

**Papp Imre, adjunktus**  
*ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék*

**Egy pillantás a jogszabályok  
kihirdetésére**

*„Lex non obligati nisi promulgata.”  
„Csak a kihirdetett törvény kötelező  
erejű.”*

Értekezésemben kifejezetten a kihirdetésre és ehhez kapcsolódóan a helyesbítés témakörére fókuszáltam, figyelemmel az e tárgyú alkotmánybíróági gyakorlatra, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Jat.) időszakában, az első évében megszületett jogszabályok kihirdetési gyakorlatát vizsgáltam. Külön foglalkoztam a hatályosítással foglalkozók sanyarú helyzetével, fogódzók nélküli fáradságos munkájukkal, valamint a jogszabályi szövegek egységes szerkezetű állapotának az előállításával, vagyis a normák hatályosításával összefüggő problémákkal.

Maga az új Jat. a 7. §-ában részletesen szabályozza a hatálybalépés napjának a meghatározását. A 7. § (1) bekezdése világossá teszi, hogy a fő szabály a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet, vagyis fő szabály szerint a kihirdetést követő első nap. Kivételesen az új Jat. 7. § (2) bekezdése alapján van mód arra, hogy ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja legyen, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját. Típusosan ilyennek kell feltételeznünk a Magyar Nemzeti Bank elnökének például a jegybanki alapkapital mértékéről szóló rendeletét vagy éppen egy hirtelen jött árvíz kapcsán a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló kormányrendeletét<sup>1</sup>. Néhány esetet leszámítva tehát atipikus a kihirdetés napján való hatálybalépés, ráadásul az elektronikus közlöny időszakában teljes precizitással nyomon követhető a Magyar Közlöny megjelenésének az időpillanata. Az

<sup>1</sup> Veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről szóló 245/2010. (X. 6.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 15 órakor lépett hatályba.  
2012/2

új Jat. 25/A. § (1) bekezdése garanciális jelleggel rögzíti, hogy a Magyar Közlöny kiadása során a Magyar Közlöny felelős szerkesztője az elektronikus dokumentumot minősített elektronikus aláírásával és olyan szolgáltató által kiadott időbélyegzővel látja el, amely e szolgáltatást minősített szolgáltatóként nyújtja. A Magyar Közlöny és a mellékleteként megjelenő külön sorozatának egyes lapszámain a megjelenés dátumát fel kell tüntetni, amely nem lehet korábbi, mint az időbélyegzőben szereplő naptári nap.

A neveléssel-oktatással kapcsolatos egyes feladatokról és hatáskörökről szóló 113/1991. (IX. 4.) Korm. rendelet, valamint a villamosenergia-szállítás és -szolgáltatás korlátozásáról és szüneteltetéséről szóló 95/1995. (VIII. 24.) Korm. rendelet<sup>2</sup> alól kicsúszott a talaj, mert mindkét rendelet „menet közben” elveszítette a hatályba léptető rendelkezését. Hatályosak lehetnének ezek a kormányrendeletek a hatályba léptető rendelkezés hatályon kívül helyezése után? Mindkét hatálybaléptetését elvesztett normát egy deregulációs norma ártalmatlanította, így hagyták el a jogrendszer<sup>3</sup>. A hatályos hatályba léptető rendelkezés a jogállamiság sérelme nélkül nem módosítható, egész egyszerűen jogilag lehetetlen megoldás. Az új Jat. 8. § (2) bekezdése éppen ezért kizárja a hatályba léptett jogszabályi rendelkezés hatályba léptető rendelkezésének a módosítását.

Nem sokban különböznek elméletileg azok a jogszabályok, amelyek csonttá soványodva élték a végnapjaikat, hiszen a jogalkotó már minden rendelkezésüket hatályon kívül helyezte (adott esetben a hatályba léptetőt is), de az egész jogszabályt nem! A jogszabály címe (esetleg bevezető rendelkezése) ott

<sup>2</sup> A villamosenergia-rendszer jelentős zavara és a villamosenergia-ellátási válsághelyzet esetén szükséges intézkedésekről szóló 281/2002. (XII. 21.) Korm. rendelet 25. § (1) bekezdése szerint hatályát veszti a villamosenergia-szállítás és -szolgáltatás korlátozásáról és szüneteltetéséről szóló 95/1995. (VIII. 24.) Korm. rendelet 1. §-a, 2. § (1) és (4) bekezdései, 3. § (1) és (4) bekezdései, 6-7. §-ai és a 2. számú melléklete. A 7. § tartalmazta a hatályba léptető rendelkezést, így a módosítás értelmében az is hatályát veszítette.

<sup>3</sup> Egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 105/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet.

árválkodott a jogrendszerben anélkül, hogy akár csak egyetlen érdemi, tartalmi rendelkezése lett volna az adott normának.<sup>4</sup> Ha a jogszabály minden rendelkezését hatályon kívül helyezzük több jogalkotási lépésben, attól még nem lesz a jogszabály egésze hatálytalan sem a régi, sem az új Jat. szerint.

Nem céлом a közjogi érvénytelenség egyre gazdagabb esetjogának a részletes bemutatása, mégis nem kerülhettem meg, hogy legalább fogalmilag ne vegyem számításba ezt az esetkört, mint a norma egy lehetséges és egyben szomorú végkifejletét, és a legjellemzőbb érvénytelenség-fajtákat legalább ne vázoljam fel. Ebben a vonatkozásban egyáltalán nem törekedtem teljességre, pusztán a témakörhöz való szoros kapcsolódás felvilantása vezetett a közjogi érvénytelenségre való kacsintáskor.

## I. Hőskori küzdelmek

A kizárólag papír alapú, nem elektronikus közlöny már-már hőskorszaki időszakában számos olyan fejlemény árnyalta a kihirdetésre vonatkozó tételeket, amely ma már, az elektronikus közlöny időszakában fel sem merülhet.

Az Alkotmánybíróság a 2/1991. (I. 29.) AB határozatában megállapította, hogy a munkabérek legkisebb összegéről szóló államtitkári rendelkezés visszamenőleges hatálya 1990. február 1. és 1990. március 27. között alkotmányellenes volt.<sup>5</sup> Mivel a jogszabály a

kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, az államtitkári rendelkezés viszont 1990. február 1-jétől állapította meg a munkabérek legkisebb összegét, noha a jogszabály csak 1990. március 27-én, a kihirdetése napján lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság ezért az 1990. február 1. és 1990. március 27. közötti időszakra megállapította a támadott rendelkezések alkotmányellenességét.

Ugyanez az eset kísértetiesen ismétlődött meg néhány hónappal később: az Alkotmánybíróság a 18/1991. (IV. 23.) AB határozatában megállapította, hogy a munkabérek legkisebb összegéről szóló munkaügyi miniszteri rendelet támadott rendelkezésének az 1990. szeptember 1. és szeptember 14. közötti időszakra, valamint a fenti jogszabályt módosító munkaügyi miniszteri rendelet támadott rendelkezésének az 1990. december 1. és december 22. közötti időszakra vonatkozó visszamenőleges hatályú rendelkezése alkotmányellenes.

Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság már alkotmányos jelentőségű törvényi előírásnak tekintette a régi Jat. visszamenőleges hatályú jogalkotást tilalmazó normáját, mindkét rendelet, ugyanis bár szeptember 14-én, illetve december 22-én kerültek kihirdetésre, mégis a megjelölt hónapok első napjától kezdődő alkalmazásukat rendelték el, ezért az Alkotmánybíróságnak a két rendelet visszamenőleges hatályú rendelkezésének az alkotmányellenességét meg kellett állapítania.<sup>6</sup>

Az Alkotmánybíróság a 34/1991. (VI. 15.) AB határozatában megállapította, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megállapított jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvének maradéktalan érvénye-

<sup>4</sup> Például az egyetemek kari tagozódásáról, valamint az egyetemi továbbképző intézetekről szóló 37/1986. (VIII. 31.) MT rendelet, a postai tevékenységről szóló 133/1993. (IX. 29.) Korm. rendelet, egyes miniszterek feladat- és hatásköréről szóló kormányrendeletek módosításáról a nemzeti szabványosítással, valamint a laboratóriumok, a tanúsító és az ellenőrző szervezetek akkreditálásával összefüggő időszerű feladatok ellátása érdekében című 78/1994. (V. 19.) Korm. rendelet. Mindhárom „csontváz” normát egy deregulációs norma helyezte hatályon kívül: egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 105/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet.

<sup>5</sup> Az államtitkári rendelkezés kibocsátója az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal elnöke volt. Az Alkotmánybíróság a munkabérek jellege miatt mellőzte az államtitkári rendelkezés 1990. február 1. és március 27. közötti időszakra vonatkozó megsemmisítését, 2012/2

pusztán arra szorítkozott, hogy megállapítsa annak a tényét, hogy ebben az időszakban a jogszabály alkotmányellenes volt.

<sup>6</sup> A már kifizetett munkabérek meghatározott hányada visszakövetelésének a lehetővé tétele miatt az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra tekintettel csupán a két rendelet visszamenőleges hatálya alkotmányellenességének a megállapítására szorítkozott, az alkotmányellenessé nyilvánított normák megsemmisítése ezúttal sem történt meg.

sülése érdekében elengedhetetlen, hogy a jogszabályok kihirdetése összhangban legyen a régi Jat. 12. § (2) bekezdésében megállapított alkotmányos jellegű előírással, amely szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

Az Alkotmánybíróság többször észlelt olyan, a jogbiztonságot súlyosan sértő esetet, amikor a hivatalos lap a tényleges kibocsátásánál korábbi dátumozással jelent meg, és ennek következtében a benne foglalt jogszabályok a Magyar Közlöny megjelenését megelőző hatálybalépéssel kerültek kihirdetésre. Az ilyen eljárás azzal a következménnyel jár, hogy a jogalkalmazó szervek, valamint az érintett polgárok és jogi személyek nem tudhatják, hogy valamely döntésük és magatartásuk utólag nem minősül-e jogellenesnek.<sup>7</sup>

Az Alkotmánybíróság elengedhetetlennek tartotta, hogy ez az alkotmányellenes gyakorlat megszűnjön. Ennek megfelelően a jogszabályok kihirdetéséért felelős állami szerveknek biztosítaniuk kell, hogy a hivatalos lap és benne a jogszabályok olyan időpontban jelenjenek meg, amely nem sérti a törvényi előírásokat.

Az Alkotmánybíróság több esetben is utalt arra, hogy a Magyar Közlöny megjelenési dátumával manipulált a Magyar Közlöny szerkesztője, amikor a Magyar Közlöny egyes számain a tényleges megjelenésnél korábbi dátumot tüntettek fel.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> A peradatok arra utaltak, hogy a sérelmezett törvényt kihirdető Magyar Közlöny 1989. évi 98. száma valójában a törvény hatálybalépését és az ajándékozási szerződés bejelentését követően jelent meg. Így a Magyar Közlönyön feltüntetett hivatalos megjelenés napját jóval később követő nyilvánosságra hozatallal a törvény ténylegesen a kihirdetését megelőzően állapított meg kötelezettséget. Az illetéktörvényt módosító törvény pedig a hatálybalépés időpontját – 1990. január 1-jét megjelölve – úgy határozta meg, hogy nem maradt kellő idő a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, továbbá a jogszabályt – a megjelenés késedelme miatt – a hatálybalépés napján, illetve az ezt követő napokban a megjelenés hiányában nem is lehetett alkalmazni.

<sup>8</sup> 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, 28/1992. (IV. 30.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság a 25/1992. (IV. 30.) AB határozatában megállapította, hogy a jogbiztonság alapvető követelményét képezi az is, hogy a jogalanyok jogait és kötelezettségeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák. Ebből pedig az következik, hogy a Magyar Közlönyben közzétett jogszabály csak akkor válik törvényesen kihirdetetté, ha e jogszabály bármely címzettjének módjában áll a Magyar Közlöny szóban forgó számához hozzájutni és a jogszabályi rendelkezéseket megismerni. Miután azonban elviselhetetlen terhet hárítana a jogalkalmazó szervekre, és teljes jogbizonytalanságot teremtene, ha az egyes ügyekben külön-külön kellene vizsgálni: az adott ügyébe vagy az érintett előfizetőkhez mikor jutott el a Magyar Közlöny, vélelem szól amellet, hogy a tényleges kihirdetés időpontja megegyezik a Magyar Közlöny megjelenési dátumával. A Kormány kötelessége gondoskodni arról, hogy a Magyar Közlönyön feltüntetett napig vagy legkésőbb azon a napon mind a hivatalos lapnak az előfizetők részére történő kézbesítése, mind a nyílt árusítású hírlapboltokba való eljuttatása megtörténjék. Az alkotmánybírósági levezetésből következik, hogy e vélelem megdönthető, vagyis igazolható, hogy mégsem a Magyar Közlöny megjelenési dátuma a kihirdetés időpontja (sztrájk, szélsőséges időjárási viszonyok stb. alapján mégsem juthatott el a hivatalos lap a fogyasztókhoz), noha a jogalkalmazók általában a vélelemből indultak ki, és nem folytattak tényfeltáró bizonyítási eljárást az egyes jogszabályok tényleges kihirdetési időpontjának a megállapítása érdekében. A konkrét esetben pedig az Alkotmánybíróság a 25/1992. (IV. 30.) AB határozatában a lakás célú kölcsönök kamatainak felemelését 1991. január 1-től elrendelő törvényi rendelkezést 1991. január 1-től január 13-ig terjedő időszakra vonatkozóan megsemmisítette. Az indítványozó egyébként bizonyítékként az indítványához csatolta a Miniszterelnöki Hivatal levelét, amely szerint a kifogásolt tartalmú törvényt tartalmazó Magyar Közlöny 1991. január 14-én vált a nyílt árusítási boltokban bárki számára hozzáférhetővé. Az indítványban megjelölt ügyben a rendelke-

zésre álló bizonyítékokból kétséget kizáró módon megállapítható volt a visszadátumozás ténye (s ezáltal az, hogy a támadott törvény a tényleges kihirdetéséhez képest mintegy kétheti időtartamra visszamenőlegesen határozott meg kötelezettséget). E határozat nem érintette a közzététele előtt létrejött (módosult, megszűnt) jogviszonyokat, valamint a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.<sup>9</sup>

Az Alkotmánybíróság a 25/1992. (IV. 30.) AB határozatában megállapította, hogy még az azonnali hatályba léptetés sem mentesíti a jogalkotót az alól, hogy az állam rendelkezésére álló eszközök alkalmazásával gondoskodják a jogszabály törvényes kihirdetéséről az ország egész területén olyan időpontban, amikor a kihirdetés a jogszabály által elérni kívánt célt már nem veszélyezteti, de a jogszabállyal összhangban nem álló magatartás még nem von maga után hátrányos jogkövetkezményeket. Azaz ilyen esetekben sem engedhető meg a Magyar Közlöny visszadátumozása vagy a jogszabály törvényes kihirdetés előtti alkalmazása (pl. olyan módon, hogy az érintett hatóságok telefaxon megkapják a Magyar Közlönyben még ki nem hirdetett jogszabály szövegét, és az abban foglaltakat nyomban alkalmazni kezdik).

