. Alkotmánybíróság

norma felhatalmazása alapján) pedig feljogosítja a testületet az (absztrakt) normakontroll gyakorlására, amely okán az alkotmánybíróságokat a jogalkotásra specializálódott testületeknek is tekinthetjük.

Ez abban fogható meg leginkább, hogy az alkotmánybíróság által meghozott határozat egy jogalkotási folyamatot indít el, ugyanis a törvényalkotónak kötelessége törekedni arra,⁶²⁶ hogy az ítélezési gyakorlatot párhuzamba hozza a követendő – társadalmi normák közé betagozódó – írott jogi normákkal, azaz a törvények által lefektetett követelmények érvényesülni tudjanak a bíróságok által meghozott ítéletekben is, és amennyiben ez nem történik meg, szükséges azt a jogalkotónak visszatérnie az eredeti medrébe.⁶²⁷

Amennyiben a fentebb kifejtettek alapján elfogadjuk azt, hogy az alkotmánybíróságok mintegy a *jogalkotásra specializálódott testületekként* jelennek meg, az még nem jelenti azt, hogy ignorálnunk szükséges a nyilvánvaló intézményi különbségeket is. Ennek okán két distinkciót szükséges bevezetni.

Elsődlegesen azt, hogy a politikai impulzusból adódó jogalkotási kötelezettségért a normajavaslatot benyújtók – a kormány, a parlamenti képviselők, frakciók – vállalnak politikai felelősséget, őket hívjuk önálló politikai döntéshozóknak (*self-activating law-makers*), ami pedig nem jelent mást, mint hogy képesek eldönteni azt, hogy mikor, hogyan és milyen alkotmányos keretek között szükséges meghozniuk az adott normát.⁶²⁸ Így amíg az alkotmánybírósági joggyakorlat nem jut érvényre a törvényalkotói szférában – azaz nem változtatják meg az adott jogszabályi közeget –, addig a megadott keretek szerint tudja érvényesíteni az alkotmányos hatáskörét az alkotmánybíróság, ami nem jelent mást, mint hogy amíg a jogalkotó nem emeli (alkotmányi) törvényi szintre az alkotmánybíróság határozatával ellentétes akaratot, addig az alkotmánybíróság által megteremtett értelmezés a követendő. A másodlagos érdemi különbség az, hogy az alkotmánybíráknak indokolási kötelezettségük van az adott ítélet meghozatalakor – legyen az akár normamódosító jellegű is – ellentétben az önálló politikai döntéshozókkal, akik egy döntést meghozhatnak a politikai és ideológiai nézeteikre alapozva is, indokolás nélkül.⁶²⁹

⁶²⁶ Megjegyzés: van olyan mulasztása a törvényhozónak, amelynek a mai napig (2022. 12. 04.) nem tett eleget 1996-óta.

https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2022/10/mulasztasok_2022_szeptember_30.pdf (Letöltve: 2022. 12. 04.)

⁶²⁷ Vö. Alec Stone SWEET: *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford, Nuffield College, 2000. 62.

⁶²⁸ Vö. SWEET 2000, 62.

⁶²⁹ Magyarországon szemben más alkotmánybíróságokkal (Ausztria) pedig fokozottan érvényesül a pluralizmus elve, mert az összes – párhuzamos és különvélemény is – nyilvános.

5. Alkotmánybíróság

Az alkotmánybírósági „esetjog” alapján megalkotott (norma)rendszerben a törvényhozó hatalom egésze úgy érezheti magát, mint aki az alkotmánybíróság által konstruált akaratot, és nem a választók akaratát érvényesíti. A megválasztott képviselők pedig emiatt azt gondolhatják, hogy egy norma megalkotásakor, illetve a törvényjavaslat benyújtásakor egy norma alkotmányjogi indokolása, azaz hogy az az alkotmánnyal kohézióban van, nem lehet elkerülhető. A fennmaradó – nem alkotmányjogi – politikai érdeket tehát csak az alkotmányjog nyelvezetén lehet ezután definiálni.⁶³⁰

5.2. Alkotmányossági értelmezések a jogalkotási folyamatban

Amikor a törvényhozó grémium egy norma alkotmányosságáról vitatkozik a parlamentben, akkor nagy hasonlóságot mutat az alkotmánybíróság testületéhez abban az értelemben, hogy górcső alá veszik a kérdéses normának az alkotmányhoz viszonyított minőségét, azzal kontraproduktív értelmezést – alkotmányellenességet és annak feloldására egyfajta jogharmonizációs kompromisszumot – keresve annak megalkotásakor.⁶³¹

A megalkotott (formális jogállamisági követelményeknek megfelelő⁶³²) normák alkotmányossági felülvizsgálatának a lehetősége egy adekvát típusa a törvényhozó hatalom által beiktatott önkorlátozásoknak. Elsődlegesen azért, hogy a politikai impulzus során figyelembe vegyék egy javaslat esetleges alkotmányossági hibáit, másodlagosan pedig megjelenik az alapvető „jogalkotói” minimalizmus elkerülésének a törvényi kötelessége is. Így, amennyiben a törvényalkotó minimalista módon kíván megalkotni egy normát, azzal kell szembesülnie, hogy azt a későbbiekben alkotmányellenesége okán meg fogják semmisíteni az alkotmánybíróságok.⁶³³

Ebből a logikai levezetésből már egyenesen lehet következtetni a normaalkotás problémájából adódó normatív bizonytalanságra.⁶³⁴ Emiatt bármely jogalkotói fázisban azok a személyek (testületek, bizottságok) lesznek a legsikeresebb kodifikátorok (jogalkotói testületek), akik a legbiztosabb módon képesek előre „megjósolni” egy normának a tovább

⁶³⁰ SWEET 2000.

⁶³¹ SWEET 2000, 73.

⁶³² Lásd TÓTH J. 2019,c 317–318.

⁶³³ SWEET 2000, 75.

⁶³⁴ Lásd SWEET 2000, 77.

5. Alkotmánybíróság

elését vagy esetleges alkotmányossági felülvizsgálatát. A politikai impulzust adók döntő többsége pedig az adott törvényjavaslat alkotmányossági – pontosabban alkotmányelleneségi – Achilles-sarkait (alkotmányellenességeit) kezdik el keresni azért, hogy ne kerülhessen megállapításra a normával szembeni alkotmányellenesség.⁶³⁵

5.3. Az alkotmányossági felülvizsgálat

Az önkorlátozásnak egy újabb típusa az, amikor a törvényalkotó testület – általában a törvényalkotó hatalmi ágon belül – saját albizottságot hoz létre a megalkotott törvény alkotmányosságának vizsgálatára. Spanyolországban a kormány még a jogszabály elfogadása előtt megküldi azt az ombudsmanhoz egyfajta alkotmányossági véleményt kérve tőle. Amennyiben pedig az ombudsman azt állapítja meg, hogy az adott norma nem menne át az „alkotmányossági szűrőn”, akkor a kormány azt többnyire megváltoztatja, sőt ez akár a politikai impulzus végét is jelentheti.⁶³⁶ Németországban ez a felülvizsgálati félelem, amely nagyban hasonlít a magyar elsőfokú bírák felülvizsgálati félelméhez, odáig fajult, hogy a Bundestag egyik bizottságának folyamatosan van egy alkotmányjogi szakértője, aki – többnyire egy volt alkotmánybíró – mindig megpróbálja „megjósolni” az Alkotmánybíróság döntését az adott normával kapcsolatban.⁶³⁷

⁶³⁵ SWEET 2000, 76.

⁶³⁶ SWEET 2000, 77.

⁶³⁷ SWEET 2000, 78.

6. A közigazgatási bíráskodás egyes kérdései

6. A közigazgatási bíráskodás egyes kérdései

A feudális Magyarországon 1848 előtt az „ügynevezett közigazgatási bíráskodást” (az adminisztratív és ítélkezői szerepköröket) a központi kormányzat egyes tisztviselői, de kiváltképpen a vármegyei hatóságok látták el. Az 1848-as szabadságharc a jogalkotó számára gátat szabott a polgári demokratikus intézmények kiépítésének,⁶³⁸ így csak az 1867-es kiegyezés után tudott a jogalkotó a közigazgatási és a bírói szervek viszonyával foglalatzkodni. A kiegyezést követő két év elteltével sikerült elfogadniuk az 1869. évi IV. törvénycikket,⁶³⁹ amely kimondta, hogy „[a]z igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönített. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”⁶⁴⁰ A kiegyezést követő időszakban egészen 1875-ig a közvéleményben domináló nézet volt, hogy a rendes bíróságok hatáskörébe kell utalni a közigazgatási ügyekben való ítélkezést. Concha Győző művében⁶⁴¹ expressis verbis elítélte a francia modell szerinti közigazgatási kontenciózus ügyekben való ítélkezést,⁶⁴² és „elvi” szempontból fölöslegesnek értékelte a német nyelvterületeken kialakuló különálló közigazgatási bíróságok felállítását.⁶⁴³ (A Conchával ellentétes nézetet valló Lánczy Gyula független garanciákkal biztosított különálló közigazgatási bíróság felállítását sürgette már ekkor is.⁶⁴⁴) 1875 után azonban a közigazgatási szakszabóságoknak a megszervezése nyert teret, így jött létre az önálló Osztrák Közigazgatási Felsőbíróság (*Verwaltungsgerichtshof*). Magyarországon elsődlegesen csak a pénzügyi hatósági döntések elleni jogorvoslati igény jelent meg, majd ezt követően egy általános jogorvoslati lehetőség is elvárásként fogalmazódott meg a közvéleményben a közigazgatási döntések ellen. Az 1870-es évek

⁶³⁸ Ernst C. HELLBLING: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*. Ein Lehrbuch für Studierende. Zweite, verbesserte underganzte Auflage. Wien – New York, Springer Verlag, 1974. 393.; Oskar LEHNER: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte*. Linz, Universitätsverlag Rudolf Trauner, 1992. 214.; Rudolf HOKE: *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*. Wien–Köln–Weimar, Böhlau Verlag, 1992. 4.

⁶³⁹ A bírói hatalom gyakorlásáról.

⁶⁴⁰ 1869. évi IV. törvénycikk 1. §.

⁶⁴¹ CONCHA Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athenaeum, 1877. 123.

⁶⁴² Megjegyzés: a IV. fejezetben konkrétan „hiányosnak, tökéletlennek” nevezte.

⁶⁴³ MARTONYI János: *A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867–1949)*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica. Tom. XX. Fasc. 2. Szeged, 1972. 4.

⁶⁴⁴ LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon. *Magyar Igazságügy* XIX. köt. 1883/1. sz. 27–49. (Az 1882. évi magyar jogászgyűlés IV. szakosztályának okt. 3-i ülésén előterjesztett szöveg.)

6. *A közigazgatási bíráskodás egyes kérdései*

közepére tehát kialakult az igény⁶⁴⁵ arra, hogy a végrehajtó hatalmat⁶⁴⁶ korlátok közé szorítsák⁶⁴⁷ „egy” közigazgatási bíróság felállításával.⁶⁴⁸ A politikai nyomásnak köszönhetően 1880. március 8-án határozat született a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság javaslatának elkészítésére. Az 1881-es tervezetet osztrák mintára alkották meg, amelyet a magyar közvélemény hevesen kritizált (Horváth Lajos, Sennyey Pál, Dárday Sándor⁶⁴⁹), ennek ellenére nem vette át a kasszációs jogkört, sem az általános hatáskörök megjelölését, azaz a negatív taxációval alkották meg a hatáskört. A dualizmus első húsz évében inkább még azt a bizakodást láthattuk, hogy a törvényhozók (és a hatóságok) a vármegyei rendszerben képzelik el az alkotmányos jogvédelmet. Ezzel párhuzamosan vették tudomásul, hogy a reformatórius jogkör nem pótolhatta a szűkre szabott hatáskör problémáját, amely csak a pénzügyi igazgatás felett gyakorolt kontrollt.

Az 1883. évi XLIII. törvénycikkkel⁶⁵⁰ iktatták be a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságot, majd az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel (a továbbiakban: 1896-os törvénycikk) nyert hosszabb ideig önálló fórumot, amelyet Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságnak (a továbbiakban: MKKB) hívtak, és a Fő utca. 1 szám alatt volt a székhelye. Az 1896-os törvénycikk a hatáskör meghatározásánál a pozitív zárt taxációt alkalmazta, de az ettől való eltérést a törvény megengedte: „[...] megengedte a bíróság hatáskörének további kiterjesztését is a 16. §⁶⁵¹ értelmében”.⁶⁵² A gyakorlat megkezdésétől (1897. január 1.) a szakemberek számára egyértelmű volt, hogy a Közigazgatási Bíróság hatáskörének taxatív

⁶⁴⁵ Megjegyzés: az ellenzék és az önkormányzatok egyre hangosabban követelték a bíróság felállítását.

⁶⁴⁶ Megjegyzés: megkérdőjelezhetetlen, hogy a parlamentáris demokrácia rendszere az állami tevékenységnek nyújt teret, így megcáfolhatatlan tény az is, hogy ahol a tevékenység elemei a mérsékelt korlátok közé nincsenek beszorítva, ott a szisztemicitás felbomlásának problémái következnek be előbb, mint utóbb. Mindezek alapján a közigazgatási bíráskodásnak kell képeznie a célszerűsége folytán az államelmélet mozgékony és szilárd elemeinek az egyensúlyát, mert ezen elemek egyensúlya teremtheti meg az államfejlődés esszenciális feltételeit. A közigazgatási bíráskodásnak tehát nemcsak jogi biztonságot, úgymond garanciát kell jelentenie, hanem a rendszer általános törvényei szerint működő állami rendszert is. Vö. KUNCZ Ignác: A közigazgatási bíráskodás. *Jogtudományi Közöny*, 1878. május 24. (13. évf. 21. sz.) 171–173.

⁶⁴⁷ STIPTA István: *Az 1875. évi osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica. Tom. LIII. Fasc. 1–25. Szeged, 1998. 353–362.; 357. http://acta.bibl.u-szeged.hu/6967/1/juridpol_053_353-362.pdf (Letöltve: 2022. 11. 29.)

⁶⁴⁸ CONCHA Győző: A magyar közigazgatási bíráskodás. *Magyar Igazságügy*, 1881/6. sz. 359–392.; LÁNCZY 1883, 31–32.

⁶⁴⁹ STIPTA 1998, 359.

⁶⁵⁰ A pénzügyi közigazgatási bíróságról.

⁶⁵¹ 1896. évi XXVI. törvénycikk 16. §: „A közigazgatási bíróság hatásköre a törvényben felsorolt ügyeken kívül minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelet útján kiterjeszhető a miniszteri rendeleteken és a szabályrendeleteken (vármegyei, törvényhatósági és rendezett tanácsú városi szabályrendeleteken) alapuló vitás kérdéseknek végérvényes elbírálására. A hatáskör ezen kiterjesztése azonban nem módosítható, amíg az alapjául szolgáló miniszteri rendelet vagy szabályrendelet érvénye fennáll.”

⁶⁵² PATYI 2002, 35.

6. *A közigazgatási bíráskodás egyes kérdései*

megállapítása nem gyakorlatias, így fokozatosan egyre több jogszabály vindikálja majd a Közigazgatási Bíróság felülvizsgálatát, ezért egy általános definíció meghatározását követelte a jogászvilág, hogy közigazgatási jogsértés esetén elvi (érintettségi)⁶⁵³ alapon lehessen panasszal fordulni a Közigazgatási Bírósághoz,⁶⁵⁴ illetve a 19. passzus⁶⁵⁵ hatályon kívül helyezését is indokoltnak látták, mert ahogy id. Martonyi János mondta: „[...] bántó merevséggel tiltotta azt, hogy a közigazgatási bíróság hatásköre a jog és törvényhasonlatosság (*analogia iuris et legis*) elvének alkalmazhatóságával kiterjeszhető legyen.”

Az 1896-os törvénycikk által létrehozott MKKB egy szervezetrendszerileg különálló, általános hatáskörűnek mondható, érdemben döntő közigazgatási bíróságot hozott létre. A testület alapvetően pénzügyi terhek (adó, illeték és egyéb közterhek) viselésében és a közigazgatás belső kérdéseiben döntött. Rövid időn belül, egyfokú eljárásának és hatáskörének folyamatos bővülésének hála, kvázi alkotmányjogvédelmi fórumként is eljárt. Németh Károly már a törvényjavaslat vitájakor is hiányosnak találta a taxációt, ezért a hatásköri felsorolást bővíteni kívánta az állampolgársági és egyes iparigazgatási ügyekkel, továbbá kiegészíthetőnek látta, hogy a gyámsági és gondnoksági vitás ügyek elbírálása során is a közigazgatási bíróság döntsön.⁶⁵⁶

Mindezek alapján összefoglalva: az MKKB a bírósági hierarchia legfelsőbb fokán helyezkedett el, egyetlen fokon járt el, mind jog-, mind ténykérdésekkel foglalkozott, elsődlegesen reformatórius jogkörrel rendelkezett, és eljárása (főleg) írásbeli volt.⁶⁵⁷

⁶⁵³ BOÉR Elek: *Közigazgatási bíráskodás. Tanulmány a közigazgatási jog köréből*. Budapest, Grill, 1907. 125.; GRUBER Lajos: *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris történetére hazánkban*. Budapest, Athenaeum, 1877. 357–397. Gesetz von 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. Enthalten in dem am 2. April 1876 ausgegebenen R. G. B. 36.

