

Horváth Attila, tanársegéd
NKE Közigazgatás-tudományi Kar,
Életpálya és Emberi Erőforrás Intézet

**Kisbetűk, alcímek, rövidítések: a
jogszabály-szerkesztés
aprómunkája**

*A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény
kritikája a jogszabály-szerkesztési rendelet
tükrében*

Mintegy két és fél éve lépett hatályba a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (JsZR.), amely a korábbi, 1987-es jogszabály-szerkesztési rendelethez képest mintegy tízszeres terjedelemben szabályozza a kodifikátorok munkáját.¹ A JsZR. elődjénél tehát messze-ménően részletesebb és összetettebb szabályozást tartalmaz. Ez a tény pozitív olvasatban pontosságot és teljességet jelent, negatív olvasatban viszont túlzott aprólékoságot és erőltetett, rugalmatlan precizitást. Figyelemre méltó, hogy a rendelet a 2010. március 1-jei hatálybalépést követő kevesebb mint két év alatt négy alkalommal került módosításra, ami azt bizonyítja, hogy a jogalkotó szükségesnek tartotta a JsZR. utólagos „finomhangolását”.

Jelen tanulmány célja annak vizsgálata, hogy egy nemrégiben megalkotott – lényegében tetszőlegesen kiválasztott – jelentős törvény, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) esetében mennyiben teljesülnek a JsZR. jogszabályszerkesztéssel kapcsolatos előírásai. Ennek megfelelően a vizsgáldás módszertana meglehetősen egyszerű: a JsZR. valamennyi – a Kttv. vonatkozásában releváns – rendelkezését „teszteltem” a Kttv.-n, rávilágítva az esetleges vitatható kodifikációs eljárásokra. A tanulmányban emelt kifogások egy része kétségtelenül marginálisnak – sőt, talán kicsinyesnek – tűnhet, ám a for-

mai hibák csekély súlya önmagában nem jelent mentséget a jogszabály-szerkesztési előírásoktól történő eltérésre.

A vizsgálathoz a Magyar Közlöny hiteles elektronikus változatát vettem alapul², amelyet összevettem a CompLex Jogtárban található szövegváltozattal. Az összehasonlítás célja természetesen nem tartalmi eltérések keresése volt, hanem annak vizsgálata, hogy a Jogtár szerkesztői végeznek-e a formai-tipográfiai módosításokat a jogszabályok szövegén.³

Az összevetés során fellelt – nyilvánvalóan különböző súlyú – problémákat három csoportba soroltam:

1. a törvény szerkezeti egységeivel kapcsolatos problémák;
2. a hivatkozások alkalmazásával kapcsolatos problémák;
3. egyéb jogszabály-szerkesztési problémák.

**I. A törvény szerkezeti egységeivel
kapcsolatos problémák**

A JsZR. 36. §-a összesen nyolc tagolási szintet nevesít (könyv – rész – fejezet – alcím – szakasz – bekezdés – pont – alpont), amiből a könyv kivételével valamennyi megtalálható a Kttv.-ben, és túlnyomó többségükkel akadnak problémák.

1. Részek

Kétségtelenül marginális jelentőségű a részek megjelölésével kapcsolatos észrevételem, ugyanakkor a JsZR. 39. § (2) bekezdése egyértelműen fogalmaz:

„A rész megjelölése - a (3) és a (4) bekezdésben foglalt kivétellel - az alábbi sorrendben

a) a résznek a pozitív egész számokból képzett sorszámát nagybetűvel kiírva,

¹ Amennyiben az új JsZR. mellékletét is figyelembe vesszük, a különbség több mint hússzoros. A jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet viszonylag rövid jogszabály volt; rendelkezéseit a jogszabályszerkesztésről szóló 7001/1988. (IK. 11.) IM irányelv egészítette ki.
2012/1

² A Kttv.-t a Magyar Közlöny 2011. évi 164. számában hirdették ki
(<http://magyarkozlony.hu/pdf/11486>)

³ A vizsgáldáshoz a JsZR.-nek a Kttv. megalkotásakor (2011. december) hatályos szövegváltozatát vettem alapul, ami némileg eltér a 2012. január 1-je óta hatályos szövegtől.

b) a szerkezeti egység típusának megnevezését nagybetűvel és

c) a rész címét nagy kezdőbetűvel foglalja magában”.

A c) pontból az következik, hogy a rész címének (csak) a kezdőbetűjét kell nagybetűvel írni, nem pedig az egész címet.⁴ (Maga a rész sorszáma ugyanakkor végig nagybetűvel írandó.)

| helytelen | helyes |
|---|--------------------------------------|
| ELSŐ RÉSZ ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK | ELSŐ RÉSZ Általános rendelkezések |

A jogalkotó következetlenségére vall, hogy a harmadik és az ötödik rész viszont már megfelel a Jszt. előírásainak, ugyanis a rész címének csak a kezdőbetűje nagy. Komolyabb fogyatékoságnak minősül, hogy a második résznek egyáltalán nincs címe, ami pedig azt jelenti, hogy a jogalkotó a törvény első öt részének megjelölésekor három különböző szerkesztési elvet alkalmazott. Az is megjegyzést érdemel, hogy a Jszt. 39. § (3) bekezdése kategorikusan kimondja: „Ha a jogszabály tervezetében a rész a legmagasabb szintű szerkezeti egység, az utolsó rész címe: »Záró rendelkezések«”. A Kttv. ehhez képest a ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK című részszel zárul.

| helytelen | helyes |
|---------------------------------|--------------------|
| ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK | Záró rendelkezések |

2. Fejezetek

A Jszt. előírásai itt annyiban különböznek, hogy a csupa nagybetűs írásmód nemcsak a fejezet címénél, hanem a sorszámnál is kerülendő: mindegyik esetben csak a kezdőbetű nagy. A Jszt. 40. § (2) bekezdése értelmében:

⁴ A Jszt. a teljes nagybetűs írásmódot is ismeri: a 38. § értelmében a könyv teljes megjelölése nagybetűvel történik. Ebből joggal következtethetünk arra, hogy a Jszt. tudatosan különbséget tesz a nagy kezdőbetű és a csupa nagybetű között.

„A fejezetet megjelölése – az alábbi sorrendben –

a) a fejezetnek a pozitív egész számokból képzett sorszámtól római számmal,

b) a szerkezeti egység típusának megnevezését nagy kezdőbetűvel és

c) a fejezet címét nagy kezdőbetűvel foglalja magában.”

| helytelen | helyes |
|---|--------------------------------------|
| I. FEJEZET BEVEZETŐ RENDELKEZÉSEK | I. Fejezet Bevezető rendelkezések |

Érdekességként kiemelendő, hogy a fejezeteknél a csupa nagybetűs – azaz helytelen – írásmód csak a Magyar Közlönyben és a magyarorszag.hu oldalon megjelenő szövegváltozatnál figyelhető meg. A CompLex Jogtárban fellelhető szövegváltozatban viszont – a Jszt. előírásainak megfelelően – csak a két kezdőbetű nagy.

