Kodifikáció

A TARTALOMBÓL

PAPP IMRE
A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye

MÁTYÁS FERENC
Játék hatályok nélkül

SZALAI ANDRÁS
A minősített többséghez kötött törvények kategóriái, avagy a sarkalatos törvények helye a jogforrási hierarchiában

MÁTYÁS FERENC
A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – a contra legem jogalkotás

RIXER ÁDÁM
A hatásvizsgálatok jelentősége és egyes szempontjai a vallási szervezetek szabályozása körében

SOLYMOSI VERONIKA
A helyi jogalkotás jellemzői a törvényességi ellenőrzés szemszögéből (1991-2011)

2013/1.

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, Pécs

Kodifikáció

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány
7622 Pécs, Légszeszgyár u. 2/3.

Főszerkesztő

Tilk Péter tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

Kecskés László tanszékvezető egyetemi tanár, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina PhD-hallgató, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság tagjai

Buksza Zsolt főtanácsadó, Országgyűlés Hivatala
Csink Lóránt adjunktus, PPKE JÁK
Daku Magdolna főosztályvezető, Országgyűlés Hivatala
Domaniczky Endre konzul, Magyarország Külügyminisztériuma
Drinóczi Tímea egyetemi docens, PTE ÁJK
Gelencsér József közigazgatási jogász
Gyergyák Ferenc főtanácsadó, Alkotmánybíróság Hivatala
Havassy Sándor igazgató, Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal
Horváth Attila tanársegéd, NKE, Közigazgatás-tudományi Kar
Kiss László egyetemi tanár, PTE ÁJK, alkotmánybíró
Kocsis Miklós adjunktus, PTE ÁJK
Kovács Gábor jegyző, Zalaegerszeg Megyei Jogú Város
Küpper, Herbert Prof., dr., Institut für Ostrecht München
Mihályi Zsolt Apor osztályvezető, Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzatának Hivatala
Nagy Erika vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Törvényességi Felügyeleti Főosztály
Orova Márta főtanácsos, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
Papp Imre adjunktus, ELTE ÁJK
Patyi András rektor, intézetvezető egyetemi tanár, NKE
Petrétei József egyetemi tanár, PTE ÁJK
Varga Zsolt jegyző, Kisújszállás Város
Wallacher Lajos ügyvéd, Squire Sanders, Budapest
Varga Zs. András tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE JÁK a legfőbb ügyész közjogi helyettese
Zöld-Nagy Viktória helyettes államtitkár, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kara támogatta.

A kiadvány szerkesztése a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

HU ISSN 2063-7519

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

Tartalomjegyzék

Köszöntő *4*

Papp Imre
A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye *5*

Mátyás Ferenc
Játék hatályok nélkül *61*

Szalai András
A minősített többséghez kötött törvények kategóriái, avagy a sarkalatos törvények helye a jogforrási hierarchiában *69*

Mátyás Ferenc
A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – a contra legem jogalkotás *78*

Rixer Ádám
A hatásvizsgálatok jelentősége és egyes szempontjai a vallási szervezetek szabályozása körében *91*

Solymosi Veronika
A helyi jogalkotás jellemzői a törvényességi ellenőrzés szemszögéből (1991-2011) *103*

Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány és a **Kodifikáció** c. folyóirat szerkesztőbizottsága nevében tisztelettel köszöntöm az Olvasót!

Az immár második évfolyamát megkezdő **Kodifikáció** 2013/1. számában olvashatnak a kellő felkészülési idő követelményéről, az időbeli hatály kérdéseiről, a minősített többséghez kötött törvények kategóriáiról, a helyesbítés gyakorlatáról, a hatásvizsgálatok szerepéről a vallási szervezetek szabályozásával kapcsolatban, valamint a helyi jogalkotás jellemzőiről – a törvényességi felügyelet gyakorlata alapján.

A **Kodifikáció** c. lap tehát e lapszámában is teljesíti célkitűzését: a jogalkotás kérdéskörének vizsgálatával, elemzésével foglalkozik – elméleti és gyakorlati megközelítésben egyaránt. Reméljük, hogy új lapszámunk elnyeri tetszését.

Minden észrevételt, illetve a „Kodifikáció" profiljába illeszkedő írást örömmel fogadunk a tilk.peter@ajk.pte.hu címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2013 júniusában

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Papp Imre, adjunktus
ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye

„Constitutio respicit futura et non praeterita."
„A jogalkotás nem a múltra, hanem a jövőre terjed ki."

I. „Jogállami felütés"

Az alkotmánybírósági gyakorlatot alapjaiban határozza meg az az egymás után meghozott három határozat, amellyel a testület kijelölte a jogállamiság jelentését, tartalmi elemeit [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 10/1992. (II. 25.) AB határozat, 11/1992. (III. 5.) AB határozat]. A jogállamiság tétele normatív, önálló alkotmányjogi normát jelenít meg, vagyis konkrét alkotmányossági mércét jelentve a megsértésére önállóan is lehet hivatkozni.

Az az évszázadok alatt formálódott követelmény, hogy az államnak a jog uralma alatt kell állnia, az állam csak a jog keretei között, a jog által előre meghatározott eljárási rendben működhet, az ítélkezési gyakorlat kezdete óta a jogállam-értelmezéshez tartozik. Az Alkotmánybíróság már 1991-ben, mintegy elvi éllel kimondta, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]. A formális jogállam e követelménye az ítélkezési gyakorlat alapját képezi, miként tartalmilag a jogállamiságnak való megfelelés magában foglalja az Alkotmány valamennyi rendelkezésének egyidejű érvényesítésülését.

Peschka Vilmos a jogbiztonságra mint a legkisebb közös többszörösre tekint. A kevés kérdések egyike, amelyben a jogelmélet különböző irányai és koncepciói egyetértenek: „a jog egyik alapvető értéke annak biztonsága". Peschka szerint a jogbiztonságot a jog kalkulálhatósága és általános megvalósulása mellett annak megismerhetősége, áttekinthetősége és bizonyossága jelenti.[1]

A jog megismerhetőségét elősegíti a joghoz való hozzáférés, s mai informatikai alapú társadalmunkban ez egyre könnyebben biztosítható. A jogrendszer gyors, egyszerű és ingyenes áttekintése alapjaiban változtatja meg a joganyag tartalmának az elsajátítását, megismerését. Még további segítséget jelenthet a bírósági döntések áttanulmányozása, hiszen ezáltal az „élő jog" is feltérképezhető, s ezzel a tudással jelentősen bővül a jogalkalmazásról szerezhető információk köre, vagyis az egyes jogszabályok jogalkalmazási gyakorlatban való viselkedése is sokatmondó lehet pl. a jogkövetés szemszögéből.

A jog áttekinthetősége roppant relatív fogalom egy olyan jogrendszer esetében, amely gyakori toldozásnak-foltozásnak kitett, vagyis a megalkotott normák jelentős része módosító jellegű, ráadásul általában nem csekély, hanem legalább közepes, de a gyakorlatban sokszor igen nagy terjedelmű. Azokkal a sajátos hazai megoldásokkal, amelyek elég vegyes jogszabály-szerkesztési technikákkal fűszerezve törvény- és egyéb jogszabályi „csomagokat" hoznak létre, még kevésbé követhető a jog áttekinthetősége. Végül a különböző jogtárak, jogi szövegek, összeállítások, vagyis az egységes szerkezetű szöveg lendíti át a holtponton a magyar jogrendszer áttekinthetőségét, hiszen ennek révén ténylegesen áttekinthető a hazai joganyag, hiszen a legostobább, legszakszerűtlenebb módosítások is „beköltöznek" az alapjogszabály testébe, s ezáltal kihámozhatóvá válik a jogalkotói szándék.

A jog bizonyossága magában foglalja azt, hogy a jog lesz a kiindulópontja a mindennapi működésnek, vagyis az érvényes és hatályos jogszabály alkalmazására sor kerül, végrehajtják azt. A jogba vetett bizalom összetartja a társadalmat, érvényesül a jog primátusa. Ahhoz, hogy a joganyag kifejthesse a kívánt joghatást, szükségszerűen összhang-

[1] Peschka Vilmos: Értékek és kategóriák a jogalkotásban. Jogtudományi Közlöny, 1981/4. 243.

ban kell állniuk a jogszabályoknak egymással, vagyis egy ellentmondásmentes jogrendszert kell feltételeznünk.

A jog kalkulálhatósága nagyon fontos versenyképességi szempont, az előreláthatóságban, kiszámíthatóságban gyökeredzve ugyanis éppen a jövőbeli magatartások iránytűje lehet, vagyis képes arra, hogy megszülessen az a döntés, hogy valaki követi-e a jogszabályt, vagy a jogi következményekkel számolva nem lesz jogkövető.

A jog általános megvalósulása azt a hatályosulási folyamatot jeleníti meg, amelynek során meggyőződhetünk a jogi norma életéről, ténylegesen milyen jogkövetkezmények kapcsolódnak hozzá, kialakul-e a norma értelmezésével, alkalmazásával összefüggően egységes gyakorlat, vagy éppen arról szól a norma léte, hogy jogalkalmazási kilengések jellemzik a norma mindennapi gyakorlatát, tehát a hatályosulás kapcsán képet kaphatunk arról, hogy a jogalkalmazás tapasztalatai alapján hol szorul kiigazításra a norma, a hatályosulás tapasztalatai alapján kell-e változtatni rajta. Sajnos, a magyar jogalkotó gyakorta gyorsabb és türelmetlenebb, nem ad elegendő kifutási időt a norma hatályosulására, megretten az alkalmazás kapcsán felerősödő kritikák hallatán, és még mielőtt a hatályosuláshoz elengedhetetlenül szükséges két-három év eltelne, érdemi hatályosulási vizsgálat nélkül „felszínes" jogszabály-módosításba kezd, amelynek kapcsán újra meg újra elköveti ugyanazokat a hibákat.

Ahogy Petrétei József megfogalmazza, a jogbiztonság alkotmányjogi parancsként „a jogállam értéktartalmú alapelemének tekinthető, és minden jogállam jogrendjének feltétlenül elérendő célja".[2]

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra a jogállamiság fogalmi elemeként tekint, s teljességgel érdektelen az, hogy maga a jogbiztonság szó nem szerepelt sem az Alkotmányban, és nem szerepel az Alaptörvényben sem. Kialakult és megszilárdult az az alkotmánybírósági joggyakorlat, ami tartalmat adott a jogállamiság részeként magának a jogbiztonságnak. Amiként Sólyom László láttatja a folyamatot, hiszen az Alkotmánybíróság már a működése kezdetétől fogva abból indult ki, hogy a jogállamiság tartalma a jogbiztonság, mindkét fogalom mindig együtt szerepelt, s majd csak később állandósult a jogbiztonság a jogállamiság fogalmi elemeként.[3]

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában tehát a jogbiztonság követelménye szorosan kapcsolódik a jogállamiság alkotmányos elvéhez, annak szerves részét képezi. A jogbiztonság követelménye a jogalkotó kötelezettségévé teszi annak biztosítását, hogy a jogszabályok világosak, egyértelműek és a működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a jogszabályok címzettjei számára.[9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a 25/1992. (IV. 30.) AB határozatában a jogállamiság egyik fontos alkotóelemeként tekintett a jogbiztonságra, amely egyebek között megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák, valamint azt, hogy meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek. A jogbiztonság e két alapvető követelménye közül bármelyiknek a figyelmen kívül hagyása alkotmányellenes. Teljesen nyilvánvaló ugyanis, hogy egy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki, és visszamenőleges érvénnyel léptették hatályba. Ugyanez értelemszerűen

[2] Petrétei József: A jogbiztonságról. In: Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére (szerk. Fürész Klára és Kukorelli István) Rejtjel Kiadó, 2006. 189-190.

[3] Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest. 2001. 686-687.

irányadó a kötelezettségek utólagos megállapítására is.

Tanulmányom célja az, hogy a jogbiztonság alkotmányos kultúráját illetően hű képet adjak a kellő felkészülési idő követelményét illetően azokról a fogalmi elemekről, amelyek összességükben határozzák meg e jogbiztonsági összetevő mindennapjait, és éltetik a kialakított joggyakorlatot.

II. Kitekintés az időbeli hatályra

A hatály különböző fajtái közül jelentőségében kiemelkedik az időbeli hatály, ráadásul ez a legbonyolultabb kategória is, vagyis jóval nehezebb az időbeli hatály megértése, mint pl. a területi vagy a személyi hatályé.[4] Jakab András megfogalmazása szerint a magyar jogi nyelv hatályosságon a tényállási időbeli hatályt érti, vagyis a „hatályos jogszabály" kifejezés a „létező és tényállási időbeli hatályában megvalósult" jogszabályt jelenti.[5]

Az időbeli hatály nem végtelen, hanem időben véges, a jogszabály hatályának van kezdete és vége. Attól az időponttól kezdve, hogy a norma hatályba lép, és addig, amíg hatályban van, a jogszabályban foglalt jogi hatás bekövetkezhetősége elvi értelemben fennáll (alkalmazandó és alkalmazható). A jogszabály időbeli hatálya úgy áll be, ahogy létezése a megalkotásával, érvényessége a kihirdetés aktusával.[6]

Minden jogszabálynak van időbeli hatálya. Ez feltételezi a jogszabály hatálybaléptetését, vagyis annak az időpontnak a meghatározását, amelytől kezdődik a jogszabály időbeli hatálya. Ez egy tételes jogi rendelkezést takar, tehát a jogalkotónak rendelkeznie kell erről. Elméletileg nem fordulhat az elő, hogy egy jogszabálynak ne lenne hatályba léptető rendelkezése. Nem fogadható el az a korábban jogszabályszerkesztők által követett eljárás, miszerint ha egy jogszabálynak nem lenne az időbeli hatályra vonatkozó rendelkezése, akkor a kihirdetés napján lép hatályba a jogszabály, a kihirdetés időpontja pedig a Magyar Közlönyön feltüntetett dátum. Annyira kevés kötelező kelléke van egy jogszabálynak, hogy nem mulasztható el a hatályba léptető rendelkezés megfogalmazása. A hatálybalépésről szóló rendelkezés a jogszabály kötelező eleme, miként a régi Jat. 12. § (1) bekezdése, valamint az új Jat. 7. § (1) bekezdése megfogalmazza. Meg kell tehát határozni a jogszabályban a hatálybalépésének a napját.

Szerencsére, nem találtam egyetlen példát sem arra, hogy jogszabály hatályba léptető rendelkezés nélkül született volna meg. Nem sorolom ebbe a körbe azt az esetet, amikor a jogszabály maga nem rendelkezik a konkrét hatálybalépéséről, hanem egy külön jogszabályra utalja a hatálybalépés megállapítását. Az új Jat. ezt már csak törvények esetében engedi meg, vagyis külön törvény rendelkezhet az adott norma hatálybaléptetéséről.[7]

Csak arra találtam példákat, amikor „eltűnt" a hatályba léptető rendelkezés. Felmerül a kérdés, hogy egy jogszabálynak, amíg hatályos, mindvégig kell-e legyen hatályba léptető rendelkezése. Ha a hatályosság a jogi terminológiában állapotot jelez, és a jogszabályokat a hatályos tartalmuk szerint értékeljük, az a jogalkotói parancs, hogy a jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépés napját, a jogszabály mindenkori szövegével szemben támaszt elvárásokat. Maga a hatálybalépés egyszeri történés, még akkor is, ha a jogalkotó a lépcsőzetes hatálybalépést választja, ráadásul az új Jat. egyértelműen figyel az időbeliségre, vagyis magának a jogszabály egészének a leghamarabb kell hatályba lépnie ahhoz, hogy néhány rendelkezése a többihez képest jóval hamarabb hatályba léphessen.[8]

[4] Kézikönyv jellegű munkájában alaposan foglalkozik e kérdéssel Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004. 130-139., Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007. 82-99.

[5] Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007. 82. o. és 267. lábjegyzet.

[6] Bártfai Zsolt: A jogszabályok kihirdetése és hatálybalépése Magyar Közigazgatás, 1995/2. 101.

[7] A 9. § (4) bekezdése szerint ha a szabályozás célja másként nem érhető el, törvény rendelkezhet úgy, hogy a hatálybalépéséről külön törvény rendelkezik.

[8] Az új Jat. 7. § (5) bekezdése szerint ugyanis a jogszabály egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére kü-

E logikából adódik, hogy a jogszabály egészének a hatálybalépését mindig a legkorábban hatályba léptetendő rendelkezésekhez kell igazítani. E tekintetben az új Jat. meghaladta azt az elharapódzott gyakorlatot, miszerint lehetséges az is, hogy a még nem hatályos jogszabálynak lehetnek már hatályba lépett rendelkezései.

Mivel a hatálybaléptetés normaformába öntött egyedi döntés, bajos lenne, ha azt vallanánk, hogy a hatályba léptető rendelkezés hatályon kívül helyezése automatikusan az egész jogszabály hatályvesztését eredményezné. A hatályba léptető rendelkezés tehát valójában a jogszabály időbeli hatályát meghatározó rendelkezés.

Biztosan sérti a jogbiztonságot, ha a jogszabály hatályba léptető rendelkezése a hatályát veszti, mert magából a jogszabályból nem derül ki ezáltal, hogy egyáltalán hatályos-e, ha igen, akkor mikortól.

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[9] 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 jogrendszert.[10]

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 lépett jogszabályi rendelkezés hatályba léptető rendelkezésének a módosítását.

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.

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 árválkodott a jogrendszerben anélkül, hogy akár csak egyetlen érdemi, tartalmi rendelkezése lett volna az adott normának.[11] 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.

Elméletileg meg kell azonban különböztetni egymástól az anyagi és eljárási értelemben vett időbeli hatály, valamint a visszaható és az azonnali hatály fogalmát.

Az anyagi jogi értelemben vett időbeli hatály azt írja le, hogy a tényállási elemeknek mely időszakban kell megvalósulniuk ahhoz, hogy jogi tényként legyenek értékelhetőek. Az időbeli hatály tehát azt tisztázza, hogy az új

lönböző, a jogszabály hatálybalépését követő időpontokat is meg lehet állapítani.

[9] 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 vesztette.

[10] Egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 105/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet.

[11] 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.

jogszabály mely jogviszonyokat, jogi tényeket kívánja megragadni: azokat (is), amelyek a hatálybalépéskor a következményeikkel együtt már lezárultak, vagy azokat (is), amelyek (vagy következményeik) a hatálybalépéskor még (vagy már) fennállnak, vagy csak azokat, amelyek a hatálybalépés után keletkeznek.

Az eljárásjogi értelemben vett időbeli hatály esetén azonban nem az anyagi jogi tényállás megvalósulásának az ideje irányadó, hanem az eljárás megkezdésének és végének az időpontja. Eljárásjogilag tehát az időbeli hatály arra a kérdésre ad választ, hogy a jogalkotó elképzelése szerint kell-e alkalmazni az új jogszabályt a hatálybalépése előtt jogerősen befejezett eljárásokban (is), a hatálybalépéskor folyamatban levő eljárásokban (is) vagy csupán a hatálybalépése után induló eljárásokban. Eljárási értelemben tehát *ex tunc* az a rendelkezés, amelyet a már megindult, de még le nem zárt (véget nem ért) eljárásban is alkalmazni kell, nyilvánvaló, hogy ez anyagi értelemben is *ex tunc* hatállyal párosul. Az eljárási értelemben vett *ex nunc* hatály is szükségszerűen anyagi jogi értelemben vett *ex tunc* hatályt jelent, hiszen az eljárások, amelyekre az új szabály azon nyomban vonatkozik, bizonyosan múltbeli eseményeket jelenítenek meg. Az eljárásilag *pro futuro* hatály viszont anyagi jogilag lehet *ex tunc, ex nunc* és *pro futuro* is.[12]

Mind az anyagi, mind az eljárási jogi értelemben vett időbeli hatály körében megkülönböztethetjük az úgynevezett *ex nunc, pro futuro*, retroaktív és azonnali hatály fogalmát. A régi Jat. 12. § (2) bekezdése az Alkotmánybíróság többségi állásfoglalása alapján az anyagi értelemben vett retroaktív hatály tilalmát rögzíti, ezzel szemben például a T/4488. számú törvényjavaslat 12. §-a kifejezetten az eljárási értelemben vett azonnali hatály problematikájával foglalkozott[13]: az azonnali és visszaható hatály között eljárási értelemben a különbség az, hogy a visszaható hatályú jogalkotás a már lezárt jogviszonyokra is vonatkozik, ráadásul a korábbi eljárási cselekmények felülvizsgálatát, esetleg megismétlését teszi szükségszerűvé. Ezzel szemben az eljárási értelemben vett azonnali hatály egy már meglévő, bár korábban keletkezett eljárási jogviszonyban keletkeztet, változtat vagy szüntet meg eljárási jogokat és kötelezettségeket, amely azonban szükségszerűen a jövőre szól. A 32/1991. (VI. 6.) AB határozat szerint ez pedig nem ellentétes a régi Jat. 12. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezéssel. Éppen ezért nincs olyan Alkotmányból levezethető indok, amely alapján az eljárási értelemben vett azonnali hatálybaléptetést korlátozni kellene. Ráadásul az Alkotmánybíróság az eljárási törvények hatálybaléptetésével kapcsolatosan a 29/2000. (X. 11.) AB határozatában kiemelte, hogy csak kivételesen és kifejezetten átmeneti jelleggel van arra alkotmányos lehetőség, hogy az egyébként hatályon kívül helyezett korábbi szabályt az új jogszabály hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásokban még alkalmazzák. Ebből következően nincs alkotmányos lehetőség arra, hogy az azonnali hatály alkalmazását a jogszabály az érintettek számára kedvező esetekre korlátozza. Kampis György élesen elválasztja az azonnali és a visszamenőleges hatályt[14], s arra az álláspontra jut, hogy az azonnali hatály nem tilalmazott, s semmiképpen sem keverendő össze a visszamenőleges hatállyal. Szerinte az Alkotmánybíróság nem választotta szét világosan a két kategóriát, s ebből adódóan Kampis félt attól, hogy az „azonnali hatály tilalma" tétele megbéníthatja az állam szabályozó tevékenységét. Az azonnali hatály problematikája csak akként oldható fel, ha a jogalkotó „megfelelő megoldást ad a folyamatban levő ügyek lehetőleg joghátrány nél-

[12] Vö. Az Alkotmány kommentárja Budapest, 2009. Századvég. Győrfi Tamás – Jakab András 180-181. o. 165. pont.

[13] (1) A jogszabály hatálybalépésével kapcsolatban – szükség szerint – rendezni kell az új szabályozás alkalmazására való áttérés kérdését (átmeneti rendelkezések).
(2) A jogszabály előírásait a hatálybalépése után induló eljárásokban kell alkalmazni. Ha azonban ez veszélyeztetné a kívánt joghatás elérését, a jogszabály úgy is rendelkezhet, hogy előírásait a hatálybalépése előtt indult eljárásokban is alkalmazni kell.

[14] Jakab András az azonnali hatályt visszaható hatályként aposztrofálja. L. Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007. 85.

küli lezárására".[15] Kampis aggodalma felesleges, mert az azonnali hatály tehát fő szabály szerint megengedett, legfeljebb a bizalomvédelem elve szab neki határt.

A jogszabályt a kihirdetésének a napján (*ex nunc*) hatályba léptető jogalkotás a jogszabály azonnali, a kihirdetéstől kezdődő alkalmazhatóságát teszi lehetővé, vagyis a jogszabály a kihirdetése után bekövetkezett eseményekhez társít jogkövetkezményeket.

Anyagi jogilag az azonnali hatály egyrészről azt jelenti, hogy az új jogszabály hatálybalépése előtti jogi tények az új jogszabály hatálybalépése után más joghatást fejtenek ki. Másrészről a régi jogszabálytól eltérően szabályozza az új jogszabály a korábbi norma alapján kialakulóban levő tényállások létét, joghatását, megszűnését (pl. elévülés, elbirtoklás). Harmadrészt pedig joghatással ruház fel olyan huzamosabb ideje fennálló tényeket vagy állapotokat, amelyek a hatálybalépéskor folyamatban levők, de a korábbi jogi szabályozás joghatást nem tulajdonított nekik.

Az eljárási értelemben vett azonnali hatály azt jelenti, hogy a jogszabály hatálybalépésekor folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kell az új rendelkezéseket.[16]

A visszaható (retroaktív, *ex tunc*) hatály azt jelenti, hogy a jogszabály a keletkezését megelőző eseményekhez kapcsol jogkövetkezményt, vagyis ha a jogszabályt a hatálybalépése előtt már lezárt jogviszonyokra is alkalmazni kell. A visszaható hatálynak két alfaja van: a valódi visszaható hatály és az azonnali hatály.[17] Az azonnali hatályt kvázi-retroaktív hatálynak nevezi Chronowski Nóra és Petrétei József. [18] Élesen el kell különítenünk mind a valódi visszaható hatályt, mind az azonnali hatályt, ez utóbbi pedig semmilyen módon nem keverendő össze az *ex nunc* hatállyal.[19] Hangsúlyos, hogy az azonnali hatály a már folyamatban levő, azaz még nem lezárt jogviszonyokra is alkalmazandó. Az azonnali hatály kategóriáját Szászy István vezette be a hazai jogirodalomba.[20] Peschka Vilmos a visszaható hatályú jogszabályok elemi problémájaként láttatja azt, hogy ekkor a jog ismeretének megdönthetetlen vélelme (ignorantia iuris neminem excusat) valójában fikcióvá válna. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában többször hivatkozza Peschka tételét Kiss László alkotmánybíró, általában különvéleményeiben.[21]

A jövőbeni hatály a jogszabály mindennapos velejárója, tipikus kelléke, nyilvánvalóan a jövőt kívánja szabályozni. Anyagi jogilag ez azt jelenti tehát, hogy a jogszabály kizárólag a hatálybalépése után keletkező jogviszonyokra, tényekre vonatkozik. Eljárásjogi értelemben: a jogszabályt csak a hatálybalépése után induló eljárásokban lehet alkalmazni. Ha a jogszabály kizárólagosan jövőbeli hatályú, mert például olyan vadonatúj jogintézményt honosít meg, amelynek nincs előzménye, az új szabályozás időbeli hatálya érdemi problémát nem vet fel. Szemben azokkal az esetekkel, amikor egy korábbi szabályozás megújítása következik be, amikor is a jövőbeli hatály szükségképpen együttjár a korábbi jogszabály továbbhatásával, vagyis ebben az esetben „kéz a kézben jár" a jövőbeli hatály és valamilyen átmeneti rendelkezés. A hatályon kívül helyezett jogszabály alkalmazását az új jogszabály rendeli el, amikor a saját időbeli hatálya kapcsán arról rendelkezik, hogy az új jogszabály hatálybalépése előtt létrejött és a hatálybalépéskor fennálló jogvi-

[15] Kampis György: Kodifikáció Elmélet és gyakorlat. Unió Kiadó, Budapest, 1995. 64-66.
[16] Uo.
[17] Az Alkotmány kommentárja Budapest, 2009. Századvég. Győrfi Tamás – Jakab András 179. o. 157. pont.
[18] Chronowski Nóra –Petrétei József: Észrevételek az „új" jogalkotási törvény koncepciójához Jura, 2003/2. 8-9.
[19] Az Alkotmány kommentárja Budapest, 2009. Századvég. Győrfi Tamás – Jakab András 179-180. o. 158-159. pont.
[20] Szászy István: A magánjogi jogszabályok időbeli hatálya: a törvény visszaható erejének problémája. Magyar Jogászegyleti Értekezések 1938. 70-99. Szászy az időbeli hatály kérdéseit feszegette már a Szladits-féle Magánjogban, majd a hivatkozott későbbi művében is, ugyanakkor nem adott pontos elhatárolást. Szászy István: Jogszabály-összeütközések Budapest, 1973. 516.
[21] Utal Peschka művére Az Alkotmány kommentárja Budapest, 2009. Századvég. Győrfi Tamás – Jakab András 181. o. 189. lábjegyzet: Peschka Vilmos: A jogszabályok elmélete Budapest, Akadémiai Kiadó, 1979. 220-222.

szonyokra, tényekre nem az új jogi normát, hanem (ezáltal) a korábbit kell alkalmazni. A továbbhatás tehát a jövőbeli hatállyal együttesen érvényesül; akár teljes, akár részbeni megengedése gyakran alkalmazott jogalkotási technika éppen a jogvesztés elkerüléséért.

Annak a kérdésnek az eldöntése tehát, hogy az új szabályozást kell-e és mennyiben alkalmazni a folyamatban levő ügyekben (eljárásokban), a jogszabály időbeli hatályának a meghatározásán múlik. Az új Jat. 15. §-a a szabályozási átmenet alcím alatt előremutatóan rendelkezik a jogi norma alkalmazásáról, alkalmazhatóságáról: fő szabályként[22]a jogszabályi rendelkezést a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre a hatályban léte alatt és a továbbhatás elve alapján a hatályvesztését követően kell alkalmazni. Ez a rendelkezés tehát egy általánosan alkalmazandó, de eltérést engedő alkalmazási szabály.

III. A „kellő idő" követelménye a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény a normavilágosság[23] jogbiztonsági követelményét követően a 2. § (2) bekezdésében[24] szerepelteti a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát, majd rögtön e tétel után, a 2. § (3) bekezdésében következik a kellő felkészülési idő követelményét megfogalmazó rendelkezés: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A 2. § (4) bekezdése pedig világossá teszi, hogy a jogszabálynak meg kell felelnie az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkednie kell a jogrendszer egységébe, valamint meg kell felelnie a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és a jogalkotás szakmai követelményeinek. Mindezek alapján kiemelhető, hogy az új Jat. 2. §-a a jogbiztonság alappilléreit jeleníti meg a jogalkotás alapvető követelményei között.

Áttanulmányoztam a kellő felkészülési időre vonatkozó alkotmánybírósági esetjogot, s ennek alapján megpróbáltam megragadni e fogalom jelentéstartalmát, fejlődéstörténetét, valamint az esetjog alapján igyekeztem különböző csoportosításokat alkalmazni azért, hogy jól elhatároltak lehessenek a különféle megoldások, vagyis valós segítséget nyújthassak a jogalkotók számára annak érdekében, hogy a jogilag megalapozott felkészülési idővel léptessék hatályba az új normákat. A csoportosítás alapja az volt, megállapította-e és ezért a norma megsemmisítésével büntette-e az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idő sérelmét, vagy csupán megsemmisítési szankció nélkül került sor a sérelem megállapítására. Egyéb esetekben vagy teljesült a kellő felkészülési idő kritériuma, vagy nem teljesült ugyan, de a jogalkotó mégis megúszta: ha nem is kellő, de legalább elegendő (még elégséges) idő állt rendelkezésre, nem volt hirtelen teljesítendő kötelezettség, vagy később is eleget lehetett tenni a normából fakadó kötelezettségeknek, vagy akár az előzményi szabályozás, akár a jogbiztonság sérelmének a csekély volta adott felmentést az elv alkalmazása alól.

Segítségül hívtam az uniós jogból a normák hatálybalépésére vonatkozó intézményközi megállapodást, valamint kodifikációs útmutatót is annak érdekében, hogy láttassam, milyen alapvető szabályok meghatározása már elegendőnek tekinthető a felkészülés biztosítása, ezáltal a jogbiztonság érdekében. A hazai jogalkotás is meríthetne ebből a muníciókból, hiszen vissza-visszatérően jelentkezik az alkotmánybírósági gyakorlatban a felkészülési idő megállapíthatatlanságának a tétele, valamint sok esetben magát a testülettől, de még inkább a jogszabály-előkészítőktől és a jogalkotóktól származó e tárgyú jajkiáltás.

[22] Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik.
[23] Jat. 2. § (1) bekezdés.
[24] A törvény II. fejezetében, a jogalkotás alapvető követelményei között.

1. Jelentése, tartalma, nemzetközi kitekintés

Az Alkotmánybíróság kialakult álláspontja és töretlen gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből vezethető le az a jogalkotóval szembeni követelmény, hogy a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között kellő idő álljon a jogalkalmazók rendelkezésére az alkalmazásra való felkészüléshez. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogszabályok hatálybalépése kapcsán az új rendelkezések alkalmazására való felkészülési idő alkotmányos követelmény.[25] Bihari Mihály a jogállam értékéből levezetett ún. másodlagos és harmadlagos értékek közé sorolja a „kellő idő" követelményét.[26]

Az Alkotmánybíróság – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság és jogbiztonság követelménye tükrében – számos határozatában, eltérő problémakör kapcsán vizsgálta már a jogszabályok hatálybalépése kapcsán az új rendelkezések alkalmazására való kellő felkészülési idő kérdését.[27]

Az Alkotmánybíróság a 7/1992. (I. 30.) és a 28/1992. (IV. 30.) AB határozataiban értékelte a régi Jat. 12. § (3) bekezdésében foglalt garanciális rendelkezés érvényesülésének alkotmányos követelményeit.

Az Alkotmánybíróság először a 7/1992. (I. 30.) AB határozatában fejtette ki részletesen az álláspontját a kellő felkészülési idő követelményéről. A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének a függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos álláspontját a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban foglalta össze.[28] E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy demokratikus jogállamban kellő törvényi garanciákkal kell megteremteni annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok megismerhessék a reájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, és módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. Ilyen garancia a régi Jat. 12. § (3) bekezdésében foglalt ama szabály, amelynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ha a jogalkotásról szóló törvény nem tartalmazná az idézett szabályt, az akkor is levezethető lenne az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből.[29]

Az Alkotmánybíróság elvi jelleggel határozta meg a kellő felkészülési idő követelményének összetevőit a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában, s ekként a kellő felkészülési idő követelménye az alábbi részkötelezettségeket hárítja a jogalkotó szervekre: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon
a) a jogszabály szövegének megszerzésére (akár úgy, hogy az érintett előfizet a hivatalos

[25] 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 28/1992. (IV 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 156-159.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 322, 324.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196. A felkészülési idővel behatóan foglalkozik: Sári János: A jogalkotás és a jogforrási rendszer az alkotmánybírósági határozatokban: az Alkotmány „láthatóvá tétele" Magyar Közigazgatás, 1994/8. 457-458., 466-467., valamint Bártfai Zsolt: A jogszabályok kihirdetése és hatálybalépése Magyar Közigazgatás, 1995/2. 100-117.

[26] 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.

[27] Például a 7/1992. I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 322, 324.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 207.; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795, 799-800.; 1025/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1456, 1459-1460.; 9/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007, 177.

[28] ABH 1992, 155.

[29] Az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy az Alkotmánybíróság a 34/1991. (VI. 15.) AB határozatában a régi Jat. 12. § (3) bekezdésében rejlő rendelkezést még nem tekintette alkotmányos jellegű előírásnak.

lapra, akár úgy, hogy annak egyes számait a szükséghez képest megvásárolja) és áttanulmányozására (ideértve bonyolultabb jogszabályok esetében az illetékes hatóságtól történő felvilágosításkérést is);
b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez (ideértve szükség esetén a jogszabály szervezett továbbképzés keretében való alapos megismerését, a felmerülő jogszabály-értelmezési problémák tisztázását, a jogszabály végrehajtásához szükséges nyomtatványok, űrlapok beszerzését vagy előállítását, a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodást);
c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez (pl. a környezetvédelmi kibocsátási értékek szigorítása esetén: egyes termékek gyártásának megszüntetése útján, korszerű technikai eszközök beszerzése útján, az alkalmazott technológia megváltozásával vagy nagyobb hatásfokú tisztítóberendezés létesítésével) az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.

A 28/1992. (IV. 30.) AB határozat úgy foglalt állást, hogy a kellő idő mértékét a jogszabályba foglalt rendelkezések jellege dönti el. Azt is kifejtette azonban az Alkotmánybíróság, hogy sem törvényben – még kevésbé alkotmánybírósági határozatban – nem lehet általános érvénnyel meghatározni, hogy mennyi a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő, amit a jogszabály kihirdetése és hatálybaléptetése között feltétlenül biztosítani kell. Ezt minden egyes jogszabály megalkotásánál, a jogszabályba foglalt rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a jogszabály végrehajtására (vagy az önkéntes jogkövetésre) való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők alapulvételével, esetileg kell vizsgálni. E kötelezettség a jogszabály tervezetének kidolgozásában közreműködő, továbbá a jogalkotó szerveket terheli.[30]

Annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki stb. szempontok figyelembevételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma.

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság általában nem bocsátkozik annak a vizsgálatába, hogy valamely jogszabály esetén elegendő volt-e a felkészülésre a jogalkotó által biztosított harmincnapos idő, avagy indokoltabb lett volna hathónapos időtartamot szabni.

Az Alkotmánybíróság mindössze annyit szögezett le: a felkészülési idő tartamának megállapításánál nem kizárólag a jogalkalmazó hatóságok, hanem a jogi szabályozással érintett természetes és jogi személyek reális időszükségletét is figyelembe kell venni, amely mind a jogszabály áttanulmányozásához, mind az önkéntes jogkövetésre való felkészüléshez – pl. műszaki berendezések megvásárlásához, szervezési intézkedések megtételéhez – szükséges időt magában foglalja.

Az viszont alkotmányjogi szempontból is elbírálható, ha valamely jogalkotó szerv – anélkül, hogy fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdek szorítaná erre – a jogszabályt a kihirdetés napján lépteti hatályba, s ekként nem csupán a minimális felkészülési időtől fosztja meg az érintetteket, de gyakorlatilag még a jogszabály előzetes megismerésének a lehetőségétől is.

További érvként jelenik meg az a tény, hogy az Alkotmánybíróság nem rendelkezik olyan szervezeti kapacitással, amely lehetővé tenné a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő pontos felmérését, valamint mivel számszaki, mértékbeli kérdésben kell döntést hozni, e probléma nem mindig egzakt szempontok alapján közelíthető meg.
A jogalkotónak kellő időt kell tehát biztosítania arra, hogy az érintettek a jogszabály szövegét megismerhessék, és eldöntsék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseihez.

[30] Később ugyanígy: 142/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 583.

Önmagában a rövid felkészülési idő vagy a felkészülési idő hiánya alkotmányellenességet nem eredményez. Az adott jogszabályi rendelkezések eseti jellegű vizsgálata alapján ítélhető meg az, hogy az érintetteknek volt-e lehetőségük a jogszabály megismerésére, illetve, hogy a felkészülési idő rövidsége, esetleges hiánya a jogbiztonság súlyos sérelmével, vagy veszélyeztetésével járt-e.[31]

Mivel általános érvénnyel nem lehet meghatározni, hogy mennyi idő szükséges az adott szabályozási területen a felkészülésre, viszonylag objektív fogódzókra lenne szükség, de ezekben nem dúskált az Alkotmánybíróság. Az eseti vizsgálathoz mindenképpen objektív támpontot nyújtott a régi Áht.-ban kialakított zsinórmérték, a 45 napos *vacatio legis*. Az Alkotmánybíróság különösebb okfejtés nélkül utasította el az indítványt amiatt, mert a kifogásolt törvények tekintetében általános jelleggel az Alkotmánybíróság nem képes és nem jogosult megállapítani azt a „kellő" időtartamot, amely valamennyi érintett jogalany tekintetében szükséges az e törvények alkalmazására való felkészüléshez. Enélkül pedig az utólagos absztrakt normakontroll keretében a vizsgált rendelkezések alkotmányellenességének meghatározott időre történő megállapítása és megsemmisítése nem lehetséges.[32] Egyébként az Alkotmánybíróság már a 7/1992. (I. 30.) AB határozatában megjegyezte, hogy előnyös lenne, ha a jogalkotási törvény kiegészítése vagy az új jogalkotási törvény világos előírást tartalmazna a törvények és esetleg más jogszabályok alkalmazására való felkészüléshez szükséges időtartamra vonatkozóan.[33] Néhány konkrét támpontot is megfogalmazott Kampis György a felkészülési időre vonatkozóan: Szerinte kisebb mértékű változásnál 30 nap, jogterület vagy jogintézmény teljes újraszabályozásakor 4-6 hónap, átfogó, nagy kódexek és azok jelentős módosításakor 8-12 hónap is lehet a felkészülési idő.[34]

Alkotmányossági szempontból az Alkotmánybíróság gyakorta lejjebb adta, a megfelelő, az elegendő, a kellő felkészülési idő helyett beérte a minimális felkészülési idővel, s azt kutatta, a jogalkotó biztosított-e az érintettek számára legalább minimális felkészülési időt, vagyis lehetőségük volt-e az érintetteknek a jogszabály előzetes megismerésére.

Alkotmányellenesség csak a felkészülésre szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő hiánya esetén állapítható meg. Ilyen helyzetet látott fennforogni az Alkotmánybíróság a családi pótlékra megszerzett jog megvonásánál, illetve átalakításánál, amikor a gyermeket nevelő családok életvitelének stabilitása volt veszélyben. [43/1995. (VI. 30.) AB határozat] Hasonló eset volt a társadalombiztosítás költségeinek a munkáltatókra történő részleges áthárítása, ahol a gazdasági terhek előre nem látható, hirtelen lényeges megnövekedése a vállalkozás Alkotmányban biztosított jogának érvényesülését veszélyeztette. [44/1995. (VI. 30.) AB határozat][35]

Ha a támadott norma nem tartalmazott olyan magatartási szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján vagy közvetlenül azt követően lehetett volna eleget tenni, illetve amelynek azonnali nem teljesítése szankciót vont volna maga után, az Alkot-

[31] 69/2006. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2006, 770, 783.; 15/B/2004. AB határozat, ABH 2006, 2032, 2034-2035.
[32] 142/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 583.
[33] Az Alkotmánybíróság szerint természetesen addig sem hagyható figyelmen kívül a régi Jat. 12. § (3) bekezdésében szereplő általános előírás. Az Alkotmánybíróság sem gondolta, hogy majd 20 évet kell várni az új Jat.-ra, de ez az új norma sem vállalhatta fel a kellő felkészülési idő részletezését, mivel zömében nem jogi indokok játszanak közre a konkrét hatályba léptetési rendelkezések megfogalmazásában.
[34] L. Kampis György: Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat. Unió Kiadó, 1995. 137.
[35] 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170.; 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131.; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.; 41/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 292.; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123.; 267/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1126, 1133.; 1022/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1568.; 1025/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1456.

mánybíróság gyakorlata alapján nem minősült alkotmányellenesnek.[36]

Ezzel szemben a jogszabály alkalmazásához szükséges felkészülési idő kirívó hiánya a joggyakorlatban alkotmányellenességhez vezetett. A jogbiztonságot ugyanis súlyosan sérti, ha az új, valamint többletkötelezettséget meghatározó jogszabályi rendelkezések kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő elmarad, vagy az csak olyan rövid, amelynek alapján nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei egyáltalán nem vagy csupán rendkívüli erőfeszítések árán tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni annak ellenére, hogy jóhiszeműek, és legjobb szándékuk és igyekezetük szerint jogkövető módon járnának el. Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából fakadóan a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezésekhez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan vagy az új szabályozás megismerhetősége nélkül valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a felkészülési idő rövidsége vagy teljes hiánya miatt akkor állapította meg valamely jogszabály alkotmányellenességét, ha az szerzett jogot korlátozott, a korábbihoz képest úgy állapított meg hátrányosabb rendelkezést, illetőleg oly módon hárított fokozott kockázatot a címzettekre, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintettek számára, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában.[37]

Nincs alkotmányossági szempontból értékelhető jelentősége a felkészüléshez biztosított kellő időnek abban az esetben, ha a vizsgált rendelkezés valamely, már korábban hatályba lépett szabályozással azonos tartalmú. Az Alkotmánybíróság a 210/B/2003. AB határozatában[38] megállapította, hogy a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló törvény szerint a köztisztviselői illetményalap a 2002. évben 33000 forint. A 2003-ra vonatkozó költségvetési törvény támadott rendelkezésében meghatározott illetményalap mértéke tehát 2002 óta nem változott, s így e szabályozás alkalmazására a jogalkotónak nem kellett felkészülési időt biztosítania. Összegezve megállapítható, hogy jogszabályi módosítás hiányában, vagyis a változatlan jogszabályi környezetben nincs mire felkészülni.

A kellő felkészülési időre vonatkozó szabályt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint olyan relatív korlátnak kell tekinteni, ami a jogalkotó mérlegelésére bízza annak eldöntését, hogy a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez mennyi időt kell biztosítani. Ez az időszükséglet ugyanis a szabályozott életviszonyok körétől, a szabályozás bonyolultságától, a normák mennyiségétől stb. függően igen eltérő lehet. Vannak olyan jogszabályok is, amelyek alkalmazása külön felkészülést nem igényel. Az Alkotmánybíróság az 1055/B/1990. AB határozatában[39] megállapította, hogy a jogszabályszerkesztésről szóló igazságügy-miniszteri rendelet azon szabálya, amely a jogszabály kihirdetése napján történő hatálybalépéséről rendelkezik, nem sértette a régi Jat. 12. § (3) bekezdését, ugyanis nem tartalmazott a jogalkotásra vonatkozó érdemi rendelkezéseket, hanem kizárólag jogszabály-szerkesztési, kodifikációs technikai kérdésekkel foglalkozott.

Az Alkotmánybíróság a 494/B/1995. AB határozatában[40] kinyilvánította, hogy a kellő felkészülési idő doktrínájának nem része az, hogy a jogszabályi feltételek változása csak többletráfordítás árán vagy a szolgáltatás

[36] 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 130.; 69/2006. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2006, 770.

[37] 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 207.; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795, 799-800.; 797/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1437, 1441-1442.; 1025/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1456, 1459-1460.; 69/2006. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2006, 770, 781-782.; 9/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007, 177.

[38] 2004. III. 22.

[39] 1990. XI. 7.

[40] 1996. VI. 3.

ellenértékének emelésével eredményezi a változás előtti eredményességet, nem lehet következtetni a tevékenység folytatásának lehetetlenülésére és arra sem, hogy ez a szükségesnél rövidebb felkészülési idő eredményeként állt be. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem sérült a kellő felkészülési idő követelménye. Az Alkotmánybíróság a 27/1999. (IX. 15.) AB határozatában is különválasztotta a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez megkívánt kellő időhöz képest annak a problematikáját, hogy a jogszabály hatálybalépése után milyen magatartást kell vagy lehet tanúsítani. Stumpf István alkotmánybíró a 29/2011. (IV. 7.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásban[41] kifejtette, hogy a kellő felkészülési idő alkotmányos garanciája nem egyenlő az érintettek életére gyakorolt hatások teljes körű számbavételéhez szükséges idő biztosításával. A kellő felkészülési idő – mint a jogbiztonság elvéből következő alkotmányos garancia – nem azt szolgálja, hogy a jogszabályoknak az egyedi életpályára gyakorolt komplex hatásegyüttesét a hatálybalépés időpontjának meghatározása kapcsán a jogalkotó figyelembe vegye, hanem azt, hogy a jogszabály által előírt magatartási szabályok és kötelezettségek alkalmazására és végrehajtására kellő idő álljon rendelkezésre. A jogszabályok által az általános címzetti körben meghatározott jogalanyok kellő felkészülési ideje ennek értelmében nem vonatkozhat az akkor még csupán feltételes helyzet összes esetlegesen rájuk háruló, egyedi következményeinek számbavételére. Az indokolás nélküli felmentést lehetővé tevő rendelkezés hatálybalépési időpontjának meghatározása önmagában nincs hatással a köztisztviselőt ért egyedi, hátrányos döntések olyan közvetett jellegű következményeire, mint amilyen az életpálya elbizonytalanodása vagy irányának megváltozása. A felkészülési idő nem önmagában való követelmény, hanem arra szolgál, hogyha a jogalanyok a fennálló jogi környezet állandóságában bízva vagyoni hatású döntéseket hoznak, akkor tudják azt korrigálni, és az új helyzethez igazodó döntéseket meg tudják hozni. Amikor nem erről, hanem csak technikai felkészülésről van szó, ez a felkészülési időre is jelentős hatással van, hiszen nagyon rövid kell, hogy legyen.

Az európai alkotmány létrehozásáról szóló (2004) Szerződés I-39. cikk (1)-(2) bekezdése szerint az európai törvényeket, kerettörvényeket, az európai rendeleteket, valamint a külön címzetti kört nem tartalmazó európai határozatokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni, és azok a bennük megjelölt napon, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő huszadik napon lépnek hatályba.

A közösségi jogszabályok szövegezésének minőségére vonatkozó közös iránymutatásokról (1999/C 73/01)[42] szóló Intézményközi megállapodás (1998. december 22.) 20. pontja szerint többek között az átmeneti rendelkezéseket (különösen a jogszabálynak a fennálló helyzetre vonatkozó hatályával kapcsolatos rendelkezéseit) és a záró rendelkezéseket (hatálybalépés, az átültetésre nyitva álló határidő és a jogszabály ideiglenes alkalmazása) pontos kifejezésekkel kell megfogalmazni. A jogszabályok átültetésének és alkalmazásának határidejére vonatkozó rendelkezéseknek a meghatározott időpontot év/hó/nap formában kell kifejezniük. Irányelvek esetében ezeket a határidőket úgy kell meghatározni, hogy az átültetésre megfelelő idő álljon rendelkezésre. A megállapodásban döntöttek arról is, hogy összeállítanak egy közös gyakorlati útmutatót a jogszabályok szövegezésében résztvevő személyek számára, ennek végrehajtására elkészült az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös útmutatója a közösségi intézményekben a kodifikációban közreműködő személyek számára.

A jogszabály kihirdetésének napja az a nap, amikor az a Hivatalos Lap, amelyben a jogszabály megjelenik, valamennyi nyelven hozzáférhető a Kiadóhivatalnál.[43]

[41] Csatlakozott hozzá Bihari Mihály, Bragyova András, Paczolay Péter.

[42] INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation (1999/C 73/01)

[43] 20. 5. pont.

Alapelvként szerepel az útmutatóban, hogy a jogszabálynak kellő időt kell biztosítania az érintettek számára az alkalmazkodásra.[44]

Az útmutató világosan elkülöníti a – a célzott joghatásnak megfelelően – a hatálybalépés napját, vagyis azt a napot, amikortól a rendelkezéseknek joghatásuk van, és a norma alkalmazásának a napját. Különbséget kell tenni a hatálybalépés és az alkalmazás között, amelyek nem szükségszerűen esnek egybe.[45] Az alkalmazás dátuma megállapítható a hatálybalépést követő vagy – ha a visszamenőleges alkalmazás kellően indokolt– megelőző időpontra.[46]

A hatálybalépés napja nem lehet a jogszabály kihirdetéséhez képest a múltban; nem lehet egy másik jogszabály által megállapítandó dátumra hivatkozással meghatározni; egy másik jogszabály jogi alapját képező jogszabály hatálybalépését nem lehet függővé tenni a másik jogszabály hatálybalépésétől; továbbá a jogszabály nem léphet hatályba azon jogszabály hatálybalépését megelőzően, amelyen alapul, valamint a jogszabály hatálybalépése nem tehető olyan feltétel teljesülésétől függővé, amelyről a nyilvánosságnak nem lehet tudomása.[47]

Az útmutató vállalkozott a hatálybalépés napjának meghatározásához szempontokat meghatározni. Mivel lehetnek olyan gyakorlati okok és megfontolások a sürgősséget illetően, amelyek a kihirdetést követő 20. napot megelőző hatálybalépést megalapozzák. A kihirdetést követő harmadik napon történő hatálybalépés csak megalapozott sürgősség esetén lehetséges, de minden esetben ellenőrizni kell, hogy valódi sürgősségről van-e szó. A kihirdetés napján történő hatálybalépésnek kivételesnek kell maradnia, és kiemelkedő szükségnek – pl. egy joghézag vagy spekuláció elkerülése – kell megalapoznia, amely szoros kapcsolatban áll a jogszabály természetével, sőt a preambulumban külön meg kell indokolni a sürgősséget, kivéve, ha az általános gyakorlat már jól ismert az érdekeltek számára (pl. importvámokat vagy export-visszatérítést megállapító rendelkezések).[48] Ezen időszakos rendelkezések a kihirdetésük napján vagy az azt követő munkanapon léphetnek hatályba. Kivételesen és a jogbiztonság elvéből eredő követelmények keretei között egy rendeletnek lehet visszamenőleges hatálya.[49]

Időnként különbséget tesznek a rendelet hatálybalépése és – késleltetett – alkalmazása között. Ezt a megoldást alkalmazzák például közös piaci szervezeteket létrehozó rendeletek esetében. A különbségtétel célja az lehet, hogy a rendelettel létrehozott új testületeket (például végrehajtó bizottságokat) haladéktalanul létre lehessen hozni, és a Bizottságnak legyen módja olyan végrehajtási intézkedések elfogadására, amelyeket az új testületekkel is meg kell vitatni.[50]

2. Az elv gyakorlata

Az alkotmánybírósági joganyag áttekintése után szétválogattam az egyes döntéseket elsőként abból a szempontból, hogy az Alkotmánybíróság megállapította-e a kellő felkészülési idő sérelmét vagy sem. Mivel zömében nem lett alkotmánysértő a támadott

[44] 20. 2. 1. pont.
[45] Ez különösen igaz az irányelvekre, vö. 20. 16-17. pont. Különösen az áruk, személyek és szolgáltatások szabad mozgásának biztosítását szolgáló irányelvek esetében – az átültetésre előírt időszak végéig a tagállamok rendelkezéseinek eltérő alkalmazásából fakadó új akadályok kialakulásának megelőzése céljából – egy időpontot kell meghatározni, amelytől kezdve a nemzeti rendelkezéseket alkalmazni kell.
[46] 20. 1. pont, 20.2.2. pont.
[47] 20. 3. pont, 20. 3. 1-5. pont.
[48] 20. 4. pont, 20. 4. 1-2. pont, 20. 6. pont. A napi és heti rendelkezéseket, amelyekben a Bizottság rögzíti a harmadik országokkal történő kereskedés során alkalmazandó importilletékeket (és/vagy a további illetékeket a mezőgazdaság bizonyos szektoraiban) és visszatérítéseket, a lehető legrövidebb időn belül kell elfogadni az alkalmazásukat megelőzően, elsősorban a spekulációk elkerülése érdekében.
[49] 20. 8-9. pont. Ebben az esetben az utolsó cikkben a „…-tól kell alkalmazni" szavakat kell használni. A rendelkezés visszaható hatályának megállapításakor az utolsó cikktől eltérő cikkben gyakran alkalmaznak olyan kifejezéseket, mint „…-tól …-ig tartó időszakra" vagy „...-tól …-ig" (pl. vámkontingens-rendelkezés esetén) vagy a „….-tól kezdődően" szavakat.
[50] 20. 10-11. pont.

jogszabályi rendelkezés, elkülönítettem a taláros testület által használt indokokat, és ezek alapján további csoportosítást végeztem, hogy teljes egészében feltérképezhessem a kellő felkészülési idő elfogadásához vezető indokokat.

2.1. Elégséges felkészülési idő

Sok esetben „elment", azaz elégséges volt a felkészülési idő, mert időben rendelkezésre állt legalább annyi idő, ami lehetővé tette a jogszabály alkalmazására való felkészülést, sok esetben a harmincnapos felkészülés már „üdítően" hatott. Ennél hosszabb időszak esetében azonban már bizton számíthatott a jogalkotó arra, hogy az Alkotmánybíróság nem emelt kifogást a normával kapcsolatban (például hitelszerződéssel kapcsolatos jognyilatkozatok megtételére elegendő volt két hónap, a termékoltalom új jogintézményének a bevezetésére négy hónap).

Az esetek nagyobb részében semmilyen felkészülési idő (tehát egy nap sem!) vagy csupán egy-két nap állt rendelkezésre, az Alkotmánybíróság mégis zöld utat engedett a jogi szabályozásnak. E kevéssé szigorú álláspont jellemzően tekintettel volt arra, hogy a kifogásolt norma valamilyen átmeneti rendelkezést tartalmazott, és ennek köszönhetően nyugvópontra juttatta az éppen folyamatban levő ügyeket. Ugyan nem volt felkészülési idő, mert azonnal hatályba lépett a norma, mégis elfogadható volt az a „továbbhatásként" elgondolt megoldás, ami további egy éven keresztül kedvezményes vámelbírálásra adott lehetőséget. Szintén nem volt felkészülési idő, de mivel az adókötelezettség bevallására 45 nap rendelkezésre állt, minden adóalany teljesíthette a jogszabályi kötelezettségét; egy másik esetben pedig az adóévi változtatás hatása csak a jövő év elején benyújtott adóbevallásban köszönt vissza, megint másutt pedig még néhány hónapig a korábbi és nem az új szabályok alapján lehetett elkészíteni az adóbevallást. Felkészülési idő hiányában szintén az átmeneti szabály mentette meg a jogalkotót, amikor további három hónappal később lehetett teljesíteni az adóbevallási és adófizetési kötelezettséget. Egy másik esetben szintén az átmeneti szabály húzta ki a jogalkotót a pácból, hiszen a folyamatban levő ügyeket még a régi jogszabály alapján kellett kezelni; egy hasonló ügyben a már üzemelő játékautomata működtetője az átmeneti szabályok miatt jóval később tehetett eleget a bejelentkezési kötelezettségének és ezáltal az adó megfizetésének; másutt pedig csak a rendelet hatálybalépése után kiírt pályázatokra kellett az új szabályokat alkalmazni, a régi eljárásokra a korábbi joganyag hatályosult.

Az alábbi példákban nem sérült a felkészülési idő követelménye, mert az megfelelőnek, de legalább elégségesnek minősült az Alkotmánybíróság megítélése szerint: az Alkotmánybíróság a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában nem állapította meg a kellő felkészülési idő sérelmét, mivel a támadott törvényi rendelkezések szerint az érintett kölcsönadósoknak két hónap állt rendelkezésre, hogy a hitelszerződésekkel kapcsolatos jognyilatkozataikat megtegyék, ez az idő pedig megfelelőnek és elegendőnek minősült, így meghatározása nem volt alkotmányellenesnek tekinthető.

