Kodifikáció

A TARTALOMBÓL

PETRÉTEI JÓZSEF
A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága

BODNÁR ESZTER – MÓDOS MÁTYÁS
A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta

HORVÁTH ATTILA
Kisbetűk, alcímek, rövidítések: a jogszabály-szerkesztés aprómunkája. A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény kritikája a jogszabály-szerkesztési rendelet tükrében

OROVA MÁRTA
Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak a közszolgáltatások ellátásáért járó ellentételezésére vonatkozó uniós előírások változása

GYERGYÁK FERENC
Szabálysértés helyett tiltott, közösségellenes magatartás?

HAVASSY SÁNDOR
A helyi jogalkotással kapcsolatos törvényességi ellenőrzések tapasztalatairól

DOMANICZKY ENDRE
Néhány gondolat a külföldön élő magyar állampolgárok nyilvántartásának szabályozásához

BUKSZA ZSOLT
A parlamenti vizsgálati jog egyes kérdései

DRINÓCZI TÍMEA
Konferencia-beszámoló. Szabályozási reform Oroszországban – implementáció és jogkövetés

2012/1.

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, Pécs

Kodifikáció

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

Főszerkesztő

Tilk Péter tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

Kecskés László tanszékvezető egyetemi tanár, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina PhD-hallgató, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság tagjai

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

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

A kiadvány szerkesztése a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

HU ISSN 2063-7519

2012/1

Tartalomjegyzék

Köszöntő *4*

Petrétei József
A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága *5*

Bodnár Eszter – Módos Mátyás
A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta *31*

Horváth Attila
Kisbetűk, alcímek, rövidítések: a jogszabály-szerkesztés aprómunkája. A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény kritikája a jogszabály-szerkesztési rendelet tükrében *43*

Orova Márta
Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak a közszolgáltatások ellátásáért járó ellentételezésére vonatkozó uniós előírások változása *58*

Gyergyák Ferenc
Szabálysértés helyett tiltott, közösségellenes magatartás? *73*

Havassy Sándor
A helyi jogalkotással kapcsolatos törvényességi ellenőrzések tapasztalatairól *84*

Domaniczky Endre
Néhány gondolat a külföldön élő magyar állampolgárok nyilvántartásának szabályozásához *89*

Buksza Zsolt
A parlamenti vizsgálati jog egyes kérdései *94*

Drinóczi Tímea
Konferencia-beszámoló. Szabályozási reform Oroszországban – implementáció és jogkövetés *99*

Köszöntő

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

A 2011-ben létrejött Kodifikátor Alapítvány célja a helyi és központi jogalkotási tevékenységgel összefüggő gyakorlati és elméleti követelmények széles körben való terjesztése, a témával összefüggő tanulmányok megjelenésének elősegítése és a minőségi kodifikációs munka végzésére képes szakemberek továbbképzésének támogatása.

Ennek érdekében – a felgyorsult jogalkotási folyamatokra is figyelemmel – határoztuk el, hogy a közjogi jogalkotás produktumainak értékelésére, valamint a jogalkotás, mint tevékenység segítésére 2012-től két önálló, elektronikus periodikával jelentkezünk. Ezek közül a „Kodifikáció és Közigazgatás” első lapszáma már olvasható. A másik folyóirat pedig az Ön által most megnyitott „Kodifikáció” című periodika. Mindkét lap évente két alkalommal jelenik meg, így – mintegy kiegészítve egymást – összesen négy lapszámmal találkozhat az Olvasó.

Gyakran hallani, hogy a jogalkotás a legmagasabb szintű jogászi tevékenység. Ha ez az állítás akár vitatható is, az nem kétséges, hogy generálisan – a címzetti kör tipikusan igen széles volta miatt – a jogalkotási tevékenységgel lehet a legnagyobb zavart keletkeztetni az állam és a társadalom működésében, valamint a legnagyobb kárt okozni a jogszabály címzettjeinek. Emiatt különösen fontos, hogy a jogalkotási tevékenység magas színvonalat képviseljen.

A maga szerény eszközeivel ehhez kíván hozzájárulni az új lap is. Bár a jogalkotással számos szakember foglalkozott eddig is, önálló fóruma azonban e területnek nem volt. Ezt a hiányt szeretné pótolni a Kodifikátor Alapítvány, a „Kodifikáció” megjelentetésével. A folyóirat minőségét a szerkesztőbizottság összeállítása során is érvényesíteni kívántuk: kiváló elméleti és gyakorlati szakemberek vállalták megtisztelő részvételüket a munkában.

Reméljük, hogy új lapunk elnyeri tetszését. Minden észrevételt, illetve a „Kodifikáció” profiljába illeszkedő írást örömmel fogadunk a tilk.peter@ajk.pte.hu címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2012 októberében

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Petrétei József, egyetemi tanár
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága

A jogforrás fogalmának meghatározására a magyar állam- és jogtudományban is számos kísérlet történt, amelyek – többféle megközelítést alkalmazva – különböző eredményre vezettek, azaz a *fogalom lényegét* és *tartalmát* illetően egymástól *részben eltérő felfogások* és definíciók születtek. Általános értelemben a jogforrás fogalma a *különböző jogi normáknak a jogrendszerben elfoglalt sajátos helyét*, *szerepét fejezi ki*, ami egyrészt a jogi normák speciális keletkezésmódjának a következménye, másrészt pedig a kötelező erőnek és a hiteles szöveg megismerhetőségének az előkérdése.[1] A jogforrás tehát a legszorosabban összekapcsolódik a jog keletkezésével, létrejöttével és kialakulásával. A jogforrás fogalmának többoldalú megközelítésére vonatkozóan az alábbi fő irányok határozhatók meg. *Egyrészt* a jogforrásokról szóló *általános elméletet* az *állam- és jogbölcselet* – mint az általános állam- és jogtudományok egyik ága – tárgyalja. E megközelítés elsősorban a jog alakulására, fejlődésére, az új jogi normák kialakulására ható különböző társadalmi tényezők és jelenségek – különösen a gazdasági, a politikai és az ideológiai viszonyok – szerepét, jelentőségét vizsgálja.[2] *Másrészt* ennek az általános megközelítésnek az adott állam jogrendszerére való alkalmazása és konkretizálása az *alkotmányjog-tudomány* feladata.[3] Az *alkotmányjogi jogforrás-problematika* ugyanis mindig *konkrét alkotmányos berendezkedéshez kapcsolódik*, mivel általában az alkotmányi szabályozás egyik alapvető kérdése a jogforrások meghatározása és regulálása: legtöbbször az adott állam alaptörvénye – illetve más alkotmányos jogszabályok – rendezik azt a kérdést, hogy melyek a jogalkotásra, illetve normalétrehozásra feljogosított szervek, ezek milyen jogalkotó (normalétrehozó) hatáskörrel rendelkeznek, mi ennek a hatáskörnek a terjedelme és milyen hierarchikus viszony van az egyes jogforrások között. A jogforrások fogalma alkotmányjogi tekintetben csak adott térben és időben fennálló alkotmányos rend szoros kontextusában határozható meg. Az alkotmányjog-tudomány tehát a hatályos jog alapján vizsgálja a jogalkotók és az általuk létrehozott jogi normák közötti összefüggéseket és törvényszerűségeket. A jogforrási rendszer természetesen jelentős mértékben függ attól, hogy az adott államban a *jogkeletkezésnek melyik az uralkodó formája*: a jogalkalmazói jogkeletkezés (normalétrehozás) vagy pedig a jogalkotói joglétesítés (jogalkotás) a meghatározó. A modern kontinentális jogrendszerekben – így Magyarországon is – a *jogalkotói jog kizárólagosságára való törekvés* figyelhető meg,[4] amely – az alkotmányjogi szabályozás sajátosságából is adódóan – a magyar jogforrási rendszerben a jogalkotói jog elsődlegességét biztosítja. Ez azonban nem jelenti azt, hogy jogi normát csak a jogalkotás hozhat létre. *Harmadrészt minden jogágnak* – az alkotmányjognak is – van *saját jogforrási rendszere*, amelyet az egyes jogágak – az alkotmányjogi szabályozás keretén belül – *maguk dolgoznak ki és határoznak meg*.[5] A különböző jogágak jogforrási rendszere természetesen az Alaptörvény által meghatározott jogforrásokon alapul, de az Alaptörvény nem tartalmaz minden jogforrást. Ennek következtében is az egyes *jogágak jogforrási rendszere* – a jogág sajátosságainak megfelelően – mutat bizonyos *eltéréseket*. A *magánjogban* (polgári jogban, családjogban, munkajogban stb.) speciális értelemben jogforrási jellege is van a felek egyes szerződési megállapodásának, mivel ebből rájuk nézve joghatások adódnak, azaz bizonyos jogügyletek joghatások forrásai is.[6]

[1] Szilágyi Péter: Jogi alaptan. Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 222. o.
[2] Szilágyi: i.m. 219. o.
[3] Sári János: A jogforrások fogalma. In: Magyar alkotmányjog (Szerk. Schmidt Péter) Budapest, 1976. 181. o.
[4] A jogalkotói jog kizárólagossága azonban nem lehet teljes, mivel egyes területeken és időlegesen elkerülhetetlen a jogalkalmazói jogképződés – a bírói jog – kialakulása. Szilágyi: i.m. 239. o.
[5] „Jogrendszerünkön belül a jogágak viszonylagos önállósága érvényesül. Így előfordulhat, hogy egyes jogintézményeket a különböző jogágak eltérően szabályoznak." 12/1991. (IV. 1.) AB határozat. ABH 1991. 337, 338
[6] Lásd részletesebben Lábady Tamás: A magyar magánjog (polgári jog) általános része. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1998. 174-176. o. Lábady Tamás megállapítása szerint különösen igaz ez az ún. általános hatályú szabályügyletekre, amelyeket ezért

Ugyanakkor a Polgári törvénykönyv (Ptk.) gyakran utal más jogszabályok rendelkezéseire, ezért e jogszabályok jogforrási jellegét sajátosan értelmezi és legáldefinícióként meghatározza, hogy mi minősül a Ptk. alkalmazásában jogszabálynak. Eszerint a jogszabály általában – főszabályként – a törvény és a kormányrendelet, míg taxatíve felsorolt esetekben e fogalom alatt valamennyi jogszabályt érteni kell.[7] A *büntetőjogban* viszont csak a formális értelemben felfogott törvény lehet jogforrás abban az értelemben, hogy csak törvény nyilváníthat meghatározott cselekményeket bűncselekményekké és helyezheti valamilyen büntetés alkalmazását kilátásba, egyéb jogforrásnak ilyen szerepe nem lehet.[8]

A) A jogforrások alkotmányjogi szabályozása

Magyarországon a *jogforrások szabályozását részben* az *Alaptörvény* tartalmazza, de a jogalkotásnak és a jogrendszernek *csak a legfontosabb elemeit* regulálja. Az Alaptörvény a T) cikk (1) bekezdésében rögzíti, hogy *általánosan kötelező magatartási szabályt* az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett *jogszabály* állapíthat meg, amelyet az állam szükség esetén kényszer alkalmazásával is érvényre juttat.[9] Az Alaptörvény – mint Magyarország jogrendszerének alapja[10] – *felsorolja* az egyes *jogszabályokat*, és meghatározza az egymáshoz és az Alaptörvényhez viszonyított *hierarchiájukat* is. Eszerint *jogszabály* a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.[11]

Az Alaptörvény utal az *Európai Unió jogára* is, amikor rögzíti, hogy az Európai Unió joga – bizonyos keretek között (Magyarország tagállamként való részvételével összefüggésben) – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.[12] A *nemzetközi joggal* összefüggésben az Alaptörvény előírja, hogy „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját."[13] Kinyilvánítja továbbá, hogy „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait."[14]

Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése sajátos összefüggésben említi *a bírói jogot*, mint a Kúriának a bírói jogalkalmazás egységét biztosító tevékenységét, amelynek eredménye a bíróságokra kötelező jogegységi határozat.[15]

Az Alaptörvény kifejezetten nem utal *jogalkotási törvény* elfogadásának szükségességére,[16] mégis a *jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényt* (Jat.)[17] fontos szerepet tölt be a jog-

normaügyleteknek (Normenverträge) is neveznek (pl. a kollektív munkaszerződések, kollektív gazdasági szerződések, egyesületi alapszabály, alapítványi alapító okirat stb.).

[7] Ptk. 685. § a) pont. Vö. a 25/1994. (V. 10.) AB határozattal. ABH 1994. 416, 419

[8] Földvári József: Magyar büntetőjog. Osiris, Budapest, 1997. 57. o.

[9] Vö. az Alaptörvény C) cikk (3) bekezdésével.

[10] Alaptörvény R) cikk (1) bek. Az Alkotmánybíróság korábbi megállapítása szerint a jogforrások szabályozása kizárólag az Alkotmány feladata; az Alkotmány éppen attól a jogrendszer alapja, hogy a jogszabályok kötelező erejét és fajtáit maga határozza meg. Az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet. Vö. a 121/2009. (XII. 17.) AB határozattal. ABH 2009. 1013, 1023

[11] Alaptörvény T) cikk (2) bek.

[12] Vö. az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdésével. Ez az előírás a korábbi Alkotmányban expressis verbis nem szerepelt, jóllehet, formálisan, beleérthető volt az Európa-klauzulába.

[13] Alaptörvény Q) cikk (2) bek. Ezzel elismeri a két – a nemzetközi és a magyar – jogrendszer összhangja megteremtésének szükségességét, a lehetséges normakollíziók elkerülését vagy megszüntetését.

[14] Alaptörvény Q) cikk (3) bek. 1. mondat. Ez azt jelenti, hogy a nemzetközi jog e szabályait maga az Alaptörvény – külön törvényi transzformáció nélkül – teszi a magyar jogrendszer részévé.

[15] Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése szerint a Kúria biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

[16] Az utalás hiánya azonban nem jelenti azt, hogy ilyen törvény ne volna megalkotható, de azt igen, hogy mivel az Alaptörvény a jogalkotási törvényt nem említi a sarkalatos törvények között, ezért ez már – ellentétben a korábbi jogalkotási törvénnyel (1987. évi XI. tv.) – nem igényli a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát.

[17] E törvényt az Országgyűlés még az új Alaptörvény előtt alkotta meg, eleget téve az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII. 17.) AB határozatának, amely a ko-

források alkotmányjogi szabályozásában. E törvény meghatározza a *jogalkotás alapvető követelményeit*, rendelkezik a jogszabályok *hatályáról*, módosításáról, *előkészítéséről*, a jogrendszer folyamatos felülvizsgálatáról, a – sajátos jogforrást jelentő – *közjogi szervezetszabályozó eszközökről*,[18] a jogszabályok *kihirdetéséről*, helyesbítéséről és a Nemzeti Jogszabálytárról. A *közjogi szervezetszabályozó eszközök normatív aktusok*, de az Alaptörvény és a jogalkotási törvény szerint *nem jogszabályok*. Bizonyos értelemben azonban *jogforrásoknak tekintendők*, mivel vannak esetek, amelyekben jogi relevanciájuk van, azaz kimutatható a magatartásbefolyásoló jellegük. Az állampolgárok jogai és kötelezettségei vonatkozásában azonban semmiképpen sem jogforrások.
A jogforrások alkotmányjogi szabályozása kapcsán feltétlenül meg kell említeni az *Alkotmánybíróságnak a jogalkotással összefüggő* korábbi *határozatait*, mivel ennek során a testület rendkívül jelentős, mindenkire nézve kötelező értelmező tevékenységet fejtett ki, különösen a jogállamiság és jogalkotás összefüggésével, az egyes jogszabályok tartalmi és formai kérdéseivel, továbbá az alkotmánysértő jogszabályok megsemmisítésének szempontjaival kapcsolatban.

B) A jogforrások jelentősége, fogalma, csoportosítása és hierarchiája

I. A jogforrások jelentősége

A jogforrások jelentősége *egyrészt* a *jogi szabályozás szükségszerűségéből* és *a jognak a társadalmi együttélésben betöltött szerepéből* adódik. Az államilag szervezett társadalomban a társadalmi együttélés feltétele és biztosítéka az alapvető viszonyoknak jogi normákkal – magatartási szabályokkal, előírásokkal – történő regulálása. A társadalmi együttélésben ugyanis *a jog a rendezettséget segíti elő.*

Az állam – a közhatalom legfőbb birtokosaként – azzal a céllal alkotja meg, ismeri el és érvényesíti ezeket a normákat, hogy általuk rögzítse és védje a kialakult viszonyokat, illetve meghatározott irányba befolyásolja a változásukat. A *jog* tehát tárgyi értelemben azoknak a *magatartásszabályoknak*, normáknak az *összessége*, amelyeket az *állam* (közhatalom) *alkot, hoz létre* vagy *ismer el*, illetve *jogkövetkezményekkel lát el*, ezen belül *szankcionál*,[19] és amelyek *érvényesülését* végső soron az *állam kényszerítő ereje biztosítja*, mivel a *jog* olyan *előírás*, ami elvárást, szubjektív jogot vagy kötelezettséget állapít meg, és *amely megkövetelhető és kikényszeríthető.* Ezért az állami (közhatalmi) szervek funkcionálásuk során – többek között – *általános érvényű magatartásszabályokat* határoznak meg és bocsátanak ki, illetve ismernek el, amelyek rendelkezéseit mindenki köteles minden olyan esetben megtartani, amelyre a szabályozás tényállása vonatkozik.[20] Az állami szervek természetesen eseti, egyedi jellegű előírásokat is megállapítanak, amelyek azonban csak az adott egyetlen esetben kötelezőek. E felosztás alapján különböztethetők meg az általános és az individuális normák.[21]
A pozitív – tételes vagy tárgyi (objektív) – jog jellemzője, hogy a társadalom egészére

rábban hatályos jogalkotási törvényt (a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt) alkotmányellenesnek minősítette, és 2010. december 31. napjával megsemmisítette.