A sérelmezett törvények a Magyar Közlöny 1991. december 29-i dátumozással megjelent 148. számában kerültek kihirdetésre, amelyet azonban az indítványozó szerint az előfizetők részére csak 1992. január 13-15-e között kézbesítettek, s azt ő budapesti előfizetőként csak 1992. január 14-én kapta meg. A hivatalos lap érintett számának vélelmezett visszadátumozása nem volt megállapítható,

<sup>9</sup> Erre a megállapításra az Alkotmánybíróság azért jutott, mivel a sérelmezett rendelkezés hosszú lejáratú kamatokat érintett, ezért a kéthetes időtartamnak az adós szempontjából nem volt különösen súlyos következménye. Figyelemmel arra is, hogy jelentős számban került sor a hitelek teljes visszafizetésére, valamint a hitelszerződések módosulására, a hozzávetőlegesen kétheti időtartam tekintetében végrehajtott utólagos korrekció az okozott sérelem súlyával arányban nem álló adminisztratív munkatöbbletet idézett volna elő, és nagyobb jogbizonytalanságot okozott volna, mint amit annak idején az alkotmányellenes rendelkezés alkalmazása okozott.

abban a tekintetben azonban, hogy az előfizetők mikor kapták kézhez a Magyar Közlöny jelzett számát, az Alkotmánybíróság az ország egész területére kiterjedő tényfeltáráó vizsgálatot nem végzett, mivel az nem tartozik a hatáskörébe. Ennek megfelelően tehát az Alkotmánybíróság a hivatalos lapon megjelölt időpontot tekintette és fogadta el a jogszabály kihirdetése időpontjának.<sup>10</sup>

Az Alkotmánybíróság a 6/1993. (II. 15.) AB határozatában megállapította, hogy a könyvitel rendjéről szóló pénzügyminiszteri rendelet valamennyi melléklete a megjelölt hatálybalépési időpontnál lényegesen később került közzétételre<sup>11</sup>, tehát a pénzügyminiszteri rendelet kihirdetésekor a kötelezettségek tartalma még nem volt ismert, ezért e jogszabály 1989. január 1-jétől való alkalmazása ellentétes volt a jogbiztonsággal. A régi Jat. a jogbiztonsággal ellentétesen lehetőséget teremtett arra, hogy miniszteri rendelet melléklete a tárcalapban kerülhessen közzétételre. A miniszteri rendelet hatálybalépéséig annak mellékletei nem kerültek közzétételre, így az érdemi könyvvezetési előírásokat tartalmazó mellékletek – mivel azokat 1989. január 1-jétől alkalmazni kellett – a kihirdetésüket megelőző időre állapítottak meg kötelezettségeket.

Az új jogi szabályozás szerint 1992. március 1-től társadalombiztosítási járulékot kellett fizetniük pl. a gazdasági társaságok tagjainak.<sup>12</sup> A norma viszont csak 1992. március 13-án jelent meg a Magyar Közlönyben. Az Alkotmánybíróság a 14/1993. (III. 9.) AB

<sup>10</sup> 1992. VII. 9., 142/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 583.

<sup>11</sup> Az 1. melléklete (egységes ágazati számlakeret) a Pénzügyi Közlönyben 1989. március 31-én, a 2. melléklete (ágazati könyviteli előírások) ágazatonként külön-külön, az 1989. április 7., április 10. és ezt követő napjain megjelent a Pénzügyi Közlönyben, a 3. melléklet (egyszerűsített számlakeret) a Pénzügyi Közlöny 1989. május 15-i, a 4. melléklet (egyszeres könyvitel) pedig az 1989. május 18-i Pénzügyi Közlönyben jelent meg.

<sup>12</sup> Korábban a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény végrehajtása tárgyában kiadott minisztertanácsi rendelet szerint az ipari szakszoport és a gazdasági társaság tagjának nem kellett társadalombiztosítási járulékot fizetni az adózott nyereség terhére elszámolt jövedelem után.

határozatában megállapította, hogy a jogállamban senkit sem érhet hátrány amiatt, mert valamely jogszabályt a jogalkotó hibájából – akár azért, mert későn tették közzé, akár azért, mert visszamenőleges hatályú alkalmazását rendelték el – előzetesen nem ismerhetett meg. Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést az 1992. március 1-jétől március 13-ig tartó időszakra megsemmisítette.<sup>13</sup>

Az Alkotmánybíróság a 47/1993. (VII. 2.) AB határozatában foglalkozott a helyi önkormányzati rendeletek speciális kihirdetésének a problematikájával. Az önkormányzati rendeletnek a helyi önkormányzatokról szóló törvény által lehetővé tett helyben szokásos mód szerinti kihirdetése magában foglalja annak lehetőségét is, hogy az önkormányzati rendelet hiteles szövege egyidejűleg két helyen és módon kerüljön kihirdetésre. Egyrészt a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon. Az előbbiekből az is következik, hogy az önkormányzati rendelet akkor tekinthető kihirdetettnek, ha kihirdetésére valamennyi, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon sor került. Az önkormányzati rendeletben azonban nem mellőzhető a hatálybalépés időpontjának a pontos megjelölése. Az önkormányzati rendelet kihirdetése semmiképpen sem történhet eltérő időpontban: a két helyen, illetve az eltérő módon történő kihirdetésből pedig nem következhet az, hogy a rendelet az alkalmazott kihirdetési formák különbözősége miatt nem azonos időpontban lép hatályba, valamint, hogy a hatálybalépés a kihirdetés módszerétől, az alkalmazott technikai megoldástól függjön.

Az Alkotmánybíróság a 797/B/2001. AB határozatában<sup>14</sup> megállapította, hogy a tör-

vényhozó a visszamenőleges jogalkotás tialmába ütköző módon rendelkezett a szakképzési hozzájárulásról szóló törvény hatálybalépéséről. A törvény hatályba lépett 2001. július 1-jén, de a kihirdetésére csak 2001. július 5-én került sor. Ennek megfelelően 2001. július 1. és július 5. közötti időszakra a törvény új rendelkezéseit kellett alkalmazni anélkül, hogy a törvény egyik alapvető érvényességi kelléke, a kihirdetés megtörtént volna.

Az elmúlt évtized robbanásszerű informatikai fejlődése kikényszerítette a jogrendszer könnyebb hozzáférhetősége érdekében a különböző elektronikus jogtárak, jogi adatbázisok, jogszabálygyűjtemények létét, s eljutottunk a hatályos jogszabályok különféle formátumú, különböző kereshetőségű, akár az interneten is megtalálható szövegéig. Igen jelentős út áll mögöttünk, ami az elektronikus információszabadság egy lényeges pilléréként értelmezhető. Ezekkel a változásokkal megteremtődött a joganyag hivatalos szövegéhez való általános és egyszerű hozzáférés nem csupán jogi szinten, hanem a gyakorlatban is. Többek között elektronikussá vált a Magyar Közlöny, és ezzel megannyi, a korábbi időszakban megtörtént anomália egy csapásra eltűnt a színről. A Magyar Közlönyt a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni, melynek szövegét hitelesnek kell tekinteni, a Magyar Közlöny közzétett számai a kormányzati portálról pedig nem távolíthatók el. A változás tehát egyértelmű, s éppen ezért is hangsúlyozhatta az Alkotmánybíróság az 51/2010. (IV. 28.) AB határozatában, hogy a Magyar Közlöny szerkesztőit 1992-ben megfeddő alkotmánybírósági szövegek keletkezése óta a jogszabályok szövegének terjesztése, a jogszabályokhoz való hozzáférés, a jogszabályok megismerésének a lehetősége, módosított jogszabálynál a módosító rendelkezések jogszabályba illesztése éppen a technikai lehetőségek változásával jelentősen könnyebbé vált. A taláros testület szerint ezt a technikai változást figyelembe kell venni, amikor az a „formai” kérdés merül fel a kellő idő szempontjából, hogy a kihirdetett jogszabály bárki számára hozzáférhető-e, a tartalmi alkotmányjogi kérdések azonban egy-

<sup>13</sup> Ha az Alkotmánybíróság az átmenetileg fennállott alkotmányellenes rendelkezés megsemmisítése következményeként annak az adott időszakban keletkezett jogviszonyokra kiterjesztését is elrendelte volna, az a testület szerint nemcsak a jogbiztonságra, hanem a jogszabály-értelmezés eltérő volta miatt a jogérvényesítés lehetőségére is hátrányosan hatott volna, ezért ettől az Alkotmánybíróság eltekintett.

<sup>14</sup> 2003. X. 28.

egy ügy kapcsán a korábbiakkal azonosak maradtak.

Hogy mennyire nem egyedi volt a Magyar Közlönnyel kapcsolatos anomáliák köre, azt jól példázza a luxemburgi Európai Bíróság egy esete. A Hivatalos Lapnak azon a számán, amelyben a vitatott rendeletet kihirdették, 1993. december 31-i dátum szerepel. Annak 2. cikke szerint a rendelet a Hivatalos Lapban való kihirdetésének a napján lép hatályba. Mindazonáltal a Kiadóhivatal által az Elsőfokú Bíróság kérdéseire adott írásbeli válaszokból kitűnt, hogy az 1993. december 31-i Hivatalos Lapot a Kiadóhivatal székhelyén és a Közösség valamennyi hivatalos nyelvén csak 1994. január 11-én 16 óra 45 perckor bocsátották a nyilvánosság rendelkezésére. Márpedig az ítélkezési gyakorlat szerint, bár az a vélelem, hogy a megjelenés időpontja az, ami a Hivatalos Lap egyes számain szerepel, az ellenkező bizonyítása esetén a tényleges megjelenési időpontot kell figyelembe venni. Ebből az következik, hogy jelen ügyben a Hivatalos Lap kérdéses számának tényleges megjelenési időpontja: 1994. január 11., és a rendelet csak ez utóbbi időpontban lépett hatályba. Az ügy irataiból, az Elsőfokú Bíróság kérésére a Tanács által benyújtott dokumentumokból, valamint a Tanácsnak és a Kiadóhivatalnak az Elsőfokú Bíróság által feltett kérdésekre adott írásbeli válaszaiból egyébiránt kitűnt, hogy a Tanács a vitatott rendeletet 1994. január 3-án vagy 4-én küldte meg a Kiadóhivatalnak, és a kísérlőlevélben olyan utasítást adott, hogy a rendeletet a Hivatalos Lap még az 1993. évi kiadásában tegye közzé, továbbá hogy ezt az utasítást a Tanács telefonon a Kiadóhivatalnak megerősítette, valamint ez utóbbi a rendelet teljes szövegét 1994. január 6-án telefaxon kapta meg. A tárgyalás során az Elsőfokú Bíróság kérdéseire válaszolva a Tanács kijelentette, hogy soha nem állította, hogy a vitatott rendeletnek a kihirdetése előtt hatályba kellett volna lépnie. Abban az időben a Tanács adminisztratív részlege, jóllehet ismerte a Hivatalos Lap tényleges megjelenési időpontjára vonatkozó ítélkezési gyakorlatot, azt a gyakorlatot folytatta, miszerint a Kiadóhivatalnak olyan

utasításokat adtak, hogy az adott évben elfogadott jogi aktusokat a Hivatalos Lap ugyanazon évi kiadásában kell megjelentetni. Ezt a gyakorlatot mindenesetre azóta megváltoztatták.<sup>15</sup>

Az Alkotmánybíróság már a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában úgy foglalt állást, hogy a kihirdetéssel történő hatálybaléptetés csak egészen kivételes lehet. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az elmúlt évtizedek során a jogalkotó szervek túlnyomórészt nem a kifejtett elvek szellemében jártak el, s főként a közigazgatási szervek tevékenysége révén hatályosuló jogszabályok döntő többsége akként rendelkezett, hogy kihirdetése napján lép hatályba, s rendelkezéseit a folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kell. Ez szükségképpen jogbizonytalansághoz vezetett, hiszen a közigazgatási szerv, illetőleg a bíróság esetenként – önhibáján kívül – olyan jogszabály alapján hozta meg döntését, amelyről csak utólag derült ki, hogy a határozat meghozatala napján már nem volt hatályban. Az említett jogalkotási gyakorlat egy demokratikus jogállam számára elfogadhatatlan, hiszen ennek folytán a jogalanyoknak elvileg olyan jogszabály rendelkezéseikhez kell alkalmazkodniuk (a hátrányos jogkövetkezmények terhe mellett), valamint a hatóságoknak olyan jogszabály alapján kell dönteniük, amelynek nem csupán tartalmáról, de létezéséről sincs tudomásuk. Az Alkotmánybíróság a konkrét ügy kapcsán elvi jelentőséggel mutatott rá, hogy az önmagát demokratikus jogállamnak valló Magyar Köztársaságban nem tartható fenn az az előző évtizedekben kialakult s mára alkotmányellenessé vált gyakorlat, hogy a jogalkotó szervek esetenként mind a jogbiztonságot, mind a régi Jat. 12. § (3) bekezdésében megfogalmazott, garanciális jelentőségű szabályt figyelmen kívül hagyják, s olyankor is a kihirdetés napján léptetik hatályba a jogszabályokat, amikor az egyértelműen sérti a jogszabály rendelkezései által érintettek alkotmányos jogait.

