



MTA Law Working Papers

2015/11

**Sarkalatos átalakulások:
A régi és az új jogalkotási törvény
összehasonlítása**

Papp Imre

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény jelene és jövője, avagy merre tovább, jogalkotás?

1. A jogalkotási törvény egyes tartalmi változásai, új „besorolása”

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Jat.) tükrözi a korábbi tervezetek és törvényjavaslatok szakmai megoldásait, így megállapítható, hogy nem született szégyellnivaló törvény, még ha az új Jat. egy-egy megoldása hézagos is. A jogalkotás és ezen belül a jogbiztonság alapvető követelményeinek, valamint a jogalkotás szakmai követelményeinek a meghatározása mellett a felhatalmazás cizellált szabályozása, a felhatalmazás jogalkotási kötelezettségnek tekintése, a minőségi jogalkotás elemeinek felvillantása (hatásvizsgálat, tartalmi dereguláció) dicséretes.

Az új Jat. IV. fejezete a jogszabályok előkészítésével foglalkozik, ezek a rendelkezések azonban kevésbé jelennek meg a gyakorlatban részben a felgyorsult jogalkotás időhiányos előkészítési fázisa, részben az igazságügyért felelős miniszter szerepének a devalválódása miatt. A szöveg egyensúlyosnak tekinthető annak ellenére, hogy a Hivatalos Értesítő teljesen érdektelen részletszabályai is a törvényt gazdagítják, vagyis az elektronikus információszabadságról szóló törvény maradványai is az új Jat.-ban leltek menedékre, horribile dictu még a közzétételi díj mértékére vonatkozó rendelkezések is a törvényt csúfítják. Nem ezzel van azonban a baj, ez csak szépészeti kérdés. Egy olyan időszakban tölti be az új Jat. a szerepét, amikor maga a jogbiztonság megroppant. Nem minőségi, hanem mennyiségi jogalkotás zajlik lázasan, szétfeszítve a törvényi és a házsabályi kereteket. A csúcsevekben kettőszáz felett megalkotott törvények valójában ennél lényegesen több törvényt jelenítenek meg, hiszen a lépten-nyomon előforduló „törvénycsomagok” (az egyes adó- és pénzügyi/közlekedési/mezőgazdasági stb. tárgyú törvények módosításáról szóló, gyakorta több száz oldalas törvényjavaslatok egy-egy ágazat szinte valamennyi törvényének az átalakítására, toldozgatására vállalkoznak.¹ Ebben a közegben az új Jat. semmivel sem tud

¹ Csak ízelítő a 2013. év végi termésből: egyes törvényeknek a gyermekgondozási ellátások átalakításával, valamint a szociális hozzájárulási adó megfizetése alóli kedvezmény bővítésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCXXIV. törvény, egyes energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXXVII. törvény, egyes klímapolitikai és közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXXVIII. törvény, egyes törvények területrendezéssel összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCXXIX. törvény, egyes törvényeknek a rezsicsökkentés végrehajtásával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCXXXI. törvény, egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXXXVI. törvény, az egyes igazságügyi, jogállási és belügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXLIII. törvény, az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXLIV. törvény, egyes törvényeknek a gyermekek védelme érdekében történő módosításáról szóló 2013. évi CCXLV. törvény, egyes agrártárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXLVI. törvény, egyes törvények vízgazdálkodási tárgyú

többet tenni, mint az elődje. Az új Jat. sem küszöbölheti ki azt az anomáliát, hogy szinte mindenről törvény születik, majd az adott (és jellemzően érdektelen) törvényt az Országgyűlés már nem képes önálló eljárásban módosítani, csak csomagokban, „salátatörvényekben” nyílik erre mód. Az Alaptörvény nem változtatott a lapleosztáson, változatlanul a Kormány irányába nyitott az Országgyűlés jogalkotói hatásköre, megpecsételve ezzel a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörének a szinte teljes bénultságát.

Megszületett az új Jat., de egy nappal a hatálybalépése után már más köntösbe bújt, hiszen módosult a normaszöveg. Aztán harmadnap is módosíthatták volna, de egy alkotmánymódosítással hirtelen jogszabállyá avanszált NMHH elnöki rendeletre vonatkozó részletszabályok kedvéért már nem nyúltak hozzá.² Remélhetőleg nem úgy jár az új Jat., mint az elődje, amelyet a végnapjaiban már szinte minden tekintetben megkerültek, kicseleztek.

Még tovább színesíti a képet az, hogy 2012. január 1-jétől megváltozott a jogalkotásról szóló törvény „besorolása”, korábban a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata volt szükséges a törvény megalkotásához és módosításához, addig az Alaptörvény megszüntette a tárgykörhöz kapcsolódó minősített többségi követelményt, s ezáltal nem emelte sarkalatos törvényé. Önmagában nem ez a változtatás értékelte le a Jat. szabályait, a szakmai szabályozási logikából adódóan nem szükséges a sarkalatos törvények közé illeszteni ezt a tárgykört, de ez a változtatás talán mindennél jobban hangsúlyozza, miért is kellett volna tételes jogilag is az Alaptörvényben szerepeltetni a jogszabályok mellett a jogbiztonság alappilléreit, többek között a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát.

2. A megmaradt sarkalatosság, avagy felkészülési idő az adójogban

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: régi Áht.) az egyike volt a leggyakrabban módosított hazai törvényeknek. A régi Áht. 10. § (4) bekezdése szerint fizetési kötelezettségekre, fizetésre kötelezettek körére, a fizetési kötelezettség mértékére vonatkozó törvények kihirdetése és hatálybalépése között legalább negyvenöt napnak kell

módosításáról szóló 2013. évi CCXLIX. törvény, egyes törvényeknek agrár- és környezetügyi tárgyban történő módosításáról szóló 2013. évi CCL. törvény.

² Ebben a háborúban nyilván szerepet játszott az is, hogy az első ütközetben még sikerült levérni a jogszabályok körének a bővítését, hiszen a parlament elutasította azt a javaslatot, amit hetekkel később, a második csatában mégis megszavazott – a Kormány álláspontjától eltérően. Nyilvánvaló, hogy szakmai segítséget ezek után kevésbé várhatott a jogalkotási puccs előkészítője a javaslatot hevesen ellenző Kormánytól. Azt már csak mellékesen jegyzem meg, hogy az alkotmánymódosítás helytelen megfogalmazása következtében az NMHH elnökének a rendelete a jogforrási hierarchia aljára, a helyi önkormányzatok rendeletével egyazon szintre került úgy, hogy mindkét norma azt állította magáról, hogy más jogszabállyal nem lehet ellentétes... A T/1247. alkotmánymódosító javaslatához benyújtott T/1247/22. záró módosító javaslat 2010. november 8-án nem kapta meg az alkotmányügyi bizottság egyharmados támogatottságát sem (T/1247/24. bizottsági ajánlás), az egy hónappal később, 2010. december 11-én benyújtott T/1940. alkotmánymódosító javaslat viszont 2010. december 20-án „csont nélkül” jutott át az Országgyűlésen.

eltelnie, kivéve, ha a törvény a fizetési kötelezettséget mérsékli és a fizetési kötelezettségek, valamint a fizetésre kötelezettek körét nem bővíti. Ez a jogállami klauzula fokozatosan alakult ki. Az alkotmányellenességet el nem érő, önmagában azonban rövid felkészülési, illetve a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti időtartam miatt esetenként jelentkező problémákat a jogalkotó is érzékelte, ezért 1995-ben³ megfogalmazta a 45 napos fő szabályt, a kivétel pedig a megengedett retroaktív hatály leképeződéseként 1997-ben került a törvénybe.⁴ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a régi Áht. 10. § (4) bekezdése a jogbiztonságból következő követelményt fogalmazott meg, amely követelmény megsértése egyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdés sérelmét is jelentette. Az alkotmányos szabállyá lényegült rendelkezés a régi Áht. végnapjaiban kapott egy jelentős dőfést, amikor az Országgyűlés 2011 őszen a 45 napos időközt 30 napra csökkentette a konkrét esetben azért, hogy a gázolaj jövedéki adója már 2011 novemberétől többletbevételt jelentsen.⁵

Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény az V. Fejezetében rendelkezik a közteherviselés alapvető szabályairól. A 32. §-ban találjuk a korábbi rendelkezést, immáron a 30 napos időköz megjelölését: fizetési kötelezettséget megállapító, fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kell telnie.

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapos összegződése szerepel a 31. §-ban, amikor a törvény kifejezésre juttatja, hogy jogszabály a hatálybalépését megelőző időszakra vonatkozóan nem növelheti a fizetési kötelezettséget, nem bővítheti a fizetésre kötelezettek körét, illetve nem szüntethet meg vagy korlátozhat kedvezményt, mentességet. A fizetési kötelezettség keletkezésekor hatályban lévő jogszabályok által előírt fizetési kötelezettséghez képest jogalanyok utólagosan meghatározott csoportjának nem adható jogszabályban visszamenőlegesen olyan fizetési kedvezmény, mentesség, amely a fizetési kötelezettség összegét csökkenti, kivéve ha ez az Európai Unió kötelező jogi aktusának vagy nemzetközi szerződésnek való megfelelés miatt szükséges, vagy ha a kedvezmény vagy mentesség a fizetési kötelezettség teljesítésére köteles természetes személyek vagy más jogalanyok teljes körét megkülönböztetés nélkül érinti.

³ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és az ahhoz kapcsolódó egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 1995. évi CV. törvény.

⁴ A Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről szóló 1997. évi CXLVI. törvény 76. § (2) bekezdése.

⁵ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény módosításáról szóló 2011. évi CXXIV. törvény 1. §-a. Maga a törvény a kihirdetését követő napon lépett hatályba.

A felhívott rendelkezések mindegyike sarkalatos törvényi rendelkezés, ezért e szabályok nagyobb védettséget élveznek, mint az új Jat.-beli, egyszerű többséget igénylő szabályok. Noha korábban éppen az szerepelt a jogalkotási törvény szabályozásának az előkészítésekor, hogy a kellő felkészülési idő kapcsán a fizetési kötelezettségek bevezetésére irányadó zsinórmértéknek tartott ún. „45 napos szabályt” az új Jat. magában foglalhatja – éppen a garanciarendszere miatt. Szerencsére, a garanciális szabály ma egy sarkalatos törvényben található meg, és ez talán a legmegfelelőbb garancia arra nézve, hogy a régi Áht. csúfos „végnapjai” nem ismétlődhetnek meg.