[18] Ezek korábban az állami irányítás egyéb jogi eszközei voltak.

[19] A jog érvényesülését azonban nemcsak joghátrány, hanem előny kilátásba helyezése is biztosíthatja.

[20] A jogi norma – mint átfogó kategória – adott magatartás megszabott mértéke, amely feltételes jogi parancsot, ún. „legyen" követelményt fejez ki. A jogi norma általában olyan általános (generális) és absztrakt (elvont) magatartásmintát ír elő, amely meghatározott címzetti körre, meghatározott feltételek esetén kötelező rendelkezést tartalmaz. Az általánosság – ebben az értelemben – azt jelenti, hogy a normatartalom nem egyetlen esetre (tényállásra), nem egyetlen címzettre vonatkozik, hanem azonos esetek egész jövőbeni sorára, egyedileg előre meg nem határozott címzetti körre. Az absztraktság következtében minden esetben, amikor a normában – az elvont formában – megfogalmazott tényállási feltételek beállnak, ehhez meghatározott jogkövetkezmény fűződik: a norma tehát valamennyi adott típusú magatartásra vonatkozik, és teljes körű, mivel minden adott típusú helyzet megvalósulása esetén alkalmazandó. Más megfogalmazásban: „A normatív rendelkezések címzetti köre nyitott, az egyedi rendelkezések címzetti köre zárt." Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2007. 40. o.

[21] Az individuális (egyedi) norma vagy egyetlen címzettnek szól, vagy egy konkrét tényállást szabályoz.

vonatkozó kényszerítő rendet jelent. A szabályozó jellegű állami (közhatalmi) aktusok normákként meghatározott helyen és időben, meghatározott körre kötelezőek, azaz kötelező magatartásszabályt állapítanak meg. Ehhez az állami (közhatalmi) szerveknek normalétrehozó vagy -elismerő felhatalmazással (autoritással) kell rendelkezniük, amelyet *a jogi hatalom* egyik megnyilvánulása biztosít a számukra: ennek alapvető hivatása a társadalmi integráció biztosítása érdekében a társadalmi együttélés alapvető viszonyainak szabályozása az általánosan kötelező jogi előírások megalkotásával vagy elismerésével. Az alkotmányos demokráciákban *a jogi* – pontosabban a normalétrehozó – *hatalom* szintén az *alaptörvény által konstituált*, ami a jogalkotásra, illetve normalétrehozásra felhatalmazott szervek alkotmányi meghatározását jelenti.

A jogforrások jelentősége *másrészt rendszerszerű felépítésükre vezethető vissza*, mivel adott állam jogforrásai rendszert alkotnak, vagyis *meghatározott az egymáshoz való viszonyuk*. A jogforrások rendszerszerű felépítése lehetővé teszi annak megismerését, hogy milyen aktusok alakítják ki és foglalják magukba a jogi normákat, mely szervek, milyen formában hozzák létre vagy ismerik el ezeket, és milyen viszonyban állnak egymással, milyen a köztük lévő rangsor. A jogforrások rendszerszerű felépítése és rangsora a *jogrendszer egységének és koherenciájának biztosításához*[22] járul hozzá. Mivel a jogrendszer számos érvényes jogi norma rendezett összessége, a részét képező jogi normák között sajátos relációk alakulhatnak ki. A jogforrások rendszerszerű felépítése *segít* bizonyos *normakonfliktusok* megoldásában. Ha ugyanis *eltérő jogforrási szinten* elhelyezkedő jogi normák ugyanazt a tényállást egymással ellentmondásban, ellentétesen rendezik, akkor e probléma kiküszöbölésében a *jogforrási hierarchia* ad eligazodást.[23]

II. A jogforrások fogalma

A jogforrás (fons iuris) – általános értelemben – az a *hatalmi tényező*, vagy viszony, *amelyből* a *tárgyi* (objektív) *jog* – a *jogi normák összessége* – *ered*. A *jogforrás fogalma* tehát meglehetősen *összetett*: vagy a jogalkotó (normalétrehozó, illetve azt elismerő) *szervet*, vagy a jogalkotó (normalétrehozó, illetve elismerő) *tevékenységet*, vagy pedig a *jogi normát* – e tevékenység produktumát – magában foglaló jogi formát, jogi jelenséget jelöli.[24] A jogforrás – mint jogi norma – fogalma *tágabb és szűkebb értelemben* határozható meg. *Tágabb* értelemben a jogforrás a jogi norma általános fogalmával azonos, tehát jogforrásnak tekinthető *minden* olyan *jogi norma*, amelynek normatív (előíró-szabályozó) jellege, jogi relevanciája van, illetve mindaz, amiből egyáltalán jogi normák eredhetnek. *Szűkebb* értelemben viszont jogforrásnak *csak* azok a jogi normák – a *jogszabályok* – tekinthetők,[25] amelyek *mindenkire* nézve *kötelező* absztrakt-általános magatartásszabályt tartalmaznak, illetve azok a *szervek*, amelyek e *jogszabályokat megalkotják*.[26]

III. A jogforrások csoportosítása

A jogforrás fogalmának összetettsége következtében a jogforrások *különböző elvek és szempontok alapulvételével* csoportosíthatók,[27] amelyek egyrészt a jogtudományi megközelí-

[22] „A jogrendszer rendszerjellege mindenekelőtt egyfelől belső ellentmondás-mentességében és koherenciájában, másfelől pedig strukturáltságában, tagozódásában fejeződik ki." Szilágyi: i.m. 308. o.

[23] Vö. Peschka Vilmos: A jogszabályok elmélete. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979. 224. o.

[24] Vö. Peschka Vilmos: Jogforráselméleti problémák és az alkotmány. In: Jogforrások az új alkotmányban (Szerk. Rácz Attila) KJK és MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1995. 16. o. „A jogforrás fogalma egyrészt magát a jogszabályt jelenti, másrészt a jogalkotó hatáskört és annak gyakorlását, a jogalkotási eljárását, a jogalkotó tényt." 121/2009. (XII. 17.) AB határozat. ABH 2009. 1013, 1023

[25] Az Alkotmánybíróság szerint „…a jogforrás fogalma a jogszabályt jelenti, amely mindig jogalkotó hatáskörrel rendelkező állami szervtől származik." 121/2009. (XII. 17.) AB határozat. ABH 2009. 1013, 1028

[26] E felosztás szerint szűkebb értelemben a közjogi szervezetszabályozó eszközök (korábban az állami irányítás egyéb jogi eszközei) nem minősülnek jogforrásnak, mivel nem tartalmaznak mindenkire nézve kötelező rendelkezéseket.

[27] Vö. Peschka: Jogforráselméleti... 16-18. o. és Szilágyi: Jogi alaptan 222-224. o.

tések sajátossága,[28] másrészt a jogforrások egyes jellemzőinek kiemelése alapján differenciálódnak. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a jogforrási rendszerek történelmi képződmények, azaz folytonos változásnak vannak kitéve.[29] Ebből következően a jogforrások fogalma és rendszere koronként és társadalmanként jelentős eltéréseket mutathat.

1. A jogforrásokkal foglalkozó gazdag szakirodalom vázlatos áttekintése alapján a következő csoportosítási szempontok határozhatók meg.

a) A jogforrások megkülönböztethetők *egyrészt materiális* (anyagi) *és formális* (alaki), *másrészt belső és külső* jogforrási típus szerint.[30] A jogforrás *materiális* értelemben azokat a jelenségeket foglalja magában, amelyek a *jog tartalmának az eredetére* utalnak, azokat a tényezőket, amelyekből a jog tartalma származik. Ezek a tényezők maguk is többfélék és összetettek. *Egyrészt* jelenthetik a *jogot létrehozó* vagy elismerő *állami-közhatalmi szervet*, e szervek sajátos *tevékenységét*, ennyiben megegyeznek a belső jogforrással, azaz a jogalkotó (normalétrehozó) állami (közhatalmi) szervvel. *Másrészt* jelenthetik a különböző társadalmi csoportok politikai törekvéseit (céljait és akaratát) vagy az alapul fekvő, befolyásoló társadalmi viszonyokat, illetőleg azok meghatározott körét, amelyek viszont számos egyéb társadalmi jelenségnek is a forrásai, vagyis nem olyan tényezők, amelyek kizárólag a jogi normák keletkezésére lennének jellemzők. A jogforrás fogalmának *formális* meghatározása azokat a tényezőket és jelenségeket jelöli, amelyekből a *jog kötelező ereje és érvényessége*, vagyis a jogi forma, a jogi jelleg fakad. A jogforrás formális fogalmának részletezése és tagolása *egyrészt* a *belső jogforrásra* – a jogalkotás és a normalétrehozás hatalmával rendelkező állami (közhatalmi) szervre, a jogalkotóra (normalétrehozóra) –, *másrészt* a *külső jogforrásra* – a jog megnyilvánulási formájára, a jog megjelenésének formájára – utal. A *külső jogforrás* ugyanakkor a *jog megismerésének forrását is* jelöli, azaz ebben az értelemben a jogi norma fogalmával egyezik meg. A fentiekből következően megállapítható, hogy nem pontos az a felfogás, amelyik szerint a belső és külső jogforrás fogalompárja pusztán az anyagi és alaki jogforrás megkülönböztetésének más formában való megismétlése.[31]

b) A jogforrások – általános értelemben – felosztható*k genetikus és gnoszeológiai* jogforrásfogalomra. A *genetikus* jogforrás fogalmát a *pozitív* – tárgyi – *jog keletkezésével*, létrejöttével és kialakulásával összefüggésben határozzák meg. E megközelítés alapkérdése a pozitív jog keletkezésének folyamatára, a jogot alapító okokra és tényezőkre irányul. A *gnoszeológiai* jogforrásfogalom lényegében a *külső jogforrással azonos*, és a jogforrást mint megismerési formát definiálja: miből ismerhető meg a jog, honnan tudható, hogy jogi jelenségről van szó, melyek azok a források, amelyekből jogi ismeretek nyerhetők.[32] A genetikus jogforrásfogalom inkább a jogalkotási (normalétrehozási) folyamatra, a gnoszeológiai jogforrás fogalma pedig inkább a jog realizálási, alkalmazási folyamatára koncentrál.

c) A *jogképződés két fő módjához kapcsolódóan* megkülönböztetik az ún. *jogalkotói és* a *jogalkalmazói jogforrásokat*, vagy *másképpen* az *írott és nem írott* jogforrásokat. A *jogalkotói* – vagy írott – jogforrásoknak nevezik az *állam jogalkotó szervei* által létrehozott és általános kötelező magatartásszabály formájában kifejezett *jogszabályokat*, illetve – tág értelemben – a nem általánosan kötelező közjogi szervezetszabályozó eszközöket (normatív határozat és normatív utasítás). A *jogalkalmazói* – vagy nem írott – *jogforrások* az *állam jogalkalmazó szervei* döntéseiben keletkezett jog, azaz a jogi

[28] „A jog forrásainak elméleti tematizálását döntő módon befolyásolja az adott szerzőknek a jog egészéről vallott koncepciója, és attól függően, hogy szélesebben vagy szűkebben húzzák meg a jog határait, illetve, hogy hova teszik a hangsúlyokat a jog összszerkezetének leírásában, áll elő a keret a jogforrások tematizálására." Pokol Béla: Bevezető megfontolások a jogforrások jogelméleti elemzéséhez. Jogelméleti Szemle, 2000/1. szám. www.extra.hu/jesz

[29] Szabó Miklós: A jogforrás. In: Bevezetés a jog- és államtudományokba (Szerk. uő.) Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997. 34. o.

[30] E felosztást lásd Szilágyi: Jogi alaptan 222. o.

[31] Uo.

[32] Peschka: Jogforráselméleti... 17. o.

normák a jogalkalmazó szervek tevékenysége során, ahhoz kapcsolódva jönnek létre, alakulnak ki. E jogforrás formája tehát mindig valamely jogalkalmazói döntés, amely az ismétlődő követés, illetve kikényszerítés és az állam jogalkotó szerveinek mintegy hozzájárulása folytán általánosan kötelező jogi szabállyá válik. A jogalkalmazói jogképződésen belül a jog létrejöttére vonatkozóan alapvetően *két jogképződési mód* különböztethető meg: az ún. *bírói jog* és az ún. *szokásjog*.

d) Megkülönböztethető az ún. *eredeti* (originális) és a *származékos* (derivatív) jogforrás. E különbségtétel az *alkotmányi szabályozásra vezethető vissza*. Azokat a jogalkotó szerveket, amelyeket az *alkotmány jogosít fel* meghatározott jogszabályok kibocsátására, *eredeti* jogszabályalkotó szerveknek nevezik, és az alkotmányban megjelölt, általuk alkotott jogszabályokat pedig eredeti jogforrásoknak tekintik. Az *alkotmányban nem említett*, de külön jogszabályi felhatalmazás alapján jogalkotó (normalétrehozó) hatáskörrel felruházott állami-közhatalmi szervek is alkothatnak jogi normákat. Az e szervek által létrehozott jogi normák, valamint az eredeti jogalkotó szerveknek az alkotmányban nem nevesített jogszabályai származékos jogforrásoknak minősülnek. E megkülönböztetésnek a *magyar alkotmányos rendszerben* a *jogszabályok esetében nincs jelentősége*, mivel az Alaptörvény egyértelműen meghatározza – taxatíve felsorolja – a jogalkotó állami-közhatalmi szerveket és az általuk alkotható jogszabályi formákat: minden szerv csak olyan elnevezéssel és tartalommal adhat ki jogszabályt, amire felhatalmazást kapott, más szerv viszont nem rendelkezik jogszabályalkotó hatáskörrel. A *jogszabályok esetében* tehát *a magyar jogrendszer zárt*, vagyis az Alaptörvény módosítása nélkül nincs lehetőség arra, hogy az általa nem nevesített jogalkotó szervek, illetve jogszabályi formák jöjjenek létre. Más a helyzet az ún. *közjogi szervezetszabályozó eszközök* esetében: ezek formájáról és kibocsátójáról az Alaptörvény nem, csak a jogalkotási törvény rendelkezik. Ezért e körben a törvényhozás számára nyitott a jogforrási rendszer, de arra nincs lehetőség, hogy az Országgyűlésen kívül más szerv állapítson meg normakibocsátó hatáskört.

e) Sajátos felosztási módot jelent a *rendes és rendkívüli jogforrások* közötti különbségtétel.[33] *Rendes* jogforrások azok a jogi normák, amelyeket a jogalkotásra (normalétrehozásra) különleges, rendkívüli feltételek hiányában is feljogosított szervek alkotnak, hoznak létre vagy ismernek el, jogilag rögzített hatáskörükben. *Rendkívüli* jogforrások pedig azok, amelyeket ugyan az alkotmányi rendelkezések keretei között, de a *rendkívüli körülményekre tekintettel* (az ún. különleges jogrend – rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet – esetén) az éppen emiatt létrehozott *sajátos szerv*, vagy a jogalkotásra egyébként *fel nem jogosított szerv*, illetve a jogalkotásra eredetileg is feljogosított szerv *kibővített hatáskörben* alkot meg. A rendkívüli jogforrások érvényessége általában sajátos feltételekhez kötött, és időbeli hatályuk is általában korlátozott.[34]

f) A jogforrások – a fentieken túlmenően – további elvek és szempontok szerint is csoportosíthatóak.[35] Föderatív államokban különbség teendő a *szövetségi és tartományi jog* között. Megkülönböztethetők a *jogforrások tárgyuk és tartalmuk szerint* is, amely leginkább az egyes jogágak matériájának elhatárolásánál használatos. Van olyan megközelítés, amely a konstitutív és a regulatív jogforrásokat határolja el egymástól: az előbbinél a jog létrehozó, teremtő képességét, az utóbbinál a formáló, alakító erőt és hatást emelve ki. Külön meg kell említeni a *nemzetközi jog forrásait*, mivel a nemzetközi jog mind az anyagi, mind pedig az alaki értelemben vett jogforrások tekintetében különbözik a belső jogoktól.[36] A nemzetközi jog egyik legfőbb sajátossága, hogy a nemzetközi jogi szabályokat az álla-

[33] Szilágyi: Jogi alaptan 239. o.
[34] A rendkívüli jogforrásoktól meg kell különböztetni az ún. illegitim jogalkotást. Erről akkor van szó, ha a jogalkotó szerv az alkotmányos kereteket túllépve, azokat megsértve hoz létre jogszabályokat, akár a körülmények rendkívüliségére hivatkozva. Uo.
[35] Vö. Kiss László: Jogforrás és jogalkotás. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. (Szerk. uő.) Pécs, 1996. 120. o.
[36] Jogi lexikon. (Főszerk. Lamm V. és Peschka V.) KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 1999. 441. o.

mok akarat-megegyezése hozza létre (anyagi jogforrás). Ez az akarat-megegyezés lehet kifejezett vagy hallgatólagos. Az alaki jogforrások – vagyis a jogalkotási folyamat eredményeként létrejövő jogi normák – szempontjából a nemzetközi jog forrásai a nemzetközi szerződések és a nemzetközi szokásjog.[37] Szintén külön jogforrási rendszere van az *Európai Uniónak*: az *elsődleges* joganyagot az *alapító szerződések* (ezek mellékletei, a hozzájuk csatolt jegyzőkönyvek, nyilatkozatok, valamint az idők folyamán megszületett módosító szerződések és csatlakozási szerződések) képezik, a *másodlagos* jogforrások – az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében – az intézmények által elfogadott rendeletek, irányelvek, határozatok, ajánlások és vélemények.[38]

2. A *magyar alkotmányjogban* az általánosan elfogadott csoportosítás szerint megkülönböztethető a *belső* és a *külső jogforrás*. A *belső* jogforrás a *jogalkotó* (normalétrehozó) *szervet* jelenti, tehát azt a tényezőt, amelyből a jog származik (fontes originis), azt, amely jogi normát alkot, hoz létre vagy ismer el. A *külső* jogforrás pedig az általa kibocsátott *jogszabályt*, illetve a jogszabálynak nem minősülő, de bizonyos körben kötelező erejű – különböző normatív tartalmú – rendelkezéseket, tehát azt a megnyilvánulási formát, amelyben a jog megjelenik, és amelyből a jog megismerhető (fontes cognoscendi).
Eszerint az alkotmányjogi értelemben felfogott jogforrás fogalma a jogi normák keletkezésének két lényeges vonatkozására utal: egyrészt *milyen szervtől* erednek vagy eredhetnek a jogi normák, vagyis mely szerveknek van jogalkotó – normalétrehozó – hatásköre (belső jogforrás), másrészt *milyenek* lehetnek *a jogi normák megjelenési formái*, vagyis a normaalkotó állami szerv akaratnyilvánítása *milyen jogi formában* jelenik meg (külső jogforrás).[39]

IV. A jogforrások hierarchiája

A jogforrások egymáshoz való viszonyát, a köztük lévő kapcsolatok rendjét – a jogrendszer ellentmondás-mentessége és koherenciája, illetve a jogbiztonság érdekében – pontosan meg kell határozni. Erre szolgál – *egyik eszközként* – a *jogforrási hierarchia*.[40]

A jogforrások hierarchiája Magyarországon a rendszerváltozást megelőzően *a jogalkotó állami szervek hierarchikus viszonyán alapult*, ami viszont a hatalmi ágak elválasztásának érvényesülése óta *már nem alkalmazható*.[41] Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint, ha valamely állami szerv felhatalmazással rendelkezik arra, hogy jogszabályban a jogszabály címzettjeire nézve kötelező módon szabályozzon társadalmi viszonyokat, nem következik az, hogy a jogszabály címzettjei alá vannak rendelve a jogalkotónak. A jogalkotó hatáskör gyakorlására való felhatalmazás nem teremt szervezeti értelemben hierarchikus viszonyt a jogalkotó és az általa kibocsátott jogszabály címzettjei között.[42]

A *jogforrások hierarchiája* – ami döntően *a jogszabályok hierarchiáját* jelenti, de ezen részben túl is mutat – az adott állam jogforrási rendszerében az állami-közhatalmi szervek által létrehozott, vagy tevékenységük révén keletkezett *jogi normák – pozitív és negatív* értelemben felfogott – *alá-fölérendeltségi viszonya*. A jogforrási hierarchiában eligazodást biztosítanak bizonyos *jogelvek* is.