⁶⁵⁴ MARTONYI 1972, 11.

⁶⁵⁵ 1896. évi XXVI. törvénycikk 19. §. A jog- és törvényhasonlatosság elvének alkalmazásával a közigazgatási bíróság hatáskörét nem lehet kiterjeszteni.

⁶⁵⁶ NÉMETHY Károly: *A közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslat. Válasz Concha Győző egyetemi tanár bírálatára*. Budapest, Pesti Nyomda, 1894. 10–12.

⁶⁵⁷ MARTONYI 1972, 3–13.

6. A közigazgatási bíráskodás egyes kérdései

6.1. A jogvédelem szerepköre

A magyar, illetve az európai hagyományokra visszatekintve láthatjuk, hogy a közigazgatási bíráskodás lényegét tekintve két marginálisan ellentétes modellre épült a XIX. század hajnalán: az objektív, illetve a szubjektív jogvédelmi iskolákra.⁶⁵⁸ A szubjektív jogvédelem képviselője Stig von Bahr, míg az objektív iskoláé Rudolf von Gneist volt. Az objektív jogrendet Gneist úgy identifikaálta, hogy annak középpontjában az állam áll, szisztematikusan különválasztva a polgári érdektől, *in concreto*: másodlagos szerepet kap a modellben az egyéni jogok védelme, mert a közigazgatási bíráskodás elsődleges feladata a közigazgatás ellenőrzése. A rendes bírósági rendszerben Gneist nem találta megoldhatónak a közigazgatás kontrollját, sem annak alkalmazását, mert szerinte a közigazgatási jog „objektív jogrendet alkot, amelyet a felek kérelmétől függetlenül a közjog és a közjó javára kell alkalmazni, így a közigazgatás mindenfajta kontrollja egyidejűleg szolgálja a köz egészének, ahogyan az egyénnek is a védelmét”,⁶⁵⁹ azaz a bírósági módszereket kell a közigazgatás területén alkalmazni. A szubjektív jogvédelem képviselője, Bahr nem az állam és az állampolgárok közötti merev elválasztásban gondolkodott, hanem – Gneist felfogásával ellentétesen – a bíráskodást és az igazgatást egyfajta szétválasztott rendszerben absztrahálta, ahol a közigazgatási kontroll a rendes bíróságok kezében összpontosulna.⁶⁶⁰ A francia jogterületeken egyértelműen az objektív jogvédelem hódított magának teret, ennek következtében a „latin” jellegű országok is „szolgai” módon átvették annak alkalmazását.⁶⁶¹

A XX. század közepére világossá vált, hogy a szubjektív, azaz az egyéni jogvédelem abszolutizmusa nem nyerhet teret, így az objektív tárgyi jogvédelem felértékelődésének lehehtünk szemtanúi. A tárgyi jogvédelem szerepkörében a közigazgatás törvényes működését Gneist helyesen az immanens közérdek érvényesülésében látta, mert a bíráskodás nemcsak visszaállítja a törvénysértés előtti állapotot (*in integrum restituitio*), hanem

⁶⁵⁸ TRÓCSÁNYI 1992, 89.

⁶⁵⁹ GNEIST 1879, 270. Lásd SZEGEDI László: Szubjektív jogvédelmi tradíciók uniós revíziók alatt a környezetvédelmi ágazatban. *Pro Publico Bono. Magyar Közigazgatás*, 2014/1. sz. 97–116., 98.

⁶⁶⁰ TRÓCSÁNYI 1992, 14.

⁶⁶¹ Vö. TRÓCSÁNYI 1992, 90.; Jean-Marie AUBY – Roland DRAGO: *Traité de contentieux administratif*. Paris. Librairie générale de droit et de jurisprudence. 1962. Tom II. 429–431.; Cyr CAMBIER: *Droit Administratif*. Bruxelles, Larcier, 1968. 497.

6. A közigazgatási bíráskodás egyes kérdései

biztosítja a jogbiztonság állandóságát is. Ezzel ellentétesnek bizonyul véleményem szerint, hogy a mai napig nem kaptunk egzakt választ arra, hogy a szubjektív vagy az objektív jogvédelem szerepköre-e az ideális. Az egyik vagy másik iskola verifikálásához elsődlegesen biztosnak kellene lennünk abban, hogy az alkalmazott modell konzisztensen működik, de álláspontom szerint ezt nem lehet és nem is szükséges igazolni, mert a jogvédelem lényegét nem lehet végérvényesen kettéválasztani, tekintve, hogy egy állandó fejlődés mutatható ki a modellben. Erre kiváló példa az alanyi jogok bővülése.⁶⁶²

6.2. Lehetséges közigazgatási bírói modell

Az a következtetés vonható le, hogy a strukturálisan elkülönített közigazgatási bírósági rendszer létrehozásával biztosítható lehet a magas színvonalú közigazgatási bíráskodás, amellyel fejleszteni tudjuk a saját közigazgatási kultúránkat Magyarországon. A közigazgatási bíráskodás *sui generis* formáját már a 2011-es igazságszolgáltatási reformban is felismerhetőnek látom, mert a jogalkotó szerkezeti alapozást végzett a járásbírói jogállású közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával. Magyarországnak történelme során önálló közigazgatási perrendtartása nem volt, tehát amikor elkészült az előzmények nélküli közigazgatási perrend, akkor egy teljesen új alapra helyezett közigazgatási perrend írásos rendszere kiteljesedésének lehattunk tanúi. A 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartással viszont már nemcsak szerkezeti szisztemicitást vitt a modellbe, hanem egyértelművé tette mindenki számára, hogy az alkotmányozó a közigazgatási bíráskodás önálló vázát kívánta megteremteni. Véleményem szerint itt is kiemelendő feladat, amit már fentebb kifejtettem, hogy a közigazgatási jogvédelem megoldására (ha egyáltalán lehetséges) szükséges, hogy az egyéni és a közérdek között létrejöjjön az egyén alanyi és közérdeken alapuló jogvédelme.

6.3. Megállapítások

A „modern” jogintézmények – jelen esetben a leendő különálló közigazgatási bíróság – egy részénél az a probléma, hogy azokat féltő, hogy viszonylag kis „mesterségbeli” tudás

⁶⁶² Vö. BALÁZS István – BALOGH Zsolt – MIHAJLOV Dobromir: *A közigazgatási bíráskodás*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1988. 46–66.

6. *A közigazgatási bíráskodás egyes kérdései*

alkalmazásával is létre lehet hozni. Mint ahogyan azonban a mesterségbeli tudás megnyilatkozása a művet még nem emeli fel a mestermunkák színvonalára, az ilyen tudás hiánya sem bizonyíték arra, hogy az intézmény belső tartalma értékes volna. Az igaz, hogy egy kép vászon némi festékkal, de egy vászon némi festékkal éppen úgy nem kép, mint ahogyan egy csomó hang még nem zene, egy csomó téglá még nem épület, egy halom fonál még nem gobelin akkor sem, ha valahogyan össze is van hordva.

7. Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság

7. Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság

„*Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht.*”⁶⁶³

7.1. Az érdeksérelem meghatározása

A komplex rendszerek, különösen a jog által felépített tételes jogrendszer megkívánja, hogy a jogalkotó megfelelően körülhatárolt fogalmakkal operáljon akkor, amikor egy „új” jogintézmény felépítésére tesz kísérletet. Így a politikai szféra irányító rétegét⁶⁶⁴ ne lehessen megbélyegezni azzal, hogy nem egy demokratikus jogállamra hasonlító állami berendezkedést kíván megteremteni. Ehhez az esszenciális követelmény az, hogy beiktasson egy általános hatáskörrel meghatározott közigazgatási bírósági fórumot.

„Létezhet-e az államigazgatási szervek tevékenységi területén olyan érdeksérelem, amely egyben ne lenne jogsérelem is?” – teszi fel a kérdést Toldi Ferenc 1956-ban.⁶⁶⁵ Jelen kontextusban az érdeksérelem tehát a jogirodalom által kimunkált fogalomnak tekintendő, amely a törvényes érdek, a jogos érdek és az érdeksérelem címszó alatt használatos.⁶⁶⁶ A fogalom különböző megközelítési módjaiból viszont eltérések mutathatók ki.⁶⁶⁷ Így láthatjuk, hogy amennyiben az érdeket a jogtudományhoz való viszonyában vizsgáljuk, akkor muszáj elvetnünk az érdeknek – mint szónak a – szociológiai értelmét, és a jheringi logikai okfejtését követve szükséges összekapcsolnunk a „jogilag védett érdek” fogalmával. Ekkor nyilvánvalóvá válik, hogy a jog által megteremtett rendszerben nem érdekről beszélünk, hanem „jogi érdekről” (azaz jogilag védett érdekről), mert az – Jhering szerint – „az alanyi jogok és jogi érdekek jogi vizsgálata helyett az államilag védett és kikényszerített tárgyi jogot helyezte előtérbe, miközben az érdek meghatározása és annak jogilag védett jellegének biztosítása a politikai cselekvés hatókörébe kerül”.⁶⁶⁸ Jean Dabin értelmezésében pedig az „érdek” egy kétlaki fogalomként jelenik meg – pontosabban egy fél jogi

⁶⁶³ Fritz WERNER: *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht. Deutsches Verwaltungsblatt*, 1959/3. sz. 527–533.; 529.

⁶⁶⁴ John AUSTIN: *Lectures on General Jurisprudence. The Province of Jurisprudence Determined*. London, 1885a. 88.

⁶⁶⁵ TOLDI Ferenc: Az államigazgatási szervek aktusainak jogereje. *Jogtudományi Közöny*, 1956/1. sz. 40–47.

⁶⁶⁶ Ifj. TRÓCSÁNYI 1992, 97.

⁶⁶⁷ Vö. Marcel LALIGANT: *La notion d'intérêt pour agir et le juge administratif. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Tom. 87. 1971. 43–45.

⁶⁶⁸ FRIVALDSZKY János – KARÁCSONY András: Jog, jogosultság, erőszak – jogfilozófiai kérdésfeltevések Jhering tanai nyomán. *Jogelméleti Szemle*, 2010/2. sz.

<http://jesz.ajk.elte.hu/frivaldszky42.html> (Letöltve: 2022. 11. 29.)

7. Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság

fogalomként, amelynek az értelme csak a jogi környezetben képes elnyerni az alkalmazhatóságát.⁶⁶⁹ Ezzel ellentétes véleményt fogalmazott meg Henry Solus és Robert Perrot is, mert szerintük az értelmezések között különbséget tenni nem lehetséges, és álláspontjuk szerint *egy jogilag védett törvényes érdek érvényesítése nem más, mint egy jog, amelyet nem mernek nevének nevezni.*⁶⁷⁰

Az érdeksérelem szociológiai értelmét elvetve, tisztán jogi vetületben való értelmezésnek tudjuk alávetni a közigazgatási bíróságok előtt felmerülő érdeksérelemeket mint alkalmazható fogalmakat, így könnyebben meghatározva azt, hogy mi tekinthető az eljárás során érdeksérelemnek vagy jogsérelemnek. Az eljárás megindításának szempontjából szükséges kettéválasztani a közigazgatási bíróság hatáskörének meghatározását.

Többek közt a Trócsányi László,⁶⁷¹ Jacques Salmin,⁶⁷² René Chapus⁶⁷³ által kialakított érdeksérelem fogalomnak:

- egyéninek;
- közvetlennek;
- törvényesnek;
- határozottnak;
- anyagi vagy erkölcsi jellegűnek kell lennie.

A kereset *egyéni* és *közvetlen* jellege a közigazgatási bíróságok előtt felmerülő érdeksérelemeknek a meghatározása során azt jelenti, hogy az eljárást kezdeményező egyén az individuális érdekeinek a megsértése okán fordulhat csak a (közigazgatási) bírósághoz.⁶⁷⁴ Emellett az érdeksérelem *határozottsága* pedig azt jelenti, hogy egyértelműen meghatározhatónak kell lennie az érdeknek, amely lehet eshetőleges vagy feltételes is adott esetben. Az *anyagi vagy erkölcsi* hátrány jellege úgy fogalmazható meg, hogy ha az adott egyén vagyoni előnyt kíván megszerezni, vagy bizonyos közigazgatási aktus által eredményezett hátránytól meg akar szabadulni. Ettől eltérő az erkölcsi jellegű (szociológiai,

⁶⁶⁹ Jean DABIN: *Le droit subjectif. Réimpression de l'édition de 1952.* Dalloz, 2007. 71.

⁶⁷⁰ Ifj. TRÓCSÁNYI 1992, 97. Itt a lábjegyzet: „Henry Solus – Robert Perrot: *Droit Judiciaires Privet* Tome I, Sirey, 1961, 71. oldal.”

⁶⁷¹ Ifj. TRÓCSÁNYI 1992, 97.

⁶⁷² Ifj. TRÓCSÁNYI 1992, 97. Itt a lábjegyzet: „Jacques SALMON: *Conseil d'Etat: contentieux de l'indemnité, contentieux de l'annulation*, Bruxelles: Bruylant, 1987. 132–139. oldal.”

⁶⁷³ Ifj. TRÓCSÁNYI 1992, 97. Itt a lábjegyzet: „René CHAPUS: *Droit du contentieux administratif*, Broché, 2008.”

⁶⁷⁴ Lásd ifj. TRÓCSÁNYI 1992, 98–99.

7. Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság

filozófiai) érdeksérelem, mert nem lehet olyan egzakt módon meghatározni, mint az anyagi érdeksérelemet, mert az egyéni hátrány mindenkinél máshogy jelentkezhet.⁶⁷⁵

A közigazgatási bíráskodás során az érdeksérelem egy – a jogtudósok által kreált mesterséges – jogi fogalom, amely az egyénekre vagy kifejezetten az egyes csoportokra megállapított a hatósági eljárásból előálló *hátrányt* jelenti. E *hátrány* következménye az érdekelt fél perindítása, mert az *érdeksérelem* egyúttal jogsérelem is ebben a meghatározásban. A *tiszta érdeksérelem* esetében az elszenvedett negatívum pedig a jogszabály keretei között megvalósult *hátrányt* kell hogy jelentse. A közigazgatási aktusok kibocsátására a törvény bizonyos fokig kötött hatáskört biztosít, ilyenkor az aktust meghozó közigazgatási szervnek a döntése hátrányos lehet anélkül, hogy jogsérelemről beszélni tudnánk.⁶⁷⁶ Míg a *tiszta jogsérelem* esetében bírósági jogérvényesítés vehető igénybe, addig az érdeksérelem esetében a közigazgatási bíróságok nélkül csak a közigazgatáson belüli fellebbviteli szerv eljárása.⁶⁷⁷

7.2. A hatáskörök meghatározása

Az egyes közigazgatási bíróságok hatáskörének megállapítása talán az egyik legkiemelkedőbb feladata a jogalkotóknak, mert ez a meghatározás egy olyan képet tud mutatni az adott ország jogállami berendezkedéséről, amelyet a többi ország is félreérthetetlenül tud értelmezni.⁶⁷⁸ Így egy széleskörűen – már-már generálisan – megfogalmazott felülvizsgálati hatáskörrel felruházott független intézmény a jogállamiság követelményeit kimeríti, míg egy szűkkörűen meghatározott hatáskör a jogállamiság követelményeinek szempontjából hiányos képet mutat a többi „demokratikus jogállammal szemben”.⁶⁷⁹ Ennek értelmében látható, hogy elsődlegesen nem is a szervezeti kérdésekre

⁶⁷⁵ Ifj. TRÓCSÁNYI 1992, 101.

⁶⁷⁶ Lásd MARTONYI János: *A diszkrecionális mérlegelés kérdése*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica. Tom. XIV. Fasc. 5. Szeged, 1967.

http://acta.bibl.u-szeged.hu/6348/1/juridpol_014_fasc_005_001-054.pdf (Letöltve: 2019. 05. 20.)

⁶⁷⁷ ERDÉLY Sándor: *Új idők lexikona*. 9–10. kötet, Budapest, Signer és Wolfner, 1938. 2106.

⁶⁷⁸ Vö. TOLDI Ferenc: *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1988. 17. Lásd HORVÁTH E. 2007, 162.

⁶⁷⁹ Ifj. TRÓCSÁNYI 1992, 116. Lásd: STIPTA 2015, 45.: „[...] a hatékony jogvédelem hiányáért a történelmi felelősség a korabeli politikai elitet terheli [...] A magyar politika féltette a központi hatalmat a hatékonyan működő közigazgatási bíróságtól, és arra törekedett, hogy a közigazgatási jogvédelem a legszűkebb körre terjedjen ki.”

7. Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság

kellene koncentrálnia a törvényhozónak, hanem a közigazgatási bíróságok hatáskörének a meghatározására.⁶⁸⁰

Az európai tagállamok az elmúlt két évszázad alatt különböző és egymástól nagymértékben eltérő módon tettek kísérletet arra, hogy meghatározzák a közigazgatási bíróságoknak a hatáskörét.⁶⁸¹ A különböző jogrendszereknek az összevetésével kapcsolatban láthatjuk, hogy a különböző országok a saját identitásuk és történelmük okán különböző módon oldották meg ezeknek a fórumoknak a hatásköri kiterjesztését. Véleményem szerint ezeknek az egyedi társadalmaknak az identitásképe a Savigny által megfogalmazott *Volksgeist*⁶⁸² kifejezéssel lehet a legmegfelelőbbben körülírni, mert minden ország és normarendszer egyedi, és emiatt nem beszélhetünk a természetjogi alapokból táplálkozó közigazgatási vagy alkotmányos jogszabályok felülvizsgálatát végző bíróságról sem.⁶⁸³ Ebből értelemszerűen következik az is, hogy a közigazgatási bíróságok jogosítványait is különböző módon kellett megalkotniuk az egyes országoknak. Például Franciaországban és Olaszországban a közigazgatás felülvizsgálatát ellátó bírói fórumok normakontrollt is gyakorolnak, mivel az ottani alkotmánybíróságok „csak” a törvények alkotmányosságát hivatottak vizsgálni.⁶⁸⁴ Ennek eredményeként a közigazgatás törvényességének felülvizsgálatát a közigazgatási bíráskodással felruházott szervek jogkörébe utalták. Ennélfogva a közigazgatási kontroll oly módon érvényesül, hogy a

⁶⁸⁰ KMETY Károly: *A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról*. Magyar Jogászegyleti Értekezések VII. kötet. 1. füzet, Budapest, 1891. 8–11.

⁶⁸¹ Vö. MARTONYI János: *A közigazgatási bíráskodás és legújabb kori fejlődése*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932. 32–34.

⁶⁸² Friedrich Carl von Savigny a népszellem, néplélek fogalmazásában képzelte el, amelyet Georg Wilhelm Friedrich Hegel: *Enzyklopädie der philosophischen Wissenschaften*. 1830. művében pedig az alábbi módon fogalmazott meg: Nach Hegel ist der bestimmte Volksgeist wegen seiner natürlichen Beschränktheit ein „beschränkter Geist „gegenüber dem Weltgeist, (§548) und der Weltgeist muss sich als der objektive Geist zum Wissen des absoluten Geistes erheben. (§552) Die Philosophie wird von Hegel als wissende Wahrheit betrachtet und gehört zum Bereich des absoluten Geistes (§574) Vö. Hans Friedrich FULDA: *Das Recht der Philosophie in Hegels Philosophie des Rechts*. In *Wissenschaft und Gegenwart*, Bd. 36/37. Frankfurt am Main, Klostermann, 1968. és Johann Gottfried Herder (<https://www.counter-currents.com/2011/05/herders-theory-of-the-volksgeist/> 2019. 04. 04.) Lásd CHU-YANG Wei: *Hegels Theorie des sittlichen Staates*. München, 2010. https://edoc.ub.uni-muenchen.de/11462/1/Wei_Chu-Yang.pdf (Letöltve: 2019. 04. 04.) Vö. egy adott népcsoport „hagyományait, vallását, művészetét, hiedelmeit, más népekkel szembeni attitűdjét, illetve általában a világról alkotott felfogását, gondolkodásmódját magába foglaló népszellem határozza meg a nép szokásait, melyekből végül kialakul a népjogról alkotott felfogása.” TÓTH J. Zoltán: *Jogelméleti alapok*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2018b. 159.

⁶⁸³ Megjegyzés: Hans Kelsenél pedig ezek az alkotmányos szabályok olyan normaösszességnek számítanak, amely mindenekelőtt a törvényhozás szerveit és eljárását szabályozza, de mindazonáltal immanens részének tartja a normákat, amelyekből a szokás(jog) is táplálkozik. *Következésképp ahhoz, hogy a kérdéses összességhez tartozzék, nem szükséges, hogy a norma egyúttal az írott alkotmányban található legyen – elégséges az is, ha egy íratlan alkotmány része, amit a szokás hozott létre*. VARGA 2008, 183.

⁶⁸⁴ Ifj. TRÓCSÁNYI 1989, 189.; KUNCZ 1878, 171–173.

7. Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság

meghatározott ügyben a közigazgatási bírósághoz való fordulás lehetőségét az érintett személyek az indítványozási körébe telepítették, így csak ezt követően tud eljárni a közigazgatási bíróság a törvénysértő aktus kérdésében.⁶⁸⁵ Szükséges megemlíteni, hogy a többi európai országban a rendeletek törvényességének vizsgálata nem a közigazgatási bíróság, hanem az alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

Ennek ellenére az a tendencia látható, hogy ha az igazságszolgáltatási (bírói) hatalom túlterjeszkedik az „alkotmányos” keretein, és a felmerülő diszkrepanciákat *praeter legem*, illetve *contra legem* ítéletekkel szabályozzák, akkor normaalkotó hatalmi ágként is fog funkcionálni, amivel képes alakítani a törvényi szférát.⁶⁸⁶ Ezért szükséges, hogy a – közigazgatási – bírósági ítéleteket csak *inter partes* hatállyal értelmezzük⁶⁸⁷ szemben az alkotmánybíróságok határozatával, amelynek *erga omnes*, azaz mindenkire kiterjedő hatálya van.

A közigazgatási bíráskodást végző intézmények felállításánál láthatjuk, hogy háromféle típusú hatáskör meghatározás kerül kifejezésre. Ezeket úgy tudjuk elhatárolni egymástól, hogy megvizsgáljuk milyen hatásköri megoldásokat alkotott meg a törvényhozó, azaz, hogy egy pontosan meghatározott, taxatív – negatívan vagy pozitívan – felsorolt ügycsoportot rendelnek a közigazgatási bíróságnak (azaz felsorolást használ), vagy elvi konstatacióval körülírja az adott fórum jogkörét – ezzel alkalmazva a generálklauzulák intézményét.⁶⁸⁸

- a) Így elsődlegesen, amikor a hatáskör elvi általánosításáról beszélünk (például Olaszországban), akkor a generálklauzulák útján megállapított hatáskör meghatározást értjük.⁶⁸⁹
- b) Másodlagosan, amikor pozitív enumerációról (taxációról) beszélünk, akkor azokat a tételesen felsorolt ügycsoportokat értjük, amelyeket a jogalkotó, meghatározott a

⁶⁸⁵ Ifj. TRÓCSÁNYI 1989, 189.: „A közigazgatási bíróságokhoz egyes országokban csak jogsérelem esetében lehet fordulni, más országok viszont a jogsérelem mellett az érdeksérelem esetén is megengedik a bírói út igénybevételét [...] Ezen országokban így igen tágan értelmezik az aktus megtámadására jogosultak körét, ugyanakkor mégsem szélesedik ki a keresetindítási jog, az *actio popularis* irányába [...]”

⁶⁸⁶ Vö. F. ROZSNYAI Krisztina: *A közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyában. A közigazgatás feletti bírói kontroll változó körülmények között, változatlan formában*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 16.

⁶⁸⁷ Megemlítendő, hogy ezzel ellentétes álláspontot fogalmazott meg Martonyi János 1947-ben: „Szükség lenne tehát annak kötelező kimondására, hogy a közigazgatási bíróságok ítéleteihez az aktív közigazgatási hatóságoknak – fegyelmi és kártérítési felelősség terhe alatt – a jövőben előforduló esetekben is alkalmazkodniuk kell, de legalább is meg kell tiltani nekik azt, hogy a közigazgatási bíróságok döntvényeibe és elvi jelentőségüknek nyilvánított határozataiba ütköző határozatokat hozzanak.” MARTONYI János: *Az ötvenéves közigazgatási bíróság. Városi Szemle*, 1947/33. 196–197.

⁶⁸⁸ A közigazgatási birtoklás és annak legújabbkori fejlődése. *Magyar Közigazgatás*, 1932/23. sz. 3.

⁶⁸⁹ Ifj. TRÓCSÁNYI 1992, 117.

7. Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság

közigazgatási bíróság számára (lásd Svájc és a volt Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság).⁶⁹⁰

- c) Harmadlagosan pedig a negatív taxációt – azaz ügyek és esetek azon zárt rendszerét – értjük, ahol a jogalkotó az esetek kizárt nómenklatúráját állapítja meg. A jogalkotó nem teszi lehetővé, hogy egyes ügycsoportokban ítékezzenek: például belbiztonsági aktusok, Állami Számvevőszékkel kapcsolatos aktusok stb.

A kivételek meghatározására többnyire olyan metódus alkalmazását állították fel, amellyel meghatározták, hogy mely ügykörökben járhat el a közigazgatási bíróság, és mely hatásköri összeütközés esetében kell elsőbbséget biztosítani (a felülvizsgálatra) a rendes bíróságoknak – vagy azon belül akár legfelsőbb bírói szervnek.⁶⁹¹ Összességében a különböző hatáskörök megállapításaiból az vonható le, hogy (működő) közigazgatási bíróságról csak akkor beszélhetünk, ha egy általános, a közigazgatás egészére kiterjedő hatáskörre ruházzák rá a felülvizsgálati fórumot.⁶⁹²

7.3. Az Alkotmánybíróságról

Az alkotmányos jogok és értékek kialakulását követően a felvilágosult társadalmak szükségesnek látták, hogy létrehozzanak egy olyan speciális jogalkalmazói szervet, amely védelemben tudja részesíteni ezeket az alapvető értékeket.⁶⁹³ Ebben a megközelítésben pedig látható, hogy az alkotmánybíróságoknak kell elsődlegesen biztosítani a társadalom jogállami kereteit, másodlagosan pedig a parlamentáris alapelvek demokratikus garanciáinak érvényesülését. A XIX. század hajnalán különböző módon alakultak ki az alapvető emberi jogok védelmével foglalkozó jogalkalmazó szervek. Ezeknek a fórumoknak a tevékenysége

⁶⁹⁰ Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk, amely a hatáskör meghatározásánál megállapította, hogy mely esetkörökben köteles eltérni a bíróság, de az ettől való eltérést a törvény valójában lehetővé tette: „[...] megengedte a bíróság hatáskörének további kiterjesztését is a 16. § értelmében. Így a közigazgatási bíróság hatásköre a törvényben felsorolt ügyeken kívül minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelet útján kiterjeszthető a miniszteri rendeleteken és a szabályrendeleteken (vármegyei, törvényhatósági és rendezett tanácsú városi szabályrendeleteken) alapuló vitás kérdéseknek végérvényes elbírálására. A hatáskör ezen kiterjesztése azonban nem módosítható, amíg az alapjául szolgáló miniszteri rendelet vagy szabályrendelet érvénye fennáll.” Lásd BALÁSSY Ádám Miklós: A közigazgatási bíráskodás egyes kérdései: *Naturam expellas furca, tamen usque recurret. Jogelméleti Szemle*, 2018. 223. http://jesz.ajk.elte.hu/2018_4.pdf (Letöltve: 2023. 04. 18.)

⁶⁹¹ Ifj. TRÓCSÁNYI 1989, 189.

⁶⁹² PATYI 2019, 77–106., 79.

⁶⁹³ TÓTH J. 2018b, 95.

7. Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság

így nem más, mint a jogi normák szembeállítását az úgynevezett magasabb rendű alkotmányos rendelkezésekkel. Így lehet egy elkülönült bírósági fórum (alkotmánybíróság) vagy a rendes bírósági hierarchiába betagozódott legfelsőbb fórum, vagy a bírói szervek összessége (*common law* országok), továbbá a parlamenti testületekbe integrált alkotmányos entitások (Finnország).⁶⁹⁴

Az alkotmánybíráskodás intézményrendszerének kialakulását az 1803-as *Marbury v. Madison* ügytől⁶⁹⁵ számítjuk, mert ezt követően az amerikai Legfelsőbb Bíróság jogot formált nemcsak az amerikai alkotmány értelmezésére, hanem az alkotmányban foglaltak meghatározására is.⁶⁹⁶ Ebből következik, hogy az alkotmánybíráskodás kialakulásának az elsődleges előfeltétele az, hogy az alkotmányok vagy az alkotmányos jogszabályok elvi primátusát elismerjék. Az államhatalmi ágak a demokratikus jogállamokban szervezetileg elkülönülnek egymástól, ugyanakkor egymás felügyeletét is ellátják, hogy egyik hatalmi ág se kerüljön a másik rovására túlsúlyba, amit a *checks and balances* kifejezéssel tudunk a legmegfelelőbb körülmények között (fékek és egyensúlyok vagy fékek és ellensúlyok⁶⁹⁷). Ezt az ellenőrzési lehetőséget az 1803-as ügy teremtette meg, mert innentől kezdve a Legfelsőbb Bíróság már ellenőrizhette az USA törvényeinek alkotmányos összhangját is.

Míg az Egyesült Államokban 1803-tól tudunk a hatalmi ágak feletti alkotmánybírói ellenőrzésről beszélni, addig a kontinensen a XIX. század elején elképzelhetetlen lett volna az, hogy a parlamenttől független szerv (bíróság) a parlament által elfogadott normákat *meritóriusan* felülvizsgálja, megváltoztassa vagy megsemmisítse (az USA-ban nincs megsemmisítés).⁶⁹⁸ Ez ugyanis a parlamentek szuverenitását veszélyeztette volna, s ez a XIX. századi európai jogi gondolkodással összeegyeztethetetlen volt. Az 1800-as években Európában a különböző forradalmak és nemzetállamok kialakulása miatt nem volt még elég „fejlett”⁶⁹⁹ a politikai társadalom arra, hogy beiktasson a gondolkodásába egy olyan fórumot, amely felülvizsgálhatná (vagy felülvizsgáltathatná) a parlament és a kormány döntéseit.

⁶⁹⁴ TÓTH J. 2018b, 95.

⁶⁹⁵ Lásd TÓTH J. 2018b, 96–98.

⁶⁹⁶ Ralf ROGOWSKI – Thomas GAWRON (szerk.): *Constitutional Courts in Comparison. The US Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*. New York, Berghahn Books, 2002. 5.

⁶⁹⁷ Lásd CSERVÁK Csaba: A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően. *Pro Futuro*, 2015/2. sz. 24–37. http://profuturo.lib.unideb.hu/file/4/5698b3a630ee9/szerzo/Pro_Futuro_2015_2.24-37.pdf (Letöltve: 2019. 04. 11.)

⁶⁹⁸ Ifj. TRÓCSÁNYI 1989, 184.

⁶⁹⁹ Megjegyzés: a XVIII–XIX. századi monarchikus berendezkedésű államokban a király vagy a törvényhozó szerv elképzelhetetlennek tartotta volna egy nem a hatalom birtokosától függő szerv létrehozását.

7. Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság

Ezért valójában csak a II. világháborút követően tudunk beszélni olyan európai alkotmánybíráskodásról, amely meritóriusan járhatott el. Ennek az oka, hogy a II. világháború után Európa rájött, hogy különösen fontos az alkotmányos intézmények érdemi védelme. Így Európa legtöbb országában létrehoztak olyan fórumot, amely biztosítja a hatalmi ágak szétválasztását és ellenőrzését.

A jogállamiság szempontjából ki kell térni arra is, hogy milyen módon és kik választják az alkotmánybíróság tagjait. Kelsen az bírói grémium összetételénél mindennél fontosabb kritériumnak tartotta azt, hogy a jogi (különösen alkotmányjogi) szakismerettel rendelkező egyéneket a pártpolitikától mentesen válasszák meg.⁷⁰⁰ Ezért is lényeges az, hogy az alkotmánybírák milyen módon kerülnek a jogállásukba: választás, kinevezés vagy a kettő kombinációjának köztes megoldásával.⁷⁰¹

7.4. A közigazgatási bíróságról

A jogállamiság koncepciója szerint magát a közigazgatást a törvények és a törvényeken alapuló jogi normák hatalmazzák fel arra, hogy meghozzanak egy döntést. Először 1688-ban Angliában, majd 1789-ben a francia forradalom után jutottunk el odáig, hogy a közigazgatást alárendelték volna a törvényhozó hatalomnak, aminek következtében törvény alapján folyó tevékenységet folytató közigazgatásról egyáltalán beszélni tudunk.⁷⁰² A közigazgatási aktusok törvényességének ellenőrzését és felülvizsgálatát a bíróságnak az adott állam politikai berendezkedése szerint alakították. Angliában a rendes bíróságokra, míg Franciaországban a közigazgatási szervezeten belül kiépített államtanácsra ruházták ezt a hatalmat.⁷⁰³ Európa másik felén az alkotmányos monarchiákban a közigazgatás az uralkodónak is alárendelt intézményként kezdett működni. Így a polgári társadalom a törvények útján kívánta szabályozni a közigazgatás működését. Ennek a hosszú és kitartó törekvésnek a gyümölcse az (önálló) közigazgatási bíróság intézménye.⁷⁰⁴

⁷⁰⁰ Hans KELSEN: *Die philosophische Grundlage der Naturrechtslehre und des Positivismus*. Charlottenburg, R. Heis, 1928.

⁷⁰¹ Ifj. TRÓCSÁNYI 1989, 184–185.

⁷⁰² TOLDI 1988, 15.

⁷⁰³ Ifj. TRÓCSÁNYI László: *A közigazgatási bíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1988. 71–97.

⁷⁰⁴ TOLDI 1988, 16.

7. Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság

A XIX. század végére az európai gondolkodásban elfogadottá vált, hogy az egyének jogait – szubjektív vagy objektív módon, de – védeni kell az állammal szemben.⁷⁰⁵ Erre tekintettel a közigazgatási aktusok felülvizsgálatát végző szervek beiktatásának szerepe a jogállami követelmények között elsődleges helyet kapott az 1880-as évekre.⁷⁰⁶ A közigazgatási bíráskodás különböző modelljeinek rendszerezésére különböző módszereket alkalmaztak már az elmúlt két évszázadban is.⁷⁰⁷ Láthatjuk, hogy a közigazgatási bíróság ellenőrzéseinek a rendszere nem újdonság, de nem is rendelkezik olyan gyökerekkel, mint a „hagyományos” bíráskodási rendszerünk.⁷⁰⁸

⁷⁰⁵ Lásd BALÁSSY 2019, 224–225.