Úgy látszik, hogy a pénzügyi kormányzatnak elege lett a különböző „salátatörvényekben” eldugott, fizetési kötelezettséget érintő jogszabályi rendelkezésekből, s lehet, hogy a jogalkotási rohamtempóban néhány ágazati (lobbi)érdekből fakadó módosítás is átcsusszant, ezért a 35. § korrekt módon rögzíti, hogy a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmény, mentesség körét és mértékét, valamint az új fizetési kötelezettséget megállapító törvényt kizárólag ezzel azonos vagy hasonló életviszonyokat szabályozó törvényben lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni. Nem lehet mondjuk a földügyi igazgatást érintő illetékemelés vagy illetékkedvezményt a termőföldről vagy a horgászatról szóló törvény záró rendelkezéseiben elrejtteni.

A korrekt megfogalmazású normaszöveg jóval szigorúbb, mint az Alkotmánybíróságnak a jogalkotás technikájára vonatkozó álláspontja, s remélhetőleg nem a törvényben szereplő „kiskapuk”⁶ válnak fő szabállyá, hanem a jogbiztonság szemszögéből alapvető rendelkezések jelentik majd a jövő jogalkotásának a zálogát.

Nem mellékesen érdemes felhívnom a figyelmet arra, hogy a gazdasági stabilitási törvény elfogadott rendelkezései már nagyon puhák ahhoz képest, amilyen javaslat került a T. Ház asztalára. Érdekes színfoltként tűnt fel ugyanis a Magyarország pénzügyi stabilitásáról szóló törvényjavaslat 2011 decemberében. Teljes egészében megfelelt a jogbiztonságnak az a szabályegyüttes, amely nagyon korszerű, a felkészülési időt maximálisan figyelembe vevő rendelkezéseket tartalmazott. Többek között alaptételként rögzítette, hogy a fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó törvényt csak a naptári év első napján lehetett volna hatályba

⁶ Két kivételes helyzet fordulhat elő, amikor nem kell alkalmazni a garanciális rendelkezéseket. A 34. § szerint a 32. §-t nem kell alkalmazni, ha a) a fizetési kötelezettség az Európai Unió kötelező jogi aktusának való megfelelés miatt kerül megállapításra; b) a fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó, valamint az új fizetési kötelezettséget megállapító törvény megalkotására Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései 28. cikk (1) bekezdésében meghatározott okból kerül sor. A 39. § szerint a 32-36. § rendelkezéseitől a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben el lehet térni.

léptetni, ráadásul az ilyen törvény kihirdetése és hatálybalépése között legalább 60 napnak el kellett volna telnie. Még szigorúbb rendelkezés vonatkozott az új fizetési kötelezettséget (a törvény kihirdetésekor már hatályos fizetési kötelezettség mértékének, személyi és tárgyi hatályának, kedvezményeinek változása nem minősült volna ilyennek) megállapító törvényre a kiszámíthatóság és stabilitás érdekében; ezt csak a naptári év első napján lehetett volna hatályba léptetni, az ilyen törvény kihirdetése és a törvény vagy annak a fizetési kötelezettséget megállapító rendelkezésének a hatálybalépése között legalább 180 napnak el kellett volna telnie. Csak a bírságot, igazgatási szolgáltatási díjat, pótdíjat megállapító jogszabályt lehetett volna viszonylag könnyedén hatályba léptetni, a naptári év során bármikor, de a kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kellett volna telnie.⁷ A javaslat szűk körű kivételeket fogalmazott meg, de még ezekben az esetekben is negyvenöt napos vagy hatvannapos felkészülési időt állapított meg. A törvényjavaslat tehát helytállóan rögzítette az adójogszabályok elfogadásával és hatálybalépésével kapcsolatos időbeli korlátokat, messzemenően figyelembe véve a jogbiztonság követelményeit.

Egy költségvetési bizottsági módosító javaslat azonban lényegében „legyalulta” a korszerű szabályokat, s szinte minden lényeges javaslatot „eltüntetett” a színről, maradt a régi Áht. harmincnapos szabálya. Kimaradt az évközi adómódosítás tilalma, a kizárólag az év elején bevezethető adószabályozás, a lényegesen hosszabb felkészülési idő.⁸ Kár érte, mert a kiszámíthatóság annál értékesebb kincse a jogállamnak, hogy csak úgy dobálózni lehessen vele. Az év közbeni adómódosítások sora mindennapossá vált az utóbbi években, az új adónemek bevezetésére általában csak roppant csekély idő állt rendelkezésre, s mindezek a tények nem éppen a kiszámítható jogi-gazdasági környezet irányába hatnak, sőt súlyosan rombolják az ország amúgy sem kimagasló versenyképességét.

Mindenképpen méríteni kellene a törvényjavaslat gondolatkincséből, s a jövőre nézve be kellene vezetni jóval szigorúbb kritériumokat (hosszabb felkészülési idő, csak január vagy július 1-jén való bevezethetőség) új adónem létesítése kapcsán, valamint rögzíteni kellene az év közbeni adómérték változtatásának a tilalmát stb.

Összegezve tehát a felkészülési idő speciális szabálya az a rendelkezés, ami sarkalatosként létezik, szemben az általános rendelkezésekkel és magával a jogalkotás pilléreivel. Azért nem kifogásolom a változást, mert a régi Jat. esetében éppen a politikai küzdelmek és a minősített többségi követelmény eredményezte a korábbi törvény korszerűtlenné válását, majd évtizedeken át zajló haláltusáját. Ebben a szakmai témakörben nincs helye politikai alkuknak,

⁷ T/5130. törvényjavaslat 29. §.

⁸ T/5130/31. módosító javaslat, a T/5130/34. kiegészítő ajánlás, 13. pontja.

a jogalkotás alapvető szabályainak kurzusoktól függetlenül nagyjából azonosaknak kellene lenniük...

3. Az új Jat. jogi kiskapui, avagy a jogrendszer mostohagyermek: a jogalkotás

Az új Jat. a hatálybalépése óta eltelt viszonylag rövid idő alatt számos nem kívánatos következményt tár elénk, „szegény” jogalkotási törvénnyel (miként a múltban is) feltöröltetik a jogrendszer padlóját:

A rekordmennyiségű törvény és a törvényalkotási láz teljes szerepjavart jelent, miként az Alaptörvény sem változtatott a koreográfián: a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörének gyakorlatilag nincs terepe, a Kormány jogalkotói hatásköre változatlanul az Országgyűlés irányába nyitott. Elképzelhetetlen, hogy egy törvényi szabályozási tárgykört a törvény hatályon kívül helyezése révén eredeti kormányrendeleti szabályozás váltaná fel. A törvényalkotás elvadulását jelzi, hogy igen nagy jelentőséget kapott az egyes törvények zárószavazás előtti módosító indítvánnyal történő teljes átírása (kiegészítése), nem ritkán az adott törvényjavaslattal semmilyen módon összefüggésbe nem hozható tárgykörök késői szabályozásával. Egyetlen cél érdekében: a gyorsaság szempontja minden jogbiztonsági érvet kiüt, vagyis hihetetlen sebességgel előállított és ugyanilyen buzgalommal hatályba léptetett rendelkezések előállítása a következménye ennek a jogalkotási hajszának. Így kerül egy törvénybe a képviselői javadalmazás, valamint a gázszolgáltatás szabályrendszere.⁹ A törvényjavaslatok jelentős része ráadásul egyéni képviselő önálló indítványaként került a T. Ház elé, megkerülve a jogalkotás alapvető szabályainak a betartását. Az alkotmánybírósági figyelmeztetések ellenére virágkorukat élik a „salátatörvények”, immár a jó másfél évtizedes gyakorlatuk kikristályosodott. Az évi rendszerességgel felbukkanó „csomagok” mellett megjelent az az új forma is, ami az egyébként nem salátatörvényt a törvényhozási folyamat végeztével „salátásítja”, vagyis már (normál) módosító indítványokkal, valamint záró módosító indítványokkal bővíti a törvényjavaslat által érintett témaköröket, és felduzzasztja a normaszöveget olyan kérdésekkel, amelyeknek semmi köze sincs a tárgyalt törvényhez. Kiss László már 1992-ben figyelmeztetett: „A törvényeket lassan úgy kezdik előállítani, mintha azok ipari javak lennének.”¹⁰ Azóta a helyzet nem lett jobb, hanem egyre katasztrofálisabb.

⁹ Az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló 1990. évi LVI. törvény módosításáról szóló 2011. évi LIX. törvény.

¹⁰ Kiss László: A magyar jogalkotás főbb neuralgikus pontjai Jogalkotás a jogállamban Szakmai tanácskozási dokumentumai 1992. december 9. Budapest, 1993. Politikatörténeti Alapítvány 28.

Kirívóan sok példát találhatunk a jogszabály tartalmának a hatálybalépést megelőző megváltozására („nem lép hatályba”, eltérő „szöveggel lép hatályba” típusú rendelkezések), ezek a változtatások javarészt frissen kihirdetett jogszabályokra vonatkoztak...

A kellő felkészülési idő tekintetében soha nem látott méreteket ölt az azonnalos vagy a kihirdetést követő napon való hatálybaléptetés.

A helyesbítés sajátosan értelmezett közjogi funkciója ma az, hogy a jogalkotási hibák legnagyobb szarvashibáit kijavítsák.

