

**Szilvásy György Péter**  
Közigazgatási Jogi Tanszék  
Témavezető: Molnár Miklós

## A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK BELSŐ NORMAALKOTÁSÁNAK SAJÁTOSSÁGAI RÓL

### Bevezetés

A közigazgatási szervek jelentős részének (központi államigazgatás és önkormányzatok) biztosít a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) normaalkotási hatáskört. Ez egyfelől alkotmányi megalapozottság alapján jogszabályalkotási hatáskör (a Kormány és tagjai, valamint az önkormányzatok által alkotható rendeletek), másfelől az állami irányítás egyéb jogi eszközei. (A 2007-ben közzétett, „módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt hatályos” Jat.<sup>1</sup> szerint államtitkári rendelkezés, ill. *tanácsi* normák megalkotására van lehetőség.)

Az egyéb jogi eszközök jelentős heterogenitása közismert: nem csak közigazgatási szervek alkothatják (hanem bizonyos fajtákat az Országgyűlés is), nem is rendelkezik mindegyik fajtájuk kötelező erővel (jogi iránymutatások). Általában elfogadott az a megkülönböztetés, hogy az egyéb jogi eszközök a jogszabályoktól elsősorban abban különböznek, hogy csak a kibocsátóra és annak alárendelt szervekre kötelezőek, a polgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül nem érinthetik. Ezért nevezhetők „belső normának” is.

Mint ismert, a Jat. elavult és bizonyos részeiben alkalmazhatatlan törvény. Természetesen nem volt ez igaz ebben a formában a megalkotásakor, hiszen két jelentős vívmányt is hozott: az Elnöki Tanács törvényerejű rendeletek alkotására vonatkozó hatáskörét jelentős tárgykörökben „visszahódította” az Országgyűlés számára, és – számomra ennek jelen keretek közt nagyobb a jelentősége – a népköztársasági, szinte áttekinthetetlen „normatengerbe” megpróbált rendező elvet vinni, és létrehozta az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek csoportját. Ez elsősorban éppen azért volt jelentős vívmány, mert a központi államigazgatási szervek (különösen a minisztériumok) normatív jellegű, de megfelelően nem szabályozott magatartás-irányítási törekvéseit igyekezett mederbe terelni.

A rendszerváltást követően azonban az idő gyorsan túllépett a Jat. eredményein. Egyes jogalkotó szervek eltűntek, mások neve megváltozott. Léván viszont kétharmados törvény, alkalmankénti módosításai nem vezettek oda, hogy egységes,

---

<sup>1</sup> Magyar Közlöny, 2007. évi 106. szám (2007. augusztus 9.), 8081-8088. o. „2007. április 6-tól hatályos szöveg”

megfelelően értelmezhető jogszabály jöjjön létre. A jegybanki rendelkezés, mint egyéb jogi eszköz pl. 2007-ig<sup>2</sup> szerepelt benne, holott 2004. május 1. óta az MNB elnöke az Alkotmányban rendeletalkotási hatáskört kapott (amely viszont a Jat.-ba nem került be). Ezen a helyzeten sokat rontott – vélhetőleg nem véletlenül – a Jat. „egységes szerkezetbe foglalt hatályos” szövege. Nem segíti a jogalkotók helyzetét az sem, hogy a Jat. továbbra is használja a 2006-ban a törvények nagy részéből „kiirtott” *országos hatáskörű szerv* kifejezést,<sup>3</sup> melynek legális definíciója hiányzik (igaz, ez már – vagy inkább már ez is – régi jelenség). Így nem könnyű eldönteni pl. azt, hogy mely központi államigazgatási szervek vezetői jogosultak utasítás kibocsátására.<sup>4</sup>

Jelen előadásban a normaalkotással összefüggő történeti visszatekintést kívánok elvégezni, melyből láthatóvá válik az az út, amely a Jat. megalkotásához elvezetett, illetve röviden utalni kívánok egy fontosnak tűnő elméleti kérdésre is.

## Visszatekintés

A visszatekintés során – figyelemmel a Jat. azon sajátosságára, hogy a Népköztársaság Országgyűlése alkotta meg, elsőként a Népköztársaság jogalkotási rendjét kívánta mederbe terelni – a Népköztársaságot létrehozó előző „rendszeráltás”, egész pontosan az első kartális alkotmány időszakára kívánok visszanyúlni. Miután a jogszabályok és az egyéb jogi eszközök közti megkülönböztetés először a Jat.-ban vált igazán megragadhatóvá, a visszatekintés szükségszerűen a jogalkotással kapcsolatos valamennyi jelentős szabályozást érinteni kívánja.

A népköztársasági államberendezkedés a jogalkotás terén sem hagyott sok időt „felocsúdni” az új rendhez történő alkalmazkodásra. Az új Alkotmány hatályba lépését követően rövid idővel megalkották a 4.217/1949. (184) MT rendeletet,<sup>5</sup> mely a jogszabályok körébe sorolta a törvényeket, a törvényerejű rendeleteket (tvr.), valamint a Minisztertanács (MT) és a miniszterek rendeleteit. Ezen kívül említést tett még a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET), az MT és a miniszterek által alkotható határozatokról, melyek „jogszabály természetével nem bíró” jellegűek.

<sup>2</sup> A jegybanki rendelkezésre vonatkozó címet és §-t a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. tv. módosításáról szóló 2007. évi XV. tv. 18. § (5) bek.-e helyezte hatályon kívül 2007. április 6-ai hatállyal

<sup>3</sup> Ezt a jelentős terjedelmű, a kormányzati szervezetelakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. tv. végezte el.