⁷⁰⁶ STIPTA István: Tisza Kálmán és a közigazgatási bíráskodás. *Jogtörténeti Szemle*, 2010/3. sz. 23.

⁷⁰⁷ TOLDI 1988, 21–39.

⁷⁰⁸ MARTONYI 1932, 31–32.

Conclusio

„*Et qui publice loquitur, pati debet publice contradicentem.*”⁷⁰⁹

Az I. hipotézis, miszerint *meg kell különböztetnünk a jogértelmezés és az ítélethozatal során az elérendő célokat*, igazoltnak bizonyul, és a záró megállapítás ezzel kapcsolatosan az, hogy a jogértelmezés és az ítélethozatal során az

- a) elérendő cél: *egy jó döntés jó indokkal*. Ugyanis, amennyiben a döntés önmagában a jogalanyokért van, akkor az önmagában „jó”, míg az indokolás a további jó döntések iránymutatásaként szolgál.
- b) nem elérendő cél: *egy jó döntés rossz indokkal*. A „jó” döntés ebben az esetben is abszolút, azaz pozitív, ugyanakkor az indokolás tévessége a későbbi esetekben (precedensjellege miatt) generálhat rossz döntéseket.
- c) megcáfolható cél: *egy rossz döntés rossz indokkal*. Amennyiben a döntés rossz és az annak alapjául szolgáló indokolás is hibás, akkor az – amennyiben van lehetőség jogorvoslatra – megtámadható, és a rossz döntés korrigálható.
- d) elérendő cél: *rossz döntés jó indokkal*. A c) esetben látható volt, hogy amennyiben a döntés és az indokolás is rossz, akkor az alapvetően korrigálható. Ugyanakkor, azokban az esetekben, amikor a döntés rossz, de az azt alátámasztó indokolás logikailag helytálló, akkor annak az eredményes megtámadhatósága korlátozott, és ezáltal a későbbi döntés és ítélethozatal igazságosságát is veszélyezteti.

A II. hipotézis: *A megfelelő nyelvi rendszerrel körülhatárolt jogelvek, az idő múlásával, képesek legitimálni magukat*. A dolgozatban nem igazoltam, pusztán levezettem és megmagyaráztam ezt a célt. Így a legitimáció első fázisa a jogelvek (ál)tudományos megalapozásával kezdődik, majd egy olyan „antiszabály” megalkotásával folytatódik, amely csak a meghatározott modellben – azaz kizárólag egy meghatározott axiómákon alapuló, hipotetikus állításokra támaszkodó rendszerben – igazolható. Ugyanakkor ezt az igazolást a zárt rendszeren kívüli „valós” tudományos elveknek a megcáfolására is lehet alkalmazni,

⁷⁰⁹ Carl Immanuel GERHARDT (szerk.): *Die philosophischen Schriften von G. W. Leibniz*. Berlin, Weidmannsche Buchhandlung, 1875–1890. Utánnomás: Hildesheim, 1978. 4. kötet, 246. (Leibniz, Letter to Honoré Fabri).

ami nem jelent mást, mint hogy (önkéntesen) a belső antiszabály kiterjesztésre kerül, ezzel verifikálva meghatározott fundamentális jogelveket.

A III. hipotézis szerint *a kormányrendeletek kodifikációjakor figyelemmel kell lenni a felhatalmazó rendelkezés kereteire – még a szükségrendeletek esetén is*. A különleges jogrendnek a kihirdetése az Alaptörvény által meghatározott feltételek között – mint felhatalmazó rendelkezések – korlátlan szabályozási lehetőséget biztosít a meghatározott szervnek. Elsődlegesen ugyanakkor ezen rendeleteknek a megalkotásakor fokozottan ügyelni kell a felhatalmazó rendelkezés által biztosított rendeletalkotási lehetőségre – azaz a rendelet tárgyi hatályára. Mert a rendeleteknek a megalkotása szigorúan célhoz kötött, és amennyiben a rendelet túlterjeszkedik a felhatalmazó rendelkezésén, akkor az – figyelemmel arra, hogy az az Alaptörvényből eredezteti a felhatalmazását – *contra constitutionem*, így az ilyen felhatalmazó rendelkezésekből született további jogforrások is azok.

A IV. hipotézis: *Amennyiben megkülönböztetjük az eredeti (A) és származékos (B) rendeletalkotási felhatalmazást, akkor szükségszerűen létezhet vegyes (complex) rendeletalkotási felhatalmazás is (AB)*. Az egyes közbeszerzési szabályoknak a veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról, valamint az ezzel összefüggő rendelkezések módosításáról szóló 330/2023. (VII. 19.) Korm. rendelet megalkotásával igazoltnak tekinthető az állítás, ugyanis ezen kormányrendeletben egy szükségrendeleti felhatalmazással rendelkező rész és a közbeszerzési törvény általi felhatalmazás is található. Az egyik rendelkezésnek az időbeli hatálya korlátozott, míg a másik felhatalmazó rendelkezéssel alkotottnak nem – még ha utóbbi elsődlegesen „módosító” rendelkezéseket is tartalmaz.

Az V. hipotézis, amely szerint *problémásnak tekintendő minden olyan ideiglenes törvényerővel bíró rendelet, amelynek rendelkezései között olyan szabályozás található, amely felhatalmazást biztosít másnak jogszabályalkotásra*, igazoltnak bizonyul, mert az ideiglenes törvényerővel bíró rendeleteknek a tartalmi korlátozottságáról nem tudunk beszélni, amiből az következik, hogy a további felhatalmazásadás (akár jogszabályalkotásra) nem eredményezi annak a (sem materiális, sem formális) érvénytelenségét. Másodlagosan, amennyiben nincsen olyan tiltó rendelkezés a jogrendszerben, amely megtiltaná az ideiglenes törvény erejével bíró rendelet rendelkezései közötti felhatalmazásadást, akkor abba a helyzetbe kerülünk, hogy az ideiglenes törvény erejével bíró rendeletben megfogalmazásra kerülhet ilyen rendelkezés. Ez azt jelenti, hogy amennyiben határozott

időbeli hatállyal rendelkező rendeletben kerülhet megfogalmazásra olyan felhatalmazó rendelkezés (adott személynek, szervnek) jogszabályalkotásra – amelynek felhatalmazó rendelkezését eredetileg törvényben kellene biztosítani –, és az adott személy, szerv megalkotja azt ezen rendelkezésre álló idő alatt, akkor az adott jogszabálynak a megalkotása az időbeli hatállyal rendelkező rendelet hatályvesztését követően ugyanezen felhatalmazó rendelkezéssel nem módosítható, és egy olyan jogszabály marad a jogrendszerben, amely egy ideiglenes törvényerővel bíró rendeletből kapta a felhatalmazását, mégis a megalkotott jogszabály „túléli” a veszélyhelyzeti rendeletet, ezzel akár visszaélve a különleges jogrend által megszabott időbeli hatály céljával is.

Ezáltal *de lege ferenda* javaslatként merül fel, hogy a szükségrendeletekben adott jogalkotási felhatalmazást korlátozni kell.

A VI. hipotézis szerint *probléma adódik, amikor hatályban tartó rendeletet – úgynevezett feltámasztó rendelkezést, amely felsorolja a címeket – az Y mínusz 2. napon hirdetnek ki, de a veszélyhelyzeti rendeleteket hatályában tartó rendelkezés csak az csak Y. napon lép hatályba.* A jogalkotási probléma jelen esetben is fennáll. Ugyanis egy jogszabály címének a felsorolása még nem jár annak a normatív tartalmának a jóváhagyásával, így még azon esetben sem fogadható el ilyen jogalkotási manőver, amikor több száz normát kíván a jogalkotó „életben” tartani, így *de lege ferenda* javaslat, hogy ezen jogalkotási technikának a nevesítése kerüljön korlátozásra legalább rendeleti szinten.

A VII. hipotézis: *a jogszabály mint terminus technicus egy formális fogalom.* Minden jogszabály extern normatív aktus, de nem minden extern normatív aktus jogszabály – azaz minden jogszabály jogforrás, de nem minden jogforrás jogszabály. A jogszabály az egyes jogforrástípusok gyűjtőfogalmaként használatos. Ugyanakkor ezen gyűjtőfogalom egy formális fogalom, amely nincs tekintettel a jogforrásban foglalt materiára.⁷¹⁰ Ugyanis, amennyiben korlátoznánk a jog forrásának a fogalmát a törvényekre vagy a rendeletekre, az olyan lenne, mintha azt mondanánk, hogy az állatok forrásai a lovak és a macskák.

A VIII. hipotézis: *a kormányhatározatok megalkotásakor – amikor az származékos – is figyelemmel kell lenni a felhatalmazó rendelkezésekre.* Ugyanis az az általános és bevett gyakorlat alakult ki, hogy a különböző operatív programok éves fejlesztési keretének az elfogadásakor [amelyek normatívak a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021.

⁷¹⁰ SAMU–SZOTÁCSKY 1985, 492.

(V. 18.) Korm. rendelet 82. § (2) bekezdés, 68. § (4) bekezdése alapján], hogy ott az éves fejlesztési keret elfogadásakor hivatkozás történik az úgynevezett felhatalmazó rendelkezésre [lásd: *végrehajtás Operatív Program Plusz éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1362/2022. (VII. 21.) Korm. határozat* 1. pont b) alpontja]. Figyelemmel arra, hogy ezen rendelkezések normatívák, de (a jelenlegi többségi tudományos álláspont szerint) nem jogszabályok, így sem a jogalkotásról szóló törvényt, sem a jogszabályszerkesztésről szóló IRM. rendeletet nem szükséges alkalmazni rájuk, így a felhatalmazó rendelkezésekre történő hivatkozás sem „szükségszerű”, ugyanakkor a gyakorlat ezzel ellentétes, és szokásjogi alapon alkalmazásra kerül a kormányhatározatok megalkotására is

Így *de lege ferenda* javaslatom, hogy amikor a normatív kormányhatározat – jelen esetben az éves fejlesztési keretről szóló kormányhatározat – módosításra kerül – csak ahogy az eredeti is, akkor hivatkozás történjen az úgynevezett felhatalmazó rendelkezésre.

A IX. hipotézis: *a végrehajtó hatalom a határozati formában alkotott jogforrással kíván szabályozni olyan élethelyzeteket, amelyeknek a formája a hagyományos magyar közjog szerint jogszabályhoz kötött.* A nyilvános kormányhatározatokkal kapcsolatban megállapíthatjuk, hogy azoknak a száma 2010-től kezdődően exponenciálisan növekedni kezdett, és a végrehajtó hatalom egyik leggyakrabban alkalmazott döntési formájává nőte ki magát. Álláspontom szerint akkor beszélhetünk *extern* kormányhatározatról, amikor az közvetetten vagy közvetlen módon befolyásolja az állampolgárok cselekedetét, általános magatartását, illetve az ettől való eltérésnek az alternatíváit. Egy kormányhatározat ugyanis természeténél fogva az emberi magatartás egyes feladatszabásait (felhívás), célkitűzéseit, motiválását és befolyásolását célozza meg. Az ilyen kormányhatározatok pedig „kvázi jogszabályoknak” tekintendők, mert jogszabály módjára viselkednek. A kormányrendeletek és a kormányhatározatok között – logikai szerkezetük és jogtechnikai kifejezésük ugyan eltér egymástól, de – formájukat, megalkotásukat és az *extern* kormányhatározatok tartalmát illetően érdemi különbséget nem tudunk tenni.

A X. hipotézis: *a nem nyilvános kormányhatározatok számozását meg kell változtatni.* Az érintetteknek megküldött (minimum a 2000-es) kormányhatározatoknak a számozását szükségesnek tartom megváltoztatni. Javaslom, hogy 5000-től kezdődjenek, vagy az évszám legyen előbb és utána a számozás (például 2021/2000-es kormányhatározat), ugyanis a felgyorsult „jogalkotási” időszakokban a nyilvános (1000-es) kormányhatározatok száma

meghaladhatja – és mint láthattuk, meg is haladja – a 999-et, így a számozást tekintve nyilvános 2000-es kormányhatározat kerülhet közzétételre, ezzel összemosva az érintetteknek megküldött (2000-es) kormányhatározati formát a nyilvános (1000-es) kormányhatározati formával. Figyelemmel arra, hogy a minősített adatot tartalmazó (3000-es) kormányhatározatok száma is elméleti szinten meghaladhatja a 999-et, az érintetteknek megküldött (2000-es) kormányhatározati javaslatot ezen kormányhatározati forma esetében fenntartom.

A XI. hipotézis: *a nem nyilvános kormányhatározatokban megszabott forrásbiztosítás jogszabály- és alkotmányellenes.* Amennyiben vannak 2000-es vagy 4000-es kormányhatározatok, amelyek forrást, többletforrást vagy átcsoportosítást biztosítanak (*Sollen*), akkor azok a kormányhatározatok a 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozatban foglaltakkal és az Alaptörvény 39. cikkében foglaltakkal is ellentétesek. Amennyiben ez az ellentétesség megállapítható, akkor azt materiálisan érvénytelennek (*Sollen*) kell tekintenünk, aminek a megállapítására (ezáltal a kormányhatározatok vizsgálatára) és a megsemmisítésére az Alkotmánybíróságnak jogosultnak kell lennie.

A XII. hipotézis: *az ügynevezett érintetteknek megküldött kormányhatározatok esetén érvényességi kelléknek minősül az aláírás, helye és ideje.* Az összes (és nem csak az eredeti) 2000-es és 4000-es kormányhatározatnak a példányára – közzétételük hiánya miatt – szükséges kötelező érvényességi kellékként felvezetni annak – egyedi vagy normatív tartalmától függetlenül – a kiadási helyét és idejét is. Figyelemmel arra, hogy a normatív és az egyedi kormányhatározatok megkülönböztetése kizárólag tartalmi különbségtétel alapján történhet, mert a sorszámozásukat tekintve nem teszünk különbséget közöttük, javasolom, hogy már azok megalkotásakor is kerüljön szétválasztásra az egyedi kormányhatározatoknak a számozása a normatívaktól.

A XIII. hipotézis: *a sui generis jogforrás kifejezés nem csak az Alaptörvényt illeti.* A hárszabály a második olyan jogforrás (az első az Alaptörvény), amely ugyan nem tekinthető a formális jogforrás értelemben jogszabálynak, mégis az alakját, szerkezetét (és a jogszabályok formális érvényességi kellékével is bír) tekintve megfelel a jogszabályi követelményeknek – preambuluma, címekre, alcímekre és szakaszokra van bontva, és az esetleges módosításai is jogszabály módjára a Jszt. és a Jat. követelményeinek megfelelően történnek, amiből az következik, hogy úgy viselkedik, mint bármely jogszabály – valamint

a hatalommegosztás elmélete szempontjából kiemelkedő szerepet tölt be a jogforrásban, így *sui generis* jogforrás.

A XIV. hipotézis: *a Magyar Közlöny elektronikus megjelenését követően nincs fogalmi különbség a közzététel és a kihirdetés mozzanata között. A Magyar Közlönyben nincs különbségtétel aközött, hogy egy kormányhatározatot közzétettek, míg egy kormányrendeletet kihirdettek. Így 2011-et követően tekintettel arra, hogy a kormányzati portálon történő elektronikus közokiratként kell megjeleníteni a Magyar Közlönyt, nem állapítható meg gyakorlati különbség a közzététel és a kihirdetés (emelkedett) mozzanata között. Így megállapíthatjuk azt is, hogy a kihirdetés mint a jogszabályok érvényességi kritériuma, azaz hogy „kihirdessék a jogszabályt a hivatalos lapban” pontatlan, ugyanis ebben a végrehajtási aktusban is a jogszabálynak – a mindenki számára történő – megismerhetősége és a pontos tartalomnak a visszakövethetősége a célja. Ebből következően eliminálható a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök mindenki számára történő megjelenítése, azaz a közzététel és a kihirdetés közötti különbség.*

A XV. hipotézis: *egy jogállamban nem létezhet korlátlan hatalom, így a végrehajtó hatalom által kiadott aktusok felülvizsgálatára az igazságszolgáltatási hatalmi ág oldaláról is hatáskört kell biztosítani. Az állam önkorlátozásának kitétele pedig felöleli a közigazgatási aktusok feletti feltétlen kontrollt is, amely magában hordozza a közigazgatási bíróságok – szervezetileg meghatározatlan – létjogosultságát. Az állam egésze pedig – annak érdekében, hogy jogállamról tudjunk beszélni – köteles a megfelelő jogvédelmi garanciákat biztosítani az egyéneknek az állam aktusaival szemben azért, hogy az alkalmazandó normák ne legyen zsarnokiak, ez pedig nem jelent mást, mint hogy az államhatalom korlátozza saját magát. Jogállam ugyanis csak ott lehet, ahol az állam korlátozza önön akarátát. Az önkorlátozás kérdéskörébe beletartozik az is, hogy milyen típusú garanciákban látjuk ennek az érvényesülését – ugyanis nem a hatalom érvényre juttatása, hanem a hatalom korlátok közé szorítása a végcél.*

Agnitio

Mindenekelőtt hálával tartozom a *Doktorvateremnek, Tóth J. Zoltánnak*, aki az elmúlt négy év alatt kitartóan vezette a hallgatói életutamat, néha több, néha kevesebb sikerrel. Köszönettel tartozom *Varga Zs. Andrásnak*, aki még a graduális éveimet követően javasolta, hogy a *Károli Gáspár Református Egyetem* falain belül kezdjem meg a doktori tanulmányaimat.

