

Mátyás Ferenc, PhD hallgató,
ELTE ÁJK

Játék hatályok nélkül

A hatályosság nem más, mint a jogszabályok változtathatóságának elve¹. A jogalkotó a jogszabály megalkotása során egyértelműen kijelöli egy jogalkotói aktusban a jogszabálynak azon kereteit (teret, időt), amikor a jogszabály érvényességének manifesztálódnia kell, vagyis megnyílik a jogszabály alkalmazhatóságának lehetősége vagy alkalmazandóságának követelménye.

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

Ritkán találkozhatunk azonban ilyen laboratóriumi tisztaságú helyzetekkel. A jogalkotásban, lévén emberi cselekvés, sérülhet az érvényesség követelménye. Ez vagy amiatt következhet be, mert maga a jogszabály nem is létezik, vagy mert bizonyos súlyos hibákban szenved². Jelen tanulmány vonatkozásában nem relevánsak azok az esetek, amikor az érvénytelenség nincs hatással a jogszabályra, vagy orvosolható, vagy az érvénytelenség megállapítása adott szerv hatáskörébe tartozik.

Azokban az esetekben, amikor az érvénytelenség *ex lege* létezik, a jogszabályhoz semmiképpen nem kapcsolódhat hatályosság, illetve ha mégis, akkor ez a kapcsolódás csak látszólagos, tényleges joghatás kiváltására nem alkalmas. Ezt a kört is érdemes leszűkíteni a nem létező jogszabályok körére, hiszen amikor olyan mértékű a hiba, hogy a produktum még megsemmisítésre sem érdemes, akkor az jogszabályként meg sem

jelenik a jogrendszerben³. Az itt megfogalmazottakat tudjuk majd a gyakorlati példák vonatkozásában segítségül hívni. Mivel a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: *Jat.*) 26. § (1) bekezdése szerint a jogszabályokat az önkormányzati rendelet kivételével a Magyar Közlönyben kell kihirdetni, a jogszabályok léte a kihirdetéshez kapcsolódik⁴. Az Alkotmánybíróság a 32/1993. (V. 26.) AB határozat II/3. pontjában *expressis verbis* kimondja, hogy ameddig egy elfogadott normát nem hirdetnek ki, az nem is minősül jogszabálynak. Az Alkotmánybíróság a hatáskörét ebben az esetben úgy értelmezte, hogy mivel kihirdetés nélkül a rendelet nem tekinthető jogszabálynak, az Alkotmánybíróságnak nincs mit felülvizsgálnia⁵.

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

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

¹ Tamás András: *Legistica* 177. o. Szent István Társulat, Budapest, 2009.

² Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, 67-69. o. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2007.

2013/1

³ Ezt szemlélteti nagyon találón Jakab András, amikor a Magyar Közlöny helyett a jogszabály véletlenül a Magyar Nemzetben jelenik meg. Mivel érvényességi kellék a Magyar Közlönyben történő kihirdetés, hiába ölti magára a jogszabályok formai látszatát, hatásában soha nem minősülhet annak. Lásd: Jakab uo.

⁴ Lásd: Jakab. uo.

⁵ 32/1993. (V. 26.) AB határozat.