<sup>15</sup> Az Elsőfokú Bíróság T-115/94. számú, Opel Austria GmbH kontra Európai Tanács ügyben 1997. január 22-én hozott ítélete 127-129. bekezdés [EBHT 1997, II-00039.].

Bár nem jelentős számban, de előfordulhatnak olyan esetek, amikor az alkotmányos cél elérésére irányuló állami akarat – akár a szabályozott társadalmi viszonyok jellege, akár a történelmi körülmények vagy más ok folytán – kizárólag a jogszabálynak a kihirdetése napján történő hatálybaléptetésével juttatható érvényre, mert pl. a szabályozás tartalmának előzetesen ismertté válása olyan társadalmi mozgásokat indítana meg, amelyek megghiúsíthatnák a jogszabállyal elérni kívánt célt. Aligha szorul mindez magyarázatra például a jegybanki alapkamat megállapítása esetében.

Ebből adódóan adott esetben éppen a jogbiztonság követeli meg azt, hogy az azonnali hatályba lépés lehetősége a jogalkotók számára rendelkezésre álljon. A jogalkotásról szóló T/4488. számú törvényjavaslat 2003 júliusában a jogalkotási gyakorlatot és az Alkotmánybíróság által kimunkált követelményeket törvényi szintre emelve rögzíteni kívánta a jogszabály hatálybalépése időpontjának a meghatározására irányadó szempontokat. Új eleme volt e javaslatnak, hogy fő szabályként megkövetelte, hogy a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 15 napnak el kell telnie, de meghatározta azokat a kivételeket, amelyek esetében ettől el lehet térni (ha a hatálybalépés nem igényel előzetes felkészülést, valamennyi címzettje számára a korábbinál előnyösebb rendelkezéseket tartalmaz a jogszabály, továbbá ha a szabályozni kívánt életviszony nem teszi lehetővé a fő szabály alkalmazását). Ez utóbbi esetkörbe tartozhat például az, ha a tizenöt napos időköz a jogszabály céljának az elérését megghiúsíthatja, hiszen nyilvánvalóan lehetnek olyan esetek, amikor a szabályozás célja megkövetelheti az azonnali hatálybaléptést is.<sup>16</sup>

## II. A mai jogi szabályozás és gyakorlat

A kihirdetés napján való hatályba lépés 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 az alkotmánybírói gyakorlat áttekintése után megállapítható, hogy annyira nem éles parancs ez a jogalkotó számára, hiszen nagyon kirívó eseteket leszámítva az Alkotmánybíróság a jogalkotó segítségére sietett a nagyon gyors hatálybalépés elfogadhatósága érdekében. Két törvénnyel még az a kínos eset is megesett, hogy a Jat.-tal ellentétesen lépett 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 sehhol sem volt, vagyis a norma létezéséről sem lehetett tudomásunk... A 2006 őszi tömegosztatásokkal 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.

Az új Jat. megteremtette lehetőséggel kezdetben a jogalkotó elég mérsékelten élt<sup>17</sup>, aztán a 2011-es év előrehaladtával már rákapott a kiskapu alkalmazásának a lehetőségére. A decemberi jogalkotás dömpingje, az egyes normák előkészítésének az időbeli csúszása, a parlamenti jogalkotás decemberi

<sup>17</sup> 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 Adósságsökkentő 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.

<sup>16</sup> T/4488. számú törvényjavaslat 9. § (3)-(4) bekezdése.

csúszásai mind-mind felerősítették azt a folyamatot, amelynek az eredményeként számos jogszabály lépett hatályba a kihirdetése napján.<sup>18</sup> 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.

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.<sup>19</sup> 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,

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

úgy látszik, a kormányzati kommunikációs feladatok átcsoportosítása nem túrt halasztást.<sup>20</sup>

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 gazdálkodó szervezetek csődeljárásában 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 hatálybaléptetés.

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.

A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény a Magyar Közlöny 2011. december 31-i számában jelent meg, s már

<sup>20</sup> Ehhez a témakörhöz kapcsolódott a kormánybiztosok teendői ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos irányítási jogköréről szóló 1/2011. (IX. 12.) ME rendelet is, amelyik szintén a kihirdetése napján 19 órakor lépett hatályba.



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.<sup>21</sup> Hosszasan kerestem az okát, mi lehetett a célja a jogalkotónak a víziközmű-szabályozás ilyen hirtelen és kivételes hatálybaléptetésével, mire felfedeztem, hogy a tárgyalt 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.<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> 75. § (2) E törvény 90. § (1), (2) és (4) bekezdése 2012. január 1-jén lép hatályba.

<sup>22</sup> Nem csupán ez a cél vezette a jogalkotót: megteremtette a katasztrófa-egészségügyi ellátás törvényi szabályait, valamint a különadó kérdésében is változtatott.

<sup>23</sup> Nem lép hatályba az egyes kormányrendeleteknek a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggésben történő módosításáról szóló 282/2011. (XII. 21.) Korm. rendelet 3. alcíme [17. §].

<sup>24</sup> 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 a záró módosító javaslat beiktatásával az orvosok és rezidensek „rendszerbeillesztését” megteremtő törvényi rendelkezéseket.

2012/2

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.<sup>25</sup> Új

<sup>25</sup> 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

normánál (is) a jogalkotó megkésett munkájára szépségtapaszt a kihirdetés napján való hatálybalépés.<sup>26</sup>

### III. Értelmezési keret

A „kihirdetés” és a „közzététel” fogalma közötti összefüggéseket az Alkotmánybíróság a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatban az alábbiak szerint foglalta össze: „A kihirdetés – amelynek eszköze a hivatalos lapban történő közzététel – szabályszerűsége a jogszabály érvényességének feltétele. [...] A Magyar Közlönyben való közzététel tehát a jogszabály kihirdetésének része, illetve eszköze. Az Alkotmánybíróság itt is hangsúlyozandónak tartja, hogy a jogszabály kihirdetése és közzététele – ahogyan az a fentiekből is kiderült – nem ugyanaz. A jogszabály közzététele a hivatalos lapban történik. A közzététel nem önálló aktus, hanem a jogszabály jogrendszer részévé válásának feltétele: ettől lesz a jogszabály érvényes, és így jogi hatások kiváltására képes. A közzététel a jogszabály közhitelű szövegének mindenki számára hozzáférhetővé tétele a hivatalos lapban való megjelenéssel. Kihirdetésnek (*promulgációnak*) pedig általában a jogszabályt a jogrendszer részévé tevő aktust nevezi a jogtudomány, amit az Alkotmánybíróság is követ.”

Bragyova András – a 121/2009. (XII. 17.) AB határozat előadó alkotmánybírója – a 33/2008. (III. 20.) AB határozathoz fűzött különvéleményében<sup>27</sup> a következőképpen fogalmazott: „Az Alkotmány a kihirdetni igén – a törvényhozási eljárást leszámítva, ahol világosan különbözik a köztársasági elnök aláírása (*a promulgáció*) és a nyilvános-

ságra hozatal (*a publikáció*) – nem tesz *explicit* különbséget. A *promulgáció* a jogszabályalkotó eljárás utolsó lépése, amely a jogszabály szövegét megváltoztathatatlanul rögzíti, a *publikáció* ezzel szemben a *promulgált* jogszabály hiteles nyilvánosságra hozatala. A *publikáció*, amely a hivatalos lap szerkesztőségének cselekvése, így a jogalkotótól származó *promulgáció* érvényességi feltétele. A két fogalom közötti különbséget mutatja a jogszabály címe és száma közötti különbség. A jogszabály címe a jogalkotótól származik, így az a jogszabály része, míg száma a *publikációhoz* tartozik. [...] A jogszabály közzététele és kihirdetése (*promulgációja*) nem ugyanaz. A közzététel a jogszabály közhitelű szövegének mindenki számára hozzáférhetővé tétele a hivatalos lapban való megjelenéssel. A jogszabály a közzétett szöveggel tekintendő kihirdetettnek.”

A törvények kihirdetését a hatályos jog igen felületesen szabályozza. Az államfő *promulgációs* tevékenysége mellett a Magyar Közlöny szerkesztősége végzi a nyomdai és szerkesztői munkákat, a terjesztést (materiális publikálást) pedig az 1995-ben kifejezetten e célra létrehozott gazdasági társaság. Jelenleg a szerkesztésért és terjesztésért felelős szervekre semmiféle jogszabályi rendelkezés nem vonatkozik, amely a kihirdetési folyamat utolsó – szerkesztési, terjesztési – szakaszát szabályozná.

Az Alkotmánybíróság a régi Jat.-ot megsemmisítő, 121/2009. (XII. 17.) AB határozatában a hivatalos lap alkotmányos funkcióját az érvényes jogszabályok közzétételében (publikációjában), vagyis mindenki számára hozzáférhetővé tételében és a jogszabályok hiteles szövegének közlésében jelölte meg. Az Alkotmánybíróság e határozatában a testület feloldotta azt a konfliktust is, miszerint miként gondoskodhat a köztársasági elnök a törvények kihirdetéséről, ha a Kormány berkeiben történik a Magyar Közlöny szerkesztése: mivel a Kormány közjogi feladata a törvények végrehajtásának a biztosítása, ennek pedig a legelső lépése a már érvényesen létrejött törvény hivatalos szövegének a közzététele.

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.

<sup>26</sup> Az európai területi együttműködési csoportosulások működésének támogatásáról szóló 15/2011. (V. 2.) KIM rendelet a kihirdetése napján 18 órakor lépett hatályba.

<sup>27</sup> Csatlakozott hozzá Kukorelli István alkotmánybíró.  
2012/2

A régi Jat. 14. § (2) bekezdése szerint a miniszteri rendelet melléklete – ha az állampolgárokat közvetlenül nem érinti – kivételesen a minisztérium hivatalos lapjában történő közzététellel is kihirdethető. Ilyenkor a melléklet megjelenésének helyére a jogszabályban utalni kell, és a hatálybalépéséig a mellékletet közzé kell tenni. Az Alkotmány 37. § (3) bekezdése szerint a kormánytagok rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni. Mivel a miniszteri rendelet melléklete a jogszabály része, ugyanúgy normatartalmat hordoz, mint a jogszabály bármely más rendelkezése, az Alkotmány alapján erre nézve is fennáll a kihirdetési kötelezettség. Ezt támasztja alá a jog megismerhetőségének a jogbiztonságból fakadó igénye is. A régi Jat. ezen általános kötelezettség alól kivételt engedő szabálya tehát egyértelműen alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatában megállapította, hogy mivel az Alkotmány szerint a Kormány tagjának rendeletét „a hivatalos lapban” kell kihirdetni, ez a rendelkezés, a határozott névelő használata miatt, csak a Magyar Közlönyt (és nem bármely hivatalos lapot) jelentheti, így mivel a rendelet melléklete a rendelet része, a mellékletre is alkalmazandók a rendeletre vonatkozó közzétételi szabályok. Megítélésem szerint egyértelműbb lett volna, ha az Alkotmánybíróság e levezetés mellett *expressis verbis* kijelenti a régi Jat. támadott rendelkezésének az alkotmányellenességét, s nem csupán közvetetten utal rá. Sajnos, a jogalkotó több esetben élt a Jat.-beli „kedvezményvel”, lásd például a Tűzoltóság Alaki Szabályzatának kiadásáról szóló 8/1999. (III. 26.) BM rendeletet.<sup>28</sup> Az Alkotmánybíróság döntésének szövegéből világos, hogy valamilyen ilyen esetben az érintett jogszabály

alkotmányellenes, hiszen a közzététel nem önálló aktus, hanem a jogszabály jogrendszer részévé válásának feltétele: ettől lesz a jogszabály érvényes, és így jogi hatások kiváltására képes.<sup>29</sup>

Az Alkotmánybíróság helyesen vezette le, hogy meghaladottá vált a régi Jat.-nak az a rendelkezése, miszerint maga a régi Jat. lehetővé tette, hogy a jogalkotó egyes nemzetközi szerződéseket ne hirdessen ki. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény ugyanis kizárja, hogy az indítványban példaként felhozott eset, az államot kötelező, de magyar jogszabályban ki nem hirdetett nemzetközi szerződés előforduljon. E jogi megoldással azonban a magyar jogrendszer biztosítja, hogy minden nemzetközi szerződés, ha már hatályba lépett, ki legyen hirdetve (mivel a szövegét már a megkötés előtt közzétette). Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a régi Jat. kifogásolt rendelkezése részben értelmezhetetlenné vált, mert a „jogszabályba nem foglalt nemzetközi szerződés” a fentiek szerint már nem lehetséges, legfeljebb korábbi időkből maradhattak fenn ilyenek. Az Alkotmánybíróság ebben az esetben megállapította, hogy a régi Jat. 16. §-a értelmezhetetlen, ami sérti a jogbiztonság elvét.