<sup>4</sup> A Jat. 49. § (1) bek.-e szerint: „A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője jogszabályban meghatározott irányítási jogkörében a közvetlen irányítása alá tartozó szervek tevékenységét szabályozó utasítást adhat ki.”

<sup>5</sup> A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 4.217/1949. (184) MT számú rendelete a jogszabályok kihirdetése, hatálybalépése és gyűjteménye tárgyában. Hatályba lépett 1949. szeptember 6-án.

4. §-a pedig kimondta azt az igen régi szabályt, mely szerint „[a]mennyiben a törvény vagy a rendelet másként nem rendelkezik, az kihirdetésének napján lép hatályba”.<sup>6</sup>

Jellemző egyébként, hogy a jogalkotással, jogi normákkal összefüggő szabályokat a Jat. előtt nem találták arra méltónak, hogy törvényi szabályozást nyerjenek, a legmagasabb szint a tvr. volt. A sorban első, 1950. évi 22. tvr.<sup>7</sup> azonban tartalmilag a fent említett MT rendeletet végrehajtó szabály lett, amennyiben a Magyar Közlöny ún. „főrészeit”, és azok tartalmát rendezte.

A jogalkotás – és ennek megfelelően a legalább elfogadható színvonalú jogalkalmazás – terén a problémák rövid időn belül megjelentek, tekintettel a hiányos szabályozásra. Az „ezen a téren mutatkozó hibák és hiányosságok kiküszöbölése érdekében” a Minisztertanács meghozta 1009/1951. (V. 6.) MT határozatát,<sup>8</sup> mely részletesen rendezte, mely jogszabályok végrehajtását kötelező „minden további rendelkezés bevárása nélkül”, és melyekét végrehajtási utasítás alapján megkezdni. A határozat újraszabályozta a Magyar Közlönyben közzéteendő „jogszabályok és határozatok” körét (ebből is látható, hogy a Jat. előtt a jogforrási hierarchia meglehetősen viszonylagos volt, hiszen ugyanebben a tárgykörben hol MT rendelet, hol tvr. született már korábban). Nem kellett sokáig várni a hasonló tárgyú újabb határozatra, még ebben az évben megszületett az 1038/1951. (XII. 19.) MT határozat,<sup>9</sup> mely a Minisztertanács, a miniszterek és az országos főhatóságok „rendelkezéseit” osztotta csoportokba. Eszerint: a Minisztertanács rendelkezései rendeletek vagy határozatok, a többi szerv rendelkezései pedig rendeletek vagy utasítások (rendeletet csak a miniszterek és az Országos Tervhivatal elnöke alkothatott).<sup>10</sup> A változatosság kedvéért ez a határozat is újraszabályozta a Magyar Közlöny tartalmát, illetve létrehozta a Határozatok Tárát, és rendelkezett a tárcalapok tartalmáról is. A hivatalos lapok közül csak a Magyar Közlöny volt közforgalmú, a

---

<sup>6</sup> Amint arra JAKAB András is rámutat kiváló monográfiájában, a hatályos Jat. ilyen szabályt nem tartalmaz, így jelenleg a hatályba léptető rendelkezést nem tartalmazó jogszabály nem lép hatályba. Ugyanez alkalmazható az állami irányítás egyéb jogi eszközei tekintetében is. In: JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007. 90. o.

<sup>7</sup> A Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1950. évi 22. számú törvényerejű rendelete a jogszabályoknak, továbbá az államhatalom és államigazgatás legfelsőbb szervei határozatainak közzététele tárgyában. Hatályba lépett 1950. július 1-jén.

<sup>8</sup> A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 1.009/1951. (V. 6.) számú határozata a jogszabályok és határozatok végrehajtásának biztosítására szükséges intézkedésekről. Hatályba lépett 1951. május 6-án.

<sup>9</sup> A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának 1.038/1951. (XII. 19.) számú határozata az államigazgatás legfelsőbb szerveinek rendelkezéseiről. Hatályba lépett 1952. január 1-jén.

<sup>10</sup> A történelmi korra sajátosan jellemző a határozat 2. pontja, mely szerint: „A Minisztertanács rendeletet általában akkor bocsát ki, ha a tervezett rendelkezés nemcsak az állami szervekre és vállalatokra vonatkozik, hanem az állampolgárok jogait és kötelezettségeit is közvetlenül érinti. Ilyen rendelkezést azonban az eset körülményeihez képest minisztertanácsi határozatban is meg lehet állapítani. Új büntetést és kihágást a Minisztertanács csak rendeletben állapít meg. Annak megállapítása (deklarálása) azonban, hogy valamely határozattal ellentétben álló cselekmény már meglévő büntető rendelkezésbe ütközik, határozatban is kimondható.” (Kiemelés Sz.Gy.P.)

többi közforgalomba nem kerülhetett. A határozat külön részben rendelkezett az állami határozatok szerkesztésének és szövegezésének „megjavítása” felől, melynek keretében képzést kellett szervezni az állami határozatok szerkesztésével foglalkozók számára.<sup>11</sup>