Az Alkotmánybíróság a 252/B/1991. AB határozatában[51] úgy döntött, hogy a jogalkotó a jogszabályok alkalmazása tekintetében megfelelő felkészülési időt biztosított mind a jogalkalmazók, mind pedig az érintett állampolgárok számára, mivel az 1990. január 1-jén hatályba lépett rendelet – éppen a támadott rendelkezésében – ad kivételt 1990. december 31-éig, vagyis hiába lépett hatályba a jogszabály kihirdetésének a napján a támadott miniszteri rendeleti előírás, ha az érintett személyi kör 1990. december 31-ig kedvezményes vámelbírálásban részesült.

Tekintettel arra, hogy az indítványokkal támadott törvény úgy rendelkezett, hogy az a kihirdetésétől számított harmincadik napon lép hatályba, az Alkotmánybíróság a törvény alkalmazására való felkészüléssel és az ahhoz szükséges idővel kapcsolatos kifogást is megalapozatlannak találta a 27/1992. (IV. 30.) AB határozatában.

[51] 1992. IV. 26.

A ferencvárosi képviselő-testület az 1993. március 30-án meghozott és március 31-én kihirdetett rendeletével 1993. április 1-jei hatállyal építmény- és telekadót vezetett be. Az önkormányzati rendeletet megalkotó képviselő-testület úgy ítélte meg, hogy adott esetben nem szükséges külön felkészülési idő az adórendelet alkalmazására. Az időtényező jelentőségét a rendelet végrehajtása érdekében azonban mégis figyelembe vette. A rendelet ugyanis a helyi építmény- és telekadó bevezetése napjaként 1993. április 1-jét állapította meg, mégis elég időt biztosított mind az adókötelezettség első esetben (május 15-éig) történő bevallására, mind pedig az adófizetés első ízben (szeptember 15-éig halasztható) teljesítésére. Azzal, hogy a régi Jat. 12. § (3) bekezdésében előírt jogszabályalkalmazási felkészülés lehetőségét a képviselő-testület nem az önkormányzati rendelet hatályba léptető rendelkezésébe foglalta, de kellő időt – hat hetet, illetve több hónapot – hagyott az első adóbevallásra és az adó első megfizetésére, az adózásban érintettek alkotmányos jogait nem veszélyeztette. A kifejtett érvek alapján az Alkotmánybíróság a 876/B/1993. AB határozatában[52] az önkormányzati rendelet támadott rendelkezése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Ugyanerre az álláspontra helyezkedett az Alkotmánybíróság a 357/B/1999. AB határozatában is[53], amikor nem állapította meg a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő hiányát, mivel az önkormányzati rendelet kihirdetésének időpontja: 1993. június 7., hatálybalépésének időpontja: 1993. július 1., az adóbevallás benyújtásának határideje: 1993. július 31. és a telekadó megfizetésének határideje a bevezetés évében: 1993. szeptember 15., amely az Alkotmánybíróság álláspontja szerint kellő idő volt mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazók részére a rendelet alkalmazására való felkészüléshez.

Az általános forgalmi adóról szóló törvényt módosító törvény 1995. január 1-jétől kezdődően a tényleges pénzforgalom időpontjához kapcsolódó adófizetés kedvezményét megszüntette. A módosító törvény egyidejűleg olyan új rendelkezést iktatott be, hogy ezen adózói körnek magát az adókötelezettséget halasztott módon kell bevallania és megfizetnie. E halasztás időtartama pedig legfeljebb 90 nap lehet. A módosító törvény a Magyar Közlöny december 26-án kiadott számában jelent meg, hatálybalépésének napja ugyan 1995. január 1-je, de az átmeneti rendelkezések szerint éppen azoknak az adóalanyoknak nyújtott 1995. március 31-ig elodázható adóbevallási és adóbefizetési lehetőséget, akik korábban a pénzforgalmi szabályozási rend szerint adóztak. Nekik tehát több mint három hónap állt rendelkezésükre, ami elegendő időnek volt tekinthető, ezért az Alkotmánybíróság nem tekintette alkotmányellenesnek a változtatást a 266/B/1995. AB határozatában.[54]

Az Alkotmánybíróságnak a 1117/B/1993. AB határozatában[55] foglalt álláspontja szerint az időközbeni változás hátrányos lehet ugyan az adózóra nézve, de a szabályozás alkotmányellenessége nem állapítható meg, minthogy az 1990. január 1-jével hatályba léptetett rendelkezések végeredményben utólag, az 1990. év adózott eredménye tekintetében 1991 februárjában kerültek ténylegesen alkalmazásra. Az adózónak tehát az adóévre vonatkozóan időben tudomására jutott a szabályváltozás, felkészülésre elégséges idő állott rendelkezésére.

A termőföldről szóló törvény számos tulajdonszerzési tilalmat vezetett be, e rendelkezések a törvény kihirdetését követő 30. napon léptek hatályba. A 365/B/1998. AB határozatában[56] az Alkotmánybíróság megítélése szerint a 30 napos felkészülési idő „kellő időnek" minősült, az nem sértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rögzítette, hogy valamely jogszabály hatálybaléptetésével kapcsolatos alkotmányossági vizsgálat nem pusztán az időpontok formális vizsgálatát jelenti, hanem annál szélesebb. Azon túl, hogy szükség szerint figyelembe

[52] 1993. X. 12.
[53] 2001. XII. 3.
[54] 1995. X. 4.
[55] 1995. X. 30.
[56] 1998. VI. 22.

kell venni a Magyar Közlöny esetleges visszadátumozását éppúgy, mint az előfizetők részére történő kézbesítés időpontját, az alkotmányossági vizsgálat külön tárgya, hogy a folyamatban levő ügyekben történő alkalmazhatóság szempontjából a jogszabály miként rendelkezett. Mivel a törvény úgy rendelkezett, hogy a már folyamatban levő eljárásokat a korábbi rendelkezések szerint kell befejezni, e szabály alapján megállapítható volt, hogy a törvény csak azokra az ügyekre vonatkozott, amelyek a 30 napos felkészülési időt követően indultak. A folyamatban lévő eljárásokban a korábbi jogszabály rendelkezései voltak az irányadók, ez a tény pedig önmagában kellő alapot szolgáltatott a kellő felkészülési idő követelménye érvényesüléséhez.

Az 522/B/1998. AB határozat[57] szerint erős áremelkedés körülményei között nem volt meglepő a hatósági ár (legmagasabb ár) év végi felemelése. A gazdasági hátrányok elhárítására való felkészülés nem kizárólag azt jelenti, hogy az áremelkedés teljes összegét át kell hárítania a gazdálkodó szervezetnek a lakosságra. Önmagában az a tény, hogy a helyi önkormányzat rendeletének az áthárításhoz szükséges kiadását nem lehetett arra az időpontra időzíteni, amikor a rendelet hatályba lépett, nem jelentette a felkészülési idő nem megfelelő voltát. A rendelet kihirdetésének (1996. december 20.) és hatálybalépésének napja (1997. január 1.) között eltelt idő ezen az alapon nem volt olyan rövidnek tekinthető, hogy a felkészülést nem tette volna lehetővé, és ennek következtében meg kellett volna állapítani azt, hogy a támadott szabály ellentétes lett volna a régi Jat. 12. § (3) bekezdésével.

Az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló törvény elfogadására 1999. november 9-én, kihirdetésére pedig a Magyar Közlöny 1999. november 13-ai számában került sor. A törvénymódosítás 2000. január 1-jével lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság a 436/E/2000. AB határozatában[58] azt vizsgálta, hogy a korábbi szabályozáshoz képest szigorúbb feltételrendszert az indítványozó által támadott hatályba léptető rendelkezés, illetve a kihirdetés és a hatálybalépés közötti időtartam elegendő időt biztosított-e a felkészüléshez. Az 1999. év utolsó időszakáról benyújtandó adóbevallás során még az 1999. december 31-én hatályban levő rendelkezéseket kellett alkalmazni, ebből következően, ha a felszámolás befejezése még 1999. évben megtörtént, az általános forgalmi adó visszaigénylésére még a régi szabályok alapján volt lehetőség. Az Alkotmánybíróság szerint az adott esetben a törvénymódosítás kihirdetése és hatálybalépése közötti időszak nem vetett fel a jogbiztonság (felkészüléshez szükséges idő biztosítása) körébe tartozó alkotmányossági kérdést, mivel ezen időszakban a jogalanyok felkészülhettek a változásokra.

A kifogásolt törvény a Magyar Közlöny 1998. november 14-ei számában került kihirdetésre, és 1999. január 1-jén lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság 279/B/1999. AB határozatában[59] megjelölt álláspontja szerint az adott esetben a felkészüléshez szükséges idő hiánya megalapozottan nem volt felvethető.

Az Alkotmánybíróság az 1022/B/2001. AB határozatában[60] megállapította, hogy a KRESZ-t módosító kormányrendelet kihirdetésére 2001. február 15-én, hatálybalépésére pedig 2001. május 1-jén került sor. Az érintett jogalanyoknak tehát lehetőségük volt arra, hogy a rendelkezésre álló két és fél hónap alatt a módosított jogszabályi szöveget és annak különböző joghatásait megismerjék.

A termékoltalom hiányából adódó hasznosítási lehetőségek korlátlan ideig való fennmaradására vonatkozóan megalapozott várakozások nem alakulhattak ki. Az 1994. február 1-jétől hatályos Európai Megállapodásból egyértelműen következett, hogy Magyarországnak legkésőbb 1997. január 1-jéig be kell vezetnie a termékoltalmat. A termékszabadalmat bevezető törvényt 1994. február 23-án hirdették ki, és 1994. július 1-jén lépett

[57] 2001. VI. 25.
[58] 2002. IV. 15.
[59] 2002. IX. 2.
[60] 2002. XII. 16.

hatályba. A fenti időpontok figyelembevételével az Alkotmánybíróság a 188/B/2000. AB határozatában[61] megállapította, hogy kellő idő állt rendelkezésre a törvényben foglaltak megismerésére és az új rendelkezések alkalmazására való felkészüléshez. Ebből következően a jogszabály alkalmazására való felkészülési idő hiánya nem volt megállapítható.

Érdekes összefüggésre jutott az Alkotmánybíróság a garanciálisnak szánt rendelkezések megváltoztatását illetően a 9/1994. (II. 25.) AB határozatában. Az állam nem köteles arra, hogy a jogszabályban vállalt garanciákat örök időkre fenntartsa. Célszerű ezért, ha magában a jogszabályban jelöli meg azt a határidőt, ameddig a garanciákat változatlan tartalommal vállalja. Ha ezt a jogalkotó elmulasztotta, esetenkénti alkotmányossági vizsgálat keretében lehet eldönteni, hogy a garanciákról szóló jogszabály módosítása az államnak a jogalkotási hatáskör nyújtotta erőfölényével való visszaélése-e, avagy a jogszabály kibocsátása óta eltelt hosszú idő alatt bekövetkezett jelentős változások kényszerítették az államot a módosításra. Ilyen kényszerítő szükség nélkül az eredetileg határidő nélkül vállalt garanciák körének szűkítése vagy azok megszüntetése csak akként történhet, ha a módosítás kihirdetése és hatálybalépése között a jogalkotó hosszabb felkészülési időt biztosít az érintettek számára, illetőleg a kihirdetés és a módosítás jogi, gazdasági vagy egyéb következményeinek, hatásainak tényleges beállta között méltányos időtartam áll az érintettek rendelkezésére (jelen esetben ez 10 év), avagy az azonnali hatályú módosítás az érintettek köre szempontjából nem visszamenőlegesen történik. A külföldi vállalkozások számára a kedvezmények igénybevételére biztosított, az alapítástól számítandó 10 év arányos, kellő felkészülési lehetőséget biztosító határidő, amely tartamával megfelel a jogbiztonság követelményeinek.

Az Alkotmánybíróság a 494/B/1995. AB határozatában[62] azt vizsgálta, hogy a pénznyerő automaták új besorolási szabályai, továbbá a játékautomaták jogszabályi fogalmának meghatározása, valamint ezekhez kapcsolódóan az üzemeltetési feltételekben történt változás bevezetése során a jogalkotó a jogszabály hatálybalépésének meghatározásakor kellő figyelmet tanúsított-e a jogi szabályozással érintett természetes és jogi személyek reális időszükségletére. A vizsgálat során a taláros testület megállapította, hogy a besorolási feltételek megváltoztatása önmagában nem értékelhető jogszűkítésnek vagy jogkorlátozásnak. Abból, hogy megváltozott egy-egy automata játékminősítése, még nem következett üzemeltetői jogsérelem, így annak vizsgálata, hogy e változás bevezetésére kellő idő állt-e rendelkezésre, nem képezhette alkotmánybírósági eljárás tárgyát. Más kérdés azonban, hogy az új minősítési rendszer szerint az eddig is működő automata játékok I. vagy II. kategóriájú pénznyerő automatává vagy játékautomatává átminősítése, az ezekhez kapcsolódó adó- és illetékterhekre tekintettel már olyan üzemeltetői kötelezettségnövekedést eredményezhetett, amelyekre az üzemeltetőknek fel kellett készülniük és erre a felkészülési időre a jogalkotónak a hatálybalépés időpontjának meghatározása során figyelemmel kellett lennie. A jogalkotó a törvény hatálybalépésének időpontját a kihirdetést követő 15. napban határozta meg. Ez alól az általános szabály alól kivette a hatálybalépés napján már üzemelő játékautomata működtetőjét. E személyösszesség tekintetében lehetővé tette, hogy az üzemeltetőt terhelő új bejelentkezési kötelezettségnek – és így játékadó kötelezettségének is – 1995. december 31-éig tehessen eleget. A jogszabályváltozás tehát csak az olyan üzemeltetőket érintette kedvezőtlenül, akik által üzemeltetett játékautomata az új fogalom bevezetése miatt ezentúl I. vagy II. kategóriájú pénznyerő automatának minősült, továbbá azt, aki a törvény kihirdetését megelőzően ilyen játékautomata saját üzemeltetés vagy további eladás céljára történő beszerzését kezdte meg. E személyek köre tekintetében volt tehát indokoltsága a szükséges felkészülési idő vizsgálatának. A szükséges felkészülési idő azt jelenti, hogy a megváltozott jogszabályi feltételekhez a jogszabályváltozással érintett személyek megfelelően alkalmazkodni tudjanak, ne csak meg-

[61] 2003. II. 3.
[62] 1996. VI. 3.

ismerjék a jogot, de lehetővé is váljon az önkéntes jogkövetés. Abból, hogy meghatározott gazdasági tevékenységre vonatkozó jogszabályi feltételek változása csak többletráfordítás árán vagy a szolgáltatás ellenértékének emelésével eredményezi a változás előtti eredményességet, nem lehet következtetni a tevékenység folytatásának lehetetlenülésére és arra sem, hogy ez a szükségesnél rövidebb felkészülési idő eredményeként állt be. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem sérült a kellő felkészülési idő követelménye.

Ehhez az ügyhöz hasonló kérdést feszegetett az Alkotmánybíróság a 27/1999. (IX. 15.) AB határozatában. A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez megkívánt kellő időhöz képest különálló kérdés, hogy a jogszabály hatálybalépése után milyen magatartást kell vagy lehet tanúsítani, és ezt a már hatályos törvény esetleg határidőhöz köti-e. A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez a törvény 1999. május 14. és augusztus 1. között kellő időt biztosított.

Az Alkotmánybíróságnak a 797/B/2001. AB határozatában[63] vizsgálnia kellett azt, hogy a jogszabály azonnali hatállyal történő hatálybaléptetése valóban a felkészülési idő hiányát eredményezte-e. A Gazdasági Minisztérium vállalkozási előirányzatainak szabályozásáról szóló miniszteri rendelet a vállalkozásoknak nyújtott támogatások elnyerésének anyagi jogi és eljárási szabályait tartalmazta. A vitatott rendelkezés nemcsak a hatálybalépés napjáról rendelkezett, hanem arról is, hogy szabályait a rendelet hatálybalépését követően kiírt pályázatokra kellett alkalmazni. A rendelet szerint a pályázatokat a tárgyév február 28-ig kellett kiírni. Megállapítható volt tehát, hogy a rendelet biztosított felkészülési időt az érintettek számára ahhoz, hogy az új jogi szabályozás ismeretében nyújtsák be pályázataikat. A frekvenciagazdálkodás egyes hatósági eljárásairól szóló, továbbá a rádióberendezésekről és a távközlő végberendezésekről, valamint megfelelőségük elismeréséről szóló Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszteri rendeletek azonnali hatálybalépése nem jelentette azt, hogy a címzetteket váratlanul érte volna az új szabályok bevezetése.[64]

A kifogásolt törvényi rendelkezés 1997. július 23-án került a Magyar Közlönybe, s a hatálybalépésének időpontja 1999. január 1-je volt. A polgári perrendtartás új rendelkezése 1999. január 1-jén mégsem a törvényben foglalt szövegezéssel lett beiktatva, mert az érintett rendelkezés szövegét utóbb más törvény határozta meg, ez az utóbbi szövegmódosítás azonban nem érintette a törvény támadott rendelkezését, amely a közigazgatási perekben a bíróság ítélete elleni fellebbezést kizárta. Ennek a rendelkezésnek a kihirdetésére majdnem másfél évvel a hatálybalépése előtt került sor, így tehát a rendelkezés alkalmazásához szükséges kellő felkészülési időt a törvényhozó biztosította. Mivel a törvény esetében a jogszabály alkalmazásához szükséges kellő felkészülési idő hiánya nem volt megállapítható, ezért a kifogásolt rendelkezés a jogbiztonság követelményének eleget tett, s az Alkotmánybíróság a 8/2003. (III. 14.) AB határozatában az alkotmányellenességet nem állapította meg. Ebben az ügyben tehát nagy jelentősége volt annak is, hogy a támadott norma tartalmi egyezősége volt kimutatható.

Miként az előző példában, ebben az esetben is fontos kiemelni, hogy a norma tartalmi egyezősége sokat nyomott a latban a felkészülési idő megítélését illetően. A támadott egészségügyi miniszteri rendelet 2000. szeptember 30-án került kihirdetésre, és 2001. január 1-jén lépett hatályba. Az Alkotmány-

[63] 2003. X. 28.

[64] Az e rendeletekben szabályozott jogintézmények bevezetésére nem egyik napról a másikra került sor. A frekvenciagazdálkodásról szóló törvény módosításáról szóló 1998. évi törvény már beiktatta azokat az alapvető szabályokat, amelyek a frekvenciagazdálkodás egyes hatósági eljárásairól szóló rendelet szabályozási kereteit meghatározták. Ez történt a másik rendelet esetében is. Az általa szabályozott megfelelőségtanúsítás törvényi alapjait a távközlésről szóló törvény módosításáról szóló 1997. évi, valamint 1999. évi törvények megteremtették. A rendeletek megalkotásáig, az új szabályozás alkalmazásához szükséges feltételek kialakulásáig államigazgatási hatósági eszközrendszer biztosította a jogszabályokban, a hazai és nemzetközi szabványokban foglalt előírások érvényesülését.

bíróság az 1003/B/2000. AB határozatában[65] fejtette ki az álláspontját, miszerint az érintett jogalanyoknak lehetőségük volt arra, hogy a rendelkezésre álló három hónap alatt az elfogadott jogszabály szövegét megismerjék és áttanulmányozzák, valamint az abban foglaltaknak eleget tegyenek. Emellett az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy a rendelet olyan lényeges, új kötelezettséget nem írt elő, amelyet a hatálybalépést megelőzően nem kellett volna teljesíteni, ráadásul a kifogásolt munkabiztonsági, munkavédelmi szabályokat már a rendelet hatálybalépését megelőzően más jogszabályok is tartalmazták. Egyebekben az indítványozó által kifogásolt nyilvántartási kötelezettségre való felkészülés megszervezését a rendelet alkalmazására való felkészülési idő alatt biztosítani lehetett, és ezért az Alkotmánybíróság szerint ennek megszervezésére elegendő idő állt rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotó a rendelet hatálybalépésének időpontját a jogszabály kiadásakor hatályos, illetve az egyéb előzményi jogszabályi környezetre tekintettel, az abban foglalt kötelezettségek teljesítésének a feltételezésével állapította meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezért azon munkáltatók, amelyek a munkabiztonság, a munkavédelem területén irányadó jogszabályi kötelezettségeik figyelembevételével jártak el, az indítvánnyal érintett rendeletnek a kihirdetésétől a hatálybalépéséig rendelkezésre álló idő alatt az abban foglalt feltételeknek eleget tehettek. A munkáltatói kötelezettségeket a rendelet a felkészülést érdemben akadályozó mértékig nem változtatta meg.

Az Alkotmánybíróság a 1333/B/1997. AB határozatában megállapította, hogy a kellő felkészülési idő követelménye sem sérült, mivel a törvény a kihirdetését követő 90. napon lépett hatályba, tehát a jogalkotó biztosított időt az új szabályok alkalmazására való felkészülésre. A felek ennyi idő alatt módosíthatták szerződésük tartalmát, ha erre mindkét félnek megvolt a szándéka. Az új rendelkezéseket a folyamatban lévő ügyekre is megfelelően alkalmazni kellett, kivéve, ha a felszámolás a korábbi jogszabályok szerint megkezdődött, ennek megfelelően tehát az új normákat csak azokra az ügyekre kellett alkalmazni, amelyeknél a törvény hatálybalépésekor a felszámolás még nem kezdődött el. Így – hasonlóan a 365/B/1998. AB határozatban vizsgált esethez – a jogbiztonság követelménye nem sérült.[66]

A gyógyszertár-alapítás új szabályait bevezető rendelkezést 2006. november 29-én hirdették ki, az új szabály pedig 2010-ben lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság a 1094/B/2006. AB határozatában[67] hangsúlyozta, hogy a valamivel több mint háromféves felkészülési idő semmiképpen nem tekinthető olyannak, mely sértené a jogbiztonság követelményét.

Többen megtámadták az építményadó bevezetését előíró, a helyi adókról szóló ürömi rendeletet, amelyet 2006. december 13-án hirdettek ki, és 2007. január 1-jén lépett hatályba. Úgy rendelkezett azonban, hogy bizonyos lakásméret alatt nem kell megfizetnie az adót annak a magánszemélynek, aki az év első napján állandó lakosként van bejelentkezve az adó alapjául szolgáló ingatlanba. Kifogásolták, hogy a rendelet kihirdetése és hatálybalépése közötti idő (hét munkanap) túlságosan kevés volt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, tehát ahhoz, hogy az ingatlantulajdonosok megismerjék a rendeletet, és eldönthessék, hogy „a be nem jelentkezéshez fűződő anyagi hátrányokat kívánják-e vállalni, vagy bejelentkeznek a tulajdonukat képező ingatlanba". Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az érintett jogalanyoknak lehetőségük volt arra, hogy az önkormányzati rendelet kihirdetése és ha-

[65] 2003. VI. 18.

[66] ABH 1998, 850, 852-853.

[67] 2008. február 19., a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény egésze, valamint 14. § (5) és (10) bekezdése, 36. § (3) bekezdése, 39. §-a, 48. § (3) bekezdése, 49. § (3) bekezdése, illetve a 49. § (3) bekezdéséből a „(2) bekezdés a)-c) pontjában meghatározott feltételek fennállásától függetlenül engedélyezhető az új gyógyszertár létesítése a (2) bekezdés szerinti településen" fordulat, 55. § (7) bekezdése, 67. § (2) bekezdés b) és c) pontjai, 67-72. §-ai, 74. § (1) és (4) bekezdése, 75. § (4) bekezdése, valamint 83. § (7) bekezdése alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

tálybalépése közötti időben a jogszabály szövegét megismerjék. Az Alkotmánybíróság az 55/2008. (IV. 24.) AB határozatában továbbá úgy ítélte meg, hogy a lakcímbejelentés nem tartozik az önkormányzati norma rendelkezéseihez való alkalmazkodás, az önkéntes jogkövetésre való felkészülés körébe (hiszen az az állampolgár mérlegelésétől független, törvényi kötelezettség), és ezért az önkormányzati rendelet hatályba léptető rendelkezésének a megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

A felsőoktatási információs rendszer vitatott rendelkezéseit tartalmazó kormányrendelet kibocsátására a 2006. március 1-jén hatályba lépett, a felsőoktatásról szóló törvény alapján került sor. Ez utóbbi 2005. december 14-én jelent meg a Magyar Közlönyben, ezért a felsőoktatási intézmények vezetői már ettől az időponttól tisztában lehettek azzal, hogy pontosan milyen nyilvántartásokat kell létrehozniuk, vezetniük, az elkülönült adatbázisoknak mi az adattartalma. Ismert volt előttük az a tény is, hogy mind az oktatóknak, mind a hallgatóknak azonosító számokat kell kiadniuk. A kormányrendelet pedig nem telepített új feladatokat az intézményekre, csupán az eljárási, technikai kérdéseket szabályozta. Magát a kormányrendeletet 2006. április 5-én hirdették ki, és a kihirdetését követő 8. napon hatályba lépett eredeti szövege a támadott rendelkezéseket már részletesen tartalmazta. Az ekkor hatályos szöveg a vitatott rendelkezésekben szereplő konkrét feladatok végrehajtásának a határidejét eredetileg 2006. november 15-ében, az azonosító számok kiadása vonatkozásában pedig 2006. december 31-ében állapította meg. A felkészülés konkretizálásával kapcsolatos feladatok elvégzésére tehát ekkor is több mint 7, illetve több mint 8 hónap állt rendelkezésre. Az intézmények vonatkozásában ez azt jelentette, hogy a 2006/2007-es tanév feladatai között a végrehajtással kapcsolatos teendőket konkrétan tervezni kellett.

Sőt, amiként az lenni szokott a magyar jogalkotásban, egy 2006. november 27-én kihirdetett kormányrendelet kitolta a végső határidőket, egészen 2007. június 30-ára azzal, hogy csak a 2007 szeptemberében induló tanévben kell alkalmazni azokat.

A fentiekből megállapíthatóan a támadott rendelkezések tényleges megismerésére igen hosszú idő állt rendelkezésre minden érintettnek. A jogszabály szerinti feladatok is kellő időben konkretizálódtak. A kormányrendeleti szintű normák pedig nem tartalmaztak olyan magatartási szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján vagy közvetlenül azt követően lehetett volna eleget tenni, illetve amelynek azonnali nem teljesítése szankciót vont volna maga után. Az Alkotmánybíróság a 723/B/2007. AB határozatában[68] tehát alkotmányosnak ítélte a kifogásolt szabályozást.

Az Alkotmánybíróság a 62/2009. (VI. 16.) AB határozatában megállapította, hogy a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény végrehajtási rendelete a Magyar Közlönyben 2006. november 27-én jelent meg. Rendelkezései ugyan főszabály szerint 2006. december 1-jén hatályba léptek, de azokat elsőként csak a 2007 szeptemberében induló tanévben kellett alkalmazni. A „kellő idő" megállapítása során nem annak van elsődleges jelentősége, hogy az adott jogszabály mikor lépett hatályba, hanem annak, hogy a jogalanyok számára biztosított volt-e a megfelelő felkészülési idő annak alkalmazására. Az Alkotmánybíróság továbbá figyelembe vette azt a körülményt is, hogy a támadott norma végrehajtási rendelet, amely – származékos jogforrástani jellegéből eredően – a szabályozás során nem szakadhat el a felhatalmazást adó felsőoktatási törvény rendelkezéseitől. Ezekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a rendelet megalkotása során a jogalkotó figyelembe vette az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető „kellő felkészülési idő" követelményét.

A törvény a Magyar Közlönyben 2009. június 26-án jelent meg, a támadott rendelkezés

[68] 2008. május 5.„a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet 36. § (3) és (4) bekezdése alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

2009. július 1-jén lépett hatályba, ugyanakkor az érintett rendelkezéseket csak a törvénymódosítás hatálybalépését, azaz 2009. július 1-jét követően szerzett keresetre, jövedelemre kellett alkalmazni. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az 1228/B/2010. AB határozatában[69] megállapította, hogy a jogalkotó megfelelő felkészülési időt biztosított a szabályozás címzettjei számára, mivel a kifogásolt rendelkezést a rokkantsági nyugdíj megszűnési okaként legkorábban e rendelkezés hatálybalépését követő hat hónapon át megszerzett jövedelmek, keresetek esetében lehet alkalmazni. Ez a felkészülési időszak pedig kellő időt biztosított a jogosultaknak arra, hogy mérlegelhessék, hogy a csökkent munkaképességük (rászorultságuk) miatt járó ellátásukat a megélhetési minimumot biztosító keresőtevékenységükből származó jövedelmük folytán hosszú távon tudják-e olyan munkavégzéssel pótolni, amely folytán megélhetésük biztosítottá válik.

2.2. Kötelezettség híján elég volt a felkészülési idő

Azokban az esetekben, amikor a jogalanyoknak nem volt olyan kötelezettségük, amit a norma hatálybalépésekor teljesíteniük kellett volna, nem volt érdekes a felkészülési idő kérdése, hiszen gyakorlatilag nem volt teendőjük. Jellemzően tehát a hatálybalépéskor vagy az azt követő rövid időn belül, vagyis a szabályozási tartalom csak jóval később ösztökélte őket konkrét cselekvésre, a későbbi cselekvés lehetősége pedig elvette a felkészülési idő „élét". Ebből következően még az „egynapos", felkészülési időnek nehezen nevezhető jogi megoldások sem voltak „veszélyben".

Ha nem a természetes személyeket terhelte valamilyen jogszabályi kötelezettség, hanem az állami vagy önkormányzati apparátuson múlott a norma végrehajtása, rögtön megengedőbb volt az Alkotmánybíróság. Az adóalanyoknak semmit nem kellett tenniük: a törvényi adómérték keretei között az önkormányzat tiszte volt a konkrét adótétel kialakítása, vagyis a törvényi szabályokból semmilyen magatartás nem háramlott rájuk, így a törvényi felkészülési idő indifferens volt ebben az ügyben. Hasonlóképpen ítélte meg az Alkotmánybíróság a nyugdíjemelés mértékének a kései megállapítását is, hiszen a nyugdíj-megállapítás zavartalanul zajlott mindennek ellenére, és maguknak a nyugdíjasoknak sérelmet nem okozott. Szintén ebbe a körbe tartozott az a példa, amikor valamilyen juttatás alapjául szolgáló átlagkereset-számítás szabályai változtak, ez nyilvánvalóan semmilyen kötelezettséget nem rótt az érintettre, aki legfeljebb örülhetett, ha több juttatáshoz jutott, és szomorkodhatott, ha kevesebbel kellett beérnie. Jól példázza ez az eset is, hogy valójában nem az érintettől függött a jogi szabályozás végrehajtása, tehát az ő korábban megszerzett jövedelméből más szabályok szerint számítódó juttatás kapcsán az érintetten semmi sem múlt. Hasonló esetet jelenített meg az az ügy is, amikor az érintettek szabadon megválaszthatták, hogy belefognak-e egy minősítési eljárásba, de a minősítésnek semmilyen jogkövetkezménye nem volt, tehát azok, akik úgy döntöttek, hogy nem élnek e lehetőséggel, azok nem szenvedtek hátrányt; érdemben tehát nem volt mire felkészülni... Akkor is ez az álláspont érvényesült, amikor például arra kellett felkészülni, hogy ne szedjék be pl. a vizitdíjat, hiszen a dolog természetéből adódóan ehhez érdemi lépéseket nem kellett tenni.

Önmagában az a tény, hogy valamely jogszabályi rendelkezést végrehajtották a felkészülési idő rövidsége ellenére, azt eredményezi, hogy nem vethető fel a jogbiztonság sérelme, hiszen a még oly kevés felkészülési idő sem érintette a jogbiztonságot. A tárgyévről átvitt szabadság kiadásának a meghosszabbítása épphogy nem gondot jelentett az érintettek számára, hanem megkönnyítette a szabadságuk ütemezését.

Az alábbi példákban nem sérült a felkészülési idő követelménye, mert a jogalanyoknak nem volt olyan kötelezettségük, amit teljesíteniük kellett volna:

[69] 2011. június 7.„a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 36/D. § (1) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

A gépjárműadóról szóló törvényt módosító törvény a személygépjárművek adótételét úgy állapította meg, hogy az önkormányzatok meghatározott határösszegek között állapíthatják meg a konkrét adótételeket. A bevezetett adótétel-módosítást a Magyar Közlöny 1995. november 30-i keltezésű száma hirdette ki, a módosítás 1996. január 1-jén lépett hatályba. Az adóalanyoknak tehát 1995. november 30. és 1996. január 1. között volt lehetőségük arra, hogy a módosító törvényből megismerhessék, mely határok közötti adótételt állapíthat meg ezen időtartamon belül a szabályozásra felhatalmazott önkormányzat. Az Alkotmánybíróság a 73/B/1996. AB határozatában[70] megállapította, hogy a módosító törvény vizsgált rendelkezése önkormányzati szabályozásra adott felhatalmazást, az adóalanyokat közvetlenül kötelező rendelkezést nem tartalmazott. Az adott esetben nem támasztható a törvénnyel szemben olyan alkotmányos követelmény, hogy külön meghatározott időtartamot biztosítson az önkormányzatok által alkotandó szabályok alkalmazására történő felkészüléshez, annál kevésbé, mert az adómérték szabályozása eleve ismert keretekben volt várható. A vagyontárgy esetleges elidegenítéséhez vagy elcseréléséhez reálisan szükséges időtartam meghatározása alkotmányossági szempontból közömbös.

Nyilvánvaló tehát, hogy más a mércéje alkotmányossági szempontból annak, ha az adóalanyok valamilyen magatartása elvárt a módosítás eredményeként és más akkor, ha nem az ő feladatuk a norma végrehajtása.

Az Alkotmánybíróság nem folytatta a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában kialakított gyakorlatát, mert a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatban elfogadta a mindösszesen háromnapos felkészülési időt. A költségvetési törvény kihirdetésére 1998. december 29-én került sor, és rendelkezései 1999. január 1-jén léptek hatályba. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a nyugdíjemelés mértékének megállapítására vonatkozó jogszabályi rendelkezésnek az igények megnyílása előtt három nappal történő kihirdetése veszélyeztetheti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fő tartalmi elemének, a jogbiztonságnak az érvényesülését. A nyugdíjemelés mértéke – különösen ha az a tervezettnél kedvezőtlenebbül alakul – befolyásolja a nyugdíjasok egzisztenciális döntéseit, kiadásaik tervezhetősége megkívánja, hogy e rendelkezések, hatályosulásukat megelőzően – megfelelő időben – ismertté váljanak. Ugyanezt a követelményt támasztja a jogalkotással szemben az is, hogy a jogalkalmazó szerveknek legyen idejük az új szabályok alkalmazására való felkészülésre.

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény módosítása az Alkotmánybíróság szerint szerzett jogot nem érintett, a módosító rendelkezés tartalma és jellege miatt az a tény, hogy az új szabályok megismeréséhez rövid idő állt rendelkezésre, az érintettek számára sérelmet nem okozott. A vitatott rendelkezés teljesedésbe ment, vagyis a felkészülési idő rövidsége nem akadályozta a jogalkalmazó szerveket a szabály végrehajtásában.

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel arra, hogy az indítványokkal támadott rendelkezéssel kapcsolatosan tartalmi alkotmányellenesség nem volt megállapítható – úgy ítélte meg, hogy önmagában a felkészülési idő rövidsége miatt – a már végrehajtott jogszabályi rendelkezés tekintetében – nem keletkezett olyan kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető helyzet, amely az alkotmányellenesség megállapítását és megsemmisítését indokolta volna.

A fő különbség a precedens jellegű határozathoz képest az, hogy az Alkotmánybíróság a 44/1995. (VI. 30.) AB határozatában az indítványokat érdemben nem vizsgálta, mert álláspontja szerint az azonnali – 1995. július 1-jével történő – hatályba léptető rendelkezések önmagukban alkotmányellenesek.[71] Az Alkotmánybíróság álláspontjából az rajzoló-

[70] 1996. IX. 3.

[71] Így e rendelkezéseket semmisítette meg, és megállapította, hogy az indítványokkal kifogásolt törvényi módosítások 1995. július 1-jén, illetőleg a Munka Törvénykönyvének módosításáról szóló törvény támadott rendelkezése szeptember 1-jén nem lépnek hatályba.

dott ki, hogy a törvényi módosítások azonnali – lényegileg átmenet nélküli – hatálybaléptetése önmagában alkotmányellenes. Kiss László alkotmánybíró a 39/1999. (XII. 21.) AB határozathoz készített különvéleményében[72] felidézte, hogy a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról törvény 1995. június 15-én, a Munka Törvénykönyvének módosításáról szóló törvény pedig június 23-án került kihirdetésre, mindkét törvény támadott rendelkezései július 1-jei, illetőleg az utóbbi egy rendelkezésének szeptember 1-jei hatálybaléptetést rendeltek el, vagyis az első esetben két hét, a másodikban pedig kilenc hét volt vissza a hatálybalépésig. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság lényegében lenyelte a három napot, vagyis nem értelmezte ezt a helyzetet akként, hogy ez a minden egyéb másra tekintet nélküli, kellő idő hiányára hivatkozó megsemmisítést eredményezzen.

Kiss László álláspontja szerint az időhiány (a hatálybalépésig mindössze három nap) már olyan súlyosan sérti a jogállamiságból eredő jogbiztonságot, hogy a múlthoz hasonlóan a jelenben is meg kellett volna állapítani az alkotmányellenességet és meg kellett volna semmisíteni a támadott rendelkezéseket.[73]

A törvényhozó a 2003. június 30-án kihirdetett, a jövőre nézve hátrányosabb szabályozást tartalmazó jogszabályi rendelkezést 2003. július 1-jével léptette hatályba. Az Alkotmánybíróságnak a 721/B/2003. AB határozatban[74] kifejtett álláspontja szerint a felkészülési idő hiánya önmagában nem okozta a jogbiztonság sérelmét, mert alkalmazása nem hárított terheket sem a jogalanyokra, sem a jogalkalmazóra.

A kifogásolt törvény[75] a szabadság kiadására vonatkozó rendelkezéseket olyan tartalommal módosította, hogy a szabadság esedékességének évét követő kiadását kivételesen fontos gazdasági érdek esetén a korábbi, a tárgyévet követő év január 31-i határidő helyett június 30-ig, kollektív szerződés rendelkezése esetén pedig december 31-ig tette lehetővé úgy, hogy a fenti új rendelkezésektől való eltérést nem tiltotta meg. E rendelkezésről az Országgyűlés 1998. december 22-én döntött, kihirdetésére a december 24-én megjelent Magyar Közlönyben került sor, a norma pedig 1999. január l-jén hatályba lépett. Az indítványozó szerint a változtatásról csak a Magyar Közlöny postázását követően, január közepén szerezhettek tudomást az állampolgárok. Az Alkotmánybíróság a 74/2006. (XII. 15.) AB határozatában kifejtett álláspontja szerint az érintett jogalanyoknak lehetőségük volt arra, hogy ez alatt a felkészülési idő alatt a törvénymódosítás szövegét megismerjék. Az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés értékelése során figyelemmel volt arra, hogy a támadott törvény a Munka Törvénykönyvének mindössze egyetlen, a rendes szabadság kiadásának határidejére vonatkozó, a fő szabálytól való eltérést tartalmazó rendelkezését módosította. A vizsgált módosítás nem tartalmazott olyan magatartási szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján vagy közvetlenül azt követően lehetett eleget tenni, és nem jelentett olyan új kötelezettséget, amelyet a hatálybalépést megelőzően ne kellett volna teljesíteni. A tárgyévben ki nem adott szabadság következő évben való kiadására vonatkozó kötelezettség teljesítésére szabott határidő meghosszabbításának lehetővé tétele és e lehetőségnek egy új feltétel beiktatásával történő bővítése az érintett jogalanyok számára a korábbi szabályozáshoz képest nem jelentett

[72] Kiss László különvéleményéhez csatlakozott Bihari Mihály alkotmánybíró is.

[73] A 44/1995. (VI. 30.) AB határozat megoldásának megfelelően mindenféle külön érdemi vizsgálat nélkül. Kiss László ebben a különvéleményben a jelzett törvénymódosítást jogalkotói hatalommal való visszaélésnek (általánosabban: a közjoggal való visszaélésnek) tekintette.

[74] A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény 127. § (1) bekezdése – a 49. § hatálybaléptetése tekintetében fennálló – alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

[75] Az indítványozó a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény módosításáról szóló 1998. évi LXXIX. törvény alkotmányellenességének a megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.

szigorítást. Éppen ellenkezőleg: az új szabályozás a tárgyévről „átvitt" szabadság ütemezését könnyítette meg. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a kifogásolt törvény alkalmazására való felkészülést szolgáló idő a konkrét esetben nem idézte elő a jogbiztonság olyan mértékű sérelmét, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköző alkotmányellenesség megállapítását megalapozta volna.

Az 1108/B/2008. AB határozatban[76] az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelen ügyben a felkészülési idő hiánya nem volt megállapítható, mert a támadott rendelkezés módosított szövege 2007. szeptember 4-én került kihirdetésre, és szeptember 12-én lépett hatályba. E rendelkezés azonban a 2007. március 26-án kihirdetetett kormányrendeleti rendelkezésekhez hasonlóan csak a korábban már támogatásban részesülő hallgatóknak adott lehetőséget a mentesülésre. Így a jogszabály megismerése nem igényelt hosszabb felkészülési időt.

Az indítványozók szerint a 2008. március 9-i országos ügydöntő népszavazásokon a választópolgárok csak 2009. január 1. napjával döntöttek a vizitdíj és a kórházi napidíj eltörlése mellett, és ezért ellentétes a népszavazás eredményével, hogy a törvény e díjakat 2008. április 1-jei hatállyal törölte el. Az egyik indítványozó szerint a jogalkotó a hatálybaléptetés során nem biztosított kellő időt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez. Az Alkotmánybíróság a 355/B/2008. AB határozatában[77] megállapította, hogy nem sérült a jogbiztonság, mivel ugyan a törvény kihirdetése és hatálybalépése között hat nap telt el, ez azonban nem akadályozta a jogalanyokat abban, hogy felkészüljenek a megváltozott jogi környezetre; azaz a vizitdíj, kórházi napidíj be nem szedésére. A biztosítottak pedig mentesültek a vizitdíj és a kórházi napidíj megfizetése alól, tehát ebben a tekintetben a „kellő idő" hiánya fel sem merült. Az egészségügyi szolgáltatóknak nem volt váromány uk a beszedett vizitdíjra és kórházi napidíjra, így nem hivatkozhattak sikerrel a díjak rövid távú eltörlésére a jogállamiság sérelmeként.

Az Alkotmánybíróság a 346/B/2002. AB határozatában[78] megállapította, hogy a terhességi gyermekágyi segély és a gyermekgondozási díj alapjául szolgáló átlagkereset-számítás szabályait megváltoztató törvényi rendelkezés a kihirdetést követő 30. napon történő hatálybaléptetése tekintetében a jogbiztonság kirívó és súlyos sérelme nem volt megállapítható, önmagában ez nem okozta a jogbiztonság sérelmét, mert alkalmazása nem hárított terheket sem a jogalanyokra, sem a jogalkalmazóra.

Az alapfokú művészetoktatási intézmények nevelési és oktatási tevékenységének szakmai minősítési eljárására vonatkozó szabályokkal kapcsolatban az egyik indítványozó úgy vélte, hogy a minősítési eljárás szabályainak hatálybalépésével (különösen a költségvetési támogatásnak a minősítési eljárás eredményéhez kötésével) a feltételek tanév közben változtak meg, így az intézményeknek nem állt rendelkezésére kellő felkészülési idő, ami az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét okozta. A jogszabály-módosítás 2006. május 1-jén hatályba lépett, a felkészülési idő pedig hozzávetőlegesen egy hónap volt. A minősítési eljárás megindítását a jogszabály a fenntartó mérlegeléstől függő döntéseként szabályozta, az eljárás következménye pedig eredetileg pusztán annyi volt, hogy létrehozták és közzétették a minősített alapfokú művészetoktatási intézmények jegyzékét, s az érintett intézmény részére a minősítést és a minősítés évét feltüntető oklevelet és táblát adományoztak. Az Alkotmánybíróság a

[76] 2009. február 9., a felsőoktatásban részt vevő hallgatók juttatásairól és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet 36. § (1) bekezdés a) pontja, aa) alpontja és b) pontja 2007. szeptember 12-től hatályos szövege alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

[77] 2010. február 22., az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 8. § (1) bekezdése és a 2008. március 9-i országos ügydöntő népszavazásokon hozott döntések végrehajtásáról szóló 2008. évi IX. törvény 6. §-a alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

[78] 2011. május 9., a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 42. § (2) bekezdése alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

1209/B/2006. AB határozatában[79] megállapította, hogy a rendeletnek a minősítési eljárás szabályaira vonatkozó előírásai önmagukban semmilyen kötelezettséget nem keletkeztettek az intézmények és fenntartóik számára, s költségvetési támogatással kapcsolatos kihatásaik sem voltak. Az egy hónapos felkészülési idő az érintett jogalanyok számára ezért elegendőnek bizonyult.

2.3 Előzményi szabályozás

Az új szabályozás nem volt teljesen vadonatúj, hiszen a korábbi szabályozás, az előzményi joganyag előrevetítette magának az új normának az érkezését, tehát ezekben az esetekben a felkészülési idő lazább követelményű. Leggyakrabban a végrehajtási joganyag érintett e kérdésben, hiszen ezzel teljesedik ki a szabályozás, de annak az alapja és lényege már meghatározott, hiszen azok a felhatalmazást adó norma alkotóelemei.

A kellő felkészülési idő követelménye nem sérült az alábbi esetekben, mert az új szabályozásnak komoly előzménye volt, s ezáltal számítani lehetett az adott jogszabály megalkotására:

A Fővárosi Közgyűlés a közgyűlési rendeletet 2000. november 30-án hirdette ki, s az ezen a napon hatályba lépett. Az Alkotmánybíróság az 1001/B/2000. AB határozatában[80] a rendelkezésére álló iratok alapján azt is megállapította, hogy a rendelet megalkotására, illetve magasházak építésére a közgyűlési rendeletben kimondott kategorikus tiltás nem volt előzmények nélküli.[81] A vázoltakból kitűnt, hogy a kerületi önkormányzatoknak kellő idő – a közgyűlési rendelet hatálybalépéséig négy hónap – állt rendelkezésükre a magasház-építésre vonatkozó, a közgyűlési rendeletben megfogalmazott kategorikus tiltást megállapító szabályozás hatálybalépéséig, hogy alkalmazására, így saját rendeleteik módosítására, az esetlegesen folyamatban lévő ügyeknek a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat hatályos szövegének megfelelő elbírálására felkészüljenek. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a közgyűlési rendeletet nem minősítette a jogbiztonságot sértőnek.

Szinte valamennyi végrehajtási rendeletről megállapítható, hogy a felhatalmazást adó jogszabály részletkérdéseinek a tárgyalásával és aprópénzre váltásával foglalkozik, vagyis nagyjából kikövetkeztethető, hogy mi lesz a végrehajtási normák szabályozási tartalma. Ezen a ponton még megengedőbb az Alkotmánybíróság, s általában szemet huny a végrehajtási rendelet éppen a norma hatálybalépése előtti megjelenése felett. Az Alkotmánybíróság a 797/B/2001. AB határozatában[82] megállapította, hogy a kifogásolt rendeletek kibocsátása a jogharmonizációs folyamat, valamint a teljes körű liberalizáció szabályozásához, a hírközlésről szóló törvényhez vezető átalakulási folyamat egyik állomása volt.

A felsőoktatási információs rendszer vitatott rendelkezéseit tartalmazó kormányrendelet kibocsátására a 2006. március 1-jén hatályba lépett, a felsőoktatásról szóló törvény alapján került sor. Ez utóbbi 2005. december 14-én jelent meg a Magyar Közlönyben, ezért az Alkotmánybíróság a 62/2009. (VI. 16.) AB határozatában kifejtette, hogy a felsőoktatási intézmények vezetői már ettől az időponttól tisztában lehettek azzal, hogy pontosan milyen nyilvántartásokat kell létrehozniuk, ve-

[79] 2011. július 12., a közoktatás minőségbiztosításáról és minőségfejlesztéséről szóló 3/2002. (II. 15.) OM rendelet 10-14/H. §-ai alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

[80] 2001. VI. 27.

[81] Egyrészről a kerületi önkormányzatok, amelyek városrendezési és építési szabályzatukat – így a magasház-építésre vonatkozó rendelkezéseiket is – kizárólag a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat keretei között alkothatják meg, a közgyűlési rendelet tervezetét a főpolgármester 2000. július 28-án kelt felkérése alapján véleményezték. Másrészről pedig az 1403/2000. (VI. 29.) Főv. Kgy. határozat a közgyűlési előterjesztés jóváhagyásáig moratóriumot rendelt el a magasházak engedélyezésére vonatkozóan, és felkérte a kerületi önkormányzatokat, hogy a magasházak létesítéséről szóló rendelet megszületéséig olyan kerületi szabályozási tervet ne hagyjanak jóvá, amely a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat szerinti kivételes esetben engedélyezhető magasház létesítésének a lehetőségét tartalmazza.

[82] 2003. X. 28.

zetniük, az elkülönült adatbázisoknak mi az adattartalma.

2.4. Későbbi cselekvés kötelezettsége

A felkészülési idő hiányát gyakorta akként oldotta fel az Alkotmánybíróság, hogy azért sem sérülhetett a jogbiztonság, mert a „felkészületlenül" hódító norma alapján semmit nem kellett tenni a norma hatálybalépésekor vagy az azt közvetlenül követő időszakban, szankció sem társult a norma azonnali nem teljesítéséhez, vagyis bőven volt későbbi lehetőség a norma önkéntes jogkövetésére. Ez egy elég gyakori alkotmánybírósági érvelés, s nagyon jellemző az esetjogban, egyúttal alapos kimenekülési utat jelent a jogalkotó számára. A jogszabályok zöme nyilvánvalóan ebbe a kategóriába tartozik, hiszen aligha képzelhető el kellő komolysággal, hogy felkészülési idő hiányában már a hatálybalépéskor vagy azt közvetlenül követően valamilyen cselekvés lenne elvárt az érintettek részéről, hiszen az az általános jellemző, hogy az érintettek jelentős része még azzal az információval sem rendelkezik, hogy egyáltalán valami történt az őt érintő jogviszony jogi szabályozásában. Kialakult egyfajta tanulási időszak, s számos joganyag eleve a hatályosulás során való ismeretátadásra és magatartásmintákra építve kezdetben, az ún. türelmi időszakban nem szankcionál, hanem az érintettek figyelmét igyekszik felhívni magára az új jogszabályra és az abból fakadó teendőkre. Az alábbi joggyakorlat jól szemlélteti ennek a „mentőövnek" az alkalmazását, gyakorlatilag a norma szövegének a megismerése az egyetlen teendő ezekben az esetekben, ha erre mód nyílt, már nem kifogásolható a felkészülési idő kritériuma…

Az alábbi esetjogi példákban nem sérült a felkészülési idő követelménye, mert nem kellett a hatálybalépés napján vagy azt követően rögtön valamilyen magatartást tanúsítani.

Az elektronikus aláírásról szóló törvény 2001. június 12-én került kihirdetésre, és a kihirdetését követő harmadik hónap első napján (2001. szeptember 1-jén) lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság az 1025/B/2001. AB határozatában[83] megállapította, hogy a Hírközlési Főfelügyeletnek az elektronikus aláírással kapcsolatos feladat- és hatásköréről, valamint eljárásának részletes szabályairól szóló kormányrendelet; az elektronikus aláírási termékek tanúsítását végző szervezetekről, illetve a kijelölésükre vonatkozó szabályokról szóló Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszteri rendelet; és az elektronikus aláírással kapcsolatos szolgáltatásokra és ezek szolgáltatóira vonatkozó részletes követelményekről szóló Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszteri rendelet hatálybalépésére a törvénnyel azonos időben, 2001.szeptember elsején került sor. A kormányrendelet és a második miniszteri rendelet a kihirdetése napján, az első miniszteri rendelet a kihirdetését követő 5. napon lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az érintett jogalanyoknak lehetőségük volt arra, hogy a rendelkezésre álló három hónap alatt az elektronikus aláírásról szóló törvény szövegét megismerjék. Az Alkotmánybíróság döntése kialakításakor tekintettel volt arra is, hogy sem a törvény, sem a végrehajtására irányuló rendeletek nem tartalmaztak olyan magatartási szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján vagy közvetlenül azt követően lehetett volna eleget tenni, illetve amelynek azonnali nem teljesítése szankciót vont volna maga után. Mindezekből az következett, hogy a törvény – a hatálybalépésére vonatkozó szabályozás tartalma miatt – nem volt ellentétes a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével.

A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészről szóló törvény 2000. december 23-án került kihirdetésre, és 2001. január 1-jén lépett hatályba. A 10/2001. (IV. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az érintett jogalanyoknak lehetőségük volt arra, hogy ez alatt a minimális felkészülési idő alatt az elfogadott jogszabály szövegét megismerjék. Emellett az Alkotmánybíróság tekintetbe vette azt is, hogy a törvény nem tartalmazott olyan magatartási szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján vagy közvetlenül azt követően lehetett volna

[83] 2003. II. 4.

eleget tenni, illetve amelynek azonnali nem teljesítése szankciót vont volna maga után. Mindebből az következett, hogy a törvénynek a hatálybalépést megállapító rendelkezése nem volt ellentétes a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével.

A lakáscélú állami támogatásokról szóló kormányrendelet a lakáscélú támogatások új rendszerét vezette be. Rendelkezései alapvetően mind a magánszemélyek, mind az önkormányzatok számára jogot megállapító, jogokat kiterjesztő jellegűek. Rendelkezéseit a hatálybalépését követően benyújtott támogatási és kölcsönigényekre kell alkalmazni. A rendelet nem tartalmazott olyan magatartási szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján vagy közvetlenül azt követően lehetett vagy kellett volna eleget tenni. A jogi szabályozás természete lehetővé tette, hogy a címzettek a végrehajtás folyamatában ismerjék meg a jogszabály rendelkezéseit és készüljenek fel jogaik érvényesítésére. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság a vitatott jogszabályok hatálybalépésével kapcsolatosan a jogbiztonság súlyos sérelmét vagy veszélyeztetését nem tartotta megállapíthatónak. A rendelet 2004. augusztus 31-én jelent meg a Magyar Közlönyben, hatályba pedig 2004. szeptember 3-án lépett. A támadott norma nem tartalmazott olyan magatartási szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján vagy közvetlenül azt követően lehetett volna eleget tenni, illetve amelynek azonnali nem teljesítése szankciót vont volna maga után. Az Alkotmánybíróság a 9/2007. (III. 7.) AB határozatában megállapította, hogy a felkészülési idő rövidsége az indítványozók által támadott konkrét rendelkezések alkalmazása tekintetében a jogbiztonság kirívóan súlyos sérelméhez vagy veszélyeztetéséhez nem vezetett.

Az állam 2001. július 1-jét követően készfizető kezességet vállalt, ha a köztisztviselő kamattámogatott lakásépítéséhez, vásárlásához hitelintézettől kölcsönt igényelt, a szabályozás 2003. július 1-jei hatályú módosítása azonban a köztisztviselői jogviszony fennállásán túlmenő, új feltételeket támasztott a kezességvállaláshoz. Az indítványozó szerint előfordulhattak olyan esetek, hogy valaki a korábbi szabályozás hatálya alatt kötött építési vállalkozói vagy adásvételi szerződést, mire azonban a kezességvállalást igényelte volna, kikerült a jogosultak köréből. A törvénymódosítást 2003. június 30-án hirdették ki, és a kifogásolt rendelkezések másnap hatályba is léptek. Az eltelt egy nap alapján a felkészülési idő hiánya kétségtelenül megállapítható. Az Alkotmánybíróság a 653/B/2004. AB határozatában[84] viszont megállapította, hogy az állami kezességvállalás intézménye jogi jellegét tekintve nem minősül várománynak, mivel olyan juttatás, amely nem vezethető vissza alapjogra. A lényegét tekintve *„ex gratia”* juttatások jogi környezetének kialakításában az állam nagyfokú szabadságot élvez. Az állami teljesítőképesség pedig indokolhatja alapjogra vissza nem vezethető, szerzett jognak vagy várománynak nem tekinthető juttatás szabályait módosító rendelkezések kivételesen rövid felkészülési idővel történő hatálybaléptetését.[85] Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a törvénymódosítással a jogalkotó egyértelművé tette, hogy a megváltozott feltételrendszert csak azokra az esetekre rendelte alkalmazni, amikor a hiteligényléssel egybeeső kezességvállalásra a hatálybalépést követően került sor. A módosítás tehát a hitelintézetek által már nyilvántartott igényléseket nem érintette. A kifejtettek alapján, valamint figyelemmel arra, hogy a vizsgált módosítás nem tartalmazott olyan magatartási szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján vagy kizárólag azt követően lehetett eleget tenni, az érintett személyi körben beálló változáson túl a juttatás igénybevételét nem tette terhesebbé, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgált rendelkezéssel összefüggésben – a felkészülési idő egynapos

[84] 2008. március 10., a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 49/I. § (2) és (3) bekezdése, valamint (5) bekezdés b) pontja, továbbá a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény 127. § (1) bekezdése alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

[85] 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 159.

időtartama ellenére – nem állapította meg a jogbiztonság súlyos és kirívó sérelmét, avagy veszélyeztetését.

A vámtörvény támadott rendelkezése értelmében a vámudvarok üzemeltetőinek (a kommunális szolgáltatások kivételével) térítés nélkül kellett a vámhatóság rendelkezésére iroda- és raktárhelyiséget biztosítaniuk, valamint ezek fenntartásáról és karbantartásáról gondoskodniuk. Az indítványozó álláspontja szerint a vámudvarok üzemeltetői korábban a térítés nélküli rendelkezésre bocsátásból eredő költségeik megtérítését igényelhették az ügyfelektől, az új normák hatálybalépését követően ez a lehetőség viszont megszűnt, vagyis a módosítás megváltoztatta a hatálybalépése előtt a vámhatóságok és a vámudvart üzemeltetők közötti üzemeltetési szerződések tartalmát. Az Alkotmánybíróság ettől eltérően úgy foglalt állást a 320/B/2005. AB határozatában[86], hogy az üzemeltető és a vámhatóság közötti szerződés az elhelyezési kötelezettségről szólt, valamint ugyanezen felek egymás közötti viszonyát rendezte. Ennek a szerződésnek nem volt része az üzemeltető és az ügyfelek közötti kapcsolat, valamint az sem, hogy mely költségek háríthatóak át az ügyfelekre, és ha igen, mennyiben. A kifogásolt normát 2004. augusztus 11-én hirdették ki, és 2004. augusztus 16-án lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az érintett jogalanyoknak valóban alig volt lehetőségük arra, hogy ez alatt a minimális felkészülési idő alatt az elfogadott jogszabály szövegét megismerjék. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság tekintetbe vette azt is, hogy az új rendelkezések nem tartalmaztak olyan magatartási szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján vagy közvetlenül azt követően lehetett volna eleget tenni, ami hosszabb felkészülési időt igényelt volna, illetve amelynek azonnali nem teljesítése szankciót vont volna maga után.