A jogszabály kihirdetésének és közzétételének fogalma közötti pontos különbségtétel, illetve az összefüggéseik tisztázása a jogalkotásról szóló törvényben különösen a jogszabályok helyesbítésének és egységes szerkezetben való közzétételének a kérdéskörével kapcsolatban lehet jelentős.

Az egységes szerkezetben való közzététellel és annak szabályozásával kapcsolatban a 121/2009. (XII. 17.) AB határozat az alábbiakat állapította meg: „A törvények és más jogszabályok egységes szerkezetben való közzététele nem jogalkotás, hanem a módosított, illetve az érintetlenül hagyott törvény-szöveg együttes közzététele oly módon, hogy a jogszabály hatályos szövege a jogkereső

<sup>28</sup> A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény 23. §-ának (1) bekezdésében és 24. §-ának a) pontjában foglalt felhatalmazás alapján a következőket rendelem el:

1. § (1) A Tűzoltóság Alaki Szabályzatát (a továbbiakban: Szabályzat) e rendelet mellékleteként kiadom, és alkalmazását elrendelem.
- (2) A Szabályzatot a Belügyi Közlöny teszi közzé.
2. § E rendelet hatálya kiterjed a hivatásos állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóságoknál szolgálatot teljesítő tűzoltókra.
3. § Ez a rendelet a kihirdetését követő 8. napon lép hatályba.

2012/2

<sup>29</sup> Papp Imre: Az Alkotmánybíróság határozata a jogalkotási törvény alkotmányellenességéről Jogbiztonság és államszervezeti változások. JeMa Jogesetek Magyarázata 2010/4. 3-18. o.

közönség és a jogalkalmazók számára hivatalos forrásból hozzáférhetővé válják. Az egységes szerkezetbe foglalás azonban a jogszabály szövegét nem változtatja és nem is változtathatja meg, új jogszabályt természetesen nem alkothat. Az Alkotmánybíróság szerint szükséges a törvények hivatalos újra közzétételének törvényi szintű szabályozása, amely egyben világosan meghatározza az egységes szerkezetű szövegben végrehajtható változásokat (amelyek pl. grammatikai szükségszerűséggel következnek), a tartalmi változtatástól. [...] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy indokolt törvényi szinten rendezni a jogszabályok Alkotmányban foglaltakkal összeegyeztethető módon történő ismételt közzétételének lehetőségét. Ennek során figyelemmel kell lenni az elavult, megszűnt, illetve megváltozott terminusok, utalások korrigálhatóságára, a törvényhozás aktuális állásának nem megfelelő jogi aktusokra való hivatkozások helyesbíthetőségére, a szabályozási tárgyuk megszűnése okán értelmüket veszített rendelkezések mellőzésére. Egy ilyen, számos európai államban ismert, sőt néhol az Alkotmányban is szereplő szabályt a jogszabályok gyakori változása miatt a jog megismerhetőségének biztosítása teszi szükségessé.”

***A hatályos jogszabályi szöveg megállapításának a problémája és kötelessége***

Az Alkotmánybíróság a régi Jat.-ot megsemmisítő, 121/2009. (XII. 17.) AB határozatában kinyilvánította, hogy a jogállamiság elvével összeegyeztethetetlen az, hogy a régi Jat. hatályos szövege nem állapítható meg egyértelműen. Egyetérttek az Alkotmánybíróság álláspontjával.

Sajnos, nem a régi Jat. az egyetlen, amelyik ebben a rendkívül rossz helyzetben van (volt), számos jogszabály „megállapíthatatlan” egységes szerkezetű.<sup>30</sup> Ahány hatályosító munkatárs, annyi megoldás; szabályrendszer híján a vitás vagy vitatott esetekben mindenki a saját belátása vagy az adott jogtár, kiad-

vány szerkesztési elvei (kódexe) szerint dönt, éppen ezért nem tanulság nélküli az egyes elektronikus jogszabálytárak szövegének az összevetése. Jogrendszerünk ebben a felgyorsult jogalkotási időszakban egyre gyakrabban alkalmazza a szövegcsérés (mozaikos) jogalkotási technikát, ami – amennyiben pontatlan a mozaik – számos kodifikációs hiba forrása. Az egységes szerkezetet előállító mit tegyen, ha olyan szövegrész szerinte nincs is, amit valamilyen szöveggel módosított a jogalkotó? Hibáznak a névelők, nem illeszkednek a ragok, a megjelölt (7) bekezdésben nincs is olyan szövegrész, amit a módosítás érintett, csak a meg nem jelölt (8) bekezdésben, vagy éppen többször is szerepel az adott bekezdésben a módosítással érintett szövegrész. Van, aki átvezeti a rossz mozaikos módosítást, és van, aki nem. S innen kezdve mindig félremegy a következő módosítás, és így tovább mindaddig, amíg az érintett szerkezeti egység szövegét újból meg nem állapítják, vagy éppen új normát nem alkotnak. Az Alkotmánybíróság munkáját a kelletténél jobban felemésztette, néhol pedig felbőszítette a testületet az, hogy a régi Jat. egységes szerkezetű szövegét kritizálja, anélkül, hogy megállapította volna a törvény szerinte hiteles szövegét (az általuk esetlegesen megállapított szöveg minden bizonnyal éppígy kritizálható lett volna, csak más szempontokból).

Szükséges azoknak a jogalkotási, jogszabály-szerkesztési elveknek jogi köntösben való megjelenítése, ami egyértelművé teszi azoknak a hatályosítóknak a munkáját, akik számunkra előállítják az egységes szerkezetű jogszabálysövegeket, azokat, amelyeket a további kodifikációs munkák alapjaként használunk fel. Nyilvánvaló, hogy a kodifikátor képtelen arra, hogy egy-egy módosításnál maga hozza létre a szerinte egységes szerkezetű szöveget, és azt érintse módosítással. A jogrendszer végét jelentené az, ha minden egyes alkalommal megkérdőjelezhető lenne az az egységes szerkezetű szöveg, ami a további jogalkotási munka alapja. Az egyes jogszabály-előkészítők pedig azokból a jogtárakból dolgoznak, ami a számukra elérhető.

<sup>30</sup> L. Salamon László segélykiáltását: A jogalkotás dekadenciája. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András: Látlelet közjogunk elmúlt évtizedéről PPKE JÁK, Budapest, 2010. 138. o.

A régi Jat. formai értelemben hatályos szövegében számos olyan szerv, jogintézmény és fogalom található, amelyek részben alkotmánymódosító, részben minősített többséggel elfogadott, részben pedig egyszerű többséggel elfogadott törvény jogutódlást vagy megszűnést elrendelő, valamint értelmező rendelkezései alapján jelen formájában értelmezhetetlen vagy alkalmazhatatlan.<sup>31</sup> E tartalmi módosítások hatálya a régi Jat. vonatkozásában önmagában bizonytalan, hiszen ezen esetekben nem került sor a régi Jat. tételes módosítására.

Míndez arra vezet, hogy egyszerűen nem állapítható meg (nem volt megállapítható) egyértelműen a régi Jat. hatályos szövege<sup>32</sup>; ez pedig összességében lényeges, alkotmányban foglalt hatáskör gyakorlásának alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések hatályos szövegét teszi kétségessé, továbbá ezzel mind a normavilágosság követelményének érvényesülését, mind pedig az egyik leglényegesebb közhatalmi jogosítvány alkotmányos gyakorlását akadályozza.

Megítélésem szerint – ellentétben Trócsányi László álláspontjával<sup>33</sup> – nem alkalmazható a

konkrét ügyben a 8/2003. (III. 14.) AB határozat (ABH 2003, 74, 87.), amely szerint a jogbiztonságot sérti, ha a sorozatos módosítások miatt nem állapítható meg a jogszabály hatályos szövege, ugyanis a régi Jat. esetében nem a gyakori módosítások eredménye hatott a Jat. szövegére. Nem azért nem állapítható meg teljes bizonyossággal a régi Jat. szövege, mert gyakori törvényt módosítások voltak, éppen ellenkezőleg, a régi Jat. érdemi módosítására voltaképpen sor sem került a régi Jat. megalkotása óta. A bizonytalanság forrása számos sommás módosítás, valamint alkalmazási, jogutódlási rendelkezés értelmezése vagy éppen értelemzavaró jellege.

Megítélésem szerint például helytelenül állapította meg a testület a felhívott határozatában, hogy az államtitkári rendelkezésről szóló szövegrészek nem tekinthetők a hatályos jogot tartalmazó jogszabályszövegeknek. Megítélésem szerint a jogalkotó feladat- és hatáskörét nem veheti át az egységes szerkezet előállítója, legyen az minisztériumi tisztségviselő vagy elektronikus jogtárat üzemeltető cég jogi szövegeket hatályosító munkatársa.<sup>34</sup> Hasonlóan látja a kérdést Rácz Attila is.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 38. § (6) bekezdése értelmében az új Országgyűlés által megválasztott Minisztertanács hivatalba lépése napján hatályát veszítette az Alkotmánynak az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár rendelkezéskiadási jogáról rendelkező 38. §-a, valamint 43. § (2) bekezdés első mondatából az „államtitkári rendelkezéssel” szövegrész. Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 38. § (6) bekezdése értelmében az új Országgyűlés által megválasztott Minisztertanács hivatalba lépése napján a Minisztertanács elnökhelyettesi tisztség megszűnt. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény 51. § (2) bekezdése értelmében, ahol az Alkotmány, illetőleg egyéb jogszabály a Minisztertanácsot említi, ezen a Kormányt kell érteni. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 103. § (3) bekezdése értelmében a megszűnő tanács és szervei jogutóda a helyi önkormányzat.

<sup>32</sup> A Magyar Közlöny 2007. évi 106. számában jelent meg a régi Jat. 2007. április 6-ától hatályos egységes szerkezetű szövege.

<sup>33</sup> Trócsányi László a párhuzamos véleményében nem értett egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság a 2007-es egységes szerkezetű szöveget (amelyet „cinikus kompiláció”-nak nevez) tekintette az alkotmányossági vizsgálat kiindulási alapjának, szerinte a testületnek 2012/2

magának kellett volna megállapítania a Jat. hatályos szövegét.

<sup>34</sup> Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 38. § (6) bekezdésének értelmében az új Országgyűlés által megválasztott Minisztertanács hivatalba lépése napján hatályát veszítette az Alkotmánynak az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár rendelkezéskiadási jogáról rendelkező 38. §-a, valamint a 43. § (2) bekezdésének első mondatából az „államtitkári rendelkezéssel” szövegrész. Ennél fogva a Jat. 1. § (1) bekezdés e) pontja az Alkotmány alapján ki nem bocsátható jogforrás kiadását teszi (tette) lehetővé. Nyilvánvaló, hogy 1989. október 23-a után államtitkári rendelkezés kibocsátására nem kerülhetett sor [kivételet erősítő szabály: 1/1990. (II. 7.) KSH rendelkezés egyes államtitkári rendelkezések hatályon kívül helyezéséről; hatályon kívül helyezte: az egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 105/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet], ettől függetlenül azonban a Jat. ominózus rendelkezését soha senki nem helyezte hatályon kívül.