meg politikai pártokat”⁶. Ez igen komoly felelősséget helyez a jogalkotó vállára, hiszen a jogalkotással nem önmagukat szórakoztatják, az eljárást a címzettek nézve méltányosan kell lefolytatni, vagyis, ahogy Kampis György fogalmaz: „nem szabad a jogot az állampolgárok fejére ejteni”⁷. Pedig a fejre ejtés tipikus esete, amikor még ki nem hirdett vagy hatályban nem lévő jogszabály alkalmazása az elvárás. Az Alkotmánybíróság a 34/1991. (VI. 15.) AB határozatában megállapította, hogy amíg a jogszabályt közlő hivatalos lap bárki által nem hozzáférhető, a jogszabály ténylegesen nem tekinthető kihirdetettnek. Egyfelől, mivel a Jat. a kihirdetés intézményét a jogszabályok lényegi érvényességi kellékének tekinti, nélküle a jogszabály nem létezhet, ezért ebben az időszakban nem nyílhat lehetőség a nem létező jogszabály alkalmazására (ráadásul a helyzet lényegesen könnyebb lett, amióta a Magyar Közlönyt a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel adják ki, melynek szövegét hitelesnek kell tekinteni⁸). Ezzel kapcsolatban a Jat. rögzíti, hogy a jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet⁹. Másrészt lehetőség nyílik a jogszabály egyes rendelkezései hatálybalépésének különböző időpontokban történő megállapítására, ezek azonban csak a jogszabály hatálybalépését követő időpontok lehetnek¹⁰. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti időszakot olyan bizalmi időszaknak minősíti, amely alatt a jogszabály címzettjei még a korábbi rendelkezések szerint járhatnak el. Ez a bizalmi időszak a jogszabály hatálybalépésével szakad meg. Ha a jogszabályt különböző időpontokban, lépcsőzetesen lépteti hatályba a jogalkotó, akkor ez az időpont a jogszabály alaphatálya, a kivételek vonatkozásában az ott megjelölt időpontig folytató-

dik ez az időszak. Másként megfogalmazva, mindez azt jelenti, hogy először csak és kizárólag az alaphatály szakíthatja meg ezt az időszakot, hiszen eddig a jogszabály nincsen hatályban, rendelkezései nem alkalmazhatóak, ezért súlyos torzuláshoz vezetne a jogszabály egyes rendelkezéseinek alaphatályt megelőző hatálybaléptetésére lehetőséget teremtő gyakorlat. Az, hogy bizonyos rendelkezések vonatkozásában elvárják a kötelező alkalmazást, holott még a bizalmi időszak miatt lehetőség lenne a korábbi szabályok alkalmazására, sérti a jogrendszer koherenciájának követelményét és a jobbiztonságot.

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

I. Quo vadis jogalkotás? A kihirdetést megelőző hatálybaléptetés

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

⁶ Tamás András: Legistica 179. o. Szent István Társulat, Budapest 2009.

⁷ Kampis György: Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat, 137. o. Budapest, 1994. Unió Kiadó.

⁸ Vö: Bártfai Zsolt: A jogszabályok kihirdetése és hatálybalépése. Magyar Közigazgatás, 1995. 2., 100–117. o.

⁹ 7. § (1) bekezdés

¹⁰ 7. § (5) bekezdés

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

A Magyar Közlöny 2010. évi 112. számában **2010. július 2-án** megjelent a közbeszerzésekhez kapcsolódó kifizetési szabályok módosításáról szóló **2010. évi LXIV. törvény**. A mindössze 2 szakaszból álló törvény a módosításon¹¹ túl önmaga **2010. július 1-jei** hatálybalépéséről és július 2-ai hatályvesztéséről rendelkezett¹².

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

A Jat. alapján egy jogszabály hatálybalépésének napja **a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet**¹³, tehát a hatálybalépés **nem előzheti meg a kihirdetés időpontját**¹⁴. Ezen túl az Alkotmánybíróság gyakorlatából is kiolvasható, hogy még nem létező (ki nem hirdetett) jogszabály nem képes ebben az időpontban joghatást kifejteni¹⁵. Ez nem keverendő össze a visszaható hatállyal, amely a rendelkezések alkalmazását mondja ki korábbi időpontra, mivel ez alkalmazási szabály, a létező (vagyis kihirdetett) jogszabály vált ki hatást visszamenőlegesen.

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

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

¹³ 7. § (1) bekezdés

¹⁴ 7. § (2) bekezdés

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

A 2010. július 2-án kihirdetett törvény nem léphet hatályba a kihirdetésénél korábban, július 1-jén, ezért a benne foglalt rendelkezéseket nem lehet végrehajtani, azokhoz semmilyen joghatás nem fűződik, ezért az adózás rendjéről szóló törvény 36/A. § (9) bekezdése július 1-jén hatályát veszítette¹⁶.