Az új Jat.-tal kapcsolatos főbb problémák:

A) A kihirdetés napján való hatálybalépés kivételével a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az új Jat. 7. § (7) bekezdése szerint a hatálybalépése napjának kezdetén, vagyis 0 órakor lép hatályba. Nyilvánvaló, hogy nem az a tipikus, hogy a Magyar Közlöny 0 órakor kerül fel a honlapra (jelenik meg), ezért is kell az új Jat. szerinti fő szabályként eljárva a jogszabály hatálybalépését legkorábban a kihirdetését követő napban megjelölni. Sajnos, a gyakorlatban nagyon jelentős igény mutatkozik a jogalkotó részéről, hogy a lehető legkorábban, tehát a kihirdetést követő napon léptesse hatályba a jogszabályt, mint ahogy korábban, a régi Jat. időszakában tipikusnak volt tekinthető a kihirdetés napján való hatálybaléptetés. Nyilván a kellő felkészülési idő követelménye árnyalja ezt a képet, bár a nagyon kirívó eseteket leszámítva az Alkotmánybíróság a jogalkotó segítségére sietett a nagyon gyors hatálybalépés elfogadhatósága érdekében. Sajnálatos, hogy még a törvények között is találtam példát arra, hogy még a formai szabálynak sem tettek eleget: a kínos esetekben az is megesett, hogy az új Jat.-tal ellentétesen léptek hatályba, mivel a jogalkotó megspórolta a kihirdetés napján a konkrét időpont megjelölését, vagyis a kihirdetés napján 0 órakor léptek úgy hatályba, hogy a Magyar Közlöny még sehol sem volt, vagyis a norma létezéséről sem lehetett tudomásunk... A 2006 őszi tömegoszlatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 2011. évi XVI. törvény, valamint a befektetési alapkezelőkről és a kollektív befektetési formákról szóló 2011. évi CXCI. törvény a kihirdetése napján lépett hatályba, jóval korábban, mintsem, hogy megjelent volna a hivatalos lap.

Az új Jat. megteremtette lehetőséggel kezdetben a jogalkotó elég mérsékelten élt¹¹, aztán a 2011-es év előrehaladtával már rákapott a kiskapu alkalmazásának a lehetőségére. A

¹¹ A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 54/2011. (IV. 7.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 14 órakor, a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény végrehajtásáról szóló 87/2011. (V. 31.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 20 órakor hatályba lépett.

decemberi jogalkotás dömpingje, az egyes normák előkészítésének az időbeli csúszása, a parlamenti jogalkotás decemberi csúszásai mind-mind felerősítették azt a folyamatot, amelynek az eredményeként számos jogszabály lépett hatályba a kihirdetése napján.¹² Az új Jat.-beli kivétel olyan esetekre is vonatkozott a gyakorlatban, amelyeknek nincsen semmilyen elméleti eredőjük, csupán a jogalkotás örületes kapkodása okozta feszültségekre szolgáltak válaszul. Tartalmilag tehát megállapítható, hogy a Jat. 7. § (2) bekezdése szerinti kiskapu alkalmazására egyáltalán nem volt szükség, nem volt olyan jogalkotói cél, ami másként nem lett volna megvalósítható, csakis az azonnali hatálybaléptetéssel. Még furcsább azon normák esetében a kihirdetés napján való hatálybaléptetés, ahol alkotmányjogi szempontból nem érzékelhető, mi lehet az oka az azonnali hatálybaléptetésnek, s ráadásul e módosító karakterű normák már másnap a hatályukat veszítették, vagyis mindössze néhány órát töltöttek a jogrendszerben.¹³ Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló 186/2011. (IX. 12.) Korm. rendelet is már a kihirdetése napján 19 órakor hatályba lépett, úgy látszik, a kormányzati kommunikációs feladatok átcsoportosítása nem tűrt halasztást.¹⁴ Még ennél is kevesebb időt, mindössze 30 percet töltött a jogrendszerben a 108/2011. (VI. 30.) Korm. rendelet, mert a 2. §-a szerint 23 óra 30-kor hatályba lépett, majd fél órával később, éjfélkor pedig a hatályát veszítette. E norma a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet módosításáról szóló 275/2009. (XII. 3.) Korm. rendelet módosításáról rendelkezett. Rendkívül rossz jogtechnikai megoldásként a normát módosító normát tovább módosította. Hogy nem sikerült még e módosítással sem nyugvópontra juttatni a felszámolói névjegyzék ügyét, azt jól mutatja, hogy a stratégiaileg kiemelt jelentőségű

¹² A Gyógyító-megelőző ellátás jogcím-csoportból finanszírozott egészségügyi szolgáltatók adósságának rendezésére fordítható konszolidációs támogatásról és az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 337/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 22 órakor, a megyei önkormányzat egészségügyi intézményei és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményei átvételének részletes szabályairól szóló 372/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 20 órakor lépett hatályba.

¹³ A megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásáról szóló 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet módosításáról szóló 121/2011. (VII. 15.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 16 órakor, a Bethlen Gábor Alapról szóló 2010. évi CLXXXII. törvény végrehajtásáról szóló 367/2010. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 178/2011. (IX. 1.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 19 órakor, a munkahigiénés és foglalkozás-egészségügyi feladatok ellátásával összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 250/2011. (XII. 1.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 19 órakor, az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott egészségügyi szolgáltatóknál alkalmazottak eseti kereset-kiegészítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 336/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 14 órakor, az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program keretében a LEADER helyi akciócsoportok részére nyújtandó működési előlegről szóló 220/2009. (X. 8.) Korm. rendelet módosításáról szóló 379/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 20 órakor hatályba lépett.

¹⁴ Ehhez a témakörhöz kapcsolódott a kormányzótivói teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos irányítási jogköréről szóló 1/2011. (IX. 12.) ME rendelet is, amelyik szintén a kihirdetése napján 19 órakor lépett hatályba.

gazdálkodó szervezetek csódeljárásában és felszámolási eljárásában közreműködő állami felszámoló adatainak nyilvántartásba vételével és közigazgatási hatósági ellenőrzésével összefüggő eljárási szabályokról szóló 357/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a 3. § (1) bekezdése szerint éppen azért lépett hatályba december 30-án 23 órakor, hogy ismételten módosítsa a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet módosításáról szóló 275/2009. (XII. 3.) Korm. rendelet 6. § (7) bekezdését, s tovább halassza ennek az ügynek a megoldását. Mindkét esetben megállapítható, hogy a jogalkotási sietség nem hozta be az árát, s alkotmányjogi szempontból teljes mértékben elhibázott volt a norma kihirdetésekor hatályba léptetése.¹⁵

A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény a Magyar Közlöny 2011. december 31-i számában jelent meg, s már 2011. december 31-én 23 órakor hatályba lépett úgy, hogy rendelkezéseinek csak elenyésző hányada lépett ténylegesen hatályba december 31-én és 2012. január 1-jén.¹⁶ Hosszasan kerestem az okát, mi lehetett a célja a jogalkotónak a víziközmű-szabályozás ilyen hirtelen és kivételes hatálybaléptetésével, mire felfedeztem, hogy a tárgyalat témától teljesen idegen szándék vezette a jogalkotót: többek között az a rendelkezés, miszerint a játékkaszinókban a jövőben is lehet dohányozni. Valójában alkalmatlan volt ez a módosítás a kívánt joghatás elérésére, mivel 2011. december 31-én éjfélig egyébként is lehetett dohányozni a játékkaszinókban, 2012. január 1-jén 0 órától pedig az általános dohányzási tilalom a kaszinókban is bekövetkezett, köszönhetően a rosszul megválasztott jogalkotási technikának.¹⁷

A katasztrófa-egészségügyi ellátásról szóló 377/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 2011. december 31-én 23 órakor lépett hatályba, mivel meg kívánta előzni egy másik kormányrendelet 2012. január 1-jei hatályba léptetését. E taktikai húzás sikeres volt, a konkurens norma rendelkezése ekként nem lépett hatályba.¹⁸ Ebben az esetben tehát „taktikai” típusú jogalkotói közbelépés volt a kihirdetés napján való hatálybaléptetés indoka, hiszen egyébként a norma szinte minden rendelkezése 2012. január 1-jén lépett hatályba.¹⁹

¹⁵ Csak 2011 decemberében nyolc olyan kormányrendelet volt, amelyik a kihirdetése napján lépett hatályba, s emellett még számos miniszteri rendelet sem várakozott a *vacatio legis* állapotában.

¹⁶ 75. § (2) E törvény 90. § (1), (2) és (4) bekezdése 2012. január 1-jén lép hatályba.

¹⁷ Nem csupán ez a cél vezette a jogalkotót: megteremtette a katasztrófa-egészségügyi ellátás törvényi szabályait, valamint a különadó kérdésében is változtatott.

¹⁸ Nem lép hatályba az egyes kormányrendeleteknek a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggésben történő módosításáról szóló 282/2011. (XII. 21.) Korm. rendelet 3. alcíme [17. §].

¹⁹ Azt már csak halkan jegyzem meg, hogy a norma kibocsátásához szükséges felhatalmazó rendelkezés is e napon jelent meg a Magyar Közlönyben, és kivételesen éppen a kihirdetése napján lépett hatályba. Az Országgyűlés éppen a zárószavazásra került víziközmű tárgyú törvénybe helyezte el záró módosító javaslat beiktatásával az orvosok és rezidensek „rendszerbeillesztését” megteremtő törvényi rendelkezéseket.

Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról és az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott egészségügyi szolgáltatóknál alkalmazottak eseti kereset-kiegészítéséről szóló 262/2011. (XII. 13.) Korm. rendelet úgy lépett hatályba a kihirdetése napján 10 órakor, hogy az eseti kereset-kiegészítésre jogosult alkalmazottakról az egészségügyi szolgáltatóknak még aznap, azaz 2011. december 13-áig (jogvesztő módon!!!) adatot kellett szolgáltatni az Országos Egészségbiztosítási Pénztár részére.

Miniszteri rendeleteknél is előfordult a kihirdetésük napján való hatályba léptetés, ennek jogi okai legkevésbé voltak. Az energiaszektorra érintő miniszteri rendeletek kihordási ideje viszonylag kicsi volt, mert hamar módosítani kellett azokat, s valamennyi módosítás szintén a kihirdetése napján lépett hatályba. A földgáz biztonsági készlet mértékéről, értékesítéséről és visszapótlásáról szóló 13/2011. (IV. 7.) NFM rendelet a kihirdetése napján 14 órakor lépett hatályba, de már egy héttel később módosítani kellett: a földgáz biztonsági készlet mértékéről, értékesítéséről és visszapótlásáról szóló 13/2011. (IV. 7.) NFM rendelet módosításáról című 14/2011. (IV. 15.) NFM rendelet a kihirdetése napján 17 órakor lépett hatályba. A távhőszolgáltatóknak értékesített távhő árának, valamint a lakossági felhasználóknak és a külön kezelt intézményeknek nyújtott távhőszolgáltatás díjának megállapításáról szóló 50/2011. (IX. 30.) NFM rendelet és a távhőszolgáltatási támogatásról szóló 51/2011. (IX. 30.) NFM rendelet módosításáról szóló 66/2011. (XI. 30.) NFM rendelet a kihirdetése napján 23 órakor lépett hatályba.

