

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 alkotmánybíróági 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 Alkotmánybíróóság már 1991-ben, mintegy elvi élel 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 egyetértnek: „a jog egyik alapvető értéke annak biz-

tonsága”. 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 holtpontra a magyar jogrendszer áttekinthetőségét, hiszen ennek révén ténylegesen áttekinthető a hazai joganyag, hiszen a legostobább, legszakszertlenebb 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 kifejttesse a kívánt joghatást, szükségszerűen összhang-

¹ Peschka Vilmos: Értékek és kategóriák a jogalkotásban. Jogtudományi Közöny, 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 Alkot-

mányban, és nem szerepel az Alaptörvényben sem. Kialakult és megszilárdult az az alkotmánybírói 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 köteleseit 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. Fűrész 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 élteik 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. Anynyira 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 mindenkor 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: Jogalkotástán 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. 2013/1

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 léptetett 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 hatályt 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. rendelet⁹ 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

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 hatályt 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 hatályt veszítette.

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

2013/1

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 léptetett jogszabályi rendelkezés hatályba léptető rendelkezésének a módosítását.

A még hatályba sem léptetett 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

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. Eljárásjogi 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 eljárásjogi 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 eljárásjogi 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 eljárásjogi értelemben vett azonnali hatály problematikájával foglalkozott¹³: 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 szükségsszerűvé. 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 hatálybalépést korlátozni kellene. Ráadásul az Alkotmánybíróság az eljárási törvények hatálybalépítésével 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 hatályt¹⁴, 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. Györfi 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).

2013/1

(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 induló 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 egyrészt azt jelenti, hogy az új jogszabály hatálybalépése előtti jogi tények az új jogszabály hatálybalépése után más joghatást fejtenek ki. Másrészt 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 látta azt, hogy ekkor a jog ismeretének megdönthetetlen vétele (ignorantia iuris neminem excusat) valójában fikcióvá válna. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában többször hivatkozta 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-

¹⁹ Az Alkotmány kommentárja Budapest, 2009. Századvég. Gyórfi 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. Gyórfi Tamás – Jakab András 181. o. 189. lábjegyzet: Peschka Vilmos: A jogszabályok elmélete Budapest, Akadémiai Kiadó, 1979. 220-222.

¹⁵ Kampis György: Kodifikáció Elmélet és gyakorlat. Unió Kiadó, Budapest, 1995. 64-66.

¹⁶ Uo.

¹⁷ Az Alkotmány kommentárja Budapest, 2009. Századvég. Gyórfi Tamás – Jakab András 179. o. 157. pont.

¹⁸ Chronowski Nóra – Petrétei József: Észrevételek az „új” jogalkotási törvény koncepciójához Jura, 2003/2. 8-9.

szonyokra, tényekre nem az új jogi normát, hanem (ezáltal) a korábbi 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 előremutatónan rendelkezik a jogi norma alkalmazásáról, alkalmazhatóságáról: fő szabályként²² 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 normavilágosság²³ jogbiztonsági követelményét követően a 2. § (2) bekezdésében²⁴ 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 ki-

emelhető, hogy az új Jat. 2. §-a a jogbiztonság alappilléreit jeleníti meg a jogalkotás alapvető követelményei között.

Áttanulmányoztam a kellő felkészülési időre vonatkozó alkotmánybíróági 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 megszüta: 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 municióból, hiszen vissza-visszatérően jelentkezik az alkotmánybíróági gyakorlatban a felkészülési idő megállapíthatatlanságának a tétele, valamint sok esetben magát a testületől, de még inkább a jogszabály-előkészítőktől és a jogalkotóktól származó e tárgyú jalkiáltás.

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 hártja 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 Ünnepe 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 számaint a szükséghez képest megvásárolja) és áttanulmányozására (ideértve bonyolultabb jogszabályok esetében az illetékes hatóságtól történő felvilágosításkérését 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 rendelkezéseire (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 vizsgálataiba, 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 rendelkezéseire.

³⁰ Később ugyanígy: 142/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 583.
2013/1

Önmagában a rövid felkészülési idő vagy a felkészülési idő hiánya alkotmányellenességet nem eredményez. Az adott jogszabályi rendelkezések eseti jellegű vizsgálata alapján ítéltető 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 érvennyel 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 beírta 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. 2013/1

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 rövidege 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 hátrított fokozott kockázatot a címzettekre, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintettek számára, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában.³⁷

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.