<sup>35</sup> Kritikusan szól a különböző jogszabálygyűjteményekben fellelhető „szerkesztői” változatokról Rácz Attila, aki helyteleníti, hogy számos norma idejéltűt vagy aktualitásukat veszítő rendelkezését kifejezett jogi derogáció nélkül egyszerűen elhagyják. Rácz Attila: A jogszabályok kötelező ereje – érvényessé válása, idő-

Az Alkotmánybíróság szerint az egységes szerkezetbe foglalás a jogszabály szövegét nem változtatja és változtathatja meg, új jogszabályt nem alkothat. A jogalkotás rendjéről szóló törvénynek tehát körül kell határolnia, hogy melyek az egységes szerkezetű szövegben végrehajtható változások, és milyen változtatások minősülnek érdemtartalmi jogalkotó tevékenységnek, és ezáltal tilalmazottak az egységes szerkezet létrehozásakor. Egyértelműen megállapítható, hogy a régi Jat. közzétett „cinikus kompilációja” valójában a régi Jat. Alkotmánybíróság által is kifogásolt hiányosságára vezethető vissza, amely nem határozza meg, hogy az egységes szerkezetű közzétételt milyen elvek és szabályok alapján kell végrehajtani. Nem osztom az Alkotmánybíróság vélekedését abban a tekintetben, mit is kell áttekintsen a hatályosító, mielőtt befejezi a jogszabály véglegesnek szánt egységes szerkezetű közzétételt. Az olvasható ki az alkotmánybírósági intemből, hogy a közzétételt végzőnek komoly mérlegelést kell majd végeznie, nem elegendő az alap- és módosító jogszabályok pusztán egy Közlönyben történő közzététele, hanem mindezen túl a hatályos Alkotmánynak és jogszabályoknak megfelelő szöveget kell elhelyezni a hivatalos lapban. Számos ponton már „érdemi” jogalkotást vár el az Alkotmánybíróság az egységes szerkezetű előállítótól, ez a jogalkotási terepre való tévedés viszont már biztosan nem tartozhat a hatályosítási feladatba. Félreérti tehát a testület a hatályosítási munkát. Kritikája során hibát is vétett, hiszen szerinte a már jelöllet nélküli jogszabályi megjelölések nem tekinthetők hatályosnak. Ez az álláspont azonban ellentmond pont a régi Jat.-nak (akármelyik szövegváltozatát is vegyük alapul), hiszen a régi Jat. nem ismeri a *desuetudo* fogalmát, és a hatályon kívül helyezést kifejezett jogszabályi rendelkezéshez köti (13. §). Abba pedig már bele sem szeretnék gondolni, hogy a régi Jat.-ot megsemmisítő alkotmánybírósági döntésnek olyan olvasata is van, miszerint az egységes szerkezetben történő közzétételnek

az Alkotmánnyal és más törvénnyel összeegyeztethető normaszöveget kell tartalmaznia. Ekkor már nagyon könnyű áttévedni a tartalmi módosítás területére, s annak a nagyon rossz korábbi megoldásnak az emléke villan fel, ami általában az igazságügy-minisztert hatalmazta fel a jogszabályi szöveg utólagos „csinosítására”.<sup>36</sup> Az „Alkotmánnyal nyilvánvalóan ellentétes tartalommal történő közzététel” tilalma ennyire közvetlen módon<sup>37</sup> nem a határozat szövegében, hanem a párhuzamos indokolásban olvasható, azzal összefüggésben, miként a helyesbítés módszerével sem lehetséges egy jogszabály érdemi módosítása a 33/2008. (III. 20.) AB határozat alapján, a jogszabály egységes szerkezetbe foglalása sem irányulhat erre, és egyébként sem szolgálhat a jogszabály nyilvánvalóan alkotmányellenes tartalommal történő közzététele sem. Rejtély, hogy ha az egységes szerkezetű szöveg előállítása csak a jogszabály szövegének érdemi módosításával hozható létre annak érdekében, hogy az ne kerüljön ellentétbe „nyilvánvalóan” az Alkotmánnyal, van-e lehetőség egyáltalán kompilációra?<sup>38</sup> Vagy ilyenkor a helyzet megoldása csak a jogalkotótól várható?

<sup>36</sup> Például a polgári perrendtartás módosításáról szóló 1972. évi 26. törvényerejű rendelet 64. § (2) bekezdése, a büntető jogszabályok módosításáról szóló 1993. évi XVII. törvény 103. § (6) bekezdése, a Polgári Törvénykönyv módosításáról és egységes szövegről szóló 1977. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról című 1978. évi 2. törvényerejű rendelet 24. § (6) bekezdése, a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény módosításáról szóló 1991. évi LXVII. törvény 23. § (8) bekezdése.

<sup>37</sup> Az indokolás azt tartalmazza, hogy rendezni kell az „Alkotmányban foglaltakkal összeegyeztethető módon történő ismételt közzététel lehetőségét”.

<sup>38</sup> A szakirodalom a kompiláció és az egységes szerkezetbe foglalás fogalmát külön kezeli (mi itt azonban nem választjuk el élesen, és az Alkotmánybíróság sem tette ezt). A kompiláció eszerint a hatályos joganyag hivatalos megállapítása, a hatályon kívül helyezett rendelkezések, szövegrészek elhagyása, a módosítások átvezetése, továbbá a jogforrási forma és a kibocsátás éve alapján rendezett közzététele. Az egységes szerkezetbe foglalás az a módszer, amely az alapjogszabályt és a végrehajtására vonatkozó jogszabályokat oly módon foglalja egységbe, hogy az alapjogszabály egyes szakaszait, bekezdéseit közvetlenül követik a végrehajtási jogszabályoknak a rájuk vonatkozó szakaszai, bekezdései a jogforrási hierarchiának megfelelő sorrendben. Lásd Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástán, Dialóg Campus, 2004, 418-419. o.

Az Alkotmánybíróság – a jog megismerhetőségének alkotmányos követelménye érdekében – az elvégezhető korrekciók közé sorolja a nyelvtani, a terminológiai, a hivatkozásbeli helyesbíthetőséget, valamint a szabályozási tárgy megszűnése miatt az okafogyott rendelkezések mellőzhetőségét. Támaszt nyújthat számunkra a jogalkotási törvény egységes szerkezetű normaszövegének kialakításában a Miniszterelnöki Hivatal indokolása az elvégzett egységes szerkezetbe foglalás munkamódszerének indoklásáról.<sup>39</sup> Az egységes szerkezetbe foglalás során biztosan figyelembe kell venni a jogszabályt tételesen módosító vagy a jogszabály egyes rendelkezéseit tételesen hatályon kívül helyező jogszabályi rendelkezések eredményét. Így az egységes szerkezetű joganyag összhangban lesz a régi Jat. 13. §-ából következő sommás módosítás és dereguláció tilalmával, hiszen tételesen nem tekinthető módosítás nem kerül átvezetésre. Át lehet vezetni az Alkotmánybíróság normakontrolljának időközben bekövetkezett eredményét, így a megsemmisítéseket. Nem lehet átvezetni a jogszabályon azokat a módosításokat vagy hatályon kívül helyezést tartalmazó rendelkezéseket, amelyeket a módosítással vagy hatályon kívül helyezéssel érintett jogszabálynál alacsonyabb szintű jogforrás végzett el. A régi Jat.-ot megsemmisítő AB határozat szerint azonban annak sem lett volna akadálya, hogy a „feleslegessé, idejétmülttá vált jogszabályi rendelkezéseket” (!) is mellőzzék: ezeket a Miniszterelnöki Hivatal és az igazságügyi tárca szakemberei nem hagyták el arra hivatkozva, hogy erre nem volt hatáskörük. Mindezek alapján megállapítható tehát, hogy e tárgykör valóban szabályozásra érett. Bár az idézett párhuzamos indoklás párhuzamot von a helyesbítés és az egységes szerkezetbe foglalás között, mégis ez utóbbi hatókörét kiterjesztőbben értelmezi.

---

Megítélésem szerint célszerű, hogy a jogalkalmazók tájékoztatása érdekében a jogszabály mind a végrehajtására kibocsátott jogszabállyal, mind a módosításaival egységes szerkezetben is közzétehető legyen.

<sup>39</sup> Az Alkotmánybíróság beszerezte a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter véleményét a Magyar Közönyben megjelent szöveg jogi jellegéről, s e véleményből több helyütt idéz a vizsgált határozatban az V. pont alatt.

Az Alkotmánybíróság érvelése alapján a helyesbítéstől eltérően a kompiláció során szélesebb körű mérlegelést kell elvégeznie a közigazgatásnak. A 33/2008. (III. 20.) AB határozatban a testület mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, mert a törvényhozás nem szabályozta a helyesbítés módját. Eszerint „arra vonatkozóan, hogy a jogszabályokat mely és milyen szintű, mikor keletkezett hiba esetén kell módosítani, illetve mikor elégséges helyesbíteni, mit jelent pontosan a helyesbítés, továbbá a helyesbítés menetére, a kezdeményezésre jogosult személyekre vonatkozóan a jogalkotás rendjére vonatkozó szabályozás nem tartalmaz semmiféle rendelkezést. Emiatt folyamatos a jogbizonytalanság a jogrendszerben, mivel a jogalkotási eljárásra vonatkozó garanciák teljes figyelmen kívül hagyásával születnek olyan aktusok, amelyek magukat a címzetti körre általánosan kötelező erejű normának álcázva jogszabályi (vagy állami irányítás egyéb jogi eszközeihez alkalmát) funkciót töltenek be.” Jogszabály érdemi megváltoztatása helyesbítéssel alkotmányellenes. Bár a hivatkozott határozat a hibák szélesebb körének orvosolhatóságára utal az érdemi módosítás szintjéig, mégis a helyesbítés alkotmányos funkciója az észrevett leírasi (elírasi) nyomdahibára korlátozandó. Szükséges tehát mind az Alkotmánybíróság által hiányolt hibák körének meghatározása, mind annak az eljárási rendnek a meghatározása, amelyben a helyesbítésnek helye lehetett volna (figyelemmel például a helyesbíthetőség szigorú időbeli korlátjára a jogbiztonságra tekintettel).

A kodifikáció tárgyi eszközeit tekintve az egyik legfontosabb probléma a hiteles, teljes elektronikus jogszabály-nyilvántartás hiánya. Hogyan nyúlhatunk hozzá egy rendszerhez, amelyet nem ismerünk teljes mélységében? Ott tart jelenleg a magyar jogrendszer, hogy túljutott a jogrendszer népszámlálásán<sup>40</sup>, az újonnan létrejövő, elsőként vagy újraszabá-

---

<sup>40</sup> Papp Imre: Deregulációs csodafegyver, avagy a jogszabályok népszámlálása. Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére (szerk. Dezső Márta és Kukorelli István) Rejtjel Kiadó, 2008. 216-225. o.

lyozó jogszabályok (és a még módosítással nem érintett korábbiak) kivételével azonban ezek beltartalma minden esetben már nem hézagmentesen állítható össze. Ez a helyzet alapjaiban kérdőjelezi meg a jogszabályi rendszer logikai zártságának elvét és így a jogbiztonság követelményének érvényesülését.<sup>41</sup>

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 Magyar Közlönyben nem tehető közzé.<sup>42</sup> 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 ellásák 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 jogalkotá-

sának. Arról nem is szólva, hogy az elektronikus közlöny időszakában már nem olyan ördöngösség az egységes szerkezetű normaszöveg elektronikus megjelenítése, miként arra a hatályos jogszabályok elektronikus gyűjteménye vagy éppen a nemzeti jogszabálytár vállalkozott.

Az új Jat. 26. § (5) bekezdése szerint a köztársasági elnök által aláírt törvény, a Magyar Nemzeti Bank elnöke a rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének a rendelete, a kormányrendelet és a miniszteri rendelet Magyar Közlönyben való kihirdetéséről a kézhezvételt követően haladéktalanul a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter gondoskodik. Azért fontos ennek a hiánypótló rendelkezésnek a megfogalmazása, mert korábban nem volt törvényi rendelkezés arról, hogy a központi jogalkotó szervek által kibocsátott jogszabályt a hitelesítése után ki és milyen határidővel juttatja el a Magyar Közlöny kiadójának a formális publikálás érdekében, továbbá, hogy a továbbítástól számítva milyen határidőn belül kell a formális publikálásnak megtörténnie. Ez az állapot amellet, hogy a jogalkotó számára bizonytalan helyzetet eredményezett, a szükséges felkészülési idő biztosítása szempontjából is szembekerülhetett az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének részét képező jogbiztonság követelményével. Ráadásul, mivel a jogszabály hatálybalépése – annak eltérő rendelkezése hiányában – a Magyar Közlönyben való megjelenéshez kapcsolódik, ezért önmagában ennek időpontja is alkalmas lehet a jogszabály által kiváltott joghatások befolyásolására, így szélsőséges esetben a Magyar Közlöny kiadója akár „kvázi” jogalkotóvá léphetett elő.

#### IV. Helyesbítés

Különösebben nem kell igazolni, mennyire nagy jelentősége van a kihirdetett normaszövegnek, amelynek teljesen kifogástalannak és az aláírt jogszabályszöveggel teljes mértékben azonosnak kell lennie.

Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában alkotmányellenesnek nyilvánította és

<sup>41</sup> Papp Imre: Az Alkotmánybíróság határozata a jogalkotási törvény alkotmányellenességéről Jogbiztonság és államszervezeti változások. JeMa Jogesetek Magyarázata 2010/4. 3-18. o.

<sup>42</sup> Új Jat. 25. § (2) bekezdése. Ennek ellenére megjelent egy egységes szerkezetű normaszöveg a Magyar Közlönyben, az Emberi Jogok Európai Egyezményének egységes szerkezetű szövege.



megsemmisítette a jogszabály azon rendelkezését, amelyet kézirat hibára hivatkozással, ám nyilvánvaló kodifikációs hiba miatt helyesbítettek a Magyar Közlönyben. Az Alkotmánybíróság rögzítette: „A kodifikációs tévedés kézirat hibának nem minősíthető; annak orvoslása csak a jogszabály módosításával történhet. Ezzel ellentétes gyakorlat kialakítása sértené a jogbiztonság elvét és a jogalkotás alapvető szabályait. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogszabályok helyesbítésére kizárólag nyomdahiba esetén kerülhet sor a kihirdetést követő meghatározott rövid határidőn belül.”<sup>43</sup> A 12/1990. (V. 23.) AB határozat nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, lényeges változás nem történt a helyesbítésekkor. Kirívó eset fordult elő, amikor közel öt évvel a hiba megjelenést követően került sor a helyesbítésre.<sup>44</sup> Az Egyezmény helyesbítés megelőző szövege szerint érvényes hazatérési igazolvánnyal rendelkező magyar állampolgárok vízum nélkül utazhatnak át az Osztrák Köztársaság területén, ily esetben a tartózkodás időtartama az öt hónapot (helyesen: öt napot) nem haladhatja meg.

A gyakorlat szerint figyelemmel az Alkotmánybíróság határozatára, a jogszabály helyesbítésére csak igen szűk körben nyílt alkotmányos lehetőség, és azt a jogbiztonsághoz kapcsolódó garanciákkal is alá kellett támasztani.