Érthetetlen a sietség azoknál a rendeleteknél is, amelyek másnap már nem részei a jogrendszernek; mindhárom esetben maguk rendelkeznek a hatályvesztésükről is.²⁰

Új normánál (is) a jogalkotó megkésett munkájára szépségtapasz a kihirdetés napján való hatálybalépés.²¹

De lege ferenda javaslataim:

Megítélésem szerint meg kell tiltani a norma kihirdetés napján való hatálybaléptetését, ezt békeidőben csak azokra a természetéből adódóan „rendkívüli” helyzetekre lehet fenntartani,

²⁰ A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatás megállapításának részletes szabályairól szóló 15/2005. (IX. 2.) FMM rendelet módosításáról szóló 46/2011. (VII. 15.) NEFMI rendelet a kihirdetése napján 16 órakor, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program I. és II. intézkedéscsoportjához kapcsolódó képzések tárgyában nyújtandó támogatások részletes feltételeiről szóló 139/2008. (X. 22.) FVM rendelet módosításáról szóló 90/2011. (X. 3.) VM rendelet a kihirdetése napján 13 órakor, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból finanszírozott egyes agrártámogatási tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 91/2011. (X. 3.) VM rendelet a kihirdetése napján 13 órakor lépett hatályba.

²¹ Az európai területi együttműködési csoportosulások működésének támogatásáról szóló 15/2011. (V. 2.) KIM rendelet a kihirdetése napján 18 órakor lépett hatályba.

mint a jegybanki alapkamat mértékének a meghatározása vagy éppen pl. árvíz vagy más hasonló természeti okból adódó veszélyhelyzet elrendelése. Nincs további kivételeknek helye, mert a joggyakorlat biztosan kihasználja a „réseket”.

Szerintem be kell vezetni egy minimális felkészülési időt, amelynek fő szabályként nem kell túlságosan hosszúnak lennie (8 nap vagy 15 nap), és jogilag jól körül kell bástyázni annak a lehetőségét, hogy ennél rövidebb felkészülési idő mikor adható. Ilyen lehet például az, ha tartalmilag valamennyi érintett számára kedvező szabályozásra kerül sor, ha egyébként a norma jellegéből adódóan nem kell hozzá előzetes felkészülés, vagy éppen a jogalkotói célt hiúsítaná meg a *vacatio legis* időszaka. Ezzel összhangban ki kell mondani, hogy új törvény hatálybalépésére minimum harmincnapos felkészülési időt kell adni, s ennek vonatkoznia kell olyan törvénymódosításokra is, amelyek az egységes szerkezetű törvény egy meghatározott részét (háromötödét vagy felét) érintik. Egy alapvető jogintézmény vagy jogterület újraszabályozását elvégző norma esetében legalább három hónapos felkészülési idő lenne indokolt, különösen akkor, ha a norma végrehajtásához több rendelet megalkotása szükségeltetik (nyilván még több, ha pl. önkormányzati rendeleti szabályozást is várunk). A jogrendszer rugalmasságának az érdekében itt is szükség lehet viszonylag objektív kritériumokkal aládúcolt és szűk körű kivételek megfogalmazására. Kódexek esetében legalább hat hónapos felkészülési idő biztosítandó.

Még radikálisabb megoldással le kellene fékezni a jogalkotás lendületét, mert a nagyon rövid idő alatt kiérlelt, valamint sok-sok tartalmi és formai hibával elfogadott normák nagyon hamar módosításért vagy a más normában keletkezett jöghézag betöltéséért kiáltanak. Ki kellene azt munkálni, miként lenne lehetséges az új jogszabályok módosításának a tiltása. A módosíthatóság időbeli korlátozása tehát moratóriumot eredményezne, vagyis egy megadott ideig hagyni kellene a jogszabály „kifutását”, hogy láthatóak legyenek a friss jogszabály hatásai, és maguk a jogalkalmazók ítélhessék meg az egyes rendelkezéseket, és ne a jogalkotó havonkénti rögtönzései vegyék át a jogalkalmazói munka szerepét. Én ettől a javaslattól titkon a jogalkalmazás megerősödését és felbátorodását is remélem. Az időbeli korlátozás nyilván nem lehetne hosszú időtartamú, az utólagos hatásvizsgálatnál minimálisan megkövetelt két év nagyon hosszúnak tűnne a magyar jogalkotás rohamtempója mellett, de már egy hat hónapos moratóriumú időszakokkal is előrébb lennének, mint jelenleg (természetesen a moratórium nem béníthatja meg a jogrendszert, vagyis a rigorózus szabályozás „oldására” kivételek fogalmazandók meg, nagyon körültekintően meg kellene határozni, mely jogszabályok esetében indokolt a moratóriummal való védelem). Azt már csak mellékesen jegyzem meg, ha

utólagos hatásvizsgálatok készülnének az adott jogszabály hatásairól, a joggyakorlatról, jóval könnyebb helyzetben lenne a későbbi jogalkotó is...

B) Az Alkotmánybíróság hiába adta többször is a jogalkotó tudtára, hogy a jogalkotás alkotmányos jogállami követelménye többet jelent, mint a jogalkotással kapcsolatos formális eljárási szabályok betartása, az e tárgyban folytatott megengedő alkotmánybírósági gyakorlat nyilvánvalóan nem tudta útját állni a törvényhozási futószalagnak. Ez a tömegtermelés nyilván nem tesz jót a jogkövetésnek, ebből adódóan a jogalanyok számára fokozott nehézséget jelent a változások követése, jelentősen megnehezítve jogaik érvényesítését, valamint kötelezettségeik teljesítését, már-már a jogbiztonság alkotmányos követelményét kikezdve.

A kellő felkészülési idő követelménye elsődlegesen formai jogbiztonsági kritérium, ráadásul az alkotmánybírósági gyakorlatból visszaköszön ennek a követelménynek a viszonylag puha volta, valamint az e tárgyban kifejlesztett gyakorlat viszonyítási pontjainak erőteljes szubjektivitása. A hazánkban rendkívül gyorsan változó joganyag legfeljebb némi idővesztést okozó korlátjaként jelen levő elv a jogrendszer állandó módosulásával szemben megjelenő alkotmányos követelmény.

A jogalkotás mai jelenségeihez tartozik, hogy a hiányzó vagy teljesen rövid felkészülési idő következtében már a norma hatálybalépése után kezdődik meg a „tényleges felkészülés” a norma végrehajtására, tehát a felkészülési idő átcsúszik a hatályosulás időszakába. Ha a kihirdetett normaszöveg a *vacatio legis* állapotában nem változik meg, és a csodával határos módon az adott törvény a közlönyállapot formájában hatályba lép, akkor kezdődik a tényleges *vacatio legis*, akkor esik le sokaknak a tantusz, és kezdik felfogni, hogy nem csupán megszületett, hanem hatályba is lépett egy új norma, amivel kapcsolatban kinek-kinek ki kell találnia, jogkövető lesz-e vagy sem. Nagyon jellemző mozzanata a mai jogalkotásunknak, hogy ez a késői felébredés sok esetben türelmi időt involvál, amíg a norma hatályosulása ténylegesen megkezdődik, gyakorta már a norma réges-rég történt hatálybalépését követően. Az Alkotmánybíróság részéről a kellő felkészülési idő kritériumát elgyengítő, a nem a norma hatálybalépésekor vagy azt közvetlenül követően gyakorolható későbbi kötelezettségteljesítésre utaló töretlen álláspontja és ez az érvelés is szerepet játszik abban a sajátosságban, miszerint a hiányzó vagy teljesen rövid felkészülési idő következtében már a norma hatálybalépése után kezdődik meg a „tényleges felkészülés” a norma végrehajtására, tehát a felkészülési idő átcsúszik a hatályosulás időszakába.

A 2010-2014 közötti parlamenti ciklusban az elhíresült médiacsomag alkotmánybírósági fogadtatása konzerválta a kialakult viszonyokat, és a gyakorlatban végeláthatatlan megerősítést adott a jogalkotó számára. Az Alkotmánybíróság a „médiacsomagról” hozott nagy jelentőségű 165/2011. (XII. 20.) AB határozatában szokatlan kurtasággal intézte el a kellő felkészülési időt kifogásoló indítványokat, noha a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény esetében az indítványozók aggályosnak ítélték a felkészülési idő hiányát, mivel a törvény elfogadása és hatálybalépése között nem volt számottevő időbeli különbség, vagyis az egynapos felkészülési idő nem tette lehetővé, hogy a törvény hatálya alá tartozó személyi kör a megváltozott médiajogi környezethez igazodjon. Mivel a törvény a Magyar Közlönyben 2010. december 31-én jelent meg, és javarészt 2011. január 1-jén lépett hatályba, az Alkotmánybíróság szerint nem kétséges, hogy a törvényalkotó formális megközelítésben nem biztosította annak lehetőségét, hogy a törvény hatálya alá tartozó személyi kör megismerje az új szabályozást, és az alkalmazkodáshoz szükséges intézkedéseket megtegye. A testület érvelése szerint azzal, hogy az új törvény szerinti szankciók csak 2011. július 1-jétől következhetnek be, valamint az új eljárási szabályok alkalmazhatósága mellett a korábbi törvény szankciórendszere élt még egy fél évig tovább, összességében azt eredményezte, hogy nem sérült a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság mérlegelte a kihirdetés és a hatálybalépés időpontjának formális szempontját, valamint a többletkötelezettségek megismerésére, teljesítésére, illetve a szankcióval fenyegetett teljesítésre biztosított, alkalmanként méltányosan meghatározott időtartamot, és nem állapította meg a törvény hatálybalépésével összefüggésben a jogállamiság sérelmét.

Az Alkotmánybíróság nagyon szűkszavúan foglalkozott e kérdéskörrel, s ez a szűkszavúsága nagyon „beszédese”. Megítélésem szerint a korábbi joggyakorlatából adódóan nem tehetett volna mást a testület, mint megállapítja a jogbiztonság sérelmét. Arról már nem is szólva, hogy nem egy kis terjedelmű módosítás következett be egyik napról a másikra, hanem egy 230(!) §-ból álló, igen nagy terjedelmű szabályozás. A törvénykönyv méretű alkotás ráadásul nagyobb terjedelemben módosította a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvényt, valamint több ponton a szabályozás „társtörvényeit”, a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvényt, valamint az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvényt.