A *jogforrási hierarchia szélesebb* kategória, *mint a jogszabályok hierarchiája*. Míg ez *utóbbi csak a jogalkotó szervek által alkotott jogszabályok közötti*

[37] E két jogforrás a nemzetközi jogban teljesen egyenrangú, egymást kölcsönösen leronthatják. Uo.
[38] Vö. a Lisszaboni Szerződés 288. cikkével.
[39] Szabó: i.m. 32. o.

[40] Másik megoldásként szóba jöhet a jogalkotói (normalétrehozói) hatáskörök egyértelmű elhatárolása is, mivel a hatáskörelvonás tilalma és a hatáskörök tiszteletben tartása elvének érvényesülése szintén garantálhatná a jogforrások viszonyának rendezettségét.
[41] Korábban az egyes jogszabályok közötti alá-fölérendeltség visszavezethető volt a jogalkotó állami szervek közötti hierarchikus viszonyokra is. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint valamely jogszabálynak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét általában a jogalkotó szervnek az állami szervek rangsorában elfoglalt helye határozza meg. 42/1995. (VI. 30.) AB határozat. ABH 1995. 185, 186
[42] 56/1996. (XII. 12.) AB határozat. ABH 1996. 204, 209

viszonyt rendezi, addig az előbbi kategória az adott állam összes jogforrásának egymáshoz való viszonyát törekszik meghatározni. A jogszabályoknak a jogrendszerben betöltött kiemelkedő szerepe szempontból az alapvető kérdés a rendes jogszabályok közötti viszony meghatározása, de természetesen ennek során sem hagyható figyelmen kívül, hogy az adott jogrendszerben keletkező jogi normák között milyen viszony van, mert ez jelentős mértékben kihat a jogszabályok rangsorára, illetve a jogalkotásnál figyelembe veendő szempontokra. A jogszabályok hierarchiája tehát önmagában nem alkalmas a jogrendszer ellentmondás-mentességének biztosítására, de – a jogalkotói jog elsődlegességének következtében – ehhez jelentős mértékben járul hozzá.[43]

a) A *jogszabályok* hierarchiája *negatív értelmében* azt követeli meg, hogy az *alsóbb szintű jogszabályok rendelkezései ne legyenek ellentétesek a hierarchia felsőbb szintjein állókkal.*[44] A jogforrások közül a *jogszabályok hierarchikus viszonyát* Magyarországon az *Alaptörvény állapítja meg*, amikor rögzíti, hogy mely jogszabály nem lehet ellentétes egyes más jogszabályokkal.[45] Az *Alaptörvénnyel* – amely a jogrendszer alapjaként önálló, sajátos jogforrásnak minősül, nem pedig a jogszabályok között felsorolt törvény speciális fajtája – *semmilyen jogszabály nem lehet ellentétes.*[46] Nem lehet ellentétes továbbá a Kormány rendelete és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete törvénnyel,[47] a Kormány tagjának rendelete törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével,[48] az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és az MNB elnökének rendeletével, végül az önkormányzati rendelet más jogszabállyal.[49] Az *egyes jogszabályok* tehát az Alaptörvény szerint sajátos – egymáshoz viszonyított – *hierarchiába rendezettek*, ami egyúttal az egyes jogszabályok közötti *érvényességi elsődlegességet* is jelenti: a jogrendszer csúcsán – a jogforrási hierarchia élén – az Alaptörvény áll, a vele ellentétes jogszabály érvénytelen. Az alkotmányi szintű szabályozás következtében az Alaptörvényben rögzített *rangsor megsértése alaptörvénysértésnek* minősül: a jogforrási hierarchia *alkotmányossági kérdés.*[50] Amennyiben a különböző szintű jogszabályok egymásnak ellentmondanak, úgy a felsőbb jogszabállyal ellentétes alacsonyabb szintű jogszabály rendelkezései alkotmánysértők, ezért érvénytelenek.

b) A hierarchia elvéből adódóan – *pozitív értelemben – a felsőbb fokozatú jogszabályok* elvileg *módosíthatják*, illetőleg *hatálytalaníthatják az alsóbb szintű jogszabályokat*. Ez azonban *nem* azt jelenti, hogy *minden* felsőbb fokozatú jogforrás minden alsóbb fokozatút módosíthat vagy hatályon kívül helyezhet, mivel *tekintettel kell lenni* az egyes jogalkotó *szervek* – Alaptörvény által kialakított – *jogalkotási hatáskörére*, ennek terjedelmére és a *hatáskörelvonás tilalmára.*

A jogalkotási törvény a jogszabály *módosítására* több feltételt állapít meg. Eszerint: a) *csak hatályos* jogszabályi rendelkezés módosítható, b) csak a *jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv* módosíthatja, c) ennek érdekében *jogszabályt* kell alkotnia, d) a módosítani kívánt jogszabályi rendelkezést *tételesen meg kell jelölnie*, e) és a módosítást a módosító jogszabálynak *ki kell mondania.*[51] Ennek alapján megállapítható, hogy Magyarországon jogszabály módosítására csak a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv jogosult, vagyis felsőbb fokozatú

[43] Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004. 116. o.
[44] E követelményt fejezi ki a „lex superior derogat inferiori" elve, amely a jogszabályok esetében az Alaptörvény rendelkezései következtében tételes rögzítést nyert.
[45] Megjegyzendő, hogy a jogszabályok hierarchiája differenciált módon szabályozott szisztémát jelent.
[46] Alaptörvény T) cikk (3) bek. Ezt igazolja – többek között – az Alaptörvény elfogadására és módosítására előírt külön szabályozás [Alaptörvény S) cikk], illetve az Alaptörvény megalkotására és módosítására, valamint a törvényalkotásra vonatkozó országgyűlési hatáskörök elválasztása. Vö. az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) és b) pontjaival.
[47] Alaptörvény 15. cikk (4) és 41. cikk (4) bek.
[48] Alaptörvény 18. cikk (3) bek.
[49] Alaptörvény 32. cikk (3) bek.
[50] Vö. Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos indokolásával. 29/1995. (V. 25.) AB határozat. ABH 1995. 145, 151
[51] Jat. 8. § (1) bek.

jogszabályok – és kibocsátóik – alsóbb fokozatú jogszabályt nem módosíthatnak.
A hatályon kívül helyezéssel összefüggésben azonban a jogalkotási törvény lehetővé teszi, hogy *egyrészt törvény* hatályon kívül helyezhesse a *kormányrendeletet*, a *Kormány tagjának rendeletét* – kivéve a miniszterelnök miniszterelnök-helyettest kijelölő rendeletét – valamint az *önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletét* (kivéve a vezetőnek a rendelet kiadásában való helyettesítést kijelölő rendeletét). *Másrészt* a *kormányrendelet* – ha kormányrendelet adott felhatalmazást, vagy ha a törvényben adott felhatalmazás hatályát vesztette és a tárgykör szabályozására új felhatalmazó rendelkezést nem alkottak – *a Kormány tagjának rendeletét*, (kivéve a miniszterelnök miniszterelnök-helyettest kijelölő rendeletét).[52]

c) A *jogforrási hierarchia* érvényesülésének elve azonban *túlmutat a jogszabályok egymás közti viszonyán*. A jogalkotási törvény kimondja, hogy a *közjogi szervezetszabályozó eszköz* (mint sajátos normatív jellegű aktus) *jogszabállyal* nem lehet ellentétes.[53]

d) A jogforrások hierarchiája kapcsán szólni kell azokról a *jogelvekről*[54] is, amelyek *bizonyos eligazodást adnak az egyes jogszabályok egymáshoz való viszonyában*, és ezáltal befolyást gyakorolnak a jogalkotásra is.

A jogforrási rendszer alapelvei általában nem nyernek tételes megfogalmazást az alkotmányban vagy törvényben, mivel mind a jogalkotás, mind a joggyakorlat ezeket a jog belső, evidens logikai szabályainak tekinti, amelyek jogi szabályozást nem igényelnek, mivel joglogikai és nem normatív regulák.[55] Ugyanakkor e jogelvekben foglaltak tételes előírása – az egyértelmű eligazodás érdekében – ajánlott.

E jogelvek közül a két legfontosabb arra ad választ, hogy mi a teendő akkor, ha *két ellentétes tartalmú* – ám azonos szintű – jogszabály található a jogrendszerben, mivel ezeknek nem lehet *egyidejűleg* engedelmeskedni. A két jogelv *tartalmát* az alábbiakban lehet összefoglalni:
- Az ugyanarra a tárgykörre vonatkozó ellentétes tartalmú *speciális szabályozás lerontja a vele azonos szintű általános szabályozást* (lex specialis derogat legi generali). Erre azonban általában a generális szabályozást nyújtó jogforrások adnak felhatalmazást.[56] Az alacsonyabb hierarchiai fokon álló jogforrás speciális szabályozása viszont nem ronthatja le a magasabb jogforrás általános szabályát, mivel ez a jogforrási hierarchia elvébe ütközne.
- Az ugyanabban a tárgykörben kibocsátott *azonos szintű*, ellentétes tartalmú *későbbi jogforrás lerontja a korábbi jogforrás rendelkezését* (lex posterior derogat legi priori). Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a *magasabb* jogszabály *későbbi rendelkezése* – külön módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezés nélkül – a *korábbi* jogszabály *módosítását* jelenti.[57]

B) A külső jogforrás érvényessége és hatályossága

A külső jogforrás érvényességét és hatályosságát a különböző jogtudományi megközelí-

[52] Jat. 10. § (3) bek.
[53] Jat. 24. § (1) bek.
[54] A jogelvek jellemzőiről lásd Tamás András: Jogelvek. In: Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. (Szerk. Tóth Károly) Szeged, 1996. 599-605. o., továbbá Jakab: i.m. 52-63. o.
[55] Peschka: Jogforráselméleti... 35. o. Tamás András szerint a jogelv a normativitás köréhez tartozik, mivel a jogelvek általános normatív kijelentések. Tamás: i.m. 599-600. o.
[56] Kiss: i.m. 122. o.
[57] Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróságnak ez az álláspontja ebben a formában nem támasztható alá, mivel a későbbi magasabb szintű jogszabály rendelkezése nem módosítja automatikusan az alacsonyabb jogszabály vele ellentétessé váló előírását, így a köztük lévő ellentét továbbra is fennáll, ami viszont nem az alacsonyabb szintű jogszabály módosítását, hanem alkotmányellenességet eredményez. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogelméleti állítás helyessége ellenére az a jogalkotói gyakorlat, amely a jogszabály megalkotásánál nem gondoskodik az új szabállyal ellentétes rendelkezések kifejezett hatályon kívül helyezéséről vagy módosításáról, nem elégíti ki a jogbiztonság követelményét. A jogbiztonság megköveteli ugyanis, hogy mind a jogalkalmazó, mind pedig az állampolgár mindenkor ismerhesse a hatályos jogot. Nem fogadható el, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani. 11/1994. (III. 2.) AB határozat. ABH 1994. 399, 401

tések néha azonos tartalmúnak tekintik, a mindennapi nyelvben pedig gyakran felcserélik a jelentésüket, jóllehet *nem szinonim fogalmakról* van szó.[58] A külső *jogforrás érvényessége és hatályossága* is a jogforrás – *a jogszabály* – *egy-egy sajátos tulajdonságát jelöli*. Bár a két megjelölés többnyire – de nem mindig – egyszerre és együtt kapcsolódik a jogszabályhoz – és bizonyos összefüggés is fennáll közöttük –, a két tulajdonság azonban *lényegesen eltér* egymástól. Az *érvényesség* közjogi szakkifejezésként – általános értelemben véve – *jogi hatás kifejtésére való alkalmasságot* jelent. A *hatályosság* az érvényességhez képest jelentés-többlettel rendelkezik: nem csupán a jogi hatásra való alkalmasságot, hanem magának a *jogi hatásnak* a tényleges *bekövetkezhetőségét is* magában foglalja. A hatályosság tehát – általában – előfeltételezi az érvényességet.

I. A külső jogforrás érvényessége

A külső jogforrás – *jogszabály* – *érvényessége* olyan *formális kritériumok alapján* határozható meg, amelyekre az *intézményesített eljárási megközelítés* a jellemző.[59] Eszerint a külső jogforrás *akkor érvényes* – és határolható el más, nem jogi normáktól – *ha megfelel* az ún. *érvényességi kritériumoknak*:[60] e nélkül ugyanis érvényességről nem lehet beszélni.[61] A közjogi érvényességi kritériumokat (*érvényességi kellékeket)* – általános megfogalmazással – a következőkben lehet megjelölni.[62]

a) A külső jogforrásnak – a *jogszabálynak* – *az e jogforrás létrehozására feljogosított szervtől kell származnia*, vagyis annak az állami-közhatalmi szervnek kell megalkotnia, amelyik erre kifejezetten jogosult. Ez tehát tulajdonképpen a *jogalkotói hatáskör* kérdése, vagyis annak vizsgálata, hogy az adott szervnek van-e autoritása a jogalkotásra (normalétrehozásra). A jogszabály érvényessége szempontjából ennek azért van jelentősége, mert az érvényesség feltételezi a külső jogforrás kötelező erejét, amelynek alapja viszont az állami közhatalom. A jogalkotásra való felhatalmazás esetében az vizsgálandó, hogy az *adott szerv kitől*, *milyen formában és módon*, illetőleg *milyen jogforrásfajtára*[63] vonatkozóan *kapott autoritást* külső jogforrás kibocsátására. Az Alaptörvény nevesített *jogalkotói hatáskörrel* rendelkező szerveknek – eredeti (originális) *jogszabályalkotóknak* – minősíti az Országgyűlést, a Kormányt, a Kormány tagjait (a miniszterelnököt és a minisztereket), a Magyar Nemzeti Bank elnökét, az önálló szabályozó szervezet vezetőjét, valamint a helyi önkormányzatokat,[64] meghatározva egyúttal azt is, hogy milyen *elnevezéssel* alkothatnak jogszabályt.[65] E rendelkezésekből megállapítható, hogy *jogszabály alkotására való feljogosítás alkotmányosan csak az Alaptörvényből nyerhető.*[66]

[58] Az ettől eltérő felfogást lásd Peschka: A jogszabályok... 213-224. o.

[59] Az érvényesség formális megközelítésének indokaira vonatkozóan lásd különösen Varga Csaba: A jog és érvényessége. Jogtudományi Közlöny, 1986. 1. szám 1-3. o.

[60] A jogelméleti irodalomban az érvényességnek többféle megközelítése ismert. Ezek összefoglalását lásd különösen Peschka Vilmos: A jogszabályok elmélete. 177-211. o., továbbá Pokol Béla: A jog érvényessége. Magyar Jog, 1994. 2. szám 66-68. o.

[61] E jogpozitivista megközelítés mellett a jogi normák érvényessége jogszociológiai és természetjogi nézőpontból is vizsgálható. A jogszociológiai megközelítés szerint a jogi normák érvényességének, kötelező erejének feltétele tényleges érvényesülésük bizonyos minimuma. Természetjogi megközelítést alkalmazva fel lehet tenni azt a kérdést, hogy érvényes lehet-e, kötelező lehet-e egyáltalán az igazságtalan jogi norma. Lásd erről Szilágyi: Jogi alaptan 250-252. o.

[62] Vö. Ádám: Magyar államjog. Tankönyvkiadó, Budapest, 1988. 48. o.