3. Alcímek

A korábbi szerkesztési következetlenségeknél jóval súlyosabbnak találom az alcímek beszámozatlanságának hibáját. A Jszt. egyik alapvének tekinthető, hogy a jogszabály valamennyi szerkezeti egysége legyen beszámozva és – a Jszt. hatálybalépése előtti gyakorlattal szemben – ne legyenek „lebegő” alcímek a jogszabályokban. Vagy ahogyan a Jszt. 37. § (1) bekezdése fogalmaz: „Jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat”. Noha a Jszt. 41. § (3) bekezdés a) pontja értelmében az alcímeket arab számokkal kell sorszámozni – mégpedig a fejezeteken átívelő folyamatos számozással [vö. 37. § (2) bekezdés] –, a Kttv. teljes egészében figyelmen kívül hagyja ezt a követelményt.

| helytelen | helyes |
|-----------------------------|--------------------------------|
| Az MKK szervezete, működése | 9. Az MKK szervezete, működése |

A megoldás leginkább azért bírálható, mert az egyes alcímekre történő esetleges hivatkozás alaposan megnehezül, hiszen előbb meg

kell nézni, hogy az adott alcím hányadik fejezetben található, majd ki kell számolni, hogy az alcím hányadik azon a fejezeten belül. Így pl. amennyiben a Magyar Kormánytisztviselői Kar szervezetére és működésére vonatkozó szabályozásra kívánunk utalni, akkor azt vagy a „IV. Fejezet második alcíme” fordulattal tehetjük meg (ismétlem: miután kiszámoltuk az alcím sorrendjét), vagy a „30. § előtti alcím” fordulattal élhetünk, holott – a Jszt. előírásainak követése esetén – elegendő lenne a „9. alcím” kifejezés is.

A Kttv. szerkezetének áttekintését tovább nehezíti egy, a Jszt. által nem ismert „al-alcímszerű” szerkezeti egység igen gyakori alkalmazása is. Ez esetben arról van szó, hogy a jogalkotó az alcímeket tovább tagolta, és egy-egy alcímen belül gyakran több – „A munka- és pihenőidő” alcím alatt pl. 15! –, címmel ellátott, beszámozatlan szerkezeti egységet alakított ki.

Nézzük meg ezt a harmadik részben található V. Fejezet példáján

| A Kttv. szerkezeti egységei | A szerkezeti egység szintje a Jszt. szerint |
|---|---|
| HARMADIK RÉSZ A kormányzati szolgálati jogviszonyban állók | rész |
| V. Fejezet A kormánytisztviselők | fejezet |
| A kormányzati szolgálati jogviszony alanyai, jellege | alcím (beszámozatlanul!) |
| A munkáltatói jogkör gyakorlása | alcím (beszámozatlanul!) |
| A kormányzati szolgálati jogviszony létesítése | alcím (beszámozatlanul!) |
| A kinevezés időtartama | ??? |
| A kinevezés feltételei | ??? |
| A kinevezéssel kapcsolatos egyéb rendelkezések | ??? |

Tekintve, hogy az alcímek és – jobb híján nevezük így – az al-alcímek sincsenek beszámozva, a két eltérő szintű szerkezeti egység megkülönböztetése meglehetősen nehézségekkel jár. A jogszabályt végiglapozva távolról sem könnyű eldönteni, hogy mi minősül alcímnek, illetve al-alcímnek, és az al-alcímek melyik alcímhez tartoznak.⁵ Így pl. a törvény V. Fejezetében a 75. § előtt találjuk a *Kormányzati szolgálati jogviszony tartalma* című alcímet, ám közel sem egyértelmű, hogy a fejezet további rendelkezései közül mik tartoznak ezen alcím alá és hol kezdődik a következő alcím. Számozások híján ezt első olvasatra nem könnyű eldönteni, hiszen az alcímek és az al-alcímek tipográfiai megjelenítése teljesen megegyezik a Magyar Közlönyben. Ugyanakkor a CompLex Jogtárban található jogszabálysöveg annyiban áttekinthetőbb, hogy a Jogtár szerkesztői az alcímeket félkövéren, az al-alcímeket pedig dőlten szedték. A törekvés méltányolandó, viszont esetenként ez a fajta eljárás is következetlenséghez vezet. A probléma hatékonyabb illusztrálása végett tekintsük át a Kttv. VIII. Fejezete (*A köztisztviselők*) alá tartozó alcímeket.

| Magyar Közlöny | CompLex Jogtár |
|---|---|
| A munkáltatói jogkör gyakorlása | A munkáltatói jogkör gyakorlása |
| A közszolgálati jogviszony létesítése, besorolás | A közszolgálati jogviszony létesítése, besorolás |
| Jogviszony megszüntetés | Jogviszony megszüntetés |
| A köztisztviselő képzése, továbbképzése | A köztisztviselő képzése, továbbképzése |
| Hivatásetika, összeférhetetlenség | Hivatásetika, összeférhetetlenség |
| Munkaidő, igazgatási szünet | Munkaidő, igazgatási szünet |
| Címek | Címek |
| Díjazás | Díjazás |

⁵ Különösen zavaró ez a törvény V. Fejezetében, ahol mintegy 30 oldalon keresztül 82 (!) alcím és al-alcím követi egymást.

| | |
|---|---|
| Illetménykiegészítés | <i>Illetménykiegészítés</i> |
| Személyi illetmény | <i>Személyi illetmény</i> |
| Vezetők illetményére vonatkozó szabályok | <i>Vezetők illetményére vonatkozó szabályok</i> |
| Egyéb juttatások | <i>Egyéb juttatások</i> |
| Bírósági eljárás | <i>Bírósági eljárás</i> |
| Önkormányzati főtanácsadó, tanácsadó | Önkormányzati főtanácsadó, tanácsadó |

Amint látható, a Magyar Közlöny szövegváltozatában tipográfiaiilag nincsenek megkülönböztetve a fejezeten belüli szerkezeti egységek. Nyilvánvaló azonban, hogy nem ugyanolyan szintű szerkezeti egységekről van szó, hiszen a *Díjazás* után nyomban az *Illetménykiegészítés* jön (azaz a kettő között nincsen egyetlen szakasz sem). Másrészt pedig logikailag is helyénvaló, hogy az illetménykiegészítés, személyi illetmény stb. a díjazáson belül kerüljön szabályozásra. A CompLex Jogtár szövegváltozatában mindez úgy tükröződik vissza, hogy ezek a díjazás alá tartozó szerkezeti egységek dőlt betűkkel lettek szedve. Ugyanakkor erősen vitatható, hogy a bírósági eljárás szabályai miatt a *Díjazás* alcím alatt szerepelnek – megítélésem szerint itt hibáztak a Jogtár szerkesztői. Utóbbiaknak viszont egyáltalán nem volt könnyű dolguk, hiszen a jogszabály eredeti – Magyar Közlönyben kihirdetett – szövegváltozata semmilyen formális támpontot nem adott arra nézve, hogy „mi mi alá tartozik”.

Hasonló a helyzet az érdekegyeztetésre vonatkozó rendelkezéseknél (195–202. §).

| Magyar Közlöny | CompLex Jogtár |
|---|---|
| Kormánytisztviselői érdekegyeztetés | Kormánytisztviselői érdekegyeztetés |
| Általános rendelkezések | <i>Általános rendelkezések</i> |
| Központi érdekegyeztetés | Központi érdekegyeztetés |
| Munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetés | <i>Munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetés</i> |

A táblázatot annyival kell kiegészíteni, hogy a *Kormánytisztviselői érdekegyeztetés* című alcím után egyből az *Általános rendelkezések* al-alcím következik, vagyis a 195–197. §-hoz tartozó rendelkezéseknek egyszerre két címe is van. (A 198. § már új alcím alá tartozik.) Ez a fajta tagolás egyben azt is sugallja, hogy a központi érdekegyeztetés nem része a kormánytisztviselői érdekegyeztetésnek.

Visszatérve az alcímek és az al-alcímek problémájára: különösen aggályos, hogy egy esetben még az al-alcím alatt is találunk egy alacsonyabb szintű szerkezeti egységet: a 75. § előtti alcím (*Kormányzati szolgálati jogviszony tartalma*) alatt találunk egy al-alcímet (*Jogok és kötelezettségek*), ami viszont maga is két újabb kisebb szerkezeti egységre (al-al-alcím?) tagolódik (*Az államigazgatási szerv kötelezettségei és Kormánytisztviselő kötelezettségei*). Ez a fajta szerkesztési mód aligha egyeztethető össze a Jszt. 36. § (1) bekezdésében említett áttekinthetőség követelményével.