A témakör rekodifikációs sorozatát az 1954. évi 26. tvr. nyitotta meg.<sup>12</sup> A jogszabályok köre megmaradt (törvény, tvr., MT és miniszteri rendelet), a tvr. azonban immár megkísérelt egy elhatárolást adni oly módon, hogy – általános jelleggel – meghatározta, milyen szabályozási tárgykörökben kell jogszabályt alkotni.<sup>13</sup> Ezekről a tárgykörökről miniszteri utasítást hozni nem lehetett. A tvr. végrehajtására született az 1072/1954. (IX. 4.) MT határozat, mely ismét felsorolta a Minisztertanács, a miniszterek és más főhatóságok vezetői által alkotható általános rendelkezéseket (1951-hez képest változatlanul), valamint a hivatalos lapok tartalmát. Létrejött a Helyi Tanácsok Közlönye is. A határozat az eddigieknél jóval részletesebben szabályozta a jogszabályok megjelölését és közlésének/közzétételének rendjét, sőt nagy lépést tett előre a jogalkalmazók és a jogkereső közönség (mai szóval mondhatnánk: a jogbiztonság) érdekében, amikor kimondta: „Kerülni kell az olyan általános megállapításokat, mint azt, hogy az új jogszabállyal ellentétes rendelkezések hatályukat veszítik” (23. pont). Eltűnt a hatálybalépésre vonatkozó kiegészítő szabály is, a hatálybalépés időpontját konkrétan meg kellett jelölni.

Az 1954-es szabályozás már jóval hosszabb időt ért meg, mint elődei. A forradalmat követő jogalkotás is megfelelő alapot talált benne, így módosítás nélkül 20 évig hatályos maradt. Az újjáalakuló Kormány 1957-ben újraindította a Határozatok Tárát,<sup>14</sup> majd két további határozatban írta elő a jogalkotás továbbfejlesztésének aktuális feladatait.<sup>15</sup> 1964-ben valójában a jogalkotási eljárás alapvető szabályait fektették le, és kiemelt szerepet biztosítottak az igazságügyminiszter számára

<sup>11</sup> Bár nem kívánunk a mai viszonyokkal párhuzamot vonni, vélhetőleg kijelenthető, hogy a kodifikációs munkakörben dolgozó kollégák számára minden korban hasznos lehet ilyen típusú képzések indítása, különösen akkor, ha az átlagéletkor a 30 évet alulról sűrolja

<sup>12</sup> A Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1954. évi 26. számú törvényerejű rendelete a jogszabályok közzétételéről és hatálybalépéséről. Hatályba lépett 1954. szeptember 4-én.

<sup>13</sup> I. § (1) A Magyar Népköztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben kell közzétenni mindazokat a jogszabályokat, amelyekből az állampolgárokra közvetlenül jogok származnak, amelyek az állampolgárokra kötelezettségeket rónak, egyébként széles körben közvetlen befolyással vannak az állampolgárok jogviszonyaira, vagy amelyek széles körben való ismerete az állampolgárok jogai és jogos érdekei védelme szempontjából jelentős.

(2) A Magyar Közlönyben kell közzétenni a Népköztársaság Elnöki Tanácsának és a Minisztertanácsnak azokat a határozatait, amelyek meghatározott kérdésben az állami vezetés irányvonalának sokoldalú, hosszabb időre szóló meghatározását tartalmazzák.

<sup>14</sup> A Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány 1.081/1957. (X. 13.) számú határozata a Határozatok Tára megindításáról. Hatályba lépett 1957. november 13-án

<sup>15</sup> A Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány 2030/1964. (XI. 10.) számú határozata a jogszabályok előkészítésének továbbfejlesztéséről. Hatályba lépett 1964. november 10-én. A Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány 2004/1969. (II. 23.) számú határozata a jogszabályok, valamint az ügyintézés egyszerűsítéséről és továbbfejlesztéséről. Hatályba lépett 1969. február 23-án.

(lényegében minden norma megalkotása kapcsán egyeztetési kötelezettség állt fenn), 1969-ben pedig már jogalkotási program megalkotása, illetve – mai szavakkal élve – a technikai dereguláció és az adminisztratív tehercsökkentés alapjait fektették le (ideértve pl. a dolgozók munkaidejének csökkentésére vonatkozó lehetőségek megvizsgálását).

A Jat. előtti utolsó, a témát érintő „kodifikációs hullám” 1974-ben indult meg. Az 1974. évi 24. tvr.<sup>16</sup> ismét a Magyar Közlönyben közzéteendő jogszabályokat sorolta fel, és a jogszabályok körét bővítette (a korábbiak említésén túl) az MT elnökhelyettesének rendeletével, valamint az államtitkár rendelkezésével. Megmaradt a jogszabályok és az utasítások elhatárolása,<sup>17</sup> illetve a határozatok megemléítése. Új elemként jelentkezett viszont, hogy a Magyar Közlönyben kellett közzétenni – az „államvezetés iránymutatásai” mellett – a Legfelsőbb Bíróság irányelveit és elvi döntéseit is. A tvr. végrehajtására kiadott 1063/1974. (XII. 30.) MT határozat lényegében 1954-es „elődje” mintáját követte, azonban pontosabb terminológiát igyekezett megalkotni, amikor pl. elkülönítette a jogszabályok kihirdetését (Magyar Közlöny, Határozatok Tára) és az utasítások közzétételét (tárcaalapok, Tanácsok Közlönye). Jelentős újításként jelent meg, hogy a jogszabályok egységes értelmezése érdekében lehetőség nyílt olyan, jogszabály kibocsátása nélküli eszközök megalkotására, melyek előrevetítették a Jat. későbbi (és ma is hatályos) szabályainak előképét. Ezeket jogi iránymutatásnak nevezték el, és két formájuk volt: a jogszabály egészét irányelvevel, egyes rendelkezéseit pedig elvi állásfoglalással lehetett értelmezni. A kibocsátásra a miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetőit hatalmazta fel a határozat. Végül a határozat rendezte azt a kérdést is, mi a teendő, ha egy utasítás kollízióba került magasabb szintű jogszabállyal: ilyen kérdésben a döntés a Minisztertanácsot illette meg.