Hasonló helyzet állt elő a Magyar Közlöny 2011. évi 32. számában, március 25-én kihirdetett **2011. évi XXX. törvény** vonatkozásában. A törvény a kihirdetését követő 8. napon, vagyis **április 2-án lépett** – kivételekkel – **hatályba**. A kivétel a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény két rendelkezésének a módosítása volt, melyek a törvény 21. § (2) bekezdése alapján **2011. április 1-jén** lépnének hatályba. A korábbi szabályokon túl itt még idézhetjük a Jat. egy másik rendelkezését is, amely a jogszabály egyes rendelkezéseinek különböző időpontban történő hatálybalépésére mondja ki, hogy ezek a különböző időpontok a jogszabály alaphatályát követő időpontok lehetnek¹⁷. Emiatt ezeket a rendelkezéseket nem lehet végrehajtani¹⁸.

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

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

¹⁷ 7. § (5) bekezdés

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

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

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

A Magyar Közlöny 2010. december 30-ai, 201. számában közzétett helyesbítéshez, mivel az nem felelt meg az alapvető törvényi feltételeknek, nem fűződött joghatás²⁰.

Alaphatályt megelőző hatálybaléptetésből származó problémák merültek fel az egyes természetvédelmi és agrártárgyú törvények módosításáról szóló **2011. évi LXX. törvénnyel** kapcsolatban is²¹. A 2011. június. 24-én került kihirdetésre került törvény az alaphatályát a kihirdetését követő 30. napon jelölte meg (**július 24-e**), míg a kivétel 2011. **június 30-a** volt, ami mivel megelőzi az alaphatályt, végrehajthatatlan.

Hasonló hibát tartalmazott a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában, 2011. június. 24-én kihirdetett, a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet módosításáról szóló **34/2011. (VI. 24.) NEFMI rendelet**, amelynek a kihirdetését követő 8. napot jelölte meg alaphatályként, tehát 2011. július 2-át, míg az 5. és 9. § vonatkozásában 2011. július 1-jét²².

Az eddig megfogalmazottak vajon irányadóak-e abban a helyzetben is, amikor a **jogszabálynak (vagy közjogi szervezetszabályozónak) egy nem módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezése vo-**

natkozásában állapítanak meg alaphatályt megelőző hatálybalépést.

A Hivatalos Értesítő 2011. augusztus 4-ei, 43. számában megjelent 89/2011. (VIII. 4.) HM utasítás²³ augusztus 8-án (közzétételt követő 5. nap) lépett hatályba²⁴. Két rendelkezése vonatkozásában²⁵ azonban alaphatályt megelőző időpontra, 2011. augusztus 1-jére teszi a hatálybalépést²⁶.

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

A közjogi szervezetszabályozók területén ugyanakkor ez az elv közel sem ilyen egyértelmű. Vajon a Jat. 1. § (4) bekezdésének²⁷ és

²⁰ A problémáról részletesen lásd: Mátyás Ferenc: A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – a contra legem jogalkotás. Kodifikáció, 2013/1.

²¹ Az agrárkamara új szervezeti és működési feltételei kialakításának elősegítésével összefüggő egyes kérdéseiről szóló 2010. évi CXLIV. törvényt érintő módosításai.

²² A rendeletet egyébként hatályon kívül helyezte a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 194. § (3) bekezdése, hatálytalan 2012. szeptember 1-jétől. 2013/1

²³ A Honvédelmi Minisztérium fejezet központi és intézményi gazdálkodásának rendjéről.

²⁴ 89/2011. (VIII. 4.) HM utasítás 57. § (1) bekezdés.

²⁵ 2. § 1. pontja és 33. §-a.

²⁶ 89/2011. (VIII. 4.) HM utasítás 57. § (2) bekezdés.