[63] A jogforrás kibocsátására való felhatalmazásnak magában kell foglalnia azt is, hogy milyen jogforrás – jogszabály(ok) vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz(ök), illetőleg egyéb jogi norma – alkotására, létrehozására van az adott szervnek lehetősége. Ha valamely jogalkotó szerv olyan jogforrást bocsát ki, amelyre nem jogosult, az ilyen jogforrás érvényességi fogyatékosságban szenved.

[64] Vö. az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésével, az 1. cikk (2) bekezdés b) pontjával, a 15. cikk (3) bekezdésével, a 18. cikk (3) bekezdésével, 41. cikk (4) bekezdésével, a 23. cikk (4) bekezdésével, és a 32. cikk (1) bekezdés a) pontjával.

[65] Megjegyzendő, hogy a jogalkotásról szóló törvény részben kibővíti a jogi normát (de nem jogszabályt!) alkotó szervek körét, mivel rögzíti a közjogi szervezetszabályozó eszközök kibocsátására felhatalmazott szerveket. A közjogi szervezetszabályozó eszközök elnevezését és kibocsátóját lásd a C) II. pontban.

[66] A magyar jogrendszerben tehát az Alaptörvény határozza meg a jogszabályok elnevezését és a kibocsátásukra jogosult szerveket. Emellett az Országgyűlés törvényben határozza meg, hogy mi minősül közjogi szervezetszabályozó eszköznek. Megjegyzendő, hogy az egyéb jogforrásnak minősülő jogi normák

b) Az érvényesség *másik* mellőzhetetlen kelléke, hogy a külső jogforrást – *jogszabályt* – *a vonatkozó eljárási előírásoknak megfelelően kell megalkotni*, létrehozni, vagyis az előírt eljárási rend szerint kell létrejönnie. Az *előírt eljárási rend* magában foglalja a jogalkotó szervnek a jogszabály kibocsátására irányuló működési módját – különösen a döntés-előkészítési és döntéshozatali szabályokat,[67] továbbá az adott jogszabály megfelelő formában történő megfogalmazását és kiállítását. A *jogszabály érvényességének processzuális eleme* – mint eljárási rend – a jelentőségét abból a tényből nyeri, hogy ennek kell biztosítania a *jogalkotás* (normalétrehozás) *jogszerű lefolyását*, a döntéshozatal eljárási szabályainak és az esetleges közreműködők jogainak és kötelességeinek érvényesülését, illetve teljesítését, valamint az eljárási jogsértések orvoslását. Az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogforrás.[68]

c) Az érvényesség *harmadik* kelléke az a követelmény, hogy *érvényesülnie kell a jogforrási hierarchia elvének*, vagyis a *jogforrás* (a jogszabály) *nem állhat ellentétben* a felsőbb fokozatú külső jogforrással, végső fokon az Alaptörvénnyel. A jogforrási hierarchia *betartása a jogalkotó* (normalétrehozó) *szervek kötelessége*. E kötelezettségből levezethető az a követelmény is, hogy a jogalkotó szerveknek folyamatosan figyelniük kell a hierarchia elvének érvényesülését, vagyis azt, hogy az általuk alkotott jogi norma nem ütközik-e más jogalkotói hatáskörben hozott jogforrással. A *hierarchia megsértése* a magyar jogrendszerben *alaptörvénysértést* jelent, és alapul szolgál az ilyen jogi normák megsemmisítéséhez.

d) Az érvényesség *negyedik kelléke* az a követelmény, hogy a külső *jogforrást* – a *jogszabályt* – *ki kell hirdetni*, mégpedig *az előírt módon*, vagyis hozzáférhetővé, megismerhetővé kell válnia, ami általában a *hivatalos lapban történő publikálással* valósul meg. A *jogszabályok kihirdetése kötelező.*

A jogszabályok *kihirdetése két elemre* bontható: a *promulgációra* (hitelesítésre), amely a jogszabály szövegét megváltoztathatatlanul rögzíti, és a *publikációra* (közzétételre), amely a promulgált jogszabály hiteles nyilvánosságra hozatala.[69] A *promulgáció* két aktust foglal magában: *egyrészt* a jogszabály *aláírását* – ami hitelesítésként a jogszabály szövegének létrejöttét, eredetiségét igazolja, *másrészt* az aláírt szöveg *nyilvánosságra hozatalának az elrendelését.* Csak promulgált jogszabályt lehet publikálni, vagyis a publikáció előfeltétele a promulgáció. A promulgáció azonban önmagában nem jelenti a jogszabály kihirdetését, mert a jogszabály publikáció – vagyis nyilvánosságra hozatal – nélkül nem válik mindenki számára hozzáférhetővé. A *publikáció* a jogszabály *közhiteles szövegének hozzáférhetővé tétele a hivatalos lapban* való megjelentetéssel. A jogszabály a publikált (közzétett, a hivatalos lapban megjelentetett) szöveggel tekinthető kihirdetettnek. A publikált szövegnek mindenben meg kell felelnie a jogszabály promulgált szövegének.[70]

A *szabályszerű kihirdetettség* tehát az alaki értelemben vett *jogforrásnak mellőzhetetlen fogalmi eleme*, létének, a jogrendszer részévé válásának feltétele. A jogalkotási folyamat a kihirdetéssel ér véget: a jogforrás (a jogszabály) a kihirdetéssel érvényesen létrejön, *formálisan érvényessé* válik,[71] ettől kezdődően *létezik*. A

(rendkívüli jogforrások, bírói jog stb.) létrehozására vonatkozó előírások is túlnyomórészt vagy az Alaptörvényre vagy az Országgyűlés által alkotott törvényekre vezethetők vissza.

[67] Pl. testületi döntés esetén a határozathozatalhoz szükséges többséget. Megjegyzendő, hogy ilyen esetben a határozatképességnél többről van szó, ugyanis ha valamely testületi jogalkotó szerv nem határozatképes, akkor valójában nem beszélhetünk – az adott, konkrét jogszabályalkotás esetében – az arra felhatalmazott szervről sem. Ezért érvénytelenségi oknak minősül pl. „ha a döntést hozó testület nem volt határozatképes, ide értve természetesen azt az esetet is, amikor a jogszabályban megkövetelt minősített többség hiányzott." Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye. 5/1990. (IV. 9.) AB határozat. ABH 1990. 32, 38

[68] 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 85

[69] Vö. Drinóczi–Petrétei: i.m. 238-241. o., illetve Bragyova András alkotmánybíró különvéleményével. 33/2008. (III. 20.) AB határozat. ABH 2008. 361, 371-372

[70] Uo.

[71] „A jogszabály, illetve a jogszabály valamely rendelkezésének érvényes létrejötte mindaddig vélelmezett, amíg az erre jogosult szerv a jogszabály kihirdetésé-

jogszabály kihirdetésének garanciális jelentősége van,[72] mivel a polgárok és a jogi személyek hivatalosan ez alapján ismerhetik meg az érvényes jogot, és a hatályba léptetés szempontjából is fontos, mivel az *időbeli hatály általában a kihirdetés napjához viszonyítva* kerül megállapításra. A kihirdetés a jogszabályok esetében *alkotmányos biztosíték*: e nélkül nem lehet kötelező a jogszabály. A kihirdetéshez kapcsolódik az a *jogkövetkezmény* is, amely szerint *senki nem hivatkozhat* eredményesen *a szabályszerűen kihirdetett jogszabály nem ismerésére*:[73] az „ignorantia iuris neminem excusat" elve tulajdonképpen megdönthetetlen vélelem.[74]

A *jogszabályok kihirdetésére* – az önkormányzati rendelet kivételével – a *hivatalos lap* szolgál, ami az Alaptörvény által megnevezett *alkotmányos intézmény*:[75] funkciója az érvényes jogszabályok publikációja, vagyis mindenki számára hozzáférhetővé tétele, és a jogszabályok *hiteles szövegének közlése*.[76] Magyarország hivatalos lapja a *Magyar Közlöny*, amelyet a kormányzati portálon történő *elektronikus dokumentumként* való közzététellel kell kiadni, és szövegét *hitelesnek* kell tekinteni.[77]

A jogalkotási törvény egyértelművé teszi, hogy – az önkormányzati rendelet kivételével – a jogszabályokat a Magyar Közlönyben ki kell hirdetni, a közjogi szervezetszabályozó eszközöket pedig közzé kell tenni.[78] Jogszabálynak a módosított, illetve a hatályukat vesztett rendelkezéseivel *egységes szerkezetbe foglalt szövege* a *Magyar Közlönyben nem tehető közzé*. Erre az ún. *Nemzeti Jogszabálytár* ad lehetőséget, amely a Kormány rendeletében meghatározott tartalommal és honlapon, elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó *elektronikus jogszabálygyűjtemény*.[79] Az itt elérhetővé tett jogszabályszövegek azonban *utánközlésnek* minősülnek, nem tekinthetőek hitelesnek.[80]

A *megfelelő módon történő kihirdetés* a jogszabálynak a kihirdetésre vonatkozó jogi előírások szerint megvalósuló, és a *normaszövegnek* – a jogalkotó által megállapított – *pontos nyilvánosságra hozását* jelenti. Ha a jogszabály kihirdetése *nem az előírtaknak megfelelően* történik, az – főszabály szerint – *alaptörvénysér-*

nek napjáig visszamenő hatállyal vissza nem vonja, illetve meg nem semmisíti." Rácz Attila: A jogszabályok kötelező ereje – érvényessé válása, időbeli hatálya és alkalmazhatósága. In: Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. (Szerk. Tóth Károly) Szeged, 1996. 492. o.

[72] „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." 25/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 131, 132

[73] Vö. Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleményével. 57/1991. (XI. 8.) AB határozat. ABH 1991. 236, 248

[74] „Minthogy a jogszabály megismerésének a lehetősége társadalmi, azaz társadalmilag általánosan áll fenn, s nem minden egyes individuum tekintetében egyedileg, valamint mert a jogi norma társadalmi helyzetekre, szituációkra méretez, társadalmilag szabályoz, a jogi norma érvényességének és érvényesülésének csak az a feltétele, hogy a jogi norma megismerésének általános társadalmi lehetősége álljon fenn, s ezért a lehetőség jogi vélelme nem megdönthető." Peschka: Jogforráselméleti... 37. o.

[75] A jogszabályokat a hivatalos lapban kell kihirdetni. Vö. az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével.

[76] Vö. a 121/2009. (XII. 17.) AB határozattal. ABH 2009. 1013, 1026. Megjegyzendő, hogy a hivatalos lapban más jogi normákat is megjelentethetnek vagy közzétehetnek. Vö. a Jat. 28/A. és 28./B. §-aival.

[77] Jat. 25. § (1) bek. A Jat. 26. § (2) bekezdése szerint 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.

[78] A Magyar Közlönyben közzétételre kerülő más normatív rendelkezések, jogi aktusok (pl. jogegységi határozatok, alkotmánybírósági döntések stb.) nyilvánosságára a Jat. 28/A. és 28/B. §-ai vonatkoznak.

[79] Lásd a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendeletet.

[80] Vö. a Jat. 29. §-ához fűzött indokolással. „A közhitelesség lényege, hogy a hivatalos lapban közzétett szöveggel szemben az ellenbizonyítás kizárt. A hivatalos lap így a jogszabály szövegének egyetlen eredeti forrása." Vö. Bragyova András alkotmánybíró különvéleményével. 33/2008. (III. 20.) AB határozat. ABH 2008. 361, 373

tésnek minősül.[81] A jogalkotási törvény azonban – bizonyos körben – lehetővé teszi, hogy ha a kihirdetett *jogszabály hibás*, azt *orvosolni* lehessen. Az erre szolgáló intézmény a *jogszabály helyesbítése*. Az Alkotmánybíróság szerint a megfelelő orvoslási szint meghatározásához különbséget kell tenni a hibák között, azok súlyosságára, a jogszabály tartalmához képest érdemi vagy nem érdemi mivoltukra tekintettel.[82]

A kihirdetésre kerülő jogszabályok különböző okokból – a megjelölésükben elkövetett hiba, *kéziratihiba* (a nyomdába küldött kéziratban való elírás, mint pl. helyesírási hiba, elütés, szerkesztési-technikai hiba stb.), *nyomdahiba* (a nyomdai munkálatok során keletkező hiba), illetve *kodifikációs tévedés* (hibás jogszabályi szöveg) miatt – lehetnek pontatlanok, ami elvileg felveti a helyesbíthetőségük kérdését.[83] A hiba felmerülhet a jogalkotó oldalán, a jogszabály szövegének elkészítése közben, vagy már a nyomtatás folyamán, esetleg a jogalkotótól a nyomdáig vezető út során.[84]

A jogalkotási törvény a *helyesbítés* lehetőségét *csak szűk körben* biztosítja: ha ugyanis a jogszabály Magyar Közlönyben *megjelent szövege eltér* a jogszabály *aláírt szövegétől* (vagyis a publikált szöveg a promulgált szövegtől), akkor a jogszabály *aláírója* – törvény esetén a köztársasági elnök vagy az Országgyűlés elnöke – a jogszabály *hatálybalépését megelőzően*, de *legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapig* kezdeményezi az eltérés helyesbítését.[85] A *helyesbítésre* a jogszabály hatálybalépését megelőzően, de *legkésőbb a kihirdetést követő tizedik munkanapon* kerülhet sor.[86] A helyesbítést a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.[87] E szabályozásból következik, hogy a helyesbítés kizárólag a publikált szövegnek a promulgált szövegtől való eltérése esetén – és csak a hatályba lépést megelőzően – alkalmazható. Minden más hiba csak a jogszabály módosításával korrigálható,[88] mert egyébként a jogszabály tartalmát érintő összes változtatás kizárólag jogalkotási eljárás útján, a jogszabály módosításával történhet; minden olyan helyesbítés, ami nem tartozik a fenti esetkörbe, és az adott norma tartalmát érinti, megváltoztatja, alkotmányellenes, ahhoz joghatás nem fűződik.[89]

A külső jogforrások érvényességi kellékeinek áttekintése után – a fentiek alapján – rögzíthető, hogy *csak az a jogforrás* (jogszabály) *érvényes*, amelyik *mind a négy felsorolt érvényességi kritériumnak eleget tesz*. Az *érvényes jogszabály kötelező*, ami – ebben az értelemben – azt jelenti, hogy *jogi hatás kifejtésére* elvileg *alkalmas*. Ha a jogforrás e kritériumoknak nem felel meg, *érvényességi fogyatékosságban* szenved, ami ha nem orvosolható, alapot ad az alkotmánybírósági megsemmisítésre.
A következőkben azt indokolt vizsgálni, hogy mit jelent a külső jogforrások hatályossága, és milyen viszony áll fenn az érvényesség és a hatályosság között.

II. A külső jogforrás hatályossága

1. A külső jogforrás hatályossága – mint a *jogi hatásnak* a tényleges *bekövetkezhetősége* – lényegében azt jelenti, hogy az adott *jogszabály* vagy jogi norma – főszabály szerint – *alkalmazható, végrehajtható*, illetőleg *alkalmazandó, végrehajtandó*.[90] A hatályosság ugyanis –

[81] A szabályszerű kihirdetés hiánya nem csak érvénytelenséget, hanem semmisséget eredményez. A ki nem hirdetett jogforrás nem lehet hatályos sem.
[82] 33/2008. (III. 20.) AB határozat. ABH 2008. 361, 368. A jogszabály hibáira lásd még Jakab: i.m. 71. o.
[83] Lásd erről Soltész István: A törvények kihirdetése. In: A törvényalkotó Országgyűlés. Parlamenti dolgozatok III. (Szerk. uő.) Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1994. 118-120. o.
[84] 33/2008. (III. 20.) AB határozat. ABH 2008. 361, 367
[85] A köztársasági elnöknek e döntéséhez ellenjegyzés nem szükséges. Jat. 28. § (1a) bek.
[86] Ez akkor történhet meg, ha az eltérést a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter megállapítja. Jat. 28. § (2) bek.
[87] A közzétételről a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter a kezdeményezést követően haladéktalanul gondoskodik. Jat. 28. § (3) bek.
[88] 12/1990. (V. 23.) AB határozat. ABH 1990. 160, 168
[89] Vö. Holló András alkotmánybíró különvéleményével. 33/2008. (III. 20.) AB határozat. ABH 2008. 361, 376
[90] Ádám: Magyar államjog 48. o.

tehát a jogforrásban foglalt jogi hatás bekövetkezhetősége, a tényleges hatás kiváltása – az alkalmazhatóság, végrehajthatóság során valósul meg. Ezért a jogszabályokat a hatályuk alá tartozó jogviszonyokra, azok keletkezésére, megszűnésére vagy tartalmuk megváltozására alkalmazni kell, aminek következtében a hatálya alá tartozó *jogviszonyokat keletkezteti*, *megszünteti* vagy *megváltoztatja*. A *hatály és az alkalmazhatóság* azonban *nem szinonim* fogalmak: vannak esetek, amikor a jogforrás hatályos, de mégsem alkalmazható, illetve már nem hatályos, de mégis alkalmazni kell.[91]

A jogforrás hatályosságának *területi*, *személyi*, és *időbeli* keretét, *kiterjedtségét* lehet megjelölni, ami az *alkalmazhatóság egy-egy szeletét* jelzi. Ennek megfelelően általában területi, személyi és időbeli hatály különböztethető meg.[92]

a) A jogforrás *területi hatálya* arra ad választ, hogy *mely területen* kell, illetve lehet alkalmazni az adott jogforrást, mi az a tér, amelyben a jogi norma által rendezni kívánt emberi magatartások, társadalmi relációk végbemennek, megtörténnek. Minden jogalkotó jogalkotási hatalma saját terrénuma határainál elvileg véget ér, és a jogforrásban meghatározott magatartást meghatározott területen, helyen kell tanúsítani. A *központi* – országos hatáskörű, helyesebben illetékességű – állami szervek által alkotott *jogszabályok* területi hatálya *általában Magyarország egész területére*, a *helyi* jogalkotó szerveké – a helyi önkormányzatoké – pedig főszabály szerint *csak* a *saját közigazgatási területükre* terjed ki.[93] Ugyanakkor sem a jogalkotásról szóló törvény, sem az Alaptörvény nem zárja ki, hogy a jogalkotó a központi szerv által alkotott jogszabály területi hatályát az ország meghatározott területére, településeire korlátozza.[94]

b) A *személyi hatály* azt jelenti, hogy *mely személyi körre*, *kikre* vonatkozóan kell, illetve lehet alkalmazni az adott jogforrást. A személyi hatály tehát nem a jogforrások konkrét címzettjeinek körét határozza meg, hanem azt, hogy *ki lehet* egyáltalán *címzett*. A *jogszabályok* területi és személyi hatálya azonban szorosan összetartozik. A területi hatály alapján a jogszabály hatálya Magyarország területén tartózkodó *természetes és jogi személyekre*, továbbá a jogi személyiséggel nem rendelkező *szervezetekre* terjed ki; ennyiben megegyezik a személyi hatállyal. A személyi hatály alapján azonban a jogszabályok a külföldön tartózkodó magyar állampolgárokra is alkalmazandók,[95] ez tehát ennyiben a területi elvtől függetlennek tekinthető.[96] Ha a jogszabály területi, illetve személyi hatálya ettől az általános elvtől el akar térni, akkor a jogszabályban kifejezetten meg kell határozni, hogy a hatály mely területre, illetve személyi körre terjed ki.[97]

[91] Jakab András szerint „… meg kell különböztetnünk azt, hogy mit tartalmaz a norma (hatály), és hogy van-e erre a normára nézve alkalmazási parancs (ill. lehetséges-e egyáltalán az alkalmazása).” Jakab: i.m. 97. o.