Az 1063/1974. (XII. 30.) MT határozat bizonyos részeit 1982-ben alkották újra.<sup>18</sup> A jogi iránymutatások körében az irányelvek és az elvi állásfoglalások mellett megjelentek a tájékoztatók is. A jogszabályokat „terhelő” szabványjellegű, ún. műszaki-technikai normákat közleményben kellett közzétenni, a mennyiségi vagy

<sup>16</sup> A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1974. évi 24. számú törvényerejű rendelete a jogszabályok kihirdetéséről és hatálybalépéséről. Hatályba lépett 1974. december 30-án.

<sup>17</sup> 1. § (1) A Magyar Népköztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben kell kihirdetni azokat a jogszabályokat,

a) amelyekből az állampolgárokra közvetlenül jogok származnak, vagy amelyek az állampolgárokra közvetlenül kötelezettségeket rónak;

b) amelyek az állampolgárok jogait vagy kötelezettségeit közvetlenül érintik;

c) amelyek ismerete jelentős az állampolgárok jogainak és jogos érdekeinek védelme, valamint kötelezettségeik teljesítése szempontjából;

d) amelyek állami szervekre (vállalatokra), szövetkezetekre (szövetkezeti szervezetekre) és egyéb gazdálkodó szervekre általános érvényűek.

(2) Az (1) bekezdésben említett rendelkezést utasításban kimondani nem lehet.

<sup>18</sup> A Minisztertanács 1002/1982. (I. 16.) számú határozata a jogi iránymutatásokról, a műszaki-technikai normákról és a mennyiségi rendelkezésekről. Hatályba lépett 1982. január 16-án.

adatjellegű rendelkezéseket pedig a jogszabály mellékletébe kellett foglalni, melyet elegendő volt a tárcalapban közzétenni.

Ebben az időszakban is két határozat született a jogalkotás továbbfejlesztése tárgyában: 1980-ban még a Minisztertanács,<sup>19</sup> 1982-ben már az Országgyűlés rendelkezett a kérdéstről.<sup>20</sup> 1980-ban elsősorban a túlszabályozás elkerülését, és a jogszabályokat „terhelő” nem normatív jellegű rendelkezések megfelelő elkülönítését írták elő (ld. a fenti határozatot, mely ennek eredménye lett), illetve az igazságügy-miniszter számára az ötéves jogalkotási feladattervről jelentéstételt írtak elő. Az OGY határozat már utal az elkészült jelentésre, és megállapítja: „... létrejöttek hazánkban a fejlett szocialista társadalom építésének korszerű jogi alapjai”. A jogalkotással szemben támasztott követelmények szinte máig nem változtak: gyakoribb és tartalmasabb társadalmi viták, stabilitás megőrzése, túlszabályozás kerülése, fokozott együttműködés a jogszabály-előkészítés terén stb. Kiemelten fontos volt azonban az a megállapítás (bár csak a következő Országgyűlés tudta érvényesíteni), mely szerint fokozni kell az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységét.

Összefoglalóan meg kell állapítani: a Jat. előtt a szabályozás nem volt megfelelően rendezett, általában csak egyes részkérdésekre terjedt ki, de ami talán a legnagyobb gondot okozta, hogy nem alkotott egységes terminológiát. A Jat. ebbéli eredményeit tehát ebben – megítélésem szerint – el kell ismerni.

A Jat. módosításai kapcsán csak röviden kívánok utalni az állami irányítás egyéb jogi eszközeivel kapcsolatos módosulásokra, pontosabban az azóta „eltűnt” egyéb jogi eszközökre. Ezek a következők:

1. Szabvány (1988-1995). A Jat. 50. § (1) bekezdése kimondta: „A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője a rendszeresen ismétlődő műszaki-gazdasági és technológiai feladat megoldási módját, termék, termény vagy szolgáltatás jellemzőinek meghatározását állami szabványként állapíthatja meg.” A szabványok szabályozását és kiadását 1995-ben törvényi szintre emelték.

2. Ármegállapítás (1988-1991). A Jat. 51. § (1) bekezdése kimondta: „A kizárólag árat, árjegyzéket és áralkalmazási feltételt tartalmazó kötelező árszabályozó rendelkezést ármegállapításként kell közzétenni.” Az árak megállapításáról már a rendszerváltást követő rövid időn belül törvényt alkottak.

3. Bankfelügyeleti rendelkezés (1991-1997). A Jat. új 51/B. §-a mondta ki: „Az Állami Bankfelügyelet elnöke – az igazságügyminiszterrel és a Bankfelügyeleti Tanáccsal egyetértésben – a külön törvényben meghatározott körben bankfelügyeleti rendelkezésként a pénzügyintézetekre kötelező előírásokat adhat ki.” A Bankfelügyelet megszüntetésével ez a lehetőség megszűnt.