Meglátásom szerint a formai (szerkezeti egységekre történő) tagolás alapvető problémája az, hogy a jogalkotó a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályozást egyetlen fejezetbe (V.) kívánta foglalni, ami abból a szempontból mindenképpen átgondolatlan vállalkozás, hogy ez teszi ki a törvény terjedelmének mintegy kétharmadát (170 §-ról, vagyis hozzávetőleg 40 nyomtatott oldalról van szó!). A kodifikáció során figyelemmel kellett volna lenni arra, hogy a Jszt. a fejezet „alatt” mindössze egyetlen, címmel ellátható szerkezeti egységet, az alcímet teszi lehetővé. Könnyű belátni, hogy 170 szakasznyi jogszabálysöveget meglehetősen nehéz úgy áttekinthetően tagolni, hogy mindössze egyetlen „legális” tagolási szint (az alcím) áll rendelkezésre. A nehézségeket ezúttal úgy hidalta át a kodifikátor, hogy – amint fentebb láttuk – az alcím alá al-alcímeket, esetenként pedig al-al-alcímeket helyezett el, ami viszont nyilvánvalóan szembemegy a Jszt. formai tagolásra vonatkozó rendelkezéseivel.⁶

Az alcímeket illetően további jogszabályszerkesztési következetlenségre vall, hogy a Kttv. egyes fejezetei úgy tagolódnak egyetlen alcímre, hogy a fejezet és az alcím szövege pontosan egybeesik. Az I. Fejezet címe (*Bevezető rendelkezések*) után nyomban egy alcím (*Hatály, értelmező rendelkezések*) következik, ám több alcímet nem találunk ebben a fejezetben. Vélelmezem, hogy a jogalkotó itt a fejezet címét (*Bevezető rendelkezések*) kívánta kiegészíteni, tartalmát előrevetíteni (*Hatály, értelmező rendelkezések*). A helyes megoldás minden bizonnyal az lett volna, ha ez utóbbi alcím kettébontásra kerül úgy, hogy az *Értelmező rendelkezések* – önálló alcímként, összhangban a Jszt. 68. § (1) bekezdésével – a 6. § elé került volna. Itt kell arra is utalni, hogy erősen vitatható, hogy a Kttv. első részébe foglalt rendelkezések mindegyikének az általános rendelkezések között van-e a helye. A Jszt. a 60. §-ban igyekszik az általános rendelkezések körét szűkre szabni; a rendelet-

hez készült Kommentár szerint „*nagyon fontos, hogy az általános rendelkezések között ténylegesen is csak a legfontosabb, legalapvetőbb horizontális szabályok szerepeljenek*”. Erősen kérdéses, hogy a II. Fejezetben (amely még mindig az *Általános rendelkezések* című részhez tartozik) található normák megfelelnek-e ez utóbbi kritériumnak. Véleményem szerint pl. a képviselő szabályai vagy a határidők számításának módjai logikailag nem tartoznak az általános rendelkezések közé. Azt is érdemes megjegyezni, hogy a II. Fejezet címe (*Közös szabályok*) kissé sutának hat, hiszen nem egyértelmű, hogy milyen tekintetben van szó közös szabályokról.

4. Szakaszok

A Jszt. eredetileg maximalizálta a szakaszok hosszát, amikor megállapította, hogy „*A szakasz legfeljebb hat – módosítása esetén legfeljebb kilenc – bekezdést tartalmazhat*” [44. § (1) bekezdés]. A jogalkotó azonban – alig fél évvel a Jszt. hatálybalépése után – törölte az előbbi előírást, így jelenleg lényegében tetszőleges számú bekezdést tartalmazhat egy-egy szakasz.⁷

A Kttv. mintegy tucatnyi szakasza tartalmaz tíz vagy tíznél több bekezdést; a leghosszabb szakasza (31. §) pedig nem kevesebb, mint 16 bekezdésből áll. Erre irányuló korlátozás hiányában a 16 bekezdésből álló szakasz léte sem ellentétes a Jszt. rendelkezéseivel, ám az esetenként egy nyomtatott oldalnál is nagyobb terjedelmű szakaszok (a 29. § pl. 5 ezernél is több leütésből áll, a felhatalmazó rendelkezéseket tartalmazó 259. § pedig közel 7 ezer leütésnyi) nem járulnak hozzá a jogszabályok áttekinthetőségéhez.

5. Bekezdések

A Jszt. 44. § (5) bekezdése szerint „*Bekezdések alkalmazása esetén egy szakaszon belül valam-*

⁶ Ezt a helyzetet el lehetett volna kerülni, ha kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályozás nem egy fejezetben, hanem egy részben lett volna megszövegezve. Ebben az esetben lehetőség lett volna két további tagolási szintet is kialakítani.

⁷ Az indokolás szerint a korlátozás „*túlzott kötöttséget jelenthet a jogszabály-szerkesztési eljárás során*”. Lásd a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet módosításáról és egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezéséről szóló 11/2010. (X. 25.) KIM rendelet 1. §-ához fűzött indokolást (<http://www.jogalkotas.hu/files/jogszabszerk.pdf>).

ennyi mondatnak teljes terjedelmében valamely bekezdésbe kell tartoznia”. A rendelet célkitűzése egyértelmű: a szakasznak ne legyen olyan mondata, amelyik egyik bekezdésbe sem tartozik bele.

Ezen rendelkezés tükrében érdemes megvizsgálni a Kttv. 67. §-át:

67. § (1) Az államigazgatási szerv legkésőbb a felmentés közlésekor írásban tájékoztatja az állami foglalkoztatási szervet a felmentéssel érintett kormánytisztviselők személyes adatairól, utolsó munkaköréről, szakképzettségéről és illetményéről. A tájékoztatási kötelezettség – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a jogutód nélkül megszűnő államigazgatási szerv felügyeleti szervét terheli.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt tájékoztatási kötelezettség feltétele, hogy a felmentésre a 63. § (1) bekezdés a)–c) pontjaiban meghatározott okból kerüljön sor és a felmentéssel érintett kormánytisztviselők létszáma harminc napon belül

a) húsz főnél kevesebb kormánytisztviselő foglalkoztatása esetén legalább öt fő;

b) húsznál több száznál kevesebb kormánytisztviselő foglalkoztatása esetén legalább tíz fő;

c) száz vagy annál több, de háromszáznál kevesebb kormánytisztviselő foglalkoztatása esetén legalább a kormánytisztviselők 10%-a;

d) háromszáz vagy annál több kormánytisztviselő foglalkoztatása esetén legalább harminc fő.

Az a)–d) pontban meghatározott rendelkezések alkalmazása szempontjából a kormánytisztviselői jogviszonyban és a munkaviszonyban állók létszámát össze kell számítani.

Vitatható, hogy az általam félkövérrel kiemelt mondat megfelel-e a Jszt. fentebb hivatkozott előírásának, azaz beletartozik-e a (2) bekezdésbe? Tekintettel arra, hogy szövegszerkesztéssel egy új bekezdésbe lett foglalva, ráadásul egy felsorolást követ, a mondatot talán szerencsésebb lett volna jogszabály-szerkesztési szempontból is egy

új, (3) bekezdésbe foglalni, ami a mondatra történő hivatkozást is megkönnyítené.