[92] Szokás még megkülönböztetni a jogszabály szervi és tárgyi hatályát. A szervi hatály az eljárásjogokban annak jelölésére szolgál, hogy mely szerveknek kell alkalmaznia a vonatkozó jogszabály eljárási rendelkezéseit, azaz ki a jogalkalmazó alany. A tárgyi hatály pedig arra ad választ, hogy milyen ügyekben kell alkalmazni a vonatkozó jogszabály rendelkezéseit: a jogszabály tárgyi hatálya azokra a jogviszonyokra terjed ki, amelyek tartalmát a jogszabály meghatározhatja vagy megváltoztathatja. A területi és a személyi hatály az egyes jogágak szerint is mutathat eltérést.

[93] Megjegyzendő azonban, hogy társulás, vagy társult képviselőtestület esetében a Jat. 6. § (1) bekezdése ettől eltérő szabályt állapít meg.

[94] 67/1991. (XII. 21.) AB határozat. ABH 1991. 303, 307. Pl. a vámszabadterületre vonatkozó jogszabályok hatálya csak ezekre a körülhatárolt területekre – az ott folyó tevékenységre – terjed ki.

[95] „A személyi hatály a külföldön lévő külföldiekre is kiterjedhet, ha van olyan elem, amely a jogviszonyt a jogi jelentőségű tényt vagy helyzetet Magyarországhoz kapcsolja.” Kampis György: Jogszabálytan. In: A jogszabályok előkészítése (Szerk. Szép György) Kódexpress Kiadó, Budapest, 1998. 43. o.

[96] A jogszabály személyi hatálya önkormányzati rendelet esetében főszabály szerint az önkormányzat közigazgatási területén a természetes és jogi személyekre, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki, de ettől szintén van eltérés. Jat. 6. § (2) b) pont

[97] Társulás és társult képviselőtestület esetében ez kötelező. Vö. a Jat. 6. § (3) bekezdésével. „A személyi hatály tehát egyfelől korlátozhatja a területi hatályt, az alól kivételeket állapíthat meg (pl. a jogszabály hatálya a Magyarországon tartózkodó külföldiekre nem terjed ki); vagy pedig azt kiterjesztheti.” Szilágyi: i.m. 252. o.

A *közjogi szervezetszabályozó eszközök* (és a korábbi állami irányítás egyéb jogi eszközei) *esetében* az e körbe tartozó jogforrások (a normatív határozat és a normatív utasítás[98]) minden esetben *meghatározott szervekre és személyekre vonatkoznak*, nem tartalmaznak azonban – mint a jogszabályok – mindenkire nézve általánosan kötelező rendelkezést (magatartásszabályt). Ezért a *címzetti körük* – az egyes jogforrási fajtának megfelelően – *sajátosan alakul*: a normatív *határozat* esetén ez a kibocsátó szervet, illetve az általa irányított szerveket jelenti, a normatív *utasítás* esetében pedig a kibocsátó vezetése, irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szerveket, illetve a szervek állományába tartozó személyeket.

c) A külső jogforrások *időbeli hatálya* azt az *időszakot* jelöli, *amelytől* kezdődően és *ameddig* a jogforrásban foglalt jogi hatás tényleges bekövetkezhetősége elvileg fennáll, vagyis amíg a jogforrást – főszabály szerint – *alkalmazni* kell, illetve lehet. Minden jogforrás hatályának időben van kezdete és vége – azaz a jogforrásnak temporális határai vannak – vagyis az alkalmazhatóság csak bizonyos ideig áll fenn.[99] Az időbeli hatály *feltételezi a jogforrás hatályba léptetését*, tehát annak az *időpontnak* a *meghatározását*, amelytől az időbeli hatály számítódik. Mivel nincs általános előírás arra vonatkozóan, hogy a jogszabályok mely időpontban lépnek hatályba, ezért *a hatályba léptetésről minden jogszabályban kifejezetten rendelkezni kell.*[100] A *jogforrások időbeli hatályának tartama alatt* – a jogforrás hatályba lépésének napjától a hatály megszűnésének időpontjáig – a benne foglalt rendelkezések már elvileg *általánosan kötelezőek*: ez alatt az időtartam alatt a jogforrás alapján a címzettek tekintetében általános jelleggel *konkrét jogviszonyok keletkezhetnek*, *módosulhatnak* és *szűnhetnek meg.*[101] A *jogforrások időbeli hatályának kezdete háromféle* lehet: az *ex nunc* – a kihirdetéskori – hatályba léptetés, az *ex tunc* – a kihirdetéshez képest korábbi, visszamenő – hatályba léptetés, valamint főszabály szerint a *pro futuro* – a kihirdetéshez képest jövőbeni – hatálybaléptetés. Fontos megjegyezni, hogy a *jogalkotónak* a *jogszabály hatálybalépésével kapcsolatban egyértelműen rendelkeznie* kell arról a kérdésről, hogy az adott jogszabályt pontosan *mikortól és milyen módon kell alkalmazni*, különösen a folyamatos jogviszonyokra tekintettel.

ca) A jogforrás *kihirdetésének napján* (ex nunc) történő hatályba léptetése a jogszabály, (illetve a közjogi szervezetszabályozó eszköz) *azonnali*, a kihirdetéstől kezdődő *alkalmazhatóságát* teszi lehetővé. Ez azt jelenti, hogy a jogszabályt a fennálló, illetve a jövőben keletkező jogviszonyokra alkalmazni kell. Ha a jogszabályt a már lezárt jogviszonyokra, vagy a korábban keletkezett, de folyamatos jogviszonyokra visszamenőleg is alkalmazni kell, akkor a jogszabálynak visszaható hatálya van.

- A jogalkotási törvény lehetőséget ad arra, hogy ha a szabályozás célja másként nem érhető el, akkor a jogszabály *hatályba lépésének napja a kihirdetés napja is* lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját.[102] Az Alkotmánybíróság

[98] A továbbiakban már nincs lehetőség nem kötelező jogi iránymutatások kibocsátására, így az irányelv, a tájékoztató, az elvi állásfoglalás 2012. január 1-jén hatályukat vesztették, illetve visszavontnak minősülnek.

[99] Vö. a 339/B/1995. AB határozattal. ABH 1998. 605, 606 és köv. „A jogszabály időbeli hatálya alkotmányossági szempontból a jogállamiság egyik lényegi elemét adó jogbiztonság alkotmányi követelményével függ össze." Uo.

[100] Rácz: A jogszabályok... 493. o.

[101] Vö. Rácz: A jogszabályok... 493. o.

[102] Jat. 7. § (2) bek. Az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy – bár nem jelentős számban – előfordulhatnak olyan esetek, amikor az alkotmányos cél elérésére irányuló állami akarat – akár a szabályozott társadalmi viszonyok jellege, akár a történelmi körülmények vagy más ok folytán – kizárólag a jogszabálynak a kihirdetése napján történő hatályba léptetésével juttatható érvényre, mert a szabályozás tartalmának előzetesen ismertté válása olyan társadalmi mozgásokat indítana meg, amelyek meghiúsíthatnák a jogszabállyal elérni kívánt célt. Ha az ilyen jogszabályok – épp a hatálybaléptetés időpontjának sérelmezése miatt – az Alkotmánybíróság elé kerülnek, a testület esetileg vizsgálja annak a fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdeknek a fennállását, amely a jogalkotót az azonnali hatálybaléptetésre késztette. Még az említett ok fennállása sem mentesíti azonban a jogalkotót az alól, hogy az állam rendelkezésére álló eszközök alkalmazásával gondoskodjék a jogszabály törvényes kihirdetéséről az ország egész területén

szerint a kihirdetés napján történő hatálybaléptetés *nem alkotmányellenes* a kizárólag jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, vagy más, a jogszabály valamennyi címzettje számára a korábbi jogi szabályozásnál egyértelműen előnyösebb rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok esetében.[103]
- A testület azonban azt is megállapította, hogy *ha azonnali hatályba léptetéssel hirdetik ki* az olyan *jogszabályokat*, amelyek alkotmányosan *csak fokozatosan*, előreláthatóan, kiszámíthatóan *bevezethető rendelkezéseket* tartalmaznak, akkor – függetlenül tartalmi alkotmányosságuktól vagy alkotmányellenességüktől – e jogszabályok *nem felelnek meg a jogbiztonság követelményének*, és az Alkotmánybíróság az e szabályokat hatályba léptető rendelkezéseket alkotmányellenesnek ítéli és megsemmisíti.[104] Általában tehát *alkotmányellenes a kihirdetés napján történő hatályba léptetés* a korábbinál hátrányosabb rendelkezést tartalmazó, a társadalmi viszonyokat első ízben rendező, az új kötelezettségeket megállapító, jogot megvonó jogszabályok esetében.[105]

cb) A *visszaható hatályú* (ex tunc) hatályba léptetés a *kihirdetéshez képest korábbi időponttól teszi alkalmazhatóvá* a jogforrást. Mivel a jogállamiság egyik fontos alkotóelemét jelentő jogbiztonság megköveteli azt a tényleges lehetőséget, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ezért ennek érdekében fontos hangsúlyozni azt a *tilalmat*, amit a jogalkotási törvény egyértelművé tesz: jogszabály a *hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget*, továbbá kötelezettséget *nem tehet terhesebbé*, valamint *nem vonhat el* vagy *korlátozhat jogot*, és *nem nyilváníthat* valamely *magatartást jogellenessé*.[106] *Ezekben* az esetekben tehát *tiltott a visszaható hatály*, míg egyébként a *kizárólag* jogot megállapító (kiterjesztő), a kötelezettséget enyhítő, vagy a korábbihoz képest *előnyösebb rendelkezéseket* tartalmazó jogszabályok esetében *elvileg megengedhető*.
A visszaható hatály lehet retroaktív vagy kvázi-retroaktív természetű.[107] *Retroaktív* a visszaható hatály, ha a jogszabályt a *hatályba lépése előtti lezárt jogviszonyokra* is alkalmazni kell, *kvázi-retroaktív* pedig akkor, ha a jogszabályt a *hatályba lépése előtt keletkezett*, *de még folyamatos jogviszonyban a hatályba lépése előtti* jogi helyzetre alkalmazzák.

A jogszabály jogalkotói hatálybaléptetése kapcsán tekintettel kell lenni arra, hogy ha az *új jogszabálynak visszamenőleges hatálya* van, az a jogszabály megjelenése előtt keletkezett *jogviszonyok* tömegének *felülvizsgálatával* jár, amely viszont a jogbiztonság alkotmányos követelményét sérti. Különösen irányadó ez azokban az esetekben, amikor az új jogszabály olyan kötelezettséget vagy felelősséget állapít meg, amely a korábbi jogszabályi környezetben egyáltalában nem, vagy enyhébb feltételek mellett állt fenn.[108] A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának *kiterjesztő értelmezése* viszont – az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását – alkotmányjogilag *indokolhatatlan*, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására.[109]
- Főszabályként *tilos a retroaktív* visszaható hatály a korábbi szabályok szerint *lezárt jogviszonyok esetében*. Ezekbe – *kivételként* – csak akkor lehet alkotmányosan beavatkozni, ha

olyan időpontban, amikor a kihirdetés a jogszabály által elérni kívánt célt már nem veszélyezteti, de a jogszabállyal összhangban nem álló magatartás még nem von maga után hátrányos jogkövetkezményeket. 28/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 155, 159

[103] 28/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 155, 158

[104] 44/1995. (VI. 30.) AB határozat. ABH 1995. 203, 209

[105] Vö. Bártfai Zsolt: A jogszabályok kihirdetése és hatálybalépése. Magyar Közigazgatás, 1995. 2. szám 106-107. o.

[106] Jat. 2. § (2) bek.

[107] E felosztást lásd Rácz: A jogszabály... 499. o. Rácz Attila felfogása szerint a visszaható hatály lehet retrospektív jellegű is, ami azt jelenti, hogy a korábban keletkezett folyamatos jogviszonyokban az új jogszabályt – a hatályba lépésétől kezdődően a jövőre nézve – alkalmazzák. Ez azonban az azonnali hatály tipikus esete, nem pedig a visszaható hatályé, mivel az új jogszabálynak a kihirdetéséhez képest nincs visszahatása, mert csak a kihirdetéstől kezdődően alkalmazzák. Vö. Kampis György: Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat. Unió Kiadó, Budapest, 1995. 65. o.

[108] A jogszabály jogalkotói hatálybaléptetésére is vonatkozik az a követelmény, hogy a korábban keletkezett jogviszonyokat lehetőleg kímélni kell. 339/B/1995. AB határozat. ABH 1998. 607

[109] 55/1994. (XI. 10.) AB határozat. ABH 1994. 296, 305

azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet.[110]

- Valamely jogszabály azonban nem csupán akkor minősülhet a visszaható hatály tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a *jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is* – visszamenőleg – alkalmazni kell[111] (*kvázi-retroaktív hatály*).

- Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy *a visszamenőleges hatálybaléptetés nem alkotmányellenes a kizárólag* jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, vagy más, a jogszabály valamennyi címzettje számára a korábbi jogi szabályozásnál egyértelműen *előnyösebb rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok esetében* – ennyiben tehát *megengedett a kvázi-retroaktív hatály*.[112] Ugyanakkor ettől eltérő elbírálás alá esnek a vegyes jellegű – részben a korábbi szabályozásnál az érintettekre nézve előnyösebb, részben hátrányosabb - rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok, a társadalmi viszonyok meghatározott körét első ízben rendező jogszabályok, illetőleg azok a jogszabályok, amelyek új kötelezettséget állapítanak meg, meglevő kötelezettség mértékét növelik, jogot vonnak meg vagy korlátoznak, illetőleg egyéb okból az érintettek számára hátrányosak.[113] *Nem minősül* viszont *a visszaható hatály tilalmába ütközőnek*, ha a jogalkotó úgy dönt, hogy a jogszabály hatályba lépését követően az azt megelőző időszakra teljesítendő kötelezettségek csak akkor – és abban a mértékben – alkalmazhatók, amennyiben összességükben nem terhesebbek, mint a korábban hatályos rendelkezések.[114] Az sem sérti a visszaható hatály tilalmát, ha a jogszabály visszamenő időre rendelkezik ugyan, de ennek kihatása a jogszabály hatályba lépése után következik be,[115] illetve ha a jogszabály alapján a kötelezettség teljesítése a jogszabály hatályba lépése után esedékes.

A fentiekből látható tehát, hogy *vannak* olyan *esetek*, *amikor a jogszabályt alkalmazni kell a hatályba lépése előtt* bekövetkezett jogi tények, lezárult jogi helyzetek, illetve korábban keletkezett folyamatos jogviszonyok múltbeli megítélésére is.

cc) A *jövőbeli hatályú* (pro futuro) hatálybaléptetés esetén a jogforrás a *kihirdetéshez képest későbbi időpont megjelölésétől* számítva hatályos. A jogalkotásról szóló törvény előírja, hogy a *jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját*, ami – legtöbbször – a jogszabály *kihirdetését követő* valamely *nap* lehet.[116] A jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés a *hatálybalépése napjának kezdetén* lép hatályba.[117] A jogszabály *egyes rendelkezéseinek* hatálybalépésére *különböző* – a jogszabály hatálybalépését követő – *időpontokat is* meg lehet állapítani,[118] de fontos követelmény, hogy ez *egyértelműen* történjen.[119] A pro futuro hatálybaléptetés előírására azért került sor, hogy *elegendő idő álljon rendelkezésre* a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.[120] E követelménynek a jogalkotó köteles eleget tenni: a jogszabályokat a kihirdetéshez viszonyítva későbbi időpontban kell hatályba léptetnie.

---

[110] „Ilyen kivétel például a jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálata az elítélt javára, ha az eljárás később alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály alapján folyt." 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 82

[111] Vö. az 57/1994. (XI. 17.) AB határozattal. ABH 1994. 316, 324

[112] E megállapítás a retroaktív visszaható hatályra is kiterjedhet.