Köszönöm a Doktori Iskola vezetőjének, *Jakab Éva Rozáliának*, hogy rigorózus lélekjelenlétével kísérte végig a tanulmányaimat, és még az utolsó időkben sem hagyta számomra, hogy egy fontos – a szakmai életutamat elősegítő – konferenciát is elmulasszak.

Köszönettel tartozom a befogadó tanszékem volt munkatársainak (*Birher Nándor, Köbel Szilvia, Nagy Péter, Stipta István*) és jelenlegi kollégáimnak is (*Bónis Péter*), akik, ha nem is a dolgozatra irányuló közvetlen segítséget nyújtottak, de az egyetemi életemet közvetve megkönnyítették, így a dolgozat elkészültét elősegítették.

A kodifikációs problémák és aggályok megvitatásának a mindennapos lehetőségét köszönöm a volt minisztériumi kollégáimnak (*Aszalós Gergely Tamás, Csiba Károly, Gaál Gabriella, Mihályka Imre Bálint*), akik még akkor is meghallgattak, ha a leglehetősebb alternatívákat vázoltam fel nekik, és tettem fel a kérdéseket: „Értem én, hogy ilyen eset nincsen, de mi lenne, ha...; Ez egy elméleti kérdés, nem gyakorlati, de elképzelhető ilyen eset is, nem?”

Köszönettel tartozom a doktorandusz kollégáimnak (*Papp Petra és Repponi Felícia Laura*), akik napi szinten tartották bennem a küzdeni akarás lélekjelenlétét, hogy a disszertáció leadható állapotba kerüljön. Továbbá köszönöm *Bíró Csillának* a lektori teendők elvállalását, ami önmagában is nagy feladat volt.

Végezetül pedig köszönöm a családom összes tagjának, hogy *minden körülmények között* támogató segítséget nyújtottak a dolgozat elkészültében.

Összegezve még egyszer köszönöm a támogató szakmai és lélektani segítséget a fent megjelölt kollégáimnak, barátaimnak és családtagjaimnak, mert az ő támogató kritikájukkal sikerült a dolgozatot jelenlegi állapotra hozni – ezt értem abban az értelemben, hogy álláspontom szerint egy doktori disszertáció csak egy halvány törekvésnek tekinthető a „mű” felé, sosem egy *magnum opusnak*, így az a véglegességre csak törekedhet –, mindezek

alapján az esetleges érdekek őket, míg a hibákért való kizárólagos felelősség a szerzőt terheli.

Summary

The paper starts with a foundation in legal philosophy (jurisprudential), which shows how the system of norms is closed and consistent. In this theoretical grounding, the dissertation develops the proposition that law, as a system of norms, must have both a *dynamic* and a *static* character in order for a legal norm to be interpretable to the legal practitioner and the legal philosopher as an independent phenomenon of absolute value (a legal norm must make sense in itself, independently of any other system of norms, i.e., not as a 'relative value' in the world). For the object of the study of legal philosophy is nothing other than a set of contemplations limited to the knowledge of the changing and unchanging form of legal norms.

The dissertation is structured in two major units. First, it deals with the problems of legal theory and sources of law, including the systematisation (of the legal system) and analytic definition of norms. This part of the thesis seeks to identify the sources of law – in particular, the forms of decisions (When I talk about government decisions I will use the definition of resolution) – issued by the different branches of power, and accordingly examines the legislative branch (parliamentary decisions), the executive branch (government resolutions) and the judicial branch (uniformity decision). The paper does not, however, take a position on the role of the Constitutional Court in the system of separation of powers, but given the prominent role played by the decisions of the courts in the system of sources of law, it cannot be completely ignored. Within the *chapter on legal theory* there are 12 titles and 56 subtitles. This section also makes the point that *there are sources of law which are considered by current scholarship to be primarily internal, but which may have an external effect in practice*. Within the *chapter on State Theory* there are 7 titles and 18 subtitles. In addition to an introduction to the key judicial and norm-revising institutions that determine the functioning of the state, the chapter also provides a detailed discussion of the systemic and state-theoretical concepts that define the functioning of the state at the level of the legal system. Accordingly, different concepts of the rule of law, the rule of law and the separation of powers are presented. In order to ensure that these concepts are also secured in practice, the powers of (self-)constraining institutions of the state are also briefly described.

The paper also presents the *materialist* and *formalist* theories of law, their common starting points, and explains two different applications of the same term, according to which

the determination of *legal doctrines* and *principles* can only be done in a constitutional way, and therefore law-making can be considered a formal, codification mechanism.

The dissertation continues with an analysis of the acts that can be enacted by the legislative branch, where the *external* and *internal* nature of these acts, their enactment (and its limitations) are analysed and the Standing Ordes as a *sui generis* source of law is examined.

Moving through the system of branches of power, the paper describes the distinction between the three levels of governmental enactments. Firstly, the division according to the relationship of government decrees to laws (Acts and Fundamental Law) – *iuxta legem, intra legem, praeter legem, contra legem, sine lege, contra constitutionem* – is presented, secondly, the division according to the generalist classification – *traditional decrees, decrees with the force of a temporary law, decrees by law (aka. emergency decrees)*, – and finally, the division according to the way they are made and the powers they have – *derivative, autonomous, complex*. In the latter distinction, the author breaks with the standard dichotomous division, and also introduces the distinction of complex *autonomous and derivative provision*, which can be considered as a novelty.

The aim of this dissertation is to present the characteristics of the forms of governmental resolutions in the Hungarian legal system, including the definition of formal and substantive concepts and their placement in the (Hungarian) legal source system. A further aim is to explain the forms of government resolutions that are not known, such as the 2000, 3000 or 4000 government resolutions. According to current jurisprudence, dogmatics and practice, government resolutions are considered to be *internal* acts. In my view, however, there are also government resolutions which are *external* in nature and therefore have to be regarded as legislation in the substantive sense. In this part of the dissertation, I will also address the question of whether or not a governmental decision can be considered to be adopted by original (*autonomous*) authority (i.e. whether the power of the government to adopt governmental decisions can be derived from the Fundamental Law), and whether the *derivative/autonomous/complex* trichotomy applied to legislation can be applied.

If a government resolution can also take on an *external* character, a *further question arises as to whether a government resolution should be considered as a publication or as a promulgation* – in this context, the content of non-public government resolutions is also debatable.

In my view, there are government resolutions that have an *external* content, i.e. that affect citizens as a whole. However, this does not mean that all government resolutions are *external* or normative, because government resolutions are *internal* in their original purpose (i.e. they affect the organisation) and are mostly individual (specific). *And normative acts of an external nature cannot be regarded - by virtue of their external nature - as instruments regulating public law organisations, because they regulate not only the particular organisation but also a specific (non-individual) set of citizens, and so I regard them – in a material sense – as quasi-legislation.* The fact that a governmental resolution contains *explicit internal* provisions does not necessarily mean that the indirect effect of that governmental resolution does not affect the citizens as a whole. That is to say, *internal* acts which impose a task on public bodies – or on their subordinate bodies – may also directly or indirectly impose obligations on other natural or legal persons. *What this means is that acts which are initially internal acts may affect the development of citizens' rights, an interference which takes place in the actual application of the law. Thus, in my view, those governmental resolutions which are external in nature must be regarded as 'quasi-legislation'.* Thus, the content of a governmental decision is transformed into quasi-legislation by virtue of its legislative form only if the content of the governmental decision can also be given effect as legislation.⁷¹¹ Following the decisions made by the executive, the paper also touches on the sources that can be made by the legislature.

The paper also discusses the application of concepts used in the Anglo-Saxon legal system in order to enable the judicial branch to fully comply with its obligation to unify the law. Thus, it clarifies definitions such as *obiter dictum*, *stare decisis*, *ratio decidendi*, *overruling* and *distinguishing*. The thesis also aims to show that the system of limited precedent is not an unprecedented innovation in the Hungarian legal system, and therefore describes how it has evolved from the 19th century to the present day. It is the author's view that this obligation can be defined as a criterion of the rule of law, even if he does not attempt to define the rule of law – because it would stretch the limits of the study.

⁷¹¹ Paul LABAND: *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*. II. Tübingen-Leipzig, J. C. B. Mohr, 1911. 170. "If the content can be effective as a legal rule."

Bibliográfia

- ACKERMAN, Bruce: *Before the Next Attack – Preserving Civil Liberties in Age of Terrorism*. Yale University Press, 2006.
- AGAMBEN, Giorgio: *Ausnahmezustand*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2004.
- A közigazgatási birtoklás és annak legujabbkori fejlődése. *Magyar Közigazgatás*, 1932/23. sz. 3.
- ALLWOOD, Jens – Lars-Gunnar ANDERSSON – Osten DAHL (szerk.): *Logic in Linguistics*. Cambridge University Press, 1977. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511621017>
- ANTALFFY György – SAMU Mihály – SZABÓ Imre – SZOTÁ CZKY Mihály: *Állam- és jogelmélet*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1970.
- A Pallas nagy lexikona*. VIII. 1894. Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt.
- AQUINÓI SZENT TAMÁS: *A Summa theologiae kérdései a jogról*. Budapest, Szent István Társulat, 2011.
- ARENDR, Hannah: *A totalitarizmus gyökerei*. Budapest, Európa, 1992.
- ARISZTOTELÉSZ: *Organon*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1961.
- ARISZTOTELÉSZ: *Rétorika*. Budapest, Gondolat, 1982.
- ARISZTOTELÉSZ: *Nikomakhoszi etika*. Ford. Szabó Miklós, Budapest, Európa, 1987.
- ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. <https://mek.oszk.hu/04900/04966/04966.htm#3>
- ARMSTRONG, Dave: *The Quotable Newman: A Definitive Guide to His Central Thoughts and Ideas Obiter*. Sophia Institute Press, 2012.
- AUBY, Jean-Marie – Roland DRAGO: *Traité de contentieux administratif*. Paris. Librairie générale de droit et de jurisprudence. 1962.
- AUSTIN, John: *Lectures on General Jurisprudence. The Province of Jurisprudence Determined*. London, 1885a.
- AUSTIN, John: *The Province of Jurisprudence Determined*. 1885b.
- AUSTIN, John: *The Province of Jurisprudence Determined*. Wilfrid E. RUMBLE (szerk.), Cambridge University Press, 2007.
- BÄHR, Otto: *Der Rechtsstaat*. Kassel–Göttingen, 1866.
- BALÁSSY Ádám Miklós: A közigazgatási bíróság mint a jogállamiságot biztosító intézmény. *Jogelméleti Szemle*, 2019a/3. sz. 108–123.
- BALÁSSY Ádám Miklós: *Jogállam, joguralom vagy jogállami joguralom*. *KRE-DIT*, 2019b/1. sz. 9. tanulmány, 1–4.
- BALÁSSY, Ádám Miklós: Logic: Judicial Syllogism. In FARKAS György Tamás – RIMASZÉCSI János (szerk.): *Alapjog – alkotmány – alaptörvény*. Debrecen, Delakft, 2019c.

- BALÁZS István – BALOGH Zsolt – MIHAJLOV Dobromir: *A közigazgatási bíráskodás*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1988.
- BARABÁSI-KUN József: *Parlamenti házszabályok. Politikai tanulmány*. Budapest, Franklin, 1907.
- BÁRDOS Péter – BÁRDOS Péterné: A logika és a jog néhány összefüggése. *Jogtudományi Közlöny*, 1981/10. sz. 875–877.
- BELOVICS Ervin (szerk.): *Büntetőjog II. Különös rész*. (Hetedik hatályosított kiadás), Budapest, HVG-ORAC, 2019.
- BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos – SZATMÁRI Lajos: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1973.
- BERGBOHM, Karl: *Jurisprudenz und Rechtsphilosophie*. Leipzig, Duncker & Humblot, 1892.
- BIHARI Mihály: A jogállam az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság határozatai alapján. In *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25. évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 53–63.
- BLACKSTONE, William: *Commentaries on the Laws of England*. Vol 1. Oxford, Clarendon Press, 1765.
- BLEIER Judit: A jogértelmezés, valamint a logikai összefüggések szerepe a bizonyításra szoruló tények kiválasztásánál és a jogvita szempontjából szükségtelen bizonyítás mellőzésénél a polgári perben. In *Összefoglaló vélemény. Ítéleti bizonyosság elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, 2017.
- BLUTMAN László: Nemzetközi szerződések ‘kihirdetése’: Fogalmi zavar a közjogban. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2013/4. sz. 185–203.
- BLUTMAN László: Hat tévhit a jogértelmezésben. *JeMa*, 2015/3. sz. 83–92.
- BÓDIG Mátyás – SZABÓ Miklós (szerk.): *Logikai olvasókönyv joghallgatók számára*. Miskolc, Bíbor, 1996.
- BODIN, Jean: *Les six livres de la République*. 1576.
- BORN, Max: *Physics in my Generation*. New York, Springer, 1969. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-25189-8>
- BOROS Gábor: *Filozófia*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2007.
- BOWRING, John (szerk.): *The Works of Jeremy Bentham*. London, Simpkin, Marshall & Co., 1943.
- BOÉR Elek: *Közigazgatási bíráskodás. Tanulmány a közigazgatási jog köréből*. Budapest, Grill, 1907.
- BÖHM Károly: *Ember és világa*. III. Kolozsvár, Axiológia, 1906.
- BÖHM Károly: *Logika*. Kolozsvár, Kriterion, 2004.
- BÖLÖNY József: *Magyar közjog*. I. Budapest, Klein, 1942.

BRADLEY, Anthony W. – Keith D. EWING: *Constitutional and Administrative Law*. Twelfth Edition. London – New York, Longman, 1997.

BROWN, Neville – John S. BELL: *French Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press, 2003.

CAMBIER, Cyr: *Droit Administratif*. Bruxelles, Larcier, 1968.

CAROTHERS, Thomas: The Rule of Law Revival. *Foreign Affairs*, 1998/2. sz. 95–106. <https://doi.org/10.2307/20048791>

CHIN, Kim – Craig M. LAWSON: The Law of the Subtle Mind: The Traditional Japanese Conception of Law. *International and Comparative Law Quarterly*, 1979/3. sz. 491–513. <https://doi.org/10.1093/iclqaj/28.3.491>

CHU-YANG Wei: *Hegels Theorie des sittlichen Staates*. München, 2010.

CICERO: *A törvények*. Budapest, Gondolat, 2008.

CICERO: *Az állam*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2016. <https://doi.org/10.1556/9789630597074>

CONCHA Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athenaeum, 1877.

CONCHA Győző: A magyar közigazgatási bíráskodás. *Magyar Igazságügy*, 1881/6. sz. 359–392.

CONCHA Győző: *Politika*. I–II. Budapest, Eggenberger, 1895–1905.

CONCHA Győző: *Politika I. kötet. Alkotmánytan*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1907.

CORDING, Ulrich-Meyer: *Die Rechtsnormen*. Tübingen, Mohr, 1971.

CSÉCSY György – CSÉCSY Andrea: Jogalkalmazási módszerek és jogelvek a gyakorlati jogalkalmazásban. *Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica*. 1999. 15–20.

CSERVÁK Csaba: A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*, 2002/1. sz. <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html>

CSERVÁK Csaba: The Distribution of Power in Europe and in Central Europe – Separation of Power, Checks and Balances of the Power. *Central European Political Science Review*, 2014/Winter, 83–87.

CSERVÁK Csaba: A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően. *Pro Futuro*, 2015/2. sz. 24–37. http://profuturo.lib.unideb.hu/file/4/5698b3a630ee9/szerzo/Pro_Futuro_2015_2.24-37.pdf

CSERVÁK Csaba: Gondolatok a hatalommegosztás tényezőiről az alapjogvédelem nézőpontjából. In CSERVÁK Csaba – HORVÁTH Attila (szerk.): *Az adekvát alapjogvédelem*. Budapest, Posta Historica, 2017. 73–82.

CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014.

CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: A Haining-elv. Az alkotmány identitása, stabilitása és változtathatósága. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2016/4. sz. 21–32.

CSINK Lóránt – MAYER Annamária: *Variációk a szabályozásra. Önszabályozás, társszabályozás és szabályozó hatóságok a médiajogban*. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2012.

DABIN, Jean: *Le droit subjectif. Réimpression de l'édition de 1952*. Dalloz, 2007.

D'AGUESSEAU, Henri François: *Instructions sur les études propres a former un magistrat. Fragments divers* Paris, 1829.

DÉKÁNY István: *A mai társadalom. Bevezetés a társadalomtudományokba*. Budapest, 1943.

DE LOLME, Jean Louis: *The Constitution of England*. I. London, G. Wilkie – J. Robinson, 1807.

DICEY, Albert Venn: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London, Macmillan, 1885

DICEY, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1902.

DIELS, Hermann: *Doxographi Graeci*. Berlin, Georg Andreas Reimer, 1879.

DIENES Pál: Leibniz logikai és matematikai eszméi. In *Leibniz halálának kétszázadik évfordulója alkalmából*. Budapest, Franklin-társulat, 1917.

DUNN, Pintip Hompluem: How Judges Overrule: Speech Act Theory and the Doctrine of Stare Decisis. *The Yale Law Journal*, 2003/2. sz. 493–531. <https://doi.org/10.2307/3657527>

EÖRSI Gyula: *Comparative Civil (Private) Law*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1979.

EGRI-KOVÁCS Krisztián: *Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak klasszikus rendszerében*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2021.