Hasonló a helyzet a Kttv. 253. §-ában:

253. § (1) A miniszterelnök – a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal javaslatára – határozatlan időre címzetes főjegyzői címet adományozhat az illetékeségi területén tartósan kiemelkedő szakmai munkát végző jegyzőnek – ide nem értve az aljegyzőt –, aki

a) a cím adományozását megelőző tíz évben folyamatosan jegyzői, körzetközponti jegyző esetében legalább öt éve körzetközponti jegyzői tisztséget tölt be,

b) legmagasabb fokozatú minősítést kap.

A cím adományozására minden évben a Közszolgálati Tisztviselők Napja alkalmából kerül sor.

(2) A címzetes főjegyzői cím adományozását a képviselő-testület a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal útján kezdeményezheti, amely a javaslatot köteles a saját és a jegyzői szakmai érdekképviseleti szerv véleményével ellátva a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszterhez felterjeszteni. Ha a cím adományozását a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal kezdeményezi, ki kell kérnie a képviselő-testület, illetve a jegyzői szakmai érdekképviseleti szerv véleményét. A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter a beérkezett javaslatokról kikéri a helyi önkormányzatokért felelős miniszter véleményét. Ezt követően a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter terjeszti fel a miniszterelnöknek a javaslatokat a címzetes főjegyzői cím adományozására.

A kiemelt mondat (1) bekezdéshez tartozása szintén vitatható.

6. Pontok

A Jszt. 47. § (4) bekezdése értelmében pontokra tagolás esetén „*A nyitó szövegrésznek – a kötőszóval végződő utolsó előtti pont és alpont kivételével –, valamint a záró szövegrésznek a pontok, az alpontok mindegyikével önálló*

an és együttesen is egyetlen értelmes mondatot kell képeznie". A Kommentár ebből a követelményből – logikus módon – azt is levezeti, hogy pontokon belül nem kezdődhet új mondat. A Kttv. viszont több helyen nem veszi figyelembe ezt az előírást sem.

50. § (5) Az (1) bekezdés szerinti kérelem alapján kikötött részmunkaidőben a munkáltató a kormánytisztviselőt
a) a kérelem szerinti időpontig, de
b) legfeljebb a gyermek hároméves koráig köteles foglalkoztatni. **Ezt követően a kormánytisztviselő munkaidejét a kérelem benyújtása előtti mérték szerint kell megállapítani.**

62. § Ha a határozatlan időre kinevezett kormánytisztviselő
a) állam- vagy kormányközi nemzetközi szervezetnél,
b) az Európai Unió szerveinél jogviszonyt létesít, kormányzati szolgálati jogviszonya az *a)* vagy *b)* pont szerinti jogviszony kezdete előtti napon megszűnik. **A megszűnés időpontját a felek ettől eltérően is meghatározhatják.**

190. § (1) A kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó igényének érvényesítése érdekében – a (2) bekezdésben meghatározott esetekben – közszolgálati panaszt nyújthat be a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz. A munkáltató és az érdek-képviselői szerv az e törvényből származó igényét bíróság előtt érvényesítheti.

(2) A közszolgálati panaszt a sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedésről szóló irat kézbesítésétől számított harminc napon belül lehet a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz benyújtani

- a)* a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével;
- b)* az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással;
- c)* a minősítés, a teljesítményértékelés megállapításaival;
- d)* a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal;
- e)* a kinevezés egyoldalú módosításával

kapcsolatos ügyekben. **A Kormánytisztviselői Döntőbizottság döntésével szemben a kormánytisztviselő a döntés közlésétől számított harminc napon belül bírósághoz fordulhat.**

196. § (1) E fejezet alkalmazásában

a) tájékoztatás: a munkaügyi kapcsolatokkal, illetve a kormányzati szolgálati jogviszonnyal összefüggő információ átadása, ennek megismerését, megvizsgálását és az ezzel kapcsolatos vélemény kialakítását és képviselést lehetővé tévő módon,

b) konzultáció: az államigazgatási szerv és a szakszervezet közötti véleménycsere, párbeszéd. **A konzultációt a megállapodás érdekében, a kezdeményezésben megjelölt célnak megfelelően oly módon kell lefolytatni, hogy biztosított legyen a felek megfelelő képviselője, a közvetlen, személyes véleménycsere, valamint az érdemi tárgyalás.**

Mint látható, a kiemelt mondatok nem felelnek meg a Jszt. előbbi rendelkezésének, és a jogalkotó valószínűleg akkor járt volna el helyesen, ha ezeket a mondatokat külön bekezdésbe foglalja.

A Jszt. 48. § (2) bekezdése értelmében „Több mint tizenöt elemű felsorolást csak pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal lehet megjelölni”.⁸ A Kttv. 29. § (6) bekezdése ugyanakkor egy 20 elemű felsorolást tartalmaz és a jelölés az ábécé betűivel történik.

II. A hivatkozások alkalmazása

Könnyen belátható, hogy a jogszabályi hivatkozások alkalmazásánál két érdek ütközik egymással. A hivatkozások – akár jogszabályra, akár jogszabályi rendelkezésekre vonatkoznak – egyértelműsítő jellegükből következően kétségtelenül megkönnyítik a jogalkalmazó és a jogkereső állampolgár dolgát. Ugyanakkor a jövőbeli jogszabályváltozások miatt előfordulhat, hogy a hivatkozás olyan jogszabályt vagy rendelkezést hív fel, ami

⁸ Ezt a szabályt a magam részéről nem tartom okvetlenül szükségesnek, hiszen a latin ábécé 22 betűből áll, ami egy 15 elemnél hosszabb felsorolás esetén is „legendó”.

időközben pl. hatályát veszítette. Emiatt a Jszer. mögött az az elvi megfontolás húzódik meg, hogy a hivatkozások számát az elkerülhetetlenül szükséges mértékre szorítsa vissza, vagyis „ha a hivatkozás a megfelelő fogalomhasználat nélkül nem kiegészíthető ki, vagy ha a hivatkozás alkalmazása a jogszabály értelmezését, alkalmazását megkönnyíti”. [16. § (1) bek.]

Számításaim szerint a Kttv. – a záró és egyes rendelkezéseket leszámítva – összesen 89 alkalommal hivatkozik más jogszabályra.⁹ Az indokoltág egyesével való felülvizsgálata természetesen nem célom, viszont a hivatkozások jellegét érdemes közelebbről szemügyre venni. A 89 hivatkozás közel kétharmada (54 darab) ún. általános hivatkozás (Jszer. 22. §), amellyel főként akkor élhet a jogalkotó, ha az utalás nem konkrét, hanem a jövőben megalkotandó jogszabályra, illetve jogszabályok széles vagy előre meg nem határozható körére történik. Ilyen pl.:

39. § (6) Jogszabály – vagy jogszabály által meghatározott esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója – a kormányzati szolgálati jogviszony létesítését az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően meghatározott iskolai végzettséghez és szakképzettséghez, szakképesítéshez, munkaköri követelményhez, illetve gyakorlati idő letöltéséhez, valamint egészségi és pszichikai alkalmassághoz, továbbá képességhez kötheti.

234. § (1) Törvény eltérő rendelkezése hiányában a Gazdasági Versenyhivatalnál, a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóságnál, a Magyar Tudományos Akadémia Titkárságánál, a Magyar Művészeti Akadémia Titkárságánál, a Közbeszerzési Hatóságnál, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltáránál, valamint az Országgyűlési Őrségnél az illetménykiegészítés mértéke a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 50%-a, középszkolai végzettségű

köztisztviselő esetében az alapilletményének 15%-a.