A kifogásolt törvényt a Magyar Közlönyben 2004. december 27-én hirdették ki. A támadott szabály 2005. február 1-jén lépett hatályba (a saját munkáltatójával tanulmányi szerződést kötött köztisztviselő esetén először a felsőfokú oktatási intézményekben 2005/2006. tanévben megszerzett felsőfokú iskolai végzettségek esetén kellett alkalmazni). Az Alkotmánybíróságnak a 454/B/2005. AB határozatában[87] kifejtett álláspontja szerint az érintett jogalanyoknak lehetőségük volt arra, hogy ez idő alatt a törvénymódosítás szövegét megismerjék. Az új szabály alkalmazása nem hárított terheket sem a jogalanyokra, sem a jogalkalmazókra: nem tartalmazott olyan magatartási szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján vagy közvetlenül azt követően lehetett volna eleget tenni, illetve amelynek azonnali nem teljesítése szankciót vont volna maga után.

A közbeszerzési törvény módosítása lényegesen megemelte a Közbeszerzési Döntőbizottság kérelemre induló eljárásainak igazgatási szolgáltatási díjait. Az indítványozók által támadott jogszabály-módosítást 2005. december 27-én hirdették ki a Magyar Közlönyben, a hatálybalépés időpontja 2006. január 15-e volt. Az Alkotmánybíróság a 111/B/2007. AB határozatában[88] megállapította, hogy a támadott módosítás nem tartalmazott olyan magatartási szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján vagy közvetlenül azt követően lehetett volna eleget tenni, illetve amelynek azonnali nem teljesítése szankciót vont volna maga után. Mivel az érintetteknek nem kellett különös lépéseket tenniük a jogszabály alkalmazására való felkészülés érdekében, a felkészülési idő viszonylagos rövidsége az indítványozók által támadott konkrét rendelkezések alkalmazása tekintetében a jogbiztonság kirívóan súlyos sérelméhez vagy veszélyeztetéséhez nem vezetett.

[86] A közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXVI. törvény 11. § (1) bekezdés a) pontjának „térítés nélkül" szövegrésze továbbá a közösségi vámjog végrehajtásának részletes szabályairól szóló 15/2004. (IV. 5.) PM rendelet 57. § (14) bekezdése alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

[87] 2009. január 19.,a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 26. § (2) bekezdése alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

[88] 2009. október 27.,a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 324. § (3) bekezdése alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

A bányászati törvény módosítása 2000. december 20-án jelent meg a Magyar Közlönyben, hatályba pedig 2001. január 1-jén lépett, vagyis a kihirdetés és a hatálybalépés között tíz nap telt el. Mivel önmagában a rövid felkészülési idő (illetve a tényleges megismerhetőség bizonytalansága) nem eredményez alkotmányellenességet, az Alkotmánybíróság a 368/B/2001. AB határozatában[89] az eddigi gyakorlatát követve megállapította, hogy a módosítás nem tartalmazott olyan szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján vagy közvetlenül azt követően kellett volna eleget tenni, illetve amelynek azonnali nem teljesítése hátrányos jogkövetkezményeket vont volna maga után. A felkészülési idő rövidsége az indítványozók által támadott rendelkezések alkalmazása tekintetében nem vezetett a jogbiztonság kirívóan súlyos sérelméhez vagy veszélyeztetéséhez. Az Alkotmánybíróság további érvként hozta fel a bányászati törvény szabályozási logikáját, mivel a bányászat alól kivett hely fogalmának meghatározása a módosítást megelőzően is magában rejtette a kivett helyek köre bővítésének a lehetőségét; így a módosítás nem hozott olyan változást, ami a rendelkezésre állónál hosszabb felkészülési időt tett volna szükségessé.[90]

A 813/B/2009. AB határozatban[91] az Alkotmánybíróság megítélése szerint a támadott jogszabályok nem azonnali fizetést rendeltek el a kötelezettek részére, hanem a jövőre nézve, folyamatosan írtak elő fizetési kötelezettséget oly módon, hogy mindig az aktuális tárgyhónapot követő második hónap utolsó napját határozták meg a teljesítés határidejének. Emellett a jogalkotó bizonyos esetekben a halasztott részletfizetés lehetőségét is megteremtette. Ezzel eleget tett a jogbiztonság fent kifejtett követelményének és kellő időt biztosított a jogalanyok számára a felkészülésre, továbbá a fizetési kötelezettség teljesítésére.

Az önkormányzati rendelet módosítása már az elfogadását követő napon, 2010. február 11-én, a kihirdetése napján hatálybalépett, tehát leszögezhető, hogy felkészülési idő nem állt rendelkezésre. Mivel azonban a kifogásolt norma nem tartalmazott olyan magatartási szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján vagy közvetlenül azt követően lehetett volna eleget tenni, illetve amelynek azonnali nem teljesítése szankciót vont volna maga után, az Alkotmánybíróság a 607/B/2010. AB határozatában[92] nem állapította meg a jogbiztonság sérelmét.

A kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvényt 2010. június 28-án hirdették ki, és a kihirdetését követő nyolcadik napon lépett hatályba. A nyolcnapos felkészülési idő alkotmányosságát azért állapította meg az Alkotmánybíróság, mert – bár a közszolgálatban állók széles körének jogállását érintő új törvény hatálybaléptetésére ez az idő rövidnek tekinthető – olyan új közszolgálati státus jött létre, amelynek rövid időn belüli alkalmazását a kormányalakítást követően az új minisztériumi struktúra kialakítása indokolta, továbbá a törvény végrehajtására nem azonnal, hanem a végrehajtás folyamatában időben később került sor. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) AB határozatában nem állapította meg a

[89] 2009. november 3.,a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 49. § 16. pontja alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

[90] Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a törvénymódosításkor már bányászati joggal, elfogadott műszaki üzemi tervvel rendelkező bányavállalkozó a „bányatelekkel fedett terület kivetté nyilvánításával" bizonytalan helyzetbe került, nem tudhatta, hogy tevékenységét folytathatja-e. Ezzel összefüggésben megjegyezte az Alkotmánybíróság, hogy a módosító rendelkezések hatálybaléptetése a jövőre nézve történt, azaz a már folyamatban levő ügyekben az eljárás megindulásakor hatályos rendelkezéseket kellett (volna) továbbra is alkalmazni, így a visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem sérülhetett.

[91] 2010. május 3., a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 138/A. §-a és a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény szerinti közüzemi nagykereskedelmi engedélyesnél felmerült bevételi hiány megtérítésének részletes szabályairól szóló 27/2009. (VI. 25.) KHEM rendelet alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

[92] 2010. július 5., Páty Község Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott, a Páty Község Helyi Építési Szabályzatát megállapító 18/2002. (X. 15.) Kt. sz. rendelet módosításáról szóló 4/2010. (II. 11.) Kt. sz. rendelet alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

felkészülési idő hiánya miatt a törvény alkotmányellenességét.[93]

2.5. Nem következett be a jogbiztonság súlyos sérelme

Ha tehát a jogalkotó nem tett eleget a kellő felkészülési idő követelményének, és olyan jogi szabályozást alkotott, amelyik még az elégséges felkészülési időt sem biztosította, vagyis hol konkrétan megjelenik az alkotmánybírósági gyakorlatban a felkészülési idő teljes hiánya, hol csak a sorok közül olvasható ez ki, még akkor sincs minden veszve. Láttuk már a „kiskaput", ami az azonnali cselekvés hiányára utalva mentesítette a jogalkotót a felkészülési idő hiánya alól. Ha még ez a kimenekülési út sem biztosított, vagyis gyanítható, hogy tényleges cselekvést kívánt volna a felkészülési idő nélkül ránk szabadított norma, tehát az előzőekben tárgyalt „kiskapu" zárva van, akkor még mindig megúszhatja a jogalkotó a felkészülési idő elhanyagolását azon az alapon, hogy nem következett be a jogbiztonság súlyos sérelme vagy veszélyeztetése. Lehet tehát méricskélni, hogy mennyire kirívó a jogbiztonságot ért sérelem.

Nyilván szerepet kap a jogbiztonsági sérelem súlyának a megítélésében az érintett norma tartalma (kevéssé lényeges vagy kis terjedelmű változás vagy végrehajtási jogszabály nem eredményezhet súlyos sérelmet; ha a csekélyke felkészülési idő után időben csak később, pl. két hét múlva kell a jogszabály szerint cselekedni, például leltározni vagy költségvetési szervet alapítani vagy pitbullt ivartalanítani, szintén nem lehet súlyos sérelem). A mérték megállapítását jelentő tényező lehet az esetlegesen megállapított átmeneti időszak léte (pl. az önkormányzati forrásszabályozás vagy konkrét adókedvezmények átalakításakor), továbbá a már folyamatban levő ügyek kezelése (ha az új jogszabály nem érinti pl. a hitelintézetek által már befogadott kérelmeket, nyilvánvalóan nem lesz súlyos sérelem a felkészülési idő rövid jellege). Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az alábbi példákban nem sérült a felkészülési idő követelménye, mert nem eredményezte a jogbiztonság súlyos sérelmét vagy veszélyeztetését.

Mivel az illetéktörvény sem az illetékezési rendszerben, sem az azt alkalmazó szervezetben nem idézett elő számottevő változást, az Alkotmánybíróság a 7/1992. (I. 30.) AB határozatában az új törvény alkalmazására való felkészüléshez feltétlenül szükséges idő hiányát nem minősítette olyan mértékűnek, amely a jogbiztonságot súlyosan sértette volna, ezért az Alkotmánybíróság a megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasította.

A törvény végrehajtásához biztosított megfelelő, kellő felkészülési idő – figyelemmel annak hatályba léptető rendelkezéseire – rendelkezésre állt, hiszen a törvény végrehajtásában fontos szerepet játszó, a veszélyes eb ivartalanítására vonatkozó rendelkezés már a törvény kihirdetését követő 8. napon hatályba lépett, a pitbull terrier és keverékei tulajdonosa pedig az előbbiekben megjelölt időpontot követő tizenöt napon belül volt köteles igazolni az eb ivartalanítását és tartós egyedi azonosítóval történt ellátását. A törvény további rendelkezései viszont csak 1997. február 27-én léptek hatályba. Az Alkotmánybíróság a 26/B/1997. AB határozatában[94] úgy ítélte meg, hogy önmagában a felkészülési idő rövidsége miatt nem keletkezett olyan „kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető" helyzet, amely az alkotmányellenesség megállapítását és a megsemmisítést indokolná.

A felkészülési idő értékelése során az Alkotmánybíróság a 44/B/1996. AB határozatában[95] tekintettel volt arra is, hogy a kifogásolt törvényi rendelkezés nem egy, a törvény hatálybalépése napján elvégzendő leltározási kötelezettséget írt elő. Az 1996. évi január hónap 1-jei fordulónappal leltározással alátámasztott szövegrészből ugyanis kizárólag a hatálybalépés napján elvégzett (elvégzendő)

[93] Az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) AB határozatában megállapította, hogy a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény 8. § (1) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2011. május 31-i hatállyal megsemmisítette. ABK 2011, február, 68, 78.

[94] 2000. V. 9.

[95] 2001. I. 8.

kötelezettség nem vezethető le, csak az, hogy a jogszabály által megkövetelt időpontra kell a tényleges leltárfelvétel alapján elkészíteni a leltárt. Ezt pedig a hatálybalépés időpontját követően is el lehetett végezni. (Egyébként az év végi leltározási kötelezettség a számviteli előírásokból is adódó feladat.) Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogszabályi kötelezettség végrehajthatóságát a meghatározott időpontra előírt leltározási feltétel tehát érdemben nem befolyásolta, nem akadályozta. A fogyasztási adókülönbözetet pedig havi bevallási kötelezettség mellett február 20-áig, negyedéves bevallási kötelezettség mellett pedig április 20-áig lehetett rendezni. Az Alkotmánybíróság szerint a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló idő formailag ugyan rövid volt, ez azonban a konkrét esetben a jogbiztonságot olyan súlyosan nem veszélyeztette, amely az alkotmányellenességet megalapozta volna.

A helyi önkormányzatokat a központi költségvetésből megillető bevételi források szabályozása tekintetében kiemelt jelentősége van annak, hogy az önkormányzatok megfelelő időben tudomást szerezhessenek a bevételeiket érintő jogszabályi rendelkezések megváltozásáról, s ha a jogszabályi rendelkezések változása következtében a központi költségvetésből származó bevételek köre és mértéke a korábbi évek gyakorlatához képest a vártnál kedvezőtlenebbül alakul, megfelelő idő álljon rendelkezésükre ahhoz, hogy alkalmazkodjanak a megváltozott gazdasági feltételekhez. A megfelelő felkészülési idő hiánya ugyanis az önkormányzati feladatok ellátását veszélyeztetheti. Az önkormányzati forrásszabályozási rendszer koncepcionális átalakítása a központi költségvetésből származó bevételek jelentős csökkenésével érintett önkormányzatoktól azt követeli meg, hogy átgondolják egész gazdálkodásukat, módosítsák fejlesztési programjaikat, átalakítsák helyi adórendszerüket, újra rangsorolják kiadásaikat stb. Az önkormányzatok gazdálkodásának ilyen átalakítása pedig az államháztartási törvény által biztosított felkészülési időnél hosszabb alkalmazkodási időszakot igényel. Mindezeket azonban figyelembe vette a törvényhozás, amikor a költségvetési eljárás által biztosított felkészülési időn túl biztosított egy egyéves átmeneti időszakot az önkormányzatok számára az alkalmazkodásra. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a 48/2001. (XI. 22.) AB határozatában úgy ítélte meg, hogy a felkészülési idő jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető hiánya nem volt megállapítható.[96]

Az adókedvezmény új, átalakított rendszerét az Országgyűlés 2003. november 10-én fogadta el, a törvény a Magyar Közlönyben november 14-én jelent meg. A támadott rendelkezések 2004. január 1-jén léptek hatályba, s azokat csak a 2004. január 1-jétől megszerzett jövedelmekre és keletkezett adókötelezettségekre kellett alkalmazni, sőt azon hitelek tekintetében, ahol az öt év már lejárt 2004-ben, még kétéves átmeneti időszak alatt az átalakított feltételek mellett igénybe lehetett venni az adókedvezményt. Az Alkotmánybíróság a 937/B/2003. AB határozatában megállapította, hogy az érintett jogalanyoknak lehetőségük volt arra, hogy ez idő alatt az elfogadott jogszabály szövegét megismerjék, és úgy ítélte meg, hogy a felkészülési idő jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető hiánya nem volt megállapítható.[97]

A lakáscélú állami támogatásokról szóló jogszabály módosításának a nagyon gyors, tíz napon belüli hatálybaléptetését az Alkotmánybíróság a 15/B/2004. AB határozatában[98] nem tekintette a jogbiztonságot súlyosan sértő és veszélyeztető módosításnak,

[96] Ezzel a döntéssel nem értett egyet Kiss László alkotmánybíró, aki a határozathoz fűzött különvéleményében kevesellte az egyéves átmeneti időszakot, mivel a helyi önkormányzati gazdálkodás jóval hosszabb távra tervez (több évre szóló helyi adómentességek és kedvezmények jellemzik a helyi adópolitikát; működő intézményeik, folyamatban levő beruházásaik stb. vannak). Szerinte nem lett volna kellő ok nélküli, ha az Alkotmánybíróság az átállási idő rövid, nem a tényleges feladatokhoz igazodó voltát alapul véve megfontolta volna az alkotmányellenesség megállapítását, de legalábbis egy alkotmányos követelmény felállítását.

[97] 657/B/2005. AB határozat.

[98] 2006. február 20., a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 221/2003. (XII. 12.) Korm. rendelet 4. §-a alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

mivel az a hitelintézetek által már befogadottnak minősülő kérelmeket nem érintette.

Az illetékkedvezmény igazolásának új, átalakított szabályát tartalmazó törvényt 1998. november 14-én hirdetették ki, s a törvény 1999. január 1-jén lépett hatályba, rendelkezéseit a hatálybalépés napjától illetékkiszabásra bejelentett vagy más módon az illetékhivatal tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben, valamint a hatálybalépés napjától kezdeményezett első fokú, illetve jogorvoslati eljárásokban kellett alkalmazni. Az Alkotmánybíróságnak a 141/B/2003. AB határozatban kifejtett álláspontja szerint az érintett jogalanyoknak lehetőségük volt arra, hogy ez idő alatt az elfogadott jogszabály szövegét megismerjék, ezért úgy ítélte meg, hogy a felkészülési idő jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető hiánya nem volt megállapítható.

Az Alkotmánybíróság a 69/2006. (XII. 6.) AB határozatában a közoktatási törvény egyik rendelkezését azért semmisítette meg, mert a közoktatási törvény módosítását követően előállott jogi helyzetben a normaszöveg a hatályba léptető rendelkezésekre is figyelemmel nem volt egyértelműen megítélhető. Nem volt megállapítható, hogy a tanítási időkeret teljesítésének a számításánál az egyéni foglalkozás, szabadidős foglalkozás, illetőleg tanórán kívüli foglalkozás céljából elrendelt többlettanítás figyelembevételét a jogalkotó csak 2007. szeptember 1-jét követően vagy már a 2006/2007-es tanévben is elő kívánta írni.[99] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szabályozásnak az a módja, amely a jogalkalmazó számára eltérő alkalmazásra ad lehetőséget, és az érintettek számára kiszámíthatatlanná teszi a jogalkalmazást, alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből folyó jogbiztonság követelményét, ezért e rendelkezést megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság többször aláhúzta, hogy a kifogásolt rendelkezést nem tartalmának az alkotmányellenes volta miatt semmisítette meg, hanem a hatálybaléptetés ellentmondásossága miatt ítélte azt alkotmányellenesnek.[100]

A közoktatási törvény módosítását 2006. július 24-én fogadta el a parlament, majd 2006. augusztus 2-án a Magyar Közlönyben hirdették ki, a törvény 2006. szeptember 1-jén lépett hatályba. Az indítványozók szerint a pedagógusok jövedelmi viszonyait érintő új munkaszervezési módszer bevezetésével jelentős nyilvántartási és adminisztrációs munkaterhet hárítottak mind a munkáltatóra, mind a fenntartóra úgy, hogy az arra való átállásra a törvény nem biztosított felkészülési időt. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint kétségtelen, hogy az új rendelkezések többletfeladatokat róttak az intézményvezetőkre, de a törvény kihirdetése és a hatálybalépése között közel egy hónap állt a rendelkezésükre. Ez alatt az idő alatt az intézményvezetők megismerhették az új törvényi rendelkezéseket, minisztériumi segédanyagokat. A felkészülési idő teljes hiánya tehát nem volt megállapítható, a felkészülési idő rövidsége nem eredményezte sem a jogbiztonság súlyos sérelmét vagy veszélyeztetését. A pedagógusok munkaidő-beosztásával ösz-

[99] Noha többlettanítási órát a törvénymódosítás következtében csak 2007. szeptember 1-jét követően lehet elrendelni, ugyanakkor a törvény már a 2006/2007-es tanítási évben is módot adott arra, hogy a munkáltató munkaköri feladatként, díjazás nélkül egyéni foglalkozás, szabadidős foglalkozás, illetőleg tanórán kívüli foglalkozás céljából maximum két óra többlettanítást rendeljen el.

[100] Az Alkotmánybíróság számos határozatában megfogalmazta a normatartalommal, a normavilágossággal kapcsolatosan a jogbiztonság követelményéből fakadó alkotmányossági elvárásokat. 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi éllel mutatott rá arra, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon." (ABH 1992, 135, 142.). Több határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. [pl. 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135-136.; 1063/B/1996. AB határozat, ABH 2005, 722, 725-726.; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 766, 769.]

szefüggő változások nem eredményezték a pedagógusok hagyományos munkarendjének, a heti órabeosztásnak a megváltoztatását, a módosítás lényege az volt, hogy a pedagógusok által teljesített órákat, foglalkozásokat kéthavi időkeretben kellett elszámolni, és ennek alapján kellett meghatározni, hogy az érintett pedagógus teljesített-e a heti teljes, rendes munkaidőn belül többlettanítást. A törvény végrehajtási rendeletének a módosítása 2006. augusztus 31-én jelent meg a Magyar Közlönyben, és a rendelet 2006. szeptember 1-jén lépett hatályba. Mivel megállapítható, hogy a rendelet hatálybalépése és a kihirdetése között egy nap telt el, ennek alapján a felkészülési idő hiánya kétségtelenül megállapítható volt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján azt kellett a testületnek megítélnie, hogy a felkészülési idő hiánya miatt a jogbiztonság kirívóan súlyos sérelme vagy veszélyeztetése megállapítható volt-e. Tartalmilag a kormányrendeleti szintű norma csak a törvény végrehajtásához kapcsolódó részletszabályokat, értelmező rendelkezéseket állapított meg, amelyek nem érintették a pedagógusok jogait, kötelezettségeit. A rendelkezések többsége a munkáltatók számára írt elő feladatokat, de ezeket először csak a tanítási időkeret végén, tehát november utolsó munkanapja után kellett alkalmazni. Néhány rendelkezés pedig úgy írt elő a munkáltatónak feladatot, hogy annak határidejét nem állapította meg, és ilyen határidő magából a szabályból sem következett; ez utóbbi szabályok tekintetében a felkészülési idő hiánya miatt a jogbiztonság sérelme fel sem merülhetett. Az Alkotmánybíróság a 69/2006. (XII. 6.) AB határozatában nem állapította meg a kellő felkészülési idő sérelmét.

Az indítványozó szerint a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló új törvény alapvetően megváltoztatta a költségvetési szervek gazdálkodását és jogállását, s e változások eredményeképpen a több évtizede működő költségvetési szerveket, illetve költségvetési szervek rendszerét teljes egészében át kellett alakítani, újra kellett írni az alapító okiratokat és ismételten meg kellett határozni feladataikat, gazdálkodásukat. Az indítványozó szerint egy ekkora horderejű, a költségvetési szervek rendszerét gyökeresen átalakító kérdésben a jogalkotó nem adta meg a kellő időt a jogalkalmazóknak a törvény alkalmazásához való felkészülésre. A 227/B/2009. AB határozatában[101] az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az érintetteknek lehetőségük volt a jogszabály előzetes megismerésére (a törvény 2008. december 22-én került kihirdetésre, és 2009. január 1-jén lépett hatályba). A jogalkotó az érintettek számára legalább a minimális felkészülési időt biztosította a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, a költségvetési szerveket, közhasznú társaságokat alapító (irányító) szervek részére a törvény kihirdetése és a 2009. május 15-i, illetve 2009. június 1-jei határidő közötti közel, illetve több mint öt hónap időtartam elégséges volt ahhoz, hogy a törvényben meghatározott felülvizsgálati, alapítóokirat-módosítási kötelezettségüknek megfelelően felkészülve tegyenek eleget. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát a felkészülésre szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő hiánya nem volt megállapítható.

2.6. Elégtelen felkészülési idő ellenére a norma kímélete

Ha már minden kötél szakad, és az előzőekben bemutatottak alapján semmiképpen sem védhető a felkészülési idő hiánya, még mindig lehetett kibúvó… Ha az azonnal hatályba léptetett normáról az intézkedő vámhatóság sem tudott a vámkezeléskor, az nyilvánvalóan védhetetlen, hiszen azon túl, hogy hiányzott a felkészülési idő, már a hatálybalépéskor rögtön teendő is akadt a normával, s nyilvánvalóan súlyos volt a jogbiztonság sérelme is, mivel ebben a konkrét esetben ráadásul jelentősen szigorodott a jogi szabályozás. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság mégsem vállalta a hatályba léptető rendelkezés megsemmisítését, hiszen ezzel nyilvánvalóan kihúzta volna a talajt a jogszabály alól. Egy másik eset szinte kísértetiesen hasonlított az előzőhöz, itt is vámkezelés, ráadásul exporttámogatással érintett volt az ügy tár-

[101] 2010. március 2., a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény 44. § (4) és (5) bekezdése alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

gya, s a kétnapos felkészülési idő még arra sem adott alkalmat, hogy az éppen úton levő kamionok az országhatárig eljutva tudomást szerezzenek az új normáról, és pl. átírják a korábban már kitöltött vámáru-nyilatkozatukat. Az Alkotmánybíróság a norma kímélete miatt csak az alkotmányellenesség megállapítására vállalkozott ebben az esetben is. Az Alkotmánybíróság tehát ezekben az esetekben megállapította a kellő felkészülési idő hiányát, de az alkotmányellenes normát nem semmisítette meg:

A kellő felkészülési idő követelményét alapjaiban meghatározó 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban szereplő konkrét esetben az új vámtarifa rendelet a kihirdetése napján lépett hatályba. A kihirdetés napja mind a jogszabály dátuma, mind pedig a Miniszterelnöki Hivatal közlése szerint a Magyar Közlöny megjelenésének napja, 1991. február 11-e volt. E rendelet a jogszabályoknak abba a kategóriájába tartozik, amely az érintettekre nézve hátrányosabb rendelkezést tartalmazott, s az Alkotmánybíróság álláspontja ebben a tekintetben az, hogy a jogszabálynak a kihirdetése napján történő hatálybaléptetése nem állt összhangban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével. Ennek az alkotmányellenességnek a megállapításán túl az indítvánnyal érintett rendelet 2. §-ának megsemmisítését az Alkotmánybíróság azonban nem rendelte el. Nem vállalhatta át ugyanis azt a kizárólag jogalkotói felelősséget, hogy a konkrét jogszabályra nézve vizsgálja, mennyi idő lett volna szükséges a megfelelő felkészüléshez. Ennek megállapítása nélkül pedig a hatálybaléptetést kimondó jogszabályhely meghatározott időtartamra történő megsemmisítése nem lehetséges.

A konkrét ügyben az azonban egyértelműen megállapítható volt, hogy a kihirdetés napján hatályba lépett rendelkezés végrehajtására való felkészülésre sem a hatóságnak, sem az állampolgárnak kellő ideje nem volt. Ezt bizonyította az a tény, hogy a vámkezelés időpontjában, 1991. február 11-én az intézkedő hatóságnak sem volt tudomása az új rendelkezésről. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezt az alkotmányellenes helyzetből adódó hátrányt a konkrét ügy kapcsán a jogalkotó államnak kell vállalnia, és az nem háríthatő át az állampolgárra, ezért döntött úgy az Alkotmánybíróság, hogy az indítvánnyal érintett jogszabály a konkrét peres ügyben nem alkalmazható.

A mezőgazdasági és élelmiszer-ipari exporttámogatásról szóló miniszteri rendelet 1996. december 29-én került kihirdetésre, s úgy lépett hatályba 1997. január 1-jén, hogy rendelkezéseit a hatálybalépést követő kiléptetés esetén már alkalmazni kellett. A 723/B/1998. AB határozatban[102] az Alkotmánybíróság megítélése szerint a rendelet alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő ez esetben nem volt biztosított. A jogszabályt tartalmazó Magyar Közlönyhöz való hozzáférés, a jogszabály rendelkezéseinek megismerése, a korábban már elkészített Egységes Vámáru-nyilatkozat kiegészítése, illetve a már elindított szállítmány határátkelőhöz érkezése és az átkelés sokszor bizonytalan körülményei olyan időszükségletet kívánnak, amelyre a kihirdetés és a hatálybalépés között lévő felkészülési idő kirívóan kevés. Nem volt figyelmen kívül hagyható továbbá, hogy a rendelet kihirdetése és hatálybalépése közötti rövid idő az év utolsó napjaira esett, amikor a jogalanyoknak – az új gazdasági évre tekintettel – egyébként is több jogszabályi változásra kellett tekintettel lenniük, továbbá az sem, hogy a jogszabályt tartalmazó Magyar Közlöny egyes helyeken a jogszabály hatálybalépése után érkezett meg a megrendelőkhöz (ez utóbbi kockázat is nyilvánvalóan kiküszöbölhető hosszabb felkészülési idő biztosításával). A rendeletben meghatározott sorszám feltüntetésének – a jogszabályi rendelkezés meg nem ismerhetősége miatt történő – elmulasztása pedig az érintetteknek nyilvánvalóan hátrányt okozott, hiszen elestek az exporttámogatástól akkor is, ha az igénybevétel egyéb feltételei egyébként teljesültek.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a miniszteri rendelet támadott rendelkezése sértette a jogállamiságból eredő jogbiztonságot; a kihirdetést követő igen rövid időn belüli hatálybalépés a jogalanyokat elzárta

[102] 1999. IX. 14., ABH 1999, 795, 799-800.

attól a lehetőségtől, hogy magatartásukat a megváltozott feltételekhez igazítsák. Az antedatált jogszabály alapján létrejött jogviszonyok kímélete, vagyis a jogbiztonság érvényesülése érdekében az Alkotmánybíróság eltekintett a norma megsemmisítésétől, és csak az alkotmányellenességet állapította meg a 723/B/1998. AB határozatban.

2.7. Elégtelen felkészülési idő

Nagyon ritkán következett be az elégtelennek bizonyult felkészülési idő esetében az alkotmányellenesség megállapítása és a norma megsemmisítése. Az előzőekben különböző kibúvók alapján csoportokba sorolt esetek mindegyike visszaköszönt ezekben az ügyekben: hiányzott a felkészülési idő, már a hatálybalépéskor vagy azt közvetlenül követően cselekedni kellett volna a normából fakadóan, s nyilvánvalóan súlyos volt a jogbiztonság sérelme is. Sertéstelepet elköltöztetni decemberben lehetetlen vállalkozás, a szociális és társadalombiztosítási rendszer egyes ellátási formáinak egyik napról a másikra való megszüntetése (csökkentése) vagy munkavállalók jelentős részét érintő szigorító foglalkoztatási szabályok azonnali hatálybaléptetése kivitelezhetetlen. E rendkívül kirívó példák magának a jogbiztonságnak a kiiktatását eredményezik. Ezekben az esetekben tehát az Alkotmánybíróság megállapította a kellő felkészülési idő hiányát és megsemmisítette a kifogásolt normát vagy normarészletet:

A zalaszentlőrinci önkormányzat állatok tartásáról szóló rendelete megtiltotta a nagyüzemi sertéstartást a belterületi határvonaltól számított száz méteren belül. Az indítványozó szerint a rendelet alkotmányellenes módon nem mentesítette azokat a nagyüzemi sertéstartókat, akik a nagyüzemi sertéstartást a belterületi határvonaltól száz méternél közelebbre eső külterületi ingatlanon a rendelet hatálybalépésének időpontja előtt már megkezdték. A 29/2001. (VI. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megítélése szerint a zalaszentlőrinci önkormányzat azzal, hogy 1999. január elsejével léptette hatályba az 1998. december 3-án született rendeletet, nem biztosított kellő időt a nagyüzemi sertéstenyésztést már megkezdett gazdálkodók számára a megváltozott jogszabályi környezethez való alkalmazkodásra, megsértve ezzel az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében biztosított jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét. Az önkormányzat azzal, hogy a hatálybalépése napjával hatályon kívül helyezte a sertések tartására vonatkozó korábbi önkormányzati rendeletet, továbbá hogy (a 28 napos felkészülési idővel) nem biztosított kellő időt a sertéstartóknak az új szabályozási helyzetre való felkészülésre, alkotmányellenesen járt el. Mindezek alapján a rendeletnek az indítványozó által kifogásolt rendelkezését az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a társadalom jelentős részét érintő szociális ellátási rendszer átalakítását célzó jogszabályi rendelkezések bevezetésénél, hatálybaléptetésénél az Alkotmány 2. §-a szerinti jogállamiságnak megfelelő követelmény, hogy az állam magatartása legyen kiszámítható, mind a természetes, mind a jogi személyek, mind gazdasági, mind a családi vagy egzisztenciális döntéseknél megalapozottan tudjanak tervezni, és következtetni az államnak – jogszabályokban testet öltő – akaratára. Ehhez kapcsolódóan a „Bokros-csomagként" elhíresült törvényalkotás következtében előállt helyzet alapján a biztosítottak ellátási jogosultsága a támadott törvényekben megalkotott átmeneti szabályok mellett is a törvények hatálybalépésével lényegesen csökkent. Ez az azonnali csökkenés anélkül következett be, hogy annak bármilyen ellentételezése megtörtént volna. A biztosítói szerepnek a munkáltatóra vagy a biztosítottra való áthárítása alkotmányosan csak fokozatosan, előreláthatóan, kiszámíthatóan történhet meg. Ez következik a jogbiztonság szempontjából, s mivel az indítványokkal támadott törvényi rendelkezések azonnali hatálybaléptetése – függetlenül azok tartalmi alkotmányosságától vagy alkotmányellenességétől – ezeknek az alkotmányossági követelményeknek nem felel meg, az Alkotmánybíróság a 44/1995. (VI. 30.) AB határozatában a kifogásolt szabályokat hatályba léptető rendelkezéseket alkotmányellenesnek ítélte, és azokat, továb-

bá az azokhoz kapcsolódó átmeneti szabályokat megsemmisítette.

A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény módosítását a Magyar Közlönyben 2010. december 30-án hirdették ki, és a törvény 2011. január 1-jén lépett hatályba. Megállapítható tehát, hogy a törvényhozó egy napot biztosított a címzettek számára, hogy a törvény szabályait megismerjék, és a törvény alkalmazására felkészüljenek, rendelkezései a 2011-es év első munkanapján már alkalmazhatóak voltak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a munkavállalók széles körét hátrányosan érintő jogszabályok hatálybalépése esetén a felkészülési idő teljes hiánya súlyosan sérti a jogbiztonságot, ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamisággal. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben nem talált olyan okot, amely a törvény azonnali hatálybaléptetését indokolhatná. Az Alkotmánybíróság a 29/2011. (IV. 7.) AB határozatában a felkészülési idő hiánya miatt keletkezett alkotmányellenes helyzet jogkövetkezményeit az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezés megsemmisítésével érvényesítette.[103]

Stumpf István alkotmánybíró a párhuzamos indokolásban[104] nem osztotta a kellő idő követelményével kapcsolatos megállapításokat. Szerinte ha az Alkotmánybíróság nem talált olyan okot, ami a törvény azonnali hatállyal való hatálybaléptetését indokolhatná, akkor nem logikus az a döntése, miszerint *„ex nunc”* hatállyal (a határozat közzétételét követő nappal) semmisítette meg a támadott rendelkezést, hiszen éppen a szabályozás által hátrányosan érintettek jogsérelmét nem tudná orvosolni.

A már-már különvéleménybe hajló alkotmánybírói álláspont azért minősülhetett „csupán” párhuzamos véleménynek, mert az alkotmánybírói érvelés szerint a kellő felkészülési időnek a jogbiztonságot súlyosan sértő hiánya szerinte nem volt megállapítható, annak ellenére, hogy csak egy munkanap volt a felkészülési idő. Érvelése szerint az indokolás nélküli felmentést lehetővé tevő, illetve a felmentési idő hosszát megállapító rendelkezések nem a hatálybalépést követően azonnal vagy folyamatosan végrehajtandó kötelezettségeket tartalmaznak. Hivatkozott egy korábbi alkotmánybírósági döntésre, miszerint a 797/B/2001. AB határozat kiemelte, hogy ha a jogi szabályozás lehetővé teszi, hogy a címzettek a végrehajtás folyamatában ismerjék meg a jogszabály rendelkezéseit, és készüljenek fel jogaik érvényesítésére, vagyis ha a kérdéses jogszabály nem tartalmaz olyan magatartási szabályt, amelynek eleget kellett volna tenni, akkor nem állapítható meg a kellő felkészülési idő sérelme.[105]

2.8. Foglalkoztatás és kellő idő

Milyen felkészülési időt kell a jogalkotónak biztosítania ahhoz, ha az egyes foglalkozásokba való bekerülés és bennmaradás feltételrendszerét át kívánja szabni (pl. hitelintézeti vezetők, belső ellenőrök)? Milyen feltételekkel lehet a szakmai kamarai tagságot megszerezni (pl. könyvvizsgálók, technikusok) vagy éppen a kamarai többletkövetelménynek miként lehet eleget tenni (pl. építészek szakirányú továbbképzése)? A foglalkoztatási feltételek megváltoztatásából adódó jogbiztonsági problémák kezelése kapcsán valamennyi esetben rendben találta az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idő kritériumát, s számos példában a megszületett átmeneti rendelkezések továbbnövelték a jogbiztonságot, sőt az átmeneti rendelkezések megléte esetén fogalmilag sem sérülhetett a felkészülés idejére vonatkozó alkotmányos követelmény:

A törvény kifogásolt rendelkezései szerint a kihirdetéstől számított 360 nap állt rendelkezésére az érintetteknek, hogy a megváltozott helyzetre felkészüljenek, és eldöntsék, hogy ahhoz miként alkalmazkodjanak. Az Alkot-

[103] Az Alkotmánybíróság a 29/2011. (IV. 7.) AB határozatában a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvénynek – a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról rendelkező 2010. évi CLXXIV. törvény 1. §-ával megállapított – 17. § (1) bekezdését alkotmányellenesnek nyilvánította, ezért azt megsemmisítette.

[104] Csatlakozott hozzá Bihari Mihály, Bragyova András, Paczolay Péter.

[105] ABH 2003, 1437, 1443.

mánybíróság a 40/1997. (VII. 1.) AB határozatában kifejtett álláspontja szerint ez az idő nem minősíthető a felkészülést szolgáló időtartam kirívó hiányának. Nem támasztható alkotmányos követelményként, hogy az átmeneti időnek olyan hosszan kellett volna tartania, míg a technikusok a kamarai tagsághoz szükséges feltételeknek elvileg eleget tehetnének. A technikusok számára a felsőfokú képesítés négy év alatt abszolválható, a kamarai tagsághoz azonban a főiskolai végzettség után további ötéves tervezési gyakorlat szükséges. A képesítés megszerzésére alapozott kilencéves átmenet azonban nem csak az idő életszerűtlen hosszúsága miatt nem jött számításba alkotmányossági érvként, hanem azért sem, mert nem a mostani, bevezetett és gyakorolt jövedelemszerző tevékenység folytatására szolgált, hanem egy minőségileg más képesítés és életpálya alapjait nyújtotta.

Az Országgyűlés szigorította a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló törvényben meghatározott szakmai feltételeket oly módon, hogy a kamarai tagság megszerzésének feltételeként a szakirányú képzést nyújtó főiskolán szerzett oklevél és az ötéves szakmai gyakorlaton túl többletkövetelményként előírta szakirányú továbbképzés eredményes elvégzését is. A módosító törvényt az Országgyűlés az 1999. december 14-i ülésnapján fogadta el, a törvény a Magyar Közlöny 1999. december 21-i számában jelent meg. A törvény ugyan 2000. január 1-jén lépett hatályba, de a többlet szakmai követelményeket megállapító rendelkezés hatálybalépési ideje: 2003. január 1-je volt. Az Alkotmánybíróság a 267/B/2000. AB határozatában[106] kifejtette, hogy a szakmai kamarákról szóló törvényt módosító törvény nem érintette azoknak a személyeknek a jogait, akik a módosítás kihirdetéséig már teljesítették a kamarai taggá válás korábbi feltételeit, de a kamarának bármely okból még nem voltak tagjai. A módosító törvény kihirdetése és hatálybalépése közötti több mint négyéves időtartam alatt pedig a jogalkotó nem zárta ki, hogy akik ez idő alatt teljesítik a – még a módosítás előtti – feltételeket, a kamara tagjává váljanak a régi szabályok szerint. Erre az időtartamra, a főiskolai képzés időtartamára és a megszerzendő gyakorlati idő hosszára, valamint az új feltétel teljesítéséhez szükséges kötelezettségek ismertetett tartalmára figyelemmel megállapítható volt, hogy elegendő idő állt rendelkezésre a kamarába való kerülés új feltételeként előírt végzettséggel kapcsolatban arra, hogy az érintett személyek magatartásukat már az új jogszabályhoz igazítsák.[107]

Az Alkotmánybíróság a 1014/B/1998. AB határozatában[108] megállapította, hogy a jogalkotó fő szabály szerint korábban is felsőfokú iskolai végzettséghez kötötte a hitelintézeti vezetői állás betöltését, azzal az engedménnyel, hogy hosszabb vezetői gyakorlat megléte esetén ezt nem követelte meg. A foglalkozás (az adott tisztség) megtartása, az új jogszabályi környezetben való teljesíthetősége a jogalkotóra azt a kötelezettséget rója, hogy megfelelő felkészülést, átmenetet biztosítson. A hitelintézetekről szóló törvény több olyan rendelkezést is tartalmazott, amely a felkészülést, a megváltozott jogszabályi környezetre való átállás biztosítását szolgálta. Így lehetővé tette azt, hogy ha a hatálybalépéskor a pénzügyi intézmény megválasztott vezetője az előírt követelményeknek nem felel meg, megbízatásának lejártáig e tisztségét betöltheti. A fentiekben foglaltak alapján a törvény támadott rendelkezésének a jogállamiság elvébe való ütközését az Alkotmánybíróság nem állapította meg.

A foglalkozásba kerülés szubjektív (alanyi) feltételei változtak, de ezek teljesítésére elvben mindenki képes lehetett. A kamara létrejöttével a hároméves szakmai gyakorlatot kamarai tagnál vagy – a törvény hatálybalé-

[106] 2002. XI. 25.

[107] Kiss László nem értett egyet a határozatban foglaltakkal, ezért különvéleményében azt kifogásolta, hogy mivel csupán egyetlen főiskolai karon volt megszerezhető a szakirányú továbbképzés eredményes elvégzéséről szóló oklevél, s ott is csak 18 jelentkezőt tudtak fogadni, nem védhető az a többségi határozatban hangoztatott álláspont, hogy elvileg mindenki számára nyitva állt a szigorított feltételek teljesítése, hiszen a felvételi keretszám többszörösét tették ki a főiskolát eredményesen elvégző építészmérnökök.

[108] 2003. X. 7.

pése előtti időben – bejegyzett könyvvizsgálónál, továbbá könyvvizsgálói társaságnál munkaviszonyban, illetve tagsági viszonyban folytatott könyvvizsgálati tevékenységben való közreműködés igazolásával lehetett megszerezni. Nem volt alkotmányellenesnek tekinthető a támadott rendelkezés a felkészülési idő hiánya miatt sem. A törvényt 1997. június 25-én hirdették ki, és 1997. július 25-én lépett hatályba. A szakmai gyakorlatra vonatkozó előírások teljesíthetők voltak mindazok számára, akik a törvény hatálybalépése előtt bejegyzett könyvvizsgálónál töltötték a 1995. január 1-jétől hatályos norma szerinti gyakorlatukat. Sőt, a kifogásolt norma további felkészülési időt is biztosított a könyvvizsgálói pályára készülőknek azzal, hogy 1995-ben csupán egy év, 1996-ban pedig csak két év szakmai gyakorlat igazolását követelte meg. Az Alkotmánybíróság a 864/B/1998. AB határozatában[109] megállapította, hogy a törvény hatálybalépésekor megkívánt hároméves szakmai gyakorlat megszerzésére az érintetteknek kellő felkészülési idejük volt, 1995. január 1-je óta a könyvvizsgálói tevékenység folytatására készülők számára a szakmai gyakorlat követelményei oly módon változtak, hogy azok teljesítésével a kamarai tagfelvételre készülő a törvényi előírásnak is megfelelhetett. Ezen érvek alapján az Alkotmánybíróság a visszaható hatály tilalmára és a felkészülési idő hiányára alapozott indítványt elutasította.

Belső ellenőr 2008. december 31-ét követően csak felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező személy lehetett. A belső ellenőrre vonatkozó szabályozás szerint a meghatározott iskolai végzettség vagy képesítés megszerzésére 2006. december 31-ig halasztást lehetett adni, majd az érintettekre nézve még kedvezőbben e határidő jelentősen kitolódott, hiszen a feltételek megléte hiányában kinevezett köztisztviselők esetében a szükséges képesítés megszerzésére előírt korábbi 2006. december 31-i határidő 2008. december 31-ére módosult. Az Alkotmánybíróság a 1373/B/2008. AB határozatában[110] megállapította, hogy a jogalkotó kellő felkészülési időt biztosított az új jogi szabályozáshoz való alkalmazkodásra, hiszen a 2003. év végétől 2008. december 31-ig tartó időkeret összességében elégséges átmeneti időnek volt tekinthető a jogalkotó által megkövetelt feltételek teljesítéséhez. A szigorított feltételek teljesítése egyébként a rendelet hatálybalépése után is nyitva állt mindenki előtt, senkit nem zárt el a belső ellenőri tevékenység végzésének a lehetőségétől.

3. Nagy horderejű változások előkészítése

Célul tűztem ki, hogy külön foglalkozom a nagyobb horderejű változások előkészítésével, vagyis az adott jogintézményt átfogóan vagy teljesen újraszabályozó jogalkotással a jogrendszer pilléreit jelentő nagy kódexek megalkotásig bezárólag. Erre kiváló alkalmat kínált az új Ptk. vesszőfutása, hiszen ez volt az első olyan kódex, amelynek kapcsán az Alkotmánybíróság megítélhette egy átfogó törvénykönyvvel kapcsolatos felkészülési idő problematikáját. Külön is kitértem a fizetési kötelezettségeket érintő jogalkotás sarokpontjaira, célul tűztem ki a korábbi és az új jogi szabályozás áttekintését, valamint a téma érzékenységére is figyelemmel megfogalmaztam azokat a javaslataimat, amelyek előrébb vihetnék e kérdéskör jövőbeli szabályozását – *de lege ferenda*. Érdeklődésem oka az volt, hogy a fizetési kötelezettséggel kapcsolatos törvényi rendelkezést az Alkotmánybíróság alkotmányi szabállyá lényegítette át, és magában az esetjogban is vissza-visszatérően szerephez jutott.

Külön szerettem volna foglalkozni azokkal az esetjogban megtalálható jogintézményekkel, amelyek kapcsán koncepcionális jogi átalakításra került sor, vagyis az adott jogterület, jogintézmény szabályozása gyökeresen megújult (az esetjogi példák alapján: önkormányzati forrásszabályozás, az érettségi-felvételi rendszer megújítása, kódexek).

[109] 2006. április 3., A Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról és a könyvvizsgálói tevékenységről szóló 1997. évi LV. törvény 5. § e) pontja alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

[110] 2010. április 27., a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése alkotmányellenességének a vizsgálata volt az ügy tárgya.

3.1. A negyvenöt napos zsinórmérték

Az Alkotmánybíróság gyakorlatából kellő alappal kiolvasható, hogy az Alkotmány 70/I. §-ában megállapított közteherviselési kötelezettség súlya megköveteli, hogy az adókat és egyéb közterheket megállapító, a fennálló jogviszonyokat nem vagy csak a jogalanyok számára kedvezően érintő jogszabályok esetében is hosszabb felkészülési időt biztosítson a jogalkotó. A közteherviselési kötelezettség ugyanis a polgárok mindennapi életére olyan közvetlen és jelentős hatással rendelkezik, hogy magatartásukat csak akkor tudják az új szabályozáshoz igazítani, ha a jogszabály megismerése (kihirdetése) és annak alkalmazása (hatálybalépése) között kellően hosszú idő telik el. Az adójogi normák emellett jellemzően kifejezetten bonyolultak, az alkalmazásukra való felkészülés – az önkényes hatósági jogértelmezés elkerülése végett – nemcsak a polgárok, de az adóhatóságok számára is hosszabb időbe telik.

A gyakorlatban sokszor annak a szabálynak az érvényesüléséről kellett gyakran állást foglalnia az Alkotmánybíróságnak, amely szerint fizetési kötelezettségekre, fizetésre kötelezettek körére, a fizetési kötelezettség mértékére vonatkozó törvények kihirdetése és hatálybalépése között legalább negyvenöt napnak kell eltelnie.[111]

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: régi Áht.) az egyike volt a leggyakrabban módosított hazai törvényeknek. A régi Áht. 10. § (4) bekezdése szerint fizetési kötelezettségekre, fizetésre kötelezettek körére, a fizetési kötelezettség mértékére vonatkozó törvények kihirdetése és hatálybalépése között legalább negyvenöt napnak kell eltelnie, kivéve, ha a törvény a fizetési kötelezettséget mérsékli és a fizetési kötelezettségek, valamint a fizetésre kötelezettek körét nem bővíti. Ez a jogállami klauzula fokozatosan alakult ki. Az alkotmányellenességet el nem érő, önmagában azonban rövid felkészülési, illetve a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti időtartam miatt esetenként jelentkező problémákat a jogalkotó is érzékelte, ezért 1995-ben[112] megfogalmazta a 45 napos fő szabályt, a kivétel pedig a megengedett retroaktív hatály leképeződéseként 1997-ben került a törvénybe.[113]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a régi Áht. 10. § (4) bekezdése a jogbiztonságból következő követelményt fogalmazott meg, amely követelmény megsértése egyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdés sérelmét is jelentette. Ugyan a régi Áht. rendelkezése betű szerinti értelmezésben csak a törvényekre vonatkozott, de a fizetési kötelezettségek meghatározásánál a törvényi szabályozás a rendeleti szintű szabályozást is (igaz, hogy csupán kivételként) (el)ismerte, ennélfogva az előírás céljával és szellemével ellentétes lett volna az, ha a hosszabb felkészülési idő követelménye alól mentesülhettek volna például a miniszteri rendeletben meghatározott díjak.

Miként tehát az Alkotmánybíróság a 44/B/1996. AB határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság a fizetési kötelezettséget megállapító jogszabálynál a felkészüléshez szükséges idő elbírálásánál alapul veszi a régi Áht. 10. § (4) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság a 17/2004. (V. 25.) AB határozatában is kifejtette, hogy „a fizetési kötelezettséget megállapító jogszabálynál [*sic!*], a felkészüléshez szükséges idő elbírálásánál alapul veszi" a régi Áht. 10. § (4) bekezdését.[114] Amennyiben tehát közteherfizetési kötelezettséggel összefüggésben a törvény kihirdetése és hatálybalépése között legalább negyvenöt nap eltelik, az Alkotmánybíróság a felkészülésre adott időt elegendőnek tekinti. A régi Áht. idézett rendelkezésével és az Alkotmánybíróság gyakorlatával állt összhangban a mezőgazdasági ter-

[111] 66/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 725, 738-739.

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

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

[114] ABH 2004, 291, 299.

mékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos intézkedésekről szóló, az Országgyűlés 2004. április 5-i ülésnapján elfogadott törvény azon rendelkezése, amely a törvény hatálybalépésének időpontjaként a kihirdetést követő 45. napot határozta meg. Az Alkotmánybíróság a 17/2004. (V. 25.) AB határozatában a jelzett törvény előzetes normakontrollja során arra a következtetésre jutott, hogy a törvény 2004. április közepére eső kihirdetése esetében sem felelt meg azonban ezeknek a követelményeknek a törvény 3. §-ának az a fizetési kötelezettséget megállapító szabálya, amely a 2004. május 1-jén, tulajdonban álló termékmennyiséget és az e napi készletet tükröző kimutatást vette alapul. Ebben az esetben a felkészüléshez szükséges idő nem állt tehát rendelkezésre. Még kevésbé lehetett a kifejtett követelményekkel összhangban állónak tekinteni a törvény 5. § (1) bekezdését, amely a fizetési kötelezettség alapjául szolgáló készlet meghatározásához azt az árumennyiséget is figyelembe vette, amelyre a 2004. január 1-jét követően kötött szerződések vonatkoztak. A fentiek alapján megállapítható volt, hogy az elfogadott törvény rendelkezései sértik a jogbiztonság elvét, az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság a 991/B/1996. AB határozatában[115] a felkészülési idő értékelésekor figyelemmel volt arra, hogy a Nemzeti Kulturális Alapprogramról szóló törvényt módosító törvény alapján a címzettek részére nem következett olyan kötelezettség, amelyet az érintetteknek már a hatálybalépés napján teljesíteniük kellett. A törvény értelmében ugyanis a kulturális járulékot a járulék fizetésére kötelezett maga állapította meg, és negyedévenként, a negyedévet követő hó 20-áig kellett a járulékfizetést teljesíteni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogszabály alkalmazására a felkészülési idő a módosító törvény alapján valóban rövid és a régi Áht. irányadó rendelkezésével ellentétes volt, az a konkrét esetben azonban nem veszélyeztette a jogbiztonságot olyan súlyos és kirívó mértékben, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköző alkotmányellenesség megállapítását megalapozta volna.

A biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény esetében az indítványozók szerint ellentétes volt az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból levezetett jogbiztonsággal, hogy a törvényhozó kirívóan rövid időt biztosított arra, hogy a jogalanyok a törvény rendelkezéseit megismerhessék, és a jogkövető magatartás tanúsítására felkészülhessenek. A törvény 2006. november 29-én került kihirdetésre, és rendelkezései – meghatározott kivételekkel – 2006. december 29-én, a befizetési kötelezettséget előíró rendelkezések 2007. január 15-én léptek hatályba. Ez utóbbiak esetében a törvényhozó biztosította a régi Áht. 10. § (4) bekezdésében meghatározott negyvenöt napos határidőt. A többi, a gyógyszerforgalmazás területén új joganyag harmincnapos hatálybaléptetése a határozat szerint nem volt a jogbiztonság súlyos sérelmének tekinthető, annak ellenére sem, hogy a törvény alapvetően új joganyagot hozott létre a gyógyszerforgalmazás területén. Az Alkotmánybíróság a 87/2008. (VI. 18.) AB határozatában[116] úgy döntött, hogy felkészülési idő hiánya miatt a törvény alkotmányellenessége az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján nem volt megállapítható.

Az Országgyűlés az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvényben új adónemként bevezette a hitelintézet adókötelezettségét, mely szerint az állami kamattámogatással, kamatkiegyenlítéssel közvetlenül vagy közvetetten érintett hitelállomány alapján kamat és kamat jellegű bevétel címén befolyt összeg után 5%-os mértékkel a hitelintézetnek járadékot kellett fizetnie. A 66/2006. (XI. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e törvénnyel azonban az Országgyűlés nem módosított sem szerződéseket, sem támogatásokról szóló jogszabályokat. Jóllehet a jogalkotó a már megkötött szerződésállomány alapján a meghatá-

[115] 2002. II. 5.

[116] ABH 2008, 707.

rozott címen befolyt bevételt illetően valóban módosította a hitelintézetek adójogi pozícióját, az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből azonban nem következik olyan tilalom, amely ezt kizárná. Új adótörvény vagy a meglévők szabályainak terhesebbé tétele általában szükségképpen módosítja az adóalanyok adójogi pozícióját, esetenként adóterhét is. Az adóterhelés súlyosításának általános tilalma összeegyeztethetetlen lenne a közteher-viselési kötelezettséggel, ráadásul a jogi szabályozás változatlanságához az Alkotmány nem biztosít jogot.[117] Új adótörvény vagy valamely adótörvény módosítása okozhat hátrányt az adóalanyok számára, ennek az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő alkotmányos korlátja a visszaható hatály tilalma és a megszerzett, határozott időre szóló adókedvezményeknek védelme. A kifogásolt törvény 2006. szeptember 1-jén lépett hatályba, a járadékot érintő rendelkezései pedig eredetileg 2007. január 1-jén léptek volna hatályba, a törvény hatálybalépését megelőző időre pedig nem állapítottak meg kötelezettséget, és nem nyilvánítottak valamely magatartást jogellenessé, tehát nem voltak ellentétesek a visszaható hatály tilalmának elvével. Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény a személyi jövedelemadó törvénynek a kamat- és árfolyamnyereség adóra vonatkozó rendelkezéseit a korábban kihirdetett 2007. január 1-jei hatálybalépéssel szemben előrehozta, és 2006. szeptember 1-jén léptette hatályba. Az Alkotmánybíróság szerint az a körülmény, hogy előbbre hozták a személyi jövedelemadó törvény eredetileg későbbre tervezett módosítását, önmagában nem sértette a jogbiztonság elvét. A kamat- és árfolyamnyereség-adó szeptember 1-jei hatálybalépésével kapcsolatban csak az volt vizsgálható az Alkotmánybíróság által, hogy a hatályba lépő rendelkezések a jogalkalmazók által végrehajthatatlanok voltak-e. Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvényt a Magyar Közlöny 2006. július 17-én hirdette ki, a kifogásolt járadékfizetés pedig 2006. szeptember 1-jén lépett hatályba, de e rendelkezéseket csak a 2006. szeptember 1-jétől megszerzett jövedelemre és keletkezett adókötelezettségre kellett alkalmazni. Ekként a fizetési kötelezettség mértékére vonatkozó törvény kihirdetése és hatálybalépése között a régi Áht.-ban előírtaknak megfelelő időtartam telt el, továbbá nem volt megállapítható, hogy a kifogásolt rendelkezések végrehajthatatlanok lennének, vagy a konkrét esetben biztosított felkészülési idő tartama a jogalkalmazást akadályozta volna.[118]

Az alkotmányos szabállyá lényegült rendelkezés a régi Áht. végnapjaiban kapott egy jelentős döfést, amikor az Országgyűlés 2011 őszén a 45 napos időközt 30 napra csökkentette a konkrét esetben azért, hogy a gázolaj jövedéki adója már 2011 novemberétől többletbevételt jelentsen.[119]

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

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapos összegződése szerepel a 31. §-ban, amikor a törvény kifejezésre juttatja, hogy jogszabály a hatálybalépését megelőző időszakra vonatkozóan nem növelheti a fizetési kötelezettséget, nem bővítheti a fizetésre kötelezettek körét, illetve nem szüntethet meg vagy korlátozhat kedvezményt, mentességet. A fizetési kötelezettség keletkezésekor hatályban lévő jogszabályok által előírt fizetési kötelezettséghez képest jogalanyok utólagosan meghatározott csoportjának nem adható jogszabályban visszamenőlegesen olyan fizetési kedvezmény, mentesség, amely a fizetési kötelezettség összegét csökkenti, kivéve ha

[117] 59/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 295, 298.