²⁷ E törvénynek a jogszabályokra vonatkozó rendelkezéseit – a 3-6. §, a 13. §, a 16. §, a 18-20. § és a 26. §

7. § (1) bekezdésének²⁸ együttes alkalmazásából következik-e az, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszközök ne léphetnének addig hatályba, amíg azokat a Magyar Közlönyben közzé nem tették? Egyik álláspont szerint több érv merül fel a módszer helyesége mellett. Egyrészt, hogy a Jat. által a közjogi szervezetszabályozók tekintetében előírt közzététel jogintézménye a Jat.-on belül is következetesen és élesen elkülönül a kihirdetés mint érvényességi kellék jogintézményétől. Az utasítások esetén az a feltétel csupán, hogy az érintettekkel való közlése megfelelő időben megtörténjen. A közzétételi kötelezettség ehhez képest egy tájékoztatósi célt szolgáló, érvényességi kelléknek nem tekinthető aktus. A Jat. rendelkezéseinek ettől eltérő értelmezése végső esetben azzal a következménnyel is járhatna, hogy a közzététel, illetve annak elmaradása vagy elhúzó-dása a szervezet irányítójának döntési autonómiáját korlátozná, ami nem lehetett a jogalkotó célja.

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

közzétételét a köztársasági elnök, illetőleg a Kormány elrendelte. Az, hogy mely határozatok kerülnek itt közzétételre, diszkrecionális döntés eredménye. A régi Jat. 59. § (1) bekezdése pedig az utasítások és a jogi iránymutatások esetleges közzététele céljából teremtette meg a hivatalos lap kiadásának lehetőségét.

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

Közzétételnek minősülhet-e, hogy a közjogi szervezetszabályozót a Hivatalban vagy minisztériumban a szokásos módon a címzetekkel közölték, ügyelve arra, hogy ezek a hirdetőrendszeren még az aláírás napján megjelenjenek? A Jat. a kihirdetésre és a közzétételre vonatkozó rendelkezéseket azonos szakaszban (26. §) szabályozza, amely a kettő közötti szoros összefüggést mutatja, szemben a régi Jat.-tal. A Jat. 26. § (2) bekezdése véget vet a korábbi megengedő szabályozásnak, a közjogi szervezetszabályozó eszközöknél a Magyar Közlönyben való közzétételt nem lehetőséggként, hanem kötelezettségként jelöli meg²⁹.

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

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

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

2013/1

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

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

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

Létezhet az, hogy egy törvény nem is létezik, mégsem tud erről senki? Bárhol próbálunk rákeresni a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 2012. évi XLVI. törvényre (a továbbiakban: Törvény), a szövege minden portálon megtalálható. Igaz, a törvény jelentős része 2013. január 1-jén lépett hatályba. A kezdetben 2012. október 1-jén hatályba lépő rendelkezések hatálybalépését a Magyar Közlöny 2012. szeptember 18-ai, 122. számában megjelent módosítás³⁰ elhalasztotta. Benyújtáskor a javaslat (T/6352.) alaphatályként a kihirdetést követő 45. napot jelölte meg, néhány rendelkezés vonatkozásában rendelkezett 2013. január 1-jéről. Aztán, mint általában, amikor egy törvény gyors módosítása válik szükségessé, új javaslat benyújtása helyett ehhez a folyamatban lévő javaslathoz nyúltak hozzá módosító, kapcsolódó módosító indítványokkal.

A T/6352/15. számon benyújtott indítvány³¹ hozza be a záró rendelkezések közé az addig nem érintett, termőföld védelméről szóló törvény módosítását. Ez önmagában is aggályos. Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házszabály) 94. § (3) bekezdése a módosító indítványok tekintetében

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

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

komoly korlátokat állít a törvényjavaslat módosításához, hiszen megköti, hogy ha a törvényjavaslat jogszabály módosítására irányul, akkor a módosító javaslat nem terjedhet ki a jogszabály módosítással nem érintett részére, kivéve, ha ez a szabályszerű módosító javaslat tartalma miatt nyilvánvalóan szükséges. Ebből következik, hogy ugyanilyen feltételek mellett kerülhetne csak sor arra, hogy módosító indítvány hatására a javaslat kiterjedjen egy korábban nem érintett jogszabályra. A szükségszerűségnek egyértelműen ki kell tűnnie a Házszabály 94. § (4) bekezdése szerinti, a módosító javaslathoz fűzött indokolásból. Az indoklás azonban nem tartalmazott erre történő utalást.