4. Jegybanki rendelkezés (1988-2007). Mint arra már utaltam, a jegybanki rendelkezésre vonatkozó szabályozás 2004. május 1. után lényegében tartalmatlanná vált. Nem illeszkedett az eredeti rendszerbe sem megfelelően, hiszen bizonyos

<sup>19</sup> A Minisztertanács 2004/1980. (I. 18.) számú határozata a jogszabályrendezési és jogalkotási feladatokkal kapcsolatos további teendőkről. Hatályba lépett 1980. január 18-án.

<sup>20</sup> Az Országgyűlés 7/1980-85. számú határozata a jogalkotásról. Hatályba lépett 1982. április 2-án.

krben a polgrookra nzve is llapthatott meg ktelezettsgeket. Az 51/A.  hatlyon kvl helyezse eltt a kvetkezkpp szlt:

„(1) A Magyar Nemzeti Bank elnke a kln trvnyben meghatrozott krben jegybanki rendelkezsknt a pnzgyi intzmnyekre s a pnzgyi intzmnynek nem minsl, kiegészt pnzgyi szolgltatst vgz jogi szemlyekre, valamint a befektetsi szolgltatokra s az rtkpaprok forgalomba hozatalrl, a befektetsi szolgltatsokrl s az rtkpapr-tzsdrl szl 1996. vi CXI. trvny 208. -a szerinti elszmlhzakra ktelez elrsokat adhat ki. A jegybanki rendelkezst a Pnzgyi Kzlnyben kzz kell tenni.

(2) A jegybanki rendelkezs a pnzforgalom tekintetben *a jogi szemlyekre, jogi szemlyisg nlkli gazdasgi trsasgokra s természetes szemlyekre is kiterjed.* Az ilyen jegybanki rendelkezst az igazsggyminiszterrel egyetrtsben kell kiadni s a Magyar Kzlnyben kell kzztenni.” (Kiemels Sz.Gy.P.)

Vgezetl megemltem, hogy a Jat. jjalkotsnak 2003-as ksrlete s a 2007-es „egysges szerkezet hatlyos” szveg sem hozott (volna) rdemi vltozst az llami irnyts egyb jogi eszkzei krben. (A trvnyjavaslat a csoportot tke-rezstelte volna „az llami s nkormnyzati irnyts egyb jogi eszkzei”-v.)

## Megjegyzsek az rvnyessg s a hatly kapcsn

A jogszablyok rvnyessgnek feltteleit a kvetezkben szoks megjellni:

1. a kibocst szerv vagy szemly felhatalmazssal br a jogalkotsra;
2. a megfelel jogalkotsi eljrsi rendet betartottk;
3. a jogszablyt megfelelen kihirdettk;
4. a jogszably a Jat. szerinti hierarchinak megfelel (vagyis alacsonyabb szinten lv fszablyknt nem ellenttes a magasabb szinten lvvel).

Sajnos ezek a kritriumok, br egyrtelmnek tnnek, nmagukban nem teszik lehetv, hogy megllaptsuk, egy jogszably nem felel meg nekik, s ezrt rvnytelen. Rnzsre ugyanis pl. egy nkormnyzati rendeletrl nem rulkodik, hogy ellenttes egy kormányrendelettel. Az rvnyessg megllaptsa csak utlag, a jogszably tartalmnak vagy megalkotsnak vizsglatval lehetsges. Hasonlat-szeren azt mondhatnnk, olyasfle helyzet ez, mint mikor kt tojst vesznk keznkbe, s el kell dntennk, melyik friss, s melyik zpult mr meg. Els ltsra nem, de a tojshj feltrse, a bels tartalmi vizsglat utn mr gyors dntsre juthatunk a krdsben. Nos, a jogszablyok krben az eljrs bonyolultabb, azt csak az Alkotmnybrsg vgezheti el. St, ez mg kiegészthet azzal, hogy az AB hatrozatokbl is csak *utlag* derl ki, hogy a jogszably *eleve* rvnytelen volt (ezrt is ignyel rendezst a hatlybalps ta ltrejtt jogviszonyok helyzete); radsul nem beszltnk azon jogszablyokrl, melyek adott pillanatban br rvnytelenek, de mivel nem kerültek mg az Alkotmnybrsg el, azokat rvnyesnek tekintjuk. E fejtegetsek azonban mr inkább jogelmleti irnyban folytat-

hatók. A Jat. egyébként fogódzót e témában nem ad, mert abban az *érvényesség* szó egyáltalán nem szerepel.

Mi viszont a helyzet az egyéb jogi eszközök kapcsán? E körben az érvényesség feltételeit sem a tananyagok, sem a tudományos közlemények nem szokták tárgyalni (eltekintve Jakab András már említett munkájától). Ha itt vizsgálat tárgyává tesszük a – nem kimondott – „érvényességet”, az iménti tagolás szerint a következőket állapíthatjuk meg:

*ad 1.* A Jat. pontosan meghatározza, kik, illetve mely szervek jogosultak az egyéb jogi eszköz kibocsátására. Ez tehát egyértelműen eldönthetőnek minősíthető – ezzel együtt az is, ha olyan szerv vagy személy bocsátotta ki az egyéb jogi eszközt, mely arra nem volt jogosult, vagy éppen olyan *tárgykörben*, melyet nem szabályozhatott volna.