[118] Szintén e törvény felkészülési idejét veszi górcső alá a 24/B/2007. AB határozat is.

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

ez az Európai Unió kötelező jogi aktusának vagy nemzetközi szerződésnek való megfelelés miatt szükséges, vagy ha a kedvezmény vagy mentesség a fizetési kötelezettség teljesítésére köteles természetes személyek vagy más jogalanyok teljes körét megkülönböztetés nélkül érinti.

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

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

A korrekt megfogalmazású normaszöveg szigorúbb, mint az Alkotmánybíróságnak a jogalkotás technikájára vonatkozó álláspontja, s remélhetőleg nem a törvényben szereplő „kiskapuk"[120] válnak főszabállyá, hanem a jogbiztonság szemszögéből alapvető rendelkezések jelentik majd a jövő jogalkotásának a zálogát.

Nem mellékesen érdemes felhívnom a figyelmet arra, hogy az elfogadott rendelkezések már nagyon puhák ahhoz képest, amilyen javaslat került a T. Ház asztalára. Érdekes színfoltként tűnt fel ugyanis a Magyarország pénzügyi stabilitásáról szóló törvényjavaslat 2011 decemberében. Teljes egészében megfelelt a jogbiztonságnak az a szabályegyüttes, amely nagyon korszerű, a felkészülési időt maximálisan figyelembe vevő rendelkezéseket tartalmazott. Többek között alaptételként rögzítette, hogy a fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó törvényt csak a naptári év első napján lehetett volna hatályba léptetni, ráadásul az ilyen törvény kihirdetése és hatálybalépése között legalább 60 napnak el kellett volna telnie.

Még szigorúbb rendelkezés vonatkozott az új fizetési kötelezettséget (a törvény kihirdetésekor már hatályos fizetési kötelezettség mértékének, személyi és tárgyi hatályának, kedvezményeinek változása nem minősült volna ilyennek) megállapító törvényre a kiszámíthatóság és stabilitás érdekében; ezt csak a naptári év első napján lehetett volna hatályba léptetni, az ilyen törvény kihirdetése és a törvény vagy annak a fizetési kötelezettséget megállapító rendelkezésének a hatálybalépése között legalább 180 napnak el kellett volna telnie. Csak a bíróságot, igazgatási szolgáltatási díjat, pótdíjat megállapító jogszabályt lehetett volna viszonylag könnyedén hatályba léptetni, a naptári év során bármi-

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

kor, de a kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kellett volna telnie.[121]

A javaslat szűk körű kivételeket fogalmazott meg, de még ezekben az esetekben is negyvenöt napos vagy hatvannapos felkészülési időt állapított meg. A törvényjavaslat tehát helytállóan rögzítette az adójogszabályok elfogadásával és hatálybalépésével kapcsolatos időbeli korlátokat, messzemenően figyelembe véve a jogbiztonság követelményeit.

Egy költségvetési bizottsági módosító javaslat azonban lényegében „legyalulta" a korszerű szabályokat, s szinte minden lényeges javaslatot „eltüntetett" a színről, maradt a régi Áht. harmincnapos szabálya. Kimaradt az évközi adómódosítás tilalma, a kizárólag az év elején bevezethető adószabályozás, a lényegesen hosszabb felkészülési idő.[122] Kár érte, mert a kiszámíthatóság annál értékesebb kincse a jogállamnak, hogy csak úgy dobálózni lehessen vele. Az év közbeni adómódosítások sora mindennapossá vált az utóbbi években, az új adónemek bevezetésére általában csak roppant csekély idő állt rendelkezésre, s mindezek a tények nem éppen a kiszámítható jogi-gazdasági környezet irányába hatnak, sőt súlyosan rombolják az ország amúgy sem kimagasló versenyképességét. Mindenképpen meríteni kellene a törvényjavaslat gondolatkincséből, s a jövőre nézve be kellene vezetni új adónem létesítése kapcsán jóval szigorúbb kritériumokat (hosszabb felkészülési idő, csak január vagy július 1-jén való bevezethetőség), valamint rögzíteni kellene az év közbeni adómérték változtatásának a tilalmát stb.

3.2. Koncepcionális átalakítás időigénye

Mindkét eset jól példázza, hogy ténylegesen hosszabb felkészülési idő az elvárt a koncepcionális átalakítás következtében, hiszen nem lehet kiindulni a korábbi megoldásokból, hanem egy jelentős részében megújított vagy legalább is konszolidált új joganyag áll elő a jogalkotás következtében, amit célszerű minden érintettnek ismételten áttekinteni, megtanulni és alkalmazni.

Az önkormányzati forrásszabályozási rendszer koncepcionális átalakítása a régi Áht. biztosította felkészülési időnél hosszabb alkalmazkodási időszakot igényelt, mindezeket azonban figyelembe vette a törvényhozás, amikor a költségvetési eljárás által biztosított felkészülési időn túl biztosított egy egyéves átmeneti időszakot az önkormányzatok számára az alkalmazkodásra. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a 48/2001. (XI. 22.) AB határozatában úgy ítélte meg, hogy a felkészülési idő jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető hiánya nem volt megállapítható.[123]

Az Alkotmánybíróság a 28/2005. (VII. 14.) AB határozatában[124] az érettségi rendszerének megváltoztatásával kapcsolatban megállapította, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, a jogbiztonság elvéből fakadó alkotmányos követelmény az, hogy ha a jogalkotó valamely korábban, hosszú ideig fennálló és működő rendszerhez kapcsolódóan radikális változtatásokkal alapjaiban új rendszert vezet be, azt úgy tegye, hogy az érintetteknek megfelelő idő álljon rendelkezésre a rendszer egészének, valamint a részletszabályoknak nem csak a teljes körű megismerésére, hanem azok megértésére és alkalmazásuk elsajátítására is. A hatálybalépés időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, az érintettek előre láthassák a változások következményeit. A Kormány megváltoztatta az érettségi vizsga és a felvételi eljárás rendszerét. Ez a változtatás az érettségi, valamint a felvételi rendszer egészének olyan

[121] T/5130. törvényjavaslat 29. §.
[122] T/5130/31. módosító javaslat, a T/5130/34. kiegészítő ajánlás, 13. pontja.
[123] Ezzel a döntéssel nem értett egyet Kiss László alkotmánybíró, aki a határozathoz fűzött különvéleményében kevesellte az egyéves átmeneti időszakot, mivel a helyi önkormányzati gazdálkodás jóval hosszabb távra tervez (több évre szóló helyi adómentességek és kedvezmények jellemzik a helyi adópolitikát; működő intézményeik, folyamatban levő beruházásaik stb. vannak). Szerinte nem lett volna kellő ok nélküli, ha az Alkotmánybíróság az átállási idő rövid, nem a tényleges feladatokhoz igazodó voltát alapul véve megfontolta volna az alkotmányellenesség megállapítását, de legalábbis egy alkotmányos követelmény felállítását.
[124] ABH 2005, 290.

mértékű, radikális változását jelentette, amelyre a magyar oktatásügy történetében évtizedek óta nem volt példa, ráadásul olyan rendszert változtatott meg, amely korábban évtizedeken keresztül gyakorlatilag változatlanul működött. A (régi) rendszer egésze és annak részletszabályai az állampolgárok tudatában rögzültek, az új rendszer szabályainak befogadása és azok megfelelő alkalmazása ennek következtében a régi rendszer szabályainak elfelejtését és a szabályok újratanulását követelte meg. Ilyen esetekben fokozottan fennáll az állam intézményvédelmi kötelezettsége, vagyis kiemelt jelentősége van annak, hogy az egyik rendszerről a másikra való áttérés a lehető legkevesebb problémával, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiságból következő jogbiztonság keretei között, olyan módon történjen, hogy az ne veszélyeztesse magának a közép- és felsőfokú oktatási rendszernek a működőképességét, kiszámíthatóságát. Bár a kétszintű érettségi bevezetéséről a Kormány már 1997. június 13-án rendelkezett (mégpedig úgy, hogy arra először 2004-ben kerül sor), az egyes részletszabályok csak később váltak ismertté, ráadásul a felkészülési idő alatt maguk a részletszabályok, így többek között az érettségi vizsga lehetséges vizsgatárgyainak köre és az egyes tárgyakhoz kapcsolódó vizsgakövetelmények is többször módosultak.[125]

Az új érettségi rendszer bevezetésével egyidejűleg megszűnt a felvételi vizsga, amely jelentős mértékben megnövelte az érettségi szerepét. Az Alkotmánybíróság a vizsgálata során észlelte, hogy az érettségi és a felvételi rendszer megváltoztatásával kapcsolatos szabályok megalkotására úgy került sor, hogy azokat a jogalkotó több alkalommal módosította még a szigorúan az érettségire való felkészülés időszakában (az érettségi évét megelőző két évben) is. Egy, a korábbitól teljes mértékben különböző, új rendszerre való áttérés nemcsak azt követeli meg, hogy a jogalkotó a jogszabályokban meghatározott követelményeknek formailag eleget tegyen (vagyis a jogszabály szerinti megfelelő időben megalkossa a szükséges szabályokat), hanem azt is, hogy azt az érintettek egészével részleteiben is és teljes mértékben megismertesse, valamint felkészítse őket a szabályok megfelelő alkalmazására és a különböző döntési alternatívák alkalmazásának várható következményeire. A közép- és a felsőfokú oktatás, ezen belül az érettségi és a felsőoktatási intézménybe történő felvétel rendszerének átalakításakor – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján – a jogalkotót fokozott felelősség terhelte abban a tekintetben, hogy az új rendszer bevezetése során megfelelő időt biztosítson a rendszer egészének (az általános és a részletszabályok) megismerésére, befogadására, megteremtse annak reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a rájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, s módjukban álljon magatartásukat, döntéseiket ahhoz igazítani. Ilyen esetekben a jogalkotó kiemelt kötelessége tehát, hogy a „laikus", a joghoz nem értő, érintett állampolgárok (pedagógusok és diákok, valamint szüleik) felé úgy közvetítse a jogszabályokat, azokat úgy magyarázza el, hogy lényeges tartalmukat időben megismerhessék és az érintettek döntéseiket ezen ismeretek birtokában hozhassák meg. Fokozott követelmény továbbá az is, hogy a jogalkotó a rendszer bevezetése előtt, előzetes hatásvizsgálatok keretében próbálja ki a rendszer működőképességét (akár több alkalommal is), és különös figyelmet fordítson annak vizsgálatára, hogy az új rendszer bevezetésekor az érintettek megfelelően elsajátították-e már a rendszer alapelveit és részletszabályait, kellőképpen adaptálták-e azokat, ismerik-e döntéseik lehetséges következményeit, tehát hogy megfelelően felkészültek-e annak bevezetésére. Bár a jogalkotó formailag időben eleget tett a jogszabály-alkotási kötelezettségnek, vitatható, hogy a jogbiztonság elvéből és annak részelemeiből („kellő idő követelménye") fakadó ismeretátadási, felkészítési és a szükséges előzetes hatásvizsgálatok elvégzésére irányuló kötelezettségét is kellő időben, megfelelően teljesítette-e. A jogalkotás és annak tartalma tudatosításának egyes hiányosságai és az ezekhez kapcsolódó bizonytalanságok, problémák az új típusú érettségi/felvételi gyakorlati, 2005-ben tör-

[125] Jogszabályi változások következtében végül a kétszintű érettségi rendszer 2005-ben került bevezetésre.

tént bevezetésekor összegződtek, hatványozottan jelentkeztek és jelentkeznek.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az új érettségi/felvételi rendszer bevezetése, szabályainak megismertetése, a kiszámíthatóság biztosítása nem felelt meg az Alkotmánybíróság korábban megállapított alkotmányos követelményeinek.[126]

Az Alkotmánybíróság a jövőre nézve felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy abban az esetben, hogy ha valamely rendszert radikálisan, alapvetően megváltoztat, úgy köteles azt oly módon tenni, hogy mind a keret-, mind az egyes részletszabályok olyan időben kerüljenek megalkotásra, hogy azok ne csak a jogszabályi (időbeliségre vonatkozó formai) feltételeknek feleljenek meg, hanem azokat az érintettek is megfelelő módon és ténylegesen megismerhessék, megérthessék és befogadhassák. Köteles továbbá fokozott figyelmet fordítani annak előzetes ellenőrzésére is, hogy az új rendszer alkalmazására az érintettek megfelelően felkészültek-e. Ez ugyanis elengedhetetlen ahhoz, hogy a szükséges információk birtokában, tudatosan és a következményeket átlátva hozhassanak döntéseket. Az Alkotmánybíróság figyelmeztetett arra, hogy a jövőben megsemmisíti az olyan, új rendszer bevezetésére irányuló jogszabályokat, amelyek az új rendszerre való átállást, illetve annak tényleges megismerését és megértését – akár az időtényező, akár más egyéb szempont miatt – nem biztosítják megfelelően.

Halkan jegyzem meg, hogy az Alkotmánybíróság figyelmeztetése inkább preventív jellegű volt, és nagyon hosszú ideig további precedens nem is akadt ebben a műfajban, majd az első nagy kódex kapcsán kicsúcsosodott a korábbi intelem…

3.3. Kódex időigénye

Az Alkotmánybíróság az új Ptk. kapcsán szembesült azzal az alkotmányjogi problémával, hogy egy adott jogágat, jogterületet átfogóan, a szövegkonszolidáción túl a változtatások igényével újraszabályozó törvénykönyv (kódex) esetében miként kell értelmezni a kellő felkészülési idő követelményét. Mivel ez a kérdéskör teljesen új problémákat vetett fel, ráadásul megítélésem szerint az Alkotmánybíróság nem teljesen a korábbi gondolatmenete és korábban kialakított gyakorlata szerint oldotta fel e „rejtélyt".[127]

Az Alkotmánybíróság az 51/2010. (IV. 28.) AB határozatában megállapította, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 2010. évi XV. törvény (a to-

[126] Az Alkotmánybírósághoz érkezett indítványok az új érettségi/felvételi rendszer bevezetésének módját és idejét nem, hanem annak csak néhány, önmagában nem alkotmányellenes, technikai részletszabályát kifogásolták méghozzá olyan időben, amikor az új típusú érettségi tényleges folyamata gyakorlatilag már elindult (az első indítvány 2005. február 9-én érkezett az Alkotmánybírósághoz, a május-júniusi érettségi vizsgaidőszakra való jelentkezés határideje pedig február 15-e volt).
Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság, jogbiztonság követelményével ellentétes lett volna, ha az Alkotmánybíróság beleavatkozott volna ebbe a folyamatba, ha az Alkotmánybíróság döntésének bármiféle kihatása lett volna a már megkezdett érettségikre, illetve az ehhez kapcsolódó felvételi eljárásra. Az Alkotmánybíróság az új érettségi/felvételi rendszer bevezetésével kapcsolatos indítványokat már az érettségi/felvételi eljárás közben kapta meg és bírálta el. A bevezetett pontszámítási rendszer, valamint az érettségi jegyeknek és százalékos eredményeknek a felvételi pontokká történő átszámítása megsemmisítésével az Alkotmánybíróság a már kialakult bizonytalanságot oly mértékben megnövelte volna, aminek következtében teljesen áttekinthetetlen helyzet alakulhatott volna ki. Az eljárás közbeni megsemmisítés veszélyeztette volna vagy akár lehetetlenné is tette volna a 2005. szeptemberi főiskolai és egyetemi tanévkezdéseket. A jelen indítványok alapján az Alkotmánybíróság – a jogbiztonság követelményére tekintettel – nem semmisítette meg tehát a jogalkotói döntéseket.

[127] Nem osztotta Kiss László a többségi határozat ama megállapítását, hogy a mintegy 60 §-ból álló „Balaton-törvény" nem hasonlítható össze az új Ptk. 2010. május 1-jén hatályba lépő 115 §-ával, különösen azért nem, mert a sérelemdíjon és a sajtó felelősségére vonatkozó szabályozáson kívül az új cselekvőképességi szabályok túlnyomó része már megjelent a rendesbírósági gyakorlatban. Ezek tehát már nem is minősíthetőek „radikális változásoknak". Ennek megfelelően nem de novo kellett volna elbírálni a jelen ügyet, hiszen az Alkotmánybíróság nem először szembesült a problémával. A kellő felkészülési idő szempontjából fontos körülmény az is, hogy nem az egész kódex lépett volna hatályba május 1-jén, csak a kódex 115 §-a.

vábbiakban: Ptké.) 1. § (1) bekezdése, valamint 208. §-a[128] alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisítette.[129] Ekként döntött a testület a nagykorú személy döntéshozatalának és jognyilatkozata megtételének segítéséhez kapcsolódó polgári nemperes eljárásokról szóló 2010. évi XVII. törvény 15. §-a esetében is, ezért azt is megsemmisítette. Az alkotmánybírósági döntés következtében a megsemmisített rendelkezések nem léptek hatályba.[130]

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy más a „kellő felkészülési idő" megítélése a tartósság igényével megalkotott, általános, alapvető életviszonyokat érintő, a reformálás igényével fellépő, az egész jogrendszerre hatást gyakorló törvénykönyv hatálybalépésénél, mint az „átlagos" törvényeknél vagy éppen a jogalanyok szűk körét érintő, eleve különleges szakmai felkészültség meglétét feltételező jogszabályoknál.

Az Alkotmánybíróság azt is meghatározta, hogy kódex esetében (vagy más, a törvénykönyvekhez hasonló, átfogó változást tartalmazó törvénycsomagnál) általában több időt igényel már önmagában a jogszabály szövegének a megismerése, esetenként a hatályos jog megállapítása is, ami önmagában rendszerint még nem is elég az alkalmazáshoz való felkészüléshez. Több idő szükséges a jogalkalmazó szervek számára is a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; több idő kell a törvénykönyvvel érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, miként alkalmazkodjanak egy új megközelítésen alapuló szabályrendhez. Kisebb-nagyobb változásokkal, módosításokkal érintett, mégis több évtizeden keresztül alkalmazott kódex esetében, amelynek átfogó átalakítása a jog előkészítői számára is több mint egy évtizedet meghaladó időt vett igénybe, a „kellő felkészülési idő" a jogkereső és jogalkalmazó társadalom számára is hosszabb terminust tesz szükségessé.

Az Alkotmánybíróság akkor, amikor mérlegelte, hogy a felkészülési idő hiánya miatt a jogszabály alkotmányellenessége megállapítható-e abból az okból, hogy az az érintettekre oly módon hárít fokozott kockázatot, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségére mintegy két hónap állt rendelkezésre, figyelembe vette, hogy a cselekvőképességgel, gondnoksággal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2001. évi XV. törvény[131] a kihirdetését követő hatodik hónap 1. napján lépett hatályba. A felkészülési időt önmagában nem nyitja meg az, ha a jogszabály szövege ugyan megismerhető, de a hatálybalépés még kétséges vagy annak időpontja ismeretlen. A felkészülési idő a jogszabállyal bevezetett változások biztosra vehető hatálybalépésének megismerésekor kezdődhet, mert ekkor kerülnek a személyek abba a helyzetbe, hogy a jogszabály hatálybalépésével számolniuk kell, vagyis fel kell készülniük arra. A Ptké. kihirdetése és az új

[128] Amennyiben az új Ptk. első két könyve nem lép hatályba 2010. május 1-jén, a Ptké. kapcsolódó szabályainak e naptól való alkalmazása nyilvánvalóan ellentétes lenne az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményével. Emiatt az Alkotmánybíróság a Ptké. 208. §-ának egészét alkotmányossági vizsgálat alá vonta, és azt a fentiekben kifejtett szoros összefüggés miatt megsemmisítette.

[129] A Tv. az új Ptk. által bevezetett, a nagykorú személyek védelmét szolgáló jogintézmények, így a gondnokság alá helyezéssel összefüggésben a gondnok önálló eljárásra való feljogosítása és a támogatott döntéshozatal feltételeinek polgári nemperes eljárásban való megteremtése érdekében tartalmaz szabályokat. Ezek az új Ptk.-hoz szorosan kapcsolódó szabályozást tartalmaznak, ezért az Alkotmánybíróság a május 1-jei hatálybalépésükre vonatkozó 15. §-t – szoros összefüggés okán [3/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329, 330.; 26/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 123, 124.; 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 41, 46.; 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 153.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 77.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 978.] – szintén megsemmisítette.

[130] A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő" vizsgálatához az Alkotmánybíróság áttekintette az új Ptk. május 1-jei hatálybalépéssel érintett szabályait. Kétségtelen, hogy az új Ptk.-t az alapvető változtatások szándéka hívta életre, a Ptké. pedig az új Ptk. hatálybalépéséhez szükséges rendelkezések gyűjteménye. Szerkezetét tekintve a Ptké. önmagában nem, csak az új Ptk. rendelkezéseivel együttesen, azokra tekintettel alkalmazható. Az új Ptk. a Magyar Közlönyben 2009. november 20-án, a Ptké. pedig 2010. március 2-án jelent meg. Ebből következően a Ptké. kihirdetése és az új Ptk. egyes szabályainak hatálybalépése (május 1-je) között 60 nap telik el.

[131] Az Alkotmánybíróság szerint e törvény a hatálybaléptetéssel érintett szabályokhoz hasonló mélységű változást vezetett be.

Ptk. egyes szabályai hatálybalépése (május 1-je) között hatvan nap időtartam van. Az új Ptk. hatálybalépésének időpontja a Ptké. kihirdetésekor vált ismertté, a hatálybalépés időpontja körül kialakult bizonytalanságra tekintettel a felkészülés – a személyek számára – csak ekkor kezdődhetett meg.[132]

Ez annak a következménye, hogy az új Ptk. nem egyetlen időpontban, hanem szakaszosan lépett volna hatályba. Az új Ptk. további öt könyvének 2011. január 1-jei hatálybalépéséig, nyolc hónapra, a régi Ptk. és az új Ptk. első két könyve együtt lett volna alkalmazandó.

Az új Ptk. első két könyve a terjedelmét tekintve 115 szakasz, ami önmagában nem minősíthető jelentős mennyiségnek. Annak megítélésénél azonban, hogy a hatvannapos felkészülési idő alkotmányjogi szempontból elégséges-e, annak van jelentősége, hogy az új Ptk. a személyek személyi, családi és vagyoni viszonyaira vonatkozó alapvető szabályokat tartalmazza, továbbá a személyi, családi és vagyoni viszonyokat szabályozó törvényeket általában az új Ptk.-val összhangban kell értelmezni. Ebből adódóan az új Ptk. hatályba lépő első két könyve is a jogalanyok széles körének alapvető, mindennapi viszonyait szabályozó jogszabály. Ezen új szabályokra való felkészüléshez – a jogszabály egésze, valamint a részletszabályok nem csak teljes körű megismerésére, hanem azok megértésére és alkalmazásuk elsajátítására is – biztosított hatvannapos időtartam olyan kirívóan rövid, hogy az a jogbiztonságot súlyosan veszélyezteti.

Az Alkotmánybíróság végül figyelembe vette azt is, hogy az új Ptk. zárószavazását az eredetileg tervezett, 2009. március végi időponthoz képest többször (egyszer júniusra, egyszer szeptemberre) elhalasztották.[133] A törvényjavaslat eredeti szövege [1. § (1) bekezdése] azt tartalmazta, hogy az új Ptk. – bizonyos szakaszok kivételével – egységesen, 2010. május 1-jén lép hatályba. Magának a Ptké.-nek az eredetileg tervezett kihirdetése is jelentős, kéthónapos késedelmet szenvedett: a törvényt az Országgyűlés először 2009. december 14-én, másodszor 2010. február 15-én fogadta el. Az új Ptk. és a Ptké. hatálybalépésére a törvényjavaslatban előírt 2010. május 1-jei határidő, a jogalkotási folyamat időközbeni többhónapos késedelme ellenére az első két könyv tekintetében nem változott. Az Alkotmánybíróság mindezekre figyelemmel a Ptké. 1. § (1) bekezdését alkotmányellenessé nyilvánította és megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság törvénykönyv vagy a törvénykönyvekhez hasonló hatású törvénycsomag hatálybalépéséhez szükséges felkészülési idővel kapcsolatban rámutatott arra, hogy a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti „kellő idő" mértékét nem lehet minden esetre előre, konkrét időtartamban meghatározni, ezért annak mértékét a jogszabálytervezet kidolgozójának vagy a jogalkotónak esetileg kell vizsgálnia, az adott jogszabály jellegét, valamint a jogszabály végrehajtására, az önkéntes jogkövetésre való felkészülést befolyásoló egyéb tényezőket alapul véve. A kellő felkészülési idő követelményének érvényesüléséhez lehetővé kell tenni azt is az érintettek számára, hogy a helyzetükre vonatkozó, megváltozott jogszabályi környezethez – újabb döntésekkel – alkalmazkodjanak. A felkészülési idő nem önmagában való követelmény, hanem arra is szolgál, hogy a személyek, akik a régi jog alapján döntéseket hoztak, tudják azt korrigálni, és az új helyzethez igazodó döntéseket hozni. Amikor csak technikai felkészülésről van szó, a felkészülési idő nagyon rövid is lehet. Alkotmányossági szempontból az bírálható

[132] Sajnos, a gyakorlati tapasztalatok és a „törvénygyári" jogalkotás futószalagszerű termelése miatt osztanom kell az Alkotmánybíróság álláspontját, hiszen gyakorlattá vált a kihirdetett normák hatálybalépésének akár többszöri, nem egyszer akár egy-egy évvel való elhalasztása, ami nyilvánvalóan ugyanúgy sérti a jogbiztonság elvét.

[133] Magát a Ptké.-re vonatkozó törvényjavaslatot T/11074. szám alatt 2009. október 30-án nyújtotta be a Kormány. Az első két könyv és az új Ptk. többi könyvei hatálybalépése elválasztására a törvényjavaslat benyújtása után egy hónappal, 2009. november 30-án benyújtott indítvány alapján került sor, a T/11074/34. számú kapcsolódó módosító javaslat szerinti tartalommal.

el az új szabályozás összefüggései alapján, hogy a felkészülésre szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő hiánya megállapítható-e. Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányos követelmény az, hogy törvénykönyv vagy a polgárok széles körét érintő, nagy terjedelmű, átfogó és gyökeres változást tartalmazó törvénycsomag hatálybalépésénél a törvényhozó a változások terjedelméhez és tartalmához igazodóan biztosítsa, hogy a jogalanyoknak valós lehetőségük legyen felkészülni az új jogszabályhoz való alkalmazkodásra.[134]

Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolást csatolt a határozathoz. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak kizárólag csak az ítélőtáblák 2002-es felállításakor is alkalmazott, kétlépcsős hatálybaléptetés mostani alkotmányellenességének a megállapítására kellett volna alapítania a támadott rendelkezések megsemmisítését. A többségi határozattal szemben Kiss László úgy vélte, hogy a kellő felkészülési idő hiánya nem merült fel ebben az ügyben, hanem egy jogbizonytalanságot eredményező hatálybaléptetési módnak lett az egyenes következménye a jogbiztonság súlyos sérelme.[135]

Kiss László nem értett egyet a többségi határozattal abban sem, hogy a Ptké. kihirdetésének a napja lenne irányadó a kellő felkészülési idő számítása szempontjából, ráadásul ettől eltérő, más elvi alapra helyezkedett az Alkotmánybíróság a 349/B/2001. AB határozatában, amelyben elegendőnek tartotta, hogy már „1999 nyarán nyilvánosságot kapott az a tény, hogy új területrendezési terv készül a Balaton üdülőkörzet területére, és az elfogadásáról szóló törvényt az Országgyűlés legkésőbb 2000. december 31-ig el fogja fogadni."[136] Kiss László szerint az új Ptk. 2009. november 20-ai kihirdetése az irányadó ebből a szempontból, és ésszerűen ettől az időponttól kezdve számíthattak rá a jogalanyok és jogalkalmazók, hogy a kódexből 115 § 2010. május 1-jén hatályba lép.

Bragyova András alkotmánybíró különvéleményében kifejtette, hogy miért nem tekintette alkotmányellenesnek a testület által megsemmisített rendelkezéseket. Bragyova András álláspontja szerint a kellő felkészülési idő kritériuma annyira puha, hogy erre nem alapítható a Polgári Törvénykönyv esetében alkotmányellenesség, mivel például a kodifikáció folyamata a szakemberek és érdeklődő jogalkalmazók számára mindvégig jól követhető volt.[137] Maga az új Ptk. 2009. november 20-án jelent meg a hivatalos lapban, s ettől kezdve minden jogalkalmazónak módja volt felkészülni. Bragyova András nem látott semmi kivetnivalót a kétlépcsős hatálybaléptetés technikájában.

IV. Értékelés, a további szabályozás lehetséges irányai

Az Alkotmánybíróság a 8/2003. (III. 14.) AB határozatában[138] rámutatott arra, hogy a jogalkotással szemben egyidejűleg két követelmény támasztható: egyfelől, hogy a jogalkotás a társadalmi viszonyok változását rugalmasan kövesse, másfelől, hogy érvényesüljön a jogszabályok stabilitásába vetett bizalom. Ez utóbbi követelmény nem érinti azonban a jogalkotó széles körű jogalkotói szabadságát, akár azt is, hogy a jogszabályt többször, egymást viszonylag gyorsan követve módosítja. Az Alkotmánybíróság állíthatott volna a jogalkotás elé olyan ésszerű kritériumot, amely szerint például nem lehetséges az, hogy ugyanazt a normát, sőt *horribile dictu* ugyanazt a rendelkezést ne lehessen párhuzamosan két külön jogi normában módosítani. Éppen azért, hogy a jogszabály változása nyomon követhető legyen, átlátható módon legyen megfigyelhető az adott norma változása, és a szabályozással elkerülhetők legyenek azok a mai jogalkotási gya-

[134] 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74.; 27/2005. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2005, 280.
[135] Megjegyezte ugyanakkor Kiss László, hogy nem önmagában a két- vagy többlépcsős hatálybaléptetési módszert tartotta alkotmányellenesnek, hanem az ilyen esetek közül csak azokat, amelyeknél nyilvánvalóan kimutatható a különböző időpontokban hatályba léptetett rendelkezések közötti szoros összefüggés, kapcsolat. A jelen határozattal elbírált ügy kétséget kizáróan ilyen.
[136] ABH 2002, 1241, 1250.
[137] Például az 1999 és 2008 között megjelent Polgári Jogi Kodifikáció című folyóiratban.
[138] ABH 2003, 74, 86-87.

korlatot jellemző mindennapos hibák, amelynek eredményeként a párhuzamosan elfogadott rendelkezések ugyanaznapi hatálybalépése szabályozási kuszaságot, kollíziót és számos „megállapíthatatlan" rendelkezést eredményez. Az ilyen módon előállított normák jogrendszeri illeszkedéséről már nem is szólva…

Az alkotmánybírósági mérce nagyon puhának tűnik: a változó életviszonyokhoz való rugalmas alkalmazkodás azonban nem eredményezheti a jogszabályok követhetetlen és áttekinthetetlen módon történő változtatásának a gyakorlatát. Ez utóbbira azt a bevett gyakorlati példát hozta fel többször is az Alkotmánybíróság, ha a jogszabályok módosítását még a hatálybalépésüket megelőzően ismét módosítják. Nyilvánvalóan szükség lenne ennek a „kiskapunak" a bezárására, vagyis vagy egyáltalán nem lehetne sort keríteni a hatálybalépés előtti változtatásra vagy csak törvényszabta, nagyon kivételes esetben.

Mindebből tehát az az alapvető alkotmányos követelmény fakad, hogy a jogalkotás, ennek részeként a jogszabályok módosítása, az új rendelkezések hatálybalépése követhető legyen mind a jogalkotók és a jogalkalmazók, mind a jogalanyok számára. Ez a követhetőség az elektronikus közlöny világában egy jóval könnyebb megismerhetőséget jelent, ám a jogszabályok egységes szerkezetű szövegének Magyar Közlöny-beli szerepeltetésének a hiányában az egyes jogszabálytárakra, valamint a hatályos jogszabályok elektronikus gyűjteményére, napjainkban pedig a nemzeti jogszabálytárra hárul az a feladat, hogy az egységes szerkezetű normaszöveg előállításával segítsék a jogra figyelők munkáját, ismeretszerzését. Kérdéses azonban az, hogy a „salátatörvények", valamint az egyes átfogó, az egyes ágazatok szinte minden törvényét „átmozgató" törvénymódosítások korszakában, ahol minden évben találkozhatunk az egyes közlekedési, az egyes agrár, az egyes pénzügyi stb. tárgyú törvényeket módosító törvénycsomaggal, éppen a jogalkotás folyamatában miként kísérhető figyelemmel maga a normaalkotás. Ember legyen a talpán, aki a párhuzamosan zajló törvénycsomagokból már a jogalkotás menetében ki tudja bogarászni a számára fontos témákat, ráadásul úgy, hogy nem csak az őt közvetlenül érintő vagy érdeklő törvényekben lelheti meg az érintett törvények módosítását. Az Alkotmánybíróság egyedül a költségvetési törvényt tisztította meg a rengeteg törvénymódosítástól, de ha a költségvetési törvénnyel egyidejűleg tárgyalt „költségvetési salátát" nézzük, akkor elborzadva szemlélhetjük, hogy melyek azok a törvények, amelyek a költségvetés megalapozása érdekében vagy éppen annak az ürügyén kerülnek az egyre vaskosabb törvénycsomagba. Nagyon szigorú, ám érthető szabály lehetne a jövőben az, hogy csak azonos tárgykörű törvényben nyílna mód az egyes törvények módosítására, az egymással semmilyen összefüggésben levő törvénymódosítások ezáltal kiiktathatóak lennének.

Az Alkotmánybíróság már az 55/1994. (XI. 10.) AB határozatában felvetette, hogy 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 rendelkezések hosszabb távra tekintve is előreláthatók legyenek. Vannak törekvések arra, hogy egyes jogszabályok módosításának a lehetőségét időben korlátozni kellene, például nem lehetne fő szabály szerint egy új normát módosítani egy ideig vagy csak a törvényszabta kivételes esetben. Ennek jogi garanciáit a jogalkotásnak kell kimunkálnia, hiszen az Alkotmánybíróságnak erre nincs felhatalmazása. Hogy mennyire időszerűek e gondolatok, mi sem bizonyítja jobban, mint az a rengeteg „hibajavítás", ami törvényről törvényre haladva megjelenik a mai parlamenti gyakorlatban…

Az Alkotmánybíróság hiába adta többször is a jogalkotó tudtára, hogy a jogalkotás alkotmányos jogállami követelménye többet jelent, mint a jogalkotással kapcsolatos formális eljárási szabályok betartása, az e tárgyban folytatott megengedő alkotmánybírósági gyakorlat nyilvánvalóan nem tudta útját állni

a törvényhozási futószalagnak. Ez a tömegtermelés nyilván nem tesz jót a jogkövetésnek, ebből adódóan a jogalanyok számára fokozott nehézséget jelent a változások követése, jelentősen megnehezítve jogaik érvényesítését, valamint kötelezettségeik teljesítését, már-már a jogbiztonság alkotmányos követelményét kikezdve.

A kellő felkészülési idő követelménye elsődlegesen formai jogbiztonsági kritérium, ráadásul az alkotmánybírósági gyakorlatból visszaköszön ennek a követelménynek a viszonylag puha volta, valamint az e tárgyban kifejlesztett gyakorlat viszonyítási pontjainak erőteljes szubjektivitása. A hazánkban rendkívül gyorsan változó joganyag legfeljebb némi időveszteséget okozó korlátjaként jelen levő elv a jogrendszer állandó módosulásával szemben megjelenő alkotmányos követelmény. Számos esetben domborodott ki az esetjogból a kellő felkészülési idő relatív korlát jellege, s ebből adódóan nyilvánvaló, hogy például technikai felkészülés esetén nagyon rövid *vacatio legis* is elég az alkotmányos követelmények teljesítéséhez. Végrehajtási rendeleteknél különösen is elnéző volt az Alkotmánybíróság, hiszen jellemzően azt állapította meg, hogy már a felhatalmazást adó jogszabály, jellemzően törvény kijelölte az egyes jogintézmények kereteit, vagyis a rendeletalkotó a jogforrási hierarchiából adódóan nyilvánvalóan kötve volt a végrehajtási norma kibocsátásakor. Ha tehát egy-egy nappal a hatálybalépés előtt jelent meg csak a végrehajtási norma, a jogalkalmazó akkor sem eshetett kétségbe, hiszen számíthatott a körülbelüli szabályozási tartalomra; több esetben ténylegesen csak technikai kérdéseket szabályoztak a végrehajtási normában, ilyenkor sosem volt „éles" a felkészülési idő kritériuma. Ezzel az álláspontal nyilván lehet vitatkozni, különösen azon végrehajtási normák esetében, amelyek nagy terjedelműek és a felhatalmazást adó norma jóvoltából meglehetősen szabadjára engedettek.

Sok tényezőn (célszerűségi szempontok, a gyakorlati alkalmazás feltételei, körülmények mérlegelése, a végrehajtáshoz szükséges erőforrások számbavétele) múlik, hogy végül miként alakul a norma hatálybaléptetése, sor kerül-e lépcsőzetes hatálybaléptetésre, ha pedig nem, mikor válhasson a norma a jogrendszer részévé. A jogalkotó szerint szinte azonnal, ha pedig ez nem lehetséges, még akkor is nagyon-nagyon gyorsan. Ahol a jogalkotó szerint nincs szükség érdemi felkészülésre, nem magának az államnak kell valamit megcsinálnia, végrehajtania, ott a gyakorlatban minimális (jellemzően egynapos a *vacatio legis*), közhatalmi cselekvés esetén a norma terjedelmétől, újszerűségétől stb. függően akár több hónapos felkészülési idő biztosíttatik. Nyilvánvaló, hogy amennyiben nem változik meg a szabályozás, vagyis az új szabályozás a régihez képest ugyanúgy szabályoz egy jogintézményt, akkor nincs szükség felkészülésre, hiszen a jogszabályi környezet változatlan maradt. Ez akkor is igaz, ha nem az adott tárgyú jogszabály tartalmazta az azonos tartalmú rendelkezést, hanem egy másik hatályos normának volt a része, vagyis ugyanúgy kötelezte az érintetteket például a munkahelyi feladataik ellátásakor. Ha a normára nem kellett felkészülni, tehát az önkéntes jogkövetéshez csupán a normát kellett megismerni, úgy az esetjog alapján megállapítható, hogy biztosan nem sérülhetett a felkészülési idő hiányában a jogbiztonság követelménye. Az egyes foglalkozásokba kerülés alkalmazási feltételeinek a megváltozása, ráadásul valamilyen képzettségi kritérium szigorítása esetén lényegesen hosszabb, azaz akár sokéves felkészülési időt kellene biztosítani, amely igazodik a szigorított követelményhez való alkalmazkodáshoz.

Jól látja Kampis György, hogy a felkészüléshez szükséges kellő időtartam meghatározásának nehézségeit az ún. lépcsőzetes hatálybaléptetéssel csökkenteni lehet.[139]

Ráadásul ha viszonylag hosszabb, tehát legalább három hónapos felkészülési idővel találkozunk, akkor szinte kivétel az, amikor ugyanabban a köntösben lép hatályba a norma, mint ami a kihirdetésekori „közlönyállapot". A jogalkotói leleményesség ugyanis kifejlesztette a norma hatálybalépése előtti módosítás intézményét, akár a hatálybalépés leállításával („nem lép hatályba…"), akár a

[139] L. Kampis György: Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat. Unió Kiadó, 1995. 137.

megváltozott szöveggel való hatálybalépéssel („a norma a „következő szöveggel" lép hatályba"). Ha az Alkotmánybíróság nem tekinti konkrét hatálybalépési időpont híján megkezdettnek a felkészülési időt egy kihirdetett törvény esetében, akkor nyilvánvaló az is, hogy a menet közben korrigált szöveg, a gyakorlatban néhány nappal a hatálybalépés előtt bekövetkezett „módosítás" esetében sem teljesülhet a kellő felkészülési idő kritériuma. Az utóbbi években pedig olyan mértéket öltött a jogilag leállított hatálybalépések köre, hogy a jogbiztonságot súlyosan erodáló helyzet alakult ki, ami nagyjából abban összegezhető, hogy számos érintett szinte várja azt a jogalkotói beavatkozást (adott esetben tesz is érte, hogy bekövetkezzen), ami a norma vagy normarészlet hatálybalépésének a megakadályozását eredményezi.

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

Egy másik jellemző kép a honi jogalkotásban az a mozzanat, amikor időszakosan, de általában évről évre, jellemzően egy-egy évvel elhalasztják az adott norma hatálybaléptetését, s ilyen módon a *vacatio legis* komolytalanná válik, mert aki már megtapasztalta, hogy az általa várt törvény hatálybalépésének az elhalasztása következett be, már nem fog hinni a következő időpontnak sem, különösen akkor, ha például már kétszer elhalasztották a norma tervezett hatálybaléptetését.[140] Egy atipikus és borzasztó példát választottam ennek a jelenségnek a szemléltetésére: a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 27/1996. (X. 30.) BM rendelet kötelező kéményseprőmester képesítéssel foglalkozó egyik rendelkezése csak a rendelet hatálybalépéséhez viszonyítva jóval később, 1999. január 1-jén lépett volna hatályba. A hatálybalépése előtti napon azonban megjelent a rendeletet módosító 52/1998. (XII. 31.) BM rendelet, ami egy évvel eltolta az érintett rendelkezés hatálybaléptetését. Még éppen időben, hiszen a kihirdetése napján, azaz 1998. december 31-én hatályba lépett norma ezáltal el tudta érni a kívánt joghatást, vagyis nem került sor az eredeti jogalkotói cél megvalósítására, a norma nem lépett hatályba 1999. január 1-jén. A jogalkotó lehet, hogy szerette volna ismételten „meghosszabbítani" a felkészülési időt, de jogi lépéseket ennek érdekében nem tett, így a rendelkezés 2000. január 1-jén hatályba lépett. Csodák csodájára azonban a jogalkotó a 32/2000. (XI. 27.) BM rendelettel ismételten el kívánta tolni az ominózus rendelkezés hatálybaléptetését (ezúttal további három évvel), s 2003. január 1-jén kívánta volna hatályba léptetni a normarészletet. Nem vette azonban figyelembe, hogy elkésett a jogalkotási lépésével, mivel 2000 novemberében már nem lehetett a norma hatálybalépését megváltoztatni, hiszen az akkor már hónapok óta hatályban volt. Akkor sem lehetett és ma sem lehet a hatályba lépett norma hatályba léptető rendelkezését megváltoztatni, ez fogalmilag kizárt. Hiába született meg tehát 2000 novemberében a rendeletmódosítás, az alkalmatlan és végrehajthatatlan módosítást jelentett, vagyis semmilyen joghatást nem válthatott ki, nem érintette a már hatályba lépett normát. Maga a választott jogalkotási megoldás már, ami a lépcsőzetes

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

hatálybaléptetést és az egyes rendelkezések hatálybalépésének az eltolását jelenti, teljesen tipikusnak tekinthető a ma jogalkotásában, ugyanakkor a jogalkotó azt a szarvashibát nem követi el, hogy a már hatályba lépett rendelkezés hatálybalépését kívánná megváltoztatni, tehát ennyiben nagyon kirívó esetet tükröz az idézett példa. A legjellemzőbb választott jogalkotói megoldás az, hogy a norma hatálybalépésének a megakadályozása következik be, jellemzően egy-két nappal a hatálybalépés időpontja előtt, miként a példában jelzett miniszteri rendelet első, 1998. évi módosítása tette. Hogy ez miként érinti a kellő felkészülési idő problematikáját, egyáltalán ilyen esetben megkezdődik-e a tényleges felkészülés a norma alkalmazására, rendkívül összetett kérdés.

A kellő felkészülési idő ügye a jogszabályi változás puccsszerűségét szeretné kizárni, s magával a felkészülési idővel szeretné azt elérni, hogy az új norma ne keltsen jogbizonytalanságot a jogrendszer egészét illetően.

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság általában nem sújt le a jogalkotóra, valamilyen nagyon súlyos érv kell ahhoz, hogy a testület ekként járjon el.

Az Alkotmánybíróság mérlegelési szempontjai stabilak, de az egyes esetekben újabb és újabb kivételek teremtődtek, amelynek a révén az Alkotmánybíróság sok esetben még akkor is „megmentette" a jogalkotót, ha az ügyet sem vetett a kellő felkészülési időre.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata nem mindig választja el a kellő felkészülési idő követelményét más, a jogrendszer változásának alkotmányosságát szabályozó alkotmányos elvektől [a szerzett jogok védelme, a visszamenőleges jogalkotás (és -alkalmazás tilalma), valamint a megfelelő átmeneti szabályok megalkotásának hiánya], noha ezek önmagukban tartalmilag indokolhatják az egyes jogi normák alkotmányellenességét. A gyakorlatban sokszor nem is lehet elválasztani kristálytisztán ezeket az elveket, hiszen számos norma esetében egyszerre valósul meg a jelzett elvek közül többnek a vélt vagy valós sérelme.

Maga a kellő felkészülési idő kritériumának a megsértése formai követelményként fő szabályként nem érinti a norma tartalmát, vagyis a norma a kellő felkészülési idő birtokában tartalmilag teljesen makulátlan lehet. Ezen a képen csak az ront, amikor már magának a kellő felkészülési időnek a megítélésében az a szempont játssza a főszerepet, miszerint mennyire súlyos a jogbiztonság sérelme vagy veszélyeztetése. Ebből adódóan összegezhető, hogy a kellő felkészülési idő sérelme önmagában nem eredményez alkotmányellenességet, ha úgy tetszik, betudható egy kis sérelem, ha azonban ez már kellően súlyos, csak akkor kezd a taláros testület meditálni a jogkövetkezmények alkalmazásán. Nagyon puha tehát a kellő felkészülési idő kategóriája, a „kellő"-ből lesz gyakorta elegendő, az „elegendő"-ből pedig még elégséges, és csak nagyon extrém esetekben: elégtelen. Amikor már a *vacatio legis* is minimális volt, továbbá a bekövetkezett jogsérelem kirívóan súlyos.

Az Alkotmánybíróság felébresztette az oroszlánt akkor, amikor a kellő felkészülési idő meglehetősen puha, a jogalkotót rendre mentegető álláspontja helyett szigorított a saját gyakorlatán, és éppen a leghosszabb ideje készült kódexet „ártalmatlanította" egy olyan fegyverrel, amit a testület töretlen gyakorlatában csak nagyon ritkán húzott elő.

Szinte már nem tudott a jogalkotó különösebbet hibázni, hiszen gyakorta még az aznapi vagy egy-két nap felkészülési időt biztosító rendelkezések is túlélték az alkotmánybírósági kontrollt, vagy éppen azáltal lehetett kimenekülni az idő szorításának a fogságából, hogy úgyis csak később és nem a hatálybalépés napján vagy azt közvetlenül követően kényszerült cselekvésre az adott jogszabály személyi hatálya alá tartozó. De ha még ez sem lett volna elég ok a kimentésre, akkor még mindig ott volt az a nagyon szubjektív kategória, ami szerint a jogsérelem foka, annak a súlyossága mégsem volt olyan jelentős, ami alkotmányellenessé tette volna a jogi szabályozást.

Erőteljes kritikával illethető az Alkotmánybíróság előzményi szabályozásra utaló okfejtése, amely vitán felül megáll az alapnorma és a végrehajtási norma viszonyát tekintve, hiszen egyértelmű a jellemzően törvényi előírás, és elméletileg csak a részletszabályok, technikai kérdések kerülhetnek a rendeleti formában kiadott normába. Kritizálható például a budapesti magasházakkal kapcsolatos eset, amikor a magasház-építés tiltása valóban hosszas előélettel rendelkezett, és ténylegesen felkészülhettek a kerületek az egyszer bekövetkező tiltásra. A valóságban azonban azonnal hatályba léptetett fővárosi közgyűlési norma esetében a megengedő alkotmánybírósági gyakorlat valójában mindent beszámított az egyébként nem létező felkészülési időbe, de ez az értelmezése elméletileg azzal a nem éppen kívánatos következménnyel járt, hogy a kihirdetés és a hatálybalépés előtti mozzanatok felkészülési időbe való „betudása" valójában azt sugallta, hogy a felkészülés már a kihirdetést megelőzően megkezdődött (!).

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint nem lehet általános érvénnyel meghatározni, hogy mennyi a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő, amit a jogszabály kihirdetése és hatálybaléptetése között feltétlenül biztosítani kell. Ezt minden egyes jogszabály megalkotásánál, a jogszabályba foglalt rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a jogszabály végrehajtására (vagy az önkéntes jogkövetésre) való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők alapulvételével, esetileg kell vizsgálni.[141] Az Alkotmánybíróság az ún. Balaton-törvény ügyében[142] arra hivatkozott, hogy már 1999 nyarán nyilvánosságot kapott az a tény, hogy új területrendezési terv készül a Balaton üdülőkörzet területére, és ezt a törvényt az Országgyűlés legkésőbb 2000. december 31-ig elfogadja. A határozat értelmében nem volt megállapítható ebben a jogszabályi környezetben, hogy a Balaton-törvény előírásai ténylegesen váratlanul, felkészületlenül érték az érintett ingatlanok tulajdonosait. Nyilvánvaló, hogy ez a szabályozás meghatározott építési ingatlanokkal kapcsolatos korlátozásról szólt, és nem átfogóan szabályozó törvénykönyv bevezetésére vonatkozott. Kiss László párhuzamos véleményével e tekintetben egyetértve meg kell állapítanom, hogy a Ptk. esetében az Alkotmánybíróság a szigorú álláspontra helyezkedett, és lényegében a korábbi döntésétől anélkül tért el, hogy különösebben elmagyarázta volna az eltérés indokát. Önmagában az nem tartalmi eltérés, hogy az új Ptk. esetében egy kódexről van szó, hiszen nem a kódex egésze, hanem csak annak a töredéke lépett volna hatályba viszonylag hamar.

Az Alkotmánybíróság felkészülési idővel összefüggésben kialakított gyakorlata számos döntésén keresztül alakult ki, amelynek összefoglaló jellegű hivatkozására legutóbb a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban[143]) és a 29/2011. (IV. 7.) AB határozatban[144] került sor. A felkészülési idő egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, azaz normatív hatásának kifejtése között eltelt idő. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti alkotmányos elv értelmében a jogállami jogalkotás a jogszabály megalkotása és a normatív hatás kifejtése közötti időtartamot úgy határozza meg, hogy a jogszabályban foglalt kötelezettségek és jogok által érintett személyi kör ténylegesen megismerhesse azt és az új feltételrendszerhez alkalmazkodni tudjon. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában az általános elvek tükrében, de egyedi mérlegelés alapján döntött a jogalkotó által biztosított felkészülési idő alkotmányosságáról. Más megítélés alá helyezte ebből a szempontból a magánjogi viszonyokat koncepcionálisan is újra szabályozni kívánó új Polgári Törvénykönyv hatálybaléptetésére vonatkozó rendelkezéseit[145], mint a már hivatkozott kormánytisztviselői, illetve köztisztviselői jogviszonyok felmentésre vonat-

[141] 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 156-157.
[142] A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény 54. § b) pontja szerint a jogerős államigazgatási határozattal le nem zárult ügyekre (bizonyos kivétellel) a törvény (területfelhasználási és építési szabályait szigorító) építési rendelkezéseit kell alkalmazni.
[143] ABK 2011. február, 68, 75-78.
[144] ABK 2011. április, 323, 326-327.
[145] 51/2010. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2010, 328.

kozó megváltozott szabályainak a hatálybalépését. Összességében mégis megállapítható, hogy ha a hatályba lépő szabályozás új, illetve a korábbiakhoz képest többletkötelezettséget keletkeztet a hatálya alá tartozó jogalanyok számára, ugyanakkor ahhoz alkalmazkodni csak rendkívüli erőfeszítések árán, avagy azzal együtt sem lehet, úgy az azonnali hatálybaléptetés nem tekinthető jogállami jogalkotásnak. Különösen sérti a jogállamiság elvét az olyan jogalkotói megoldás, amely a megismerés és az alkalmazkodás, illetve a jogkövető magatartás tanúsításának lehetőségét rendkívüli módon megnehezíti, esetleg kizárja, ugyanakkor a jogszerűtlen magatartáshoz szankciót fűz.

Az Alkotmánybíróság a „médiacsomagról" hozott nagy jelentőségű 165/2011. (XII. 20.) AB határozatában szokatlan kurtasággal intézte el a kellő felkészülési időt kifogásoló indítványokat, noha a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény esetében az indítványozók az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján aggályosnak ítélték a felkészülési idő hiányát, mivel a törvény elfogadása és hatálybalépése között nem volt számottevő időbeli különbség, vagyis az egynapos felkészülési idő nem tette lehetővé, hogy a törvény hatálya alá tartozó személyi kör a megváltozott médiajogi környezethez igazodjon. Mivel a törvény a Magyar Közlönyben 2010. december 31-én jelent meg, és javarészt 2011. január 1-jén lépett hatályba, az Alkotmánybíróság szerint nem kétséges, hogy a törvényalkotó formális megközelítésben nem biztosította annak lehetőségét, hogy a törvény hatálya alá tartozó személyi kör megismerje az új szabályozást, és az alkalmazkodáshoz szükséges intézkedéseket megtegye.

A testület érvelése szerint azzal, hogy az új törvény szerinti szankciók csak 2011. július 1-jétől következhettek be, valamint az új eljárási szabályok alkalmazhatósága mellett a korábbi törvény szankciórendszere élt még egy fél évig tovább, összességében azt eredményezte, hogy nem sérült a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság mérlegelte a kihirdetés és a hatálybalépés időpontjának formális szempontját, valamint a többletkötelezettségek megismerésére, teljesítésére, illetve a szankcióval fenyegetett teljesítésre biztosított, alkalmanként méltányosan meghatározott időtartamot, és nem állapította meg a törvény hatálybalépésével összefüggésben a jogállamiság sérelmét.

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

Az Alaptörvény hatálybalépése óta roppant módon szerény alkotmánybírósági gyakorlat jelzésszerűen foglalkozik a kellő felkészülési idő követelményével. Néhol egy-egy utalás erejéig bukkan fel ez a jogbiztonsági követelmény, s csupán egy-egy határozatban olvashatunk róla bővebben:

A 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában[146] az Alkotmánybíróság megsemmisítette a bírói nyugdíjazásra vonatkozó rendelkezéseket. Ebben az ügyben az indítványozók álláspontja szerint az új felső korhatár bevezetése megfelelő felkészülési idő nélkül fosztotta meg a bírókat többéves tulajdoni várományuktól. Az Alkotmánybíróság nyilvánvalóvá tette, hogy a bírói korhatár változásának alkotmányjogi jelentősége nem önmagában a korhatár mértékének meghatározásában, hanem az új korhatár bevezetésének módjában és határidejében, a bírákra gyakorolt hatásában lehet. Nyilvánvaló, hogy

[146] A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességéről.

amennyiben a korhatár rövidül, akkor ez másként érinti a korhatárhoz közel lévő bírókat a bírói függetlenség elemei szempontjából, mint a többi bírót. Minél közelebb áll a bíró a bevezetni kívánt korhatárhoz, annál inkább felmerülhet az elmozdíthatatlanság elvének sérelme, és minél hosszabb a még várható ítélkezési időtartam, annál kevésbé merülhet fel ez a szempont. Ha a rövidebbre szabott felső korhatár nagyon közelít a magyarországi általános korhatárhoz, és ezáltal távolodik a 70. életév betöltésétől, annál hosszabb idő szükséges az új korhatár bevezetéséhez. Az Alkotmánybíróság formai szempontból kifogásolta, hogy az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésével ellentétben nem sarkalatos törvény állapította meg a bírói szolgálati viszony felső korhatára mértékét, továbbá a bírói függetlenség sérelme miatt alaptörvény-ellenesnek találta az érintett bírák viszonylag rövid időn, három hónapon belül hivatalukból való elmozdítását és ügyeikről való leválasztását. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le, ha azonban ez a felső korhatár csökkentésével jár, csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének a sérelme nélkül lehet helye.

A 6/2013. (III. 1.) AB határozatában[147] az Alkotmánybíróság egyrészt megerősítette a kellő felkészülési idővel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatot, másrészt viszont bekeményített, és elvi megállapításokat tett. Hangsúlyozta a testület a korábbi tételt, miszerint a felkészülési idő mérése valóban a jogszabály kihirdetésétől kezdődik. A kellő idő vizsgálatának az alapja pedig a szabályozás tartalmi változásaitól függ, s nyilvánvaló, hogy a formailag új jogszabályban található, de tartalmilag a korábbi rendelkezésekkel azonos szabályok nem vehetők egy tekintetbe a tartalmilag új szabályokkal. Az alkotmánybírósági szigor abban jut kifejezésre, hogy a testület kinyilvánította, hogy nem feladata teljes jogszabályok alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő hivatalból történő pontos felmérése, ezért az indítványozónak kell részletesen indokolnia, hogy a sérelmezett jogszabály egyes rendelkezéseivel összefüggésben a felkészülési időt miért nem tekinti megfelelőnek, azok hatálybalépése miként sérti a jogbiztonságot. Az indítványozó kötelessége tehát ennek az alátámasztása. Az Alkotmánybíróság figyelmeztetése szerint, ha az indítványozó ezeknek a követelményeknek nem tesz eleget, a kellő felkészülési idő hiányára hivatkozó indítványa érdemi vizsgálatára nem kerül sor.[148]

Az Alkotmánybíróság a 10/2013. (IV. 25.) AB határozatában[149] nem találta alaptörvény-ellenesnek a házszabályi reformot, a frakcióalapítás szabályainak megváltoztatását, mivel a testület szerint a Házszabály megváltozott rendelkezései a panaszosok részéről semmilyen olyan tevőleges kötelezettséget nem kívántak meg, amelyre fel kellett volna készülniük: „sérelmük pusztán egy számukra előnyös helyzet elmaradásában áll".