Már Kampis György is figyelmeztetett a helyesbítés fonákságaira: „kimaradt mondatokat, paragrafusokat, bekezdéseket stb. tilos

helyesbítés útján pótolni”. Az általa ajánlott „gyógyír” a jogszabály módosítása.<sup>45</sup>

Nem éppen tipikus tárgykör, de szólni kell arról, hogy néha hiba csúszik a gépezetbe, és olyan jogszabály jelent meg a Magyar Közlönyben, ami csupán tévedésből került a hivatalos lapba. Az állami felsőoktatási intézmények karainak felsorolásáról szóló 25/1995. (III. 8.) Korm. rendelet módosításáról szóló 266/1997. (XII. 21.) Korm. rendelet<sup>46</sup>, az Európai Unió előcsatlakozási eszközök támogatásai felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási és ellenőrzési rendjéről szóló 255/2000. (XII. 25.) Korm. rendelet módosításáról szóló 321/2001. (XII. 29.) Korm. rendelet<sup>47</sup>, valamint a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 17/1996. (VII. 15.) BM rendelet<sup>48</sup> tévedésből jelent meg a Magyar Közlönyben, kettő idő előtt, egy pedig immár másodszer jutott be a hivatalos lapba. Elméleti értelemben egyik norma sem jött létre, hiszen azt a Kormány nem fogadta el, a belügyminiszter nem adta ki. A norma nem csupán érvénytelen, de nem is létező.

A Magyar Közlönyben az apró betűs (helyesbítést tartalmazó) közleményben volt olvasható a tévedés ténye. Valamennyi helyesbítésre igaz kell legyen, hogy ugyanabban a formában kellene megjelenniük ott és úgy, amiként a téves szöveg megjelent, mert a jogbiztonság oldaláról sem szerencsés „el-

<sup>43</sup> 12/1990. (V. 23.) AB határozat.

<sup>44</sup> A Magyar Közlöny 2002. évi 17. szám I. kötetében (909. oldal) megjelent helyesbítés az alábbiakat tartalmazta: „A Magyar Közlöny 1997. évi 78. számában, a 148/1997. (IX. 10.) Korm. rendelettel egységes szerkezetben kihirdetett, a Magyar Népköztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között a vízumkényszer megszüntetéséről Bécsben, 1978. július 5. napján aláírt Egyezmény és az Egyezmény módosításáról szóló, Bécsben, 1997. április 17-én aláírt Megállapodás 1. cikke (2) bekezdésében az „öt hónapot” szövegrész helyesen, a nemzetközi szerződés hiteles szövegének megfelelően: „öt napot”. E jelentős hibára felhívja a figyelmet Mátyás Ferenc: A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – egy hibás technika továbbélése Kézirat, Budapest, 2012.

2012/2

<sup>45</sup> L. Kampis György: Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat. Unió Kiadó, 1995. 77-78. o.

<sup>46</sup> A Miniszterelnöki Hivatal közleménye szerint a Magyar Közlöny 1997. évi 117. számában az állami felsőoktatási intézmények karainak felsorolásáról szóló 25/1995. (III. 8.) Korm. rendelet módosítására vonatkozó 266/1997. (XII. 21.) Korm. rendelet szerkesztési hiba miatt tévedésből jelent meg.

<sup>47</sup> Kétszer jelentették meg, szövege szó szerint megegyezik a 310/2001. (XII. 28.) Korm. rendelet szövegével. A Magyar Közlöny 2001. évi 159. száma 2001. december 30-án helyesbített, melyben közölte, hogy a norma tévedésből jelent meg ismét. Az első számú rendeletet egyébként az alapszabállyal együtt 2003-ban hatályon kívül helyezték. Az alteregója viszont csak 2008-ban „halálozott el”.

<sup>48</sup> A Miniszterelnöki Hivatal közleménye szerint a Magyar Közlöny 1996. évi 58. számában a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 17/1996. (VII. 15.) BM rendelet szerkesztési hiba miatt tévedésből került kihirdetésre.

dugni” a sorok között ezt a tényt, hiszen káoszhoz vezet, ha a jogalkalmazó nem tud a tévedésről, és abban a hiszemben alakítja a magatartását, hogy figyelembe veszi az egyébként nem is létező normát. Rögzíteni kellene a tévedés okát és a szöveg további jogi sorsát. Vajon foglalja-e a sorszámot az ilyen módon kihirdetett norma? Nincs más válaszom rá, mint igen, hiszen a sorszámot követő jogszabályok „átszámozása” lehetetlen lenne, vagyis a tévedésből megjelent jogszabály magával rántja a kapott sorszámot, s a korrigálás után az adott évben az érintett sorszám kimarad az adott jogszabálytípusnál. Szükséges lenne, hogy a helyesbítés a megjelent jogszabállyal megegyező helyen és formában történjen és akként jelenjen meg. Ez nem csupán formai kérdés, hanem egyértelmű jogbiztonsági követelmény.

Nos, az ilyen esetekre nincs jogszabályi rendelkezés. Biztosan törvényi szinten kellene szabályozni ezt az atipikus esetet, de valakinek ki kellene mondania, hogy a tévedésből megjelent norma nem létezik. Eddig csupán a Magyar Közlöny egy-egy közleménye jelezte, hogy tévedés történt.

Egyébként pedig mindhárom tévedésből megjelent normát ugyanaz a deregulációs csomag tételes jogilag is hatályon kívül helyezte, nem épp elméleti tisztaságú, de praktikus megoldásként. A jogalkotó tehát fontosnak tartotta eltakarítani a „normákat”.<sup>49</sup>

Egy igazi gyöngyszemként helyesbítéssel sikerült(?) „feltámasztani” azt a kormányhatározatot, amelyet egy évvel korábban hatályon kívül helyeztek.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Egyes kormány- és miniszteri rendeleti szintű jogszabályok és jogszabályi rendelkezések technikai deregulációjáról szóló 118/2008. (V. 8.) Korm. rendelet.

<sup>50</sup> Az egyes kormány- és minisztertanácsi határozatok hatályon kívül helyezéséről, valamint a 2004. évi deregulációs programról szóló 1067/2004. (VII. 8.) Korm. határozat a közzétételével egyidejűleg hatályon kívül helyezte az 1. számú melléklete által felsorolt kormány- és minisztertanácsi határozatokat, közte az 1127/2001. (XII. 10.) Korm. határozattal rendezett egyházi ingatlanokkal kapcsolatos pénzüsszegek kifizetéséről szóló 2357/2001. (XII. 10.) Korm. határozatot is. Egy év elteltével, 2005. június 7-én helyesbítés jelent meg a Magyar Közlöny 2005. évi 76. számában, amely kézirat hibára hivatkozva rendelkezett e kormányhatározat „mellékletből való törléséről”.

Mivel érdemi változás nem következett be a helyesbítések tekintetében, az Alkotmánybíróságnak megálljt kellett parancsolnia a helyesbítéssel való jogszabály-módosítás elhárapódzó gyakorlatának, ezért a testület a 33/2008. (III. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az Országgyűlés a jogalkotási feladatának elmulasztásával az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét sértő alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta a jogalkotásról szóló törvényben a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei helyesbítésének módját, és felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2008. december 31-ig tegyen eleget.

A helyesbítést érintően különösen az alábbi problémákra hívta fel az Alkotmánybíróság a figyelmet: „Arra vonatkozóan, hogy a jogszabályokat mely és milyen szintű, mikor keletkezett hiba esetén kell módosítani, illetve mikor elégséges helyesbíteni, mit jelent pontosan a helyesbítés, továbbá a helyesbítés menetére, a kezdeményezésre jogosult személyekre vonatkozóan a jogalkotás rendjére vonatkozó szabályozás nem tartalmaz semmiféle rendelkezést. Emiatt folyamatos a jogbizonytalanság a jogrendszerben, mivel a jogalkotási eljárásra vonatkozó garanciák teljes figyelmen kívül hagyásával születnek olyan aktusok, amelyek magukat a címzett körre általánosan kötelező erejű normának álcázva jogszabályi (vagy állami irányítás egyéb jogi eszközához allokált) funkciót töltenek be. [...] Amíg a jogalkotási garanciákat a sehol nem szabályozott helyesbítés visszaélészerű alkalmazásával ki lehet játszani, addig nem állítható az, hogy a jogalkotás és a jogszabályok módosításának jogintézménye kiszámíthatóan, jogállami körülmények között működik.”

A 33/2008. (III. 20.) AB határozatban tehát az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a helyesbítés formájába burkolt módosítás helyesbítésként nem alkalmas azon cél megvalósítására, amely csak módosítással érhető el, így ebben az értelemben a helyesbítéshez nem fűződik joghatás, mivel az a cél, amelynek az elérését, keletkezését a helyesbítés

célozta, „létre sem jött, az nem tekinthető létező normaszövegnek”. Bragyova András és Kukorelli István különvéleménye világossá teszi, hogy egyetlen jogszerű oka, esete lehet a helyesbítésnek, és csak akkor van helye, ha a kihirdetett és a jogalkotói hatáskör gyakorlójától származó eredeti szöveg egymással nem egyezik, vagyis technikai hiba (nyomdahiba) történt.

A jogalkotási törvényre vonatkozó 2006-os és 2010-es szövegtervezetek rendelkeztek a jogszabály szövegének hitelesítéséről (*promulgáció*), és a helyesbítésre vonatkozóan azt a megoldást követték, miszerint a jogszabály kihirdetett szövegét a hitelesítésre hatáskörrel rendelkező személy – a kihirdetést követő 15 napon belül, a jogszabály helyesbíteni kívánt szövegrészének a hatálybalépését megelőzően – a hitelesített szövegre helyesbítheti, ha a jogszabálynak az általa hitelesített és a kihirdetett szövege eltér egymástól.

Mivel a mulasztás orvoslására, a helyesbítés módjának a szabályozására az Alkotmánybíróság által előírt határidőig nem került sor, ezért lehetetlen volt bárminemű helyesbítés, ami a jogbiztonság szemszögéből egyértelműen helyeselhető volt, vagyis mindenfajta hiba esetén is csak jogszabály-módosítással lehetett kezelni a normaszövegeket.

Vallom azt az álláspontot, hogy semmilyen helyesbítésre nem kerülhet sor a jogszabály hatálybalépését követően.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> Sajnos, a 2011-es év hazai gyakorlata zömmel ezeket a nem jogállami megoldásokat jeleníti meg.

Ha nem a teljes elzárkózásra szavazunk, egy árnyalattal megengedőbben 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 tényezőn 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

<sup>51</sup> 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 megtöltő döntésének volt betudható.

<sup>52</sup> Bártfai Zsolt is a szigor mellett érvel, csak ezt tekinti alkotmányos megoldásnak. Kétségtől igaza van gyakorlati megközelítésben, de elméletileg nem támasztható alá, hogy a nyomdász vagy a jogi szerkesztő alkossa a jogot.

észelve 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 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.<sup>53</sup> 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.

<sup>53</sup> 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.”

A kihirdetést megelőző napra nem lehet hatályba léptetni egy jogszabályt, ez ugyanis lehetetlenre irányul, alkalmatlan, hogy kifejtse a joghatását.<sup>54</sup> 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.

### ***A helyesbítés gyakorlata az új Jat. időszakában***

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 észelve a jogszabály aláírója – törvény esetén a köztársasági elnök<sup>55</sup> 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

<sup>54</sup> 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.: Mátyas Ferenc: A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – egy hibás technika továbbélése. Kézirat, Budapest, 2012.

<sup>55</sup> A köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvény 27. § (4) bekezdése 2012. január 1-jével kiegészítette az új Jat. helyesbítésről rendelkező 28. §-át egy (1a) bekezdéssel, amely megállapítja, hogy a köztársasági elnök helyesbítéssel kapcsolatos döntése nem igényel miniszteri ellenjegyzést.

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 tizedik munkanapon kerülhet sor. 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 a tárgyalt gyakorlati példákra is figyelemmel vagyunk, 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.

2011 januárban rögtön két helyesbítés borzolta a kedélyeket, már a Magyar Közlöny 2011. évi 1. száma két

helyesbítéssel nyitott, 2011. január 7-én.<sup>56</sup> Mivel a miniszteri rendelet 2010. 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.<sup>57</sup> 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 eszközt 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

<sup>56</sup> A Magyar Közlöny 2010. évi december 22-i 195. számában kihirdetett, a helyi önkormányzatokat és a többcélú kistérségi társulásokat 2009. évben egyes központi költségvetési kapcsolatokról megillető forrásokról 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.

<sup>57</sup> 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 intézménnyel keresztül végezhet.”

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 „elképzelhetetlen 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 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 közlöny léte biztosíthatja, hogy az államfő által aláírt szöveg és a Magyar Közlönyben mint hivatalos lap-

ban megjelenő szöveg egymással karakterre pontosan megegyezzen. Ha azonos formátumban történik a munka minden érintett-nél, 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.” 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. 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 alkalmazta<sup>58</sup> 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 csütörtökön 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.

<sup>58</sup> 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. §, ...”

Ezen logika mentén elfogadható a helyesbítés.<sup>59</sup>

Az új Jat. szerinti jogszerű helyesbítésre is találunk példákat: a szeptember 26-án kihirdetett rendelet a kihirdetését követő hónap első napján, vagyis október 1-jén lép hatályba, a helyesbítésre pedig még szeptember 29-én sor került;<sup>60</sup> a kormányrendelet hatályba lépése: 2012. január 1-je, a kihirdetés napja 2011. október 21., míg a helyesbítésre október 25-én került sor.<sup>61</sup>

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 „Helyreigazítás” jelent meg.<sup>62</sup> 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

<sup>59</sup> 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 „q<sub>1</sub>-q<sub>e</sub>” szövegrész helyesen „q<sub>f</sub>-q<sub>e</sub>”, valamint - a 17. mellékletének negyedik képletében - a 33583. oldalon - a „g<sub>r</sub>” szövegrészek helyesen „q<sub>r</sub>”.