ERDÉLY Sándor: *Új idők lexikona*. 9–10. kötet, Budapest, Signer és Wolfner, 1938.

ERDŐS Csaba: Kritikai megjegyzések az Alaptörvény jogszabály-fogalmával kapcsolatban. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas, 2013. 134–147.

ERDŐS Csaba: *Parlamentari autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről*. Budapest, Gondolat, 2016.

EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA, 1939.

ERTE, Paul: *Die Quellen des römischen-gemeinen, kirchlichen und deutschen Rechtes*. Berlin, 1890.

FERGE Zsuzsa: A szociális polgárság feltámasztásának nehézségei. *Esély*, 1993/6. sz. 2–28.

FEYERABEND, Paul: *A módszer ellen*. Budapest, Atlantisz Könyvkiadó, 2002.

FORSCHNER, Benedikt: Law's Nature: Philosophy as a Legal Argument in Cicero's Writings. In Paul J. PLESSIS: *Cicero's Law*. Edinburgh University Press, 2016. 50–67. <https://doi.org/10.3366/edinburgh/9781474408820.003.0004>

FRANK, Jerome: *Courts on Trial Myth and Reality in American Justice*. Princeton, Princeton University Press, 1949a.

FRANK, Jerome: *Law and the Modern Mind*. London, Steves & Sons Limited, 1949b.

FRIVALDSZKY János – KARÁCSONY András: Jog, jogosultság, erőszak – jogfilozófiai kérdésfeltevések Jhering tanai nyomán. *Jogelméleti Szemle*, 2010/2. sz. <http://jesz.ajk.elte.hu/frivaldszky42.html>

FICSOR Krisztina – PATYI András: *A jogegységi panasz eljárás mint a jogegység biztosításának eszköze a Kúria gyakorlatában*. Kúriai Döntések (BH) Fórum rovata, 2022/8., 1311–1320. (Letöltve: 2023. 08. 22.) <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/9943870>

F. ROZSNYAI Krisztina: *A közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyában. A közigazgatás feletti bírói kontroll változó körülmények között, változatlan formában*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010.

FULDA, Hans Friedrich: Das Recht der Philosophie in Hegels Philosophie des Rechts. In *Wissenschaft und Gegenwart*, Bd. 36/37. Frankfurt am Main, Klostermann, 1968.

GARCIA, J. L. Rodriguez: *Sartre – a szabadság öröme*. Budapest, EMSE Edapp, 2022.

GARNER, Bryan A.: *Black's Law Dictionary*. Abridged 9th ed. New York, West, 2010.

GERENCSÉR Balázs Szabolcs: A kodifikáció munkafázisairól és a kodifikátor kelléktáráról – A jogalkotás bevezető lépései Tamás, Kampis és Vida alapvetései nyomán. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2014/4. sz. 41–50.

GERHARDT, Carl Immanuel (szerk.): *Die philosophischen Schriften von G. W. Leibniz*. Berlin, Weidmannsche Buchhandlung, 1875–1890.

GIANNOTTI, Donato: *Della repubblica Fiorentina*. Velence, 1721.

GNEIST, Rudolf: Der Rechtsstaat ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit. In *Der Rechtsstaat*. Berlin–Heidelberg, Springer, 1872. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-94372-0>

GNEIST, Rudolf: *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*. (Zweite Ausgabe) Berlin, Springer, 1879.

GRUBER Lajos: *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris történetére hazánkban*. Budapest, Athenaeum, 1877.

GYEKICZKY Tamás: A polgári peres bizonyítási eljárás és ítéleti tényállás néhány elméleti problémája. *Jogtudományi Közlöny*, 2003/7–8. sz. 285–295.

GYÖRFI Tamás – JAKAB András: Jogállamiság. In *Az Alkotmány kommentárja*. I. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 156–163.

GYÖRGYI Kálmán és Deák Ferenc Továbbképző Jogakadémia Budapest: *A Jogállamiság útján. Felzárkózás Európához. A Deák Ferenc Továbbképző Jogakadémia megalakulása alkalmából rendezett tudományos ülés előadásai*. Budapest, 1992. december 1. Budapest, Külkereskedelmi Oktatási és Továbbképző Kft., 1993

H. [s. n.]: A judikatura egysége. *Jogtudományi Közlöny*, 1893/48. sz. december 1.

- HACK Péter: A jogállamiság mércéje. *Közjogi Szemle*, 2017/2. sz. 10–12.
- HÄNEL, Albert: *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*. Leipzig, Haessel, 1888.
- HART, H. L. A.: *A jog fogalma*. Budapest, Osiris, 1995.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich: *A logika tudománya*. I–II. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1957.
- HELLBLING, Ernst C.: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*. Ein Lehrbuch für Studierende. Zweite, verbesserte underganzte Auflage. Wien – New York, Springer Verlag, 1974. <https://doi.org/10.1007/978-3-7091-8373-1>
- HELLER Ágnes: *A szándéktól a következményig*. Budapest, Magvető, 1970.
- HENDERSON, Dan F.: Some Aspects of Tokugawa Law. *Washington Law Review*, 1952/1. sz.
- HERBERT, Frank: *Children of Dune*. New York, Ace Books, 2019.
- HERBERT, Frank: *A Dűne gyermekei*. Ford. Kornya Zsolt, Budapest, Gabo, 2020.
- HIRSCHL, Ran: Juristocracy – Political, not Juridical. *The Good Society*. 2004a/3. sz. 6–11. <https://doi.org/10.1353/gso.2005.0020>
- HIRSCHL, Ran: *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Boston, Harvard University Press, 2004b.
- HOBBS, Thomas: *Leviatán*. Budapest, Kossuth, 1999.
- HOKE, Rudolf: *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*. Wien–Köln–Weimar, Böhlau Verlag, 1992.
- HOLLAND, Thomas Erskine: *The Elements of Jurisprudence*. Oxford University Press, 1917.
- HOOKER, Richard: *Ecclesiastical Polity – In the Works of Richard Hooker*. Oxford, Clarendon Press, 1888.
- HORVÁTH Barna: *Angol jogelmélet*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1943.
- HORVÁTH Barna: *Angol jogelmélet*. Budapest, Pallas Stúdió – Attraktor Kft., 2001.
- HORVÁTH Barna: *A jogelmélet vázolata*. Máriabesnyő–Gödöllő, Attraktor, 2004.
- HORVÁTH E. Írisz: A magyar közigazgatási bíráskodás története. *Iustum Aequum Salutare*, 2007/2. sz. 161–173.
- HORVÁTH János: *Az 1722/23 II. III. Törvényczikkek által elfogadott Pragmatica Sanctio lényege és annak helyzete a magyar közjogban*. Budapest, Franklin-Társulat, 1898. (Jogászegyleti értekezések 146.)
- HOZUMI, Nobushige: *The New Japanese Civil Code: As Material for the Study of Comparative Jurisprudence*. Saint Louis, 1904.
- IMRE Miklós (szerk.): *Közigazgatási bíráskodás*. Budapest, HVG-ORAC, 2007.
- JAKAB András: *A joglépcső elmélet problémái* In SZABÓ Miklós: *Regula Iuris. Szabály és/vagy norma a jogelméletben*. Miskolc, Bíbor, 2004, 215-248.

- JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Doktori disszertáció, Miskolc, 2005.
- JAKAB András: A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjog és irodalma tükrében. *Jogtudományi Közöny*, 2007/2. sz. 39–49.
- JAKAB András: A jogforrás rendszere. In CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020a.
- JAKAB András: *A jogforrási rendszer*. 2020b.
https://jak.ppke.hu/uploads/articles/2166539/file/7_2_A_jogforrasi_rendszer.pdf
- JANDA, Kenneth – Jeffrey M. BERRY – Jerry GOLDMAN: *Az amerikai demokrácia*. Budapest, Osiris, 1996.
- JÁSZI Viktor: *A magyar közigazgatási jog alapvonalai*. Debrecen, Hegedűs és Sándor, 1907.
- JHERING, Rudolf von: *Der Zweck im Recht*. I. Leipzig, Druck und Verlag von Breitkopf & Hartel, 1877.
- JHERING, Rudolf von: Küzdelem a jogtudományért. [1872] In VARGA Csaba (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a század első felének kontinentális jogi gondolkodása köréből*. Budapest, Osiris, 1998. 1–22.
- JONES, J. Walter: *The Law and Legal Theory of the Greeks*. Oxford, Clarendon Press, 1956.
- JOÓ Gyula: *A magyar törvény fogalma és jogi természete – jogtörténeti és összehasonlító alapon*. Kecskemét, Sziládi László, 1908.
- JUHÁSZ László: A jogegység biztosítása az ítélőtáblák működésének megkezdése után. *Magyar Jog*, 2003/10. sz. 589–599.
- KAFKA, Franz: *A per*. Budapest, Európa, 1975.
- KALINOWSKI, Georges: Application du Droit et Prudence. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 1967/2. sz. 165–174.
- KAWASHIMA Takeyoshi: *Japanese Way of Legal Thinking in Comparative Legal Culture*. Dartmouth, 1992.
- KEAMEUS, Konstantinos D. – Phaedon J. KOZYRIS eds.: *Introduction to Greek Law*. Deventer–Boston, Kluwer–Sakkoulas, 1993.
- KECSKÉS László – TILK Péter: A jogegységi határozatok alkotmánybíróági kontrolljának tervezett törvényi szabályozásáról. *Magyar Jog*, 2004/1. sz. 11–20.
- KELEMEN Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira. In BARTKÓ Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Budapest, Gondolat, 2019. 9–34.
- KELSEN, Hans: *Die philosophische Grundlage der Naturrechtslehre und des Positivismus*. Charlottenburg, R. Heis, 1928.
- KELSEN, Hans: *General Theory of Law and State*. Cambridge, Harvard University Press, 1949.

- KELSEN, Hans: *Reine Rechtslehre*. Mohr Siebeck, 1960.
- KELSEN, Hans: *Tiszta jogtan*. Ford. Bibó István, Budapest, ELTE, 1988.
- KILÉNYI Géza: A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 1991/4. sz.
- KINTZLY Péter: Precedensjog-e a magyar jog? *Magyar Jog*, 2014/6. sz. 380–383.
- KIRCHMANN, Julius Hermann von: *Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft: Ein Vortrag, gehalten in der juristischen Gesellschaft zu Berlin*. Berlin, Julius Springer, 1848.
- KISS István: Vélemény és indítvány. *Magyar Jogászgyűlés évkönyve az 1889. évre*. Budapest, Légrády testvérek, 1889.
- KLEINSCHMIDT, Harald: *People on the Move: Attitudes toward and Perceptions of Migration in Medieval and Modern Europe*. Praeger, 2003.
- KMETY Károly: *A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról*. Magyar Jogászegyleti Értekezések VII. kötet. 1. füzet, Budapest, 1891. 8–11.
- KOJA, Friedrich: *Allgemeine Staatslehre*. Wien, Manz Verlag, 1993. https://doi.org/10.1007/978-3-7091-6682-6_21
- KORINEK, Karl: A hatalommegosztási tan aktualitásáról (1995). In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2003.
- KÖRÖSÉNYI András: Alkotmányozás és Alaptörvény. In KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK, 2015.
- KRANZ, Walther: *Die Fragmente der Vorsokratiker*. Berlin, Weidmannsche Buchhandlung, 1912.
- KUN József: *Gróf Tisza István képviselőházi beszédei*. VII. Az 1910/15. évi országgyűlés. Budapest, MTA, 1930.
- LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Budapest, Dialóg Campus, 2002.
- LABAND, Paul: *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde*. Berlin, Guttentag, 1871. <https://doi.org/10.1515/9783111705200>
- LABAND, Paul: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Tübingen, Laupp, 1876.
- LABAND, Paul: *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*. II. Tübingen–Leipzig, J. C. B. Mohr, 1911.
- LALIGANT, Marcel: La notion d'intérêt pour agir et le juge administratif. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Tom. 87. 1971.
- LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon. *Magyar Igazságügy* XIX. köt. 1883/1. sz. 27–49. (Az 1882. évi magyar jogászgyűlés IV. szakosztályának okt. 3-i ülésén előterjesztett szöveg.)

- LARENZ, Karl: *Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft. Abteilung Rechtswissenschaft – Methodenlehre der Rechtswissenschaft*. Berlin–Heidelberg, Springer, 1991. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-08711-4>
- LEHNER, Oskar: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte*. Linz, Universitätsverlag Rudolf Trauner, 1992.
- LILE, William M.: *Brief Making and the Use of Law Books*. 3th ed. West Publishing, 1914.
- LOCKE, John: *Essay Concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government*. Preceded by Robert Filmer's „Patriarcha“. With an Introduction by Henry Morley. London, Routledge, 1884.
- LOCKE, John: *Second Treatise of Government*. (ed. by C. B. McPherson), Indianapolis–Cambridge, Hackett Publishing Company Inc., 2010.
- LUDWIG K. Adamovich, BERND-CHRISTIAN Funk, GERHARD Holzinger: *Österreichisches Staatsrecht, Staatliche Organisation*, Springer Verlag Wien New York, Wien 1998. Band 2.: Herausgegeben von Ludwig 31.
- LUKÁCS György: *A társadalmi lét ontológiájáról. I. Történeti fejezetek*. Budapest, Akadémiai Kiadó – Magvető Kiadó, 1985.
- LUKONITS Ádám: A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon. *Közjogi Szemle*, 2016/1. sz. 34–41.
- MACZONKAI Mihály: A jogértelmezés módszereinek bizonytalansága a jogi pozitivizmusban. In BÉLI Gábor (szerk.): *Ut juris ordo exigit: ünnepi tanulmányok Kajtár István 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs, Publikon, 2016. 177–184.
- Magyar lexikon*. Szerk. Hautgout Julianna, Budapest, Wilckens és Waidl, 1881.
- MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- MARTONYI János: *A közigazgatási bíráskodás és legújabb kori fejlődése*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932.
- MARTONYI János: Az ötvenéves közigazgatási bíróság. *Városi Szemle*, 1947/33. 196–197.
- MARTONYI János: *A diszkrecionális mérlegelés kérdése*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica. Tom. XIV. Fasc. 5. Szeged, 1967.
- MARTONYI János: *A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867–1949)*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica. Tom. XX. Fasc. 2. Szeged, 1972.
- MÉSZÁROS Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*. PhD-dolgozat. Debrecen, 2017.
- MIKSZÁTH Kálmán: *Az én kortársaim*. https://mek.oszk.hu/13600/13646/pdf/13646_2.pdf
- MILL, John Stuart: *On Liberty*. Liberal Arts Press, 1957.

- MOHL, Robert von: *Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg*. I. Tübingen, Laupp, 1829.
- MOHL, Robert von: *Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*. Tübingen, Laupp, 1832.
- MOLNÁR Ambrus: Az emberi megismerés ismeretelméleti alapjai és jogi megismerési folyamat sajátosságai. In *Összefoglaló vélemény. Ítéleti bizonyosság elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, 2017.
- MOLNÁR Kálmán: *Kormányrendeletek: Tanulmány a magyar közjogról*. Eger, Érseki Liceumi Könyvnyomda, 1911.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat: *A törvények szelleméről*. Ford. Csécsy Imre, Sebestyén Pál, Budapest, Osiris–Attraktor, 2000.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat: *My Thoughts* (szerk.): Henry C. Clark. Indianapolis, Liberty fund 2012
- MOÓR Gyula: *A jogi személyek mivoltának kérdése*. Budapest, MTA, 1911.
- MOÓR Gyula: *Bevezetés a jogfilozófiába*. Budapest, Pfeifer, 1923.
- MOÓR Gyula: *A logikum a jogban*. Budapest, Athenaeum, 1928.
- MOÓR Gyula: *A jogi személyek elmélete*. Budapest, MTA, 1931.
- NAGY Ernő: Vélemény és indítvány. *A Magyar Jogászgyűlés évkönyve*, 1889.
- NAWISKY, Hans von: *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*. Einsiedeln–Köln, Verlagsanstalt Benigner & Co. Ag., 1941.
- NÉMETHY Károly: *A közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslat. Válasz Concha Győző egyetemi tanár bírálatára*. Budapest, Pesti Nyomda, 1894.
- NEUMANN Franz: Jogállamiság és szuverenitás. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK, 1995.
- NÉVAI László: Az államigazgatási per néhány alapkérdése. *Jogtudományi Közlöny*, 1958/1–2. sz. 37–46.
- ORBÁN Balázs – PALKÓ Attila: A jogállami univerzum tágulásáról és ennek veszélyeiről. *Kommentár*, 2019/2. sz. 31–40.
- OSTWALD, Martin: *From Popular Sovereignty to the Sovereignty of Law: Law Society and Politics in Fifth Century Athens*. Los Angeles, University of California Press, 1986. <https://doi.org/10.1525/9780520909687>
- OSZTOVITS András: Törvénymódosítás a bírósági joggyakorlat egységesítése érdekében – jó irányba tett rossz lépés? *Magyar Jog*, 2020/2. sz. 72–81.
- PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel, 1995.
- PASCAL, Blaise: *Gondolatok*. Budapest, Gondolat, 1978.
- PATON, George Whitecross: *A Textbook of Jurisprudence*. Oxford University Press, 1948.

- PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod, 2002.
- PATYI András: Útközben: Alapkérdések a szervezetileg önálló közigazgatási bíráskodás megszervezése kapcsán. *Acta Humana*, 2019/1. sz. 77–106. <https://doi.org/10.32566/ah.2019.1.5>
- PATYI András: A jogegységi panasz eljárások gyakorlatának néhány alapkérdése. In GELLÉR Balázs – KOLTAY András: *Jó kormányzás és büntetőjog. Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 511–525.
- PAULER Ákos: *Bevezetés a filozófiába*. Budapest, Pantheon Irodalmi Intézet Részvénytársaság, 1920.
- PESCHKA Vilmos: *Jogforrás és jogalkotás*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1965.
- PESCHKA Vilmos: *A jogszabályok elmélete*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1979.
- PÉTERI Zoltán: Új törekvések a jogállam-eszme körül. *Jogtudományi Közöny*, 1973/6. sz. 309–316.
- PETRÉTEI József: A törvény fogalma, tartalma, csoportosítása és funkciói. In KISS László – PETRÉTEI József: *A törvényhozás tan alapvonásai*. Pécs, JPTE ÁJK, 1996.
- PETRÉTEI József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*. Budapest, Osiris, 1998.
- PETRIK Ferenc: A jogállamiság és a közigazgatási bíráskodás. In KOZMA György (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Petrik Ferenc 70. születésnapjára*. Budapest, PPKE, 2003. 37–47.
- PITTAU, Joseph: Minobe Tatsukichi no shisōshiteki kenkyū. *Monumenta Nipponica*, 1965/3–4. sz. 468–471. <https://doi.org/10.2307/2383349>
- PLATÓN: *Törvények*. Ford. Kövendi Dénes, Budapest, Atlantisz, 2008.
- POKOL Béla: A hermeneutikai „puffer”, avagy a jogi közeg természete. *Világosság*, 1991/2. sz. 137–145.
- POKOL Béla: A bírói precedensjog. *Magyar Jog*, 2000/4. sz. 201–209.
- POKOL Béla: *Jogelmélet: Társadalomtudományi trilógia II*. Budapest, Századvég, 2005.
- POKOL Béla: *A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései*. Pázmány Law Working Papers 2016/8.
- POKOL Béla: *Az alkotmányi jog kérdésesiből*. Jogelméleti Szemle – Journal of Legal Theory – Law Working Papers, 2019/2.
- PRUGBERGER Tamás: Adalékok a jogforrástan és a jogforrásfogalom tágabb értelmezéséhez. *Jogelméleti Szemle*, 2022/4. sz. 122–128.
- P. SZABÓ Béla: *A jurisprudentia mint tudomány – Jhering álláspontja bécsi székhelyű jogtudósok alapján*. <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/02e12f89-6c7c-4bf2-ac11-407aacaf677b/content>
- RADIN, Max: A Restatement of Hohfeld. *Harvard Law Review*, 1938/7. sz. 1141–1167. <https://doi.org/10.2307/1334102>

- RENÉ Dávid: *A jelenkor nagy jogrendszerei. Összehasonlító jog*. Szerk. POPOVICS Béla, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1977.
- RIKLIN, Alois: *Montesquieu's so Called 'Separation of Powers' in the Context of the History of Ideas*. Collegium Budapest Publications, Discussion Paper, Budapest, 2000, 61. sorozat, 1–18.
- RIKLIN, Alois: Division of Power „avant la lettre”: Donato Giannotti. *History of Political Thought*, 2008/2. sz. 257–272.
- ROGOWSKI, Ralf – Thomas GAWRON (szerk.): *Constitutional Courts in Comparison. The US Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*. New York, Berghahn Books, 2002.
- ROSS, Alf: *Theorie der Rechtsquellen: Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlage dogmenhistorischer Untersuchungen*. Leipzig–Wien, F. Deuticke, 1929.
- ROSS, Alf: *Directives and Norms*. London, Routledge – Kegan Paul Ltd., 1968.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques: *Értekezések és filozófiai levelek*. Budapest, Magyar Helikon, 1978.
- RUZSA Imre: *Klasszikus, modális és intenzionális logika*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1984.
- RUZSA Imre: *Tertium non datur. Válogatott logikai-metodológiai tanulmányok 1984–1990*. Budapest, Osiris, 2000.
- SALMOND, John W.: *Jurisprudence*. London, Sweet and Maxwell, 1920.
<https://doi.org/10.2307/3314022>
- SALMOND, John – Glanville L. WILLIAMS (eds.): *Jurisprudence*. 10th ed. London, Sweet & Maxwell, 1947.
- SAMU Mihály – SZOTÁ CZKY Mihály: *Állam- és jogelmélet*. II. Budapest, Tankönyvkiadó, 1985.
- SÁRI János: A hatalommegosztásról. Bibó István államtudományi felfogásáról. *Társadalmi Szemle*, 1989/5. sz. 5–11.
- SAVIGNY, Friedrich Carl von: *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. Mohr–Zimmer, Heidelberg, 1814.
- SAVIGNY, Friedrich Carl von: *System des heutigen Römischen Rechts*. I. Berlin, Veit, 1840.
<https://doi.org/10.1515/9783111692302>
- SCHMITT, Carl: *Politikai teológia*. Ford. Paczolay Péter, Budapest, ELTE ÁJK, 1992.
- SHAPIRO, Martin J.: The Conseil Constitutionnel and the Capacity for Constitutional Deliberation of Legislatures. *Tocqueville Review*, 1991/12. sz. 3–20.
- SILTALA, Raimo: *A Theory of Precedent – From Analytical Positivism to a Post-Analytical Philosophy of Law*. Hart Publishing, 2001.
- SILVESTRI, Elisabetta: Administrative Justice in Italy. *Brics Law Journal*, 2016/2. sz. 67–79.
<https://doi.org/10.21684/2412-2343-2016-3-2-67-79>
- SMULLYAN, Raymond: *Gödel nemteljességi tételei*. Budapest, Typotex Kiadó, 1999.

SOBOUL, Albert: Un manuscrit inédit de Saint-Just: De la Nature, de l'État civil, de la Cité, ou les Règles de l'indépendance du Gouvernement. *Annales historiques de la Révolution française*. 1951/124. sz. 321–359.

SOLT Kornél: A deontika gyakorlati alkalmazása a bírói ítékezésben. *Jogtudományi Közöny*, 1979/5. sz. 254–259.

SOLT Kornél: *Jogi logika: a jog, a nyelv és a valóság*. II. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet – Seneca Kiadó, 1996.

SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001.

SOMLÓ, Felix: *Juristische Grundlehre*. Leipzig, Felix Meiner, 1917.

STAHL, Friedrich Julius: *Die Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht*.

STERN, Klaus: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. II. München, Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1980.

STIPTA István: *Az 1875. évi osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica. Tom. LIII. Fasc. 1–25. Szeged, 1998. http://acta.bibl.u-szeged.hu/6967/1/juridpol_053_353-362.pdf

STIPTA István: Tisza Kálmán és a közigazgatási bíráskodás. *Jogtörténeti Szemle*, 2010/3. sz. 23–33.

STIPTA István: A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, 2015/3. sz. 40–45.

STOCKMAR, Christian Friedrich von: Studien über das preussische Staatsrecht. *Zeitschrift für Deutsches Staatsrecht und Deutsche Verfassungsgeschichte (Aegidii Zeitschrift)*, 1867.

STUMPF István: Rule of Law, Division of Power, Constitutionalism. *Acta Juridica Hungarica*, 2014/4. sz. 299–317. <https://doi.org/10.1556/AJur.55.2014.4.1>

SURÁNYI János: Morál és jog Aquinói Sz. Tamás és Kant nyomán. *Religio*, 1871.

SWEET, Alec Stone: Rules, Dispute Resolution, and Strategic Behaviour: Reply to Vanberg. *Journal of Theoretical Politics*, 1998/10. sz. 327–338. <https://doi.org/10.1177/0951692898010003006>

SWEET, Alec Stone: *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford, Nuffield College, 2000. <https://doi.org/10.1093/0198297718.001.0001>

SZABÓ Miklós: *Trivium*. Miskolc, Bíbor, 2001.

SZABÓ Miklós: *Regula Iuris. Szabály és/vagy norma a jogelméletben*. Miskolc, Bíbor, 2004.

SZABÓ Miklós: Mi a „precedens”? Előadások a precedensek szerepéről a magyar joggyakorlatban. *JEMA*, 2012/2. sz. 74–75.

SZALAI András: A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban? *Jogelméleti Szemle*, 2013/1. sz. <http://jesz.ajk.elte.hu/szalai53.pdf>

- SZALAI András: *A közigazgatási jog alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex, 2011.
- SZAMEL Lajos: Feladataink a hatályos jog megismerése egyes tárgyi akadályainak elhárításában. *Jogtudományi Közlöny*, 1953/12. sz. 513–517.
- SZAMEL Lajos: *A jogforrások*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1958.
- SZAMEL Lajos: Az államigazgatási szervek irányítása és vezetése. In SZAMEL Lajos (szerk.): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1978.
- SZEGEDI László: Szubjektív jogvédelmi tradíciók uniós revíziók alatt a környezetvédelmi ágazatban. *Pro Publico Bono. Magyar Közigazgatás*, 2014/1. sz. 97–116.
- SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág, 2004.
- SZILÁGYI Péter: A jog normativitása és a jogi norma. In SZABÓ Miklós: *Regula Iuris. Szabály és/vagy norma a jogelméletben*. Miskolc, Bíbor, 2004.
- SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris, 2006.
- SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. 4. átdolgozott kiadás, Budapest, ELTE Eötvös, 2011.
- SZUDEK, Andrew (szerk.): *How Philosophy Works*. Dorling Kindersley, 2019.
- TAKÁCS Albert: A jogállam társadalmi és jogi feltételei. *Jogtudományi Közlöny*, 1986/11. sz. 521–530.
- TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. In MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris, 1998.
- TAKÁCS Imre: Az Alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris, 2008.
- TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan*. Ford. Jakab András, Budapest, Szent István Társulat, 2003.
- TAMANAH, Brian Z.: *On the Rule of Law – History, Politics, Theory*. Cambridge University Press, 2004. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511812378>
- TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2005a.
- TAMÁS András: *Legistica. A jogalkotástan vázlat*. Budapest, Szent István Társulat, 2005b.
- TAMÁS Csaba: *A demokratikus japán születése – a Meiji- és a Shōwa-alkotmány történeti vizsgálata*. Doktori értekezés, Budapest, PPK, 2012.
- TEMESI István – LINDER Viktória – VÉRTESY László: *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- The Legal Philosophies of Las, Radbruch, and Dabin*. Ford. Kurt Wilk, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1950.
- THIBAUT, Anton Friedrich Justus: *System des Pandektenrechts*. Jena, Friedrich Mauke, 1834.

- TILK Péter: A jogegységi határozatok alkotmánybírószági felülvizsgálatának lehetőségéről. *Magyar Jog*, 2001/10. sz. 588–599.
- TOLDI Ferenc: Az államigazgatási szervek aktusainak jogereje. *Jogtudományi Közlöny*, 1956/1. sz. 40–47.
- TOLDI Ferenc: *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1988.
- TORKEL Franzén: *Gödel nemteljességi tételei. Értelmezések és félreértések*. Typotex Elektronikus Kiadó Kft., 2005.
- TÓTH J. Zoltán: *A dogmatikai, a logikai és a jogirodalmi értelmezés a magyar felsőbbbírószági gyakorlatban*. MTA Law Working Papers 2015.
- TÓTH J. Zoltán: *Állam- és jogelméleti előadások*. Budapest, Patrocinium, 2018a.
- TÓTH J. Zoltán: *Jogelméleti alapok*. Budapest, Patrocinium, 2018b.
- TÓTH J. Zoltán: *A demokrácia és a jogállamiság kapcsolata*. A Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma támogatásával, az Új Nemzeti Kiválóság Program (Bolyai+Felsőoktatási Fialat Oktatói, Kutatói Ösztöndíj) keretében készült tanulmánya 2019a.
- TÓTH J. Zoltán: A jogállamiság tartalma. *Jogtudományi Közlöny*, 2019b/5. 197–213.
- TÓTH J. Zoltán: *Állam- és jogelmélet*. Budapest, Patrocinium, 2019c.
- TÓTH J. Zoltán: Erkölcsi jogok, emberi jogok, alkotmányos jogok. In BIRHER Nándor – HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Az egyházi intézmények működtetésének etikai alapjai*. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XXVIII. Budapest, KRE ÁJK, 2019d. 53–61.
- TÓTH J. Zoltán (szerk.): *Jogalkotástan*. Budapest, Dialóg Campus, 2019e.
- TÓTH J. Zoltán – OUK Varinic: *Alkotmánybíráskodás és népszuverenitás*. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XXIV. Budapest, 2018.
- Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye*. 1949. I. köt. Budapest, 1950.
- TRÓCSÁNYI László, ifj.: *A közigazgatási bíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1988.
- TRÓCSÁNYI László, ifj.: Jogállamiság, alkotmánybírószág és közigazgatási bíráskodás. *Jogtudományi Közlöny*, 1989/4. sz. 183–191.
- TRUJILLO, P. Ruiz: *Arisztotelész – a lehetőségektől a megvalósulásig*. Ford. Simetich-Major Réka, Budapest, EMSE Edapp S. L., 2022.
- UNGER, Joseph: *System des österreichischen allgemeinen Privatrechts*. Leipzig, Breitkopf und Härtel, 1892.
- VÁCZI Péter: *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013.

- VARGA Csaba: A törvényhozó közbenső döntése és a hézagproblematika megoldása a francia jogfejlődés tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 1971/1. sz. 42–45.
- VARGA Csaba: Leibniz és a jogi rendszerképzés kérdése. *Jogtudományi Közlöny*, 1973/11. sz. 600–608.
- VARGA Csaba: *A bírói ténymegállapítási folyamat természete*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992.
- VARGA Csaba: *A jog mint folyamat*. Budapest, Osiris, 1999.
- VARGA Csaba: *Jog és filozófia. Antológia a XX. század jogi gondolkodása köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2008.
- VARGA Zs. András: A jogegységi határozatok és az Alkotmány rendje. *Magyar Jog*, 2004/6. sz. 333–338.
- VARGA Zs. András: Gondolatok a kodifikáció mélyrétegeiről. *Magyar Közigazgatás, Új folyam*, 2011/3. sz. 67–74.
- VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, Pázmány Press, 2012.
- VARGA Zs. András: A jogrendszer és jogalkalmazás határozatlansága és nem teljessége. *Jogtudományi Közlöny*, 2013a/3. sz. 109–119.
- VARGA Zs. András: *Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma*. Pázmány Law Working Papers 2013b/5.
- VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó, 2015.
- VARGA Zs. András: A közigazgatás jogvédelmi rendszere. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes jogtudományi enciklopédia*. 2017. <https://ijoten.hu/uploads/a-kozigazgatas-jogvedelmi-rendszere.pdf>
- VARGA Zs. András: *Törvényjavaslatok indokolása – az Alaptörvény hetedik módosításának 8. cikkéről*. Pázmány Law Working Papers, 2018/13.
- VARGA Zs. András: A jogállamiság koronaékszere a közigazgatási bíráskodás. *Mandiner*; az interjút készítette KECSKÉS Soma. 2019a. április 23.
- VARGA Zs. András: *From Ideal to Idol*. Budapest, Dialóg Campus, 2019b.
- VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK – KIM, 2009.
- VIROZSIL Antal: *Juris publici Regni Hungariae. Specimen alterum*. Budae, Ex Typographia Regiae Scientiarum Universitatis Hungariae, 1851.
- VISEGRÁDY Antal: A bírói jogfejlesztés mechanizmusa. *Jogtudományi Közlöny*, 1985/1. sz. 28–33.
- WEINBERGER, Ota: *Studien zur Normenlogik und Rechtsinformatik*. Berlin, Schweitzer, 1974.

WERNER, Fritz: Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1959/3. sz. 527–533.

Wlassics Gyula báró évnyitó beszéde a közigazgatási bíróság teljesülésében. *Jogtudományi Közöny*, 1917/3. sz.

WLASSICS, Baron Julius: Über die Verwaltungsjustiz. *Pester Llyod*, 1931. január 7. 2–3.

WRÓBLEWSKI, Jerzy: Legal Decision and Its Justification. *Logique et Analyse*, 1971/53–54. sz. 409–419.

WRÓBLEWSKI, Jerzy: Legal Syllogism and Rationality of Judicial Decision. *Rechtstheorie*, 1974/5. sz. 33–46.

WRÓBLEWSKI, Jerzy: A jogi szillogizmus. In BÓDIG Mátyás – SZABÓ Miklós (szerk.): *Logikai olvasókönyv joghallgatók számára*. Miskolc, Bíbor, 1996. 210–225.

ZLINSZKY János: *Keresztény erkölcs és jogász etika*. Budapest, Szent István Társulat, 2002.

ZÓDI Zsolt: *A jog koherenciájának mítosza*. 209–227. Az OTKA 112172. számú programja.

ZÓDI Zsolt: *A korábbi esetekre történő hivatkozások mintázatai a magyar bíróságok ítéleteiben*. MTA Law Working Papers 2014a/1.

ZÓDI Zsolt: Precedenskövetés és jogszabály-értelmezés. *Állam- és Jogtudomány*, 2014b/3. sz. 60–85.

ZSIDAI Ágnes: A jog genus proximuma. *Jura*, 2005/2. sz. 146–151.