*ad 2.* Míg a jogszabályok megalkotásának rendjét a Jat., illetve megfelelő egyéb törvények (pl. a felhatalmazás tekintetében) viszonylag részletesen rendezik, addig az egyéb jogi eszközök terén kevesebb szabályozást találhatunk (a Jat. kifejezetten csak a határozat és a jogi iránymutatás kapcsán utal rá). A részletszabályok megalkotása azonban nyilvánvalóan megjelenik, legalább az adott szerv saját (pl. szervezeti-működési) szabályzatában, így tehát – véleményem szerint – e második pontbeli kritérium teljesülése is vizsgálható.

*ad 3.* E pontban már akadályba ütközünk, mivel az egyéb jogi eszközök kapcsán kihirdetésről sehol nincs szó. A jogszabályok esetén a *kihirdetés* mindig kötelező érvényességi elem és aktus, és részletes szabályozást nyert a Jat. keretein belül; a közzététel csak másodközlés, és a hivatalos (azaz érvényes) szöveg minden esetben a kihirdetett változat. Az egyéb jogi eszközöknél a Jat. csak közzétételről, közlésről szól. Ennek megfelelően (a törvényi rendelkezések sorrendjében):

- a) egyes határozatok közzététele elrendelhető a Magyar Közlönyben (az Országgyűlés és a Kormány esetében); a határozatok közzétehető a helyben szokásos módon (önkormányzatnál és szerveinél) – Jat. 48. §;
- b) a statisztikai közleményt kötelező közzétenni a Központi Statisztikai Hivatal hivatalos lapjában (Statisztikai Közlöny) – Jat. 52. §;
- c) a jogi iránymutatások körében:
  - ca) az Országgyűlés és a Kormány irányelve a Magyar Közlönyben közzétehető – Jat. 53. §;
  - cb) az Országgyűlés és a Kormány elvi állásfoglalását ugyanitt kötelező közzétenni – Jat. 54. §;
  - cc) a miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetőjének irányelve és tájékoztatója az azt kiadó szerv hivatalos lapjában közzétehető – Jat. 55. § (4) bek.;
- d) a Határozatok Tára a Kormány azon határozatait közli, melyek közzétételét a Kormány elrendelte; ugyanígy azon kormánybizottsági határozatokat, melyek közzétételét a Határozatok Tára szerkesztője engedélyezte – Jat. 58. § (1)-(2) bek.;
- da) minisztériumok, autonóm államigazgatási szervek és kormányhivatalok utasításai és jogi iránymutatásai közzététele céljából hivatalos lapot adhat-



nak ki [tehat nemhogy a kozzetel, de meg a hivatalos lap kiadasa sem koteleszo – vo. cc) pont] – Jat. 59.  (1) bek.;

db) s ha van ilyen hivatalos lap, ebben azon egyeb jogi eszkozok is kozolhetok, melyek az adott (vagy a miniszternek alarendelt) intezmenyek, szervek munkaja szempontjabol fontosak – Jat. 59. (2) bek.;

dc) illetve ugyanezen lapban a Hatarozatok Tara szerkesztojenek engedelyevel azon hatarozatok vagy jogi iranymutatasok is kozolhetok, melyeket a Hatarozatok Taraban mar kozzetettek – Jat. 59.  (3) bek. [csak erdekessegkent megjegyyezhetjuk, hogy a jogi iranymutatasok kozzetelerol a Jat. „Hatarozatok Tara” cimeben nem szol; abban a hatarozatok mellett *egyeb kozlemenyek* kozzetetele szerepel – lasd Jat. 58.  (2) bek.]

A Jat. 59.  (2)-(3) bek.-ebol [eb) s ec) pontok] mindenesetre az tunik ki, hogy a *kozles* nem a saját, hanem a mas szerv altal megalkotott norma megjeleniteset tukrozi.

Az elso, amit bizvast megallapithatunk, az a szabalyozas meglehetosen szetszort jellege, melynek kapcsan kisse nehez az egyeb jogi eszkozok kozzeteteli jellegzetessegeit meghatarozni (a kozos vonasok kiemelésevel legalabb is). Azonban nyilvánvalonak tunik a megallapitas, hogy az egyeb jogi eszkozok megismerhetoseget ugyanuy lehetove kell tenni, mint a jogszabalyoket, hiszen e nelkul nehez volna a saját s az alarendelt szervek altali alkalmazkodast s vegrehajtast elvarni. Valosinusithetjuk tehat, hogy az egyes egyeb jogi eszkozoket kiado szervek kotelessek saját szabalyzataikban rendezni, hogy normaikat minden cimzett megismerhesse.

Ezzel egyutt, ime egy kiserlet az imenti törvenyi rendelkezesek összefoglalasara:

– koteleszo kozzetenni a kovetkezo egyeb jogi eszkozoket:

i. statisztikai kozlemeny;

ii. elvi állasfoglalas;

– kozzetehetok a kovetkezok:

i. az Országgyules s a Kormany hatarozata (ha a kozzetetelet elrendelik);

ii. a kormánybizottsagok hatarozata (ha a kozzetetelet engedelyezik);

iii. az Országgyules s a Kormany iranyelve;

iv. a miniszter s az országos hataskoru szerv utasitasa, iranyelve s tajekoztatoja (s ha van hivatalos lap, tovabbi egyeb jogi eszkozok kozolhetok, melyek megismerese fontos, vagy – am ezeknel engedely kell – a Hatarozatok Taraban mar megjelentek);

v. az onkormanyzat s szervei hatarozata.