Egy másik jellemző kép a honi jogalkotásban az a mozzanat, amikor időszakosan, de általában évről évre, jellemzően egy-egy évvel elhalasztják az adott norma hatálybaléptetését,

s ilyen módon a *vacatio legis* komolytalanná válik, mert aki már megtapasztalta, hogy az általa várt törvény hatálybalépésének az elhalasztása következett be, már nem fog hinni a következő időpontnak sem, különösen akkor, ha például már kétszer elhalasztották a norma tervezett hatálybaléptetését.²² Egy atipikus és borzasztó példát választottam ennek a jelenségnek a szemléltetésére: a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 27/1996. (X. 30.) BM rendelet kötelező kéményseprőmester képesítéssel foglalkozó egyik rendelkezése csak a rendelet hatálybalépéséhez viszonyítva jóval később, 1999. január 1-jén lépett volna hatályba. A hatálybalépése előtti napon azonban megjelent a rendeletet módosító 52/1998. (XII. 31.) BM rendelet, ami egy évvel eltolta az érintett rendelkezés hatálybaléptetését. Még éppen időben, hiszen a kihirdetése napján, azaz 1998. december 31-én hatályba lépett norma ezáltal el tudta érni a kívánt joghatást, vagyis nem került sor az eredeti jogalkotói cél megvalósítására, a norma nem lépett hatályba 1999. január 1-jén. A jogalkotó lehet, hogy szerette volna ismételten „meghosszabbítani” a felkészülési időt, de jogi lépéseket ennek érdekében nem tett, így a rendelkezés 2000. január 1-jén hatályba lépett. Csodák csodájára azonban a jogalkotó a 32/2000. (XI. 27.) BM rendelettel ismételten el kívánta tolni az ominózus rendelkezés hatálybaléptetését (ezúttal további három évvel), s 2003. január 1-jén kívánta volna hatályba léptetni a normarészletet. Nem vette azonban figyelembe, hogy elkésett a jogalkotási lépésével, mivel 2000 novemberében már nem lehetett a norma hatálybalépését megváltoztatni, hiszen az akkor már hónapok óta hatályban volt. Akkor sem lehetett és ma sem lehet a hatályba lépett norma hatályba léptető rendelkezését megváltoztatni, ez fogalmilag kizárt. Hiába született meg tehát 2000 novemberében a rendeletmódosítás, az alkalmatlan és végrehajthatatlan módosítást jelentett, vagyis semmilyen joghatást nem válthatott ki, nem érintette a már hatályba lépett normát. Maga a választott jogalkotási megoldás már, ami a lépcsőzetes hatálybaléptetést és az egyes rendelkezések hatálybalépésének az eltolását jelenti, teljesen tipikusnak tekinthető a ma jogalkotásában, ugyanakkor a jogalkotó azt a szarvashibát nem követi el, hogy a már hatályba lépett rendelkezés hatálybalépését kívánná megváltoztatni, tehát ennyiben nagyon kirívó esetet tükröz az idézett példa. A legjellemzőbb választott jogalkotói megoldás az, hogy a norma hatálybalépésének a megakadályozása következik be, jellemzően egy-két nappal a hatálybalépés időpontja előtt, miként a példában jelzett miniszteri rendelet első, 1998. évi módosítása tette. Hogy ez miként érinti a kellő felkészülési idő problematikáját, egyáltalán

²² Például az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény eredetileg 2011. január 1-jén lépett volna hatályba, de az elfogadása óta már kétszer halasztották el a hatálybalépését...

ilyen esetben megkezdődik-e a tényleges felkészülés a norma alkalmazására, rendkívül összetett kérdés.

Az új Jat. 9. § (1) bekezdése tiltja a nem hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés módosítását vagy hatályon kívül helyezését, s ezzel nyilvánvalóan korlátozza a jogalkotói hatáskört, méghozzá úgy, hogy annak gyakorlását időbeli korlátok közé szorítja. E korlátozás alkotmányos indokát az Alkotmánybíróság 55/1994. (XI. 10.) AB határozata fogalmazta meg: „Mind a társadalom, mind a tudomány oldaláról egyre szélesebb körben fogalmazódik meg a stabilabb jogalkotás, a jog hosszú távú kiszámíthatóságának az igénye, az az igény, hogy különösen a polgárok gazdasági magatartását, alapvető jogait szabályozó, kötelezettséget megállapító, jogot korlátozó szabályok hosszabb távra tekintve is előreláthatók legyenek. Vannak törekvések arra, hogy egyes jogszabályok módosításának lehetőségét időben korlátozni kellene. Ennek jogi garanciáit a jogalkotásnak kell kimunkálnia.” Ez a szigorú rendelkezés nem csupán alkotmányosan indokolható, hanem egyben alkotmányos követelmény is. Az Alkotmánybíróság – a 8/2003. (III. 14.) AB határozatban – alkotmányos követelményként rögzítette, hogy „jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor”. A jogbiztonság a jog viszonylagos stabilitását jelenti, amely azonban nem abszolút [32/1991. (VI. 6.) AB határozat²³], mert a jogbiztonság mindemellett tág mérlegelési és döntési lehetőséget hagy nyitva a jogalkotó számára, hiszen a jogállamiság más elvek érvényesülését is megköveteli, s ezek a jogbiztonság elvével ütközhetnek [9/1992. (I. 30.) AB határozat²⁴].

„A változó életviszonyokhoz való rugalmas alkalmazkodás azonban nem eredményezheti a jogszabályok követhetetlen és áttekinthetetlen módon történő változtatásának gyakorlatát. Ez utóbbi különösen akkor valósul meg, ha a jogszabályok módosítását – hatálybalépésüket megelőzően – ismét módosítják” [8/2003. (III. 14.) AB határozat]. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság e határozatában csupán azért nem semmisítette meg a „módosítás módosítását”, mert az utóbb stabilizálódott jogi helyzet megváltoztatása éppen a jogbiztonság sérelmével járt volna, a még hatályba nem lépett jogszabály módosításának a korlátozása elengedhetetlenül szükséges mind az alkotmányos követelmény érvényesítése, mind pedig egy esetleges formai vagy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának az elkerülése érdekében.

Az új Jat. 9. § (2) bekezdése megteremtette a kikaput, amellyel a gyakorlatban egyre többször él a jogalkotó: ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogalkotói hatáskörrel

²³ ABH 1991, 146, 158.

²⁴ ABH 1992, 59, 65.

rendelkező szerv jogszabályban rendelkezhet úgy, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezés a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel lép hatályba, vagy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem lép hatályba. Itt a kivételes lehetőségre való utalás parttalan, és komolytalanná teszi a jogi szabályozás előkészítését, hiszen e rendelkezés gyakorlatilag minden esetben, a rengeteg jogalkotási hiba „javítására” gyógyírt jelent. Sajnálatos, hogy az új Jat. nem vállalkozott a garanciális rendelkezések megfogalmazására, hanem ehelyett egy biankó csekket adott a jogalkotó számára, aki gyakorlatilag szinte mindent „felülírhat” a jogszabály alkalmazására való felkészülési időszakban.

De lege ferenda javaslataim:

Az 55/1994. (XI. 10.) AB határozatban megjelölt jogi garanciák hiányoznak tehát ebben az esetben, hiszen a jogbiztonság szemszögéből csak nagyon rendkívüli esetekben lenne lehetőség arra, amikor a törvény mégis lehetőséget adna a hatálybalépés előtti módosításra. Ezek a rendelkezések a hatálybaléptetés ésszerű rendjét erősítő szabályok kellene, hogy legyenek, az új Jat.-nak részleteznie kellene, hogy a még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezésnek a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel történő hatálybaléptetésére vagy hatályba nem léptetésére vonatkozóan milyen esetek állhatnak elő, éppen a jogbiztonság érdekében. Véget kell vetni annak a joggyakorlatnak, hogy a normák a szövegüket tekintve a hatálybalépésük előtt szinte átvedlenek, vagyis fő szabályként meg kell tiltani a kihirdetett és a hatálybalépése útján levő normák bármilyen biankó változtatásának a lehetőségét. Törvényben kell felsorolni azokat az eseteket, amikor kivételesen előadódhat a „módosítás”: ha a jogszabály kihirdetésének és hatálybalépésének időpontja között olyan magasabb szintű jogszabály, nemzetközi szerződés vagy európai uniós norma lépett hatályba, amellyel a jogszabály nem áll összhangban; a jogszabály ellentétes egy friss alkotmánybírósági döntéssel; jogalkotási hiba miatt a jogszabály magasabb szintű jogszabályba vagy nemzetközi szerződésbe ütközne; a jogszabály téves szövege helyesbítéssel sem orvosolható. Egy újabb kiskapu bezárása érdekében meg kell szüntetni annak a lehetőségét, hogy a jogalkotó a módosító normát módosítsa tovább, a módosításra mindig az alapszabályban kell sort keríteni, vagyis a módosítás módosításának a módosítása kizárt lenne. E rendkívüli esetek tehát szoros összefüggésben kellene, hogy álljanak a jogalkotási kötelezettségekkel és egyes jogalkotási vagy jogalkotási eljárásbeli hibákkal.

C) Vallom azt az álláspontot, hogy semmilyen helyesbítésre nem kerülhet sor a jogszabály hatálybalépését követően.²⁵ Ha ugyanis ezt megengedjük, akkora lyukat hasítunk a jogbiztonságba, amely a gyakorlatban teljesen elszabadítja a helyesbítés jogi kereteit, s valószínűleg mindent alárendel a jogalkotó kényelmetlen helyzetben megtett nem jogállami lépésének.

Ha a helyesbítésre rendelkezésre álló idő letelt, a jogbiztonság követelményéből az a megdönthetetlen vélelem fakad, miszerint a jogszabályt a kihirdetett szöveggel alkották meg.

Nagyon jó időszak volt a jogbiztonság szemszögéből az a periódus, amikor az Alkotmánybíróság döntése nyomán nem lehetett helyesbítéssel élni. Nem voltak határesetek, ha hiba történt, a jogszabály módosítása volt az egyetlen járható út.