[113] Az itt említett jogszabályok esetében általában nem tekinthető az Alkotmánnyal összhangban állónak a kihirdetés napján történő hatálybaléptetés sem. 28/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 155, 158

[114] 986/B/1991/2. AB határozat. ABH 1991. 571, 573

[115] 1176/B/1990/4. AB határozat. ABH 1991. 657, 658

[116] Ha a hatálybalépés naptári napja nem határozható meg, a hatálybalépés valamely jövőbeli feltétel bekövetkeztének időpontjához is köthető. Jat. 7. § (1) és (3) bek.

[117] Jat. 7. § (7) bek. Ez alól csak a kihirdetés napján hatályba léptetett jogszabály jelent kivételt, amelynek hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni.

[118] Jat. 7. § (5) bek.

[119] Törvény rendelkezhet úgy, hogy ha a szabályozás célja másként nem érhető el, akkor a hatálybalépésről külön törvény rendelkezzen. Jat. 7. § (4) bek.

[120] A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Jat. 2. § (3) bek.

Az *elegendő idő fogalmát* azonban a jogalkotási törvény nem határozza meg. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy törvényben – még kevésbé alkotmánybírósági határozatban – *nem* is *lehet általános érvénnyel meghatározni* azt, hogy mennyi a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő, amit a jogszabály kihirdetése és hatálybaléptetése között feltétlenül biztosítani kell.[121] Az *Alkotmánybíróság* azonban – a korábbi jogalkotási törvényben az „elegendő idő" helyett szereplő „kellő idő" fogalmának értelmezésével – kísérletet tett ennek meghatározására. Eszerint *kellő időnek* kell maradnia:
- a jogszabály *szövegének megszerzésére és áttanulmányozására* (ideértve bonyolultabb jogszabályok esetében az illetékes hatóságtól történő felvilágosítás-kérést is);
- 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);
- a jogszabállyal *érintett személyek és szervek* számára annak eldöntéséhez, hogy *miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez* az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.[122]

2. Főszabály szerint a *jogforrást a hatályba lépésétől a hatályának megszűnéséig alkalmazni kell.* Ezzel összefüggésben a Jat. rögzíti, hogy *a jogszabályi rendelkezést* – eltérő előírás hiányában – a *hatálybalépését követően* keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre *kell alkalmazni.*[123]

Lehetnek azonban olyan esetek, amikor a jogszabály *hatályos*, *mégsem alkalmazható.* Ide sorolhatók az alábbiak:[124]
- Bár a jogalkotási törvény előírja, hogy a *felhatalmazást adó jogszabályt és a végrehajtási jogszabályát* egy időben kell hatályba léptetni,[125] de ha a felhatalmazó jogszabályt azelőtt léptetik hatályba, mielőtt a végrehajtási jogszabály kiadásra kerülne, és a végrehajtási jogszabály a felhatalmazást adó jogszabály alkalmazásához elengedhetetlenül szükséges, akkor a felhatalmazó jogszabály nem alkalmazható.
- Nem alkalmazható a hatályos jogszabály addig, *amíg nem teremtődnek meg a végrehajtásához szükséges* jogszabályi *előfeltételek.*[126]
- Nem alkalmazható a jogszabály akkor sem, *ha az Alkotmánybíróság* az alkotmányellenes jogszabályt *csak pro futuro* helyezi hatályon kívül, *de* kimondja a folyamatban lévő konkrét ügyben való alkalmazhatatlanságát, vagyis *az* adott *ügyre vonatkozóan ex tunc* hatállyal semmisítette meg.[127]
- Előfordulhat, hogy a *hatályos jogszabály alkalmazását későbbi jogszabály felfüggeszti.*[128] Ilyen esetben a jogszabály hatályos ugyan, de mégsem lehet alkalmazni mindaddig, amíg az alkalmazás tilalma fennáll. A tilalom meg-

[121] 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, illetőleg a jogalkotó szerveket terheli. 28/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 155, 158

[122] 28/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 155, 157

[123] Jat. 15. § (1) bek.

[124] Lásd erről Rácz: A jogszabály... 498. o.

[125] Vö. a Jat. 7. § (6) bekezdés 2. mondatával.

[126] „Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény pl. 1993. június 22-én hatályba lépett, de általában nem lehetett addig alkalmazni, amíg a biztost az Országgyűlés 1995. június 30-án meg nem választotta." Rácz: A jogszabály... 498. o.

[127] Vö. 32/1990. (XII. 22.) AB határozat. ABH 1990. 145, 148

[128] Erre az ún. különleges jogrend ideje alatt kerülhet sor. Pl. az Alaptörvény 49. cikk (4) bekezdése alapján a Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Az (5) bekezdés szerint a Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja. A felfüggesztésre vonatkozó további eseteket lásd az Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdésében, az 51. cikk (4) bekezdésében, az 52. cikk (3) bekezdésében, az 53. cikk (2) bekezdésében.

szűnése után a hatályos jogszabály újra alkalmazhatóvá válik.

- Az *európai uniós normának alkalmazási elsődlegessége*[129] van a belső jogi normával szemben: az az uniós norma, amelyiket alkalmazási elsődlegesség illet meg,[130] az alkalmazhatóságra tekintettel háttérbe szorítja *a hatályos tagállami normát*, amelyet ebben az esetben – bár hatályos – *mégsem lehet alkalmazni*. Ez azonban nem eredményezi a belső jogi norma érvénytelenségét vagy hatálytalanságát. A tagállami előírások továbbra is érvényesek és hatályosak lehetnek, valamint jelentőségük van azokban az esetekben, amelyeket az uniós normák nem szabályoznak.

- A *nemzetközi jog általánosan elismert szabályai* – az alaptörvényi rendelkezés következtében,[131] a monista (adopciós) elméletnek megfelelően – automatikusan, külön konkrét belső jogalkotói aktus nélkül *közvetlenül alkalmazhatók a belső jogban*, vagyis a magyar jogrendszer részévé váltak, így szintén *alkalmazási elsődlegességet élveznek* a belső jogszabályokkal szemben.[132] Ha tehát a hatályos belső jogi norma a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaiba ütközik, nem alkalmazható.[133]

3. A *jogforrás* a *hatályát* csak *meghatározott*, konkrét *esetekben veszíti el.* A jogalkotási törvény szerint ezek az esetek a következők: *a)* ha *más jogforrás hatályon kívül* helyezi, *b)* ha a *jogszabályi rendelkezést módosítják*, *c)* ha a *módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezés végrehajtottá vált*, valamint *d)* ha a jogforrást az *Alkotmánybíróság* vagy – önkormányzati rendeletnek más jogszabályba ütközése esetén – *bíróság megsemmisítette.*[134] Ezek az esetek tehát a jogforrás időbeli hatályának megszűntét eredményezik, ami egyúttal a hatáskiváltás tényleges bekövetkezhetőségének *a végét* is jelenti.[135]

a) Az időbeli *hatály* – és ezáltal a jogforrás hatálya – *megszűnésének egyik esete* az, ha a hatályon kívül helyezendő jogszabályt (vagy jogszabályi rendelkezést) tételesen megjelölő, a *hatályon kívül helyezést kimondó jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezi.* A hatályos jogszabályt (vagy jogszabályi rendelkezést) *rendszerint a hatályon kívül helyezni kívánt jogszabály* (vagy jogszabályi rendelkezés) *megalkotására hatáskörrel rendelkező szerv helyezheti hatályon kívül.*[136] Ilyen esetben a hatáskörrel rendelkező jogalkotó szerv által kiadott későbbi jogforrás – meghatározott időponttól kezdődően – általában megszünteti a jogforrás alkalmazhatóságát, illetve végrehajthatóságát. A jogbiztonság követelménye miatt tehát a hatályon kívül helyező jogforrásnak *mindig konkrétan* meg kell jelölnie a *hatályon kívül helyezett jogforrást*,[137] illetve a hatályon kívül

[129] Az alkalmazási elsődlegesség azt határozza meg, hogy az összeütköző jogi normák közül melyik normát kell – egy másik normához viszonyítva – elsődlegesen alkalmazni.

[130] Az Európai Unió alapító szerződéseivel vagy közvetlenül alkalmazandó jogi aktusával ellentétes rendelkezést tartalmazó magyar jogszabály esetén az uniós normát kell alkalmazni, vagyis az uniós és a magyar jogrendszer tartalmi ütközése esetén az uniós jog szabályainak alkalmazása az elsődleges.

[131] Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait."

[132] A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai tehát a jogforrások alkalmazási hierarchiájában az Alaptörvény alatt, de a jogszabályok fölött helyezkednek el.

[133] Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés 2. mondata szerint „[a] nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé." Ezzel az Alaptörvény a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára vonatkozóan – a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai kivételével – a dualista (transzformációs) megoldást fogadta el. Eszerint a nemzetközi jog más jogforrásai – köztük a nemzetközi szerződések is – csak akkor érvényesek és alkalmazhatók a magyar jogban, ha azt az állam jogalkotó szervei jogszabályi formában kihirdették. Ebben az esetben a kihirdető jogszabály határozza meg a nemzetközi jogi norma jogforrási helyzetét, azaz a belső jogszabállyal történő kihirdetés a nemzetközi jogi normát a kihirdető jogszabály hierarchiai helyére illeszti be.

[134] Vö. a Jat. 10. § (1) bekezdésével.

[135] Természetesen lehetőség van arra, hogy az időben hatályos jogforrás esetén változzon a személyi és területi hatálya is, de ezek csak az alkalmazhatóság, illetve végrehajthatóság címzetti körét és terjedelmét érintik, a jogforrás létezését azonban nem.

[136] Ez alól kivételt jelent a Jat. 10. § (3) bekezdése. Lásd a B) IV. b) pontot.

[137] Nem elegendő tehát pl. az olyan generális klauzula felvétele, hogy „a jogszabállyal ellentétes valamennyi korábbi, a jogszabályok hierarchiájában azonos vagy alacsonyabb szinten elhelyezkedő jogszabály hatályát veszti." Rácz: A jogszabályok... 494. o.

helyezés *pontos időpontját*.[138] A hatályvesztés napjának meghatározása esetén a jogszabály (vagy jogszabályi rendelkezés) – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a *nap kezdetén* veszti hatályát. Megjegyzendő, hogy *a hatályon kívül helyező jogforrás későbbi hatályon kívül helyezésével a korábbi jogforrás nem lép ismét hatályba*; ha a korábbi szabályozásra mégis szükség van, akkor új jogalkotási (normalétrehozási) eljárást kell lefolytatni.

A hatályos *jogalkotási törvényben nem szerepel* az a korábbi lehetőség, amely szerint a jogforrás hatálya akkor is megszűnhet, ha magában a jogforrásban meghatározott *határidő lejárt*.[139] Az olyan jogszabályokat, amelyek maguk mondják meg, hogy csak meghatározott ideig lesznek hatályban, *átmeneti – tranzitórius – jogszabályoknak* nevezik, mert saját maguk állapítják meg időbeli hatályuk végét.[140] Ez a megoldás feltételezi, hogy a jogszabály erre vonatkozóan *egyértelmű rendelkezést* tartalmazzon.[141] Természetesen nincs akadálya annak, hogy az ilyen jogforrásokat – az általuk megadott időpont előtt – más jogforrás hatályon kívül helyezze.

b) Az időbeli hatály *másik* megszűnési esete az, amikor a *jogszabályi rendelkezést módosítják*.[142] A Jat. ugyanis megállapítja, hogy ha a módosítandó jogszabályi rendelkezést tételesen megjelölő, annak helyébe lépését kimondó jogszabályi rendelkezés a módosítást megvalósítja,[143] akkor *a módosítandó jogszabályban eredetileg szereplő rendelkezés a hatályát veszti*, mert az eredeti szöveg helyére a módosító jogszabályban megállapított szöveg lép, az eredeti szöveg pedig a továbbiakban megszűnik létezni.

A Jat. azt is kimondja, hogy a *módosító jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése* vagy végrehajtottá válása miatti hatályvesztése *nem érinti az általa módosított jogszabályi rendelkezés hatályát*, illetve a jogszabály (vagy jogszabályi rendelkezés) hatályon kívül helyezése (vagy végrehajtottá válása miatti hatályvesztése) *nem eredményezi* a korábban általa hatályon kívül helyezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés újbóli hatálybalépését, vagyis *a módosítással érintett korábbi rendelkezések „feléledését”*.[144]

c) A harmadik eset a *módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezés végrehajtottá válása* miatti hatályvesztést jelenti. A Jat. szerint ugyanis *a módosító rendelkezés és hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel* – vagy ha a módosító, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés a módosítást, illetve hatályon kívül helyezést meghatározott időponthoz vagy jövőbeli feltételhez köti, ennek az időpontnak vagy jövőbeli feltételnek a bekövetkezésével – *végrehajtottá válik*. Ez azt jelenti, hogy

[138] A Jat. 10. § (6) bekezdése szerint a hatályvesztés időpontjának meghatározása esetén rögzíteni kell a hatályvesztés naptári napját, vagy azt valamely jövőbeli feltétel bekövetkeztének időpontjához kell kötni. Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a hatályvesztés időpontja órában is meghatározható.

[139] Vö. az 1987. évi XI. törvény 13. §-ával. Az Alkotmánybíróság szerint a korábbi Jat. nem állapította meg egyértelműen, hogy a jogszabályban meghatározott határidőnek kifejezetten a jogszabály hatályának megszűnésére, vagy a jogszabály alkalmazhatóságára kell-e vonatkoznia. A testület több határozatában a Jat-nak ezt a szabályát a jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezésként értelmezte. 670/B/1997. AB határozat. ABH 1999. 600, 603

[140] Lábady: i.m. 206. o. Lábady szerint átmeneti a jogszabály akkor is, ha hatályának végét kifejezetten nem jelöli meg ugyan, de tárgyánál fogva csak meghatározott időre vonatkozik. Megjegyzendő azonban, hogy az ilyen jogszabályt is hatályon kívül kell helyezni, mivel a jogbiztonság következtében a hatályról egyértelműen rendelkezni kell.

[141] Bár a hatályos Jat. ezt a lehetőséget nem ismeri, a jogalkotó szervtől nem lehet megtagadni azt, hogy maga rendelkezzen a jogszabályában a hatály kezdetéről és egyúttal a hatály megszűnéséről is.

[142] A módosításkor a jogalkotói akarat arra irányul, hogy a már meglévő (eredeti) jogszabály szövege módosuljon (megváltozzon). A módosítás ezért arra szolgál, hogy ne kelljen az egész eredeti jogszabályt megszüntetni (hatályon kívül helyezni), és helyette teljes egészében új jogszabályt alkotni, hanem e nélkül legyen lehetőség arra, hogy az eredeti jogszabálynak csak bizonyos részeit változtatassák meg.

[143] Jat. 10. § (1) b) pont

[144] Jat. 14. §. A módosítással összefüggő időbeli hatály kérdéséről lásd részletesebben Petrétei József: A jogalkotási eljárás néhány problémája. In: A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei (Szerk. Csefkó Ferenc), A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs, 2009. 76-87. o., továbbá Chronowski Nóra: A minőségi jogalkotás napos oldala: jogtisztítás. Közjogi Szemle, 2008. június 20-25. o. és Blutman László: A dereguláció árnyékos oldala. Közjogi Szemle, 2008. június 25-30. o.

a módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezés a *joghatását* – a hatályba lépésével – *rögtön kifejti*, mert abban a pillanatban, amikor hatályba lép, az eredeti jogszabályt módosítja, vagy hatályon kívül helyezi. Innentől számítva e rendelkezés betöltötte rendeltetését, vagyis *végrehajtottá vált*. A *jogszabály végrehajtottá vált rendelkezése* pedig *a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti.*[145] A Jat. ezzel az előírással lehetővé teszi a végrehajtott módosító és hatályon kívül helyező rendelkezések „automatikus" hatályvesztését, amit a jogalkotónak a jövőben nem kell tételesen előírnia.[146]

E szabályozás *sajátos tranzitórius megoldásként* is felfogható: maga a Jat. nyilvánítja a módosító és hatályon kívül helyező rendelkezéseket *átmenetinek*, mivel ezek – külön szabályozás nélkül – a végrehajtottá válásukkor hatályukat vesztik, vagyis *csak a végrehajtásukig vannak hatályban*.

d) Az időbeli hatály megszűnésének *negyedik* esete a külső jogforrás *Alkotmánybíróság vagy bíróság* általi megsemmisítése. Ha a jogszabályt (vagy a közjogi szervezetszabályozó eszközt) az *Alkotmánybíróság semmisíti meg*, a testületnek határoznia kell arról is, hogy a jogszabály hatálya *mely időponttól kezdődően* szűnik meg, (illetve minősül visszavontnak a közjogi szervezetszabályozó eszköz), azaz mely naptól nem lehet ezeket alkalmazni.[147] A jogalkalmazói jogbiztonság érdeke ugyanis megköveteli a már nem hatályos szabályok alkalmazási, illetőleg a hatályos szabály érvényesíthetőségi körének egyértelmű meghatározását.[148] A megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítésről szóló határozatának a *hivatalos lapban való közzétételét követő napon* hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály pedig nem lép hatályba.[149]

4. Ha a jogforrás – a fenti okok következtében – hatályát veszti, *megszűnik az időbeli hatálya*. Az *alábbi esetek* azonban *nem szüntetik meg* a külső jogforrás időbeli hatályát:
- A *jogalkotó szerv* (a belső jogforrás) *megszűntével az általa alkotott* és érvényes (külső) *jogforrások hatályban maradnak*, mert a külön hatályon kívül helyező rendelkezés hiányában a megszűnt szerv által korábban alkotott jogforrások nem vesztik hatályukat.[150]
- Az új *Alaptörvény hatálybalépése*, illetve esetleges későbbi *megváltozása önmagában nem hat ki automatikusan a korábbi* Alkotmány alapján *kiadott törvények és más jogszabályok hatályára*: ezek általában mindaddig hatályban maradnak, amíg külön rendelkezés alapján hatályukat nem vesztik.[151] Az új Alaptörvény következtében azonban a *korábbi jogszabályok érvényessége változhat*, mivel ezek az Alaptörvény új rendelkezéseibe ütközhetnek. Az így keletkezett alaptörvény-ellenesség azonban a jogszabály hatályát – a hatályon kívül helyezésig vagy a megsemmisítésig – nem érinti.[152]
- *Nem szűnik meg* a jogszabályok hatálya, ha a társadalmi körülmények megváltozása következtében az a tényállás, amelyet az adott norma szabályoz, bizonyos időpont után már nem fordulhat elő, azaz *ha a jogszabály okafogyottá válik*.[153] Ezeknek a jogszabályoknak az elvi alkalmazhatósága fennáll, hatályuk csak kifejezetten hatályon kívül helyezéssel szüntethető meg. Az erre vonatkozó

[145] Jat. 12. § (2) bek. A kizárólag végrehajtottá vált rendelkezést, hatályba léptető rendelkezést, illetve az európai uniós követelményekre utaló rendelkezést tartalmazó jogszabály az utoljára végrehajtottá vált rendelkezése végrehajtottá válását követő napon veszti hatályát. Vö. a Jat. 12. § (3) bekezdésével.