*ad 4.* Elerkeztunk a masodik komoly akadalyhoz, mely talan meg magasabbn tornyosul elenk, mint az elozo. Beszelhetunk-e az egyeb jogi eszkozok kozt hierarchiarol? Egyaltalan: az egyeb jogi eszkozok helye a jogszabalyok *alatt* van? E kerdesek kapcsan erdemesnek tunik a kovetkezoket megfontolni:

*a)* A jogszabalyok vizsgalata egyik kerdesre sem ad kielegito valaszt, az Alkotmany csak a Kormany s tagjai altal kibocsatott normak kapcsan, a Jat. egyaltalan nem rendelkezik arrol, a hierarchia kerdese felvetodhet-e – a Jat. a jogszabalyoknal taxativ *rangsort* tartalmaz, az egyeb jogi eszkozoknel csak taxativ felsorolast.

b) Fontos megjegyezni, hogy – mint ezt már többször leszögeztük – az egyéb jogi eszközök címzettjeinek köre szűkebb, és a jogszabályokhoz képest más a jogrendszerben betöltendő feladatuk is (az állampolgárok közvetlen érintettsége – elvileg – nem jelenik meg). Véleményem szerint azonban nem helyes azt mondani, hogy nincs vagy nem lehet átfedés a jogszabályok halmazával, hiszen az eltérő feladat és címzetti kör nem a jogszabályok körén *kívüli*, hanem azon belüli, csak *kevesebb* számú jogviszonyt rendez. Tulajdonképpen azt lehetne mondani, hogy az egyéb jogi eszközök által rendezett viszonyok körére is alkothatnának jogszabályt, csak azok eltérő jelentősége ezt nem igényli. Így tehát vita tárgyát képezheti, hogy egyértelműen kimondható-e, az egyéb jogi eszközök a jogszabályok alatt helyezkednek el, vagy netán „mellettük”, csak szűkebb szabályozási körrel.

c) Természetesen vitán felül állnak az Alkotmány rendelkezései:

ca) Az Alkotmány 77. § (2) bek.-e kimondja: „Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire kötelezőek”. Ez pedig önmagában és általánosságban arra utal, hogy az egyéb jogi eszközöket nem lehet úgy megalkotni, hogy az érvényes jogszabályokkal ellenkezzenek, hiszen az ezzel a rendelkezéssel ütközne. Ez viszont nem feltétlenül jelent még hierarchikus megkülönböztetést, hiszen a tilalom a jogszabályokra (éppenséggel a jogszabályi hierarchia azonos szintjén lévő két normára) is vonatkozik.

cb) Az előbbiekből is értelemszerű, hogy az egyéb jogi eszközök az Alkotmánnyal sem lehetnek ellentétesek. Az ilyen esetleges alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság vizsgálja, s ezt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 40. §-a is megerősíti: „Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti.” (Ugyanez igaz a nemzetközi szerződések kapcsán is.)

cc) Ami a jogalkotási részletszabályokat illeti, az Alkotmány a következőképp rendelkezik: a 35. § (2) bekezdésének harmadik mondata kimondja: „A Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes.” Ugyane § (4) bek.-e szerint: „A Kormány – jogszabály kivételével – az alárendelt szervek által hozott minden olyan határozatot vagy intézkedést megsemmisít, illetőleg megváltoztat, amely törvénybe ütközik.”

d) Ha most gyakorlati szempontból továbbhaladva vizsgálódnánk, fölmerülhetne néhány probléma. Pl.: mi a helyzet, ha egy (korábbi vagy jövőbeni) belügyminiszteri utasítás ellenkezik a Kormány rendeletével? Az iméntiek fényében, s mivel miniszteri *rendelet* sem lehet ellentétes, egyértelműnek tűnik, hogy a Kormány rendeletének kell érvényesülnie (az legalábbis kimondható, hogy azonos kibocsátó által megalkotott jogszabály és egyéb jogi eszköz valószínűleg egy szintre helyezhető). Mi történik viszont fordított helyzetben? Pl. a belügyminiszter korábbi rendeletével (mely az állam területén mindenkit kötelez) utóbb ellentétes kormányhatározat születik, mely utóbbi viszont kötelezi a Kormányt mint testületet és nyilván

saját tagjait is. Ez esetben ugyan valószínű, hogy a határozat szenved valamilyen fogyatékoságban, mivel miniszteri rendeletet csak felhatalmazás alapján lehet kiadni, melyet épp a Kormány rendelete vagy törvény ad meg, s emiatt a rendelettel ellenkező kormányhatározat valószínűleg ezekkel is ütközik (hacsak nem változott meg a felhatalmazást adó jogszabály). Márpedig miniszteri rendelet megítélés szerint nem ellenkezhet kormányhatározattal sem, így az ellentmondás megszüntetése valószínűleg az lehet, hogy a BM rendeletét hatályon kívül helyezik (vagy az alkotmányellenesnek bizonyuló kormányhatározatot az Alkotmánybíróság megsemmisíti).

Gyakorlati szempontból érdekes az is, hogy a Kormány vagy tagjai által kibocsátott egyéb jogi eszközök hatályon kívül helyezése vagy megváltoztatása gyakran (a kibocsátóval azonos vagy magasabb szintű) rendelettel történik.