Magam egyetértek a helyesbítés teljes és szigorú tilalmával, mert ennek a hiányában a gyakorlatban olyanok kaphatnak érdemi jogalkotási hatáskört, akik ezzel egyébként nem rendelkeznek.²⁶ Ha nem a teljes elzárkózásra szavazunk, egy árnyalattal megengedőbb fogalmazok: mivel nem a kihirdetés, hanem az elfogadás létesíti a normát, engedjük meg, hogy sor kerülhessen helyesbítésre, de kizárólag akkor, ha a kihirdetett norma eltér (korábban jellemzően nyomdahiba, napjainkban pedig a különböző formátumú szövegek konvertálásából adódó szövegvesztés) az elfogadottól. Az, hogy a jogalkotó „tévedett”, ez esetben nem számít, érdektelen, mire irányult az akarata, egy tényezően múlik a helyesbítés lehetősége: más szerepel-e az elfogadott normaszövegben, mint a kihirdetettben. Ebben az esetben is szigorúan a norma hatálybalépéséig.

Nyilvánvalóan az is előfordul(t) számtalanszor a gyakorlatban, hogy más szöveg jelent meg kihirdettként, mint amit elfogadtak, de ezek zömét sose fedezte fel senki, vagyis ténylegesen ebből adódóan a kihirdetett normaszöveghez kapcsolódhatott csak valamennyi jogkövetkezmény.

Nagyon izgalmas eset tárult elénk akkor, amikor az új Jat. hatálybalépését figyelve az elektronikus közlöny kapitális hibáját észlelve került sor helyesbítésre még a 2010-es évben. Az egyes állami tulajdonú szakosított hitelintézetekre vonatkozó törvények módosításáról szóló 2010. évi CLX. törvény ugyanis meglepően állapította meg a hatálybalépésének a napját, e törvény a 17. §-a értelmében ugyanis *2010. január 1-jén lép hatályba*. Ez a szöveg a

²⁵ Részletesen foglalkozik a helyesbítés problematikájával Bártfai Zsolt: A jogszabályok helyesbítésének gyakorlata és elméleti kérdései című cikke (Magyar Jog, 1998/9.) Ő az 1995. december 31-ig helyesbített jogszabályokat elemzi. Látható, hogy éveken át semmilyen változás nem következett be a helyesbítés gyakorlatában, s az érdemi változás csak az Alkotmánybíróság a helyesbítést megtiltó döntésének volt betudható.

²⁶ Bártfai Zsolt is a szigor mellett érvel, csak ezt tekinti alkotmányos megoldásnak. Kétségtávolú igazsága van gyakorlati megközelítésben, de elméletileg nem támasztható alá, hogy a nyomdász vagy a jogi szerkesztő alkossa a jogot.

2010-es év végén jelent meg. Miután nagyon régen nem fordult elő ilyen durva, visszamenőleges hatályú törvényalkotás, senki még csak kísérletet sem mert tenni ehhez hasonló hatályba léptető rendelkezés megfogalmazására, bevillant, biztosan valamilyen hiba történhetett. De hogy miként, azt nem is sejtettem, hiszen az elektronikus közlöny időszakában elméletileg nem fordulhatnak elő efféle elírások. Nyilvánvaló volt a hiba, hiszen a parlament által elfogadott normaszöveg, valamint a köztársasági elnöknek aláírásra megküldött szöveg 2011. január 1-jében jelölte meg a törvény hatálybalépésének a napját. 2010. december 30-án sor került a közzétételnek álcázott helyesbítésre.²⁷ Egy olyan időszakban, amikor az Alkotmánybíróság döntése nyomán tilos volt a helyesbítés, s amikor már csak két nap volt hátra az új Jat. hatálybalépéséig. Maga a „helyesbítés” a jogszabály lényeges tartalmát érinti, az alkotmánybírósági gyakorlat szerint tehát csak jogszabály-módosítással lehetne a korábbi szabályozási tartalmat visszaállítani. Nyilván erre nem volt elég idő, ezért nyúlt a kormányzat a tilalmazott helyesbítéshez. Nyilvánvaló, hogy e közzétett, tartalmát tekintve helyesbítésre irányuló közleményhez – külön alkotmánybírósági megállapítás nélkül is – semmilyen joghatás nem fűződik.

Ha az ominózus rendelkezéseket 2010. január 1-jével vezetnék át a jogrendszeren, az is kapitális hiba lenne, hiszen a hatályosítással foglalkozó munkatárs a visszamenőleges jogalkotás tilalmába ütköző módon járna el. A kihirdetést megelőző napra nem lehet hatályba léptetni egy jogszabályt, ez ugyanis lehetetlenre irányul, alkalmatlan, hogy kifejtse a joghatását.²⁸ Az Alkotmánybíróság töretlen ítélkezési gyakorlata szerint valamely jogszabály akkor minősülhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a jogalkotó kötelezettséget megállapító vagy valamely magatartást jogellenessé nyilvánító jogszabályt visszamenőlegesen, azaz a kihirdetését megelőző időre léptetett hatályba, vagy a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.

²⁷ A Magyar Közlöny 2010. december 30-ai, 201. számában a következő közzétételt jelenítették meg: „A Magyar Közlöny 2010. december 22-ei 196. számában kihirdetett egyes állami tulajdonú szakosított hitelintézetekre vonatkozó törvények módosításáról szóló 2010. évi CLX. törvény 17. §-a – a 29960. oldalon – technikai hiba folytán pontatlanul jelent meg. A hatályba léptető rendelkezés helyesen: „17. § E törvény 2011. január 1-jén lép hatályba.”

²⁸ Az idő múlásával a jogbizonytalanság csak növekedni fog, hiszen újabb és újabb módosítások épülnek rá a végre nem hajtható, korábbi módosítási szándékokra. A cseppet sem megnyugtató helyzet megoldását csak az segíthetné elő, ha az Országgyűlés a valójában hatályba nem léptetett törvénymódosításokat ismételten elfogadná, és azok ismételten kihirdetésre kerülnének. Vö.: Mátyás Ferenc: A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – egy hibás technika továbbélése Kézirat, Budapest, 2012.

Az új Jat. szabályozta a helyesbítés kérdését. Sajnos, felemásan tette. Az új Jat. 28. § (1) bekezdése garanciális jelleggel erősen korlátozza azt a kört, amikor egyáltalán helyesbítésnek helye lehet. Ennek együttes feltétele, hogy a jogszabály Magyar Közlönyben megjelent szövege eltérjen a jogszabály aláírt szövegétől, és a hibát észlelve a jogszabály aláírója – törvény esetén a köztársasági elnök²⁹ vagy az Országgyűlés elnöke – kezdeményezze a jogszabály helyesbítését. Az új Jat. rendelkezése alapján helyesbítésre kizárólag csak hatályba nem lépett jogszabály esetén van lehetőség, ugyanis a helyesbítést még a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapig lehet kezdeményezni.

A határidő tekintetében egy esetben enged hosszabb időt a törvény, ha az eltérést a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter állapítja meg, ekkor ugyanis a helyesbítésre a jogszabály hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő tízedik munkanapon kerülhet sor.¹⁶ Azt a tényt, hogy a helyesbítés ugyanolyan közhiteles, mint a kihirdetés, maga az új Jat. 28. § (3) bekezdése állapítja meg, amikor a helyesbítés Magyar Közlönyben történő közzétételét rendeli el. A közzétételről a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter a kezdeményezést követően haladéktalanul gondoskodik.

A jogbiztonság szemszögéből nagyon fontos hangsúlyozni egyrészt az idődimenziót, vagyis a helyesbítés minél hamarabb megtörténtét, másrészt pedig azt, hogy még hatályba nem lépett norma esetén van csak erre mód, hiszen nagyon súlyosan sértheti nem csupán a jogbiztonságot, hanem az alapjogokat is, ha egyszer csak „visszamenőlegesen” megváltozik a jogszabály szövege. Ezen elvek miatt, ha olyan hiba áll elő, amikor a promulgált és a publikált szöveg között olyan eltérés van a hatályba léptető rendelkezések tekintetében, ami alapján a jogszabály a jogalkotó céljától eltérő módon, hibásan, a publikált szöveget figyelembe véve azonnal vagy a hiba észlelése előtt hatályba lép, akkor hiába nem telik el hat munkanap a jogszabály kihirdetését követően (mivel a jogszabály már hatályba lépett), nem orvosolható a hiba helyesbítéssel. Mivel rengeteg jogszabály érdemi felkészülési idő nélkül, nagyon hamar hatályba lép, ez is növeli a kockázatát annak, hogy nem válik lehetségessé a jogszabály helyesbítése.

Januárban rögtön két helyesbítés borzolta a kedélyeket, már a Magyar Közlöny 2011. évi 1. száma két helyesbítéssel nyitott, 2011. január 7-én.³⁰ Mivel a miniszteri rendelet 2010.

²⁹ A köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvény 27. § (4) bekezdése 2012. január 1-jével kiegészítette az új Jat. helyesbítéséről rendelkező 28. §-át egy (1a) bekezdéssel, amely megállapítja, hogy a köztársasági elnök helyesbítéssel kapcsolatos döntése nem igényel miniszteri ellenjegyzést.

³⁰ A Magyar Közlöny 2010. évi december 22-i 195. számában kihirdetett, a helyi önkormányzatokat és a többcélú kistérségi társulásokot 2009. évben egyes központi költségvetési kapcsolatokról megillető forrásokról

december 30-án hatályba lépett, így a 2011. január 7-én megtörtént helyesbítés már hatályba lépett jogszabályi rendelkezésre vonatkozott, ezért ahhoz, mivel az új Jat. 28. § (1) bekezdésébe ütközik, nem fűződött semmilyen joghatás.