A hibás módosítóhoz kapcsolódó hibás³² kapcsolódó módosító indítvány (T/6352/19.)³³ a módosítóban becsempézett rendelkezések érdekében átírja a hatályba léptető rendelkezést: A hatálybalépés időpontját „a törvény kihirdetését követő 5. napban kell megállapítani, mert a törvény hatályba lépésére vonatkozó 2012. október 1-jei határidő túl késői lenne.”³⁴ Ez okozza a törvény vesztét.

A Törvény³⁵ alaphatályként a ***kihirdetését követő 5. napot*** jelölte meg, ami ebben az esetben 2012. május 27-e.³⁶ Az ***alaphatály alóli kivételt*** tartalmazó 40. § (2) bekezdése azonban a következő rendelkezést tartalmazza:

„a 6–43. §... 2012. október 1-jén lép hatályba.”

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

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

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

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

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

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

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

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

Legkorábban október 1-jén léphetne hatályba a Törvény alaphatályt megállapító rendelkezése, és maga a Törvény, ez ugyanakkor visszamenőleges lenne, hiszen a kihirdetést követő 5. nap továbbra is május 27-e (tehát október 1-jén megállapítja, hogy május 27-én hatályba lépett). Ez hatásában a visszamenő-

leges hatályba léptetéssel azonos, hiszen az alaphatálykor szándékolt módosításra 4 hónappal korábbi időpontban kerülne sor. **A kihirdetést megelőző napra viszont nem lehet hatályba léptetni egy jogszabályt.** Ugyanakkor a módosítások október 1-jén sem lennének átvezethetőek, hiszen ezek vonatkozásában **kifejezett jogalkotói akarat van, hogy az alaphatálykor lépjenek hatályba.**

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

A Törvényt módosító 2012. évi CXXVI. törvény³⁷ még a hatályba léptető rendelkezésekre figyelemmel sem tudta volna a problémát kezelni, ugyanis a Törvény módosítani kívánt jogszabályhelyét (az alaphatály alóli kivételeket) nem lehet módosítani. A Jat. 8. § (1) bekezdése értelmében csak **hatályos jogszabályi rendelkezés** módosítható, a Jat. 9. § (1) bekezdésében által felállított tilalom szerint a nem hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem módosítható vagy helyezhető hatályon kívül. A Törvény a hiba miatt nincs hatályosban.

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

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

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

difikáció pedig csak még nagyobb gondokat fog szülni.

Felhasznált irodalom

Bártfai Zsolt: *A jogszabályok helyesbítésének gyakorlata és elméleti kérdései*: Magyar Jog, 1998. 9. 525-535. o.
Drinóczi Tímea – Petrétei József, *Jogalkotás-tan*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2004.
Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Budapest, 2007. Dialóg Campus Kiadó.
Soltész István, *A törvények indokolása és kibírdetése*. Magyar Jog 1994/6. 324–331.

Mátyás Ferenc: A helyesbítéssel élés és visszavétel gyakorlata – a contra legem jogalkotás. Kodifikáció, 2013/1.

Kampis György: Kodifikáció. Elmélet és Gyakorlat. Unió Kiadó, 1995

Papp Imre: Az időbeli hatály ikergyermekei: a kellő felkészülési idő és a visszamenőleges jogalkotás tilalma. Avagy „jogbiztonsági” szemle az alkotmánybírósági esetjog tükrében DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Tamás András: Legistica 177. o. Szent István Társulat, Budapest, 2009.