Újfennt megjegyzést érdemel azonban az, hogy mindeddig csak a Kormány vagy tagjai által kibocsátott normákat vizsgáltuk. Esetleg fölmerülhet kollíziós probléma pl. a statisztikai közlemények, vagy pl. az Országgyűlés elvi állásfoglalásai és más normák kapcsán, s az ilyen helyzetek eldöntése az Alkotmánybíróságra vár (egyébként előfordultak már ilyen esetek, ebből úgy tűnik, a fentebb kifejtettek valós problémát jelenthetnek). Ráadásul olyan kérdések vizsgálata is fölmerülhet, mint nem a jogszabályokhoz viszonyított, hanem csak az egyéb jogi eszközök között felmerülő kollízió – hogy ilyenkor „ki az erősebb”, valószínűleg szintén vitákra adhatna okot.

Összefoglalva végül, amit az „érvényesség” kapcsán megjegyeztünk, úgy tűnik, hogy ha beszélhetünk ilyesmiről, a jogszabályokhoz viszonyítva az első két kritériumnak megfelelés bizonyosan megállapítható, a második kettő esetében azonban csak sporadikus szabályozást találhatunk – le kell szögezni azonban, hogy a megismerhetővé tétel és az eleve adott kollíziós tilalmak mindenképpen megtartandók.

Bár az érvényességgel természetesen össze nem téveszthető, néhány szót érdemes szólni a hatály kapcsán. Hatályról is többnyire csak a jogszabályoknál beszélünk; a Jat. ilyen címe alatt a személyi, területi és az időbeli hatályról szól. Úgy vélem azonban, ha nincs is kimondva, ezek a jellegzetességek könnyedén megállapíthatók az egyéb jogi eszközökkel kapcsolatban is (a címzetek szűkebb köre tulajdonképp megfeleltethető a jogszabályi személyi hatálynak; a terület nyilván megfelel a jogszabályokénak; létrejöttük és eltűnésük pedig ugyanúgy időhöz köthető). Az időbeli „hatályt” megerősíti az is, hogy az egyéb jogi eszközök jogrendszerből történő kivonását is *hatályon kívül helyezésnek* szokták nevezni a jogszabályok. Csak véletlenszerű kiemeléssel néhány példa: 88/1994. (VI. 8.) Korm. rendelet az állami vezetők munkaviszonyával összefüggő kérdésekről szóló 1077/1987. (XII. 31.) MT határozat egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezéséről; 24/1995. (III. 8.) Korm. rendelet egyes kormányrendeletek és -határozatok hatályon kívül helyezéséről; 16/1990. (VI. 18.) BM rendelet egyes rendelkezések, utasítások és jogi iránymutatások hatályon kívül helyezéséről; 13/1994. (VI. 3.) BM rendelet egyes miniszteri rendeletek és utasítások módosításáról, illetve hatá-

lyon kívül helyezéséről; 1/1992. (II. 14.) HM rendelet egyes miniszteri utasítások hatályon kívül helyezéséről; 9/1990. (V. 14.) IM rendelet egyes igazságügyminiszteri utasítások hatályon kívül helyezéséről; 15/2001. (X. 17.) NKÖM rendelet egyes miniszteri rendeletek és utasítás hatályon kívül helyezéséről; stb., stb., a sor szinte akármeddig folytatható lenne.

Mindezek alapján – megítélésem szerint – nem helytelen kimondani, hogy az érvényesség és a hatály létét és feltételrendszerét valójában az egyéb jogi eszközök körében éppúgy vizsgálni (és meghatározott mértékben adaptálni) lehet, mint a jogszabályok esetében.

### FELHASZNÁLT IRODALOM

- BÁRTFAI Zsolt: Néhány gondolat a jogforrási rendszer egyes kérdéseiről. In: Magyar Közigazgatás 5/1997, 309-318. o.
- CNALÓTZKY György: Kormányhatározat a jogi iránymutatásokról, a műszaki-technikai normákról és a mennyiségi rendelkezésekről. [1002/1982. (I. 16.) MT határozat] In: Magyar Jog 5/1982, 409-417. o.
- HOLLÓ András: A normatív utasítás jogforrástani alapproblémái. In: Tanulmányok a központi közigazgatás köréből. Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1986, 57-137. o.
- HOLLÓ András: A normatív utasítás jogforrási jellegéről. In: Állam és Igazgatás 7/1987, 636-644. o.
- JAKAB András: A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007
- KISS László: Jogalkotásunk és jogforrási rendszerünk néhány időszerű kérdése. In: Jubileumi tanulmányok. Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottsága, Budapest, 1985, 163-175. o.
- SÁRI János: A jogforrások. [Közvetési az] MSZMP Politikai Főiskola, Állam- és Jogtudományi Tanszék. Budapest, a Politikai Főiskola házi nyomdája [sokszorosított], 1988
- SÁRI János: A jogalkotás és a jogforrási rendszer. In: Magyar Közigazgatás 8/1991, 673-681. o. Ismerteti és hozzászól SZÜK László in Magyar Közigazgatás 11/1991, 1049-1051. o.
- SCHMIDT Péter: A jogforrások tipológiája. In: Jogtudományi Közlöny 8/1984, 440-446. o.
- VEREBÉLYI Imre: A minisztériumi körlevelek elvi és gyakorlati kérdései c. tanulmány[ának] vitája. [Budapest, 1981. november 3.] Ismerteti ifj. TRÓCSÁNYI László, in Állam- és Igazgatás 3/1982, 281-285. o.
- VISEGRÁDY Antal: Vitatülés a technikai normák problematikájáról. [Magyar Jogász Szövetség Állam- és Jogelméleti Szakbizottsága – Budapest, 1979. okt. 15.] In: Jogtudományi Közlöny 5/1980, 343-345. o.