[146] Vö. a Jat. 12. §-ához fűzött részletes indokolással. „E rendelkezés a jogrendszer átláthatóságát és az egyes jogszabályokban tételesen elhelyezett folyamatba épített technikai deregulációs rendelkezésekből következő esetleges jogalkotói hibák elkerülését is biztosítja." Uo.

[147] A Jat. 10. § (8) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés – ha az Alkotmánybíróság a határozatában eltérően nem rendelkezik – a nap kezdetén veszti hatályát. A bíróság által megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés pedig szintén a nap kezdetén veszti hatályát.

[148] 721/B/1995. AB határozat. ABH 1995. 798, 799

[149] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 45. § (1) bek.

[150] Ez alól csak a helyi önkormányzati rendeletek esetében lehet kivétel (pl. új község alakításával, községek egyesítésével összefüggésben). Rácz: A jogszabályok... 495. o.

[151] Rácz: A jogszabályok... 495. o.

[152] Ezzel összefüggésben lásd a 11/1992. (III. 5.) AB határozatot. ABH 1992. 77, 81

[153] Vö. Rácz: A jogszabály... 495. o.

eszköz a jogszabályok *deregulációja*, amely a jogrendszernek a feleslegessé vált jogszabályoktól való megtisztítását jelenti.
- Elvileg nem kizárt a *jogszabályrontó* – a jogszabálynak ellentmondó (derogáló) – *szokásjog* kialakulása, mivel jogszabályban való rögzítés hiányában tulajdonképpen szokásjogi szabályként érvényesülhet a „lex posterior" elve is, amennyiben a későbbi azonos vagy magasabb szintű jogszabállyal ellentétes korábbi jogszabályokat nem alkalmazzák.[154] Ilyen esetben azonban a korábbi jogszabály formálisan nem veszíti el a hatályát, vagyis a későbbi jogszabálynak a vele ellentétes korábbi jogszabályt kifejezetten hatályon kívül kell helyeznie. Ha ezt nem teszi meg, akkor sérül a jogbiztonság elve.
- Ha *a jogszabályt a gyakorlatban tartósan és általában nem követik* – azaz *desuetudo* áll fenn –, a jogszabály ténylegesen nem érvényesül.[155] A jogszabály nem követése azonban nem szünteti meg a jogszabály hatályát, mivel csak arról van szó, hogy a jogszabályt nem tartják be, illetve nem hajtják végre.[156]

5. A *már nem hatályos* jogszabályokat a hatáskiváltás szempontjából *általában megszűntnek* kell tekinteni, ami azt jelenti, hogy a hatályon kívül helyezett jogszabályok már *nem teszik lehetővé a jogi hatás tényleges bekövetkezhetőségét*. Vannak azonban olyan esetek, amikor a *jogszabály időbeli hatálya megszűnt*, a jogszabályt azonban *mégis alkalmazni kell*.[157]

Ez azért lehetséges, mert a jogszabály jogi hatás kifejtésére továbbra is alkalmas, és ilyen esetekben a hatás tényleges bekövetkezhetőségét külön döntés biztosítja. Általános követelmény ugyanis, hogy a jogalkalmazás során adott *magatartás jogszerűségét*, illetve jogellenességét *a magatartás idején hatályban lévő jogszabályok szerint* bírálják el.[158] Valamely jogi tény jogviszonyokat keletkeztető, módosító, megszüntető hatását – ha időközben változás volt – nem a jogalkalmazás, hanem a *jogi tény bekövetkezése idején hatályban lévő jogszabályok alapján* ítélik meg.[159] Szintén általában a korábban hatályban lévő jogszabályokat alkalmazzák a folyamatos jogviszonyokban az új jogszabály hatályba lépése előtti jogi helyzetekre, különösen, ha a jogviszonyokban szereplő jogalanyok kötelességeiről van szó.

Ezekben az esetekben tehát a jogalkalmazás során *nem* az éppen *hatályban lévő*, *hanem a korábban hatályos jog* alapján döntenek, ami *a korábbi jogszabály továbbhatását* jelenti.[160] A Jat. a továbbhatás kérdését akként rendezi, hogy *a jogszabályi rendelkezést* – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a *hatálya alatt keletkezett tényekre és jogviszonyokra*, valamint *megkezdett eljárási cselekményekre* a jogszabályi rendelkezés *hatályvesztését követően is* alkalmazni kell.[161] Ekkor tehát az új jogszabály hatálya a

[154] Rácz: A jogszabály... 497. o. „Ha a jogrendszerben a lex posterior derogat priori elvét alkalmazó konkrét jogi norma nincsen, ám a joggyakorlatban általában, huzamos időn keresztül, tartósan és következetesen ezt a derogatív szabályt követik, akkor nem másról, mint szokásjogi úton kialakult, olyan derogáló jogi normáról van szó, amely két konfliktusban álló jogi norma érvényességét illetően dönt. Ekkor nem másról, mint a lex posterior derogat priori elvét tartalmazó, derogáló szokásjogi normával állunk szemben." Peschka Vilmos: A derogáló jogszabály. Állam- és Jogtudomány, 1992. 1-4. szám 17. o.
[155] „A desuetudo voltaképpen annyit jelent, hogy a jogi norma azáltal, hogy tartósan és általában nem követik, azaz realizálódása egy bizonyos minimum alá esik, elveszti az érvényességét." Peschka: A derogáló... 17. o.
[156] Rácz: A jogszabály... 497. o.
[157] Lásd erről Rácz: A jogszabály... 498. o.
[158] A Büntető törvénykönyv 2. §-a szerint a bűncselekményt az elkövetés idején hatályban levő törvény szerint kell elbírálni. Ha a cselekmény elbírálásakor hatályban levő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálandó el, akkor az új törvényt kell alkalmazni; egyébként az új büntető törvénynek nincs visszaható ereje.
[159] Valamely személy állampolgárságának keletkezését, illetve megszűnését mindig azok szerint a jogszabályok szerint kell megítélni, amelyek az állampolgárságra ható jogi tények – születés, házasságkötés, időmúlás stb. – idején hatályban voltak.
[160] A továbbhatás „azt jelenti, hogy a jogszabály már hatályon kívül van, és a hatályvesztése utáni eseményekhez már nem fűz jogkövetkezményeket, de a (korábbi) hatálya alatt történt eseményekhez általa fűzött jogkövetkezmények továbbra is fennállnak (ill. beállnak, ha a jogkövetkezmény megállapítása konstitutív jellegű). Ennek indoka nyilván a jogbiztonság, azaz hogy a cselekés idején tudni lehessen, milyen jogkövetkezményt vált ki egy cselekedetünk." Jakab: i.m. 88-89. o.
[161] Jat. 15. § (2) bek.

korábban keletkezett és még fennálló jogviszonyokra nem terjed ki,[162] ezekre az esetekre vonatkozóan a régi jogszabály nem szűnt meg.[163]

Sajátos problémát vet fel, amikor *valamely hatályon kívül helyezett jogszabályt másik – hatályban lévő* jogszabály – később – meghatározott feltételekre és tartamra – *újból alkalmazandónak rendeli*. Amennyiben az ilyen jogszabály alkotmányellenes, akkor az Alkotmánybíróság csak az alkalmazhatóságot tilthatja meg. A korábban hatályon kívül helyezett jogszabályt ugyanis csak akkor tudná megsemmisíteni, ha a hatályban tartó jogszabályról rendelkezne, ami viszont nem feltétlenül alkotmányellenes.[164]

6. A jogforrások hatályossága kapcsán megjegyzendő, hogy a *jogi normák alkalmazhatóságának eltérő fajtái*, különböző fokozatai állapíthatók meg *kógens*, illetve *diszpozitív jellegüknek megfelelően*.[165]

Kógensek azok a jogi normák, amelyek *kivétel nélkül*, mindig, *feltétlenül*, *eltérést nem engedve kötelezőek*: ha a jogszabály hipotézisében körülírt tényállás megvalósul, akkor ez az adott esetre nézve kötelezően, kategorikusan irányadó, tehát az alanyok a kógens normának alávetettek. A *diszpozitív* jogi norma kötelező volta viszont a jogszabályi hipotézis megvalósulása esetén *mellőzhető*, kizárható azzal, hogy a szóban forgó *tényállás alanyai nem a jogi norma előírásait*, *hanem saját döntésüket*, megállapodásukat, elhatározásukat *tekintik* az adott esetben *jogilag irányadónak*.[166] A diszpozitív jogi norma alkalmazhatósága – miután létrejött – éppúgy fennáll, mint a kógens jogi normáé, csak sajátossága folytán alkalmazhatóságának minősége, jogi ereje gyengébb a kógens jogszabályénál. A *diszpozitív jogi normák alkalmazhatóságát* nemcsak a kógens jogszabályokétól, hanem az ún. *szubszidiárius*, *illetve választható jogszabályok alkalmazhatóságától is meg kell különböztetni*. A *szubszidiárius* jogszabály az a jogszabály, amely csak annyiban alkalmazható, amennyiben egy *másik jogszabály* ugyanazt a tényállást kimerítően nem rendezi, és így ennek a másik jogszabálynak a *szabályozását* mintegy *támogatja*, *kisegíti*, *kiegészíti*. Ilyenkor rendszerint egymást keresztező, metsző tényállások alkotják a jogszabály tárgyát. A *szubszidiárius* jogszabály alkalmazhatósága *csak arra* terjed ki, *amire a másik* jogszabály hatálya *nem* vonatkozik. A *választható* jogi normák az institucionális normák, a státusznormák, a csatlakozó vagy adhéziós normák. Ezek a választható jogszabályok a kógens jogi normáktól abban különböznek, hogy nem általában alkalmazhatók, hanem csak azokra, akik valamely szerződéses tényállással kombinációban azt a státuszt, intézményt stb. választják, amelyre a szóban forgó jogi normák vonatkoznak.[167] A *választható jogi normák alkalmazhatóságának lényege* az, hogy *ezek* a jogszabályok *csak azokra nézve kötelezőek*, *akik* saját akarat-elhatározásukkal, döntésükkel *a meghatározott státuszt*, *intézményt választják*, így az ezekre vonatkozó normák hatálya alá kerülnek: ezeket a jogszabályokat választották, ezek rájuk nézve alkalmazhatók. A választható jogi normák esetében azonban *a jogalanyok valójában nem a szóban forgó jogszabályok alkalmazhatóságát érintően választanak* – mint a diszpozitív jogi normáknál –, mivel ha a választható jogszabályok hipotézise realizálódott, ezek alkalmazhatósága alól a jogalany

[162] Ha a jogszabály – továbbhatása esetén – alkotmánysértő, akkor az ilyen jogszabályt az Alkotmánybíróság már nem tudja megsemmisíteni, hanem alkalmazását tiltja meg. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 41. § (3) bekezdése szerint „Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene."

[163] Lábady: 207. o. Az új jogszabály erről általában negatív módon rendelkezik, azaz saját hatályát korlátozza akként, hogy rögzíti: a régebbi tényállásokra az új jogszabály nem vonatkozik. Uo.

[164] Vö. 4/1992. (I. 28.) AB határozat. ABH 1992. 332, 334

[165] Lásd erről Peschka: A jogszabályok... 226-229. o. A továbbiakban Peschka Vilmos gondolatmenetét követve – de az eltérő terminológia miatt más fogalmi megjelöléseket alkalmazva – kerül vizsgálatra e probléma.

[166] „Minden diszpozitív szabálynak egyik lényeges eleme az, hogy a szabály csak annyiban kerül alkalmazásra, amennyiben a felek másként nem rendelkeznek." 42/1996. (X. 9.) AB határozat. ABH 1996. 142, 143

[167] Ilyen státuszok lehetnek a házasság, az örökbefogadás, a gyámság és gondnokság, a tulajdonosi pozíció, a hivatalnok, a hivatásos katona stb. Peschka: A jogszabályok... 227. o.

általában nem vonhatja ki magát, hacsak a választható jogi normák nem diszpozitívek. A választható jogi normák esetében tehát a jogalany csak arról dönthet, hogy megvalósítsa-e a jogi norma hipotézisét, de ha a realizálást választotta, akkor a vonatkozó jogi normák alkalmazhatósága rá nézve általában konkréttá válik, alóla nem vonhatja ki magát. Szokás megkülönböztetni még az ún. *klaudikálóan* (sántikálóan) *diszpozitív és kógens* normákat, amelyek a diszpozitív és kógens szabályok határterületén helyezkednek el.[168]
Látható tehát, hogy a *jogi norma alkalmazhatósága* – és ezáltal kötelező ereje – bizonyos mértékben *függ az adott jogi norma jellegétől.*

III. Az érvényesség és hatályosság viszonya

A jogforrás érvényességének és hatályosságának viszonyára *általában* az a jellemző, hogy a *jogforrás érvényes és hatályos*, azaz megfelel az érvényességi követelményeknek, és egyúttal végrehajtható, alkalmazható is. Lehetséges azonban – éppen az időbeli hatály sajátossága következtében –, hogy valamely *jogforrás* rendelkezik a négy érvényességi kellékkel, tehát kihirdetésétől kezdődően *érvényes*, *de még nem hatályos*, még nem alkalmazható, nem hajtható végre, mivel vagy *későbbi időpontban lép hatályba*, vagy hatálybaléptetését más jogforrás végzi majd el. Nagyobb terjedelmű, átfogóan szabályozó jogszabályok esetében szinte rendszeres, hogy a végrehajtására való felkészülés érdekében a kihirdetésüket követő hosszabb idő elteltével lépnek hatályba, illetve hatálybaléptetésükre külön, ún. végrehajtási jogszabályt alkotnak. *Ha a jogforrás érvényes*, *de még nem hatályos*, akkor a jogforrás potenciális *címzettjeire* – a természetes és jogi személyekre nézve – az ilyen jogforrásból semmiféle *közvetlen joghatás nem hárulhat*, vagyis nem kötelesek tekintettel lenni ennek a jogforrásnak a rendelkezéseire. Más a helyzet a törvényalkotónál alacsonyabb szintű jogalkotó szervek esetében. E szerveket ugyanis bizonyos mértékben köti a már kihirdetett, de még hatályba nem lépett törvény: nem bocsáthatnak ki olyan jogszabályt, amely – akár csak részben is – meghiúsítaná a törvényhozó akaratának érvényre jutását. Ezért a törvény *kihirdetésétől a hatálybalépéséig terjedő időben* (*vacatio legis*) az alsóbb szintű jogalkotó szervek csak a korábbi (szabályozási vagy szervezeti) rendszer zavartalan működéséhez nélkülözhetetlen átmeneti szabályokat, vagy a törvény végrehajtását szolgáló rendelkezéseket bocsáthatnak ki, de feltétlenül tartózkodniuk kell a törvénnyel összhangban nem álló, a törvény hatályosulását akadályozó vagy zavaró rendelkezések kiadásától.[169] Az Alkotmánybíróság szerint a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti időtartam olyan bizalmi időszaknak minősül, amely alatt a jogszabály címzettjei még a korábbi rendelkezések szerint járhatnak el.[170] Ugyanakkor a kihirdetés és a hatályba lépés közötti időben a jogszabály érvényben van, vagyis az a hatályba lépése előtt is csak újabb jogszabály által szüntethető meg.[171]
Hatályos általában csak az lehet, *ami érvényes*. Előfordulhat azonban, hogy valamely *jogforrás hatályos*, *de érvényességi fogyatékosságban szenved*. Az érvényességi fogyatékosság pedig a jogforrás érvénytelenségével kapcsolatban főleg a következő kérdéseket involválja: *az érvényességi fogyatékosság mikor jelenti a jogforrás semmisségét*, továbbá a semmis jogforrás az érvénytelenségen belül értelmezhető-e, illetőleg milyen jogkövetkezmények fűződhetnek a jogszabály megsemmisítéséhez.

[168] „A szerződések jogában azok a rendelkezések klaudikálóan kógensek, amelyek a szabályjogtól eltérést valamelyik fél irányában nem engednek." Lábady: im. 202. o.

[169] Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye. Lásd a 31/1991. (VI. 5.) AB határozat indokolásában. ABH 1991. 118, 121. Megjegyzendő, hogy e tevékenységük eleve felesleges volna, mivel a törvény hatályba lépésével e rendelkezések automatikusan alkotmányellenessé, tehát az Alkotmánybíróság által megsemmisíthetővé válnának.

[170] 34/1991. (VI. 15.) AB határozat. ABH 1991. 149, 151

[171] Lábady: i.m. 205. o.