E határozatában a testület egyébként megerősítette, hogy a szerzett jogok védelme része a jogbiztonságnak, ez azonban nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály; a jog stabilitására, előreláthatóságára vonatkozó alkotmányos szempont nem jelenti a jogszabályok megváltoztathatatlanságát. A konkrét esetben az Alkotmánybíróság szerint ráadásul nincs is szó szerzett jogról: az indítványozó országgyűlési képviselők még nem voltak tagjai a létre sem jött frakciónak, vagyis esetükben legfeljebb az ún. bizalomvédelem sérelme jöhetne szóba. Ez utóbbi sérelme sem áll fenn az Alkotmánybíróság szerint, mivel ez az elv nem valamennyi jövőbeni várakozást, hanem döntően az adójogszabályok vagy társadalombiztosítási jog-

[147] A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről. Az új egyházügyi törvényt az Országgyűlés 2011. december 30-án fogadta el, másnap kihirdették, és 2012. január 1-jén hatályba is lépett. Az indítványozók szerint tehát az érintetteknek egy napjuk, az év utolsó napja volt a felkészülésre.

[148] Vö. Abtv. 52. § (1) bekezdés e) pont, (4) bekezdés, (6) bekezdés, 55. § (3) bekezdés.

[149] Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 13. § (1) bekezdése és 14. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról.

szabályok megváltoztatása, a vállalt jövőbeli szerződéses kötelezettségek teljesítésének megkövetelése (illetve az azokba való jogszabályi beavatkozás módja és terjedelme) stb. körében értelmezhető, és nem jelenti azt, hogy a jövőbeli szabályozás reménye önmagában alanyi jogot keletkeztetne e várakozás teljesülésére. Ez az okfejtés nem eléggé kristálytiszta, hiszen erősen és önkényesen szűkíti a bizalomvédelem terrénumát, másrészt egyáltalán nem sportszerű a frakciók működéséhez szükséges „csengőszám" az adott parlamenti ciklusban történő megváltoztatása. Nyilvánvalóan egy következő parlamenti ciklusra minden további nélkül megalkotható egy új szabályozás, amelyben a „csengőszám" is más lehet…

*

Végezetül összefoglalom a *de lege ferenda* javaslataimat:

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

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

Mátyás Ferenc, PhD hallgató,
ELTE ÁJK

Játék hatályok nélkül

A hatályosság nem más, mint a jogszabályok változtathatóságának elve[1]. A jogalkotó a jogszabály megalkotása során egyértelműen kijelöli egy jogalkotói aktusban a jogszabálynak azon kereteit (teret, időt), amikor a jogszabály érvényességének manifesztálódnia kell, vagyis megnyílik a jogszabály alkalmazhatóságának lehetősége vagy alkalmazandóságának követelménye.

Ha a tárgyi jog érvényességének és hatályosságának relációit vizsgáljuk (ki nem térve a továbbhatás kérdésére), ideális körülmények között azt állíthatjuk, hogy a jogrendszerben megjelenő jogszabályok: érvényesek és hatályosak, vagy érvényesek és (még/már) nem hatályosak lehetnek.

Ritkán találkozhatunk azonban ilyen laboratóriumi tisztaságú helyzetekkel. A jogalkotásban, lévén emberi cselekvés, sérülhet az érvényesség követelménye. Ez vagy amiatt következhet be, mert maga a jogszabály nem is létezik, vagy mert bizonyos súlyos hibákban szenved[2]. Jelen tanulmány vonatkozásában nem relevánsak azok az esetek, amikor az érvénytelenség nincs hatással a jogszabályra, vagy orvosolható, vagy az érvénytelenség megállapítása adott szerv hatáskörébe tartozik.

Azokban az esetekben, amikor az érvénytelenség ex lege létezik, a jogszabályhoz semmiképpen nem kapcsolódhat hatályosság, illetve ha mégis, akkor ez a kapcsolódás csak látszólagos, tényleges joghatás kiváltására nem alkalmas. Ezt a kört is érdemes leszűkíteni a nem létező jogszabályok körére, hiszen amikor olyan mértékű a hiba, hogy a produktum még megsemmisítésre sem érdemes, akkor az jogszabályként meg sem jelenik a jogrendszerben[3]. Az itt megfogalmazottakat tudjuk majd a gyakorlati példák vonatkozásában segítségül hívni. Mivel a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 26. § (1) bekezdése szerint a jogszabályokat az önkormányzati rendelet kivételével a Magyar Közlönyben kell kihirdetni, a jogszabályok léte a kihirdetéshez kapcsolódik[4]. Az Alkotmánybíróság a 32/1993. (V. 26.) AB határozat II/3. pontjában expressis verbis kimondja, hogy ameddig egy elfogadott normát nem hirdetnek ki, az nem is minősül jogszabálynak. Az Alkotmánybíróság a hatáskörét ebben az esetben úgy értelmezte, hogy mivel kihirdetés nélkül a rendelet nem tekinthető jogszabálynak, az Alkotmánybíróságnak nincs mit felülvizsgálnia[5].

Az ex lege érvénytelen normának tehát hatálya sem lehet. Mégis bonyolult helyzetet teremt, amikor az érvénytelen norma hatásában hatályosnak tűnik. Ha az érvénytelenségi tényezőről figyelmet nem véve, a normában foglalt rendelkezéseket mégis alkalmazni kezdik, az az érvénytelenségen érdemben nem változtat semmit. Jogszerűen ezekre a cselekedetekre a gyakorlatban jogviszonyok nem épülhetnének.

Az unalomig ismételt tézis szerint a jogszabályokat a társadalmi és gazdasági viszonyok központi szinten történő artikulálódása, illetve különböző érdekkonfliktusok kezelésének igénye hívja életre. A szabályzást a múltban kialakult igények jelenbeli, jogszabályokban való megjelenése jellemzi. Ez a szabályrendszer a múlt tapasztalatain alapul, és azokat vagy a jelenben kívánja felhasználni, vagy a jövőre nézve kíván egy elérendő célt megvalósítani. A jogalkotás olyan hatalmi játék, amelynek következményei az „állampolgárokat, s szervezeteiket kötelezik és jogosítják, s csak részben kormányokat, kormánytagokat,

[1] Tamás András: Legistica 177. o. Szent István Társulat, Budapest, 2009.
[2] Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete, 67-69. o. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2007.
[3] Ezt szemlélteti nagyon találón Jakab András, amikor a Magyar Közlöny helyett a jogszabály véletlenül a Magyar Nemzetben jelenik meg. Mivel érvényességi kellék a Magyar Közlönyben történő kihirdetés, hiába ölti magára a jogszabályok formai látszatát, hatásában soha nem minősülhet annak. Lásd: Jakab uo.
[4] Lásd: Jakab. uo.
[5] 32/1993. (V. 26.) AB határozat.

meg politikai pártokat" [6]. Ez igen komoly felelősséget helyez a jogalkotó vállára, hiszen a jogalkotással nem önmagukat szórakoztatják, az eljárást a címzettekre nézve méltányosan kell lefolytatni, vagyis, ahogy Kampis György fogalmaz: „nem szabad a jogot az állampolgárok fejére ejteni" [7]. Pedig a fejre ejtés tipikus esete, amikor még ki nem hirdetett vagy hatályban nem lévő jogszabály alkalmazása az elvárás. Az Alkotmánybíróság a 34/1991. (VI. 15.) AB határozatában megállapította, hogy amíg a jogszabályt közlő hivatalos lap bárki által nem hozzáférhető, a jogszabály ténylegesen nem tekinthető kihirdetettnek. Egyfelől, mivel a Jat. a kihirdetés intézményét a jogszabályok lényegi érvényességi kellékének tekinti, nélküle a jogszabály nem létezhet, ezért ebben az időszakban nem nyílhat lehetőség a nem létező jogszabály alkalmazására (ráadásul a helyzet lényegesen könnyebb lett, amióta a Magyar Közlönyt a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel adják ki, melynek szövegét hitelesnek kell tekinteni[8]). Ezzel kapcsolatban a Jat. rögzíti, hogy a jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet[9]. Másrészt lehetőség nyílik a jogszabály egyes rendelkezései hatálybalépésének különböző időpontokban történő meg állapítására, ezek azonban csak a jogszabály hatálybalépését követő időpontok lehetnek[10]. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti időszakot olyan bizalmi időszaknak minősíti, amely alatt a jogszabály címzettjei még a korábbi rendelkezések szerint járhatnak el. Ez a bizalmi időszak a jogszabály hatálybalépésével szakad meg. Ha a jogszabályt különböző időpontokban, lépcsőzetesen lépteti hatályba a jogalkotó, akkor ez az időpont a jogszabály alaphatálya, a kivételek vonatkozásában az ott megjelölt időpontig folytatódik ez az időszak. Másként megfogalmazva, mindez azt jelenti, hogy először csak és kizárólag az alaphatály szakíthatja meg ezt az időszakot, hiszen eddig a jogszabály nincsen hatályban, rendelkezései nem alkalmazhatóak, ezért súlyos torzuláshoz vezetne a jogszabály egyes rendelkezéseinek alaphatályt megelőző hatálybaléptetésére lehetőséget teremtő gyakorlat. Az, hogy bizonyos rendelkezések vonatkozásában elvárják a kötelező alkalmazást, holott még a bizalmi időszak miatt lehetőség lenne a korábbi szabályok alkalmazására, sérti a jogrendszer koherenciájának követelményét és a jogbiztonságot.

A következőkben a problémák gyakorlati megnyilvánulásain keresztül mutatom be, hogy ez a jogalkotási gyakorlat, a következetlenség és a jogalkotási szabályok eltérő értelmezése és alkalmazása hogyan „kettőzi meg" a hatályos jogot.

I. Quo vadis jogalkotás? A kihirdetést megelőző hatálybaléptetés

A változatosság alapvetően gyönyörködtet. Szeretjük, ha valamiből többféle áll rendelkezésünkre, hogy majd az éppen aktuális kedvünk szerint kiválasszuk a nekünk megfelelőt. Jó esetben meg is találjuk. A hatályos jog területén ez inkább hátrány, sem mint a hangulatok és ízlések szemgyönyörködtető játéka. Ugyanakkor gyorsan le kell szögezni, csupán illúzió a hatályos jog egyértelmű megállapításának lehetősége, variációk igenis léteznek. A jog nem tudása – mint tudjuk – nem mentesít, ezért a jogkereső különböző nyilvántartások felé fordul, hogy megismerhesse a hatályos jogot. Senki nem várhatja el tőle, túl a jogszabályok szövegének megismerésén, hogy az egyes jogszabályszövegeken, autodidakta módon és helyesen – figyelembe véve a felgyorsult jogalkotási gyakorlatot – ő maga végezze el a hatályos változat előállítását. A nyilvántartások ugyanakkor nem egységesek. Egyik helyen elvégeznek valamit, a másik helyen nem. Kinek van igaza? És legfőképpen, mit tehet az, aki ebben az útvesztőben boldogulni szeretne?

[6] Tamás András: Legistica 179. o. Szent István Társulat, Budapest 2009.
[7] Kampis György: Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat, 137. o. Budapest, 1994. Unió Kiadó.
[8] Vö: Bártfai Zsolt: A jogszabályok kihirdetése és hatálybalépése. Magyar Közigazgatás, 1995. 2., 100–117. o.
[9] 7. § (1) bekezdés
[10] 7. § (5) bekezdés

Azokat az eseteket szeretném röviden bemutatni, amelyeknél az egyes nyilvántartásokban eltérések vannak vagy voltak, és amelyek a rájuk épült vagy a jövőben rájuk épülő módosítások miatt, mint a jogrendszer időzített bombái ketyegnek, vagy ismétlődő miértek hadát vetették fel.

A Magyar Közlöny 2010. évi 112. számában **2010. július 2-án** megjelent a közbeszerzésekhez kapcsolódó kifizetési szabályok módosításáról szóló **2010. évi LXIV. törvény**. A mindössze 2 szakaszból álló törvény a módosításon[11] túl önmaga **2010. július 1-jei** hatálybalépéséről és július 2-ai hatályvesztéséről rendelkezett[12].

A módosítani kívánt törvényhely a saját 193. § (3) bekezdésének a 2010. július 1-jei hatálybalépéséről rendelkezik, amely az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 36/A. § (9) bekezdését helyezi hatályon kívül. A cél a hatályon kívül helyezési időpont július 1-jéről későbbre, december 31-re tolása.

A Jat. alapján egy jogszabály hatálybalépésének napja **a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet**[13], tehát a hatálybalépés **nem előzheti meg a kihirdetés időpontját**[14]. Ezen túl az Alkotmánybíróság gyakorlatából is kiolvasható, hogy még nem létező (ki nem hirdetett) jogszabály nem képes ebben az időpontban joghatást kifejteni[15]. Ez nem keverendő össze a visszaható hatállyal, amely a rendelkezések alkalmazását mondja ki korábbi időpontra, mivel ez alkalmazási szabály, a létező (vagyis kihirdetett) jogszabály vált ki hatást visszamenőlegesen.

A 2010. július 2-án kihirdetett törvény nem léphet hatályba a kihirdetésénél korábban, július 1-jén, ezért a benne foglalt rendelkezéseket nem lehet végrehajtani, azokhoz semmilyen joghatás nem fűződik, ezért az adózás rendjéről szóló törvény 36/A. § (9) bekezdése július 1-jén hatályát vesztette[16].

Hasonló helyzet állt elő a Magyar Közlöny 2011. évi 32. számában, március 25-én kihirdetett **2011. évi XXX. törvény** vonatkozásában. A törvény a kihirdetését követő 8. napon, vagyis **április 2-án lépett** – kivételekkel – **hatályba**. A kivétel a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény két rendelkezésének a módosítása volt, melyek a törvény 21. § (2) bekezdése alapján **2011. április 1-jén** lépnének hatályba. A korábbi szabályokon túl itt még idézhetjük a Jat. egy másik rendelkezését is, amely a jogszabály egyes rendelkezéseinek különböző időpontban történő hatálybalépésére mondja ki, hogy ezek a különböző időpontok a jogszabály alaphatályát követő időpontok lehetnek[17]. Emiatt ezeket a rendelkezéseket nem lehet végrehajtani[18].

Mindmáig tartó hatása van a Magyar Közlöny 2010. december 22-ei, 196. számában kihirdetett, az egyes állami tulajdonú szakosított hitelintézetekre vonatkozó törvények módosításáról szóló **2010. évi CLX. törvénynek**[19]. A módosításokat egyes nyilvántartások – hibásan – átvezették. A törvény

[11] 1. § A közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Krtv.) 166. §-ának (7) bekezdésében a „2010. július 1-jén" szövegrész helyébe a „2010. december 31-én" szövegrész lép.

[12] 2. § (2) Ez a törvény a hatálybalépését követő napon hatályát veszti.

[13] 7. § (1) bekezdés

[14] 7. § (2) bekezdés

[15] Ez nem keverendő össze a visszaható hatállyal, amely a rendelkezések alkalmazását mondja ki korábbi időpontra, mivel ez alkalmazási szabály, a létező (vagyis kihirdetett) jogszabály vált ki hatást visszamenőlegesen

[16] Emiatt a 2010. évi LXIV. törvény 2. § (2) bekezdésében foglalt önderegulációt sem lehet végrehajtani, hiszen annak is a törvény hatálybalépése az előfeltétele.

[17] 7. § (5) bekezdés

[18] A hiba már nem látszik, mivel a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvényt 2012. március 1-jével hatályon lívül helyezte a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénnyel összefüggő átmeneti, módosuló és hatályát vesztő szabályokról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi V. törvény 59. § (1) bekezdés b) pontja.

[19] A törvény a következő törvényeket módosította volna: a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény, a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló 1994. évi XLII. törvény, az egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény.

hatályba léptető rendelkezést tartalmazó 17. §-a a következő szöveggel került kihirdetésre: „*E törvény 2010. január 1-jén lép hatályba.*" A rendelkezés hibás megjelenését bizonyítja, hogy a **köztársasági elnöknek** aláírásra **megküldött** szöveg „**2011. január 1-jén**" szöveget tartalmazta.

A Magyar Közlöny 2010. december 30-ai, 201. számában közzétett helyesbítéshez, mivel az nem felelt meg az alapvető törvényi feltételeknek, nem fűződött joghatás[20].

Alaphatályt megelőző hatálybaléptetésből származó problémák merültek fel az egyes természetvédelmi és agrártárgyú törvények módosításáról szóló **2011. évi LXX. törvénnyel** kapcsolatban is[21]. A 2011. június. 24-én került kihirdetésre került törvény az alaphatályát a kihirdetését követő 30. napban jelölte meg (**július 24-e**), míg a kivétel 2011. **június 30-a** volt, ami mivel megelőzi az alaphatályt, végrehajthatatlan.

Hasonló hibát tartalmazott a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában, 2011. június. 24-én kihirdetett, a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet módosításáról szóló **34/2011. (VI. 24.) NEFMI rendelet**, amelynek a kihirdetését követő 8. napot jelölte meg alaphatályként, tehát 2011. július 2-át, míg az 5. és 9. § vonatkozásában 2011. július 1-jét[22].

Az eddig megfogalmazottak vajon irányadóak-e abban a helyzetben is, amikor a **jogszabálynak (vagy közjogi szervezetszabályozónak) egy nem módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezése vonatkozásában állapítanak meg alaphatályt megelőző hatálybalépést**.

A Hivatalos Értesítő 2011. augusztus 4-ei, 43. számában megjelent 89/2011. (VIII. 4.) HM utasítás[23] augusztus 8-án (közzétételt követő 5. nap) lépett hatályba[24]. Két rendelkezése vonatkozásában[25] azonban alaphatályt megelőző időpontra, 2011. augusztus 1-jére teszi a hatálybalépést[26].

A Jat. 1. § (4) bekezdése alapján a jogszabályok hatálybaléptetésére vonatkozó rendelkezéseket a közjogi szervezetszabályozó eszközökre (normatív utasításokra) is megfelelően alkalmazni kell, így azok vonatkoznak a HM utasításra is. Az utasítás jelent meg, augusztus 8-ai alaphatállyal. Ilyenkor is irányadónak tekintem azt a korábbi megállapítást, hogy ezt a két rendelkezést mivel az **alaphatálytól eltérő időpontban kívánja hatályba léptetni**, vagyis a vonatkozó rendelkezéseket **nem kívánja az alaphatálykor hatályba léptetni**, így ezek a rendelkezések, a Jat. 7. § (5) bekezdésébe ütközés miatt, nem léphetnek hatályba sem az utasítás által megjelölt időpontban, sem pedig alaphatállyal, emiatt a megfelelő hatályba léptető rendelkezésig nem képezik részét az utasításnak. Álláspontom szerint a jogbiztonság érdekében induljunk mindig ki a kihirdetett vagy megjelent szövegből, ez fog más eredményre vezetni, mint a helyesbítés vonatkozásában. Van egy kihirdetett, rossz szöveg, az értelmezéshez, miszerint a rendelkezések alaphatálykor hatályba léphetnek-e, segítségül hívom a jogalkotó akaratát, de az alap, a kihirdetett szöveg. A rossz helyesbítéseknél a kihirdetett szövegnek próbáltunk meg a jogalkotó akaratnak megfelelő nem kihirdetett értelmet adni.

A közjogi szervezetszabályozók területén ugyanakkor ez az elv közel sem ilyen egyértelmű. Vajon a Jat. 1. § (4) bekezdésének[27] és

[20] A problémáról részletesen lásd: Mátyás Ferenc: A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – a contra legem jogalkotás. Kodifikáció, 2013/1.
[21] Az agrárkamarai rendszer új szervezeti és működési feltételei kialakításának elősegítésével összefüggő egyes kérdéseiről szóló 2010. évi CXLIV. törvényt érintő módosításai.
[22] A rendeletet egyébként hatályon kívül helyezte a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 194. § (3) bekezdése, hatálytalan 2012. szeptember 1-jétől.
[23] A Honvédelmi Minisztérium fejezet központi és intézményi gazdálkodásának rendjéről.
[24] 89/2011. (VIII. 4.) HM utasítás 57. § (1) bekezdés.
[25] 2. § 1. pontja és 33. §-a.
[26] 89/2011. (VIII. 4.) HM utasítás 57. § (2) bekezdés.
[27] E törvénynek a jogszabályokra vonatkozó rendelkezéseit – a 3-6. §, a 13. §, a 16. §, a 18-20. § és a 26. §

7. § (1) bekezdésének[28] együttes alkalmazásából következik-e az, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszközök ne léphetnének addig hatályba, amíg azokat a Magyar Közlönyben közzé nem tették? Egyik álláspont szerint több érv merül fel a módszer helyessége mellett. Egyrészről, hogy a Jat. által a közjogi szervezetszabályozók tekintetében előírt közzététel jogintézménye a Jat.-on belül is következetesen és élesen elkülönül a kihirdetés mint érvényességi kellék jogintézményétől. Az utasítások esetén az a feltétel csupán, hogy az érintettekkel való közlése megfelelő időben megtörténjen. A közzétételi kötelezettség ehhez képest egy tájékoztatási célt szolgáló, érvényességi kelléknek nem tekinthető aktus. A Jat. rendelkezéseinek ettől eltérő értelmezése végső esetben azzal a következménnyel is járhatna, hogy a közzététel, illetve annak elmaradása vagy elhúzódása a szervezet irányítójának döntési autonómiáját korlátozná, ami nem lehetett a jogalkotó célja.

Lehet-e így értelmezni a Jat. rendelkezéseit, vagy a Jat. már másabb irányba mutat, mint a régi? A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: régi Jat.) a közjogi szervezetszabályozók elődjeire, az állami irányítás egyéb jogi eszközeire kifejezetten puha rendelkezéseket állapított meg, amelyek valóban azt jelentették, hogy e jogi aktusok vonatkozásában a közzététel nem minősült érvényességi kelléknek. A három releváns rendelkezés mindegyike a közzététel lehetőségéről rendelkezett, szerkezetileg elkülönítve a jogszabályokra vonatkozó rendelkezésektől. A régi Jat. 48. § (1) bekezdése az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány egyes határozatainak a Magyar Közlönyben való közzétételének elrendelhetőségét mondta ki. Szintén a közzététel lehetőségét tartalmazta a régi Jat. 58. § (1) bekezdése, amely a Határozatok Tára tartalmát tekintve rögzítette, hogy a köztársasági elnöknek és a Kormánynak azokat a határozatait közli, amelyeknek a Határozatok Tárában való közzétételét a köztársasági elnök, illetőleg a Kormány elrendelte. Az, hogy mely határozatok kerülnek itt közzétételre, diszkrecionális döntés eredménye. A régi Jat. 59. § (1) bekezdése pedig az utasítások és a jogi iránymutatások esetleges közzététele céljából teremtette meg a hivatalos lap kiadásának lehetőségét.

Ezzel szemben a Jat. összébb vonja a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozók szabályozási körét. A Jat. 1. § (4) bekezdése a jogszabályokra vonatkozó rendelkezések közjogi szervezetszabályozó eszközre való megfelelő alkalmazását rendeli el, meghatározott kivételekkel. Minden olyan szabály, amely nem szerepel a kivételek között, a közjogi szervezetszabályozó eszközök vonatkozásában is alkalmazandó. Így az időbeli hatályt szabályozó teljes 7. § is. Ha ezeket a törvényi előírásokat megfelelően értelmezzük a közjogi szervezetszabályozókra, megállapíthatjuk, hogy a hatálybalépés csak a közzétételt követő valamely nap lehet.

Közzétételnek minősülhet-e, hogy a közjogi szervezetszabályozót a Hivatalban vagy minisztériumban a szokásos módon a címzettekkel közölték, ügyelve arra, hogy ezek a hirdetőrendszeren még az aláírás napján megjelenjenek? A Jat. a kihirdetésre és a közzétételre vonatkozó rendelkezéseket azonos szakaszban (26. §) szabályozza, amely a kettő közötti szoros összefüggést mutatja, szemben a régi Jat.-tal. A Jat. 26. § (2) bekezdése véget vet a korábbi megengedő szabályozásnak, a közjogi szervezetszabályozó eszközöknél a Magyar Közlönyben való közzétételt nem lehetőségként, hanem kötelezettségként jelöli meg[29].

A Jat. ezzel érvényességi kritériumot állít fel, a Magyar Közlönyben történő közzététel nélkül – a törvényi kivételeken túl – egyik közjogi szervezetszabályozó eszköz sem

(1) bekezdése kivételével – a közjogi szervezetszabályozó eszközre is megfelelően alkalmazni kell.

[28] A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet.

[29] „A minősített adatot nem tartalmazó **közjogi szervezetszabályozó eszközt** - a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjének normatív utasítása, a helyi önkormányzat képviselő-testületének és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata, valamint a polgármester és a jegyző normatív utasítása kivételével - **a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.**

tekinthető érvényesnek. A közzététel kizárólag a Magyar Közlönyben való megjelenést jelenti, ebből a szempontból irreleváns, hogy az adott szerv egyébként milyen intézkedéseket foganatosított az érintettekkel való közlés érdekében. Ezzel ellentétes eljárás a Jat. rendelkezéseibe ütközne. A jövőre nézve mindenesetre átgondolandó, mennyiben lenne indokolt a korábbi szabályozást visszahozni a közjogi szervezetszabályozók vonatkozásában.

II. A földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 2012. évi, soha nem hatályos törvényről

Létezhet az, hogy egy törvény nem is létezik, mégsem tud erről senki? Bárhol próbálunk rákeresni a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 2012. évi XLVI. törvényre (a továbbiakban: Törvény), a szövege minden portálon megtalálható. Igaz, a törvény jelentős része 2013. január 1-jén lépett hatályba. A kezdetben 2012. október 1-jén hatályba lépő rendelkezések hatálybalépését a Magyar Közlöny 2012. szeptember 18-ai, 122. számában megjelent módosítás[30] elhalasztotta. Benyújtáskor a javaslat (T/6352.) alaphatályként a kihirdetést követő 45. napot jelölte meg, néhány rendelkezés vonatkozásában rendelkezett 2013. január 1-jéről. Aztán, mint általában, amikor egy törvény gyors módosítása válik szükségessé, új javaslat benyújtása helyett ehhez a folyamatban lévő javaslathoz nyúltak hozzá módosító, kapcsolódó módosító indítványokkal.

A T/6352/15. számon benyújtott indítvány[31] hozza be a záró rendelkezések közé az addig nem érintett, termőföld védelméről szóló törvény módosítását. Ez önmagában is aggályos. Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házszabály) 94. § (3) bekezdése a módosító indítványok tekintetében komoly korlátokat állít a törvényjavaslat módosításához, hiszen megköti, hogy ha a törvényjavaslat jogszabály módosítására irányul, akkor a módosító javaslat nem terjedhet ki a jogszabály módosítással nem érintett részeire, kivéve, ha ez a szabályszerű módosító javaslat tartalma miatt nyilvánvalóan szükséges. Ebből következik, hogy ugyanilyen feltételek mellett kerülhetne csak sor arra, hogy módosító indítvány hatására a javaslat kiterjedjen egy korábban nem érintett jogszabályra. A szükségszerűségnek egyértelműen ki kell tűnnie a Házszabály 94. § (4) bekezdése szerinti, a módosító javaslathoz fűzött indokolásból. Az indoklás azonban nem tartalmazott erre történő utalást.

A hibás módosítóhoz kapcsolódó hibás[32] kapcsolódó módosító indítvány (T/6352/19.) [33] a módosítóban becsempézett rendelkezések érdekében átírja a hatályba léptető rendelkezést: A hatálybalépés időpontját „a törvény kihirdetését követő 5 . napban kell megállapítani, mert a törvény hatályba lépésére vonatkozó 2012 . október 1-jei határidő túl késői lenne.” [34] Ez okozza a törvény vesztét.

A Törvény[35] alaphatályként a ***kihirdetését követő 5. napot*** jelölte meg, ami ebben az esetben 2012. május 27-e.[36] Az **alaphatály alóli kivételt** tartalmazó 40. § (2) bekezdése azonban a következő rendelkezést tartalmazza:
„a 6–43. §... 2012. október 1-jén lép hatályba.”

Ebbe az intervallumba beleesik maga a teljes hatályba léptető 40. §. Ha a hatályba léptetőre a kivétel az október 1-jei hatályba léptetést mondja ki, akkor hatályba léphet-e a törvény

[30] A Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény, valamint a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 2012. évi XLVI. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXXXII. törvény 27. §-a.

[31] http://www.parlament.hu/irom39/06352/06352-0015.pdf, 2012-10-29, 14:10.

[32] Az indítványozó beemeli a javaslat szövegébe az eddig nem érintett állattenyésztésről szóló törvény módosítását.

[33] http://www.parlament.hu/irom39/06352/06352-0019.pdf, 2012-10-29, 14:24.

[34] http://www.parlament.hu/irom39/06352/06352-0019.pdf, 2012-10-29, 14:24.

[35] A Magyar Közlöny május 22-ei, 2012. évi 61. számában került kihirdetésre.

[36] A május 27-én hatályba lépő rendelkezések (44. §, 46. §) termőföld védelméről szóló törvény és az állattenyésztésről szóló törvény módosításait tartalmazták.

május 27-én? Vagy ha úgy tetszik, értelmezhető-e fogalmilag a hatályba léptető rendelkezés hatályba léptetése? Alapesetben helytelen ennek értelmezése, itt több más kritikussal egyetértek, miszerint ez ördögi körhöz vezetne. Maga a hatályba léptető rendelkezés a jogszabályok olyan pontja, amely a még teljes egészében hatályba nem lépett jogszabályt, annak részeként hatályba lépteti, vagyis tulajdonképpen a jogszabályok egy hatályban nem lévő rendelkezésük hatására lépnek hatályba. Ha ez nem így lenne, akkor minden egyes esetben a hatályba léptető rendelkezés hatályba léptetéséről kellene először rendelkezni, hogy aztán ez a rendelkezés hatályba tudja léptetni az egész jogszabályt. Ez tényleg elvezethetne odáig, hogy minden egyes hatályba léptető rendelkezésről rendelkezni kellene. Először a hatályba léptetőről, utána a hatályba léptető hatályba léptetőjéről, majd a hatályba léptető hatályba léptetőjének a hatályba léptetőjéről…és így tovább a végtelenségig. Ez az elv tejesen megbénítaná és ellehetetlenítené a jogalkotást.

Viszont, mint ahogy a példa is mutatja, előfordul, hogy ez mégis bekövetkezik. Ilyenkor a jogalkotó akarata egyértelműen felülírja ezt az elgondolást (de akár a lex specialis elve is), hiszen ez csak azt jelenti, hogy nem kell külön rendelkezni, és működik a rendszer, de az ezzel ellentétes cselekvés lehetőségét nem zárja ki. Emiatt nem értek egyet azokkal a véleményekkel, hogy a Törvény 40. § (1) bekezdése vonatkozásában figyelmen kívül kell hagyni a (2) bekezdés rendelkezéseit, és május 27-én hatályba kell léptetni az alaphatályú rendelkezéseit. Álláspontom szerint, ha van a jogalkotónak egy egyértelmű, expressis verbis akarata, akkor azt, még ha sejthető, hogy az nem szándékolt, nem lehet figyelmen kívül hagyni, mintha nem is létezne, mert ezzel gyakorlatilag a jogalkotó szerepkörét vennénk át.

Legkorábban október 1-jén léphetne hatályba a Törvény alaphatályt megállapító rendelkezése, és maga a Törvény, ez ugyanakkor visszamenőleges lenne, hiszen a kihirdetést követő 5. nap továbbra is május 27-e (tehát október 1-jén megállapítja, hogy május 27-én hatályba lépett). Ez hatásában a visszamenőleges hatályba léptetéssel azonos, hiszen az alaphatálykor szándékolt módosításra 4 hónappal korábbi időpontban kerülne sor. **A kihirdetést megelőző napra viszont nem lehet hatályba léptetni egy jogszabályt.** Ugyanakkor a módosítások október 1-jén sem lennének átvezethetőek, hiszen ezek vonatkozásában **kifejezett jogalkotói akarat van**, hogy **az alaphatálykor lépjenek hatályba**.

Ebből levezethető, hogy **a Törvény sosem lépett hatályba és a jövőben sem tud**. Nem lépett hatályba az alaphatálykor, de az október 1-jei kivételkor sem. A „születésének pillanatában egyből el is vérzett", a hatályba lépés legkisebb esélye nélkül. A hiba kezelésére az újbóli kihirdetésen kívül nem kínálkozik semmilyen mód.

A Törvényt módosító 2012. évi CXXVI. törvény[37] még a hatályba léptető rendelkezésekre figyelemmel sem tudta volna a problémát kezelni, ugyanis a Törvény módosítani kívánt jogszabályhelyét (az alaphatály alóli kivételeket) nem lehet módosítani. A Jat. 8. § (1) bekezdése értelmében csak **hatályos jogszabályi rendelkezés** módosítható, a Jat. 9. § (1) bekezdésében által felállított tilalom szerint a nem hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem módosítható vagy helyezhető hatályon kívül. A Törvény a hiba miatt nincs hatályosban.

Nem alkalmazható továbbá a Jat. 9. § (2) bekezdése szerinti kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel történő hatálybaléptetés sem, hiszen ehhez is elengedhetetlen egy olyan időpont, amikor az eltérő szöveg meg tud jelenni, vagyis a rendelkezés hatályosulni tud. A Törvény vonatkozásában ez sosem következik be.

Az egyetlen járható út az lenne, ha a teljes törvényt ismételten, megfelelő formában elfogadnák és kihirdetnék. A probléma „csak" az, hogy a hibát eddig senki nem észlelte, és az eltelt hónapokban a Törvény által eszközölt módosításokra jogviszonyok épültek. Az idő múlásával a meggondolatlan ko-

[37] A módosítás ugyanúgy a 16-43. § intervallumot tartalmazza.

difikáció pedig csak még nagyobb gondokat fog szülni.

Felhasznált irodalom

Bártfai Zsolt: *A jogszabályok helyesbítésének gyakorlata és elméleti kérdései:* Magyar Jog, 1998. 9. 525-535. o.
Drinóczi Tímea – Petrétei József, *Jogalkotástan*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2004.
Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete,* Budapest, 2007. Dialóg Campus Kiadó.
Soltész István, *A törvények indokolása és kihirdetése*. Magyar Jog 1994/6. 324–331.
Mátyás Ferenc: A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – a contra legem jogalkotás. Kodifikáció, 2013/1.
Kampis György: Kodifikáció. Elmélet és Gyakorlat. Unió Kiadó, 1995
Papp Imre: Az időbeli hatály ikergyermekei: a kellő felkészülési idő és a visszamenőleges jogalkotás tilalma. Avagy „jogbiztonsági" szemle az alkotmánybírósági esetjog tükrében DOKTORI ÉRTEKEZÉS
Tamás András: Legistica 177. o. Szent István Társulat, Budapest, 2009.

Szalai András, tanársegéd
NKE Közjogi Intézet

A minősített többséghez kötött törvények kategóriái, avagy a sarkalatos törvények helye a jogforrási hierarchiában

I. Bevezető

A demokrácia lényegét leggyakrabban úgy szoktuk meghatározni, hogy egy demokratikus politikai rendszerben a hatalom a néptől származik. Mindehhez azonban szükséges hozzátennünk, hogy a demokrácia esszenciája az is, hogy a döntéseket a többségi elv alapján hozzák meg. De mit is jelent a többség, hogyan határozható meg? A többség a testületi döntéshozatalban, legyen az akár parlament, kormány vagy éppen helyi önkormányzat képviselő-testülete, a szavazásra jogosultak több, mint felének támogatását jelenti. A parlamentáris kormányzati rendszerben tudjuk jól, a miniszterelnöknek bírnia kell a törvényhozó hatalom tagjai többségének bizalmát[1]. A parlamentáris kormányzatból eredően a kormánypárt vagy koalíció többségi szavazattal törvényeket alkothat és egyéb döntéseket hozhat, ezért szoktunk a montesquieu-i hatalmi ágak megosztása helyett inkább az ellenzék és a kormány közötti hatalommegosztásról beszélni[2]. Nem véletlenül, éppen a hatalommegosztás érdekében vannak olyan esetek, amikor az alkotmányok az egyszerű vagy akár abszolút többségi döntéshozatalhoz képest szigorúbb követelményt támasztanak. Ezt hívjuk lényegében minősített többségnek.

Az európai országokat megvizsgálva a leggyakoribb a kétharmados többséghez kötött döntéshozatal, de a minősített többség lehet három- vagy éppen négyötöd is. A minősített többség követelménye az alkotmányokban két formában jelenik meg. Az egyik a minősített többséghez kötött döntések köre (tipikusan bizonyos személyi kérdések esetében), a másik a minősített többséget igénylő törvényhozási tárgyak.

A minősített többség logikáját általában azzal szokás indokolni, hogy a kormányzó erő ne legyen képes egyedül meghozni bizonyos döntéseket, így ezek az ellenzék kompromisszumát igénylik a parlamentben. Ezt az elgondolást követte hazánkban is a kerekasztal-tárgyalásokon az állampárt és az akkori ellenzék. Mint az jól ismert, az egymás iránti bizalmatlanság miatt duzzasztották fel a felek az akkori alaptörvényt az alkotmányerejű törvényekkel. Az első szabad választások után az MDF-SZDSZ paktum ugyan megszüntette az alkotmányerejű törvény kategóriáját, de továbbra is immáron a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatához kötötte a törvényhozási tárgyak egy igen jelentős részét.

A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény a minősített többséghez kötött törvények egy újabb kategóriáját vezette be, a sarkalatos törvényeket. A rendszerváltás óta így három minősített többséghez kötött törvényi kategóriát különböztethetünk meg: az alkotmányerejű, a „kétharmados" és a sarkalatos törvényeket. Ebben a tanulmányban szeretném bemutatni ezen törvények megszületésének körülményeit és legfőbb különbségeit. Elsősorban a jogforrási hierarchiában betöltött helyüket illetően tárom fel a közöttük lévő eltéréseket. A sarkalatos törvények kapcsán szeretném felvázolni, hogy milyen szempontokat lenne szükséges mérlegelnie az Alkotmánybíróságnak a jogforrási hierarchiában betöltött helyük vonatkozásában.

II. Minősített többség a törvényhozásban – nemzetközi kitekintés

Ha a minősített többséghez kötött törvényhozási tárgyak szempontjából kategorizálni akarjuk az országokat, akkor elmondhatjuk, hogy vannak olyan államok, ahol nem jellemző a minősített többséghez kötött tör-

[1] Hazánkban ez abszolút többséget jelent, de előfordulhat relatív többség is, mint pl. Görögországban vagy Németországban.
[2] Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: A magyar politikai rendszer. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 91. p.

vényhozás. Ide tartozik többek között az Egyesült Királyság, Írország, Luxemburg vagy éppen Dánia. A legtöbb európai ország ugyan ismeri a minősített szavazati arányhoz kötött törvény kategóriáját, hazánk azonban csaknem egyedülálló a kétharmadhoz kötött törvényhozási tárgykörök mennyisége tekintetében. Magyarországhoz képest Belgiumban van több minősített többséghez kötött törvényhozási tárgy, amelynek okaira alább fogok kitérni.

Arend Lijphart tipológiája szerint a minősített többséghez kötött törvényhozás és a kisebbségi vétó a konszenzusos demokráciák sajátossága, mivel a kormány és az ellenzék kompromisszumát kívánja meg a legfontosabb törvények, döntések meghozatalakor[3]. A többségi demokráciákban ezzel szemben a parlamenti abszolút szuverenitás érvényesül, amelyben a kormánytöbbség korlátozhatatlan, ezért nem létezik a minősített többséghez kötött törvényhozás. Dicey azonban Anglia vonatkozásában felhívta a figyelmet, hogy az angol parlament szuverenitása sem végtelen[4].

A konszenzusos demokráciák legjellemzőbb példája a Belga Királyság. Az 1968-1971 között kialakított négy nyelvi régió[5], három területi régió[6] és három kulturális közösség[7] létrejötte egyértelmű bizonyítéka annak, hogy Belgiumban a megosztottság miatt nagyfokú kompromisszum szükséges az ország egységének megőrzéséhez. A nyelvi-kulturális és etnika megosztottság miatt a belga alkotmányban sok olyan rendelkezést találhatunk, amely minősített döntéshozatalt követel meg valamilyen szempontból. Belgium nem csak a minősített többséghez kötött törvényhozás és döntéshozatal következtében tekinthető a konszenzusos demokrácia egyik modelljének, hanem a kisebbségi vétó intézményének lehetősége miatt is. A költségvetés, valamint a speciális többséget igénylő törvények kivételével egy nyelvi csoport tagjai háromnegyedének aláírásával ellátott indítvány megállapíthatja, hogy egy adott javaslat súlyosan sérti a közösségek közötti kapcsolatot. Ebben az esetben ugyanis felfüggesztik a parlamenti eljárást, és az indítványt átadják a minisztertanácsnak, amely véleményezi azt.

Belgium tehát az egyetlen olyan ország Európában, ahol a minősített többséghez kötött döntéshozatal hazánkhoz képest kiemeltebb szerepet kap.

III. Organikus és alkotmányerejű törvények

A minősített többséghez kötött törvényhozástól meg kell különböztetni az organikus törvények kategóriáját. Hazánkban a rendszerváltás alkotmányozásában az alkotmányerejű törvények esetében mintaként szolgáltak az organikus törvények. Az organikus törvényeket ismerő országok (pl. Franciaország, Románia, Spanyolország) az alkotmányuk tehermentesítésére alkalmazzák ezt a törvényi formát. Az organikus törvények esetében tehát nem beszélhetünk minősített többségről, bár kétségtelen, hogy elfogadásuk eljárási rendje eltér a hagyományos parlamenti jogalkotástól.

Franciaország alkotmánya klasszikus példaként szolgál erre. A végrehajtási vagy organikus törvények célja, hogy az alkotmány rendelkezéseit részletezzék. Az 1958-as alkotmány megalkotásakor azonban felmerült az is, hogy mi lesz, ha a parlament organikus törvényekkel akarja megkerülni az alaptörvényt és ezzel megbomlasztja a hatalmi ágak egyensúlyát. A megoldás az lett, hogy a végrehajtási törvényeket kötelező benyújtani az Alkotmánybíróságnak és nem lehet őket miniszterelnöki kérésre rendeletté átminősí-

[3] Lásd erről Arend Lijphart: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven, London Yale University Press, 1984., valamint magyar vonatkozásait Körösényi – Tóth – Török 2007: i.m.

[4] Albert Venn Dicey: Bevezetés az angol alkotmányjogba. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1902.

[5] Holland, Francia, Brüsszel-Főváros kétnyelvű Régió és Német nyelvű Régió.

[6] Flamand Régió, Vallón Régió, Brüsszel-Főváros Régió.

[7] Flamand Közösség, Francia Közösség, Németajkú Közösség.

teni[8]. Romániában sem minősített többséghez kötött az organikus törvény elfogadása, mert elég az abszolút többség hozzá, mint Franciaországban, ezért ez a rendszer racionalizáltabb, mint a magyar kétharmados többséghez kötött szabály[9].

Hazánkban az alkotmányerejű vagy alkotmányos törvények kategóriája a rendszerváltás előtt az 1988. szeptember 15-i alkotmánykoncepcióban jelent meg és az organikus törvények mintáját kívánta követni[10]. A koncepció tartalmazta, hogy *„megfontolandó annak a külföldi szabályozási modellnek az átvétele, melynek az a lényege, hogy egyfelől az alkotmány, másfelől az »egyszerű« törvények között ismer egy közbenső kategóriát is: az alkotmányos törvények csoportját”*[11]. A koncepció szerint az ilyen alkotmányos törvények elfogadása, illetve módosítása eltérő eljárási rendben történne a többi törvénytől, azaz több garanciális elem kapcsolódna ezen jogszabályok elfogadásához és megváltoztatásához. Az alkotmányerejű törvény megnevezése Ádám Antal javaslatára került be a koncepcióba, amely lényegét tekintve egyes külföldi alkotmányokban fellehető organikus törvények funkcióját töltötte volna be. A kétharmados többséghez kötött törvények első ”prototípusa” tehát az alkotmányerejű törvény volt, amelyeket kezdetben szakmai indokokkal az organikus törvények mintájára emelték be az alkotmánykoncepcióba. Az alkotmányerejű törvények a koncepció szerint az Alkotmányhoz szorosan kapcsolódó törvények, amelyek az Alkotmánnyal együtt alkotják a legfelsőbb közjogi jogszabályanyagot illetve az is megfogalmazódott, hogy ezek a törvények az alkotmány „tehermentesítését” szolgálják. A koncepció felsorolta az alkotmányos törvények katalógusát, amely jóval szerényebb volt, mint a későbbi alkotmánymódosítással hatályba lépett alkotmányerejű törvények listája, mert az 1989. októberi alkotmányrevízió során, mint azt már említettem, politikai megfontolások alapján, félelemből terjesztették ki az alkotmányerejű törvények számát. A koncepció listájának összeállítóját azonban – ahogyan Kilényi Géza megjegyezte – *„nem motiválta semmiféle politikai szándék, mint ahogyan az organikus törvényekre vonatkozó egész elképzelés is szakmai indíttatású volt: egyfelől az alkotmány stabilitását kívánta szolgálni, másfelől viszont kiemelt védettséget akart nyújtani a legjelentősebb közjogi törvények számára”*[12].

Az alkotmányerejű törvények nem hasonlítottak a más államokban alkalmazott organikus törvényekhez. Amíg a külföldi minták esetén ezeknek a magas szintű jogforrásoknak a funkciója az alkotmányok tehermentesítése, addig a hazai megoldás – politikai megfontolások miatt – olyan kérdéseket is szabályozott amelyeket rendes törvényekben szokás. Az organikus törvények eltérő eljárásban születnek meg a törvényhozásban, de mégsem kívánja meg az adott állam alkotmánya a minősített többséget.

IV. Az alkotmányerejű és a kétharmados törvények

A legelső, amelyet le kell szögezni a két törvénykategória összehasonlításakor, hogy „kétharmados” törvény megnevezésű jogforrás soha nem létezett, ez a szókapcsolat ugyanis soha nem került az alkotmányszövegbe.[13] A jogirodalom és az Alkotmánybíróság is használta azonban ezt a megnevezést anélkül, hogy pontosan értelmezték volna, hogy mit tekinthetünk ilyen törvénynek. Lényegében azokat a törvényeket hívták kétharmadosnak, amelyeknek az elfogadását (és módosítását) az Alkotmány a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatához kötötte. Itt máris jelentkezik azonban egy

[8] Ádám Péter: Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei. Corvina Kiadó, Budapest, 2006. 210. p.
[9] Veress Emőd: A kormányzat ellenőrzése és a kormányzati hatalom korlátozása Magyarországon és Romániában. In Magyar kisebbség. 2004/3. 300. p. http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbseg/index.php?action=cimek&lapid=26&cikk=2004_3_27.htm, letöltés ideje: 2012. 08. 11.
[10] Kilényi Géza: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. In: Jogtudományi Közlöny. 5/1994. 205. p.
[11] Kilényi Géza (szerk.): Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991. 73. p.
[12] Kilényi 1994: i. m. 206. p.
[13] Koi Gyula: A sarkalatos törvények kérdése az Alaptörvényben. In: Új magyar közigazgatás. 2011/6-7. 3. p.

bizonytalanság az elnevezés kapcsán, ugyanis az akkori Alkotmány szerint nem csupán a jelen levő, hanem az összes képviselő kétharmadának szavazata volt szükséges a Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról szóló törvény elfogadásához[14].

Az alkotmányerejű törvény kategóriája egészen más konstrukciót jelentett a kétharmados törvényekhez képest. Egyfelől a közjogi megnevezése eltért a többi, „egyszerű" törvénytől. Az akkor hatályos Alkotmány ugyanis úgy fogalmazott, hogy az Országgyűlés alkotmányerejű törvényeket és törvényeket alkot[15], bár az akkor hatályos Jat.[16] nem tett különbséget a kettő között, mert csak törvényről beszélt. A jogforrási hierarchiában betöltött helyüket illetően az alkotmányerejű törvények magasabb szinten helyezkedtek el a törvényekhez képest. Ennek némileg ellentmondott a Jat., mivel ahogyan említettem nem tett különbséget a törvények között és az Alkotmány sem tartalmazta azt, hogy az alkotmányerejű törvény kivételes helyet foglalna el a jogforrási hierarchiában. Az 1989. évi XXXI. törvény indokolása szerint azonban az alkotmányerejű törvények az Alkotmánnyal együtt alkották a magyar közjog csúcsát, és az Alkotmánybíróság is úgy foglalt állást, hogy *„az Alkotmány és az alkotmányerejű törvények egyfelől, illetve az egyszerű többséggel elfogadható törvények másfelől, tartalmilag és formailag is tiszta hierarchikus viszonyt alkottak"*[17].

Mint ismeretes, az alkotmányerejű törvényeket kétharmados törvényekké az Antall – Tölgyessy paktum „alakította át". A leendő miniszterelnöknek az országgyűlési választások után alapvető érdeke volt, hogy a kerekasztal-tárgyalásokat követő alkotmányozás miatt kialakult lehetetlen közjogi állapotot megszüntesse[18]. Az Alkotmány szerint és az ehhez kapcsolódó következetes alkotmánybírósági gyakorlat[19] értelmében ugyanis minden alapjogot korlátozó törvény elfogadásához minősített többség volt szükséges, így a költségvetés bevételi oldalát meghatározó adótörvények elfogadásához, de az Alkotmány például a minisztériumok felsorolására is alkotmányerejű törvényi formát írt elő.

Az Alkotmánybíróság a két törvénytípus közötti különbséget a jogforrási hierarchia vonatkozásában kimutatta, amely szerint az alkotmányerejű törvények alapvetően abban különböztek a kétharmados törvényektől, hogy az előbbiek a jogforrási hierarchiában magasabban álltak az egyszerű törvényekhez képest. A 31/ 2001. (VII. 11.) AB határozatban a testület az alkotmányerejű törvényekre utalva ugyanis megjegyezte, hogy *„az alkotmányerejű törvény az Alkotmány közvetlen végrehajtására megalkotandó törvény volt. Ebben az alkotmányos megoldásban az egyszerű többséggel elfogadható törvények és az alkotmányerejű törvények között hierarchikus viszony jött létre"*.

Az AB ugyan következetesen ragaszkodott ahhoz a koncepciójához, hogy minden törvény egyenrangú, de a 4/1993. (II. 12.) AB határozat azt is leszögezte, hogy az *„Alkotmány előírása szerint minősített többséggel megalkotott törvényt egyszerű többséggel hozott törvénnyel módosítani nem lehet"*. A jogirodalomban éppen ezért többen is felhívták a figyelmet arra, hogy az AB elképzelése a törvények egyenrangúságáról nem állja ki a gyakorlat próbáját, vagyis a kétharmados törvények az egyszerű törvények felett állnak a jogforrási hierarchiában[20].

V. A sarkalatos törvények kategóriái

A sarkalatos törvények megnevezéssel korábban leginkább alkotmánytörténeti munkákban találkozhattunk, hiszen a sarkalatos törvények a történeti alkotmány időszakának kiemelt fontosságú jogszabályait jelentették. A rendszerváltás időszakában előszeretettel

[14] Alk. 2/A. § (2), Az 1995. évi LXXXIII. törvény.
[15] Alk. 19. § (3) b) pont.
[16] A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény.
[17] 4/1993. (II. 12.) AB határozat.
[18] Szalai András: A kétharmados törvények megjelenése az Alkotmányban és a felmerülő problémák. In: Új Magyar Közigazgatás. 2009/10-11. 33. p.
[19] 4/1990. (III. 4.) AB határozat, 5/1990. (IV. 9.) AB határozat.
[20] Lásd erről Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007. 147-158. p.

használták a fontosabb törvényekre a „sarkalatos" megnevezést. Ennek következtében a sarkalatos törvény kategóriájának immáron három történelmi időszakát különböztethetjük meg. Az „alkotmánytörténeti sarkalatos törvényeket", a „rendszerváltás sarkalatos törvényeit" és végül az „Alaptörvény sarkalatos törvényeit".

Meglátásom szerint a 2010-ben győztes hatalom nem egyszerűen az Alkotmányból az Alaptörvénybe „transzformálta" a kétharmados törvényeket, hanem egy új törvényi kategóriát kívánt létrehozni[21]. Ádám Antal nevéhez nem csak az alkotmányerejű törvény kifejezést köthetjük, hiszen ő már korábban a kétharmados törvény helyett is a sarkalatos törvény megnevezést javasolta.[22]

A sarkalatos törvények reneszánsza feltehetőleg összefüggésben van az Alaptörvénynek a történeti alkotmány vívmányaira vonatkozó szabályával is. Le kell azonban szögezni, hogy az Alaptörvényben intézményesített sarkalatos törvények véleményem szerint nem hasonlíthatóak a történeti alkotmány ilyen törvényeihez, azok nem előzményei a jelenleginek. A régi sarkalatos törvények ugyanis a magyar történeti alkotmány olyan kiemelt fontosságú törvényei voltak, amelyek biztosították a nemzet szabadságát az uralkodó esetleges abszolutisztikus törekvéseivel szemben. Elfogadásukhoz pedig nem volt szükség minősített többségre, azok a törvényhozás rendes útján megváltoztathatóak voltak. A kétharmados, illetve a jelenlegi sarkalatos törvények viszont nem az államfő és a nemzet, hanem a kormánytöbbség és az ellenzék kapcsolatában értelmezhetőek[23]. Az Alaptörvényben nevesített törvénykategória tehát nem hasonlítható az alkotmánytörténetben ismert sarkalatos törvényhez. A sarkalatos kifejezés inkább a rendszerváltás alkotmányozásának fontosabb törvényeivel állítható párhuzamba, egy alapvető különbséggel. A rendszerváltás sarkalatos törvényei az ellentétes politikai oldalak közötti kompromisszumot jelentették a kétharmados döntéssel, míg hatályos Alaptörvényünk ilyen megnevezésű törvényei egyetlen politikai oldal akaratából születtek meg.

Az új sarkalatos törvények számát tekintve a kétharmados törvények számához képest nincs jelentős változás, belső szerkezetük azonban átalakult. Több alapjogi kétharmados szabály helyett gazdasági, vagyis szakpolitikai jellegű kérdések kerültek sarkalatos törvénybe, amely feltételezhetően az eladósodással és a demográfiai válsággal vannak összefüggésben[24]. A kétharmados kormánytöbbség meg akarja kötni a jelenlegi ellenzék kezét, ez azonban tovább fokozta az ország kormányozhatósági problémáját kétharmados többség hiánya esetén[25]. Ennek következményei véleményem szerint beláthatatlanok.

A minősített többséghez kötött törvényekkel kapcsolatos vita az Európai Parlament állásfoglalásában is megjelent. Az állásfoglalás rámutat arra, hogy aggályos, hogy szokatlanul hosszú időre nevez ki a kétharmados kormány tisztviselőket, ami korlátozza a jövőbeli kormányok kormányzási képességét[26]. A Parlament arra is felhívja a figyelmet, hogy aggodalomra ad okot, hogy sarkalatos törvényekben szabályoznak olyan kérdéseket is, amelyeket a rendes politikai folyamatokra kellene bízni, és amelyeket általában egyszerű többséggel szokás eldönteni[27].

VI. A sarkalatos törvények helye a jogforrási hierarchiában

A kétharmados törvényeket felváltó sarkalatos törvények esetében az egyik magától értetődő kérdés, amely felmerülhet bennünk, hogy hol helyezkedik el a jogforrási hierarchiában ez a törvénykategória. Nyilvánvalóan csak két alternatíva képzelhető el. Az

[21] Bár az Alaptörvény indokolása ennek ellentmond.
[22] Ádám Antal: Alkotmányértékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 150. p.
[23] Szalai 2009: i. m. 29. p.
[24] Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest, 2011. 172. p.
[25] Jakab 2011: i. m. 172. p.
[26] Az Európai Parlament állásfoglalása a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről D pont. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2012-0095&language=HU, letöltés ideje: 2013. 03. 27.
[27] Uo. L. pont

egyik, hogy a sarkalatos törvények a jogforrási hierarchiában magasabban vannak az egyszerű törvényekhez képest, a másik pedig, hogy minden törvény egyenrangú, így nincs különbség ebben a tekintetben közöttük. Az alábbiak során érveket és ellenérveket szeretnék felsorakoztatni annak érdekében, hogy tisztázható legyen ez a dilemma. Nem arra keresem a választ pusztán, hogy szerintem fennáll-e a jogforrási hierarchia a sarkalatos és az egyszerű törvények között. Erre a kétharmados törvények esetében ugyanis a jogirodalom már megadta a választ[28], és könnyen levezethető ebből analógia alapján a sarkalatos törvényekre is. Amire fókuszálni szeretnék, az az Alkotmánybíróság lehetséges álláspontja a sarkalatos törvény–egyszerű törvény jogforrási helyéről. Ahogyan említettem, az AB határozataiban egyenrangúnak nevezte a törvényeket annak ellenére, hogy mégis a jogforrási hierarchia alapján döntött a kétharmados és egyszerű törvények egymáshoz való viszonyát illetően.

A sarkalatos törvény esetében már nem merül fel az a bizonytalanság, amelyet a kétharmados törvény elnevezésénél a szavazatarányt illetően említettem. Egyfelől láthattuk, hogy nem volt olyan megnevezésű törvénykategória, hogy „kétharmados törvény", másfelől a nemzeti jelképekről szóló törvény elfogadásához abszolút kétharmadra volt szükség, tehát a szavazati arány tekintetében sem volt egységes az Alkotmány. Az Alaptörvény egyértelműen meghatározza a sarkalatos törvény kategóriáját, amely olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges[29]. Ennélfogva viszont úgy tűnhet, hogy ez sem egy külön jogforrás, viszont az 1989-1990 között az alkotmányerejű törvény külön jogforrásnak minősült, hiszen az Alkotmánnyal együtt állt a jogforrási hierarchia élén. Ezt az AB határozatain kívül az 1989. évi XXXI. törvényhez fűzött miniszteri indokolás is kimondta[30]. Az Alaptörvény miniszteri indokolása viszont úgy fogalmaz, hogy „*[n]em külön jogforrás, hanem egy speciális törvénytípus a sarkalatos törvény, amelyet a jelen levő országgyűlés képviselők kétharmadának szavazatával lehet elfogadni. A sarkalatos törvény a többi törvénnyel azonos szinten helyezkedik el a jogforrási hierarchiában.*" A miniszteri indokolás tehát a törvények egyenrangúságából indul ki, de kérdés, hogy az Alkotmánybíróságnak mennyiben kell mindezt figyelembe vennie. Az AB időnként szokott utalni a törvényekhez fűzött miniszteri indokolásokra, de az alkotmányosság mércéje nem az indokolás, hanem az Alaptörvény kell, hogy legyen.