A Jszer. az általános hivatkozások kapcsán megállapítja, hogy „A jogszabály tervezete nem hivatkozhat a »külön« jelző alkalmazásával más jogszabályra sem általánosan, sem a jogszabály típusának meghatározásával” [22. § (3) bek.]. Nem igényel különösebb magyarázatot, hogy a „külön” jogszabályokra utalás (gyakran mindenfajta közelebbi körülírás nélkül) könnyen elbizonytalaníthatja a jogkereső állampolgárt – de akár a jogalkalmazót is. A Jszer. generális tilalma ellenére a Kttv. 15 alkalommal él a „külön” jelzővel történő hivatkozással, vagyis az általános hivatkozások több mint negyede lett így megfogalmazva.¹⁰ Ilyen pl.:

112. § (1) A 110–111. §-ban meghatározott szabadság megszűnik [...]

c) ha a gyermeket – **a külön jogszabályban foglaltak szerint** – ideiglenes hatállyal elhelyezték, átmeneti vagy tartós nevelésbe vették, továbbá harminc napot meghaladóan bentlakásos szociális intézményben helyezték el, a gyermek elhelyezését követő napon.

207. § (2) Az (1) bekezdéstől eltérően kormányzati ügykezelői munkakörre kormányzati szolgálati jogviszony – a jogszabály által meghatározott fontos és bizalmas ügykezelői munkaköröket, valamint az ügykezelői osztályvezetői ki nevezés esetét kivéve –

a) **a külön törvény szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személlyel**, [...]

is létesíthető, ha a feladatkör ellátásához szükséges mértékű magyar nyelvismerettel rendelkezik.

258. § (2) A munkaviszony büntetlen előéletű, cselekvőképes, a munkakör betöltésére **külön jogszabályban megállapított** képesítési követelménynek, illetve biztonsági feltételeknek megfelelő személlyel létesíthető. A munkavállaló írásbeli titoktartási nyilat-

⁹ Ebben nincsenek benne a „belső”, vagyis a törvényen belüli, más szerkezeti egységekre (többnyire egy korábbi, vagy későbbi szakaszokra) történő hivatkozások. Kiemelendő ugyanakkor, hogy ezekre a „belső” hivatkozásokra is vonatkoznak a Jszer. előírásai.

¹⁰ 39. § (3) bek., 60. § (1) bek., 60. § (3) bek., 63. § (3) bek., 73. § (4) bek., 79. § *b)* pont, 112. § (1) bek. *c)* pont, 124. § (1) bek., 129. § (1) bek., 187. § (1) bek., 192. § (7) bek., 207. § (2) bek. *a)* pont, 241. § (1) bek., 258. § (2) bek., 260. § (4) bek.

kozatot tesz, amelynek megtételéig nem állítható munkába.

A fenti rendelkezések mindegyike különösebb nehézség nélkül átalakítható lett volna rugalmas vagy „szabályos” általános hivatkozássá.

Az általános hivatkozások mellett 20 rugalmas és 15 merev hivatkozást tartalmaz a Kttv.; jogszabály-szerkesztési következtetlenségre ezek között is van példa. Így pl. a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényre két különböző módon is hivatkozik a törvény, ám nem világos, hogy mi indokolja a különböző hivatkozási formák váltogatását.

Példa – a Jszt. által előnyben részesített – rugalmas hivatkozásra:

3. § (3) A 72. § hatálya kiterjed azon munkáltatókra és a velük munkaviszonyban álló munkavállalókra, amelyek esetében a munkaviszony létesítésre a 72. § alapján kerül sor, továbbá a **közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény** hatálya alá tartozó munkáltatóra és a közalkalmazottra, amelyek esetében a közalkalmazotti jogviszony létesítésére a 72. § alapján kerül sor.¹¹

Merev hivatkozás:

53. § (5) A kormánytisztviselő az (1)–(4) bekezdésben foglaltaknak megfelelően a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény hatálya alá tartozó munkáltatóhoz is kirendelhető.

Ennél látványosabb a jogalkotói pontatlanságra bukkanunk a 150. § (3) bekezdésében:

150. § (3) A jubileumi jutalomra jogosító idő megállapításánál

a) az e törvény és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.), a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktjv.) hatálya alá tartozó munkáltatónál munkaviszonyban, közszolgálati és kor-

mánytisztviselői jogviszonyban eltöltött időt,

b) a Kjt. hatálya alá tartozó szervnél munkaviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban töltött időt,

c) a hivatásos szolgálati jogviszony időtartamát, továbbá

d) a bíróságnál és ügyészségnél szolgálati viszonyban, munkaviszonyban, valamint

e) a hivatásos nevelő szülői jogviszonyban,

f) az e törvény, a Ktv., Ktjv., illetőleg a Kjt. hatálya alá tartozó szervnél ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban,

g) az állami vezetői szolgálati jogviszonyban

töltött időt kell figyelembe venni.

A probléma abban rejlik, hogy a Kttv. úgy vezette be a Kjt. rövidítését, hogy korábban – de később sem – definiálta annak jelentését. Természetesen magam is tisztában vagyok vele, hogy a Kjt. egy bevett jogszabályi rövidítés, és evidens, hogy a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényt kell érteni alatta, ugyanakkor minden jogszabállyal szemben alapvető követelmény, hogy ne használjon feloldatlan rövidítést.

Az – egyébként viszonylag kevés – merev hivatkozásokat érintően is emelhető kifogás. A 6. § 19. pontja értelmében:

19. közszolgálati szabályzat: a közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője által – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény alkalmazása szempontjából közjogi szervezet-szabályozó eszközként – az e törvényben meghatározott kérdésekben, valamint a hivatali szerv vezetőjének általános munkáltatói szabályozási hatáskörbe tartozó kérdésekben kiadott normatív utasítás;

A Jszt. fentebb hivatkozott 16. § (1) bekezdésének tükrében fel kell tenni a kérdést, miszerint a félkövérrel kiemelt szövegrész beiktatása feltétlenül szükséges-e, azaz igaz-e az, hogy „a hivatkozás a megfelelő fogalomhasználattal nem kúszóbbítható ki”, vagy pedig „a hivatkozás alkalmazása a jogszabály értelmezését, alkalmazását megkönnyíti”. Megítélésem szerint az, hogy a normatív utasítás közjogi szerve-

¹¹ Hasonlóképpen: 72. § (1) bek.
 2012/1

zetszabályozó eszköznek minősül, nem igényel különösebb értelmezést, így a fogalomhasználat és ezáltal a rendelkezés tartalma egyértelmű. Kétségtelen ugyanakkor, hogy Jat.-ra történő utalás némileg segíti az értelmezést (ha pl. a jogalkalmazó bizonytalan abban, hogy mit jelent a normatív utasítás), de ezt a hivatkozást semmiképpen nem nevezném elengedhetetlenül szükségesnek.

Kevésbé egyértelmű a helyzet a következő hivatkozásnál:

193. § (1) Ha a bíróság megállapítja, hogy a munkáltató a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyát jogellenesen szüntette meg, a kormánytisztviselő abban az esetben kérheti az eredeti munkakörében történő továbbfoglalkoztatását, ha
a) a megszüntetés a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe (10. § (1) bekezdése), illetve felmentési védelemben (70–71. §) ütközik, vagy a munkáltató megszegi a felmentési korlátozásokra vonatkozó rendelkezéseket (57. § (4) bekezdése, 63. § (4) bekezdése), vagy
b) a munkáltató a választott szakszervezeti tisztségviselő, illetve a munkavédelmi képviselőnek (munkavédelmi bizottság tagjainak) kormányzati szolgálati jogviszonyát a 201. § (1) bekezdésébe, vagy **a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 76. §-ának (3) bekezdésébe** ütköző módon szüntette meg [...]

A felhívott jogszabályhely a következő:

76. § (3) A munkavédelmi képviselő munkajogi védelmére a választott szakszervezeti tisztségviselőre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy a közvetlen felsőbb szakszervezeti szerv a bizottságot, annak hiányában a munkavédelmi képviselőt megválasztó munkavállalókat kell érteni.