A szerző témában megjelent publikációi

BALÁSSY Ádám Miklós: Általános jogforráselméletek. *De iurisprudentia et iure publico*, 14. (2023), 2. sz. 1–16. https://ajk.kre.hu/images/doc2022/pr/jog_es_allam_41.pdf

BALÁSSY Ádám Miklós: Egyetemes állam- és jogtörténet. *Jogtörténeti Szemle*, 20. (2022), 4. 69–71. <https://doi.org/10.55051/JTSZ2022-3p69> Pages 69-71

BALÁSSY Ádám Miklós: A kormányrendeletek – tanulmány a magyar közigazgatásból 2. *De iurisprudentia et iure publico*, 14. (2023), 1. 2–14. <http://mjat.hu/wp-content/uploads/2023/03/DIEIP-2023-03-1.pdf>

BALÁSSY Ádám Miklós: A kormányhatározatról – tanulmány a magyar közigazgatásból. *Jogelméleti Szemle*, 2022/3. 2–25. https://jesz.ajk.elte.hu/2022_3.pdf

BALÁSSY Ádám Miklós: *Uncertainties about the “Systemic” Nature of the Legal System*. In XXII. Jogász Doktoranduszok Konferenciája, 2022. XXII. 9–20.

BALÁSSY Ádám Miklós: Demokrácia, jogállamiság és alkotmánybíráskodás (recenzió). *Állam- és Jogtudomány*, 62. (2021), 2. 145–148. https://jog.tk.hu/uploads/files/2021-02-rec_Balassy.pdf

BALÁSSY Ádám Miklós: A logikai „légvár” természete. In MISKOLCZI BODNÁR Péter (szerk.): *XVIII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója*. Budapest, KRE,

2020. 11–20.
https://ajk.kre.hu/images/doc2021/pr/XVIII_Jogasz_doktoranduszok_szakmai_talalkozoja.pdf

BALÁSSY Ádám Miklós: A legfelsőbb bírói fórum jogegységesítési kötelezettsége. *Magyar Jog*, 2020/11. 656–663.

BALÁSSY Ádám Miklós: Recenzió a *Jogalkotástan – Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek* című könyvről. *Ügyészek Lapja*, 2020/1. 83–87.

BALÁSSY Ádám Miklós: A hatalommegosztás és hatalomfelosztás doktrínája – Government Is Like Fire, a Dangerous Servant and a Fearful Master. *Jogelméleti Szemle*, 2020/1. 1–17.
http://jesz.ajk.elte.hu/2020_1.pdf

BALÁSSY Ádám Miklós: A közigazgatási bíróság mint a jogállamiságot biztosító intézmény. *Jogelméleti Szemle*, 2019/3. 108–123. http://jesz.ajk.elte.hu/2019_3.pdf

BALÁSSY Ádám Miklós: A vallási tartalmak fontossága a XXI. században. In BIRHER Nándor – HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Az egyházi intézmények működtetésének etikai alapjai*. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XXVIII. Budapest, KRE ÁJK, 2019. 91–98.

BALÁSSY Ádám Miklós: Jogállam, joguralom vagy jogállami joguralom? A különálló Közigazgatási Bíróságról szóló T/6295-ös törvényjavaslat problematikái. *KRE-DIT*, 2019/3.

BALÁSSY Ádám Miklós: A Közigazgatási Bíróság és annak „új” jogintézményei. In MISKOLCZI BODNÁR Péter (szerk.): *XIV. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2018*. Budapest, KRE, 2019. 25–35.

BALÁSSY Ádám Miklós: *Logic: Judicial syllogism*. In FARKAS György Tamás – RIMASZÉCSI János (szerk.): *Alapjogok – Alkotmány – Alaptörvény*. Doktoranduszok Országos Szövetsége, 2019. 62–72.

BALÁSSY Ádám Miklós: A közigazgatási bíráskodás egyes kérdései. *Jogelméleti Szemle*, 2018/4. 221–231. http://jesz.ajk.elte.hu/2018_4.pdf

1. melléklet Jogforrások a hatalommegosztás rendszerében című disszertációhoz

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

Készült: 1 eredeti és 2 sk. példányban,
valamint ... másolati példányban
Egy példány x lap
Ez a ... számú pld.

Kapják:
a Kormány tagjai,
a kormányülések állandó résztvevői,
közigazgatási államtitkárok,
irattár

A KORMÁNY

2.../2022.

határozata

Cím

A Kormány

Aláírás helye, ideje.

Miniszterelnök vagy
miniszterelnök-helyettes neve s.k.,
titulus

2. melléklet Jogforrások a hatalommegosztás rendszerében című disszertációhoz
MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

„Korlátozott terjesztésű!”

Minősítő:

Gipsz Jakab államtitkár HM

Érvényeségi idő: 2032. 09. 28

Készült: 1 eredeti és 2 sk. példányban,
valamint ... másolati példányban

Egy példány x lap

Ez a ... számú pld.

Kapják:

-

-

irattár

„A minősítési jelölés megismétlésére a
..... ikt. számú minősített irat
alapján került sor.”

A KORMÁNY

3.../2022.

határozata

Cím

A Kormány

Aláírás helye, ideje.

Miniszterelnök vagy

miniszterelnök-helyettes neve s.k.,

titulus

„Korlátozott terjesztésű!”

HONVÉDELMI MINISZTERIUM**MINŐSÍTÉSI JAVASLAT**

Iktatószám: ***

Tárgy: XY

A fenti iktatószámmal ellátott és tárgyban készült adatot a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 5. és 6. §-ában foglaltak alapján javaslom 2032-ig „Korlátozott terjesztésű!” irattá minősíteni.

Indoklás:

- 1.) Az adathordozón szereplő adat minősítéssel védhető közérdek, mert az Magyarország külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai körébe tartozik (2009. évi CLV. törvény 5 § (1) e) pontja).
- 2.) Az adat javasolt érvényességi idő lejárta előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele károsítaná a fent megnevezett védhető közérdeket, mivel a diplomáciai kapcsolatok tényleges sérelmét jelentené, ezért az információ megismerhetőségét az érvényességi időn belül szükséges korlátozni.

Budapest, 2023. január 1.

.....
Dr. Kiss Pista főosztályvezető HM
minősítés kezdeményezője

Az adathordozón szereplő adatot a minősítési javaslatban foglaltak alapján 2032-ig „Korlátozott terjesztésű!” irattá minősítem.

Budapest, 2023. január 2.

.....
Gipsz Jakab államtitkár HM
minősítő

3. melléklet a Jogforrások a hatalommegosztás rendszerében című disszertációhoz

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

Készült: 1 eredeti és 2 sk. példányban, valamint
... másolati példányban
Egy példány x lap
Ez a ... számú pld.

Kapják:
a miniszterek
a minisztériumok közigazgatási államtitkárai,
a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási
államtitkára,
a Kormányzati Személyügyi Központot irányító
helyettes államtitkár,
a Magyar Államkincstár elnöke,
a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal vezetője,
irattár

A KORMÁNY

4.../2022.

határozata

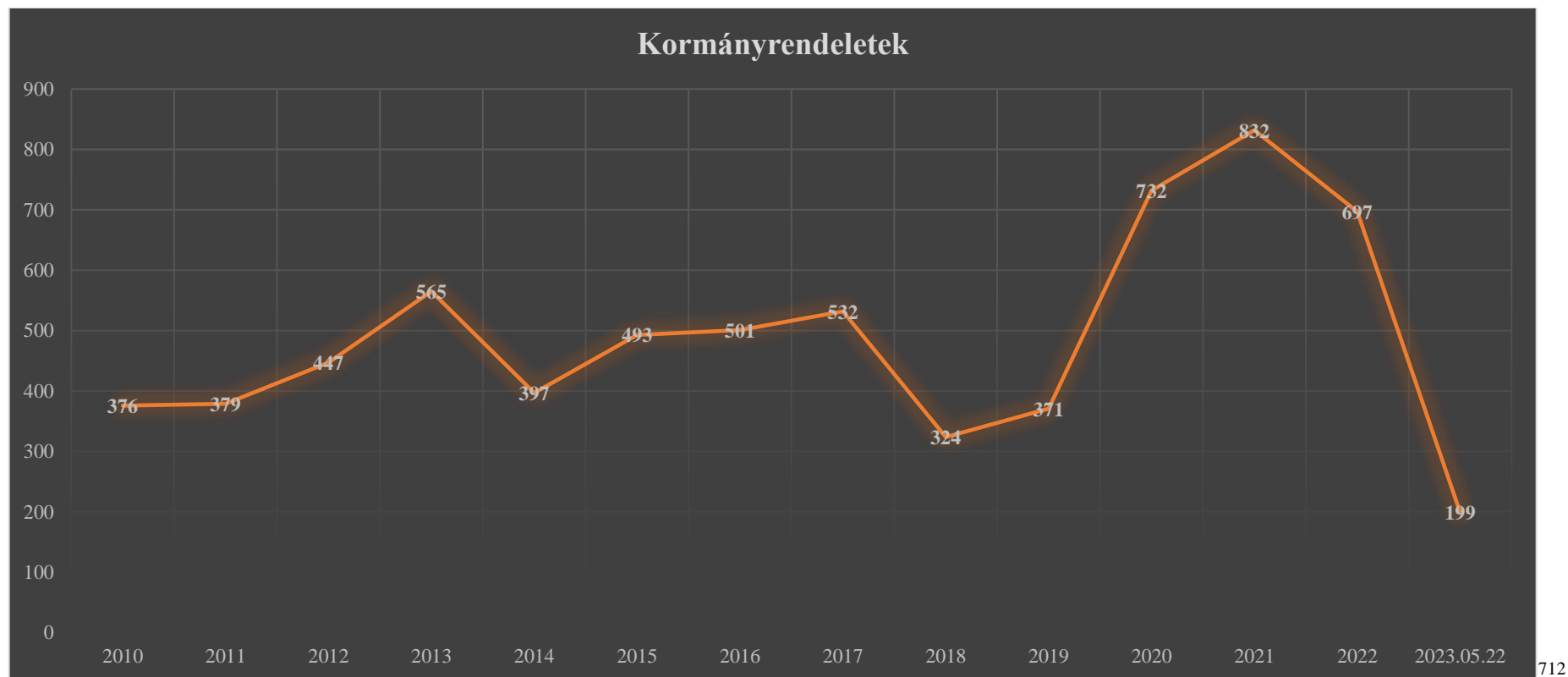
Cím

A Kormány

Aláírás helye, ideje.

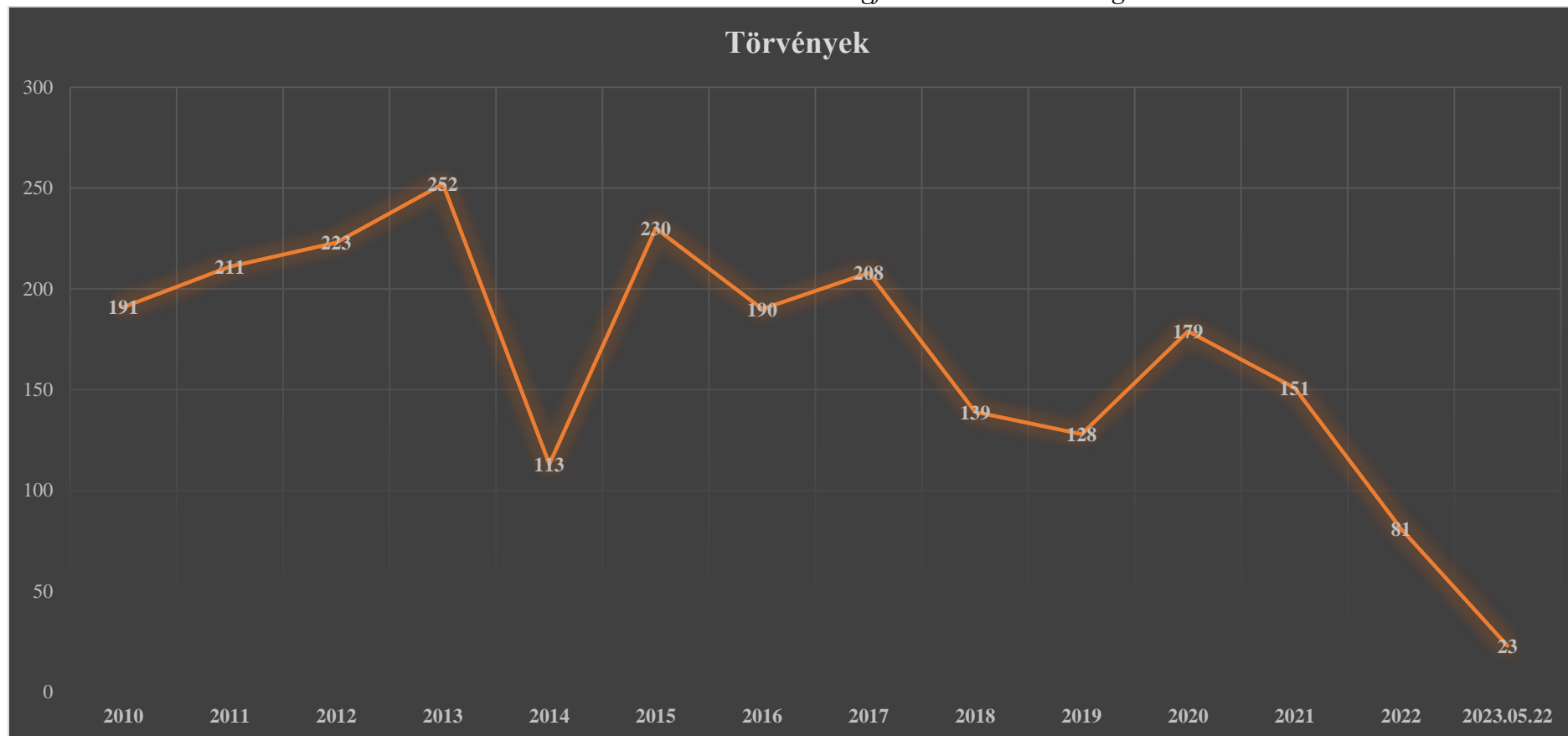
Miniszterelnök vagy
miniszterelnök-helyettes neve s.k.,
titulus

4. melléklet a Jogforrások a hatalommegosztás rendszerében című disszertációhoz



⁷¹² Legtöbb: 2021 (832) Legkevesebb: 2018 (324) Átlag (2010 – 2022): 507 2010: 376 db utolsó: [376/2010 (XII.31.) Korm.rendelet] 376/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 2011: 379 db: 379/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 2012: 447 db: 447/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet 2013: 565 db 565/2013. (XII. 31.) Korm. rendelet 2014: 397 db: 397/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet 2015: 493 db: 493/2015. (XII. 30.) Korm. rendelet 2016: 501 db: 501/2016. (XII. 28.) Korm. rendelet 2017: 532 db: 532/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet 2018: 324 db: 324/2018. (XII. 30.) Korm. rendelet 2019: 371 db: 371/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet 2020: 732 db: 732/2020. (XII. 31.) Korm. rendelet 2021: 832 db: 832/2021. (XII. 30.) Korm. rendelet 2022: 637 db: 637/2022. (XII. 30.) Korm. rendelet 2023: 199 db eddig: 199/2023. (V. 22.) Korm. rendelet. Lásd még: https://www.wolterskluwer.com/hu-hu/news/2022-jogalkotasi-statisztika?fbclid=IwAR0s-NIN6jHbJ4FMwf2OH0mvXKy_WFkPSg0f0ub7Moy1xiLZjPTH4DXZrcg

5. melléklet a Jogforrások a hatalommegosztás rendszerében című disszertációhoz



713

⁷¹³ Legtöbb: 2013 (252) Legkevesebb: 2022 (81) Átlag (2010 – 2022): 176 2010: 185 + 6 Alkotmány módosítás. 2010. évi CLXXXV. törvény 2011: 211 db 2011. évi CCXI. törvény 2012: 223 db: 2012. évi CCXXIII. törvény 2013: 252 db: 2013. évi CCLII. törvény 2014: 113 db: 2014. évi CXIII. törvény 2015: 230 db: 2015. évi CCXXX. törvény 2016: 190 db: 2016. évi CXC. törvény 2017: 208 db: 2017. évi CCVIII. törvény 2018: 139 db: 2018. évi CXXXIX. törvény 2019: 128 db: 2019. évi CXXVIII. törvény 2020: 179 db: 2020. évi CLXXIX. törvény 2021: 151 db: 2021. évi CLI. törvény 2022: 81 db: 2022. évi LXXXI. törvény 2023: 23 db eddig: 2023. évi XXIII. törvény.

**Károli Gáspár Református Egyetem**Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary
Állam- és Jogtudományi Kar | Faculty of Law

NYILATKOZAT

Alulírott dr. Balássy Ádám Miklós, neptun kód: IXX56G nyilatkozom, hogy Állam- és jogtudomány tudományágban nincs folyamatban fokozatszerzési eljárásom, illetve fokozatszerzési eljárásra való jelentkezésemet két éven belül nem utasították el, továbbá két éven belül nem volt sikertelenül zárult doktori védésem.

Nyilatkozom tovább, hogy nem állok doktori fokozat visszavonására irányuló eljárás alatt, illetve öt éven belül nem vontak vissza tőlem korábban odaítélt doktori fokozatot.

Szigetszentmiklós, 2023. április 27.

Balássy Ádám Miklós

NYILATKOZAT

Alulírott dr. Balássy Ádám Miklós ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám eredménye. A benne található – másoktól származó – nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti lelhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

E kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

Szigetszentmiklós, 2023. április 27.



.....
Balássy Ádám Miklós