A másik helyesbítés pedig egy korábban már a hatályba léptető rendelkezése tekintetében jogellenesen helyesbített törvényre vonatkozott, e rendelkezés a publikáció során tévesen jelent meg, ezért a helyesbítésére fogalmilag nem kerülhetett volna sor. Ennek értelmében nem fűződhet joghatás hozzá.³¹ Mindennemű jogállami megoldást nélkülözve az első helyesbítés még 2010-ben történt, egy olyan időszakban, amikor az Alkotmánybíróság határozata következtében tilos volt a helyesbítés. Ráadásul a tételesen visszamenőleges hatályú jogalkotás ellenszereként kívánták a helyesbítés eszközét alkalmazni, mivel egyébként egy 2010. decemberi törvény 2010. január 1-jén lépett volna hatályba. E szarvashibán jogilag nem lehetett volna másként segíteni, csak az érintett törvény újbóli elfogadásával. A helyesbítés eszköze alkalmatlan volt ennek a célnak az elérésére. E törvény másodszori (!) helyesbítésére került sor az első 2011-es Magyar Közlönyben. A jogalkotó még egy lapáttal rátett a maga okozta hibára: ezáltal a 3. §-ban meghatározott módosítást is módosította. Egyrésztől megsértették a 10 munkanapos határidőt, ráadásul az ominózus törvény már régen hatályba lépett. Egyik feltétel sem teljesült tehát a helyesbítést illetően, vagyis nyilvánvalóan sértette ez a helyesbítés is a jogállamiságot. A 42/1995. (VI. 30.) AB határozat szerint a jogállamiság magában foglalja a közhatalommal rendelkező szervek hatékony működésének a követelményét, amely „elképzzelhetetlen a törvényszerkesztés és törvény-előkészítés egyfajta racionális rendje nélkül”. Ez az alkotmányos elvárás azonban nem csupán szűk értelemben a törvény-előkészítéssel, hanem általában az általános magatartási szabályokat előíró valamennyi norma megalkotásával szemben megkövetelhető. A jogszabályszerkesztéssel szemben támasztott alkotmányos követelmények mellett a jogállamiságból a jogszabály-előkészítésre nézve is fakadnak következmények, mivel az Alkotmánybíróság a 108/B/2000. AB határozatában rámutatott, hogy a jogalkotással szemben alkotmányos követelmény, hogy a jogszabályok szerkesztése és módosítása (hatályon kívül helyezése, kiegészítése stb.) ésszerű és áttekinthető legyen. A kétszer helyesbített, ráadásul

szóló 2/2009. (I. 30.) PM-ÖM együttes rendelet végrehajtásának elszámolásáról szóló 11/2010. (XII. 22.) NGM-BM együttes rendelet volt az áldozat, ami technikai hiba folytán itt nem részletezett módon számos ponton helytelenül jelent meg.

³¹ A Magyar Közlöny 2010. évi 196. számában kihirdetett, az egyes állami tulajdonú szakosított hitelintézetekre vonatkozó törvények módosításáról szóló 2010. évi CLX. törvény 3. §-ának az MFB Tv. 4. § (1) bekezdését módosító rendelkezése a 29957. oldalon – technikai hiba folytán – pontatlanul jelent meg. A rendelkezés helyesen:

„4. § (1) Az MFB Zrt. a 2. §-ban meghatározott feladatai ellátása érdekében pénzügyi szolgáltatási tevékenységet közvetlenül vagy más pénzügyi intézményen keresztül végezhet.”

módosító jellegű törvényt még az ág is húzta, ráadásul ezáltal az e törvénnyel módosított számos törvény szövege sem állapítható meg egyértelműen, ami nyilvánvalóan szöges ellentétben áll a jogbiztonság kritériumával.

Kötőjel helyett vessző került az adócsomagba. A törvény fő szabályként 2011. november 30-án lépett hatályba, a törvény 477. § (4) bekezdése az Országgyűlés által elfogadott és a köztársasági elnöknek aláírásra megküldött szöveg szerint a 154. § (3) bekezdése-196. § csak 2012. január 1-jén lép hatályba. A Magyar Közlönyben megjelent szöveg azonban már nem kötőjelet, hanem vesszőt tartalmazott a két jogszabályhely között, vagyis a 154. § (4)-(6) bekezdése és 155-195. §-a nem 2012. január 1-jén, hanem már a kihirdetést követő napon 0 órakor hatályba léptek, vagyis 2011. november 30-án. A hiba nem tudni pontosan, hogyan csúszott a gépezetbe, mindenesetre az ügy nagy politikai felhangot kapott. Számomra teljességgel érthetetlen és felfoghatatlan a hiba oka, hiszen az elektronikus közlőny léte biztosíthatja, hogy az államfő által aláírt szöveg és a Magyar Közlönyben mint hivatalos lapban megjelenő szöveg egymással karakterre pontosan megegyezzen. Ha azonos formátumban történik a munka minden érintettnél, elképzelhetetlen, hogy bármilyen adatvesztés álljon elő, vagyis minden korábbi nyomdahiba vagy kézírathiba a múlté lenne... Kár, hogy a gyakorlat mást mutat. Jogászként azonban nem értem az eltérés lehetséges okait.

A törvény kihirdetését követő napon előterjesztett T/5113. számú képviselői önálló indítvány „a meggondolatlan jogalkotási tevékenység során elkövetett egyes hibák orvoslásáról” kizárja a hiba orvoslására a helyesbítés lehetőségét, álláspontjuk szerint az új Jat. 28. §-a szerint csak a hatálybalépést megelőzően lehet helyesbíteni az ilyen jogalkotói hibákat, ezért „az egyetlen alkotmányos megoldás az, ha a jogalanyok számára hátrányos változtatást eredményező módosítások és hatályon kívül helyezések alkalmazását az Országgyűlés mielőbb kizárja. Ellenkező esetben vagy tartalmilag sérül az alkotmányosság a kellő felkészülési idő hiánya miatt, vagy egy sok évig elhúzódó jogvita veszi kezdetét arról, hogy fűződik-e joghatás az esetlegesen közzétételre kerülő helyesbítéshez.”²⁰ Az indítványban javaslatot tesznek arra, hogy a hibás hatállyal kiegészített vagy módosított rendelkezéseket 2011. november 30. és 2011. december 31. között csak akkor lehessen alkalmazni, ha az az érintettek számára a korábban hatályos szabályozáshoz képest kedvezőbb szabályt állapít meg, ha ez nem valósulna meg, úgy a módosított törvényi rendelkezések helyett 2011. december 31-ig az adott törvény 2011. november 29-én hatályos rendelkezéseit kell alkalmazni.²¹ Igaz az, hogy a *promulgált* szöveg helyes volt, és a hiba a törvény publikálása során keletkezett, sértené a jogbiztonság követelményét, ha ebben az esetben a hatályba lépett rendelkezések vonatkozásában az új Jat. szabályainak megszegésével, *contra legem* élne a jogalkotó a

helyesbítés eszközével. Ilyenkor az alkotmányellenes formában közzétett szöveg alkotmányosságát nem lehet jogsértő eszközzel visszaállítani, az egyedüli lehetőséget én is abban látom, ha jogszerű eszközökkel az alkotmányellenes formában közzétett szöveg alkotmányellenes alkalmazását gátolja meg a jogalkotó, vagyis olyan átmeneti rendelkezést ír a törvény által okozott problémák orvoslására, ami a jogellenes alkalmazást megakadályozza. A jogalkotó ennek ellenére a Magyar Közlöny 2011. évi 133. számában a helyesbítést alkalmazta³² annak ellenére, hogy ez a helyesbítés az új Jat. 28. § (1) bekezdése miatt nem rendelkezik joghatással.

Még mindig nem volt vége az adócsomag vesszőfutásának, mert 2011. december 8-án egy újabb helyesbítést tettek közzé; a helyesbítéssel érintett rendelkezések mindegyike 2012. január 1-jén lépett hatályba. A helyesbítés nem felel meg az új Jat. 28. § (1) bekezdés kihirdetést követő 6 munkanapra vonatkozó rendelkezésének (a kihirdetés napja kedd, vagyis a határidő számítása szerdától kezdődik, a helyesbítés a következő hét csütörtökén jelent meg), viszont az új Jat. 28. § (2) bekezdésében foglalt tíz munkanapos határidőbe belefér, feltételezve, hogy az eltérést a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter megállapította. A kérdés az, hogy lehet-e helyesbítéssel élni már hatályba lépett jogszabály hatályba nem lépett rendelkezése vonatkozásában, vagy az alaphatály beálltával, függetlenül a későbbi hatálybalépési időpontoktól, a helyesbítés lehetősége megszűnik. Az új Jat. 28. § (1) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy a helyesbítésnek a jogszabály hatálybalépését megelőzően van helye. Álláspontom szerint, ha maga a hatályba még nem lépett jogszabályi rendelkezés vonatkozásában van lehetőség az alaphatályt követően az „eltérő szöveggel” lép hatályba vagy a „nem lép hatályba” technikák alkalmazására, akkor indokolatlan lenne a helyesbítés, mint hatályba nem lépett rendelkezés korrigálására alkalmas eszköz alkalmazásának a megtiltása. Ezen logika mentén elfogadható a helyesbítés.³³

Az pedig már megmosolyogtató, hogy a Magyar Közlöny szerkesztői nem tudták leírni a kettőszázadik sorszámot római számokkal, a Magyar Közlöny 2011. évi 164. számában a „CC” megjelölés helyett a „CXCX” megjelölés jelent meg. A 165. számban ezt korrigálandó

³² Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény helyesbítése a Magyar Közlöny 141. számában: „A Magyar Közlöny 2011. november 29-i 140. számában kihirdetett 2011. évi CLVI. törvény 33565. oldalán a 477. § (4) bekezdés harmadik sorában lévő „... 154. § (3) bekezdése, 196. §, ...” szövegrész helyesen: „... 154. § (3) bekezdése-196. §, ...”

³³ A Magyar Közlöny 2011. évi 147. számában megjelent helyesbítés:

„A Magyar Közlöny 2011. november 29-i 140. számában kihirdetett 2011. évi CLVI. törvény

- 458. § (1) bekezdésében - a 33558. oldalon - az „ónap” szövegrész helyesen „hónap”,

- a 17. mellékletének második képletében - a 33582. oldalon - a „q₁-q_e” szövegrész helyesen „q_f-q_e”, valamint

- a 17. mellékletének negyedik képletében - a 33583. oldalon - a „g_f” szövegrészek helyesen „q_f”.

„Helyreigazítás” jelent meg.³⁴ A 2011. évi CXCVI. törvényre vonatkozó helyesbítés megfelel a Jat. 28. § (1) bekezdésében foglaltaknak, a helyesbítésre a kihirdetést követő napon sor került. A 2011. évi CC. törvény vonatkozásában a hiba egyértelműen a publikálás során keletkezett, semmiféle jogalkotói hiba nem történt, amikor a törvény sorszámozását rontották el, a hiba orvoslása a hivatalos lap szerkesztőjének hatáskörébe tartozik, történjen az bármilyen formában is. Ugyanez történt a Magyar Közlöny 2011. évi 166. számában is, itt is helyreigazítás született.³⁵ Itt sem jogalkotási hiba történt, a törvény sorszáma csak a hivatalos lap szerkesztője általi sorszámadást követően írható bele a törvény szövegébe, ebben az esetben, mivel nem jogalkotói hiba történt, helyes a helyreigazítás.