Kérdés, hogy a Kttv. fentebbi merev hivatkozását át lehetett volna-e rugalmas hivatkozássá alakítani.

A merev hivatkozások egy része viszont szükségszerűnek tűnik. Ilyen pl. a Kttv. következő rendelkezése:

258. § (7) Az e törvény hatálya alá tartozó munkáltatónál foglalkoztatott munkavállaló munkaviszonyára **a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 71–76. §-a, és 82–84. §-a** nem alkalmazható. Esetükben e törvény 67. §-át és 193–194. §-át kell alkalmazni.

Ennek a merev hivatkozásnak rugalmas hivatkozássá alakítása ésszerű módon nem oldható meg, így alkalmazása indokoltnak tekinthető.

Végezetül szót kell ejteni a „belső” hivatkozásokról is, értve ez alatt azt, amikor a jogszabály a saját szerkezeti egységei közül hivatkozik valamelyikre. A Jszt. itt úgy fogalmaz, hogy „*A jogszabály tervezetének a saját szerkezeti egységére vonatkozó merev hivatkozása kizárólag a hivatkozott szerkezeti egységnek a jogszabály megjelölését nem tartalmazó megjelölését tartalmazhatja*” [18. § (3) bek.]. Ennek az előírásnak a Kttv. több rendelkezése nem felel meg. Ilyen pl.:

143. § (1) A kormánytisztviselőt az **e törvény 131–142. §-a** alapján megillető illetmény kifizetése a kormánytisztviselő által választott fizetési számlára történő átutalással, fizetési számla hiányában pénzforgalmi számláról történő készpénzkifizetés kézbesítése útján történik.

Az idézett mondatból az „*e törvény*” szövegrész felesleges, hiszen egyértelmű, hogy ezen törvény 131–142. §-áról van szó.

III. Egyéb jogszabály-szerkesztési következtetések

1. A rövid megjelölések

A Jszt. lehetővé teszi az ún. rövid megjelölést, amennyiben a jogszabályban valamely kifejezés, szókapcsolat, szövegrész ismétlődően fordul elő. Az 5. § (3) bekezdése értelmében: „*Ha a rövid megjelölés a felsorolás elemeire*

együttesen vonatkozik, a további együttes használatra az »a továbbiakban együtt:« kifejezéssel kell utalni”. A Kttv. meglehetősen következetlen ezen fordulat használatában: kilenc esetben eleget tesz a Jszer. előírásának¹², öt esetben viszont nem.¹³ Példaképpen vizsgáljuk meg a törvény 1. §-át:

1. § E törvény hatálya

a) a Miniszterelnökség, a minisztérium, a kormányhivatal, a központi hivatal **(a továbbiakban: központi államigazgatási szerv),**

b) a kormányhivatal és a központi hivatal területi, helyi szerve, a megyei, fővárosi kormányhivatal, valamint területi szerve, továbbá a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv,

c) a rendőrség, a büntetés-végrehajtás és a hivatásos katasztrófavédelemi szerv központi és területi szervei

(a továbbiakban a)–c) pont együtt: államigazgatási szerv) kormánytisztviselőjének és kormányzati ügykezelőjének kormányzati szolgálati jogviszonyára, továbbá

d) a minisztérium közigazgatási államtitkárának és helyettes államtitkárának, és a Miniszterelnökség helyettes államtitkárának **(a továbbiakban: szakmai vezető)** kormányzati szolgálati jogviszonyára, valamint

e) a helyi önkormányzat képviselő-testületének hivatala és hatósági igazgatási társulása, közterület-felügyelete, a körjegyzőség, továbbá az országos nemzetiségi önkormányzatok hivatala **(a továbbiakban: képviselő-testület hivatala)** köztisztviselőjének és közszolgálati ügykezelőjének közszolgálati jogviszonyára terjed ki.

Amint a félkövér kiemelésekben látható, az idézett szakasz négy esetben él a rövid megjelölés eszközével. Ezek mindegyike egy több elemű felsorolásra vonatkozik, így a Jszer. fentebb hivatkozott rendelkezését alkalmazni kellene. Az „a továbbiakban együtt:”

kifejezés viszont csak a c) pontban kerül használatra; az a), d) és e) pontban ettől eltekintett a jogalkotó. A rövid megjelöléseket alaposabban megvizsgálva megállapítható, hogy azok két csoportra oszthatóak. Egy részük a felsorolás elemeit egy közös kategóriába vonja össze [ilyen pl. az előbb idézett d) pont], más részük pedig a felsorolás valamely elemével foglalja össze a többi elemet [pl. e) pont]. A Jszer. ugyanakkor nem tesz különbséget az előbbi két csoport között, így az „a továbbiakban együtt:” kifejezésnek mindegyik pontban szerepelnie kellett volna.

A Jszer. később kimondja, hogy „A jogszabálynak a rövid megjelölés bevezetését követő részében az (1)–(3) bekezdés szerint meghatározott rövid megjelölést kell alkalmazni” [5. § (6) bek.]. A rendelkezés imperatívumnak tűnik, vagyis a rövid megjelölés bevezetése után a jogszabály nem térhet vissza az eredeti kifejezés alkalmazására. A Kttv. 31. § (8) bekezdése az „Országos Pénzügyi Ellenőrző Bizottság” kifejezésre a „Pénzügyi Ellenőrző Bizottság” rövid megjelölést vezeti be. Néhány sorral lejjebb [34. § (4) bekezdés] viszont ismét a teljes nevén („Országos Pénzügyi Ellenőrző Bizottság”) kerül említésre a testület.

2. Az „illetőleg” kötőszó

A Jszer. egyik legbanálisabb rendelkezését a 7. § (4) bekezdésében találjuk: „Az »illetőleg« kötőszó a jogszabály tervezetében nem alkalmazható”. Az illetve kötőszó esetében a Jszer. már megengedőbb: a 7. § (3) bekezdése szerint „Az »illetve« kötőszó jogszabály tervezetében csak más egyértelmű nyelvi megfogalmazás alkalmazhatatlansága esetén alkalmazható”. (A két kötőszó visszaszorítására irányuló törekvés mögött nagy valószínűséggel az húzódik meg, hogy mindkettő „és” és „vagy” értelemben is használható, ami esetenként megnehezítheti a jogszabály értelmezését.)¹⁴ A jogalkotó minden bizonnyal figyelmen kívül hagyta az

¹² 1. § c) pont, 6. § 13. pont, 9. § (1) bek., 35. § (1) bek. a) pont, 80. § (1) bek., 85. § (2) bek., 125. § (1) bek., 239. § (2) bek., 247. § (1) bek..

¹³ 1. § a) pont, 1. § d) pont, 1. § e) pont, 29. § (3) bek., 131. § (7) bek.

¹⁴ Lásd erről a Magyar Nyelvi Szolgáltató Iroda állásfoglalását: (<http://www.e-nyelv.hu/2007-04-22/illetveilletoleg/>) valamint Juhász Valéria szellemes tanulmányát (Juhász Valéria: Ami az illetvekét illeti. In: Galgóczi László – Vass László (szerk.): *Stílus és anyanyelv*. Szeged, JGYF Kiadó, 2004. pp. 55–75.

„illetőleg”-re vonatkozó „tiltást”, hiszen Kttv.-ben 17 alkalommal fordul elő ez a kötőszó.

3. Az értelmező rendelkezések

A Jszer 68. § (1) bekezdése értelmében „Ha a jogszabályban sok fogalom értelmezése indokolt, vagy ha a fogalmakat a jogszabály egészére nézve értelmezni kell, az értelmező rendelkezéseket az általános rendelkezések között kell meghatározni. Ebben az esetben az értelmező rendelkezéseket tartalmazó önálló szakaszt »Értelmező rendelkezések« című alcím alá lehet rendezni”.