Ha egy jogforrás alacsonyabb szinten áll a hierarchiában, akkor nem módosíthatja, illetve helyezheti hatályon kívül a magasabbat. Az Alaptörvény is tartalmazza ugyanakkor azt a szabályt, hogy „*[s]arkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja*"[31]. Ezt a szabályt az Alkotmányban is megtalálhattuk egy 2006-os alkotmánymódosítás következtében, amelynek értelmében akár kétharmados, akár sima törvény is tartalmazta minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölését, azt az Országgyűlés egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel is módosíthatta[32], Amikor a Kormány ennek alapján a megyei közigazgatási hivatalokat regionálissá szervezte át, az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott ennek alkotmányellenességére[33]. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény „*fővárosi, megyei szervként iktatta be a közigazgatási hivatalt az államszervezetbe, azaz a 2/3-os törvényben megnyilvánuló politikai konszenzus kiterjedt arra is, hogy a helyi önkormányzatok*

[28] Pl. Jakab 2007: i. m. 147-155. p.
[29] T cikk (4).
[30] „Ezek a törvények - amelyek részben a legfontosabb állami szervekre vonatkoznak, részben pedig az alapvető jogokat vonják szabályozási körükbe - az Alkotmánnyal együtt alkotják a magyar közjog jogszabályanyagának legfelső szintjét."
[31] 17. cikk (4).
[32] Alk. 34. § (2).
[33] Az Alkotmánybíróság elvi éllel szögezte le, hogy „ha az államigazgatási szervet a törvényhozó 2/3-os törvényben hozta létre, intézményesítette, az a szabályozás, amely megváltoztatja az ilyen szerv jogállását, a 2/3-os törvényben szabályozott szervezeti kereteit, –mivel az az Alkotmány valamely 2/3-os többséget előíró rendelkezésének érvényesítését szolgálja – a minősített többséggel elfogadott törvényi szabályozás lényegi elemének megváltoztatását eredményezi" 90/2007. (XI. 14.) AB határozat.

felett fővárosi, megyei szinten működő államigazgatási szerv gyakorolja a törvényességi ellenőrzést."[34] Az Alkotmány rendelkezése tehát csak abban az esetben engedte meg a kétharmados törvény módosítását egyszerű többséggel, ha az kizárólag a szerv megnevezésére irányult. Itt tehát arról van szó, hogy maga az Alaptörvény engedi meg a lehetőséget arra, hogy egyszerű törvény sarkalatos törvényt módosítson, feltehetőleg azért, hogy a kormánytöbbségnek meg legyen a mozgástere a közigazgatási szervezet átalakítása terén.

Az Alaptörvénnyel azonban megjelent egy új lehetőség is a minősített többséghez kötött törvény egyszerű többséggel történő módosítására. Az AB-nak a kétharmados-feles törvényekre vonatkozó határozatát immáron azzal szükséges kiegészíteni, hogy minősített többséghez kötött törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni, ha a szabályozási tárgy az Alaptörvény szerint sarkalatos tárgykörbe tartozik. Ugyanis ezidáig is kifejezett alkotmányos szabály nélkül is léteztek olyan törvények, amelyek egy részének a módosítása kétharmados, másik része viszont egyszerű többséget követelt meg[35].

Ezekben az esetekben a feles törvénnyel minősített többséghez kötött törvény módosítása álláspontom szerint nem a jogforrási hierarchia jogelméleti szabályából következik, hanem egy alaptörvényi rendelkezésből, amely megkönnyíti a technikai jellegű szabályok megváltoztatását egyszerű többséggel.

Ha azt tételezzük fel, hogy a sarkalatos törvény ugyanazt a konstrukciót jelenti, mint a kétharmados törvényi kategória, akkor ugyanarra a következtetésre kell jutnunk, amelyet az AB határozataiban olvashattunk. Eszerint nincs vertikális viszony a kétharmados törvények és az egyszerű törvények között. Amennyiben a sarkalatos törvények inkább az alkotmányerejű törvények modelljével állíthatók párhuzamba, akkor az Alkotmánybíróságnak is ki kell mondania a törvények közötti jogforrási hierarchiát. Ahogyan láthattuk az alkotmányerejű törvények esetében az Alkotmány külön nevesítette őket. Az Alaptörvény viszont felsorolja a jogszabályokat, és ezt követően rögzíti, hogy a sarkalatos törvényeket a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával kell elfogadni, illetve módosítani. Vagyis ebből úgy tűnik, hogy a sarkalatos törvény is „csak" egy törvény, bár a szavazati arányát tekintve speciális.

A sarkalatos törvények helyét a jogforrási hierarchiában véleményem szerint akkor találhatjuk meg, ha meghatározzuk az alkotmányerejű törvények differencia specifikáját, vagyis azt, hogy milyen logika alapján mondta ki annak idején az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmányerejű törvények magasabb szinten álltak a jogforrási hierarchiában a feles törvényekhez képest. Amennyiben a szavazatarányból indult ki az AB, akkor ebben az esetben, ahogyan azt korábban ismertettem, elmondhatjuk, hogy az alkotmányerejű törvény elfogadásához ugyanaz a szavazati arány volt szükséges, mint az Alkotmány módosításához. A kétharmados törvények esetében a jelen levő képviselő kétharmadára, míg a nemzeti jelképekről szóló törvény elfogadásához abszolút kétharmadra volt szükség, vagyis ugyanezt a logikát alkalmazva, az 1949. évi XX. törvény és az 1995. évi LXXXIII. törvény alkotta volna a magyar közjog jogszabályanyagának legfelsőbb szintjét, hiszen ez utóbbi két törvénynél is „alkotmányozó hatalomra", az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatára volt szükség.

Amennyiben a szavazati arány helyett a megnevezésből indult ki az akkori Alkotmánybíróság, akkor láthatjuk, hogy az *alkotmányerejű* törvény nyilván a nevéből adódóan az alkotmányhoz „kapcsolódott", így más törvény csakis alatta lehetett a jogforrási hierarchiában. Meglátásom szerint a sarkalatos kifejezés is azt sugallja, hogy ezek kiemelt fontosságú törvények, bár ezt az Alaptörvény kifejezetten nem mondja ki, mert csak a szavazati arány alapján differenciál a törvények között. Meggyőződésem szerint azon-

[34] 812/B/2008. AB határozat.
[35] Bodnár Eszter – Módos Mátyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai. In: Kodifikáció. 2012/1. 33. p.

ban mégis itt kell megtalálnunk a választ a sarkalatos törvények jogforrási hierarchiáját illetően.

Álláspontom szerint ugyanis a sarkalatos törvény kifejezés nem véletlenül került az Alaptörvénybe. Maradhatott volna az a konstrukció, hogy az Alaptörvény minden ilyen törvény esetében előírta volna a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát. Az Alaptörvény a történeti alkotmány hagyományait restaurálta azáltal, hogy nem csak a Nemzeti Hitvallásban, hanem az Alapvető rendelkezések között is elhelyezte az íratlan alkotmány vívmányaira való hivatkozást. Ebből pedig az Alkotmánybíróságnak is azt a következtetést kell majd határozatában levonnia, hogy a sarkalatos törvények tágabb értelemben az alkotmány (történeti alkotmány) részét képezik, ezáltal a jogforrási hierarchiának is ezt kell tükröznie. Az Alkotmánybíróság már érintette az Alaptörvénynek a történeti alkotmány vívmányairól szóló rendelkezését és nem értelmezte ezt az alkotmányos szabályt pusztán szimbolikusnak[36]. Ebből is azt feltételezem, hogy megvan az esély arra, hogy az AB szakít a kétharmados törvényeknél kialakult gyakorlatával és a sarkalatos, illetve az egyszerű törvények viszonyában kimondja a közöttük meglévő hierarchiát. Bárhogyan is döntsön az AB, szükséges, hogy egyértelmű és következetes legyen. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény átmeneti rendelkezései vonatkozásában már utalt arra, hogy a sarkalatos törvény megkülönböztetett helyet foglal el a jogforrási hierarchiában. A testület ugyanis, mintegy mellékesen megjegyezte, hogy az *Országgyűlés még kétharmados többséggel sem emelhet utólag a sarkalatos törvények rangjára eredetileg nem sarkalatos törvényként elfogadott törvényeket"*.[37] A sarkalatos törvény tehát egy „rang", amellyel az AB a jogforrási hierarchiában betöltött helyre utalhatott.

VII. Összegzés

A kormányzó politikai erő nem volt tekintettel a szakma döntő többségének álláspontjára, amikor lényegében az Alkotmányból átültette a kétharmados törvények intézményét. Ezeknek a törvényeknek a számát ugyanis jelentősen le kellett volna csökkenteni. A kétharmados törvény kategóriája megnevezésében sarkalatos törvény lett, feltehetőleg a történeti alkotmány örökségének egyfajta jelképeként. Azonban véleményem szerint sem a kétharmados, sem pedig az Alaptörvény sarkalatos törvénykategóriája nem hasonlítható az alkotmánytörténet sarkalatos törvényeihez. Mindezek ellenére a jogalkotó feltehető szándéka mégis az volt, hogy közelebb hozza és élővé tegye a történeti íratlan alkotmányt. Éppen ezért a sarkalatos törvények álláspontom szerint kiemelt szerepet foglalnak el, a jogforrási hierarchiában a törvények felett és az Alaptörvény alatt helyezkednek el.

A kétharmados kormány azonban a választási rendszer olyan jellegű átalakításával, amelyben a kétharmad könnyen megszerezhető, finomíthatta volna a kétharmados többséghez kötött törvények elhibázott koncepcióját. Úgy tűnik, hogy a relatív többségi szisztéma ugyan növeli a minősített többség megszerzésének esélyét, de a kormány éppen a választási rendszer tekintetében tanúsított „önmérsékletet" és a relatív többségi rendszer mellett megtartotta az arányos listás választást is. Akár az is elképzelhető, hogy a kormányzat éppen azt akarta elkerülni, hogy könnyen megszerezhető legyen a kétharmad, hiszen a négy év alatt meghozott sarkalatos törvényekben már megalkotta azokat a szabályokat, amelyeket csak akart, ezért egyfajta biztonsági fékként tartotta meg a vegyes választási rendszert. A választási eredmények az elmúlt több, mint húsz évben azt tükrözik, hogy a kormányalakítás során egyetlen politikai oldal nem képes megszerezni a kétharmados többséget, ezért aztán a rendszerváltás óta nem a túlzott hatalom, hanem inkább annak hiánya jellemzi a megalakuló kormányokat. Az 1994-1998-as ciklusban olyan kétharmados többségű kormány állt fel, amely koalíciós kormányként belső fe-

[36] 33/2012. (VII. 17.) AB határozat
[37] 45/2012 (XII. 29.) AB határozat

szültségekkel terhesen működött. A második Orbán-kormány volt a legelső, amely egyedüliként szerzett minősített többséget.[38]

Mi lenne akkor, ha minden törvényt minősített többséggel kellene elfogadni? Hogyan döntene az állampolgár, hogy kire szavazzon, mi alapján ítélné meg és tenné felelőssé a kormánypártokat. Egyáltalán mi lenne a kormány-ellenzék kapcsolatával? Belgiumban, mint azt láthattuk, a minősített többséghez kötött konszenzuskényszer a többdimenziós pártrendszerből eredően, az etnikai, vallási és kulturális törésvonalak miatt elengedhetetlen. Ez a töredezettség azonban hazánkban szerencsére nem jellemző, és a kerekasztal-tárgyalásokon meglévő félelmek is indokolatlannak tűnnek ma már. A 2010-ben minősített többséget szerzett kormányzat alkotmányozó hatalomként újraírta a magyar jogrendszert. A kerekasztal-tárgyalások alkotmányozása az ellentétes politikai oldalak kompromisszumaként született meg, míg az Alaptörvényt és a sarkalatos törvényeket egyetlen politikai oldal elképzelésének megfelelően, konszenzus nélkül fogadták el. A kormányzat egyoldalúan hozott létre egy új alkotmányt, amely feltehetőleg a későbbiekben csak hozzájárulásával lesz módosítható. A jelenlegi kormány biztosította magát az Alaptörvénnyel és a sarkalatos törvényekkel annak érdekében, hogy ellenzékként is befolyása legyen a jogalkotás legfontosabb területein.

[38] A KDNP szerepe a koalícióban jelképes, hiszen társadalmi támogatottságuk egyedüliként elhanyagolható.

Mátyás Ferenc, PhD hallgató,
ELTE ÁJK

A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – a contra legem jogalkotás

„Ami el tud romlani, az el is romlik."
(Arthur Block: Murphy törvénykönyve)

Kampis György Kodifikáció című művében kiemelte a hivatalos lapban kihirdetett normaszöveg jelentőségét, amelynek kifogástalannak, az aláírt jogszabályszöveggel azonosnak kell lennie. Azt maga Kampis is elismeri, hogy nincsen reális esélye, hogy ne csússzanak hibák a kihirdetésbe. Megkülönböztetett kézirathibát, nyomdahibát és szerkesztési hibát[1]. Ezek korrigálására találta egyedül alkalmazatónak a helyesbítés intézményét. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben (a továbbiakban: Jat.) a 33/2008. (III. 20.) AB határozat által generált jogalkotási kényszerben a jogalkotó egy meglehetősen puha szabályozását adta a helyesbítésnek. A szabályozás eddigi sorsa kísértetiesen hasonlít a korábbi jogalkotási törvényére, csak akkor nem játsszák ki és hagyják figyelmen kívül, amikor nem akarják. Jelenlegi fő funkciója arra terjed ki, hogy a minden eddigit felülmúló, gyors, gyakran követhetetlen jogalkotási dömpingben, mintegy tűzoltásszerűen javítsák a meggondolatlanságból és kapkodásból eredő legnagyobb hibákat. A jogalkotási tendencia egyre növekvő mértékben kerüli meg és alkalmazza visszaélésszerűen jogalkotási garanciák jelentős részét. 2011 rekordmennyiségű (211db) törvénye körében elharapódzott az egyes törvények zárószavazás előtti módosító indítvánnyal történő teljes átírása[2] vagy kiegészítése, a törvénytervezetek többségének egyéni képviselő általi plénum elé terjesztése, a törvények nagyon gyakori módosítása, gyakran többszöri, valamint a jogszabályok egésze tekintetében megfigyelhető volt a korábban kivételesnek számító kihirdetést követő napon történő hatálybaléptetés főszabállyá válása.[3] Már a

[1] Kampis György: Kodifikáció. Elmélet és Gyakorlat. Unió Kiadó, 1995. 77. o.

[2] Erre példa akár az Alkotmánybíróság által a 164/2011. (XII. 20.) AB határozattal megsemmisített, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény vagy az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló 1990. évi LVI. törvény módosításáról szóló 2011. évi LIX. törvény, ami eredetileg 2 szakaszban tartalmazta a címében említett törvény módosítását, végül zárószavazás előtti módosító indítvánnyal egészült ki a törvénytervezet a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény, a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény és az energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi XXIX. törvény módosítását tartalmazó rendelkezésekkel.

[3] Kivételes esetként szabályozza a Jat. 7. § (2) bekezdése a kihirdetés napján történő hatálybaléptetést, amelyre csak abban az esetben van lehetőség, ha a szabályozás célja másként nem érhető el (ilyen lehet a jegybanki alapkamat megállapítása vagy szükséghelyzet kihirdetése), viszont ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját. Ennek ellenére, az alábbi, 2011-ben kihirdetett jogszabályokat a jogalkotó a kihirdetés napján léptette hatályba:
a víziközmű-szolgáltatásról szóló **2011. évi CCIX. törvény**, a befektetési alapkezelőkről és a kollektív befektetési formákról szóló **2011. évi CXCIII. törvény**, a 2006 őszi tömegoszlatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló **2011. évi XVI. törvény**, 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 katasztrófa-egészségügyi ellátásról szóló **377/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet**, a megyei önkormányzat egészségügyi intézményei és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményei átvételének részletes szabályairól szóló **372/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet**, a stratégiailag 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 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**, 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**, a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény végrehajtásáról szóló **87/2011. (V. 31.) Korm. rendelet**, a földgázellátásról

28/1992. (IV. 30.) AB határozatában is rámutatott az Alkotmánybíróság arra, hogy a jogbiztonság követelménye azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatároznia, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére; a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; és a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez. Az ilyen tendencia ennek a követelménynek semmilyen formában nem tesz eleget. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság a 8/2003. (III. 14.) AB határozatában elvi éllel szögezte le, hogy a jogszabályok áttekinthetetlen, követhetetlen változtatása mind a jogalkalmazókat, mind a jogalanyokat jogbizonytalanságban tartja. Kifejti továbbá, hogy a szabályozás tárgyát képező társadalmi viszonyok, életviszonyok változásához nem igazodó, indokolatlan gyorsasággal és áttekinthetetlen módon változó jogszabály címzettjei – a különböző jogalkalmazó szervek és az állampolgárok – számára egyaránt nehézséget jelent a változások követése. A hatályos jog megismerhetőségének bizonytalansága pedig megnehezíti, ellehetetlenítheti a jogalanyok jogainak érvényesítését, valamint kötelezettségeik teljesítését, s ez már a jogbiztonság alkotmányos követelményét sértheti[4]. Ezzel szemben rengeteg esetben került sor a jogszabály tartalmának a hatálybalépést megelőző megváltozására („nem lép hatályba", „szöveggel lép hatályba" típusú rendelkezések) a hatálybalépést megelőző utolsó pillanatban, a hatálybalépést közvetlenül megelőző napon (ez magyarázatot ad arra, miért is mutatkozott nagyarányú szükség a kihirdetés napján történő hatálybaléptetésre). A jogalkotási anomáliák közül a következőkben a helyesbítés gyakorlatát szeretném bemutatni a jogállam kialakulásának kezdetétől kezdve a Jat.-ot követő utóéletéig.

I. Helyesbítés az Alkotmánybíróság határozatai tükrében

Az Alkotmánybíróság a Jat. hatálybalépését megelőzően kétszer foglalt állást a helyesbítésről. A 12/1990. (V. 23.) AB határozatában meghatározta a legfontosabb korlátokat: „kodifikációs tévedés kézirathibának nem minősíthető, annak orvoslása csak a jogszabály módosításával történhet. Ezzel ellentétes gyakorlat kialakítása sértené a jogbiztonság elvét és a jogalkotás alapvető szabályait"[5]. Kizárólag nyomdahiba esetén és csak akkor engedhető meg a helyesbítés, ha a kihirdetést követő meghatározott rövid időn belül megvalósul. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra az általános gyakorlatra is, amely a kodifikációs tévedéseket kézirathibára hivatkozással helyesbíti. „E téren az is gyakorta tapasztalható, hogy a helyesbítésre a kihirdetést követően indokolatlanul hosszú idő után kerül sor. Mindez sérti a jogbiztonságot és a jogalkotás szabályait, s ugyanakkor rontja a kodifikációs tevékenység presztízsét[6]". Abban az esetben, ha egy normaalkotásra jogosult szerv hibás szöveget fogad el, vagy amikor a normaszöveg elfogadását követően kerül érdemi hiba a szövegbe, akkor nincs mód helyesbítésre, a hiba kijavítása csak újabb döntéshozatali eljárásban valósítható meg[7]. A határozat megszületését indokoló gyakorlat szemléltetésére az alábbi példákat emelném ki.

szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló **54/2011. (IV. 7.) Korm. rendelet**, az európai területi együttműködési csoportosulások működésének támogatásáról szóló **15/2011. (V. 2.) KIM rendelet**, a kormányszóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos irányítási jogköréről szóló **1/2011. (IX. 12.) ME rendelet**, a távhőszolgáltatónak értékesített távhő árának, valamint a lakossági felhasználónak és a külön kezelt intézménynek 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 földgáz biztonsági készlet mértékéről, értékesítéséről és visszapótlásáról szóló 13/2011. (IV. 7.) NFM rendelet módosításáról szóló **14/2011. (IV. 15.) NFM rendelet** és a földgáz biztonsági készlet mértékéről, értékesítéséről és visszapótlásáról szóló **13/2011. (IV. 7.) NFM rendelet**.

[4] 8/2003. (III. 14.) AB határozat.

[5] 12/1990. (V. 23.) AB határozat.

[6] Uo.

[7] Vö.: Soltész István: A törvények indoklása és kihirdetése, Magyar Jog, 1994. 6. szám, 329. o.

A Magyar Közlöny 1989. évi 81. számában (1361. oldal) megjelent helyesbítés értelmében: „A Magyar Közlöny 1989. évi 56. számában közzétett, az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvény és a végrehajtásáról rendelkező 33/1984. (X. 31.) MT rendelet módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövegében a Vt. 42/A. § (1) bekezdésének a szövege helyesen a következő:
Ha a vállalati tanács vagy közgyűlés (küldöttgyűlés) általános vezetésével működő vállalat könyvviteli mérleg szerinti vagyona az előző két naptári év bármelyikéhez képest ***húsz*** *százalékkal csökkent, az alapító szerv a vállalatot az államigazgatási felügyelet alatt álló vállalatokra vonatkozó szabályok szerint gazdasági társasággá átalakíthatja, vagy a vállalatot megszüntetheti.*"

Az eredeti, Magyar Közlönyben megjelent szöveg még **harminc százalékról** rendelkezett. Az eset nehézsége, hogy a 42/A. §-t beiktató, az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvény módosításáról szóló 1989. évi XIV. törvény valóban a „húsz százalékkal" szöveget tartalmazta. Az eltérés a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szöveg és a hatályos szöveg között keletkezett. Az egységes szerkezetbe foglalt szövegek jóllehet nem rendelkeznek joghatással, így helyesbítésre sem lett volna a jogalkotónak szüksége, mivel ekkor a jogszabályok megismerése még elektronikus jogszabálynyilvántartások hiányában a közzétett egységes szerkezetű szövegből történt, az alkalmazott (jóllehet a joghatás miatt igazából soha hatályban nem lévő) harminc százalékot tartalmazó egységes szerkezetű szöveg közzététele és a helyesbítés megjelenése között eltelt hosszú időtartam mindenképpen sérti a jogbiztonságot.

A **kihirdetése napján** hatályba lépett, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 4. számú melléklet III. pont 4-7. pontja eredetileg **a természetes hányados módszerén belül a Hare-formula alkalmazását írta elő az országos listás mandátumszerzésre**[8]. A Magyar Közlöny 1989. évi 84. számában kézirathibára hivatkozva átírták az országos listás mandátumszerzés eljárását, így a helyesbítés következtében már nem a természetes hányados módszerének alkalmazását írják elő, hanem az **osztós módszerét, azon belül is a d'Hondt-formuláét**. Mindezt úgy, hogy a helyesbítés a 4. és az 5. pont szövegét az eredetitől eltérően állapítja meg,[9] a 6. és 7. pont vonatkozásában egy jogalkotásban teljesen idegen és azóta sem használatos fogalmat vezetnek be, amikor megállapítják azok tárgytalanságát[10].

[8] „4. Az országos töredékszavazatok számát el kell osztani a 3. pont szerint betölthető mandátumok számával. Ez a hányados az egy mandátum betöltéséhez szükséges szavazatszám.
5. A pártra leadott töredékszavazatokat el kell osztani az egy mandátum betöltéséhez szükséges szavazatok számával. Az osztás eredményekénti egész szám a párt által elért mandátumok száma. A törtszám továbbá a mandátumot nem eredményező töredékszavazatok az ismételt töredékszavazatok (a továbbiakban: ismételt töredékszavazatok).
6. Ha a mandátumoknak az 5. pontban írtak szerinti elosztása után betöltetlen mandátum marad, akkor az ismételt töredékszavazatot kell osztani a betöltetlen mandátumok számával. A számítás elvégzése az egy mandátum betöltéséhez szükséges új szavazatszámot eredményez. Az új hányados alapján és a csökkenő sorrend szerinti ismételt töredékszavazatok alapján kell a mandátumok betöltését folytatni, amíg a mandátumoknak a 3. pont szerinti száma betöltésre nem kerül.
7. Ha a 6. pont szerinti számítás elvégzése után továbbra is betöltetlen mandátum marad, akkor a betöltött mandátumok és az ahhoz felhasznált szavazatok levonásával a számítást meg kell ismételni."

[9] „4. Az országos töredékszavazatok alapján ki kell osztani az országos listán elérhető mandátumot. Ennek eljárása a következő: Összeállítunk egy táblázatot, amelynek első sorát a pártokra leadott töredékszavazatok képezik. Minden párt töredékszavazatai alatt képezünk egy számoszlopot, amelynek első száma az adott párt töredékszavazatainak a fele, a következő szám a harmada, negyede stb.
5. A táblázat segítségével osztjuk ki a mandátumokat. Meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot. Amelyik párt számoszlopában találjuk meg azt, az a párt kap egy mandátumot. Ezt követően meg kell keresni a következő legnagyobb számot. Amelyik párt oszlopában találjuk, az a párt kap egy mandátumot. Ezt az eljárást folytatjuk, míg ki nem osztjuk az összes mandátumot. Ha a táblázatban előforduló legnagyobb szám keresése során egyenlő legnagyobb számokat találunk, akkor a törvény 8. § (8) bekezdése szerint kell meghatározni, hogy melyik párt kapja a mandátumot."

[10] „A Magyar Közlöny 1989. évi 77. számában az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 4. sz. mellékletének III/4-7. pontja tévesen jelent meg. A 4-5. pont szövege helyesen a

A helyesbítést követően az új szöveg a töredékszavazatok alapján az országos listán elérhető mandátumok elosztásának az eredetileg megjelenttől lényegesen eltérő variációját tartalmazza, ráadásul mivel a törvény a kihirdetésének napján, 1989. október 30-án hatályba lépett, az 1989. november 19-én közzétett helyesbítésben törvényhozásra fel nem jogosított szerv változtatott a törvény szövegén.

A Magyar Közlöny 1989. évi 93. számában (1592. oldal) megjelent helyesbítés az általános forgalmi adóról szóló 1989. évi XL. törvény 13. mellékletéből kihirdetni elfelejtett 10. pontot iktatja be a törvénybe a „10. pontjának szövege helyesen a következő" szöveggel. Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény a jogszabályi hivatkozások vonatkozásában több kodifikációs hibát is tartalmaz (a törvény alaphatálya a kihirdetés napja: 1989. október 23.), helyesbítésére a Magyar Közlöny 1990. évi 18. számában (394. oldal) került sor 1990. február 28-án.

Az egyes értékpapírok nyilvános forgalomba hozataláról és forgalmazásáról, valamint az értékpapírtőzsdéről szóló 1990. évi VI. törvény pedig már majdnem 1 hónapja hatályban volt már, amikor február 28-án a Magyar Közlöny 1990/18. számában (394. oldal) kimondták, mégsem február 1-én lépett hatályba a törvény, hanem csak március elsején fog hatályba lépni.

A 12/1990. (V. 23.) AB határozatot követően maga az Alkotmánybíróság is hibás módszer csapdájába esett, amikor 26/1990. (XI. 8.) AB határozatában megállapította, hogy a Pp. 225. § (6) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisítette[11]. Az Alkotmánybíróság határozatának tükrében határozatot kiegészíteni 1990. november 8-tól csak és kizárólag a 225. § (1)-(5) bekezdésében foglalt feltételek alapján a felek – bármelyik fél – kérelmére lehet, azaz hivatalból történő kiegészítésnek helye nincs.

Az indítványozó annak megállapítását kérte, hogy a Pp. „minden olyan rendelkezése, amely az ügy érdemének tárgyaláson kívüli elbírálását a felek hozzájárulása nélkül lehetővé teszi" [12], alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság az indítványozó kérelmét megalapozottnak találta, és a hivatkozott rendelkezéseket megsemmisítette. Szóba sem került a határozat hivatalból történő kiegészítése, az indítvány sem tartalmazott erre vonatkozó indítványt.

19 nappal a megsemmisítést követően közzétett, a 26/1990. (XI. 8.) AB határozat kijavításáról rendelkező 29/1990. (XI. 27.) AB határozat megállapította, hogy nem az egész (6) bekezdés, hanem csak annak a tárgyaláson kívüli elbírálásra vonatkozó rendelkezése kerül megsemmisítésre, ugyanis az Alkotmánybíróság csak ezt az eljárást lehetővé tevő rendelkezését találta alkotmányellenesnek, és a megsemmisítést e tekintetben rendelte el. A határozat indoklása szerint: „Mivel a határozatban nyilvánvaló elírás történt, az Alkotmánybíróság határozatát hivatalból kijavította"[13]. A határozat nem eredményezett érdemi változást.

Meglehetősen kínos módon, közel öt évvel a hibás megjelenést követően került sor 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 egységes szerkezetben történő kihirdetéséről szóló 148/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet helyesbítésére. A Magyar Közlöny 2002. évi 17. szám I. kötetében (909. oldal) megjelent helyesbítés szövege: „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

következő, a 6. és a 7. pontot **tárgytalannak** kell tekinteni:"

[11] A megsemmisített rendelkezéseket a határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehetett alkalmazni.

[12] 26/1990. (XI. 8.) AB határozat.

[13] 29/1990. (XI. 27.) AB határozat.

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**". Az egyezmény helyesbítést 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** nem haladhatja meg.

Vitatható az egyes kormány- és minisztertanácsi határozatok hatályon kívül helyezéséről, valamint a 2004. évi deregulációs programról szóló 1067/2004. (VII. 8.) Korm. határozat esetében (Magyar Közlöny 2004/97.) alkalmazott technika is. A határozat a július 8-ai közzétételével egyidejűleg hatályon kívül helyezte az 1. számú melléklete által felsorolt kormány- és minisztertanácsi határozatokat. Július 8-ával tehát hatályát vesztette a mellékletben szereplő, az 1127/2001. (XII. 10.) Korm. határozattal rendezett egyházi ingatlanokkal kapcsolatos pénzösszegek kifizetéséről szóló 2357/2001. (XII. 10.) Korm. határozat is. Az egy év elteltével, 2005. június 7-én megjelent helyesbítés (Magyar Közlöny 2005/76. szám) kézirathibára hivatkozva a 2357/2001. (XII. 10.) Korm. határozatnak a mellékletből való törléséről, ezáltal a határozat „felélesztéséről" rendelkezett. Egy hatályon kívül helyezett joganyag azonban csak ismételt kihirdetéssel vagy közzététellel kerülhet vissza a jogrendszerbe. A kormányhatározat esetében is alkalmazandó az az elv, miszerint egy joganyagot hatályon kívül helyező rendelkezést, annak hatálybalépését követően érintő bármiféle változtatás (módosítás, helyesbítés, hatályon kívül helyezés) nem eredményezheti az általa már hatályon kívül helyezett joganyag bármiféle megváltozását. A hatályon kívül helyező joganyag hatálybalépésével a hatályon kívül helyezés teljesen és visszafordíthatatlanul megtörténik. A fenti elven kívül ezt támasztja alá az is, hogy egyik jogalkotási törvény sem ismerte – mivel ez egy ismételt hatályba léptetés lenne – a hatályba lépés ilyen formáját.

A 33/2008. (III. 20.) AB határozat nem tért el a korábbi határozat gondolatmenetétől. Lényeges újdonsága volt azonban, hogy az új jogi szabályozás megteremtéséig normatív módon rendezte a helyesbítés státuszát. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a helyesbítés formájába burkolt módosítás, mint helyesbítés nem alkalmas azon cél megvalósítására, amely csak módosítással érhető el, így ebben az értelemben a helyesbítéshez nem fűződik joghatás, mivel az a cél, amelynek elérését, keletkezését a helyesbítés célozta, „létre sem jött, az nem tekinthető létező normaszövegnek. A határozat megállapítja, hogy alkotmányosan megengedhetetlen és tarthatatlan az, hogy „jogilag nem létező, semmis aktusok alakíthatják a gyakorlatot"[14], és a szabályozatlanságból eredő hiány miatt megállapította az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességét. A mulasztást határidőre nem orvosolta a jogalkotó, ami azt eredményezte, hogy minden hiba csak jogszabály-módosítással vált megoldhatóvá, helyesbíteni TILOS.

A benne foglalt releváns gondolatok miatt ezen a helyen szeretném felidézni a határozatnak Bragyova András és Kukorelli István által jegyzett különvéleményét. Álláspontjuk szerint a helyesbítés szempontjából lényeges pontosan elhatárolni egymástól a jogszabály **kihirdetését (promulgáció**, vagyis a jogszabályalkotó eljárás utolsó lépése, amely a jogszabály szövegét megváltoztathatatlanul rögzíti) és **közzétételét (publikáció**, vagyis a promulgált jogszabály hiteles nyilvánosságra hozatala), amely a legtisztábban a törvények vonatkozásában választható szét, ahol a köztársasági elnök aláírása a promulgáció, a nyilvánosságra hozatal a publikáció. „**A publikáció a hivatalos lap szerkesztőségének cselekvése**, így a jogalkotótól származó promulgáció érvényességi feltétele."[15] A jogi norma megjelenésében ez a jogszabály címe és száma közötti különbségben mutatható ki. A jogszabály címe a jogalkotótól származik (a jogszabályt a jogalkotó nevezi el), míg száma a publikációhoz tartozik (hivatalos lap

[14] 33/2008. (III. 20.) AB határozat.
[15] 33/2008. (III. 20.) AB határozat, Bragyova András különvéleménye.

szerkesztősége adja a sorszámot, úgy hogy az azonos típusú jogszabályok száma folytonosságot mutasson).[16] A közzététel tehát azt jelenti, hogy a jogszabály a közzétett szöveggel tekintendő kihirdetettnek, **a helyesbítés pedig a publikáció része**, azzal azonos jogi hatású, a közzétételen változtat, nem a kihirdetésen: a jogszabályt a helyesbítésnek megfelelően kell közzétettnek és ezért kihirdetettnek tekinteni.[17] Hangsúlyozza, hogy helyesbítésnek csak akkor van helye, ha a kihirdetett és a jogalkotó hatáskör gyakorlójától származó eredeti szöveg egymással nem egyezik. Ennek egyedüli jogszerű okaként a technikai hibát ismeri el, amely álláspontja szerint a sajtótermék velejárójának fogható fel.

Ha a hivatalos lapban közzétett szöveg, különböző okokból nem felel meg a jogalkotó hatáskört gyakorló szerv által elfogadott szöveggel (nyomdahiba), akkor a helyesbítés, mint a jogszerű állapot helyreállítása nem kifogásolható, sőt továbbgondolva: a jogszabály promulgált szövegének a publikált szöveg mindenben meg kell, hogy feleljen, bármilyen eltérés alkotmányellenes, így azonnal kiigazítandó, ennyiben **a helyesbítés alkotmányos kötelezettség**. Arra a különvélemény is kitér, hogy a helyesbítés a visszamenőlegessége miatt adott esetben alkotmányos aggályokat vethet fel, elsősorban a jogbiztonság tekintetében[18].

Álláspontom szerint ez a kötelezettség nem terjedhet odáig, hogy ezt az eltérést a jogszabály hatálybalépését követően oldják fel, ugyanis a jogbiztonság megköveteli, hogy a hatálybalépést követően már csak a törvényben arra meghatározott szerv, meghatározott eljárásban változtathasson a jogszabály szövegén. Ebben az esetben erősebbnek vélem a Magyar Közlöny közhitelességébe vetett bizalom védelmét és nem tartom helyénvalónak a helyesbítés formában történő korrekciót, ha a helyesbítés a jogszabály lényeges tartalmát érinti.

A tilalmi időszakban kihirdetett, az egyes állami tulajdonú szakosított hitelintézetekre vonatkozó törvények módosításáról szóló 2010. évi CLX. törvény 17. §-a értelmében „*E törvény 2010. január 1-jén lép hatályba.*" A rendelkezés hibásan jelent meg, a köztársasági elnöknek aláírásra megküldött szöveg a „2011. január 1-jén" szövegrészt tartalmazta. A Magyar Közlöny 2010. december 30-ai, 201. számában a következő helyesbítés formába burkolt közzétételt jelentették 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.*" Túl azon, hogy a 33/2008. (III. 20.) AB határozat értelmében ebben az időszakban minden helyesbítés tilalmazott, a jogszabály hatályba léptető rendelkezése egyértelműen a jogszabály olyan lényeges tartalmát jelenti, amelynek korrekciója csak a jogalkotótól származó jogalkotási eljárásban történhet („*jogszabály érdemi módosítására a jogilag nem szabályozott helyesbítés módszerével semmiképpen nem kerülhet sor, a helyesbítés nem veheti át a jogalkotási eljárás garanciális keretei között végzett módosítás szerepét*"[19]). Mindezeknek megfelelően a 2010 decemberében közzétett, tartalmát tekintve helyesbítésre irányuló közleményhez - külön alkotmánybírósági megállapítás nélkül is - semmilyen joghatás nem fűződik.

A rendelkezéseket ugyanakkor 2010. január 1-jével sem lehet átvezetni a jogrendszeren. A kihirdetést megelőző napra nem lehet hatályba léptetni egy jogszabályt, ez lehetetlenre irányuló jogi aktus, amely nem hajtható végre. A jogalkotó a pár nappal később hatályba lépő Jat. 7. § (1) bekezdésében expressis verbis rögzíti a kihirdetést megelőző hatálybaléptetés tilalmát: „*A jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet.*" Mindezeket figyelembe véve álláspontom

[16] Ez utóbbi megállapításnak majd a 2011. évi CC. törvény számozását érintő helyesbítésnél lesz különös relevanciája.
[17] 33/2008. (III. 20.) AB határozat, Bragyova András különvéleménye.
[18] 33/2008. (III. 20.) AB határozat, Bragyova András különvéleménye.
[19] 33/2008. (III. 20.) AB határozat.

szerint hibás hatályosítási technika lenne akár a 2011, akár a 2010. január 1-jei hatálybaléptetés, mert az sértené mind az íratlan, mind a 2011. január 1-jét követően írott alapvető jogalkotási elveket. Mivel megnyugtatóan mindezidáig a problémát nem kezelték, 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 ki nem hirdetett törvénymódosításokat ismételten elfogadná, és azok az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően ismételten kihirdetésre kerülnének.

II. Helyesbítés az új jogalkotási törvényben és azon túl

„A zűrzavar sohasem szemerkél: dézsából ömlik."
(Arthur Block: Murphy törvénykönyve)

Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (már hatályon kívül) rendelkezése szerint a Magyar Közlönyt a kormányzati portálon történő közzététellel kell kiadni, elektronikus dokumentumként. Természetesen lehetőség van a megjelenésre hagyományos, papír alapú vagy digitális adathordozón is, viszont abban az esetben, ha az elektronikus és az egyéb úton közzétett változatok szövege között eltérés van, akkor az elektronikus szövegét kell hitelesnek tekinteni. Ez azt jelenti, hogy a korábbi bizonytalansági tényező és hibaforrás elméletileg teljesen kiküszöbölődik, hiszen a jogszabályok publikációja így már nem a hagyományos régi úton történik, a mai modern elektronikus vívmányok pedig széles körben könnyen elérhetőek. Teljes mértékben lehetőség nyílik arra, hogy a törvényhozó által elfogadott szöveg, a köztárasági elnök által aláírt szöveg és a Magyar Közlönyben mint hivatalos lapban megjelenő szöveg egymással karakterre pontosan megegyezzen. Azonos formátum választása esetén pedig még a különböző formátumok közötti konvertálás során adatvesztéssel sem kell számolni. Így a korábban nyomdahibaként vagy kézirathibaként aposztrofált eltérések teljesen kiküszöbölhetőek lennének. Ami mintegy szükségtelenné tehetné a helyesbítés létjogosultságát.

A Jat. 28. § (1) bekezdése erősen korlátozva jelöli meg a helyesbítés lehetséges körét. Együttes feltételként szükséges, hogy a jogszabály Magyar Közlönyben megjelent szövege eltérjen a jogszabály aláírt szövegétől, és a hibát észlelve a jogszabály aláírója – törvény esetén a köztársasági elnök vagy az Országgyűlés elnöke – kezdeményezze a jogszabály helyesbítését. Fontos rendelkezés, hogy helyesbítésre kizárólag csak hatályba nem lépett jogszabály esetén van lehetőség, és a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapig lehet kezdeményezni[20]. Ezért ha olyan hiba áll elő, amikor a promulgált és a publikált szöveg között a hatályba léptető rendelkezések vonatkozásában van eltérés, és ez alapján a jogszabály hibásan, a publikált szöveget figyelembe véve azonnal vagy a hiba észlelése előtt hatályba lép, mivel a jogszabály már hatályba lépett (igaz a jogalkotó eredeti szándékától eltérően), nem orvosolható a hiba helyesbítéssel. A köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvény 27. § (4) bekezdése 2012. január 1-jével kiegészíti a Jat. helyesbítésről rendelkező 28. §-át egy (1a) bekezdéssel, amely megállapítja, hogy a köztársasági elnök helyesbítéssel kapcsolatos döntése nem igényel miniszteri ellenjegyzést.

A határidő tekintetében akkor enged hosszabb időt a törvény, ha az eltérést a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter állapítja meg, ekkor a helyesbítésre a jogszabály hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő tízedik munkanapon kerülhet sor[21]. A Jat. 28. § (3) bekezdése, amikor a helyesbítés Magyar Közlönyben történő közzétételét rendeli el, törvényi szinten deklarálja, hogy a helyesbítés ugyanolyan közhiteles, mint a kihirdetés[22].

Problémát jelent ugyanakkor, hogy a Jat. a helyesbítés megjelenítésére nem tartalmaz

[20] Jat. 28. § (1) bekezdés.
[21] Jat. 28. § (2) bekezdés.
[22] Jat. 28. § (3) bekezdés.

rendelkezést. A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 12. § (2) bekezdése értelmében a helyreigazító közleményt a közlemény sérelmezett részéhez hasonló módon és terjedelemben (esetleg azonos napszakban) kell közölni. Ehhez hasonló rendelkezés a helyesbítés esetében nem található. Azok gyakorlatilag bárhol, bármilyen formában megvalósíthatóak, a lényeg, hogy helyesbítés legyen. A gyakorlat a helyesbítést eldugva, a közlöny legvégén, közvetlenül a szerkesztőségre vonatkozó adatok előtt tünteti fel, a helyesbítés tényére pedig a Magyar Közlöny tartalomjegyzéke sem utal. A helyesbítés megismerése komoly kihívásokat állít a jogkeresőkkel szemben. A 2011. december 8-ai 2534 oldalas Magyar Közlöny (147. szám) összesen két miniszteri rendeletet tartalmazott[23], majd észrevétlenül a 2534. oldalon, úgy hogy a tartalomjegyzékben nem tüntették fel, elrejtették az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló törvény helyesbítését. Egy fontos törvényét, teljesen észrevétlenül. Hogy a helyesbítés eleget tudjon tenni a megismerhetőség kritériumának, szükséges lenne, hogy legalább a helyreigazításhoz hasonló megjelenítési kritérium előírása.

A következőkben röviden bemutatom a Jat. hatálybalépését követő, a Magyar Közlönyben közzétett helyesbítéseket[24]. Mindegyik esetben megvizsgálom, hogy az mennyiben felel meg a Jat. követelményeinek.

1. Helyesbítés a Magyar Közlöny 2011. évi 1. számában

Az első helyesbítés rögtön a Magyar Közlöny 2011. évi 1. számában jelent meg, 2011. január 7-én, és technikai hiba során felmerült hibák (elírások) orvoslására vállalkozott egy miniszteri rendelet[25] mellékletében („*technikai hiba folytán az alábbi pontokon helytelenül jelent meg”).*[26] A helyesbítésben megjelölt 11/2010. (XII. 22.) NGM-BM együttes rendelet 2. §-a értelmében a rendelet a kihirdetését követő 8. napon lép hatályba. A kihirdetés napja 2010. december 22, a rendelet december 30-án hatályba lépett, így a 2011. január 7-én a Magyar Közlöny 2011. évi 1. számában megjelölt helyesbítés már hatályba lépett jogsza-

[23] A Veszélyes Áruk Nemzetközi Közúti Szállításáról szóló Európai Megállapodás (ADR) „A” és „B” Mellékletének belföldi alkalmazásáról szóló 38/2009. (VIII. 7.) KHEM rendelet módosításáról szóló **71/2011. (XII. 8.) NFM rendeletet** és a Veszélyes Áruk Nemzetközi Vasúti Fuvarozásáról szóló Szabályzat (RID) belföldi alkalmazásáról szóló 39/2009. (VIII. 7.) KHEM rendelet módosításáról szóló **72/2011. (XII. 8.) NFM rendeletet**.

[24] A Hivatalos Értesítő 2011/27. számában megjelent helyesbítésre jelen dolgozat keretei között nem térek ki. Ugyancsak kimarad a Magyar Közlöny 2013. évi 3. számában közzétett, végre nem hajtható helyesbítés is, megjelenésére a kézirat lezárása után került sor.

[25] A Magyar Közlöny 2010. évi december 22-i 195. számában kihirdetett, a helyi önkormányzatokat és a többcélú kistérségi társulásokat 2009. évben egyes központi költségvetési kapcsolatokból megillető forrásokról szóló 2/2009. (I. 30.) PM-ÖM együttes rendelet végrehajtásának elszámolásáról szóló 11/2010. (XII. 22.) NGM-BM együttes rendelet.

[26] „1. az R. 1. mellékletében - a 27592. oldalon - a fejrész alatti első sor helyesen:
„**FŐVÁROS 218 415 000 271 975 000 291 243 333 19 268 333 200 248 000 200 248 000 202 896 000 2 648 000 827 715 000 827 715 000 847 269 000 19 554 000**”;
2. az R. 1. mellékletében - a 27594. oldaltól a 27599. oldalig, a 27664. és a 27665. oldalon - a „Főváros”, valamint a „01” szövegrész helyesen: „**Baranya**”, illetve „**02**”;
3. az R. 1. mellékletében - a 27682. és a 27683. oldalon, valamint a 27690. oldaltól a 27692. oldalig - a „Főváros”, valamint a „01” szövegrész helyesen: „**Bács-Kiskun**”, illetve „**03**”;
4. az R. 1. mellékletében - a 27603. oldaltól a 27609. oldalig - a táblázat fejrészében a „Megyei, BARANYAI” szövegrész helyesen: „**Megyei, fővárosi**”;
5. az R. 1. mellékletében - a 27720. oldaltól a 27728. oldalig - a táblázat fejrészében a „Megyei, BORSOD-ABAÚJ-ZEMPLÉNI” szövegrész helyesen: „**Megyei, fővárosi**”;
6. az R. 1. mellékletében - a 28490. oldaltól a 28492. oldalig - a „MEGYEKÓD: 17MEGYEKÓD: 16” szövegrész helyesen: „**MEGYEKÓD: 17**”;
7. az R. 5. mellékletében - a 29467. oldalon - a táblázat fejrésze alatti első négy sor a 29466. oldalhoz tartozik;
8. az R. 5. mellékletében - a 29569. oldalon - a táblázat fejrésze alatti első négy sor a 29568. oldalhoz tartozik;
9. az R. 6. melléklete - a 29653. oldalon - a „Megye: Baranya” szövegrészt megelőzően a következő táblázattal egészül ki:”

bályi rendelkezésre vonatkozik, ezért ahhoz, mivel a Jat. 28. § (1) bekezdésébe ütközik, nem fűződik joghatás.

A másik helyesbítés[27] a már említett 2010. évi CLX. törvényre vonatkozott, amelynek helyesbítésére, tekintettel arra, hogy a törvény hatályba léptető rendelkezése a publikáció során tévesen jelent meg, nem kerülhet sor. Ennek értelmében nem fűződhet joghatás az alábbi helyesbítéshez sem.

2. 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 rendeletre irányuló, a Magyar Közlöny 2011. évi 111. számában megjelent helyesbítés megfelel a Jat. rendelkezéseinek, mivel a szeptember 26-án kihirdetett rendelet a kihirdetését követő hónap első napján, október 1-jén lép hatályba, a helyesbítésre pedig még szeptember 29-én sor került. A megjelent hiba számelírás volt (00 helyett 0, és 06 helyett 6).

3. Helyesbítés a Magyar Közlöny 2011. évi 126. számában

Ugyanez a helyzet a Magyar Közlöny 2011. évi 124. számában közzétett, 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. rendeletre vonatkozó, a Magyar Közlöny 2011. évi 126. számában megjelent helyesbítésre. Itt a jogszabály alaphatálya 2012. január 1-je, a kihirdetés napja 2011. október 21., míg a helyesbítésre október 25-én került sor. Itt az 1. mellékletének 16. sora C. oszlop mezőjében az „igazgató" szövegrész a kézirattól eltérően jelent meg, ahol az „igazgató (főváros)" szöveg szerepelt.

4. Helyesbítés a Magyar Közlöny 2011. évi 133. számában

Érdekes problémát vet fel a Magyar Közlöny 2011. évi 133. számában megjelent helyesbítés. Az érintett kormányhatározat[28] ugyanis a közzétételt követő napon, november 9-én hatályba lépett, ezért a november 15-én közzétett helyesbítés a Jat. 28. § (1) bekezdése miatt nem rendelkezne joghatással. Az eset elbírálásához azt kell mérlegelni, hogy a határozat normatív határozatnak minősül-e. A Jat. 1. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a normatív határozat és a normatív utasítás közjogi szervezetszabályozó eszköz. A Jat. 1. § (4) bekezdése a jogszabályokra vonatkozó rendelkezéseket rendeli megfelelően alkalmazni a közjogi szervezetszabályozó eszközre is a Jat. 3-6. §, a 13. §, a 16. §, a 18-20. § és a 26. § (1) bekezdése kivételével. A helyesbítés szabályai a közjogi szervezetszabályozó eszközöknél is alkalmazandóak. Ha a kormányhatározatot normatív, a helyesbítést nem lehet átvezetni, ha nem, téves megjelenés esetén minden következmény nélkül helyesbíthető. A Jat. nagy adóssága, hogy sem a normatív határozatok, sem a normatív utasítások esetén nem deklarálja a normativitás definícióját. A 23. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés több esetben egyedi mérlegelésre ad lehetőséget, hiszen a jogalkalmazónak kell döntenie, hogy például egy előirányzat-átcsoportosítás a Kormány szervezetét és működését, tevékenységét vagy cselekvési programját érintő rendelkezés-e. Ez minden esetben tartalmilag ítélhető meg. A határozat – annak tartalmi vizsgálata alapján – egyedinek minősül, ezért helyesbíthető.

[27] „A Magyar Közlöny 2010. évi 196. számában kihirdetett, az egyes állami tulajdonú szakosított hitelintézetekre vonatkozó törvények módosításáról szóló 2010. évi CLX. törvény 3. §-ának az MFB Tv. 4. § (1) bekezdését módosító rendelkezése a 29957. oldalon - technikai hiba folytán - pontatlanul jelent meg.
A rendelkezés helyesen:
„4. § (1) Az MFB Zrt. a 2. §-ban meghatározott feladatai ellátása érdekében pénzügyi szolgáltatási tevékenységet közvetlenül vagy más **pénzügyi intézményen** keresztül végezhet."

[28] A Magyar Közlöny 2011. november 8-i 130. számában közzétett, a miniszteri szolgálati gépjárművek vagyonkezelői jogának átruházása, valamint az érintett gépjárművezetők áthelyezése kapcsán szükségessé vált előirányzat-átcsoportosításról szóló 1371/2011. (XI. 8.) Korm. határozat.

5. Helyesbítés a Magyar Közlöny 2011. évi 141. számában

Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény hatályba léptető rendelkezéseihez a teljes közéleti bizonytalanság kapcsolódott. A törvény 477. § (1) bekezdése a törvény alaphatályaként a kihirdetést követő napot jelöli meg, így mindazon rendelkezései, amit az alaphatály alól a törvény 477. § (2)-(10) bekezdése konkrétan nevesítve nem vesz ki, az 2011. november 30-án hatályba lép. A törvény 477. § (4) bekezdése az Országgyűlés által elfogadott és a köztársasági elnöknek aláírásra megküldött szöveg szerint a következő szövegrészletet tartalmazta: „Az…154. § (3) bekezdése-196. §…2012. január 1-jén lép hatályba." A Magyar Közlönyben megjelent szöveg azonban már nem kötőjelet, hanem vesszőt tartalmazott a két jogszabályhely között: „Az…154. § (3) bekezdése, 196. §…2012. január 1-jén lép hatályba." Ennek eredményeként a korábban intervallum részét képező jogszabályhelyek kikerültek az alaphatály alóli kivételek közül, mivel a vessző megszakítja az intervallumot, ezért a 154. § (4)-(6) bekezdése és 155-195. §-a nem 2012. január 1-jén, hanem már a kihirdetést követő napon 0 órakor hatályba léptek, 2011. november 30-án. A hiba nagy politikai támadást generált[29]. Másnap a korrigálásra T/5113. számon képviselői önálló indítványt terjesztettek elő az Országgyűlésben[30]. A javaslat kizárja a helyesbítés lehetőségét a Jat. 28. §-a alapján, egyetlen alkotmányos megoldásként a jogalanyok számára hátrányos változtatást eredményező módosítások és hatályon kívül helyezések Országgyűlés általi kizárását javasolja. „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." [31] Javasolják továbbá, 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 alkalmazzák. [32]

Hiába igaz az, hogy a promulgált szöveg helyes volt, és a hiba a törvény publikálása során keletkezett, sérti a jogbiztonság követelményét, ha ebben az esetben a hatályba lépett rendelkezések vonatkozásában a Jat. szabályainak megszegésével, contra legem él a jogalkotó a helyesbítés eszközével. Ilyenkor az alkotmányellenes formában közzétett szöveg alkotmányosságát nem lehet jogsértő eszközzel visszaállítani, az egyedüli lehetőséget 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 Magyar Közlöny 2011. évi 133. számában mégis helyesbítettek, [33] ehhez azonban a Jat. 28. § (1) bekezdése miatt nem fűződik joghatás. A helyesbítéssel kapcsolatban két írásbeli kérdést is benyújtottak. A „Jogszerű volt-e a helyesbítés?" című (K/5127) írásbeli kérdéssel kapcsolatban a közigazgatási és igazságügyi miniszter a helyesbítés jogszerűsége mellett foglalt állást. Álláspontja szerint, mivel az eltérést a két változat között a törvény közzétételének technikai előkészítése során keletkezett hiba idézte elő, és a jogalkotói szándék a törvény szövegének aláírt példá-

[29] Az index.hu szerint „Egy kötőjel helyett vessző került a Schmitt Pál köztársasági elnök által a november 29-i Magyar Közlönyben (pdf) kihirdetett adótörvénybe." http://index.hu/gazdasag/magyar/2011/11/30/egy_vesszohiba_miatt_matol_elnek_az_uj_adok/ 2012. 01. 26. 0:21 perc.

[30] „a meggondolatlan jogalkotási tevékenység során elkövetett egyes hibák orvoslásáról"

[31] T/5113. képviselői önálló indítvány

[32] T/5113. képviselői önálló indítvány

[33] „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. §, ..."

nyaiból egyértelműen megállapítható volt, a korrekció szükségszerű és kötelező volt.

A nemzetgazdasági miniszternek címzett kérdés a hibás hatálybaléptetés során módosított adójogszabályok alkalmazására vonatkozott: „Hogyan alkalmazzák a 2011. november 30-i adóemelési szabályokat?" (K/5126). A miniszter a problémát megoldottnak találta a helyesbítés alapján. Álláspontja szerint a törvény Magyar Közlöny 140. számában megjelent szövege végrehajthatatlan, így a problematikus rendelkezéseit a 2011. november 30-án közzétett helyesbítésnek megfelelően 2012. január 1-jétől kell alkalmazni.

Mindkét érvelés figyelmen kívül hagyja a Jat. tételes szabályait és a jogbiztonság szabályainak mellőzésével a célzott szándék tételes megjelenést felülíró elsődlegessége mellett foglal állást.

6. Helyesbítés a Magyar Közlöny 2011. évi 147. számában

Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény a 477. § (1) bekezdése értelmében a kihirdetést követő napi alaphatállyal, november 30-án lépett hatályba. A helyesbítést december 8-án tették közzé, a helyesbítéssel érintett rendelkezések mindegyike 2012. január 1-jén lépett hatályba. A helyesbítés nem felel meg a Jat. 28. § (1) bekezdés kihirdetést követő 6 munkanapra vonatkozó rendelkezésének (kihirdetés napja kedd, tehát a határidő számítása szerdától kezdődik, a helyesbítés következő hét csütörtökén jelent meg), viszont a Jat. 28. § (2) bekezdésében foglalt tíz munkanapos határideje vonatkozhat rá, feltéve, hogy az eltérést a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter megállapította. 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? A Jat. 28. § (1) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy a helyesbítésnek a jogszabály hatálybalépését megelőzően van helye. Más szempontból azonban, ha maga a hatályba még nem lépett jogszabályi rendelkezés vonatkozásában lehetőség van az alaphatályt követően a „szöveggel lép hatályba" vagy a „nem lép hatályba" technikák alkalmazására, indokolatlan lenne a helyesbítés, mint hatályba nem lépett rendelkezés korrigálására alkalmas eszköz alkalmazásának megtiltása. Álláspontom szerint a Magyar Közlöny 2011. évi 147. számában megjelent helyesbítés ezért végrehajtható[34].