<sup>60</sup> Helyesbítés a Magyar Közlöny 2011. évi 111. számában, a Magyar Közlöny 2011. évi 110. számában kihirdetett, az elektronikus hírközlő hálózatok azonosítóinak nemzeti felosztási tervéről szóló 3/2011. (IX. 26.) NMHH rendelet esetében.

<sup>61</sup> Helyesbítés a Magyar Közlöny 2011. évi 126. számában a Magyar Közlöny 2011. évi 124. számában megjelent, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 223/2011. (X. 21.) Korm. rendelethez vonatkozóan.

<sup>62</sup> 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”.

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.<sup>63</sup> 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.

## V. Kacsintás a közjogi érvénytelenségre

A jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság elvéből fakadó eljárási garanciák kiemelkedő jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály – hangsúlyozza számos esetben az Alkotmánybíróság, egyúttal kifejlesztvén a közjogi érvénytelenség tételét. [11/1992. (III. 5.) AB határozat]

E doktrína elsőként a törvényhozási eljárás szabályainak megszegése témakörben bukant fel, s vált általánossá a tétel: a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye. Az Alkotmánybíróság ebből következően megsemmisíti a jogszabályt, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, vagy, amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével.<sup>64</sup> Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a jogalkotási (törvényhozási) eljárás különféle rendelkezéseinek megsértése nem azonos súlyú az alkotmányossági vizs-

gálatkor, vagyis a jogalkotási eljárás egyes szabályainak mellőzése nem feltétlenül eredményezi a norma alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. A Hárszabály, a jogalkotási törvény, más törvények (pl. az Alkotmánybíróságról szóló törvény, az elektronikus információszabadságról szóló törvény, a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény stb.) előírásai alkotmányossági szempontból eltérő súlyúak; maga az Alkotmánybíróság mérlegeli az eljárási szabálytalanság sajátosságát, továbbá a súlyát, s ennek következtében határoz a norma esetleges megsemmisítéséről.

A közjogi érvénytelenség középpontjában többször megjelent a jogalkotási törvény előírásainak megszegése. Sem az előzetes hatásvizsgálat elkészítésének elmulasztása, sem a szakszervezetek, érdek-képviselői szervek véleményezési jogának figyelmen kívül hagyása nem tekinthető a jogszabály közjogi érvénytelenségét előidéző olyan súlyos eljárási hibának, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján az alkotmányellenesség megállapítását és a rendelkezés megsemmisítését indokolná.<sup>65</sup>

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező társadalmi, érdek-képviselői szervek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének nem feltétele. Mivel a jogszabály érvénytelenségét nem eredményezi, nem minősül a jogszabály megsemmisítéséhez vezető, súlyos eljárási jogszabálysértésnek az, ha a jogszabály előkészítése során a jogalkotó a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szervektől nem kér véleményt. A jogszabályok előkészítésére vonatkozó törvényi előírások megsértése csupán a jogalkotó államigazgatási, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg. Összefoglalva: az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján önmagában véve az az eljárási mulasztás, hogy a jogszabály-előkészítés során az érintettek véleménynyilvánítását a régi Jat. szerint jogosult szervek-

<sup>63</sup> „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...”

<sup>64</sup> 3/1997. (I. 22.) AB határozat, 29/1997. (II. 29.) AB határozat, 52/1997. (I. 14.) AB határozat.  
2012/2

<sup>65</sup> 13/1991. (I. 18.) AB határozat, 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, 14/1992. (III. 30.) AB határozat, 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, 38/2000. (I. 31.) AB határozat.



től a jogalkotó nem szerezte be, a meghozott jogszabályt nem teszi alkotmányellenessé.<sup>66</sup>

Ritka kivételt jelentett az az eset, amely abban különbözött a korábban felvetett tényátlástól, hogy a véleményezési kötelezettséget nem az azt általánosan megfogalmazó jogalkotási törvénybeli rendelkezés, hanem az adott jogintézmény védelmében konkrét módon előírt kötelező véleménykérés ellenére mulasztották el. A konkrét jogszabályi előírás mellőzése felvetheti a közjogi érvénytelenség kérdését. Az Alkotmánybíróság egy környezetvédelmi tárgyú döntésében az egyébként részben közhatalmi jellegű Országos Környezetvédelmi Tanács véleménye beszerzésének a hiánya miatt állapított meg alkotmányellenességet. [30/2000. (X. 11.) AB határozat]

E döntés valójában nem hatotta át az alkotmánybírósági gyakorlatot, hiszen hasonló esetekben az Alkotmánybíróság nem találta a jogalkotási törvényen kívül megfogalmazott konkrét véleményezési kötelezettség elmulasztását.<sup>67</sup> Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a törvényalkotási eljárás ügydöntő, érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, annak nem eleme a törvénytervezet elkészítése, s ugyanígy kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott egyeztetések és véleményeztetések. Mindezekből következően az adott törvény tervezetének előkészítése körében az előterjesztő által lefolytatott eljárások nem részei az érdemi törvényalkotási eljárásnak, így az esetlegesen elmulasztott vagy nem megfelelően lefolytatott egyeztetések nem minősülhetnek olyan jellegű szabályszegésnek, amelyek a törvény közjogi érvénytelenségét eredményezik. Ez csak abban az esetben fordulhatna elő, ha a törvényjavaslat tárgyalása során lenne olyan, az Alkotmány, törvény vagy a Házsabály által kötelezően előírt egyeztetés, amelyet az Országgyűlés a saját eljárásában elmulaszt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata töretlen abban, hogy nem állapítja meg a jogszabály alkot-

mányellenességét önmagában azért, mert a jogszabály-előkészítés során az előterjesztő valamely egyeztetési vagy véleményeztetési kötelezettségének nem tett eleget, a törvényben foglaltak be nem tartása kétségkívül törvénysértés, de – a vizsgált összefüggésben – nem valósít meg alkotmányellenességet.

Az Országgyűlés törvényalkotói jogkörének részét képezi az, hogy mérlegelje az egyes törvényjavaslatok előkészítésének szabályságát, ezen belül különösen azt, hogy a régi JAt-ban, illetve más törvényben előírt egyeztetési kötelezettségének az előterjesztő eleget tett-e. Ennek megfelelően az Országgyűlés esetről esetre dönt arról, hogy az előkészítés hiányossága miatt a beterjesztett törvényjavaslatot az előterjesztőnek visszaadja, vagy – a hiányosság ellenére – a törvényjavaslatról érdemi tárgyalásba kezd, majd elfogadásáról, illetve elvetéséről határozatot hoz. A törvénytervezet előkészítésének hiányossága csak akkor eredményezheti a törvény közjogi érvénytelenségét, ha az egyúttal a törvényalkotási eljárás valamely szabályának alkotmányellenességet előidéző megsértésével is jár. [7/2004. (III. 24.) AB határozat]

A közjogi érvénytelenség tartalmának meghatározása egy, a parlamenti jogot sértő helyzet feloldása kapcsán jelent meg,<sup>68</sup> általánosságban megfogalmazva a formai okból alkotmányosértő (érvénytelen) törvény kategóriáját. A formai hibás törvényhozási eljárás a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére vezethet a törvény konkrét tartalmának vizsgálatától függetlenül. [29/1997. (IV. 29.) AB határozat] A megsemmisítés jogi alapja tehát a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik alakváltozata.

Az Alkotmánybíróság olyan szigorú álláspontot foglalt el a közjogi érvénytelenség kategóriájának kimunkálásakor, és olyan súlyos szankciót jelentett meg, hogy a konk-

<sup>66</sup> 496/B/1990. AB határozat, 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, 39/1999. (XII. 21.) AB határozat.

<sup>67</sup> A 108/B/2000. AB határozathoz Kukorelli István különvéleménye, 778/B/1999. AB határozat, 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

<sup>68</sup> Az ügy előzménye, hogy ötven országgyűlési képviselő (már benyújtott) előzetes normakontroll iránti kérelme ellenére az Országgyűlés a törvény zárószavazását megtartotta, a törvényt elfogadta, s az a Magyar Közlönyben kihirdetésre is került.

rét ügyben nem érvényesítette a szankciót, a jövőre nézve viszont meghatározta az érvénytelenségre vezető körülményeket, valamint a jövőben alkalmazandó jogkövetkezményt (visszamenőleges hatályú megsemmisítés). [29/1997. (IV. 29.) AB határozat, 50/1997. (X. 11.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság egyértelműen elhatárolta, hogy csak a garanciális rendelkezések megsértése eredményez (érvénytelenségre visszavezethető) alkotmányellenességet.

Az eljárási biztosítékok következetes érvényesítése, a formalizált eljárási szabályok maradéktalan betartása a törvényhozási eljárásra vonatkozóan is – a jogállamiságból fakadó – alkotmányos követelmény. [66/1997. (XII. 29.) AB határozat]

Az pedig, hogy az eljárás mely szabálya tekinthető garanciális jelentőségűnek, azt az Alkotmánybíróság esetről esetre dönti el.

Az Alkotmánybíróság a törvényhozási eljárás garanciális rendelkezésének tekinti, hogy ha valamely törvény népszavazáson alapul, akkor a népszavazás az Alkotmány rendelkezéseinek feleljen meg. Ha nem így történik, akkor az kihat magára a törvényre is, függetlenül attól, hogy a törvény normatív rendelkezései alkotmányosak-e. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányosértés (az is, ha a törvény alkotmányellenesen elrendelt népszavazáson alapul) a törvény tartalmi alkotmányellenességének hiányában is a törvény megsemmisítését vonhatja maga után. [52/1997. (X. 14.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában leszögezte, hogy a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye.<sup>69</sup>

Nyilvánvaló érvényességi kellék a minősített többség megléte az Alkotmányban konkrétan nevesített törvények tekintetében.<sup>70</sup>

A 63/2003. (XII. 15.) AB határozatával pedig azért semmisítette meg az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett törvényt, mert az Országgyűlés ülésének összehívására az irányadó eljárási szabályokkal ellentétesen került sor (az ülés összehívásáról és az ülés javasolt napirendjéről nem értesítették az országgyűlési képviselőket, továbbá a képviselőknek a napirendi javaslatot nem megfelelő időben küldték meg), melynek következtében a köztársasági elnök által megfontolás végett az Országgyűlésnek visszaküldött törvényt a képviselők érdemben nem tárgyalhatták újra.<sup>71</sup>

A demokratikus jogállam feltételezi továbbá a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat és az azoknak megfelelő döntéshozatalt. Az alkotmányos demokrácia összetett rendszer, melyben részletes eljárási szabályok rendezik több szerv – olykor folyamatos – együttműködését. A szervek együttműködését, tevékenységük kölcsönös ellenőrzését biztosító szabályok azért jelentősek, mert az eljárás eredményének – a döntésnek – a demokratikus legitimitását az eljárási szabályok megléte, továbbá feltétlen és maradéktalan betartása biztosítja. Az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez. Az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok sérelmével meghozott döntésnek nincs sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása. Az e gondolat mentén született 63/2003. (XII. 15.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészségügyi szolgáltatókról és az egészségügyi közszolgáltatások szervezéséről szóló 2003. évi XLIII. törvény közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenes, ezért azt e határozat kihirdetése napjával megsemmisítette. A megsemmisítés nem érintette a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.

Az alacsonyabb szintű jogszabályok megalkotásánál is érvényes az, hogy az egyes eljárási szabályok be nem tartása az Alkotmány

<sup>69</sup> ABH 1999, 325, 349.

<sup>70</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, 3/1997. (I. 22.) AB határozat, 1/1999. (II. 24.) AB határozat.  
2012/2

<sup>71</sup> ABH 2003, 676, 685-689.

2. § (1) bekezdésébe ütköző alkotmányellenességet eredményez.

Az Alkotmánybíróság hadat üzent a költségvetési salátatörvényeknek, a 2005. évi költségvetés kapcsán megelégette az egymással semmilyen összefüggésben nem levő törvények módosítását, és a 4/2006. (II. 15.) AB határozatában kijelentette, hogy az efféle jogalkotás a jogbiztonságot azért sérti, mert követhetetlen, kiszámíthatatlan. Örömmel nyugtázta Bihari Mihály, hogy ez a jogalkotási gyakorlat az Alkotmánybíróság döntése következtében megszűnt.<sup>72</sup> Nem kívánok ünneprontó lenni, de tény az, hogy a költségvetési törvény megalkotása már nem hordozza a feltárt és kirívó hibákat, e törvényalkotási tárgykörbe tartozó jogalkotás lényegében teljesen lesoványodott, viszont a költségvetést megalapozó törvénycsomag ugyanazon a követhetetlen és kiszámíthatatlan pályán mozog, amit az Alkotmánybíróság joggal kifogásolt.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Bihari Mihály: Az alkotmánybíráskodás és az alkotmányosság Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. (szerk. Dezső Márta és Kukorelli István) Rejtjel Kiadó, 2008. 45. o.

<sup>73</sup> A legutóbbi, Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvényben szereplő 86 törvény módosítása zömmel kihatott a költségvetési törvényben meghatározott előirányzatokra, de azért megbújtak e csomagban az alábbi, a tárgyalt témakörhöz nem kötődő ügyek: a plázastop, a dohányzási tilalom szigorítása, a tankönyvpiac rendjéről szóló és az innovációs törvény átfogó szabályozása, a haditechnikai termékek gyártását érintő jelentős törvényt módosítás, a minősített adatok védelméről szóló törvény apró módosítása, valamint sor került a környezetvédelmi termékdíj oldalakon át történő szabályozására. Maga a törvénycsomag II. fejezete a Vegyes módosító rendelkezések címadással jól érzékeltette azt az eklektikus egyveleget, ami a törvénycsomagot jellemezte, mondanom sem kell, hogy ilyen címadás kodifikációs szempontból nem lehetséges, képtelenség.