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 határozatában³⁸ 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 bízva 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 határozatában³⁹ 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 határozatában⁴⁰ kinyilvánította, hogy a kellő felkészülési idő doktrínájának nem része az, hogy a jogszabályi feltételek változása csak többletráfordítás árán vagy a szolgáltatás

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 indokolásban⁴¹ 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 hatáseggyüttesét 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 címzett 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 tech-

nikai 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 címzett 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.
2013/1

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 biztosítani 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 viszszamenőleges 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 alkotmánybíróági 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 alkotmányértő 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.

2013/1

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 kereskedelem 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-rendeletkezés 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 „üditően” hatott. Ennél hosszabb időszak esetében azonban már bizony 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 kevésbé 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 kölcsönadóknak két hónap állt rendelkezésre, hogy a hitelszerződésekkel kapcsolatos jognyilatkozataikat megtegyék, ez az idő pedig megfelelőnek és elegendőnek minősült, így meghatározása nem volt alkotmányellenesnek tekintendő.

Az Alkotmánybíróság a 252/B/1991. AB határozatában⁵¹ 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 határozatában⁵² az önkormányzati rendelet támadott rendelkezése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Ugyanerre az álláspontra helyezkedett az Alkotmánybíróság a 357/B/1999. AB határozatában is⁵³, 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 határozatában⁵⁵ foglalt álláspontja szerint az időközbeni változás hátrányos lehet ugyan az adózóra nézve, de a szabályozás alkotmányellenessége nem állapítható meg, mint-hogy 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 határozatában⁵⁶ 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.

2013/1

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 határozat⁵⁷ 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 háritania 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 határozatában⁵⁸ azt vizsgálta, hogy a korábbi szabályo-

záshoz 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 határozatában⁵⁹ megjelölt álláspontja szerint az adott esetben a felkészüléshez szükséges idő hiánya megalapozottan nem volt felvethető.

Az Alkotmánybíróság az 1022/B/2001. AB határozatában⁶⁰ 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 termékszabadságot bevezető törvényt 1994. február 23-án hirdették ki, és 1994. július 1-jén lépett

⁵⁷ 2001. VI. 25.

⁵⁸ 2002. IV. 15.

2013/1

⁵⁹ 2002. IX. 2.

⁶⁰ 2002. XII. 16.

hatályba. A fenti időpontok figyelembevételével az Alkotmánybíróság a 188/B/2000. AB határozatában⁶¹ 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 határozatában⁶² azt vizsgálta, hogy a pénznerő 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 képezhet-e alkotmánybírósági eljárás tárgyát. Más kérdés azonban, hogy az új minősítési rendszer szerint az eddig is működő automata játékok I. vagy II. kategóriájú pénznerő automatává vagy játékautomatává átminősítése, az ezekhez kapcsolódó adó- és illetéktérhek tekintetével 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 tessen eleget. A jogszabályváltozás tehát csak az olyan üzemeltetőket érintette kedvezőtlenül, akik által üzemeltetett játékautomata az új fogalom bevezetése miatt ezentúl I. vagy II. kategóriájú pénznerő 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 többlet-ráfordítás 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 ügghöz 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 határozatában⁶³ vizsgálnia kellett azt, hogy a jogszabály azonnali hatállyal történő hatálybaléptetése valóban a felkészülési idő hiányát eredményezte-e. A Gazdasági Minisztérium vállalkezési 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 Hivatal vezető miniszteri rendeletek azonnali hatály-

balépése nem jelentette azt, hogy a címzettek 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 szöveg módosítás 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-

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 megeremelték. A rendeletek megalkotásáig, az új szabályozás alkalmazásához szükséges feltételek kialakulásáig államigazgatási hatósági eszközrendszer biztosította a jogszabályokban, a hazai és nemzetközi szabványokban foglalt előírások érvényesülését.

⁶³ 2003. X. 28.
2013/1

bíróság az 1003/B/2000. AB határozatában⁶⁵ 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 gyógyszer-tár-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 határozatában⁶⁷ hangsúlyozta, hogy a valamivel több mint hároméves felkészülési idő semmiképpen nem tekinthető olyannak, mely sértené a jogbiztonság követelményét.