A Kttv. megoldása nem teljesen felel meg ezen követelményeknek. Amint az I. 3. pont végén rámutattam, a Kttv. I. Fejezetének címe két szempontból is problémás: azon túl, hogy a *Bevezető rendelkezések* a cím, rögtön egy olyan alcím (*Hatály, értelmező rendelkezések*) következik, ami az egész I. Fejezetre kiterjed. A probléma ott rejlik, hogy az „*értelmező rendelkezések*” kifejezés ebben a funkciótlan alcímekben szerepel, nem pedig a 6. § előtt, amely ténylegesen értelmező rendelkezéseket tartalmaz.

Az V. Fejezetben a 196. § (1) bekezdése szintén értelmező rendelkezéseket tartalmaz, ám általa a Jszer. újabb előírásai kerültek megsértésre.

- 196. § (1)** E fejezet alkalmazásában
- a) tájékoztatás: a munkaügyi kapcsolatokkal, illetve a kormányzati szolgálati jogviszonnyal összefüggő információ átadása, ennek megismerését, megvizsgálását és az ezzel kapcsolatos vélemény kialakítását és képviselést lehetővé tevő módon,
 - b) konzultáció: az államigazgatási szerv és a szakszervezet közötti véleménycsere, párbeszéd. **A konzultációt a megállapodás érdekében, a kezdeményezésben megjelölt célnak megfelelően oly módon kell lefolytatni, hogy biztosított legyen a felek megfelelő képviselése, a közvetlen, személyes véleménycsere, valamint az érdemi tárgyalás.**

Azon túl, hogy ez a megszüvegezés sérti „a pontokon belül nem kezdődhet új mondat”
 2012/1

elvet, további fogyatékossgal is szembe-sülnünk kell. A Jszer. 70. § (4) bekezdése le-szögezi, hogy „Az értelmező rendelkezés nem tartalmazhat önmagában – a jogszabály más sza-
 kaszában foglalt rendelkezésével való együttes értel-
 mezése nélkül – joghatás kiváltására alkalmas
 normatív tartalmú rendelkezést”. Ezzel szemben
 a b) pont második mondata egyértelműen
 normatív tartalommal rendelkezik.

Sajnos ezzel még mindig nem jutottunk a problémák végére, mert a fentebb idézett bekezdés egy további, harmadik hibában is szenved. A nyitó szövegrész így fogalmaz: „E fejezet alkalmazásában”. Csakhogy most a Kttv.-nek abban az V. Fejezetében vagyunk, amelyik már a 36. §-ban, azaz 160 (!) sza-
 kasszal korábban elkezdődött. Teljesen nyil-
 vánvaló, hogy a jogalkotó nem az egész feje-
 zetre vonatkozóan kívánta pl. a *tájékoztatás*
 fogalmát értelmezni, hanem annál szűkebb
 körben.¹⁵ Hogy pontosan mire, azt az alcí-
 mek és az al-alcímek szintjén uralkodó ren-
 dezetlenség miatt nehéz szabatosan megha-
 tározni. (Vélelmezhetően a 196–202. §-ra.)

4. A felhatalmazó rendelkezések

A Jszer. 73. § (4) bekezdése értelmében „A felhatalmazó rendelkezés – az alábbi sorrendben –
 a) a felhatalmazás aktusát,
 b) a felhatalmazás jogosultját,
 c) a felhatalmazás tárgyát,
 d) a »rendeletben« kifejezést és
 e) a rendeletalkotás aktusára utaló kifejezést
 foglalja magában”.

A Kttv.-nek a felhatalmazó rendelkezéseket tartalmazó 259. §-a lényegében megfelel ezen követelményeknek. Kivételt képez viszont a (2) bekezdés:

- 259. § (2)** Az államigazgatási szerv a kormánytisztviselő önkéntes kiegészítő nyugdíjpénztári tagságához egyéb juttatásként támogatást nyújthat. A központi

¹⁵ Itt érdemes megjegyezni, hogy az V. Fejezetben a 36–195. § mintegy féltucat alkalommal használja a *tájékoztatás* kifejezést. Amennyiben következetesen alkalmaznánk a 196. § (1) bekezdésének nyitó szövegrészét („E fejezet alkalmazásában...”), a *tájékoztatás* fogalmához fűzött értelmezést ezekre is alkalmazni kellene.

költségvetés támogatásának részletes szabályait a Kormány határozza meg.

Amint látható, ez a megfogalmazás szembe megy a Jszt. által előírt formai követelményekkel – főként azért, mert nem szerepel benne a „felhatalmazást kap” kifejezés. Emiatt vitatható, hogy ez a rendelkezés mennyiben tekinthető felhatalmazó rendelkezésnek és milyen fajta jogalkotási kötelezettséget – pontosabban lehetőséget – teremt a Kormány részére. Az első mondat megfogalmazásából („nyújthat”) az következik, hogy jogalkotási kötelezettségről nem beszélhetünk, hiszen ezúttal a végrehajtási rendelkezésre feljogosított döntésétől függ, hogy alkoté végrehajtási jogszabályt (itt: kormányrendeletet) vagy sem. Kérdés, hogy a vizsgált (2) bekezdés „szabálytalan” megfogalmazásával – és külön bekezdésbe foglalásával – mi volt a jogalkotó célja. Amennyiben az, hogy jogalkotási kötelezettség helyett pusztán lehetőséget teremtsen, másként kellett volna eljárnia. A Jszt. a következőket írja elő a 73. § (2) bekezdésében: „Az, hogy a felhatalmazó rendelkezés a végrehajtási jogszabály megalkotását nem teszi kötelezővé, a jogszabály tervezetének abban a rendelkezésében kell kifejezésre juttatni, amelynek a végrehajtására a végrehajtási rendelkezés megalkotható”.

5. A többes szám jelének alkalmazása

A Jszt. kifejezetten tiltja a paragrafus jelhez, a „bekezdés”, valamint az „(al)pont” szóhoz a többes szám jelének kapcsolását:

„A § jelhez nem kapcsolható a többes szám jele” [43. § (2) bek.];

„Bekezdést tartalmazó hivatkozásban a »bekezdés« kifejezéshez nem kapcsolódhat a többes szám jele” [45. § (2) bek.];

„Pontot tartalmazó merev hivatkozásban a »pont« kifejezéshez, alpontot tartalmazó merev hivatkozásban az »alpont« kifejezéshez nem kapcsolódhat a többes szám jele” [49. § (3)].

Mindezek ellenére a Kttv. – a § jel, a „bekezdés” és a „pont” szót követően is –

több tucatszor használja indokolatlanul a többes számot:

56. § (2) Az (1) bekezdés alkalmazása szempontjából államigazgatási szervnek kell tekinteni az e törvény 1–2. §-aiban meghatározott szerveket.¹⁶

117. § (1) A pályakezdő kormánytisztviselő – a 120. § (2) és (3) bekezdései kivételével – gyakornoki besorolást kap.

238. § (6) A (3) bekezdés b)–f) pontjaiban foglalt esetekben a sérelmezett intézkedés a bíróság jogerős döntéséig nem hajtható végre.