7. Helyesbítés a Magyar Közlöny 2011. évi 165. számában

A Magyar Közlöny 2011. évi 164. számában a 200. sorszámú törvény számozása hibásan jelent meg, a „CC" megjelölés helyett a „CXCX" jelent meg a Magyar Közlönyben. A 165. számban ezt korrigálandó a következő „Helyreigazítás" jelent meg[35]. A 2011. évi CC. törvény vonatkozásában a hiba egyértelműen a publikálás során keletkezett. Mivel a jogszabály címe az, ami a jogalkotótól származik, a száma pedig a publikációhoz tartozik, ezért a törvény sorszámozásának téves megjelenése esetén semmiféle jogalkotói hiba nem történik, az orvoslás a hivatalos lap szerkesztőjének hatáskörébe tartozik, történjen az bármilyen formában is.

A 2011. évi CXCVI. törvényre vonatkozó másik helyesbítés megfelel a Jat. 28. § (1) bekezdésében foglaltaknak, a helyesbítésre a kihirdetést követő napon sor került.

---

[34] „A Magyar Közlöny 2011. november 29-i 140. számában kihirdetett 2011. évi CLVI. törvény
- 458. § (1) bekezdésében - a 33558. oldalon - az „ónap" szövegrész helyesen „hónap",
- a 17. mellékletének második képletében - a 33582. oldalon - a „q1-qe" szövegrész helyesen „qf-qe", valamint
- a 17. mellékletének negyedik képletében - a 33583. oldalon - a „gf" szövegrészek helyesen „qf".

[35] „A Magyar Közlöny 2011. december 30-i 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**."

8. Helyesbítés a Magyar Közlöny 2011. évi 166. számában

A Magyar Közlöny 2011. évi 166. számában megjelent helyesbítésre az előző pontban megfogalmazottak az irányadóak[36].

A hiba itt is ahhoz kapcsolódott, hogy a hivatalos lap szerkesztője által a törvénynek adott sorszám szerepel a törvényben, amikor az önmagával megállapított rendelkezésekkel kapcsolatban fogalmaz meg alkalmazási szabályokat, 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.

9. Helyesbítés a Magyar Közlöny 2012/1. számában

Az új év első helyesbítése csak részben volt végrehajtható. Az előző pontokhoz hasonlóan hibás számozással jelent meg a Magyar Közlöny 2011/165. számában a 94. sorszámú NFM rendelet, az ugyanis nem „94/2011"-ként, hanem „94/2012" formában szerepelt, ezért mint a szerkesztőtől származó aktus helyesbítés átvezethető[37].

A miniszteri rendeletekben az aláírás az érvényesség kritériuma, ugyanakkor nem képezi a jogszabály szövegét, ezért az aláírásra vonatkozó helyesbítésnek gyakorlati relevanciája nincsen.

„*A Magyar Közlöny 2011. évi 165. számában a 41596. oldalon a 97/2011. (XII. 30.) NFM rendelet aláírásában a „nemzetgazdasági miniszter" szövegrész helyesen „közigazgatási és igazságügyi miniszter."*

Nem hajtható végre azonban a többi rendelkezés[38] A 331/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 10., 11. és 12. melléklete és a 350/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet is 2012. január 1-én hatályba lépett, ezért a 2012. január 3-án közzétett helyesbítés már hatályba lépett jogszabályra vonatkozik.

10. Helyesbítés a Magyar Közlöny 2012/21. számában

A helyesbítés nem normatív határozatra vonatkozik, ezért a Jat. szabályai nem alkalmazandóak rá:
„*A Magyar Közlöny 2012. évi 19. számának 1388. oldalán az 1036/2012. (II. 21.) Korm. határozat 7. pontjában a törvény száma helyesen: 2011. évi CLXXXVIII. törvény."*

11. Helyesbítés a Magyar Közlöny 2012/48. számában

Szintén a Közlöny szerkesztőjétől származó hiba csúszott a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nyugellátásának eljárási rendjéről szóló 1/2000. (I. 18.) TNM rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló KüM rendelet kihirdetési éve megjelölésébe: 1/2012. (IV. 18.) KüM rendelet helyett 1/2011. (IV. 18.) KüM rendelet jelent meg.

„*A Magyar Közlöny 2012. évi 46. számában a Tartalomjegyzékben, valamint a 8323. oldalon a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nyugellátásának eljárási rendjéről szóló 1/2000. (I. 18.) TNM rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló KüM rendelet megjelölésében az évszám helyesen 2012."*

---

[36] „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..."

[37] „A Magyar Közlöny 2011. évi 165. számában a 41572. oldalon a jogszabály címében, a 41573. oldalon a 8. §-ban, a 41575. oldalon az 1. mellékletben, a 41585. oldalon a 2. mellékletben, a 41587. oldalon a 3. mellékletben, a 41588. oldalon a 4. mellékletben a számozás helyesen „94/2011. (XII. 30.) NFM rendelet".

[38] „A Magyar Közlöny 2011. december 29-i 162. számában kihirdetett 331/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 10., 11., 12. mellékleteiben - a 39834., a 39836., a 39837. oldalakon - a „... 62/2006. (III. 27.) Korm. rendelethez" szövegrész helyesen a „...63/2006. (III. 27.) Korm. rendelethez".
A Magyar Közlöny 2011. december 30-i 164. számában kihirdetett 350/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdésében - a 40737. oldalon - az „a 0 (2) bekezdése" helyesen „a 2. § (2) bekezdése"

12. Helyesbítés a Magyar Közlöny 2012/58. számában

Nem lehet végrehajtani a május 15-én megjelent, a 33/2012. (V. 11.) NEFMI rendelet 1. mellékletét helyesbítő rendelkezést. A rendelet a kihirdetését követő napon, május 12-én hatályba lépett, ráadásul 3. §-a az egész rendelet május 13-ai hatályvesztését mondta ki.

13. Helyesbítés a Magyar Közlöny 2012/167. számában

A helyesbített törvény[39] és kormányrendelet[40] is 2013. január 1-jén lép hatályba, így mindkét helyesbítés megfelel a formai követelményeknek.

14. Helyesbítés a Magyar Közlöny 2012/183. és 184. számában

A jogalkotó egy új betegség, az üres lapok szindróma tüneteit produkálta 2012 decemberében, a Magyar Közlöny 182. számában, technikai hiba folytán ugyanis hiányosan jelent meg a Közlöny. A 48/2012. (XII. 28.) NGM rendeletnél a 37930. oldal teljes tartalma technikai hiba folytán nem olvasható, üres hófehér oldal található a közlönyben. Szerencsére a rendelet 2013. január 1-jén lép hatályba, így a technikai korrekciónak nincs törvényi akadálya. A szintén a 182. számban kihirdetett 55/2012. (XII. 28.) EMMI rendelet 23. mellékletének 1-3. pontjai pedig technikai okok miatt hiányosan jelentek meg, de a január 1-jei hatálybalépés miatt sikerült még időben kezelni. Az mindenesetre kérdéseket vet fel, hogy a mai információs fejlettség mellett hogyan fordulhat elő, hogy jogszabályoknak – ha nem is a joganyag közepén, de semmi esetre sem a végén elhelyezkedő – egyes oldalai, rendelkezései egyszerűen eltűnnek a Közlöny kiadása során. Egyedüli és egyáltalán nem elfogadható magyarázatnak a kapkodást és az idő hiányát lehetne megjelölni. Nincs időnk minőségit alkotni. Erről pedig különösebb kommentár nélkül, bátran állíthatjuk, hogy nonszensz.

Mindegy, hogy a jogalkotási eljárás egészét vagy speciálisan a helyesbítésre vonatkozó rendelkezések gyakorlati megnyilvánulásait tanulmányozzuk, elég erősen felfedezhető, hogy megindult az új jogalkotási törvény rendelkezéseinek a korábbihoz hasonló erőteljes devalválódása, közelítve a Jat. rendelkezéseit a normatívból a puszta deklarációba. Korábban a teljes alkalmazhatatlanságnak az Alkotmánybíróság a határozataiban még gátat tudott szabni, kérdés, hogy képes lesz a jövőben is hasonló szerepet betölteni az actio popularis intézményének hiányában, vagy a Jat. rendelkezései végül kötelező jogalkotási szabályokból jogalkotási céllá, útmutatóvá alakulnak át.

Felhasznált irodalom

Bártfai Zsolt: *A jogszabályok helyesbítésének gyakorlata és elméleti kérdései:* Magyar Jog, 1998. 9. 525-535. o.
Drinóczi Tímea – Petrétei József, *Jogalkotástan*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2004.
Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete,* Budapest, 2007. Dialóg Campus Kiadó.
Soltész István, *A törvények indokolása és kihirdetése*. Magyar Jog 1994/6. 324–331.
Mátyás Ferenc: Jogszabályok megismerhetősége: hatályon innen és túl. Jogtörténeti Szemle 2010/2. szám 46-53. oldal, szerk*: Gosztonyi Gergely, Nagypál Szabolcs*
Mátyás Ferenc: A Polgári perrendtartás egységes szerkezetű szövege és az elkészítése során feltárt jogalkotási problémák. Elektronikus megjelenés: http://mjepesz.extra.hu/viewpage.php?page_id=16
Kampis György: Kodifikáció. Elmélet és Gyakorlat. Unió Kiadó, 1995

[39] A Magyar Közlöny 2012. évi 160. számának 26902. oldalán a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXXIV. törvény 40. §-ában az „eltérően ?" szövegrész helyesen az „eltérően -" szöveg.

[40] A kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 347/2012. (XII. 11.) Korm. rendelet.

Rixer Ádám, tanszékvezető, egyetemi docens
KRE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

A hatásvizsgálatok jelentősége és egyes szempontjai a vallási szervezetek szabályozása körében[1]

I. Bevezetés

A vallási szféra szabályozásában a 2011-től 2013-ig terjedő időszak egy olyan folyamatként ragadható meg, amely több ízben is jelentősen – azaz koncepcionálisan is – átalakította azokat a rendelkezéseket, melyek lehetővé teszik az egyházi jogállás – s ezen keresztül a finanszírozási többletjogosítványok, mentességek – elnyerését. Az Alkotmánybíróság a korábbi 1990. évi IV. törvény helyébe lépett lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényt 164/2011. (XII. 20.) AB határozatában közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenesnek minősítette, majd pedig a megsemmisített törvény pótlására hivatott – a korábbival azonos című - 2011. évi CCVI. törvény egyes rendelkezéseit[2] is megsemmisítette 6/2013. (III. 1.) AB határozatával. Nem sokkal később – 2013 áprilisában – pedig Magyarország Kormánya T/10750 számon nyújtott be törvényjavaslatot A vallási közösségek jogállásával és működésével összefüggő törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról címen.[3] E törvényjavaslatban az előterjesztő a 2011. évi CCVI. törvény – szinte valamennyi lényeges rendelkezést érintő – átfogó módosítására tesz javaslatot, oly módon, hogy új fogalmakat is bevezet (pl. újrateremti a tételes jogban a bevett egyház kifejezést).

Miután a jogalkotó kétszer is sikertelenül kísérletezett az egyházi jogállás elnyerésével kapcsolatos szabályok jogrendszerbe illesztésével, feltételezhetnénk, hogy harmadik alkalommal már körültekintően, a jogalkotásra vonatkozó szabályok messzemenő betartásával jár el. Jelen írás okai között hangsúlyos elem az a tény, hogy bár a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban Jat.) 17. § (1) bekezdése értelmében a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit (s a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat esetében erről tájékoztatja a Kormányt) – ilyen előzetes hatásvizsgálat a T/10750 számon benyújtott törvényjavaslathoz – *bármennyire meglepő is* – nem történt, legalábbis arról az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet 5. §-a által előírt hatásvizsgálati lap[4] nem készült.

Ezen írás az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok szerepéről, jelentőségéről és szabályairól kíván egy rövid összefoglalót adni, illetve konkrét – a vallási szféra szabályozásában eleddig elsikkadó - vizsgálati szempontokat javasol – elősegítve egy hasonló tárgykörben a jövőben zajló jogalkotási, illetve hatásvizsgálati folyamatot.

II. A hatásvizsgálatokról – általánosságban

A fentebb említett új jogalkotási törvény egyik újítása – ami szűkebb témánk szempontjából is középponti jelentőségű – az

[1] Jelen írás az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

[2] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 7. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés által elismert” szövegrésze, 14. § (1) és (3)–(5) bekezdése, valamint 37. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azokat a hatálybalépésükre, 2012. január 1-jére visszaható hatállyal megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ugyanezen törvénynek a 34. § (1) bekezdése is alaptörvény-ellenes volt, ezért azt a hatálybalépésére, 2012. szeptember 1-jére visszaható hatállyal semmisítette meg, illetve az Alkotmánybíróság az említett törvény 2012. január 1-jétől 2012. augusztus 31-ig hatályos 34. § (2) és (4) bekezdései alaptörvény-ellenesek voltak, ezért azok hatályba lépésüktől kezdve nem alkalmazhatóak.

[3] A törvényjavaslat nyomán új törvény elfogadására e tanulmány lezárásáig – 2013. május 3-ig - nem került sor.

[4] A hatásvizsgálati lap tartalmát az említett KIM rendelet 1. sz. melléklete tartalmazza.

előzetes és az utólagos hatásvizsgálat intézményének hangsúlyosabb megjelenítése, noha konkrét módszertannal az új törvény sem szolgál. Az előzetes hatásvizsgálat a jogszabály előkészítőjének a feladata, az utólagos hatásvizsgálatot a miniszter szükség szerint folytatja le annak felmérésére, hogy mennyiben éri el a szabályozás a megalkotása idején várt hatásokat. Mindez elvileg nagyban hozzájárulhat a jogszabályok minőségének javításához, egyebek mellett garanciális kereteket biztosítva ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, valóban a köz érdekében tudják végezni;

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) egyik vonatkozó tanulmányában a következő módon definiálja a hatásbecslés fogalmát: „A hatásbecslés egy információkon alapuló, elemző megközelítése a becsült költségeknek, következményeknek és a szabályozó eszközök „mellékhatásainak", egyedi, váratlan következményeinek. Arra is alkalmas, hogy mérje a már hatályos jogszabályok tényleges költségvonzatait és következményeit."[5]

A jogszabályok hatásvizsgálatának elsődleges célja a jogalkotó döntési helyzetének megalapozása, amennyiben a vizsgálat kibővíti azoknak a tényezőknek a halmazát, amelyek mérlegelése elengedhetetlen a több oldalról átgondolt, megalapozott döntéshez. Ez valamennyi lényeges szempont és alternatíva feltárását jelenti, mind a szabályozási szükséglet, mind pedig a lehetséges megoldások tekintetében, legyen szó akár előzetes, akár utólagos hatásvizsgálatról. A hatásvizsgálat másodlagos, közvetett célja a jogszabályok hatékonyságának növelése, a minőségi jogalkotás elősegítése, ezáltal szilárdabb, átláthatóbb és ugyanakkor az igényekhez jobban igazodó jogrend megteremtése. Utóbbi elősegíti a hatékony deregulációt is, hiszen a jogszabályok „átfésülésének" hiánya hozzájárulhat a jog káros túlburjánzásához, illetve csökkentheti a rendelkezések tényleges időtállóságát, illetve az azokkal szembeni közbizalmat.[6]

A szabályozási hatáselemzésnek egyfajta „őrszem" szerepet is el kell látnia. A hatályos jogszabályok folyamatos ellenőrzése (felülvizsgálata) elengedhetetlen ahhoz, hogy a körülmények megváltozása esetén adott joganyag hatékonyságának csökkenése észlelhető és a megfelelő módon kezelhető, kiigazítható legyen.

Kiemelendő továbbá, hogy a konkrét jogszabályokhoz kapcsolódó hatásvizsgálati elemzések nem utasításokat tartalmaznak, amelyeket a jogszabályok előkészítésében részt vevőknek követniük kell, hanem csupán a jogalkotó látókörét hivatottak bővíteni, segítve ezáltal a megalapozottabb döntéshozatalt. Ennek érdekében többek között

- átfogó képet nyújtanak az adott szabályozó eszköz különböző hatásairól,
- a szükséges, illetve a lehetséges mértékig monetarizálnak, vagyis pénzben fejezik ki a hatásokat, ezáltal jobban összehasonlíthatóvá tesznek bizonyos elemeket,
- rámutatnak olyan rövid, közép- vagy hosszú távú társadalmi, gazdasági, illetve egyéb hatásokra, következményekre, amelyekkel a jogszabályok előkészítői nem vagy csak korlátozott mértékben foglalkoznának,
- feltárnak olyan jelenségeket, amelyek nem közvetlenül kapcsolódnak az adott rendelkezéshez, illetve csak áttételesen érintenek bizonyos csoportokat,
- elősegítik az érdemi konzultáció létrejöttét a jogszabály-előkészítésben részt vevő és olyan személyek között, akik a jogalkotó számára hasznos információval rendelkezhetnek az adott szabályozás hatásaival kapcsolatban.[7]

Az OECD és az Európai Unió tagállamainak tapasztalatai alapján a minőségi jogalkotás és szabályozási hatásvizsgálat feltételeinek számbavétele tekintetében a következő,

[5] Improving Policy Instruments Through Impact Assessment, Sigma Paper: No. 31, OECD 2001. 10. o.

[6] Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2005. 25. o.

[7] Uo.

egymással összefüggő elemekre kiterjedő vizsgálat ajánlható:

- Politikai elkötelezettség
- Jogszabályi megalapozottság
- Kormányzati együttműködés
- Módszertani útmutatók.[8]

Az externáliák (extern, azaz külső hatások) olyan váratlan haszon-, illetve költségtöbbletek, amelyek az azokat kiváltó gazdasági esemény(ek)en kívülálló szereplők számára realizálódnak, és amelyekre ezen szereplők nem rendelkeznek befolyással. A külső hatások számos módon csoportosíthatók, ezek közül a legfontosabb a pozitív és negatív externáliák különválasztása: előbbiek esetén a külső hatások kedvezőek, míg utóbbiak esetében a külső hatás hátrányos a kívülállók számára.[9] A szabályozással éppen az extern hatások elkerülése vagy éppen felerősítése is cél lehet.

Kovácsy Zsombor és Orbán Krisztián szerint „[A]z érdekeltek lényegében a szabály érintettjei. Megjelenhetnek szervezetek, informális csoportok formájában vagy egyénenként. Az érdekeltek körébe sorolandók a szabályhatásai által érintettek, továbbá a szabályalkotásra hatást gyakorlók is. A hatásvizsgálat érdekeltekkel kapcsolatos célja az azonosításuk, érdekeik megismerése és befolyásuk mértékének megállapítása. Az érdekelemzés tárgya a különböző érintett csoportok érdekeinek vizsgálata. Elsődleges célja a szabályozás hatásvizsgálatának ebben a fázisában a szabályalkotó számára útmutatást adni abban a tekintetben, hogy miként próbáljon meg támogatókat szerezni a szabályozási cél megvalósítása érdekében, illetve hogyan küszöbölje ki a szabályozás esetleges veszteseinek ellenállását. Az érintettek érdekeinek elemzése természetesen nem kizárólag arra irányul, hogy a lehető leghatékonyabb taktikát válasszuk meg a jogalkotói szándék keresztülvitele érdekében: ennél sokkal inkább a társadalmi hatásvizsgálat lényegéhez sorolandó az igazságosság jegyében az érdeksérelmek lehetőség szerinti kiküszöbölése, ahogyan arról a korábbiakban is szó volt, illetve később is említés esik."[10]

Kiemelendő, hogy a feltérképezett hatások között valamennyi lényeges hatás érdemi vizsgálatára módot kell találni, s bár minden hatást megvizsgálni (és összegyűjteni) lehetetlen, mégis, a legfontosabb következmények vizsgálata elengedhetetlen. Arra vonatkozóan, hogy mi a fontos, nincs általános érvényű szabály vagy meghatározási módszer, mindig az adott helyzetben kell dönteni az egyes vizsgálati lehetőségek rangsoráról és így a hatásvizsgálat konkrét összetevőinek meghatározásáról. Gyakori – és témánk szempontjából is érdemi – hiba, mikor a több embert (nagyobb létszámú) csoportot érintő hatást tekintjük fontosabbnak; hiszen lehetséges, hogy valamely sérülékeny csoport – pl. az egyházi jogállásra szert nem tevő entitások által ellátott rászorulók – esetében jóval jelentősebb következményekkel számolhatunk.[11]

Az előzetes hatásvizsgálat körében gyakori hiba továbbá, hogy a szabályozás nem szándékolt, áttételes, a célcsoporton kívül más szereplőket - esetünkben a társadalom vallásilag nem elkötelezett tagjait - érintő következményei nem kerülnek a látótérbe a jogszabály előkészítés során.[12]

A gyakorlatban a legnagyobb gát a hatásvizsgálatok érdemi volta előtt a „megrendelő" vélelmezett vagy tényleges politikai elfogultságaihoz és igényeihez (érdekeihez) igazodó – előzetes vagy akár utólagos – hatásvizsgálatok „lefolytatása", különösen a feltárt, döntést megalapozó alternatívák száma, jellege és tartalma tekintetében.

[8] Aare Kasements - Mari-Liis Liiv: The use of socio-legal information in the draft acts' explanatory memoranda: a precondition for good governance (előadás). 12th NISPACEE Annual Conference. 'CEE Countries Inside and outside the EU: Avoiding a New Divide'. Vilnius, 2004. május 13-15.
[9] Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián i. m. 97.
[10] Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián i. m. 116. o.
[11] Gyergyák Ferenc – Kiss László (szerk.): Általános jogalkotási ismeretek. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. KSzK ROP 3.1.1.Programigazgatóság, Budapest, 2007. 206.
[12] Uo.

1. A hatásvizsgálat szabályozása a tételes jogban

Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet 2. §-a (1) bekezdésének 2. pontja értelmében. a hatásvizsgálat olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredmények megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését. A Jat. már említett 17. §-ának (2) bekezdése értelmében a(z előzetes) hatásvizsgálat során vizsgálni kell

a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen
aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
ab) környezeti és egészségi következményeit,
ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és
c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.[13]

A hatásvizsgálatról szóló – fentebb idézett – KIM rendelet 3. §-a értelmében az előzetes hatásvizsgálat során
a) a legnagyobb hasznossággal járó hatásvizsgálatokat, az adott szabályozás függvényében a döntési helyzet megalapozásában legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzését kell elvégezni;
b) a szabályozás pozitív és negatív hatásait is fel kell tárni;
c) a számszerűsíthető előnyöket és hátrányokat számszerűsíteni kell, majd ilyen formában kell elemezni;
d) egy előzetes hatásvizsgálaton belül egységes módszertani elvrendszert kell alkalmazni;
e) a szabályozás várható hatásait az adott szabályozás tekintetében releváns időintervallumban kell vizsgálni;
f) több döntési változat esetén valamennyi változat esetében fel kell mérni a várható előnyöket és hátrányokat.

A Jat. 21. § (1) bekezdése szerint a miniszter folyamatosan figyelemmel kíséri a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását is, és szükség szerint lefolytatja a jogszabályok – a 17. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok szerinti – utólagos hatásvizsgálatát, ennek során összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal.

E két rendelkezés (Jat. 17. § (2) bekezdésének és a 21. § (1) bekezdésének] összevetése alapján látható, hogy amennyiben az előzetes hatásvizsgálatokra érdemben nem kerül sor, úgy nem jön létre az adott szabályozási tárgy tekintetében releváns szempontok és lehetséges vizsgálati módszerek „alap-katalógusa" sem,[14] ez pedig gyakorlatilag esetlegesség, és viszonyítási pontok nélkülivé teszi/teheti az utólagos hatásvizsgálatokat (is).

További szempont, hogy az előzetes hatásvizsgálat jelentősége nem csupán abban áll, hogy ily módon – az előzetes diszkusszió révén – a döntés válik érettebbé, megalapozottabbá, hanem legalább ilyen lényeges, hogy a szabályozás által érintett közeg és a szélesebb értelemben vett nyilvánosság is képes ezen keresztül „önképének", illetve véleményének határozottabb megformálására, artikulálására. Hangsúlyoznunk kell, hogy egy törvény minőségét nem kizárólag a szabályozás szövegszintű megjelenése határozza meg, hanem hasonló mértékben érdemes figyelmet fordítanunk arra a kohéziós, szocializációs, jobb esetben az érintettek egymás iránt is megnyilvánuló szolidaritásában is tetten ér-

[13] E körben lényeges a hatásvizsgálatról szóló KIM rendelet 4. §-ának (3) bekezdésében foglalt azon szabály, mely szerint a szabályozás előkészítője értékeli a szabályozás elmaradásának várható következményeit, a szabályozás elmaradása esetén jelentkező költségvetési hatásokat.

[14] A hatásvizsgálat tárgyában már idézett KIM rendelet 4. §-ának (2) bekezdése értelmében a szabályozás előkészítője kiválasztja azokat a jelentős következményekkel járó, érdemi szabályozási elemeket, amelyek következményeinek elemzésére kiterjed az előzetes hatásvizsgálat és kiválasztja a vizsgálandó hatásokat.

hető szempontra, amely révén a nem csupán egy új, állami norma születik, hanem az egész társadalom problémaérzékenysége, tudatos válaszkeresése és különösen tényismerete pozitív irányban változhat.

A jogalkotási folyamat tehát nem öncélú, azaz nem lehet kizárólagos célja a jogi instrumentum világra segítése; ennek megfelelően a jogalkotás egyes lépései nem kerülhetőek meg anélkül, hogy ne egy kapkodó és ezzel együtt rögtönző, s ennek megfelelően céljait is csak töredékesen megvalósítani képes normaalkotásba torkolljon a folyamat. A *jó állam* egyik jellegzetessége, hogy akkor is betartja az általa teremtett vagy fenntartott szabályokat, ha azok egy-egy esetben nem tűnnek feltétlenül szükségesnek.

Különös súlyt ad a fenti megállapításoknak, hogy a hazai – legtágabban vett társadalomtudományi – szakirodalom egységes abban, hogy Magyarországon a közpolitikai folyamatok hagyományos és egyik legnagyobb gyengesége éppen az, hogy a magyarországi közpolitikai folyamatok elindulnak, de nincs kifutásuk, lezárásuk, illetve értékelő szakaszuk. Ennek a jelenségnek egyfajta jogalkotási megfelelője az utólagos – s ettől nem elválaszthatóan az előzetes – hatásvizsgálatok hiánya, illetve kötelességszerű, elnagyolt volta.

2. A(z elmaradó) hatásvizsgálatok jelentősége a vallási szféra szabályozása körében

Az érdemi (hatás)tanulmányok, hatásvizsgálatok rámutatnak/rámutathatnak olyan rövid, közép- vagy hosszú távú társadalmi, gazdasági, illetve egyéb hatásokra, következményekre, amelyekkel a jogszabályok elfogadói, kibocsátói – a pillanatnyi politikai érdekeken túl – nem vagy csak korlátozott mértékben foglalkoznak/foglalkoznának. Jelen tanulmány szűkebb tárgya vonatkozásában a negatív jelenségek – s ezen belül is bizonyos visszaélésszerű egyházalapítások - kimutathatóan jelen voltak a 2011 előtti esztendőkben is, ám a törvény előkészítése során semmilyen hitelt érdemlő, adatolt felmérés nem született annak tisztázására, hogy ezek az extremitások – köztük a kiegészítő normatíva okán egyházzá alakuló szociális intézmények – nem elszigetelt – s ekként a teljes rendszer radikális átalakítása nélkül is kezelhető (lásd később) – jelenségek.

A 2011. évi C. és 2011. évi CCVI. törvények végső – elfogadott – szövegváltozataihoz igazodó érdemi hatástanulmányok (előzetes hatásvizsgálatok) azért is lényegesek lettek volna, mert igazolhatták volna a már másfél évtizeddel korábbi országgyűlési vitákban is nagy teret kapó félelmeket, amelyek a destruktív – gyermekeket elnyelő, családokat szétzúzó, elesett emberek vagyonát megkaparintó és tagjaikat csoportos öngyilkosságra valamint rituális emberáldozatra biztató – szekták térnyerésétől kívánták volna megóvni a magyar társadalmat. Félő, hogy az előzetes – érdemi – hatásvizsgálatok elmaradásának egyik döntő oka éppen az tény lehet, hogy az említett félelmek nem bizonyultak valósnak. Sőt egy valóban objektív felmérés vélhetően azt támasztaná alá, hogy a 2012-ben kényszerűségből vallási egyesületté átalakult kisegyházak döntő többségének ma Magyarországon jelentős hatása van pl. a társadalmi kohézió és szolidaritásrakésztetettség erősítésében, a társadalom szövetének – kevéssé látványos, ám valós mértékű – megújításában.

Lényeges kérdés, hogy az előzetes hatásvizsgálat körében *mi alapján lehet eldönteni, hogy van-e valós szabályozási szükséglet, illetve hogy erre a meglévő jogszabály módosításával vagy egy új instrumentum létrehozásával kell-e választ adni?* A lehetséges válaszok bizonnyal tartalmaznak olyan elemeket is, mint a józan ész, a politikai igény vagy éppen a jogalkotás szakmai szabályaira utalás.

Amennyiben a jogalkotás szükségessége a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C., illetve 2011. évi CVI. törvényekkel kapcsolatban – utólag – merül fel, úgy a válaszhoz – mintegy a probléma szűk keresztmetszeteként – azt kell tisztáznunk, hogy a korábbi törvény, illetve az arra épülő, az egyházak nyilvántartásba vételével kapcsolatos

problematikus gyakorlat és a finanszírozási visszaélések kezelése kizárólag új törvény útján volt-e lehetséges? E körben rendkívül izgalmas kísérlet lenne annak végiggondolása, hogy nem lett volna-e lehetséges a jogalkalmazói gyakorlat átalakítása, illetve befolyásolása a jogalkotási szükséglet felmerülésekor hatályos – pl. az ügyész fellépési lehetőségeit rendező, hagyományos – jogi előírások alapján; illetve pl. izgalmas lenne (lett volna) végiggondolni, hogy mit is jelenthet(ett volna) a jogalkalmazás során a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény az egyházak vonatkozásában, különös tekintettel a törvény 2. §-ának (1) bekezdésére és a 3., 4. és 5. §-okban foglalt jogkövetkezményekre.

Természetesen ahhoz, hogy az előzetes (és utólagos) hatásvizsgálatok valós „értékét" és a jogi rendszerben betöltött tényleges szerepét megfelelően „árazhassuk be", szükséges annak felvázolása is, hogy miként viszonyul az Alkotmánybíróság ezen vizsgálatok hiányosságaihoz, illetve esetleges teljes hiányához. Megállapítható, hogy alkotmányjogi panasz keretében a jogállami jogbiztonság sérelmére – ezen belül konkrétan a jogszabály elfogadását megelőző hatásvizsgálat elmulasztására – alapított hivatkozásokat az Alkotmánybíróság a korábbiakban nem találta elégségesnek a közjogi érvénytelenség kimondásához.[15]

III. A hatásvizsgálatok további szempontjai a vallási szféra vonatkozásában

Jelen tanulmány nem törekszik egy teljeskörű kérdés- és hatásvizsgálati szempontkatalógus összeállítására: csupán néhány lényeges, ám gyakran az országgyűlési viták-ban, illetve a médiumokban sem hangsúlyosan megjelenített szempont felvillantására vállalkozunk.

1. Roma vallási szervezetek

A hatásvizsgálatok egyik – a hivatkozott jogszabályokban nem említett, de meghatározó – szempontja lehet, hogy *a tervezett szabályozási tartalom milyen módon befolyásolja a hosszútávú társadalompolitikai, illetve nemzetstratégiai célkitűzések megvalósulását.* Magyarország vonatkozásában kétségkívül ilyen célkitűzés a roma társadalom integrációja, egy organikus roma középosztály létrejöttéhez való hozzájárulás: végső soron egy létező és erős roma civil társadalom kialakítása. Ebben a hivatalos politikai lózungok is nagy szerepet szánnak a nyilvántartásba vett egyházak missziós tevékenységének, a roma-pasztorációnak.

Sajátos jelensége a rendszerváltás utáni magyarországi „vallási közéletnek", hogy különösen vidéken egyre-másra jöttek létre a romák által és elsősorban romáknak létrehozott vallási közösségek, melyek közül több is szert tett egyházi státuszra. Ilyen volt pl. – hogy csak az ismertebbeket említsük – az Új Élet Roma Egyház, illetve a Jézus Krisztus Magyarországi Roma Keresztény Egyház. Ezek a szervezetek olyan integratív, szocializációs és reszocializációs feladatokat is ellátnak/elláttak, amelyeket a nagyobb egyházak és a hasonló céllal működő állami intézmények valós kapcsolódási felületek hiányában képtelenek ellátni vagy csak részlegesen látnak el. Ez a szempont semmiképpen nem rekedhet kívül a vizsgált összefüggések körén.

2. Egyházak mellett létrejött egyesületek és alapítványok léte és ezek jog általi kezelése

A 2011. évi CCVI. törvény 36. § (1) bekezdése is világosan rendelkezik/rendelkezett arról, hogy a korábban a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett és egyházként elismert egyes szervezetek a törvény erejénél fogva egyesületté alakulnak át,[16] oly módon, hogy e szer-

[15] Lásd a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatot.

[16] A törvény korábbi 34. § (1) bekezdése értelmében [A] mellékletben meghatározott egyházak és a (2) bekezdés szerinti egyházak, valamint ezek vallásos

vezetek 2012. január 1-jétől a korábbiak általános jogutódainak tekintendőek. Súlyos probléma, hogy bár az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 8/2012. (II. 29.) OGY határozat mellékletében megjelölt egyházak egyházi jogállásukat nem veszítették el, s vallási egyesületté történő átalakulásuk nem kényszeríthető ki - az AB elmulasztotta rendezni a jogutódok sorsát. Így *egy furcsa – a mai magyar jogi rendszerben értelmezhetetlen – szerzet jött létre, amelynek egy teste, de két feje van*. Az természetesen fogalmilag nem kizárt és nem is tilalmazott, hogy ugyanazon személyek egyidejűleg vagy időben egymást követően egyházat és mellette egyesületet is létrehozzanak, de az fogalmi képtelenség, hogy az általános jogutód és a jogelőd egyidejűleg létezzenek és adott esetben versengjenek (!) is a személyi jövedelemadó adózók által felajánlható részéért. A 6/2013. (III. 1.) AB határozat nyomán indult egyes – különösen az ún. technikai számok kiadása tárgyában a *Nemzeti Adó- és Vámhivatal* (a továbbiakban NAV) előtt indult - hatósági eljárások nehézségei – és olykor feloldhatatlan ellentmondásai – alapján is arra kell következtetnünk, hogy az Alkotmánybíróságnak – ha már nem a teljes megsemmisítést választotta – meg kellett volna határoznia bizonyos alkotmányos követelményeket a jogalkalmazó szervek számára.[17]

Sajnálatos módon ezt a problémát az új törvényjavaslat sem kezeli teljes mélységében, a 2012. január 1. és az új törvény hatályba lépése közötti időszakban keletkezett jogviszonyok, illetve igények egy – jelentős – részének rendezésével a jogalkotó adós maradt.

A minőségi – azaz jogbiztonságot szem előtt tartó, adekvát megoldásokkal és tartós eredményekkel kecsegtető - jogalkotás egyik lényeges előfeltétele, hogy a szabályozás tárgyával kapcsolatos elemi tények rendelkezésre álljanak, illetve feltárásra kerüljenek. Ez leggyakrabban elemi szociológiai, statisztikai adatok rendelkezésre állását jelenti.

Az elmúlt két esztendőben a vizsgált témakörben a kormányzati kommunikáció egyik sarokpontja volt, hogy az egyesületté átalakuló vallási szervezeteket nem éri valódi anyagi, pénzügyi hátrány, hiszen – leszámítva az állami kiegészítést – az egyesületek is hozzáférhetnek a személyi jövedelemadó adózók által felajánlható részéhez. Ez a kijelentés azonban a tények ismeretének hiányáról árulkodik, amennyiben az OGY határozat mellékletében szereplő korábbi egyházak majd mindegyike mellett legalább egy alapítvány is működött, illetve működött ma is. E korábban is létezett kettős struktúra elemzése meghaladja eme írás kereteit, ám a gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az újonnan létrejött egyesületek és a jogelődjük által létrehozott alapítványok már a 2013-as esztendőben ugyanazért az 1%-ért kell, hogy harcba szálljanak.

Ma a szakirodalomban már e szféra kapcsán is alkalmazott megközelítés a *komplex jogalanyiság* konstrukciója. A komplexitás nem csupán abban az értelemben jellemezheti az egyházakat, illetve egyéb vallási szervezeteket, hogy köz- illetve magánjogi jogalanyiságjegyekkel egyként rendelkezhetnek, hanem oly módon is, hogy a jogalanyiság vizsgálatakor – egy kiterjesztő értelmezéssel – nem csupán az adott, nyilvántartásba vett vallási szervezetet (esetleg annak önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységét) vizsgáljuk, hanem mindazokat az egyesületeket, alapítványokat stb. is, melyeket az adott egyház, illetve annak tagjai hoztak létre. Ez – lehet - az igazán „komplex" megközelítése a jogalanyiság vizsgálatának is. A felvetés azért sem életképtelen, mert pl. *a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szuverén Jeruzsálemi, Rodoszi és Máltai Szent János Katonai és Ispotályos Rend közötti Együttműködési Megállapodás kihirdetéséről szóló* 2010. évi CXL. törvény 5. Cikkének

célra létrejött önálló szervezetei kivételével valamennyi, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett szervezet és annak vallásos célra létrejött önálló szervezete (a továbbiakban együtt: szervezet) 2012. január 1-jétől egyesületnek minősül.

[17] Az akkor hatályos Abtv. 46. §-ának (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.

2. pontja is úgy rendelkezik – egyes támogatásokkal összefüggésben – hogy azokat „a kijelölt szervezetek és az ezek által létrehozott önálló jogi személyiséggel rendelkező közhasznú szervezetek javára" kell nyújtani. Számos esetben az elválasztás, az egyes entitások elkülönült kezelése nem csupán életszerűtlen lenne, de egyenesen gyakorlati többletnehézségeket is jelentene... A törvényjavaslat ebben a vonatkozásban sem kiforrott, illetve következetes: bár érzékeli a problémát, elnagyolt szabályaival vélhetően nem fogja megkönnyíteni a jogalkalmazók dolgát.

3. A hibákból tanulás lehetősége: a 2011 augusztusa után kialakult hatósági joggyakorlatok értékelése

Egy két éves folyamatban – a jogalkotó szemszögéből értelmezett – Alkotmánybíróság általi „folyamatos visszautasítás" nem csupán politikai és egyéb hátrányokat jelenthet, hanem egyúttal rendkívüli lehetőséget is a tanulásra. A jó két éve zajló jogalkotási folyamattal párhuzamosan egy jogalkalmazói gyakorlat is ki- és átalakult a vizsgált időszakban, rendkívül sok következtetés, tartalmi szabályozásra vonatkozó felismerés lehetőségét is megteremtve. A jogalkalmazó szervek között „új" szervek is megjelentek; így az *Országos Választási Bizottság* (a továbbiakban OVB), a *Magyar Tudományos Akadémia* vagy éppen az *Országgyűlés, illetve annak Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága* – amellett, hogy a hagyományos bírósági (törvényszéki) közreműködés szabályai is átalakultak. Meggyőződésünk, hogy ezen klasszikus jogalkalmazó, illetve eme speciális vonatkozásban jogalkalmazóként, illetve „szakértőként" fellépő szervezetek vizsgált időszakban kifejtett magatartásának vizsgálata igen hasznos, a szféra szabályozását előnyösen befolyásoló eredményeket hozhat(na).

Néhány példát keresve, okvetlenül említenünk kell az OVB előtt folyt eljárások tapasztalatait, melyek pl. felvetették az ügyvédkényszer bevezetését is, tekintve a beadványok – azaz a jóváhagyásra benyújtott kérdések – egy részének zavaros, nyelvileg, logikailag ellentmondásos tartalmát. Hasonló folyamat zajlott, illetve hasonló „követelés" fogalmazódott meg korábban egyes Alkotmánybíróság előtti eljárások kapcsán is, s ott az ügyvédkényszer meg is valósult.

Szintén e körben említhető az általunk a jogrendszer fantomfájdalmának elnevezett jelenség is, mely kifejezetten a *Fővárosi Törvényszék* gyakorlatában vált tetten érhetővé.

A már hivatkozott 2011. évi C. törvény 7. § (4) bekezdése kimondta: „Az egyház elnevezést csak e törvény szerint nyilvántartásba vett szervezet viselheti". Ez különösen annak ismeretében volt aggályos, hogy az egyház kifejezés nem elsősorban tételesjogi kategória, nem egy intézménytípus leírására szolgáló fogalom, hanem a Krisztusban lévők, a Krisztust követő emberek közösségének, Krisztus testének fogalmi megjelenítésére szolgáló köznyelvi és biblikus, illetve teológiai kifejezés. Kétséges, hogy ennek használata törvénnyel megtiltható-e egy egyébként legálisan működő, nyilvántartásba vett (veendő) vallási szervezet számára? Éppen e megfontolás alapján az új egyházügyi törvény, a 2011. évi CCVI. törvény szabályai között már nem találunk/találtunk ilyen rendelkezést. Ami ezt a 2012. január 1. óta fennálló helyzetet igazán érdekessé teszi, az az a tény, hogy a Fővárosi Törvényszék 2012 tavasza óta – az egyházból egyesületté átalakuló szervezetek vonatkozásában – nem engedi az egyház szó használatát a hivatalos elnevezésben, sőt a vallási egyesület létesítő dokumentumában – öndefiníciója körében – sem hivatkozhat(ott) önmagára, mint egyházra (!). A Fővárosi Törvényszék a névvalódiság követelményére hivatkozva állítja, hogy az egyház szó szerepeltetése az elnevezésben – vagy akár a létesítő dokumentum öndefiníciós részében (!) – még akkor is megtévesztő lehet, ha az egyébként tartalmazza az egyesület kifejezést is (mint világos utalást a szervezeti formára).

Ez a jelenség nem egyéb, mint a jogrendszer fantomfájdalma: a vonatkozó – explicit – tételesjogi szabály már nem létezik, de a jogalkalmazói gyakorlat – egy erőltetett jogi érv segítségül hívása mellett – érvényre juttatja a korábbi konstrukciót. A jogalkalmazó – ese-

tünkben a Fővárosi Törvényszék – ilyetén magatartásának okai között – a szűken vett szakmai tényezőkön túl – megjelenhet a politikai lojalitás is, ám feltétlenül hangsúlyozandó körülmény a gyors ütemű „jogszabálycserélődés" is, amely feltétlenül rontja a törvények helyes, adekvát értelmezésének esélyeit is. *Csak ilyen rendkívül zaklatott jogalkotás eredményezhet ilyen extrém jelenségeket, amikor is a jogalkalmazó stabilitás iránti igénye erősebb lehet a tételes jog szabályainál is...* A konkrét jogértelmezési kérdésben bonyolítja – illetve bizonyos értelemben tisztázza – a helyzetet, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által 2012. február 1-én az egyházból egyesületté alakuló vallási szervezeteknek eljuttatott tájékoztató is szó szerint azt tartalmazta, hogy „[Az egyesület] használhatja az egyház elnevezést".

Az egyházi jogállás elnyerésével kapcsolatos újabb szabályozás(ok) – amint arra már fentebb is utaltunk – lényeges újdonsága, hogy az elismerési folyamat – bármelyik időállapotot tekintjük is – többszereplőssé vált. Az elmúlt időszak tapasztalatai fényében kijelenthető, hogy éppen ez az aspektus – tudniillik a szereplők együttműködésének kérdése – az egyik középponti jelentőségű kérdés: a kapcsolatfelvételi, kapcsolattartási és egyéb típusú együttműködési problémák katalogizálása és hatásvizsgálat keretében történő elemzése, illetve az eredmények tételesjogi átvezetése jelentősen javíthatná a mindenkori szabályozás minőségét, alkalmazhatóságát. Amint azt látni fogjuk, az együttműködési nehézségek egy része a normatív döntések értelmezésének hibáiból adódnak, állnak elő.

A terjedelmi korlátok miatt csupán néhány példát kívánunk felvillantani, amely jól kifejezi, bemutatja azt a kapkodó és kiszámíthatóságot nélkülöző jogalkalmazási gyakorlatot, amely – sajnálatos módon – jellemzővé vált a területen. Már utaltunk arra, hogy a 2011. évi CCVI. törvény mellékletében nem szereplő szervezetek 2012. január 1-től – a törvény erejénél fogva egyesületté alakultak át. Ezen szervezetek döntős többsége – tudomásul véve a törvény rendelkezéseit – meg is kezdte – a jelentős többletkiadásokkal járó – egyesületkénti működést. Majd január második felében az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságától (a továbbiakban Bizottság) egy meglepő tartalmú levelet[18] kapott több mint nyolcvan (?) szervezet, amiben az állt, hogy – tekintettel arra, hogy egyházi státuszuk folyamatos elismerését kérték az Országgyűléstől – továbbra is egyháznak tekintik őket, s a Bizottság kéri a státusz elismertetésével összefüggő - törvényben előírt igazolások – a levél tényleges kézhezvételétől számított néhány napos határidővel történő – benyújtását.[19] A levelet kézhez kapó vallási szerve-

[18] A levél tartalma a következő volt:

Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága

Tisztelt Egyház/Vallási Közösség!

Az egyházuk, illetve vallási közösségük 2011. december 20.-áig (a korábbi 2011. évi C. törvény hatályon kívül helyezéséig) kérelmet nyújtott be a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallásközösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (továbbiakban: Törvény) 34.§ (2) bekezdése értelmében kérték egyházi státuszuk folyamatos elismerését az Országgyűlés által. A Törvény 14 .§ (4) bekezdése alapján a Bizottság felhívására az egyesület a Törvény 14 .§ (2) bekezdése a)- f) pontja szerinti feltételeket igazolni köteles. Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága a Törvény fenti paragrafusa értelmében felhívja Önöket, hogy a Törvényben felsorolt feltételek meglétét 2012. február 3.-ig igazolni szíveskedjenek.

Felhívom szíves figyelmüket arra, hogy amennyiben a jelzett határidőig nem érkeznek be a szükséges igazolások, a bizottság, illetve előterjesztése alapján az Országgyűlés a rendelkezésére álló dokumentumok, illetve adatok alapján dönt a kérelmekről.

Budapest, 2012-01-12

Dr. Lukács Tamás, elnök

[19] Az eljárás alapjául az a törvényi rendelkezés szolgált, miszerint a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény hatályvesztéséig a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvénynek az egyházkénti elismerésre vonatkozó szabályaira tekintettel a miniszterhez kérelmet benyújtó egyház új törvény szerinti elismeréséről az Országgyűlés 2012. február 29-éig köteles dönteni. A törvény mellékletének néhány elemmel történő kiegészítését tartalmazó T/5839. számú törvényjavaslat benyújtását

zetek jelentős részét – becslések szerint több mint felét – meglepetésként érte a megkeresés, illetve a dokumentum tartalma, hiszen semmilyen – kifejezett vagy ráutaló – magatartást nem tanúsítottak a korábbi törvény fennállta idején, ami megalapozta volna a Bizottság felvetését és ezen keresztül az ismételt státusz-változást, illetve annak lehetővé tételét. Mintegy tucatnyi szervezett vissza is utasította a levélben foglaltaknak megfelelő magatartás kifejtését, tekintve, hogy néhány hét leforgása alatt immár harmadszor következett (volna) be váratlan és egyúttal jelentős változás a jogállásukban...

Sajnálatos módon – amint arra a NAV-val kapcsolatosan a korábbiakban is utaltunk – a hibás, illetve aggályos jogalkalmazói gyakorlatok kialakulásában az Alkotmánybíróság legutóbbi döntésének is volt/van szerepe. A már említett 6/2013. (III. 1.) *AB határozat ugyanis tévesen hivatkozott arra*, hogy „[Az] Alkotmánybíróság jelen határozatának következtében nem maradt hatályban az Ehtv.-ben olyan szabály, amely a miniszter általi nyilvántartásba vételt kizárólagosan az egyház Országgyűlés általi elismeréséhez (illetve az Ehtv. Mellékletének módosításához) kötné, nincs törvényi akadálya annak, hogy az OGYh.-ban elutasított, de a jelen határozat visszamenőleges hatályú rendelkezése értelmében az egyházi jogállásuktól meg nem fosztott vallási közösségek az Ehtv. 17–18. §-ának megfelelően adataikat bejelentsék a miniszternek és az nyilvántartásba vegye őket." Az AB határozat ezen mondatára alapítottan mintegy 50 vallási egyesület nyújtott be kérelmet a nyilvántartást vezető minisztériumhoz, ám az EMMI Egyházi, Nemzetiségi és Civil Kapcsolatokért Felelős Államtitkára májusi keltezésű leveleiben arról tájékoztatta a kérelmezőket, hogy:

[A] lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban Ehtv.) az Alkotmánybíróság IV/2352/2012. (!) számú határozatát követően hatályban maradt rendelkezései az egyházak nyilvántartásba vételére vonatkozó miniszteri hatáskörről a következőket tartalmazzák:
Az Ehtv. 7, § (4) bekezdése alapján „az Országgyűlés által elismert egyházakat a melléklet tartalmazza." A 16. § úgy rendelkezik, hogy a „miniszter az e törvénynek az adott egyház bejegyzésére vonatkozó módosítása hatálybalépését követő 30 napon belül az egyházat nyilvántartásba veszi." Tekintettel arra, hogy a hatályban tartott normaszöveg nem ad lehetőséget a nyilvántartásba vételre, így kérelmüknek nem tudok eleget tenni.

A minisztérium válasza meglepő – legalábbis az Alkotmánybírósági érvelés ismeretében, hiszen az az államtitkár által hivatkozott rendelkezések – önmagukban – bizonyosan nem zárnák ki az Országgyűléstől független minisztériumi eljárást, illetve nyilvántartásbavételt. A törvény – továbbra is hatályos – 28. § (2) bekezdése azonban igen, amennyiben azt tartalmazza, hogy: „Az egyház a mellékletnek az adott egyház törlésére vonatkozó módosítása hatálybalépésének napján szűnik meg." Egyszerű logikai értelmezés révén pedig világos, hogy ha a megszűnés fogalmi eleme a törvény mellékletében való korábbi feltüntetés, akkor a nyilvántartásba vétel sem mehet végbe a melléklet módosítása nélkül. Azaz az AB tévedett, amikor elégségesnek tekintette saját „gyomláló" tevékenységét. A határozat meghozatalakor hatályos Abtv. 52. §-a pedig lehetővé tette, hogy „[Az] Alkotmánybíróság a jogszabálynak az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja és megsemmisítheti, ha ennek elmaradása a jogbiztonságot sértené." Röviden: a minisztérium általi nyilvántartásba vétel valóban nem lehetséges, de nem az EMMI által kifejtett érvek alapján.

követően az előterjesztő bizottság 2012. február 13-án benyújtotta az egyházkénti elismerés elutasításáról szóló H/5854. számú határozati javaslatot is, amelyben 67 vallási közösség egyházi elismerésének elutasítását javasolta. A határozati javaslat nem tartalmazott részletes indokolást arra vonatkozóan, hogy az elutasításra javasolt vallási közösségek megfelelnek-e, illetve miért nem felelnek meg az Ehtv.-ben meghatározott feltételeknek.

IV. Várható költségek és lehetséges anyagi természetű előnyök és hátrányok feltérképezése

Jelen tanulmány konkrét tárgya vonatkozásában igen nagy jelentősége van a pénzügyi vonatkozásoknak is, különösen azoknak a pénzben is kifejezhető károknak, melyek az időközben megsemmisített törvényi rendelkezések végrehajtásával összefüggésben korábban érték az utóbb – formálisan – ismét egyházzá vált szervezeteket. Ezen – esetleges – károk jellegével (elmaradt bevételek, többlet-kiadások stb.), illetve mértékével és állam általi megtérítésével kapcsolatos kérdések áttekintése és részletes elemzése szintén része kellett volna, hogy legyen az új törvényjavaslat előkészítési folyamatának. A kérdés sürgető voltát erősíti, hogy mintegy tucatnyi szervezet fordult az *Emberi Jogok Európai Bíróságához*.[20] Az anyagi értelemben is sérelmet szenvedett vallási entitások kárainak magtérítésével kapcsolatban az ellenzék egyik pártjának képviselője által megfogalmazott országgyűlési határozattervezet[21] is született.

A kérdéskör azonban – természetesen – nem szűkíthető a jogalkotással okozott károk stb. orvoslásának problémájává. A lehető legszélesebb körű pénzügyi természetű hatásvizsgálat indokoltsága is jelentős: a jogalkotónak fel kell mérnie, hogy az egyházi státuszok megvonásával elérhető költségvetési stb. előnyök és az változó státuszú, változó finanszírozású szervezetek általi közfeladat-ellátás esetlegesen romló színvonala, adott esetben megszűnése mekkora többletköltséget jelenthet a teljes államháztartás szintjén. Ilyen számításokról nincs tudomásunk.

Kérdés továbbá, hogy valósnak bizonyult-e az a – nem egyházi, hanem direkt pártpolitikai színtereken megfogalmazott – remény, hogy az ún. bizniszegyházak kiiktatásával egy nagyjából azonos méretű tortából a „valódi" egyházak nagyobb szeleteket hasíthatnak ki maguknak. Ezt nyilvánvalóan tudományos eszközökkel lehetne – és lenne szükséges - ellenőrizni: a most hozzáférhető tényekből (nagyobb egyházak részére történt felajánlások visszaesése, népszámlálás eredményei) azonban arra következtethetünk, hogy az 1%-os felajánlásban részesíthető egyházak körének szűkítése nemhogy nem növelte a törvény mellékletébe bekerülő szervezeteknek nyújtott felajánlásokat, hanem éppenséggel egy részleges ellenhatást eredményezett: az elmúlt két esztendő immár három felvonásos jogalkotási drámája a súlyosan átpolitizált szféra egészére borul egyfajta árnyékként, érdemben sújtva azokat is, akik látszat szerint a rendszer „kedvezményezettjei". Az adójuk 1 %-át felajánlók közül ugyanis sokan azt feltételezhetik – szól a munkahipotézis –, hogy a folyamatosan átalakuló – ám mindvégig azonos alaplogikát követő – szabályozás a nagyobb egyházak kitartó aknamunkájának következménye, s bizony a népszerűségvesztésben ennek is lehet hatása. E felvetés természetesen csak körültekintő vizsgálat alapján igazolható vagy cáfolható, azaz pl. előzetesen ki kell szűrni az adórendszer időközbeni változásaiból eredő torzító hatásokat is.

V. Összefoglalás

Összefoglalásként kimondható, hogy az előzetes, illetve utólagos - és mindkét esetben érdemi - hatásvizsgálatok hiánya azt okozhatja, hogy a jogalkotó akkor is beavatkozik, amikor nincs valós jogalkotási szükséglet,

[20] Ezek közül az egyik legismertebb a Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség (MET).

[21] Lendvai Ildikó által H/10731 számon benyújtott, A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességével összefüggő jogalkotási feladatokról szóló országgyűlési határozati javaslat 2. pontja a következőképpen fogalmaz: „Az 1. pont szerinti törvényjavaslat tartalmazzon szabályozást arra vonatkozóan, hogy

a) a törvény hatálybalépését követő 60 napon belül az érintett egyházak részére a Határozat közzétételének időpontjára visszamenőleges hatállyal minden, a hatályos szabályozás szerint az állam által nyújtott, az egyházakat megillet ő támogatást egyösszegben kell folyósítani, továbbá

b) az érintett egyházak számára a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény szerinti adózói rendelkezés már a 2013 . évi rendelkező évben is váljék lehetővé."

illetve valós szabályozási szükséglet esetén a jogalkotó nem a megfelelő ponton, nem a megfelelő módszerekkel és terjedelemben avatkozik be a szabályozni kívánt életviszonyokba; ezzel pedig – adott esetben - olyan látens, illetve kifejezetten diszfunkciókat idézhet elő, melyek jelentős anyagi, sőt, bizalmi, hitelességi károkat okoznak a szabályozással „védeni" kívánt – jelen összefüggésben: „bevett" – szervezeteknek, entitásoknak is.

Solymosi Veronika, főosztályvezető
Baranya Megyei Kormányhivatal

A helyi jogalkotás jellemzői a törvényességi ellenőrzés szemszögéből (1991-2011)

I. Bevezető

Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának egy jelentős időszaka zárult le 2011. évben, mivel 2012. évtől már az önkormányzatok törvényességi felügyeletéről beszélhetünk, értelemszerűen erősebb jogosítványokkal. Az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési hatáskör ellátását nem tekinthetjük eredménytelennek még akkor sem, ha egy szigorúbb eszközökkel működő rendszer váltja fel. A változás, a felügyelet igénye korábbra nyúlik vissza, a közigazgatási reformokkal kapcsolatos konzultációkat az önkormányzatokért felelős minisztérium szervezte meg a megyékben. Az átfogó reform elemei közül a felügyelet irányába a változás szükségessége a törvényességi eszközök *puhasága* miatt fogalmazódott meg.

A törvényességi felügyelet egyéves tevékenységének ideje alatt 2012. évben a helyi önkormányzatok még a *régi* önkormányzati törvény[1] alapján működtek. A feladat- és hatáskörváltozás kizárólag a megyei önkormányzatot érintette. Az intézményi háttér szabályozási tárgykörét érintő jogalkotás megszűnése miatt a megyének a helyi rendeletalkotási hatásköre leszűkült.

A törvényességi ellenőrzés során szerzett húsz év tapasztalata nem vész el, az a felügyeletnek szakmai alapja lehet. A felügyelet szembesülhet azzal is, hogy a hatályos önkormányzati rendeletek a törvényességi ellenőrzés során jelezett hibákat jelenleg is tartalmazzák.

Találkozhatunk olyan - az új Jat.[2] hatályba lépése előtt alkotott – még hatályos önkormányzati rendeletekkel, amelyek a központi jogszabályt beépítették a helyi rendeletbe, annak szövegévé vált[3]. Ez a kodifikációs módszer ma már a jogalkotási törvénybe ütközik.

Az Alkotmánybíróság döntései rendkívüli jelentőséggel bírnak a tekintetben is, hogy a törvényességi ellenőrzés a helyi jogalkotás mely területén élt kifogással, és milyen döntés született az Alkotmánybíróság részéről. Másrészt az Alkotmánybíróság döntéseivel az önkormányzati rendszer működtetésének folyamatában is meghatározó szerepet töltött be a helyes jogértelmezés elősegítése érdekében.