Sajnos, állandó eleme a törvénycsomagoknak a hibajavítás, számos törvényi rendelkezés hatályba léptetésének a leállítása történt meg e csomagban, ízelítőül néhány példa: a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény módosításáról szóló 2011. évi XLI. törvény egyes rendelkezéseinek, az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény, az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény módosításáról szóló 2011. évi LXXXVI. törvény, a közbeszerzésekről szóló 2011. 2012/2

Az Alkotmánybíróság a 145/2011. (XII. 2.) AB határozatában megállapította, hogy az esztergomi képviselő-testület 2011. április 12-i ülése törvényt sértő volt, az ülést kizárólag a polgármester hívhatta volna össze, a korelnök pedig nem vezethette az ülést. Az ezen az ülésen megalkotott önkormányzati rendeletek közjogi érvénytelenségben szenvednek, ezért azokat a taláros testület a kihirdetésük napjára visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.<sup>74</sup> A jogszabályokkal ellentétes képviselő-testületi működés sértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvét és a jogszabályokkal ellentétes képviselő-testületi működés során végzett jogalkotás sértette az új Jat. 2. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott, az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő formai követelményeket.

A 164/2011. (XII. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenes, és azt *ex nunc* megsemmisítette. A testület arra a következtetésre jutott, hogy a Házaszálynak a zárószavazás előtti

évi CVIII. törvény, a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvény, az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény, a környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény eltérő szöveggel történő hatályba léptetése szerepelt ebben a vasok csomagban. Befért még az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény technikai (sic!) módosítása és a Munkaerőpiaci Alap névváltozásával összefüggő módosítások jogrendszeren való átvezetése.

<sup>74</sup> Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének a Képviselő-testület és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 18/2004. (IV. 29.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 15/2011. (IV. 14.) önkormányzati rendelete és Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének Esztergom város reorganizációs programjáról szóló 16/2011. (IV. 15.) önkormányzati rendelete. Formai okból is törvényt sértő mindkét rendelet, mert a polgármester és a jegyző helyett a korelnök és jegyző írta alá azokat, noha a polgármester akadályoztatása esetén az önkormányzati rendelet aláírójaként a polgármestert csak az alpolgármester helyettesíthette volna.

módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely közjogi érvénytelenséget idéz elő.<sup>75</sup> A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény egy 2011. december 19-i záró módosító javaslat alapján az ugyanazon napon elfogadott és kihirdetett törvényben a kihirdetését követő napon, azaz december 20-án hatályon kívül helyezte a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényt, amit az Alkotmánybíróság december 19-én meghozott, de csak a Magyar Közlöny december 20-i számában közzétett határozatával megsemmisített. Azt már csak halkan jegyzem meg, hogy azon túl, hogy a jogrendszerben számos helyen szerepelt a 2011. évi C. törvényre utalás, amivel senki nem törődött, ugyanakkor a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény senkitől sem zavarlatva vidáman módosította 2011. december 20-án az immár többszörösen is „halott” törvényt. Az a kérdés persze joggal vetődik fel, mire volt a nagy sietség, miért kellett eszement gyorsasággal hatályon kívül helyezni azt a törvényt, amit az Alkotmánybíróság megsemmisített...<sup>76</sup>

Bihari Mihály elismerte azt, hogy az Alkotmánybíróság nem túl gyakran állapítja meg az alkotmányos közjogi érvénytelenséget, hiszen „többnyire kénytelen csak azt megállapítani, hogy a meghozott jogszabály a jogalkotásról szóló törvény valamelyik rendelkezését sérti, de nem alkotmány sértő”.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> El lehet játszani a gondolattal, hogy ha előbb került volna a Magyar Közlönybe a törvény hatályon kívül helyezése, mint az Alkotmánybíróság döntése, akkor már jogilag nem is lett volna értelme a megsemmisítésnek...

<sup>77</sup> Bihari Mihály: Az alkotmánybíráskodás és az alkotmányosság Ünnepe kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. (szerk. Dezső Márta és Kukorelli István) Rejtjel Kiadó, 2008. 42. o.

## VI. Merre tovább, jogalkotás?

Milyen legyen a jogrendszer, milyen gyorsan változzék a joganyag?

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, még hozzá 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 határozat<sup>78</sup>], 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 határozat<sup>79</sup>].

„A változó életviszonyokhoz való rugalmas alkalmazkodás azonban nem eredményezheti a jogszabályok követhetetlen és áttekinthetetlen módon történő változtatásának gyakorlását. Ez utóbbi különösen akkor valósul

<sup>78</sup> ABH 1991, 146, 158.

<sup>79</sup> ABH 1992, 59, 65.

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 kiskaput, amellyel a gyakorlatban egyre többször él a jogalkotó: ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogalkotói hatáskörrel 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. 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. E rendkívüli esetek szoros összefüggésben kellene, hogy álljanak a jogalkotási kötelezettségekkel és egyes jogalkotási vagy jogalkotási eljárásbeli hibákkal (vö. 2003-as törvényjavaslat példái). 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. Egyébként például a 2003. évi törvényjavaslat elismerte a jogalkotási gyakorlatban a jogszabály hatálybalépése előtti módosításának a szükségességét. Mivel azonban ez a megoldás a jogbiztonságot sértheti, ezért csak kivételes esetekben fogadható el. E lehetőség korlátok közé szorítása érdekében a törvényjavaslat az ilyen módosítást azokban az esetekben tette lehetővé, amikor a jogszabály változatlan tartalommal való hatálybalépése a jogbiztonság nagyobb sérelmét jelentené, mint a hatálybalépés előtti módosítás. Egyrészt ilyen eset lehet, amikor 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. Másrészt lehetséges, hogy éppen az Alkotmánybíróság jogfejlesztő munkája eredményeként áll elő olyan helyzet, ami a jogszabály kihirdetésének és hatálybalépésének időpontja között olyan alkotmánybíró-sági döntésen nyugszik, amellyel a jogszabály ellentétes. Harmadrészt olyan jogszabály-szerkesztési (kodifikációs) hiba adódott, amelynek következtében a jogszabály magasabb szintű jogszabályba vagy nemzetközi szerződésbe ütközne. Negyedrészt éppen a helyesbítés megszorító értelmezése miatt olyan helyzet áll elő, amikor a jogszabály téves szövege helyesbítéssel sem orvosolható.<sup>80</sup>

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.<sup>81</sup> Remélhetőleg nem úgy

<sup>80</sup> T/4488. törvényjavaslat 11. §-a. E rendelkezés teljes elhagyását javasolta Salamon László és Szentgyörgyvölgyi Péter a T/4488/12. számú módosító indítványában.

<sup>81</sup> Ebben a háborúban nyilván szerepet játszott az is, hogy az első ütközetben még sikerült levérni a jog-

jár az új Jat., mint az elődje, amelyet a végnapjaiban már szinte minden tekintetben megkerültek, kicseleztek. Optimista hozzáállásom ellenére az eddigi rövid joggyakorlat, sajnos, nem győzött meg az ellenkezőjéről.

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

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

A még hatályba sem lépett hatályba léptető rendelkezés „tologatása” tipikus kísérőjelensége a honi jogalkotásnak, amikor is általában egy-egy évvel eltolják az adott norma hatálybaléptetését, ezáltal is sértve a jogbiztonságot.<sup>82</sup>

---

szabályok 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 kevéssé 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 javaslathoz 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.

<sup>82</sup> 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.

Már a korábbi évek jogalkotása is figyelmen kívül hagyta a jogalkotási garanciák jelentős részét, a 2011-es év rekordmennyiségű (211 db) törvénye körében viszont 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. A törvényjavaslatok jelentős része ráadásul egyéni képviselő önálló indítványaként került a T. Ház elé, megkerülve a jogalkotás alapvető szabályainak a betartását.

Kirívóan sok példát találhatunk a 2011-es évben jogszabály tartalmának a hatálybalépést megelőző megváltozására („nem lép hatályba”, eltérő „szöveggel lép hatályba” típusú rendelkezések), ezek a változtatások javarészt 2011-ben kihirdetett jogszabályokra vonatkoztak...

A 42/1995. (VI. 30.) AB határozat a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló törvénnyel kapcsolatban megállapította, hogy a jogállamiság magában foglalja az Országgyűlés – hatékony működésének követelményét, amely elképzelhetetlen a törvényszerkesztés és törvényelőkészítés egyfajta racionális rendje nélkül. Az Alkotmánybíróság ezt a „salátatörvényekre” építkező gyakorlatot a törvényalkotásban ritkán előforduló, kényszer szülte kivételnek tekintette, nem pedig a törvényalkotás körében szélesebb körben alkalmazott „modellnek”.<sup>83</sup> E megállapításokat a 108/B/2000. AB határozat (2004. III. 16.) erősítette meg felhívván a jogalkotó figyelmét arra, hogy az úgynevezett „salátatörvények” gyakorlata súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel. A jogalkotással szemben alkotmányos követelmény, hogy a jogszabályok szerkesztése és módosítása (hatályon

---

<sup>83</sup> ABH 1995, 186-187.

kívül helyezése, kiegészítése stb.) ésszerű és áttekinthető legyen. A jogállamiság értékét súlyosan veszélyeztetheti az olyan törvényszerkesztési gyakorlat, mely logikai kötelék nélkül kapcsolja össze számos törvény megváltoztatását, mivel a követhetetlen és áttekinthetetlen változtatások alááshatják a jogbiztonság értékét, a jogrendszer világosságát és áttekinthetőségét. Az önmagában nem kifogásolható, ha egy törvény számos, tartalmilag szoros kapcsolatban álló törvény módosításáról (kiegészítéséről, hatályon kívül helyezéséről) rendelkezik. A jogbiztonságot elsősorban az olyan „salátatörvények” veszélyeztetik, melyek tartalmi összefüggés nélkül úgy rendelkeznek különböző törvényekről, hogy a képviselők, valamint a jogkereső közönség számára a változások nehezen követhetővé válnak.” Az alkotmánybírói figyelemzések 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 tárgyalta törvényhez. Kiss László már 1992-ben figyelmeztetett: „A törvényeket lassan úgy kezdik előállítani, mintha azok ipari javak lennének.”<sup>84</sup>

Végezetül csokorba gyűjtöttem és rendszereztem az értekezés tárgyában megfogalmazott, jellemzően jogalkotási javaslataimat, egyúttal pedig gondoltam a minőségi jogalkotás néhány összetevőjére is, és elsődlegesen az ehhez szükséges tárgyi eszközök fejlesztése érdekében tettem néhány bátortalan javaslatot.

Megítélésem szerint meg kell tiltani a norma kihirdetés napján való hatálybaléptetését, ezt békeidőben csak a természetéből adódóan

„rendkívüli” helyzetekre lehet fenntartani, 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”.

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 alkotmánybírói 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.

Az átlátható jogalkotás érdekében ki kell zárni annak a lehetőségét, hogy egymással semmilyen módon össze nem függő normaszövegek ugyanabba a normába kerülhessenek, és számos kellemetlennek tekintett „jogalkotás” valamely indifferens jogszabályban rejtőzhessen el.

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

Biztosan ki kell zárni a norma hatálybalépését követő helyesbítést, ha erre szükség lenne,

<sup>84</sup> Kiss László: A magyar jogalkotás főbb neuralgikus pontjai. Jogalkotás a jogállamban Szakmai tanácskozás dokumentumai. 1992. december 9. Budapest, 1993. Politikatörténeti Alapítvány 28. o.  
2012/2

a jogbiztonság elvéből és a közjogi érvényességéből fakadóan csak a norma módosítása a járható út. Általában véve pedig vagy meg kell szüntetni az elektronikus közlönyt 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 törvénytörő 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.

Be kell vezetni az *actio popularis*-t a közjogi érvénytelenség megállapítására irányuló ügyekben, hiszen a jogállamiság megcsúfolása, hogy még a nyilvánvalóan közjogilag érvénytelen normák sem kerülhetnek az Alkotmánybírósághoz (önkormányzati rendeletek esetében a Kúriához). S ha jóval később például alkotmányjogi panasz révén egyszer csak mégis sor kerül az alkotmányossági vizsgálatukra, az oly későn lesz, hogy az egyébként közjogilag érvénytelen norma megsemmisítésére éppen a jogbiztonságra figyelemmel aligha kerül sor visszamenőlegesen, vagyis a közjogilag érvénytelen norma a gyakorlatban ugyanúgy fog viselkedni, mint közjogilag érvényes társai. Ez a helyzet alapjaiban kérdőjelezi meg a jogalkotás alkotmányosságát, csekély kockázatot rejt a mindenkori jogalkotó szempontjából, vagyis jelentősen növeli a joggal való visszaélés lehetőségét...

Minőségi jogalkotásban nem lehet gondolkodni az ezt támogató korszerű technikai

eszközök nélkül. Nem nélkülözhető a hiteles, teljes, elektronikus jogszabálynyilvántartás megteremtése. A jogszabály-előkészítés automatizálható fázisainak megvalósítására képes technikák és informatikai eszközök fejlesztésével kell megteremteni az informatikai alapú normaszöveg-alkotás 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.

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. Nékülözhetetlen 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.