6. A „közérthető” megszövegezés követelménye

A Kttv. eddig idézett rendelkezéseinek közel mindegyikéről elmondható, hogy a Jszt.-rel való összhangjuk objektív mércével, egzakt módon mérhető. Zárásként röviden egy olyan szempontra is kitérek, ahol az objektív mérhetőség teljes egészében háttérbe szorul – ez pedig a közérthetőség kérdése. A Jszt. az első rendelkezései között mondja ki, hogy „A jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni” (2. §). Természetesen távolról sem lehet a célom annak megítélése, hogy a Kttv. több ezer rendelkezése mennyiben felel meg a világosság és a közérthetőség követelményének. Ezért – inkább csak gondolatébresztő jelleggel – pusztán egyetlen mondatot ragadok ki a törvényből:

133. § (3) A hivatali szerv vezetője – a (4) bekezdésben foglaltak kivételével – át nem ruházható hatáskörében, a megállapított személyi juttatások előirányzatán belül a tárgyévet megelőző év minősítése, ennek hiányában teljesítményértékelése alapján – ide nem értve, ha a kormánytisztviselő végleges áthelyezésére kerül sor – a tárgyévre vonatkozóan a kormánytisztviselő besorolása szerinti fizetési fokozathoz tartozó alapilletményét – a hivatali szervezet vezetője

¹⁶ Ebben a mondatban egyébként az „e törvény” szövegrész is felesleges – lásd a 2. pont végén írtakat a „belső” hivatkozásokról.

esetében a kinevezésre jogosult – december 31-éig terjedő időszakra legfeljebb 50%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg. (...)

Megítélésem szerint egy ilyen többszörösen összetett, három közbevetést és számos fordulatot tartalmazó mondatnál érdemes feltenni a kérdést, miszerint mennyiben felel meg a *köz(!)*érthetőség követelményének.¹⁷

Talán nem haszontalan megtekinteni az idézett rendelkezés egy lehetséges átszerkesztését, amelynek során a meglehetősen bonyolult mondatot több bekezdésre tagoljuk.

(3) A hivatali szerv vezetője a megállapított személyi juttatások előirányzatán belül a tárgyévre vonatkozóan a kormánytisztviselő besorolása szerinti fizetési fokozathoz tartozó alapilletményét legfeljebb 50%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg (eltérítés).

(4) Az eltérítés a tárgyévet megelőző év minősítése, ennek hiányában teljesítményértékelése alapján történik, ide nem értve, ha a kormánytisztviselő végleges áthelyezésére kerül sor.

(5) Az eltérítésről a hivatali szerv vezetője át nem ruházható hatáskörében dönt.

(6) A hivatali szervezet vezetője esetében az eltérítésről a kinevezésre jogosult dönt.

Amint látható, a rendelkezés lényegét (mintegy tételmondat jellegűen) a (3) bekezdés tartalmazza, a (4)–(6) bekezdés pedig – a korábbi tagmondatok és közbevetések egy részét felszámolva – a kiegészítő szabályokat tartalmazza. Az eredeti szövegből elhagyható az „a (4) bekezdésben foglaltak kivételével” köz-

bevetés, hiszen elegendő, ha a hivatkozott bekezdés saját maga utal a „kivételességére”, pl. az „A (3) bekezdéstől eltérően” nyitófordulattal. [Vö. a Jszzr. 24. § (3) bekezdésével és a Kommentár kapcsolódó példájával.] A „december 31-éig terjedő időszakra” szövegrész szintén törölhető, ugyanis a (3) bekezdésből („targyévre vonatkozóan”) ez kikövetkeztethető.

IV. Konklúzió

A Jszzr.-rel szemben szakmai körökben gyakran hangzik el a vád, miszerint túlzottan aprólékos, kazuisztikus szabályozást valósít meg és egyes esetekben indokolatlanul szűkre szabja a kodifikátor mozgásterét.

Jelen tanulmánynak nem az volt a célja, hogy állást foglaljon az ilyen irányú kifogásokat illetően, hanem az, hogy megvizsgálja, hogy egy közelmúltban született, jelentős súlyú törvény megszerkesztésekor mennyiben kerültek betartásra a jogszabály-szerkesztési rendelet előírásai. Az összkép nem különösebben pozitív, hiszen számításaim szerint a kodifikátorok a Jszzr.-nek nem kevesebb mint 23 rendelkezését hagyták figyelmen kívül.¹⁸

Nyilvánvaló, hogy a formai hibák nagy hányada csekély súlyú (kisbetű – nagybetű, illetve – illetőleg), és külön kiemelés érdemel, hogy a be nem tartott Jszzr.-előírások egy része minden különösebb erőfeszítés nélkül betartható lett volna – így pl. a rész címeinek kisbetűvel (azaz helyesen) írása mindössze figyelem kérdése. A fentebb bemutatott jogszabály-szerkesztési problémák között viszont akad olyan is, ami megítélésem szerint valóban aggályos. Amint láttuk, a fejezetek alatti szerkezeti egységek meglehetősen következtelenül lettek kialakítva, és a törvényben található 137 darab al(-al-al)cím beszámozatlansága alaposan megnehezíti a jogszabály áttekinthetőségét.

¹⁷ Érdekesképpen megemlítem, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényben az illetményeltérítést szabályozó – és a Kttv. által némi módosítással áttemelt – bekezdést [43. § (4) bek.] 15 év alatt 11 alkalommal módosították. A rendelkezés folyamatos átírása és bővítése egyértelműen hozzájárult a vizsgált mondat „elburjánzásához”. (Erről részletesebben lásd: Horváth Attila: „Kiskapuk” vagy rugalmasság? Az illetménydifferenciálás lehetőségei és problémái a köztisztviselői (és a kormánytisztviselői) törvényben. In: Pro Publico Bono, 2011/2., p. 105.) 2012/1

¹⁸ Ezek a következők: 5. § (2)–(3) és (6) bek., 7. § (4) bek., 16. § (1) bek., 18. § (3) bek., 22. § (3) bek., 36. § (2) bek., 37. § (1) bek., 39. § (2)–(3) bek., 40. § (2) bek., 41. § (3) bek., 43. § (2) bek., 44. § (5) bek., 45. § (2) bek., 47. § (4) bek., 48. § (2) bek., 49. § (3) bek., 68. § (1) bek., 70. § (4) bek., 73. § (2) és (4) bek.

Ismételten felhívom a figyelmet, hogy a CompLex Jogtár szerkesztői – nyilvánvalóan alapos mérlegelés után – tipográfiai különbséget tettek az „alcímszerű” szerkezeti egységek között, alcímeket (félkövérrel szedve) és al-alcímeket (dőlttel szedve) kialakítva. Hangsúlyozni kell, hogy mindez nem pusztán szövegszerkesztési szempontból releváns, hiszen távolról sem mindegy, hogy az egyes jogszabályi rendelkezések melyik szerkezeti egység alá tartoznak. Egyben az is továbbgondolásra ad alapot, hogy mennyiben tekinthető helyes eljárásnak a Magyar Közlönyben megjelent szövegkép „átszerkesztése”.¹⁹

Zárásként kézenfekvő feltenni azt a kérdést, miszerint a Jszt. „szelektív” alkalmazása mennyiben tekinthető általános jelenségnek a

jogalkotás során. Bár jelen tanulmány kizárólag a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényt vizsgálta, megkockáztatom az állítást, miszerint a – Jszt. hatálybalépése után megalkotott – jogszabályok tekintélyes részében fellelhetőek alapvető jogszabály-szerkesztési következtetések. A helyzet kezelésére két út kínálkozik: vagy – és ez tűnik az optimális lépésnek – következetesen érvényesíteni kell a jogszabály-szerkesztési rendelet előírásait a kodifikátori munka során, vagy pedig a Jszt.-en kell lazítani, mintegy rugalmasabbá téve a jogszabály-szerkesztési követelményeket. A jelenlegi gyakorlat – vagyis a Jszt. „szelektív” értelmezése – azonban semmiképpen sem válik a jogalkotás színvonalának javára és általában a jogi kultúra hasznára.

¹⁹ A magam részéről megfontolandónak tartanám néhány tipográfiai előírás beemelését a Jszt.-be.
2012/1