Többen megtámadták az építményadó bevezetését előíró, a helyi adókról szóló örömi 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-

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 gyógyszer-tár 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 lakcímbjelentés nem tartozik az önkormányzati norma rendelkezéseire 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 határozatában⁶⁸ 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 törvény-módosítás hatálybalépését, azaz 2009. július 1-jét követően szerzett keresetre, jövedelemre kellett alkalmazni. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az 1228/B/2010. AB határozatában⁶⁹ 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 „élet”. 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 múltott a norma végrehajtása, rögtön megengedőbb volt az Alkotmánybíróság. Az adóalanyoknak semmit nem kellett tenniük: a törvényi adómérték keretei között az ön-

kormányzat 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 nyugdíjmelés 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 számítható 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 tárgyévéről 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 határozatában⁷⁰ 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 nyugdíjmelés mértékének megállapítására vonatkozó jogszabályi rendelkezésnek az igények megnyílása előtt három nappal történő kihirdetése veszélyez-

tetheti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fő tartalmi elemének, a jogbiztonságnak az érvényesülését. A nyugdíjmelés 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 teljesezésbe ment, vagyis a felkészülési idő rövidege 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 rövidege 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.
2013/1

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 különvéleményében⁷² 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 határozatban⁷⁴ kifejtett álláspontja szerint a fel-

készülési idő hiánya önmagában nem okozta a jogbiztonság sérelmét, mert alkalmazása nem hátrított terheket sem a jogalanyokra, sem a jogalkalmazóra.

A kifogásolt törvény⁷⁵ a szabadság kiadására vonatkozó rendelkezéseket olyan tartalommal módosította, hogy a szabadság esedékeségének 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 1-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 határozatban⁷⁶ 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 kihirdetett 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 ügyszavazásokon 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 határozatában⁷⁷ 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 megvál-

tozott 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 várományuk 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 határozatában⁷⁸ megállapította, hogy a terhességi gyermekágyi segély és a gyermekgondozási díj alapjául szolgáló átlagkeresetszámítás 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 háritott 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 ügyszavazásokon 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 határozatában⁷⁹ megállapította, hogy a rendeletnek a minősítési eljárás szabályaira vonatkozó előírásai önmagukban semmilyen kötelezettséget nem lettek az intézmények és fenntartóik számára, s költségvetési támogatással kapcsolatos kihatásuk 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 határozatában⁸⁰ 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 vázol-

takból 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 határozatában⁸² 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 Egyrészt 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. Másrészt 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 alkotmánybíróági 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 hatálybalépésekor 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 határozatában⁸³ 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 Hivatal vezető miniszteri rendelet; és az elektronikus aláírással kapcsolatos szolgáltatásokra és ezek szolgáltatóira vonatkozó részletes követelményekről szóló Miniszterelnöki Hivatal 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 üzletrésről 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 rövidege az indítványozók által támadott konkrét rendelkezések alkalmazása tekintetében a jogbiztonság kirívóan súlyos sérelméhez vagy veszélyeztetéséhez nem vezetett.

Az állam 2001. július 1-jét követően készíztető kezességet vállalt, ha a köztisztviselő kamattámogatott lakásépítéséhez, vásárlásához hitelintézettől kölcsönt igényelt, a szabályozás 2003. július 1-jei hatályú módosítása azonban a köztisztviselői jogviszony fennállásán túlmenően, 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 határozatában⁸⁴ 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 teljesítő-képesség 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 hitelígénnyel együtt 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 határozatában⁸⁶, 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 határozatában⁸⁷ 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 határozatában⁸⁸ 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 rövidegsége 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 határozatában⁸⁹ 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 rövidege 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 határozatban⁹¹ az Alkotmánybíróság megítélése szerint a támadott jogszabályok nem azonnali fizetést ren-

deltek 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 határozatában⁹² 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 státusz 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 földgazellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 138/A. §-a és a földgazellátásról 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.

2013/1

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 alkotmánybírói 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 méricskélteni, hogy mennyire kirívó a jogbiztonságot ért sérelem.