De lege ferenda javaslataim:

Ha nem megoldható a helyesbítés jogintézményének a teljes eltörlése, biztosan ki kell zárni a norma hatálybalépését követő helyesbítést, ha erre szükség lenne, a jogbiztonság elvéből és a közjogi érvényességből fakadóan csak a norma módosítása a járható út. Általában véve pedig vagy meg kell szüntetni az elektronikus közlőnyt érintő helyesbítést vagy a törvénytelen helyesbítések „eltakarítására” bírósági utat (pl. közérdekű keresetindítást) kellene nyitni, az ugyanis nyilvánvalóan sérti a jogállamiságot, ha a helyesbítő képében megjelenő állam a törvényt sértő módon kiadott helyesbítéssel kívánja a jogalkotói akarat „megmásítását” – egyébként joghatás kiváltására alkalmatlan eszközzel – elérni. A helyesbítésnek egyébként is a megjelent jogszabállyal egyező helyen és formában kellene megtörténnie, a helyesbítő aláírásával.

D) Az Alkotmánybíróság a régi Jat.-ot megsemmisítő, 121/2009. (XII. 17.) AB határozatában tehát egyértelműen kifejtette, hogy szükséges a törvények hivatalos újra közzétételének a mainál részletesebb törvényi szintű szabályozása, amely egyben világosan meghatározza az egységes szerkezetű szövegben végrehajtható változásokat a tartalmi változtatástól.

Kár, hogy az új Jat. nem tett eleget az alkotmánybírósági követelményeknek, ahelyett, hogy szabályozta volna az egységes szerkezet előállításának a garanciális rendelkezéseit, a jogalkotó a szőnyeg alá söpörte a problémát, mivel megtiltotta a Magyar Közlönyben egységes szerkezetű normaszöveg közzétételét: jogszabálynak egységes szerkezetű szövege a

³⁴ A Magyar Közlöny 2011. évi 164. számának tartalomjegyzékében és a 40710. oldalon a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény számozása helyesen „2011. évi CC. törvény”, továbbá a 40492–40493. oldalon a 2011. évi CXCVI. törvény 29. § (1)–(4) bekezdéseinek felvezető szövegében a törvény számozása helyesen „2011. évi CLXXXIX. törvény”.

³⁵ „Helyreigazítás: A Magyar Közlöny 2011. december 30-i 165. száma 40963. oldalán az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 74. § (3) bekezdésében a hivatkozott törvény száma „...2011. évi CCI. törvény...”

Magyar Közlönyben nem tehető közzé.³⁶ Elszalasztotta a jogalkotó ezáltal azt a lehetőséget, hogy a hatályosítási és egybeszerkesztési szakmai feladat alappilléreit lerakja, ennek következtében ahány hatályosító szakember, annyiféle megoldás jelenik meg a napi munka során. Ezzel a jogalkotó egyrészt nem segítette elő a jogszabályokhoz való gördülékeny hozzáférést, másrészt semmibe vette azoknak a hatályosítással foglalkozó szakembereknek a munkáját, akik továbbra is szinte „mankó nélkül” kell ellássák egyre nehezebb feladatukat. Érthetetlen ez a törvényi cinizmus, mivel a jogot „fogyasztókat” általában az egységes szerkezetű szöveg érdekli, azt keresik, s nélküle értelmezni sem tudják azt a rengeteg módosítást, ami egyértelmű jellemzője korunk jogalkotásának. Arról nem is szólva, hogy az elektronikus közlöny időszakában már nem olyan ördögösség az egységes szerkezetű normaszöveg elektronikus megjelenítése, miként arra a hatályos jogszabályok elektronikus gyűjteménye vagy éppen a nemzeti jogszabálytár vállalkozott.

Megítélésem szerint törvényben kell meghatározni az egységes szerkezetű normaszöveg (előhatályosítás, hatályosítás) előállításának a lépéssorozatát és ez alapján egységes elvek mentén kell kezelni a jogalkotásban előforduló hibákat.

4. Zárszó, avagy a jogalkotás mélypontja

Két dicstelen törvénnyel búcsúzott a 2010-2014 közötti parlamenti ciklus. A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról szóló 2014. évi X. törvény röögös utat járt be: az államfői politikai vétó eredményeként szavazott róla ismételten a T. Ház a 2014. február 4-i ülésnapján. 2014 februárjában senki nem vette észre, hogy a februárban megszavazott törvény 2014. január 1-jén lép hatályba, felrúgva minden létező elvet akár az alkotmányosság, akár a jogalkotás nézőpontjából közelítve. Nyilvánvaló, hogy a politikai vétó előtti szövegből bennragadt hatálybaléptetési időpont különösebb problémát nem váltott volna ki, csak éppen a politikai vétó eredményeként előállott helyzetben ismételt jogalkotási kapkodás és hajsza különös dicsőséggel járt: nyilvánvalóan visszamenőleges hatályú lett tehát az elfogadott törvény, de még az alkotmányosan megengedett visszamenőleges hatály esetében sincs mód az új Jat.-beli szabály megsértésére, hát még a tilalmazott visszamenőleges hatály esetében. Azt nem részletezem, hogy a politikai vétóval visszaküldött törvény változatlan szövegrésze alkotmányossági vétóval a hatályos magyar alaptörvényi rendelkezések szerint nem érinthető még akkor sem, ha például

³⁶ Új Jat. 25. § (2) bekezdése. Ennek ellenére megjelent egy egységes szerkezetű normaszöveg a Magyar Közlönyben, az Emberi Jogok Európai Egyezményének egységes szerkezetű szövege. Később sor került az Alaptörvény egységes szerkezetű szövegének a közzétételére is.

figyelmetlenségből adódóan durva alaptörvény-ellenesség esete forog fenn, az Országgyűlésnek viszont szinte azonnal javítania kellett a bekövetkezett szarvashibát. Miként teszi egyébként észrevétlenül az Országgyűlés, törvényről törvényre, a frissen megalkotott törvény kisebb-nagyobb hibáit javítandó egy újabb törvényben jellemzően a „nem lép hatályba” vagy a „más szövegrésszel lép hatályba” kedvelt fordulatok, esetleg mozaikos módosítások révén. A jogi változások követése amiatt nehézkes, hogy nem az adott jogviszonyt szabályozó normákban jelennek meg jellemzően ezek a módosítások, hanem valamely indifferens jogszabályban rejtőznek el. Az átlátható jogalkotás érdekében ki kell zárni annak a lehetőségét, hogy egymással semmilyen módon össze nem függő normaszövegek ugyanabba a normába kerülhessenek.

A hiba kapitális jellege, valamint a parlament búcsúja miatt az Országgyűlésnek haladéktalanul kellett lépnie, és már 2014. február 13-án elfogadták a hibát javító törvényt, a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról szóló 2014. évi X. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes kérdésekről szóló 2014. évi XII. törvényt, amely jól sűríti össze mindazt a mélypontot, ahova a hazai jogalkotás jutott: nem lehetett hatályba léptetni a törvényt január 1-jével, ekként ki kellett mondani, hogy nem lép hatályba az ominózus rendelkezés, valamint új hatályba léptető rendelkezést és a hiba okán alkalmazási szabályt kellett beiktatni...

Minőségi jogalkotásban nem lehet gondolkodni az ezt támogató korszerű technikai eszközök nélkül. Nem nélkülözhető a hiteles, teljes, elektronikus jogszabály-nyilvántartás megteremtése (nagy előrelépés az, hogy legalább a joganyag java elérhető mindenki számára, az, hogy az egyes jogszabályok milyen szöveggel léteznek, viszont gyakorta esetlegességeken múlik). A jogszabály-előkészítés automatizálható fázisainak megvalósítására képes technikák és informatikai eszközök fejlesztésével kell megteremteni az informatikai alapú normaszövegalkotás alapjait jelentő jogalkotási szoftvert, ami automatikusan jelezhetné a formai jellegű kodifikációs hibákat és deregulációs kötelezettségeket, önmagában alkalmas lenne az előhatályosítás és egységes szerkezetbe foglalás terheinek nagymértékű csökkentésére. Előhatályosítás nélkül lehetetlen mind jogszabályt előkészíteni, mind a jogszabálytervezetek szövegében az egyeztetések hatására beálló változásokról dönteni, a jelenlegi gyakorlatban pedig szinte minden segítség nélkül zajlik a kodifikáció és a jogalkotás menete. E segítség egyébként komoly terhet vehetne le a jogszabály-előkészítéssel foglalkozó szakemberek válláról, akik így nagyobb hangsúlyt fektethetnének az érdemi, tartalmi kodifikáció megvalósítására. Nem nélkülözhető ehhez a munkához tematikus jogi fogalomtár és kodifikációs szótár létrehozatala, amellyel elérhetővé válna, hogy ugyanaz a fogalom

ugyanazt jelentse a jogrendszerben, vagyis ne jogszabályonként kelljen hosszadalmas (és sok esetben nehezen értelmezhető) értelmező rendelkezéseket alkotni. Kötelezővé kellene tenni a jogszabályok nyelvi lektorálását, részben nyelvész, részben jogász szakemberek közreműködésével annak érdekében, hogy a jogszabályok egyrészt megfeleljenek a magyar nyelv követelményeinek, másrészt egységes, a jogszabályszerkesztés elveinek megfelelő módon jöhessenek létre, zárt rendszert alkotva tölthessék be funkciójukat. Nélkülözhetetlen a versenyképesség erősítése érdekében a hatályos joganyag (de legalább a legfontosabb, a gazdasági szektor érdeklődésére számot tartó normák) idegen nyelvű hozzáférhetőségének a naprakész biztosítása, ehhez szükséges továbbá a normaszöveg-fordítást elősegítő terminológiai adatbázis kialakítása.

© Papp Imre, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösi András főigazgató

Felelős szerkesztő: Szalai Ákos

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szalai Ákos, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515