A közigazgatási hivatalok által az elmúlt években készített, önkormányzati jogalkotást érintő, értékelő *jelentések és összefoglalók* megállapításainak megismerése fontos lehet, mert ebből a gyakorlatban jelentkező esetek sokaságát érzékelhetjük. A törvényességi ellenőrzést végzők felbecsülhetetlen mértékű információ birtokában vannak a helyi jogalkotásról. Az eddig eltelt húsz év ismeretanyagát összegyűjteni, rendszerezni, tapasztalatokat levonni, előremutató javaslatot tenni kutatói feladat.

A munka folyamatában összegyűlt ismeretek egy részének bemutatására törekszik ezen összeállítás tapasztalatok továbbadása céljából.

II. Az önkormányzati rendeletek törvényességi ellenőrzése

A magyar önkormányzatiság európai hagyományokra épülő működése a helyi önkormányzatokról szóló törvényhez[4] kapcsolódik, míg az alapjogi tételek, az önkormányzati autonómia garanciális elemei pedig az Alkotmányban[5] kerültek megfogalmazásra. Az Alkotmány[6] rögzítette, hogy a helyi kép-

[1] 1990. évi LXV. törvény
[2] A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv.

[3] Pl: szervezeti és működési szabályzatok, helyi népszavazás és népi kezdeményezés szabályai, helyi építési szabályzatok stb.
[4] 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)
[5] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1990. évi LXIII. törvény
[6] Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja

viselő-testület önkormányzati ügyekben *önállóan szabályoz* és igazgat, *döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül.* Az Alkotmány meghatározta továbbá a helyi önkormányzati jogalkotás kereteit, e szerint a *helyi képviselő-testület feladatkörében rendeletet alkothat*, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.

Azt, hogy a helyi önkormányzatok rendeleteinek törvényességi vizsgálata az *önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére jogosult szerv* feladata a helyi önkormányzatokról szóló törvény[7] rögzítette. A törvényességi felülvizsgálat eredményeként az ellenőrzés körében megfogalmazott *törvényességi kifogás* azonban az önkormányzat és az Alkotmánybíróság hatáskörében realizálódott. Az önkormányzat a törvényességi kifogás alapján saját hatáskörben intézkedhetett, hiszen a cél a jogszerűség biztosítása. Amennyiben az önkormányzat nem reparált, vagy reagált a törvényességi kifogásra, úgy a törvényességi ellenőrzést végző *közigazgatási hivatal közvetlenül* az Alkotmánybíróság felülvizsgálatát kezdeményezhette, ily módon a döntés eredményeként a helyi rendelet, vagy rendelkezés megsemmisítésére kerülhetett sor.

III. A törvényességi ellenőrzés szervei

Az Alkotmány[8] a közigazgatás szervezetrendszerében meghatározta a feladatellátásáért felelőst. E szerint a *Kormány feladata biztosítani* a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését. Továbbiakban a részletszabályokat már az Ötv.[9] rendezte, tehát a Kormány a helyi önkormányzatokért felelős miniszter közreműködésével, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését. A törvényességi kontroll gyakorlása nem csupán a központi közigazgatás szervezetrendszerében, de helyben az önkormányzat szervei között is megtalálható. Az Ötv. több rendelkezése tartalmazott szabályozást arra vonatkozóan, hogy a közigazgatási hivatalon kívül, *helyi szinten* miként realizálódhat a jogszerűség elősegítése. Szakmai szereplő a *jegyző*, aki tanácskozási joggal vesz részt a képviselő testület, a képviselő testület bizottságainak ülésén,[10] és köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak, és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel. A jegyző az önkormányzati rendeletek kapcsán is köteles felhívni a testület figyelmét a jogsértő szabályozásra.

A képviselő-testület által elfogadott rendeletet - jogszabálysértés esetén is - csak a képviselő-testület helyezheti hatályon kívül. A polgármesteri vétó lehetősége a helyi rendeletek alkotása tekintetében sem kizárt. A rendeletalkotást követő három napon belül a *polgármester*[11] kezdeményezheti a rendelet ismételt megtárgyalását.

Speciális ellenőrzési jogkört tartalmaz a megyei, megyei jogú városi, fővárosi, és fővárosi kerületi önkormányzatok költségvetési és zárszámadási rendeleteivel kapcsolatban az Ötv., mely szerint „a *könyvvizsgáló* köteles megvizsgálni a képviselő-testület elé terjesztett költségvetési és zárszámadási rendelettervezeteket abból a szempontból, hogy azok valós adatokat tartalmaznak-e, illetve *megfelelnek-e a jogszabályok előírásainak*, továbbá a pénzügyi helyzetet elemezni, különösen az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalások tekintetében."[12]

Területi államigazgatási szervként a törvényességi ellenőrzési feladat és hatáskört a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal látta el leghosszabb ideig. A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését végző fővárosi, megye közigazgatási hivatalok jogkörét jogszabály megváltoztatta, majd megszűntette. 2010. szeptember 1-től - húsz hónapig tartó szünet után - az önkormányzatok törvényességi kontrolljáról *ismét a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok*[13], illetve 2011. január 1-jétől a fővárosi és megyei kormányhivatalok gondoskodtak[14].

[7] Ötv. 98.§ (3) bekezdés b) pontja
[8] Alkotmány 35. § /1/ bekezdésének d) pontja
[9] Ötv. 95. § a) pontja
[10] Ötv. 36. § (2) bekezdés e) pontja
[11] Ötv. 35. § (3) bekezdés
[12] Ötv. 92/C. § (2) bekezdés
[13] Ötv. 98.§ (1) bekezdése
[14] Ötv. 98.§ (2) bekezdése

Az új önkormányzati törvény[15] hatályba lépésével a fővárosi és megyei kormányhivatalok *2012. január 1. napjától a* helyi *önkormányzatok felett már törvényességi felügyeletet* gyakorolnak.

1. A területi államigazgatási szerv funkcionális jellemzői

Az első önkormányzati választásokat - 1990. szeptember 30. napját - követően külön törvény szabályozta *az állami törvényességi ellenőrzési jogkör* ellátásával kapcsolatos teendőket, feladatokat.[16] Az önkormányzati képviselő választásokat[17] követően 1991. január 1. napjáig a *megyei tanács végrehajtó bizottság titkárai* látták el a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, amíg az országban nyolc köztársasági megbízott hivatalba nem lépett. A köztársasági megbízottakat a köztársasági elnök nevezete ki, címzetes államtitkári rangba kerültek és az állami törvényességi ellenőrzési jogkört több megyére kiterjedő illetékességgel gyakorolták, a megyékben működő hivatalaik szakmai önállóságát tiszteletben tartva. Szerepük 1994. december 31-ig szólt, melyet az Ötv. átfogó módosításáról rendelkező törvény[18] szüntetett meg.

Az Ötv. módosítása - 1995. január 1-jével - a fővárosi, *megyei közigazgatási hivatalokat jelölte ki az önkormányzatok törvényességi ellenőrzési feladat- és hatáskörének ellátására.* Törvényi rendelkezés szerint megyei szinten, a közigazgatási hivatalok útján történt az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése 2006. december 31. napjáig.

A következő időszakban - az Ötv. 98. § (1) bekezdés hatályon kívül helyezését követően - 2007. január 1. napjától, több megyére kiterjedő illetékességgel regionális közigazgatási hivatalok látták el a törvényességi ellenőrzési feladatokat 2008. december 31. napjáig.

A regionális közigazgatás időszakában a régió székhelyén lévő központi hivatal mellett a megyékben tovább működtek ugyan a hivatalok, de már kirendeltségként, vagyis a szakmai önállóság a centralizált rendszerben kevéssé érvényesült. Az Alkotmánybíróság[19] döntése értelmében a kormányzati szervezetátalakítással összefüggő Ötv. módosítása[20] és az ezzel összefüggő kormányrendelet[21] regionális közigazgatási hivatalokat alkotmányellenesen hozta létre, ezért ezeket a jogszabályokat 2008. június 30-i hatállyal megsemmisítette.

Az Ötv. módosítás alkotmánybírósági megsemmisítése következményeként a jogutód regionális államigazgatási hivatal feladat és hatáskörében nem szerepelt az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése, és nem volt - 2010. szeptember 1. napjáig - e jogkör gyakorlására feljogosított szerv sem, tehát az állam nem gondoskodott az önkormányzatok működése feletti folyamatos törvényességi ellenőrzés biztosításáról.[22]

A kormánynak a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköre többnyire indirekt eszközökből áll. Legjelentősebb volt ezek közül a törvényességi ellenőrzés. A törvényességi ellenőrzés a kormányt, mint az államigazgatás vezető testületét illeti meg az önkormányzatok működése felett. [23.] Az

[15] Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. Törvény (a továbbiakban: új Ötv.)
[16] A köztársasági megbízottakról szóló 1990. évi XC. törvény.
[17] Az első választási ciklusban a polgármestert a képviselők maguk közül választották alakuló ülésen
[18] 1994. évi LIII. törvény
[19] 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában
[20] 2006. évi CIX. törvény az Ötv. 98. § (1) bekezdésében a megyei, fővárosi közigazgatási hivatal megnevezést közigazgatási hivatalra módosította.
[21] a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet
[22] Az Alkotmánybíróság - hivatalból eljárva – a 31/2010. (III. 25.) AB határozatában megállapítja, hogy jogállamiság követelményét súlyosan sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés nem szabályozta a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben a közigazgatási hivatalok jogállását, és így a közigazgatási hivatalok létrehozásának alkotmányos törvényi alapjai hiányában a Kormány nem tud eleget tenni az Alkotmány 35. § (1) bekezdés d) pontjában meghatározott feladatának.
[23] Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez = Complex Jogtár. CD-ROM. Kjk.-Kerszöv Kft.

Alkotmány[24] rendelkezésének megfelelően az Ötv.[25] rendelkezett arról, hogy a kormány az önkormányzatokért felelős miniszter közreműködésével, korábban a közigazgatási hivatal, majd 2011-től az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésre jogosult szerve útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.

2. A közigazgatási hivatalok egyedi, kivételes jogköre

Az Ötv.-ben szabályozott bírói védelem azt jelentette, hogy az önkormányzati rendeleteket a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv nem, kizárólag az Alkotmánybíróság helyezhette hatályon kívül. Az alkotmányossági felülvizsgálat kezdeményezése az önkormányzati rendeletek tekintetében korlátozottan realizálódott, az Alkotmánybíróság[26] megállapította, hogy *az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát* csak, - a 1001/B/2000. AB határozatban foglaltak szerint kizárólag - *a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti.* E tekintetben az alkotmánybírósági eljárás megindítására való jogosultság kizárólag az Ötv.[27] rendelkezésén alapul.

Az önkormányzat rendeletalkotási eljárását keretjellegűen törvények szabályozzák. Annak ellenére, hogy sokáig a régi Jat. az Ötv. végrehajtási rendeltére is utalt. Az Ötv. a képviselő-testület működése körében több kérdést is szabályoz. Az önkormányzati képviselő-testület a törvény keretei között nagyfokú önállósággal rendelkezett a tekintetben, hogy a *rendeletalkotási eljárás részletszabályait* miként határozta meg. Az Ötv.[28]értelmében a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozta meg.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy az önkormányzati működés jogszerűségének vizsgálata az Ötv. 98. §-a szerint nem az Alkotmánybíróság, hanem a közigazgatási hivatalok feladata. Az Ötv. a törvényességi ellenőrzési jogkört gyakorlója számára számos, a törvénysértést megelőző, kiküszöbölő jogi eszközt biztosít. Ennek keretében:
- lehetőség van a valós tényállás feltárására [az Ötv. 17. §-ának (2) bekezdése szerint a jegyző köteles megküldeni a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvet a közigazgatási hivatal vezetőjének];
- lehetőség van az esetleges törvénysértés megszüntetésének kezdeményezésére [az Ötv. 99. §-ának (1) bekezdése szerint a közigazgatási hivatal vezetője ennek érdekében felhívja az érintettet],
- és végső soron arra, hogy [az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján] a hivatal vezetője az Alkotmánybíróságnál kezdeményezze a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.

A *közigazgatási* hivatal az önkormányzati működés jogszerűségének vizsgálata során ellenőrzi, hogy az önkormányzat betartotta-e a rendeletalkotási eljárás szabályait, ha e tekintetben alkotmány- vagy törvénysértést észlel, kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását.[29]

Az Alkotmánybíróság[30] a következőket jegyzi meg: Az Abtv.[31] értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vizsgálata tartozik. Az Abtv. [32]lehetővé teszi, hogy az Abtv.-be foglalt hatáskörökön kívül, törvény egyéb hatásköröket is megállapítson az Alkotmánybíróság számára. Ennek alapján az Ötv.[33] a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésért felelős szervnek biztosít indítványozási jogot a törvénysértő önkormányzati rendelet vizsgálatára. Az Abtv. és az Ötv. vonatkozó rendelkezéseinek összevetése alapján megállapítható, hogy a *törvényi szabályozás külön kezeli az alkotmányellenesség* [Abtv. 1. § b) pont] és az *önkormányzati rende-*

[24] Alkotmány 35. § (1) bekezdés d) pontja
[25] Ötv. 95. §
[26] 30/1999. (X.13.) AB határozat
[27] 99. § (2) bekezdés a) pontján
[28] 18. § (1) bekezdése
[29] 986/H/1997. AB határozat, ABH 1998, 1038.
[30] 80/B/2001. AB határozat
[31] Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja
[32] 1. §-ának h) pontja
[33] 99. §-a (2) bekezdés a) pontja

let törvényellenességének [Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja] *vizsgálatát. Az előbbi esetben az Alkotmánybíróság eljárását* [34]*bárki indítványozhatja, az utóbbi esetben az eljárás kezdeményezője a közigazgatási hivatal vezetője.* Arra tekintettel, hogy az Alkotmány [35]szerint a törvénysértő önkormányzati rendelet egyben alkotmánysértő, az Alkotmánybíróság bárki indítványára lefolytatja az érdemi vizsgálatot akkor is, ha az indítványozó valamely önkormányzati rendelet normatív tartalma tekintetében törvénysértést állít (annak ellenére, hogy a *közigazgatási* hivatal vezetője szerint a törvénysértés nem áll fenn).

IV. A helyi szabályozás tartalma, a helyi rendeletek típusai

Az Ötv. szerint a helyi önkormányzat - a törvény keretei között - önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja *a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket.* Döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság és kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül. A képviselő-testület döntései a rendeletek és a határozatok. *A képviselő testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.*

1. Az eredeti szabályozás tartalma

Az Ötv. szerint az önkormányzat a helyi igények alapján, *saját elhatározásából* szabályozhatja a rendezést igénylő - törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyokat. A rendelkezés összhangban van A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. cikkelyében foglaltakkal, amely szerint „. A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében."[36]

A helyi társadalmi viszonyok rendezése az Ötv. 1. §-ával szoros tartalmi összefüggésben az önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó *helyi érdekű közügyekre* vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Ötv. alkalmazása során a „törvény által nem szabályozott társadalmi viszony" tekintetében *„törvény"* alatt az alkotmányosan kibocsátott országos szintű jogszabályokat kell érteni, tehát nemcsak törvény által, hanem olyan normával lefedett társadalmi viszonyok sem szabályozhatóak önkormányzati rendeletben, amely norma a megalkotásának idejében szabályozhatta azt a tárgykört, amire vonatkozott. Figyelemmel kell lenni e körben arra is, hogy meghatározott tárgykörökről csak törvényben lehet rendelkezni, így körültekintően kell eljárni akkor is, ha nincs törvényi szabályozás.[37] A törvényességi ellenőrzés számára jelentős volt az Alkotmánybíróság értelmezése, mert több olyan szabályozási kör található, ahol a felhatalmazás nem pusztán a törvényből, hanem kormányrendelet, vagy akár miniszteri rendeletből keletkezett.[38]

A helyi szabályozási tárgykörök bővülése látszik megfogalmazódni az alkotmánybírósági döntésekben, másrészt viszont az eredeti jogalkotói jogkör tágult a kiegészítő szabályozás lehetőségével, mert az Alkotmánybíróság[39] szerint „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadálya az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. (2) bekezdésében biztosított jogkörében - külön törvényi felhatalmazás nélkül is - jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest *kiegészítő jellegű, helyi jogalkotásra."*

[34] Az Abtv. 21. § (2) bekezdése szerint
[35] 44/A. § (2) bekezdése
[36] Kihirdette az 1997. évi XV. tv.

[37] Kommentár a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényhez = Complex Jogtár. CD-ROM. Kjk.-Kerszöv Kft.
[38] Például: állattartási rendelet, köztisztasági rendeletet, helyi építési szabályozás, vásárokról és piacokról szóló helyi rendelet, stb.
[39] 17/1998. (V. 13.) AB határozat; 39/1998. (IX. 23.) AB határozat

A helyettesítő, illetve kiegészítő szabályozás lehetőségét az Alkotmánybíróság a következőképpen vezette le: a Ptk. [40] szomszédjogi szabályokkal kapcsolatosan úgy rendelkezik, hogy „[a] törvénynek a szomszédjogra vonatkozó rendelkezéseitől jogszabály vagy a felek megállapodása eltérhet". A Ptké.[41] ennek megfelelően úgy rendelkezik, hogy „[a] Ptk.-nak a szomszédjogra vonatkozó rendelkezéseitől eltérő szabályokat a települési önkormányzat rendelete is megállapíthat". Ez alapján az Alkotmánybíróság[42] megállapította, hogy a Ptk. és a Ptké. ezen rendelkezései azt teszik lehetővé, hogy „az önkormányzat a Ptk. egyes szabályai helyett, illetve azokat kiegészítve, a helyi viszonyoknak megfelelően saját szabályokat állapítson meg".

Az Ötv. szerint tehát a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére az önkormányzat rendeletet alkot. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott már az eredeti szabályozás korlátjára is. Amikor az önkormányzati rendelet az állattartás körében önkormányzati hatósági jogkörben kiadott engedélyhez köti a tevékenység folytatását, *a köz érdekében a helyi lakóközösség békés együttélésének védelme, a későbbi jogviták elkerülése céljából szabályoz.* A lakók közötti jogviták megelőzése érdekében alkotott szabályok évszázadok óta a helyi szabályrendeletek hagyományos szabályozási tárgykörébe tartoznak[43]. A helyi önkormányzatnak - az állattartást szabályozó rendelete megalkotásakor - azonban figyelemmel kell lennie jogalkotói hatáskörét korlátozó törvényi rendelkezésekre pl. a társasházról szóló törvényre[44], vagy akár a méhek tartását szabályozó központi jogszabályra[45], amelyek kizárják a helyi szabályozás lehetőségét.

A képviselő-testületek eredeti tárgykörnek minősítve alkották meg az önkormányzat tulajdonában álló tájház látogatásának díjáról, illetve a belépődíjról szóló tájékoztató tábla elhelyezéséről rendelkező szabályokat, vagy más esetben a külföldiek ingatlanszerzésével összefüggésben felmerülő önkormányzati érdeksérelem meghatározásának helyi szabályait[46].

A vizsgálat során mindkét rendeletnél kiderült, hogy a helyi rendeletben szabályozott rendelkezések nem tartoznak az önkormányzatok által hivatkozott, törvényben nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok körébe. A felülvizsgálat megállapította, hogy nem zárható ki a helyi rendelet alkotása, ezért azt kellett vizsgálni, hogy a települési önkormányzatot rendeletalkotási joga milyen szabályozási kör rendezésére szólhat. A tájház működését érintő szabályok a közművelődés körébe tartozó olyan előírások voltak, melyek rendezése nem helyi normába tartozik.

A külföldiek ingatlanszerzését érintő helyi szabályokat nem az önkormányzatot érintő helyi közügyek meghatározására, a kiemelten fontos helyi érdekek védelmére vonatkozóan rendezték. A helyi szabályokban azokat a hátrányokat fogalmazzák meg, amelyek az önkormányzati állami normatívák csökkenését eredményezik, illetve feltételezésekre alapítva a település lakásfunkció-vesztésre hivatkoztak, figyelmen kívül hagyva azt az esetet, hogy ezek a sérelmek nem kizárólag a külföldi ingatlanszerzésének lehet csak a következménye.

Ugyancsak helyi közügyként került megalkotásra - az 1990-es évek elején[47]- a község területén létesített vadvédelmi kerítés létesítését, használatát érintő önkormányzati rendelet, vagy az Iveco önkormányzati tulajdonú gépjármű használatára vonatkozó önkormányzati rendelet, az újszülöttek, vagy az első házasságkötés helyi támogatásáról szóló önkormányzati rendelet. Valamennyi esetben létező szabályozást igénylő helyi társadalmi viszony rendezését szolgálta a jogszabály.

[40] Ptk. 106. §
[41] Ptk. hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet 21. §-a
[42] 947/B/1997. AB határozat
[43] Többek között: 23/2000. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2000, 134.
[44] A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény
[45] 41/1997. (V. 28) FVM rendelet
[46] 2001. évben alkotott helyi rendeletek.
[47] A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény hatályba lépése előtt.

2. Végrehajtási típusú jogszabályalkotás

A helyi önkormányzati rendeletalkotás intenzív területe a törvény felhatalmazásán alapuló *végrehajtási típusú* jogszabályalkotás. Az önkormányzatiság első ciklusától kezdve emelkedő tendenciát jelez a megalkotandó végrehajtási helyi jogszabályok száma.

A *törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkotott rendeletek* részben kötelező feladatként[48], részben pedig - a felhatalmazás lehetőségével élve - *önként* alkotott rendeletek[49].

A törvényi felhatalmazáson alapuló helyi jogszabályok esetében az Alkotmánybírósági döntések elvi szempontokat fogalmaznak meg a jogalkotásban közreműködők, és a törvényességi ellenőrzés számára is. Néhány a legfontosabbak közül:

A *szabályozás terjedelme* tekintetében az Alkotmánybíróság 1991 óta következetes gyakorlata iránymutató, mely szerint, ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadálya, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire (földrajzilag pontosan meghatározott részeire, egyes utcáira, meghatározott objektumok körzetére) vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint azt az országos jogszabály általános érvénnyel tette.[50]

Magasabb szintű normával történő kollízión nem egyfajta mechanikus ütközés értendő. Amint az Alkotmánybíróság[51] megállapította, az alkotmányos gátak és követelmények érvényesülését nem egyszerűen az önkormányzati rendelet és a magasabb szintű jogszabályok tárgymegnevezésének vagy fogalom- és szóhasználatának formális összevetése alapján lehet eldönteni, hanem behatóan vizsgálni kell a társadalmi viszonyok konkrét szabályozási terjedelmét és tartalmi sajátosságait is.

Az Alkotmánybíróság [52]a *helyi szabályozás kereteinek túllépése* miatt állapította meg a törvénysértést például a távhőszolgáltatást érintő szabályok helyi rendezése tekintetében, mivel nem a távhőszolgáltatásról szóló önkormányzati rendeltben, hanem a helyi építési szabályzatban rendezte az önkormányzat. Miután a távhőszolgáltatás biztosítása olyan helyi közfeladat, amely törvényi szabályozás alatt áll, erre tekintettel az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága korlátozott, *a képviselő-testületet csak a törvény felhatalmazása alapján, a törvények keretei között illeti meg a szabályozás joga*. A rendeletalkotási felhatalmazást tartalmazó rendelkezések alapján a képviselő-testületnek arra nincs felhatalmazása, hogy rendeletében kötelezővé tegye a távhőszolgáltatás igénybevételét, és megtiltsa a távhőszolgáltatás rendszeréről történő leválást. Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy amennyiben a helyi építési szabályzat a távhőszolgáltatásra vonatkozó szabályokat tartalmaz, az építési szabályzat e szabályainak is összhangban kell állniuk a távhőszolgáltatásról szóló törvény rendelkezéseivel.

Az Alkotmánybíróság[53] egyik elvi iránymutató döntése értelmében *a jogalkotásra adott felhatalmazás önmagában nem keletkeztet szabályozási kötelezettséget a jogalkotó számára*. A jogalkotói hatáskör gyakorlására adott jogszabályi felhatalmazás azonban - miután a jog jogkövetkezményeket fűz hozzá - *határidő megállapításának hiányában is jogalkotási* kötelezettséggé válik akkor, *ha a jogalkotói hatáskör gyakorlásának hiánya miatt alkotmányellenes hely-*

[48] Pl: szervezeti és működési szabályzat, költségvetés, zárszámadás, helyi építési szabályzat, köztemetőről, népszavazás és népi kezdeményezés, közművelődés, hulladék-kezelés, stb.
[49] Pl: közterület-használat szabályozása, helyi zaj és rezgésvédelmi szabályok, levegőtisztaság védelme, vásárok és piacok rendje, stb.
[50] 2219/H/1991. AB határozat; 958/H/1993. AB határozat
[51] 641/B/1997. AB határozat
[52] 22/2009. (II.26.) AB határozat
[53] 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

zet keletkezik. Ennek megfelelően az a tény, hogy a jogalkotó hatáskörrel bíró szerv elmulasztja valamely jogi szabályozást igénylő kérdés rendezését, csak akkor alapozza meg az Alkotmánybíróság hatáskörét, ha a jogalkotói mulasztás eredményeként alkotmányellenes helyzet áll elő. Ilyen eset áll fenn, pl. a szervezeti és működési rend szabályozásának, vagy a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendelet megalkotásának elmulasztása esetén.

Az Alkotmánybíróság[54] megállapította, hogy „az önkormányzatnak az Alkotmány[55] szerint meghatározott *szabályozási autonómiája nem terjed addig*, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó *törvényi kötelezettségét mellőzze*. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is".

Mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést nem csupán a helyi rendelet alkotásának hiánya, hanem valamely szabályozási elem rendezésének hiánya is előidézheti. Erre hívja fel a helyi jogalkotók figyelmét az a döntés, amelyben az Alkotmánybíróság[56] hivatalból eljárva megállapította, hogy a képviselő-testület a *Helyi Építési Szabályzat és Szabályozási Tervről szóló rendeletében* nem szabályozta a belterületi határvonal és a tervezett belterületi határvonal közötti területek belterületbe vonásának, a belterületi határvonal módosításának az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény[57] szabályaival összhangban álló rendjét.

Az Alkotmánybíróság[58] *vizsgálta azt a szabályozási módot is, amely nem a rendezési terv módosításával, hanem külön rendeletben intézkedett egyes területek belterületbe vonásáról.* E határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a belterületbe vonásra csak a rendezési terv rendeleti úton történő módosításával kerülhet sor. „A belterületi határvonal megállapításának az általános rendezési tervhez kötését az indokolja, hogy a rendezési terv elfogadása, módosítása során *nem csak a belterület határvonaláról határoz a képviselő-testület, hanem meghatározza a belterületbe vont területek rendeltetését, a terület-felhasználás módját is.* A döntésnek ez módja azt hivatott biztosítani, hogy csak határozott, megalapozott fejlesztési, terület-felhasználási célok érdekében kerüljön sor mezőgazdasági rendeltetésű külterületi területek belterületbe vonására." Az AB határozat megállapította továbbá, hogy „a képviselő-testület törvénysértést követett el akkor, amikor nem az általános rendezési terv módosításával döntött a belterületi határvonal megállapításáról. A törvénysértés ebben az esetben *nem csupán alaki jellegű, nem pusztán abban áll, hogy a képviselő-testület nem a jogszabály által meghatározott formában gyakorolta hatáskörét. A rendezési tervezéstől független rendeleti formában történő szabályozás ebben az esetben azt eredményezte, hogy a képviselő-testület kivonta döntését az általános rendezési tervek elfogadásához előírt garanciális szabályok alól."*

Általános jogi tétel, hogy a felhatalmazáson alapuló rendeletalkotás esetén, amennyiben a képviselő-testület a törvényben meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget, mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést követ el. A mulasztást elkövető szerv a megjelölt határidőn belül köteles jogalkotói feladatának eleget tenni. A jogalkotásra történő felhatalmazás nem értelmezhető úgy, hogy a jogszabály megalkotásának (vagy meg nem alkotásának) kérdésében a jogalkotó szabad belátása szerint dönthet. A Kormány esetében a "felhatalmazás alapján ad ki" a magyar jogi terminológiában kiadási kötelezettséget jelent.[59]

Jogalkotási kötelezettséget eredményez az önkormányzatok számára az Ötv. és a Jat. szabályozása is. Alkotmányellenes helyzetet az is előidéz, ha a felhatalmazás alapján megalkotott norma *csak formailag tesz eleget a felhatalmazás alapján keletkezett szabályozási kötelezettségnek, tartalmilag azonban nem.* A jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból adódó jogalkotói feladatát ugyan nem mulasztotta el, azonban a kibocsátott norma tartalmilag

[54] 9/1995. (II. 22.) AB határozat
[55] 44/A. § /1/ bekezdés a) pont
[56] 167/2008. (XII.18.) AB határozat
[57] 1997. évi LXXVIII. törvény
[58] 42/1992. (VII. 16.) AB határozat
[59] 1/1991.(I.29.) AB határozat

nem fedi a felhatalmazásból származó szabályozási tárgyat. Ez a körülmény vezet az alkotmányellenes helyzet előálltához, végeredményben pedig az ezt okozó jogszabály alkotmányellenességéhez.[60]

Az ágazati jogszabályokon kívül m*aga az Ötv. is számos felhatalmazó rendelkezést tartalmazott helyi rendeletalkotásra.* Témakörök szerint: a szervezeti és működési szabályzat, társulások részére hatáskör átruházás intézmény alapítói jogokról, vezetői megbízásról, a képviselők tiszteletdíjának megállapítása, bizottság részére hatósági hatáskör megállapítása; a helyi népszavazás és népi kezdeményezés további feltételei, és az eljárás rendje.[61] Az Ötv. nyolc külön felhatalmazó szakaszt határozott meg a fővárosi önkormányzat, továbbá egyet a megyei önkormányzat számára. Rendeleti szabályozás írt elő még az Ötv. az önkormányzati vagyonról, valamint a vagyonkezelői jog biztosításáról.

Az is általánosítható megállapítás, hogy több olyan rendeletalkotási tárgykör is található, amelyre több jogszabály is hivatkozik a szabályozás tárgyköreként. Ilyen például a szervezeti és működési szabályzat, mert többek között e helyütt rendeli el szabályozni a régi jogalkotási törvény[62] a helyi jogalkotás rendjét. Szintén a szervezeti és működési szabályzatba utalja szabályozni az 1992. évi államháztartási törvény a költségvetés meghatározására vonatkozó helyi szabályok rendezését. Az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata, illetve a képviselő-testület hivatalának szervezeti és működési szabályzata[63] közötti elhatárolás a jogalkalmazók számára lényegessé a köztisztviselőkről szóló törvény egyes rendelkezéseinek értelmezésénél vált fontossá. Ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság döntése[64] tette egyértelművé, hogy a jogalkotói szándék mire irányult. Tehát azt, hogy mely rendelkezések szabályozandók önkormányzati rendeletben, és melyek a képviselő-testület hivatalának szervezeti és működési szabályzatában, ami nem igényel rendeleti szabályozást.

Hasonlóan több központi jogszabály hivatkozik a közterület-használatról szóló önkormányzati rendeletre. A központi jogalkotás több önkormányzati rendelet tárgyát is megjelöli, ilyen nevesített tárgykörök például a szervezeti és működési szabályzat, valamint a vagyonról, az állattartásról, a közterület-használatról, a köztisztaságról szóló önkormányzati rendelet.

A jogalkotás helyi szintjére több mint ötven különböző tárgykörű és több mint harminc törvény illetve magasabb szintű jogszabályi rendelkezés található, melynek végrehajtását a helyi önkormányzatnak rendeletben kell szabályozni.

3. A helyi rendeletek jellemzői

A törvényességi ellenőrzés tapasztalatai szerint az önkormányzati rendeletek a jogalkotás *formai követelményeinek* többnyire megfelelnek. A jogalkotási szabályok által meghatározott előkészítő munkát azonban jelentősen befolyásolhatta a kötelező egyeztetések elmaradása; a rendeletmódosításoknál a helyi politika sürgetése; a kodifikációval foglalkozó köztisztviselők alacsony létszáma, túlterheltsége; az előkészítésben részvevők közötti koordináció hiánya; az önkormányzati ciklusok kezdetén az új képviselő-testületek túl- és újraszabályozási igénye; a jogi környezet állandó változása; a magasabb szintű jogszabályok közötti jogharmonizáció biztosítása.
Előforduló kodifikációs hiba, hogy a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezése címén olyan tárgyköröket is szabályoz az önkormányzat, amelyek a jogalkotási törvény alapján *norma jelleget nem igényelnek*, illetőleg jogszabály kifejezetten kivesz a rendeletalkotási tárgykörök közül. Ilyenek például: önkormányzat tulajdonában álló ingó dolgok bérleti díjának meghatározása; polgármester tiszteletdíjának megállapítása; polgármesteri hivatal ügyrendjének, ügyiratkezelésének szabályozása; a költségvetés első félévi, háromnegyed évi helyzetéről szóló beszámoló elfogadása; méhtartás rend-

[60] 1/1991.(I.29.) AB határozat
[61] Az Ötv. népszavazás, népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezései a 2014. évi helyhatósági választások napjáig hatályban vannak.
[62] 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: régi Jat.)
[63] Hivatali ügyrend
[64] 3/2005. (II.25.) AB határozat

jének korlátozása, tanulócsoportok létszámának meghatározása.

Olyan törvényességi probléma is tapasztalható, amikor is rendeletalkotási tárgykörbe tartozó kérdésben *határozatot hoztak* (például közszolgáltatás díjának megállapítása). Arra is akadt példa, hogy rendeletet határozattal kívántak hatályon kívül helyezni (például vásárok és piacok rendjéről).

A törvényességi ellenőrzések egyik figyelmet igénylő tapasztalata, hogy az önkormányzatok egy része nem rendelkezik naprakész nyilvántartással a hatályos önkormányzati rendeletekről. Sőt olyan esettel is találkozhattunk, hogy a hatályos rendelet a településen nem lelhető fel.

Az önkormányzatok az azonos életviszonyokat – tartalmuk és tartalmi összefüggéseik okán – általában ugyanabban a rendeletben szabályozzák. Tartalmi összefüggéseik alapján elsődlegesen azokat a tárgyköröket indokolt egy rendeletben szabályozni, amelyek az állampolgárokra nézve tartalmaznak kötelezettséget. Előfordult, hogy a jogalkotás követelményeivel ellentétesen azonos vagy hasonló jogviszonyokat indokolatlanul párhuzamosan vagy több szinten szabályoztak. Kirívó példaként említhető meg az az eljárás, amelynek során a helyi szervezeti és működési szabályzatot egyetlen ülésen hét külön rendelettel módosították.

Az *egységes szerkezetbe* foglalás a helyi jogalkotásban – a központi szabályozás által érintett módosítások nagyságrendjére figyelemmel – kötelezően megoldandó feladatként jelentkezett. Ha az önkormányzati rendelet módosítására van szükség, külön rendeletet kell alkotni, majd azt a rendelet átfogó módosítása esetén – a régi Jat. *értelmében* – az alaprendelettel egységes szerkezetbe foglalva is közzé kell tenni. A szervezeti és működési szabályzatban kellett rendeznie a helyi önkormányzatnak az egységes szerkezetbe foglalás eljárására vonatkozó helyi rendelkezéseket, amelyek legtöbb esetben elmaradtak.

Az egységes szerkezetbe foglalás követelményének leginkább a városokban tettek eleget.

Az önkormányzatok egy részénél elindult egy kifejezetten deregulációs folyamat, amellyel céljuk az egységes, új rendeletek elfogadása, és így a helyi joganyag áttekinthetővé tétele. Az előremutató példák mellett több esetben tapasztalható volt, hogy nem történt meg az egységes szerkezetbe foglalás, és ez által a rendeletek nehezen és körülményesen kezelhetők.

A helyi rendeletek *szerkesztésével* összefüggésben előforduló leggyakoribb, tipikus törvénysértések: hiányos a rendelet jelölése[65]; a rendelet megjelölésében a kihirdetés időpontja helyett az elfogadás, vagy a testületi ülés időpontját rögzítik. A rendeletek belső tagozódásának, rendszertani és logikai felépítésének hiánya, amely értelmezési zavarokhoz vezet; a magasabb szintű jogszabályok szövegének pontatlan, hiányos átvétele az önkormányzati rendelet szövegébe.

A helyi rendelet egyes esetekben a kihirdetést megelőző időre állapít meg kötelezettséget; a hatályon kívül helyező rendelkezés nem jelöli meg pontosan a hatályon kívül helyezett egyes rendelkezéseket. Találkozhattunk ráutaló szabályozással, vagyis egy konkrét önkormányzati rendelettel együtt hatályon kívül helyezi „az ezt módosító valamennyi önkormányzati rendeletet”. Súlyos hiba, amikor hiányzik a hatályba léptető rendelkezés; a hatálybalépés és az alkalmazás időpontja között gyakran nincs az alkalmazásra való felkészüléshez elegendő idő; a rendeletek végéről hiányoznak az aláírások (polgármester, illetőleg jegyző); nem látják el kihirdetési záradékkal a rendeletet. Nem elfogadható az sem, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani, erre hívja fel az Alkotmánybíróság[66] a jogalkotók figyelmét.

A törvényi felhatalmazáson alapuló rendeletalkotás típushibája, hogy nem tüntetik fel a felhatalmazást adó jogszabályt, illetőleg hiányos, téves a felhatalmazó jogszabály megjelölése. Abban az esetben, amikor felsőbb

[65] Hiányzik például a jogalkotó megnevezése vagy a jogalkotó nevének rövidítése.
[66] 11/1994. (III. 2.) AB határozat

szintű jogszabály felhatalmazására alkot az önkormányzat rendeletet, úgy az Ötv.[67] megjelölése nem elegendő, a helyi rendeletnek a speciális felhatalmazó jogszabályt is tartalmaznia kell.

Jelentős kérdés volt a magasabb szintű jogszabályok szövegének átvétele. Az Alkotmánybíróság akkori álláspontja szerint nem sérti a jogforrások hierarchikus viszonyából származó követelményt, ha az önkormányzat a magasabb szintű jogszabály rendelkezéseit illetékességi területére kiterjedő hatállyal, a helyi közügyeket szabályozó rendeletébe átveszi. Ha azonban az önkormányzati rendelet a szabályozásába jogszabályban foglalt taxációt vesz át, abban az esetben a jogbiztonság érdekében annak teljes körűnek kell lennie. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy az önkormányzatok gyakran éltek a „vegyes" jogszabály-szerkesztési megoldással. Tartalmilag idéznek vagy részlegesen vesznek át magasabb szintű jogszabályból rendelkezést, taxációt. Az alapul vett magasabb szintű jogszabály normaszövegének változásait nem követik figyelemmel, és azt nem vezetik át a helyi rendeleteken, a rendeletekben maradnak a korábbi, már nem érvényes szabályok. Ebből fakadóan az önkormányzati rendelet törvénysértővé válik a mulasztásos jogszabálysértő gyakorlat miatt.
Több esetben jelzéssel élt az ellenőrző szerv a helyi rendeletek értelmezését, alkalmazhatóságát nehezítő nyelvhelyességi problémák miatt. Amint számos alkotmánybírósági határozat is tartalmaz, a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A túlzottan aprólékos, felesleges részletezésbe merülő szabályozás mellett gyakran hiányzik az összefüggések, illetőleg az ok-okozat kapcsolatának az érzékeltetése. Gyakori a határozatlan, homályos fogalmak alkalmazása is, amely az alkotmánybírósági döntések alapján a jogbiztonságot, a jogállamiság egyik fontos elemét veszélyezteti.

A helyi önkormányzatok jelentős részénél elterjedt és gyakori az ún. *rendeletminták* alkalmazása. Gyakran veszik alapul egymás rendeleteit is. A sematikus, sablonos szabályozásokban kevesebb a hibalehetőség, így előfordul, hogy az igényesebb, tartalmasabb szabályozásra törekvés, a helyi sajátosságok nagyobb érvényesítése növeli a törvénysértés veszélyét. Ugyanakkor e rendeletmintákkal is előfordul, hogy törvénysértő szabályozást tartalmaznak, illetőleg a szabályozás helyi sajátosságokra tekintet nélküli átvétele is törvénysértéshez vezethet. Nem jellemzően, de esetenként előfordul a kötelezettség visszamenőleges megállapítása, amely visszamenőleges hatály tilalmába ütközik.[68] A helyi rendeletek tagolásában, címeiben, fejezeteiben vannak időnként formai hiányosságok.

A hatályon kívül helyezés során gyakori jogszabálysértésként értékelhető, hogy a hatályukat vesztő önkormányzati rendeleteket, illetőleg a rendeleteknek a hatályukat vesztő rendelkezéseit nem sorolják fel, amikor arra egyébként szükség volna. Szintén megállapítható, hogy az adott tárgykörben új, egységes rendelet alkotásakor gyakran csak a korábbi alaprendeletet helyezik hatályon kívül, és így a korábbi módosító rendeletek továbbra is hatályban maradnak.

4. Az önkormányzati rendelet tartalmi hiányosságai

Jellemző hiányosságok: többszöri módosításkor pontatlanul határozzák meg az alaprendelet módosítani kívánt rendelkezéseit; a módosító rendelkezés nem illeszthető be a módosított rendelet szövegébe; az értelmező rendelkezések törvényi módosítását követően nem igazítják a változáshoz a rendeleteket[69]. A törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedve szabályoznak; a hatáskör gyakorlójának adott mérlegelési lehetőség feltételeit, körülményeit nem szabályozzák konkrétan, amely így diszkriminációt eredményezhet. A szabálysértési tényállások a jogeseteket nem konkretizálták, a *„rendeletben foglaltak megsértését"* általában rendelték büntetni; vagy a tényállás megfogalmazása helyett a rendelet szakaszaira hivatkoztak. Bonyolult a rendeletek

[67] Ötv. 16. § (1) bekezdésének

[68] Például adórendeletet július 1-jén vezettek be és az adóalanyok körét abban úgy határozták meg, hogy az a január 1-jei tulajdonosi állapotnak felelt meg.

[69] Ez különösen a helyi adó rendeletekre vonatkozik.

megfogalmazása, ami veszélyezteti az egyes szabályok érthetőségét és értelmezhetőségét, amely a végrehajtás során gondot okoz, illetőleg a jogalkotói akarat megismerését teszi lehetetlenné az érintettek számára, és ezzel megsértik a jogbiztonság alkotmányos elvét. A rendeletben a törvényben foglalt kötelező rendelkezésektől eltérő, vagy azzal ellentétes rendelkezéseket állapítanak meg; a törvényben foglalt szabályozási kötelezettség, illetőleg felhatalmazás ellenére sem szabályoznak.

5. Rendeletmódosítás során tapasztalt hibák

Az önkormányzati rendeletek módosításakor a jogalkotók a módosított alaprendeleteket minden esetben megjelölik. Gyakori kodifikációs hiba, hogy többszöri módosításkor (például szociális rendelet, helyi adó rendelet, HÉSZ) pontatlanul határozzák meg az alaprendelet módosítani kívánt rendelkezéseit, illetőleg a módosító rendelkezés nem illeszthető be a módosított rendelet szövegébe.

A törvényességi ellenőrzések során több esetben tapasztalható volt, hogy a képviselő-testületek túlterjeszkednek a törvény által biztosított szabályozási hatáskörükön. Előfordul, hogy a helyi adók alanyainak, az adótárgyak körének meghatározása során bővítik, vagy szűkítik a törvényben szabályozott kört, illetőleg a jogszabályi feltételeket szigorítják (például a szociális rendeletek esetében szigorúbb feltételekhez kötik egyes ellátások megállapítását). Általános tapasztalat, hogy az ezzel kapcsolatos törvényességi észrevételt az érintettek általában elfogadják. Az esetek kisebb részében azonban a törvényességi észrevétel negatív fogadtatása miatt a közigazgatási hivataloknak az Alkotmánybírósághoz kellett fordulniuk a vélelmezett törvénysértés megszüntetése érdekében. Az alkotmánybírósági eljárások során a hivatalvezetői indítványok 70-75 %-ban megalapozottak, ilyenkor a sérelmezett önkormányzati rendeleteket, illetőleg rendelkezéseket az Alkotmánybíróság törvényellenesség miatt megsemmisíti.

6. Társadalmi részvétel a jogalkotásban

A régi Jat. az állampolgárok, jogalkalmazó szervek, társadalmi szervezetek és érdekvédelmi szervezetek bevonását is megköveteli. Ez a törvényi szabályozás általában csak a kötelező véleményezések lebonyolításában valósul meg. Nem minden esetben történik meg a jogalkalmazó és az érdekképviseletek bevonása az önkormányzati rendelet előkésztésébe. Általában elegendő idő sincs az állampolgárok nagyobb mértékű bevonására. A törvényességi ellenőrzések tapasztalata, hogy a helyi rendeletek tervezeteinek társadalmi egyeztetésének rendszerét nem kellően dolgozzák ki a szervezeti és működési szabályzatok. A fogyasztói érdekképviseleti szerv véleményének kikérését a közösségi jogszabályok alapján épültek be a hazai jogszabályokba. A hatósági árak esetében a hatósági ár megállapítása előtt ki kellett kérni a fogyasztóvédelmi érdekképviseleti szervezet véleményét.

A véleményeztetések elmaradásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az az eljárási mulasztás, melynek során a jogszabály-előkészítéskor a jogalkotó az érintett érdekképviseleti szervtől nem szerzi be a jogszabály tervezetével kapcsolatos véleményt, önmagában nem teszi alkotmányellenessé a meghozott jogszabályt”.[70]

A törvényességi ellenőrzések során feltárt hiba, hogy az önkormányzati rendeletek szervezeti és működési szabályzat szerinti kihirdetésének dokumentálása (kihirdetési záradék) általában nem történik meg, így utólag e kötelezettség teljesítése ellenőrizhetetlen.

Tartalmi törvényességi problémaként jelentkezett, hogy az önkormányzatok rendeleteikben keverik a közjogi és a polgári jogi kategóriákat (például óvadékot kötnek ki államigazgatási jogviszonyban). Az utóbbi időkre jellemző törvénysértés a megkülönböztetés valamely réteg hátrányára (negatív diszkrimináció).

[70] 7/1993. (II. 15.) AB határozat

Tipikus hiányosságnak tekinthető, hogy a képviselő-testület anélkül ad hatáskört valamely szervének, hogy pontosan meghatározná a felhatalmazás kereteit. Például méltányossági döntést engedélyez anélkül, hogy az önkormányzati rendelet rögzítené a mérlegelés szempontjait.

A törvényességi ellenőrzések igen figyelemreméltó tapasztalata volt 2012. március 1-ig, hogy sok esetben nem kellő mélységben szabályozták a helyi jogszabályok a *szabálysértési tényállásokat*. Már pedig ez nem csak törvényességi kérdés, hanem a rendelet végrehajthatóságát is veszélyeztető hiba.

A költségvetési rendeletek elég nagy számban tartalmaznak szabályozási hiányosságokat és eltéréseket a vonatkozó előírásoktól. Problémát jelent a költségvetési létszámkeret meghatározása, a pénzellátásról való gondoskodás, a felelősségi szabályok jogszabályellenes meghatározása, a költségvetési rendelet szerkezete, az előirányzatok átcsoportosítása feletti jog átruházása, a lakáseladásokból származó bevételek felhasználása, az intézményi önállóság biztosítása, az önállóan és a részben önállóan gazdálkodó költségvetési szerv közötti munkamegosztás, az intézményi hatáskörű előirányzat-módosítás, az önkormányzati biztos eljárásának a szabályozása stb.

Jogalkotási hiányosságok azokon a területen is tapasztalhatók, ahol a törvény nem tartalmaz határidőt a helyi rendeletek megalkotására (például környezetvédelem, közművelődés). Ezekben az esetekben nagyon lassan és nem is teljes körűen születtek meg a helyi rendeletek, és nem is minden önkormányzat ismeri el mulasztását ezen a téren.

Esetenként komoly bizonytalanságot jelent egyes tárgykörökben a központi jogszabályok gyakori változása.

A központi jogszabályok végrehajtására készült önkormányzati rendeletek és a nem központi jogszabály végrehajtására készült önkormányzati rendeletek általános jellemzői hasonlóak.

7. A rendeletek hatályosulásának vizsgálata

Általános a tapasztalat, hogy a rendeletek hatályosulása nem egységes és nem azonos mértékű. Hatályosulásuk elsősorban a helyi viszonyok szabályozását érintő rendeletekben mérhető. Egységes az álláspont abban, hogy a hatályosulás nagyban függ a rendelet tartalmától. A tiltó, korlátozó magatartási szabályokat előíró rendeletek általában nehezen hatályosulnak. A lakosság jogkövető magatartását igen sok esetben csak állandó ellenőrzéssel, szankciók alkalmazásával lehet kikényszeríteni.

Ugyanakkor általánosságban elmondható, hogy a helyi önkormányzati testületek nem fordítanak kellő gondot a rendeletek hatályosulásának vizsgálatára. Jellemző módon inkább csak egy-egy rendelet hatályosulásának tapasztalatai kerülnek napirendre, azok is vagy a magasabb szintű jogszabály módosulása miatt, vagy egy-egy konkrét ügy, állampolgári panasz, képviselői egyéni indítvány, interpelláció kapcsán, de a helyi rendeletek hatályosulásának átfogó elemzésével csak ritkán találkozhatunk. A teljességhez hozzátartozik, hogy a gyakori törvénymódosítások miatt gyakran kell áttekinteni, módosítani egyes helyi rendeleteket.

V. A helyi önkormányzatok szakmai segítése

Az *előzetes normakontroll* az ágazati szabályok között is létezik, példa erre a környezetvédelemről szóló törvény[71], amely hatálybalépése óta előírja, hogy a települési önkormányzat környezetvédelmi tárgyú rendeleteinek, határozatainak tervezetét, illetve a környezet állapotát érintő terveinek tervezetét, a környezetvédelmi programot a szomszédos és az érintett önkormányzatoknak, valamint a területi környezetvédelmi hatóságnak megküldi. A területi környezetvédelmi hatóság szakmai véleményéről harminc napon belül tájékoztatja a települési önkormányzatot. Tapasztalatok azt jelzik, hogy az önkormányzatok igénybe veszik a környezetvé-

[71] 1995. évi LIII. törvény 48.§ (2) bekezdés.

delmi hatóság szakmai munkáját, a szakmai véleményeket figyelembe veszik a rendeletalkotás során.

Az Ötv. előírta, hogy a közigazgatási hivatal, illetve a kormányhivatal *szakmai segítséget* nyújt feladat és hatáskörébe tartozó ügyben az önkormányzatoknak.

Az Ötv. –ben meghatározott feladatai ellátásában, a helyi önkormányzatokért felelős miniszter, valamint a szakmai irányító miniszter a helyi önkormányzat felkérésére - a szakmai feladat- és hatáskörrel rendelkező, illetékes államigazgatási szervvel egyeztetve - *szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatok részére az önkormányzat ágazati feladatainak ellátásához.* Amennyiben a feladatai ellátása során jogszabálysértést észlel, kezdeményezi a feladat- és hatáskörrel rendelkező, illetékes állami szerv eljárásának a megindítását.

Az önkormányzatok számára a *helyi rendeletalkotás felülvizsgálata* több alkalommal került napirendre, melyben a törvényességi ellenőrzés szakmai segítsége érvényesülhetett. Kiemelkedő volt ezek közül az Uniós csatlakozással összefüggő jogharmonizációs feladat, melyben a közigazgatási hivatalok jelentős koordinációs szerepet kaptak.

Hasonló jogharmonizációs feladat hárult az önkormányzatokra 2005-ben a Ket. hatályba lépésével kapcsolatos helyi rendeletek felülvizsgálatának elvégzésével.

Kiemelt jogharmonizációs feladata volt az önkormányzatnak 2009-ben a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv végrehatásából eredő feladatok teljesítése[72], amely a helyi rendeletek felülvizsgálatát több ütemben érintett. Az átvilágítások folyamata az ágazati miniszter koordinációjával, az önkormányzatokért felelős miniszter közreműködésével, az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését ellátó hivatal bevonásával a helyi jogszabályok felülvizsgálatával történt.

A helyi jogalkotás tárgykörei közül a szervezeti és működési szabályzat felülvizsgálata választási ciklusonként érinti az önkormányzatokat, amelyhez szakmai módszertani anyagot folyamatosan készített a közigazgatási hivatal, az utóbbi időszakban a módszertani útmutatót az önkormányzatokért felelős minisztérium már központilag tette közzé.

[72] A 2006/123/EK végrehajtása a 2055/2008. (V.8.) Korm. határozat ütemezése szerint zajlott.

TÁJÉKOZTATÓ A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ BT. SZOLGÁLTATÁSAIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybírósági) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybírósági eljárás, több, mint tízéves, referenciákkal is igazolt, jogalkotással és jogalkalmazással egyaránt foglalkozó tevékenység, önkormányzati működéssel kapcsolatos, folyamatos szakértői munka. A Cég képviselője a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának PhD fokozatos tanszékvezető docense.

Szolgáltatási profil: alkotmányjogi és közigazgatási jogi tanácsadás; **különösen:**

- ***jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolása***, ***szakértői anyagok, válaszok kidolgozása*** a teljes alkotmányjogi és közigazgatási jogi spektrumra kiterjedően, mind a napi rendszerességgel előforduló, mind ritkábban megjelenő problémák tekintetében, akár rendszeres (folyamatos) konzultáció keretében;
- alkotmánybírósági, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezése;
- különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása*; *„aggályos" szabályozási megoldások előzetes és utólagos – törvényességi vagy alkotmányossági szempontú – véleményezése*;
- különféle – helyi vagy központi jogszabályra vonatkozó – jogszabálytervezetek, jogszabály-módosító tervezetek elkészítése;
- *helyi népszavazási, népi kezdeményezési esetekre vonatkozó konzultáció, teljes körű tanácsadás és segítségnyújtás*; a folyamat jogszerű és hatékony „irányítása" a megbízó érdekei szerint;
- *egyes alapvető jogokkal kapcsolatos problémák* (*diszkrimináció-tilalommal*, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, *adatvédelmi* kérdések stb.) *szakszerű kezelése*, a jogi háttér és az alkotmánybírósági, bírósági, ombudsmani elvárások rendszerezésével, megoldási javaslatokkal;
- alkotmányossági, közigazgatási jogi kérdésekben oktatási, továbbképzési tevékenység, konzultáció.

Különösen ajánljuk szíves figyelmükbe a javarészt 2013 januárjában hatályba lépett új önkormányzati törvény szabályainak értelmezéséhez igénybe vehető segítséget és lehetőséget.

Teljes diszkréció, gyors, rugalmas problémamegoldás, folyamatos rendelkezésre állás!
Keressen bennünket bizalommal!

Levélcím: H-7622 Pécs Jogász u. 2.
Telefon: +36 70 504-40-34
E-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu

MONITUM KFT. - CÉGISMERTETŐ

A **MONITUM KFT.** többes profilú vállalkozás, amely fél évtized óta rendszeresen végez szakértői tevékenységet

a) **szervezetfejlesztési** és **közpolitikai,**

b) **általános jogi, valamint közjogi** (alkotmány- és közigazgatási jogi) területeken, valamint

c) specializált tevékenységként az **oktatási jog** területén.

A **MONITUM KFT.** tevékenységi körébe tartozik

a) közjogi szervezetek **belső működési rendjének kialakítása** és az azzal kapcsolatos szabályozások alkotmányossági és törvényességi szempontú auditja,

b) **jogszabálytervezetek készítése**,

c) közjogi típusú jogorvoslatra irányuló anyagok **kidolgozása**,

d) felsőoktatási intézmények **szervezeti- és működési rendjének kialakítása és kontrollja**,

e) általános oktatási jogi **szaktanácsadás** (köz- és felsőoktatás tekintetében egyaránt), valamint

f) felsőoktatási **jogsegély-szolgálat működtetése** (fél évtizedes referenciával).

A **MONITUM KFT.** rendszeres kapcsolatban áll ügyvédi irodákkal és a tevékenységi köréhez tartozó (nem jogi) szakértőkkel, akiknek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

A **MONITUM KFT. állandó vagy eseti megbízói** között megtalálhatunk

a) köztestületet,

b) országos érdekképviseleti szervezetet,

c) központi közigazgatási intézményeket,

d) vagyongazdálkodással foglalkozó (állami) céget,

e) helyi önkormányzatokat,

f) felsőoktatási intézményeket és azok szervezeti egységeit,

g) a vállalkozás valamely profiljában érintett magánszemélyeket.

A **MONITUM KFT.** ügyvezetője dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa; kutatási területe a közjogi dogmatika alkalmazhatósága, a jogalkotás elmélete és gyakorlata, valamint a felsőoktatási autonómia kérdése. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM KFT.** hatékonyan látja el megbízóinak képviseletét bármely, a tevékenységi körébe tartozó kérdésben.

Amennyiben tevékenységünk felkeltette érdeklődését, kérjük, megoldandó problémájával keresse bizalommal a **MONITUM KFT.** ügyvezetőjét, dr. Kocsis Miklóst az alábbi elérhetőségeken:

e-mail: miklos.kocsis@monitum.hu
tel. +36(20)461-54-62

Kiadványajánló

I.

A Kodifikátor Alapítvány kiadásában megjelent „**Az új alkotmányjogi panaszeljárás igénybe vétele a gyakorlatban**” c., CD-formátumú kézikönyv.
Megrendelhető: www.kodifikator.hu; kodifikator@kodifikator.hu

II.

Előkészületben! 2013 júliusában, a Kodifikátor Alapítvány kiadásában megjelenik „Az új önkormányzati törvény kézikönyve”.
Szerző: dr. Tilk Péter
További információ és előrendelési lehetőség: www.kodifikator.hu; tilk.peter@ajk.pte.hu

III.

A Kodifikátor Alapítvány kiadásában megjelent Petrétei József: „**Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet**” című tan- és szakkönyve, 2013 áprilisi lezárással.
Megrendelhető: www.kodifikator.hu; kodifikator@kodifikator.hu