Nyilván szerepet kap a jogbiztonsági sérelem súlyának a megítélésében az érintett norma tartalma (kevésbé 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 forrás-szabályozás 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 előbbieken 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 határozatában⁹⁴ úgy ítélte meg, hogy önmagában a felkészülési idő rövidege 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 határozatában⁹⁵ 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 aláírt 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 kiadásait 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 határozatában⁹⁸ 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 hirdették ki, s a törvényt 1999. január 1-jén lépett hatályba, rendelkezéseit a hatálybalépés napjától illetékiszabásra bejelentett vagy más módon az illeték-hivatal 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 törvényt 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 rövidege nem eredményezte sem a jogbiztonság súlyos sérelmét vagy veszélyeztetését. A pedagógusok munkaidő-beosztásával ösz-

⁹⁹ Noha többlettanítási órát a törvényt módosítás következtében csak 2007. szeptember 1-jét követően lehet elrendelni, ugyanakkor a törvényt 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 értelemtartalomra 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, 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 többletanítást. 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 határozatában¹⁰¹ 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 érintetteknek 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 hárítható át az állampolgárra, ezért döntött úgy az Alkotmánybíróság, hogy az indítvánnyal érintett jogszabály a konkrét peres ügyben nem alkalmazható.

A mezőgazdasági és élelmiszer-ipari export-támogatásról 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 határozatban¹⁰² 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 feltüntetetésének – 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 nagy-

üzemi 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 biztosítottokra 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, tovább-

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 indokolásban¹⁰⁴ 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 alkotmánybírói 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. építész 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 továbbnővték 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 hosszban 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 érvenként, 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 határozatában¹⁰⁶ 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 módosí-

tás előtti – feltételeket, a kamara tagjává válnak 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 határozatában¹⁰⁸ 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.
2013/1

¹⁰⁷ Kiss László nem értett egyet a határozatban foglaltakkal, ezért különvéleményében azt kifogásolta, hogy mivel csupán egyetlen főiskolai karon volt megszerzhető 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 készülőknél 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 határozatában¹⁰⁹ 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 készülő számú számára a szakmai gyakorlat követelményei oly módon változtak, hogy azok teljesítésével a kamarai tagfelvételre készülő a törvényi előírásnak is megfelelhettek. 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 ellenőrről vonatkozó szabályozás szerint a meghatározott iskolai végzettség vagy képesítés megszerzésére 2006. december 31-ig halasztást lehetett adni, majd az érintetteknek 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 határozatában¹¹⁰ 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 jogsza-

bály kihirdetése és hatálybalépése közötti időtartam miatt esetenként jelentkező problémákat a jogalkotó is érzékelte, ezért 1995-ben¹¹² 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, ennél fogva 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-

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.

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

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 határozatában¹¹⁵ 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 határozatában¹¹⁶ 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. 2013/1

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 meg-

szerzett 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 dőfést, amikor az Országgyűlés 2011 őszén a 45 napos időköz 30 napra csökkentette a konkrét esetben azért, hogy a gázolaj jövedéki adója már 2011 novemberétől többletbevételt jelentsen.¹¹⁹

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

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

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 illetékemelés vagy illetékkedvezményt a termőföldről vagy a horgászatról szóló törvény záró rendelkezéseiben elrejtteni.

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 Magyarországi 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 bírságot, igazgatási szolgáltatási díjat, pótdíjat megállapító jogszabályt lehetett volna viszonylag könnyedén hatályba léptetni, a naptári év során bármi-

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.

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 2013/1

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 hatvan napos 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 korábbi 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 mindennaposá vált az utóbbi években, az új adónemek bevezetésére általában csak roppant csekély idő áll rendelkezésre, s mindezek a tények nem éppen a kiszámítható jogi-gazdasági környezet irányába hatnak, sőt súlyosan rombolják az ország amúgy sem kimagasló versenyképességét. Mindenképpen méríteni kellene a törvényjavaslat gondolatkinéséből, 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 ismételtelen 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 határozatában¹²⁴ az érettségi rendszernek 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.

2013/1

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 (rég) 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 évet megelőző két évben) is. Egy, a korábitól 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 idő-

ben megalkossa a szükséges szabályokat), hanem azt is, hogy azt az érintettek egészével részleteiben is és teljes mértékben megismeresse, 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 részeleimeiből („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 befogadhasák. Köteles továbbá fokozott figyelmet fordítani annak előzetes ellenőrzésére is, hogy az új rendszer alkalmazására az érintettek megfelelően felkészültek-e. Ez

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.

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 jogágot, jogterületet átfogóan, a szövegekonsolidáción 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-

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 rendesbírói gyakorlatban. Ezek tehát már nem is minősíthetők „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. §-a¹²⁸ 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 alkotmánybíróági 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 különle-

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. 2013/1

ges 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 érintettek-re 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. törvény¹³¹ 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

¹³¹ Az Alkotmánybíróság szerint e törvény a hatálybalépéssel 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 Ptk. 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 szakaszonként 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, másodszer 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 késedelmére 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 osztonom kell az Alkotmánybíróság álláspontját, hiszen gyakorlatlatta 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 ítéletablák 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 számíthatnak 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 kivétnevelőt a kétlépcsős hatálybaléptetés technikájában.

IV. Értékelés, a további szabályozás lehetséges irányai

Az Alkotmánybíróság a 8/2003. (III. 14.) AB határozatában¹³⁸ 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 elkerülhetőek 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 ugyanazon napi hatálybalépése szabályozási kuszaságot, kollíziót és számos „megállapíthatatlan” rendelkezést eredményez. Az ilyen módon előállított normák jogrendszeri illeszkedéséről már nem is szólva...

Az alkotmánybíróvási 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 törvénytiszta, 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 kísérelhető figyelemmel maga a normaalkotás. Ember legyen a talpán, aki a párhuzamosan zajló törvénycsom-

agokból 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 törvényvel 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 nyíljon 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 törvénytiszta 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 alkotmánybíróvási 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 alkotmánybírósgyi gyakorlatból visszaköszön ennek a követelménynek a viszonylag puha volta, valamint az e tárgyban kifejlesztett gyakorlat viszonyítási pontjainak erőteljes szubjektivitása. A hazánkban rendkívül gyorsan változó joganyag legfeljebb némi idővesztést okozó korlátjaként jelen levő elv a jogrendszer állandó módosulásával szemben megjelenő alkotmányos követelmény. 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 jogforrasi 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 állásponttal nyilván lehet vitatkozni, különösen azon végrehajtási normák esetében, amelyek nagy terjedelműek és a felhatalmazást adó norma jóvoltából meglehetősen szabadjára engedettek.

Sok tényezőn (célszerűségi szempontok, 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 biztosítatik. 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 kihirdetésekor „különlöny-állapot”. 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 összegezzhető, 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 közlőállapoti 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 kötelezettség teljesítésre 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

válk, 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 ismételt „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 ismételt 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 teremődtek, 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 meditatálni 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 oroszánt 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 különösebb hibázni, hiszen gyakorta még az aznapi vagy egy-két nap felkészülési időt biztosító rendelkezések is túléltek az alkotmánybírósági kontrollt, vagy éppen azáltal lehetett kimenekülni az idő szorításának a fogságából, hogy ügyis 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 alpnorma 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 alkotmánybírói 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 alkotmánybírói 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 ügyében¹⁴² arra hivatkozott, hogy már 1999 nyarán nyilvánosságot kapott az a tény, hogy új területrendezési terv készül a Balaton üdü-lőkörzet 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 határozatban¹⁴³ és a 29/2011. (IV. 7.) AB határozatban¹⁴⁴ 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 rendelkezéseit¹⁴⁵, 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 Üdü-lőkörzet 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 következhetnek be, valamint az új eljárási szabályok alkalmazhatósága mellett a korábbi törvény szankciórendszere élt még egy fél évig tovább, összességében azt eredményezte, hogy nem sérült a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság mérlegelte a kihirdetés és a hatálybalépés időpontjának formális szempontját, valamint a többletkötelezettsé-

gek megismerésére, teljesítésére, illetve a szankcióval fenyegetett teljesítésre biztosított, alkalmanként méltányosan meghatározott időtartamot, és nem állapította meg a törvény hatálybalépésével összefüggésben a jogállamiság sérelmét.

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

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 határozatában¹⁴⁶ 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 bírókra 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 határozatában¹⁴⁷ 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 alkot-

mánybírósági 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 határozatában¹⁴⁹ 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 kihírdették, 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 várnunk). 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 betöltésért 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 rögtönzésesei 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 lennének, mint jelenleg (természetesen a moratórium nem béníthatja 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...