IV. Az érvényesség és a semmisség kérdése[172]

A jogforrások kapcsán a semmisségi probléma elsőként azt a kérdést veti fel, hogy a semmisség az érvénytelenség egyik esetének minősül-e, vagy az érvénytelenség fogalmi körén kívül esik. A kérdés abból az aspektusból közelíthető meg, hogy *minek* is *tekinthető a semmis jogforrás*. Amennyiben a jogforrás *semmis*, akkor tulajdonképpen *jogforrásként nem létezik*, mivel olyan fogyatékosságok állnak fenn vele kapcsolatban, amelyek eleve megkérdőjelezik jogforrási minőségét. A *jelenség szintjén* azonban mégis *van* olyan *jogforrási hatást kiváltani akaró aktus*, amely *jogforrásként viselkedik*, a külső szemlélő számára jogforrásként jelenik meg.[173] Ezért ezt a normatív aktust csak jogforrási minőségében lehet semmisként értékelni. A *semmisség* tehát az olyan *súlyos fogyatékosságban szenvedő*, *vélt jogforrás esetében áll fenn*, amelynek jogi létezése pusztán látszólagos, és – épp az említett súlyos fogyatékosság miatt – nem rendelkezik azzal a képességgel, hogy az elérni kívánt jogi következményeket, jogi hatásokat kiváltsa. A közjogi-aktustani megközelítés ezért a *semmisséget az érvénytelenség különleges alakjaként* fogja fel.

A jogszabályok érvénytelensége esetén – a fentiekből következően – *két kategória* különböztethető meg: az ún. *„nem létező* (semmis) *jogszabályok"*, illetőleg a *„megsemmisítendő jogszabályok"* köre. A *nem létező jogszabály* tehát *keletkezésétől fogva nélkülözi a jogszabályi minőséget*, ezért érvényességét még vélelmezni sem lehetne. *Nem létezőnek* kell tekinteni azokat a *jogszabályokat*, amelyek kibocsátására az adott *szervnek nem volt hatásköre*, illetve a jogszabályt *egyáltalán nem hirdették ki*. Ha ugyanis ezek az érvényességi kellékek hiányoznak, a jogszabály nem létezik, azaz semmis.[174] Ezért a *semmis jogszabály esetében* nem lehet megsemmisítést alkalmazni, hanem csak a *semmisség megállapítására van lehetőség*. A *megsemmisítendő jogszabály* is *lényeges fogyatékosságban* szenved, de mindaddig, amíg az erre jogosult szerv az erre vonatkozó eljárási rend betartásával a jogszabályt nem semmisíti meg, addig azt – ha hatályos – végre kell hajtani. A megsemmisítendő jogszabály érvénytelensége abból adódhat, hogy az adott jogszabály esetében *sérül a megalkotására előírt alkotmányos eljárási rend*, vagy a *jogforrási hierarchia elve* – vagyis az adott jogszabály rendelkezése vagy az Alaptörvénybe, vagy magasabb jogszabályba ütközik –,[175] illetőleg a jogszabályt *nem az előírt módon hirdették ki*, és ez a fogyatékosság nem orvosolható.

A *nem létező és a megsemmisítendő jogszabályok megkülönböztetése* azonban – a fentiek következtében – *a jogszabályok címzettjei vonatkozásában viszonylagos*. Mindkét esetben fennáll ugyanis az a követelmény, hogy a *címzettek nem jogosultak a jogszabályt érvénytelenként kezelni*, tehát akár a nem létező, akár a megsemmisítendő jogszabály esetében is az arra jogosult szerv aktusa szükséges ahhoz, hogy az érvénytelenséget megállapítsa. Az *érvénytelen jogszabályt a jogbiztonság érdekében alkalmazni kell*, mivel ha a jogalkalmazó vagy a jogszabály címzettje (kötelezettje) erre a fogyatékosságra hivatkozva megtagadhatná a jogszabály alkalmazását, az – az eltérő jogértelmezések miatt – a kiszámítható és stabil jogrendet veszélyeztetné. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában erre hivatkozással alakult ki az a megoldás, hogy az érvénytelen (semmis-megsemmisítendő) jogszabályok esetében a jogbiztonság szempontja nagyobb súllyal esik latba, mint a semmisségi elméletek következetes alkalmazása.[176] Ennek megfelelő-

[172] Lásd erről – többek között – Petrétei József: A jogszabályok érvényessége és hatályossága a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. (Szerk. Petrétei József) Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2000. 167-175. o.

[173] Ennek oka az, hogy ebben az esetben is kimutatható olyan minimum (formai és tartalmi jellemzők viszonylag rendezett halmaza), amely a jogszabály látszatát kelti. E minimum megléte hiányában különíthetők el a nyilvánvalóan semmis esetek, amelyek valójában az érvénytelenség körén kívül esnek.

[174] Megjegyzendő azonban, hogy az ilyen „jogszabályok" rendkívül ritkák. A gyakorlatban sokkal több az olyan jogszabály, amely a jogforrási hierarchia elvét sérti, és emiatt megsemmisítendő.

[175] Ezzel ellentétes felfogást vall Szabó András alkotmánybíró. Lásd a 31/1991. (VI. 5.) AB határozathoz fűzött különvéleményét. ABH 1991. 118, 124 és köv.

[176] A jogszabály alkotmányellenessége következményeit úgy kell rendezni, hogy az ténylegesen a jogbiztonságra vezessen, és ez az alkotmányos követelmény fontosabb a semmisségi elméletek következetes al-

en az Alkotmánybíróság a semmisség következményeinek olyan gyakorlati lebonyolítását alkalmazza, amely a fennálló jogokat és a lezárt jogviszonyokat lehetőleg megkíméli. Éppen ezért az *érvénytelen jogszabályokra is épülhetnek jogviszonyok*, amelyek azonban – elvileg – maguk is érvénytelenek lennének. Ennek figyelembe vételétől azonban – a jogbiztonság elve miatt – az Alkotmánybíróság – mérlegelés alapján – a kialakult gyakorlata szerint eltekinthet.[177] Az Alkotmánybíróság az itt kifejtett álláspontjában a semmisséget olyan eleve fennálló minőségnek tekintette tehát, amellyel kapcsolatban értelmetlen valamely joghatás beállásának idejére vonatkozó kérdést feltenni.[178] A *közjogi érvénytelenséget* viszont – függetlenül attól, hogy a jogszabály milyen érvényességi fogyatékosságban szenved – az Alkotmánybíróság úgy tekinti, mint *a megsemmisítés alapját*, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata.[179] Ebből a nézőpontból viszont *nincs különbség az eleve nem létező* (semmis) *és a megsemmisítendő jogszabályok között*. A jogszabály érvénytelensége elvileg azt jelentené, hogy nem alkalmas jogi következmények, hatások kiváltására. Ugyanakkor az érvénytelen jogszabályt mindaddig, amíg meg nem sem misítik, vagy semmisségét meg nem állapítják,[180] az általa kiváltott *jogi hatás szempontjából* úgy kell tekinteni, *mintha érvényes volna*. Éppen ezért vetődik fel a megsemmisítés kapcsán az a kérdés, hogy a megsemmisítésnek mi legyen az időpontja. Az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy a megsemmisítés a jogi szaknyelvben mindig jogalakító – konstitutív – döntést jelent, és lehet mind ex nunc, mind ex tunc, sőt pro futuro hatályú, azaz a megsemmisítő határozat közzététele utáni időpontra is szólhat.[181]

kalmazásánál. Különösen elválik a jogbiztonság szempontja a jogszabály semmisségétől az alkotmányellenes jogszabály alapján létrejött jogviszonyok tekintetében. Az egyes jogviszonyok és jogi tények ugyanis önállósulnak az alapul fekvő normától, és annak sorsát nem osztják automatikusan. Ellenkező esetben ugyanis minden jogszabályváltozás a jogviszonyok tömegének felülvizsgálatával járna. 10/1992. (II. 25.) AB határozat. ABH 1992. 72, 74

[177] Ebben az esetben az Alkotmánybíróság aktusa (határozata) teszi – alakító módon – az érvénytelen jogviszonyokat érvényessé.

[178] 10/1992. (II. 25.) AB határozat. ABH 1992. 72, 74

[179] 29/1997. (IV. 29.) AB határozat. ABH 1997. 122, 128

[180] A továbbiakban e két kategória jelölése – a fogalmazásmód nehézkességének elkerülése céljából – a megsemmisítés kifejezéssel történik, kivéve ott, ahol a megkülönböztetés – az érthetőség miatt – szükséges.

[181] 10/1992. (II. 25.) AB határozat. ABH 1992. 72, 74

Bodnár Eszter – Módos Mátyás, közigazgatási tanácsadók
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta[1]

A jogalkotás normatív keretei az elmúlt pár évben a jogszabályi hierarchia által feltételezett sorrenddel ellentétesen alakultak ki. 2009 decemberében az igazságügyi és rendészeti miniszter kibocsátotta a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendeletet (Jszr.), és ezzel – alulról építkezve – megkezdődött a jogalkotásra vonatkozó új szabályozás kialakítása, a részben szokásjogi alapú, részben a rendszerváltozást megelőző időkről maradt jogszabály-szerkesztési, jogalkotási szabályok felváltása.[2]

E munkából az Alkotmánybíróság is kivette a részét, amikor pár nappal a Jszr. kibocsátása után – 121/2009. (XII. 17.) AB határozatával – 2010. december 31-ei hatállyal megsemmisítette a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt. A határozat indoklása szerint a törvény elavult, az Alkotmánnyal már nem összeegyeztethető, illetve alkotmányi szintű szabályozást igénylő rendelkezéseket tartalmazott.

A sort a kétharmados felhatalmazással rendelkező új parlamenti többség folytatta, mely 2010 novemberében fogadta el a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényt (Jat.). Az új Jat. paradigmaváltást nem jelentett a jogalkotás szabályozásában, azonban megalkotása során a jogalkotó eleget tett az alkotmánybírósági határozatban foglalt követelményeknek, illetve figyelembe vette az elmúlt két évtized alkotmánybírósági gyakorlatát, és a jogalkotás gyakorlatában felmerült problémák orvoslására törekedett.[3] Emellett, mivel az Alkotmánybíróság határozata alapján a régi jogalkotási törvényben meghatározott egyes kérdések alkotmányi szintű szabályozást igényeltek, a Jat. megalkotásával párhuzamosan az Alkotmány módosítására is sor került.[4] A jogalkotás új normatív kereteinek kialakítása rendeleti szintről indult ugyan, ám idővel elérte a jogrendszer alapját jelentő jogforrást is.

Természetesen az alkotmánymódosítás és a Jat. megalkotása elkerülhetetlenné tette a Jszr. megfelelő módosítását is.

Végül 2011. április 18-án az Országgyűlés elfogadta Magyarország Alaptörvényét. Az Alaptörvény alapvetően átvette az új Jat.-tal párhuzamosan kialakított alkotmányi szabályozást, néhány területen azonban újítást is hozott. A jogrendszer alapjának megváltozása és a jogalkotástan területén hozott újítások elkerülhetetlenné tették a Jat. és a Jszr. ismételt módosítását is. Ezzel a lépcsővel teljessé vált a jogalkotás normatív kereteinek megújítása. A finomhangolás természetesen – mint azt az alábbiakban bemutatjuk – továbbra is zajlik.

Tanulmányunkban a Jat. elfogadása óta bekövetkezett, a jogalkotással, jogszabályelőkészítéssel foglalkozó szakemberek számára érdekesebb fejleményekből villantunk fel néhányat, illetve a normatív keretek gyakorlati érvényesülésével kapcsolatos két példát ismertetünk.

I. Az Alaptörvény a jogforrások rendszerében

Az Alaptörvény átvette a korábbi Alkotmány jogforrási rendszerét, azzal a lényeges módosítással, hogy éppen önmagát, a jogrendszer alapját vette ki a jogszabályok köréből, immár formálisan is. Míg az Alkotmány eseté-

[1] A kézirat lezárása: 2012. szeptember 25. A tanulmányban foglaltak a szerzők tudományos véleményét tükrözik, nem tekinthetőek a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium hivatalos álláspontjának.
[2] A jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet és a jogszabályszerkesztésről szóló 7001/1988. (IK 11.) IM irányelv a rendszerváltozást megelőzően született normatív jogi aktusok nagy részét dereguláló egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 1. §-a alapján vesztette hatályát.
[3] Csink Lóránt: Mérföldkő a jogalkotásban. Új Magyar Közigazgatás, 2011/8. 6.
[4] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény.

ben mindvégig fennállt a kettősség, hogy tartalmilag a törvények felett álló norma volt, formailag azonban törvény, az Alaptörvény ezzel a felfogással szakítva formailag is elszakította – kiemelte – magát a törvények köréből. Ezzel kívánta egyértelművé tenni az alkotmányozó, hogy az Alaptörvény nem jogszabály (nem törvény), hanem egy sui generis jogforrás, a jogrendszer alapja, amelyből minden jogszabály a létét nyeri.
Ez formailag az Alaptörvény megjelöléséből (szám nélküli, a kihirdetés dátumát tartalmazó megjelölés), a jogszabályoktól eltérő tagolásból (cikkek) következik, valamint abból, hogy az R) cikk az „Alaptörvény és a jogszabályok" kitételt használja, illetve a T) cikk a jogszabályok felsorolásakor nem említi az Alaptörvényt. Ennek megfelelően szükségszerű az, hogy maga az Alaptörvény rendelkezik – az S) cikkben – önmaga módosíthatóságának kérdéséről (annak mikéntjéről) is.
Éppen az Alaptörvény kihirdetés során való megjelölésével volt kapcsolatos a Jat. első módosítása. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény elfogadására – jogfolytonos alkotmányozással – a korábbi Alkotmány alapján, annak hatálya alatt került sor (amikor az alkotmánymódosítások formailag törvényként lettek kihirdetve), a jogalkotó biztosabbnak látta a megjelölési szabály megfelelő módosítását. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény módosításáról szóló 2011. évi XXXVIII. törvény így a Jat.-ot a következő rendelkezéssel egészítette ki: „Az Országgyűlés által a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja alapján elfogadott alaptörvény és az alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések kihirdetés során történő megjelölése a címet és a kihirdetés napját foglalja magában."

A dogmatikai tisztaságon túl gyakorlati jelentőséggel is bír, hogy az Alaptörvény immár nem tartozik a jogszabályok közé: amennyiben a kodifikátor egy jogszabály szövegezése során olyan általános hivatkozást alkalmazna, amelybe az Alaptörvényt is bele kell érteni, akkor ezt immár meg kell jelenítenie a szövegben (pl. „jogszabálysértő" helyett „jogszabályt vagy az Alaptörvényt megsértő"). Emiatt volt szükség az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvényben az „és más jogszabály" fordulatok lecserélésére is.

Az Alaptörvény formájával kapcsolatos elemzett szemléletbeli változtatás természetesen a Jat.-ot is érintette. Ez elsősorban az 1. § (3) bekezdésén érhető tetten, az Alaptörvény hatálybalépésétől e rendelkezés úgy módosult, hogy – a korábbi logikát megfordítva és a tárgyköröket szűkítve – kimondja, a Jat. „A jogszabályok előkészítése" fejezetét az Alaptörvény és módosítása előkészítésére is alkalmazni kell.[5]

Természetesen az Alaptörvény jogforrási jellege kapcsán leírtak az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseire is megfelelően irányadóak. A formailag is az Alaptörvényhez hasonló megjelöléssel, tagolással kihirdetett Átmeneti rendelkezések jogszabályok felett álló, alaptörvényi jellegét Magyarország Alaptörvényének első módosítása is megerősítette, amikor rögzítette, hogy a korábbi Alkotmány szabályai alapján, annak megfelelően elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képezi.[6]

Az Alaptörvény hatálybalépésével a szükségszerű technikai változtatások mellett a Jszr.-t az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések jogszabályi hivatkozásának rögzítése miatt is módosítani kellett. Nem meglepő módon a Jszr. ezeket „az Alaptörvény" és „az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései" megjelöléssel rendeli hivatkozni.[7] A Jszr. – mivel csak az előkészítésre, az Alaptörvény módosításának tervezetére vonatkozik – továbbra is tartalmaz rendelkezést az Alaptörvény preambulumának megszövegezése tekintetében.[8]

[5] A korábbi szabály még ellentétes logikával azt mondta ki, hogy „[a]z Alkotmányra és annak módosítására e törvény rendelkezéseit – a IV. Fejezet és a VII. Fejezet kivételével – nem kell alkalmazni". Az Alkotmányra az előkészítés mellett – a törvényi formára tekintettel – a kihirdetési szabályokat is alkalmazni kellett.
[6] Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 18.) 1. cikk (1) bekezdése.
[7] Jszr. 21. §.
[8] Jszr. 1. melléklet 6.1. pont.

II. A sarkalatos törvények rendszere

Az Alaptörvény új fogalomként vezette be a jogrendszerbe az ún. sarkalatos törvényeket. Látni kell azonban, hogy ezek tartalmilag a korábban a jelen lévő képviselők kétharmados többségével elfogadható törvényeknek felelnek meg, azaz a sarkalatos törvény – a historizáló elnevezés ellenére – nem jelent új jogforrási formát, a törvényekkel egy szinten áll a jogforrási hierarchiában, és az Alkotmánybíróság normakontrollja alá esik.

Egy dologban azonban az Alaptörvény mégis változást hozott a minősített többséghez kötött döntések meghatározásában: a sarkalatosságot (vagyis a kétharmados döntéshez kötést) nem egyes törvények, hanem tárgykörök vonatkozásában határozza meg. Ily módon lehetővé válik, hogy a jogalkotó figyelemmel legyen az Alkotmánybíróság azon gyakorlatára, amely szerint ahol az Alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre, amely az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg.[9] Ugyanígy lehetőség nyílik arra, hogy az államszervezeti jogszabályoknál a jogalkotó mérlegelni tudja, hogy melyek azok a koncepcionális rendelkezések, amelyeknek az Alaptörvény felhatalmazása alapján sarkalatos rendelkezésbe kell kerülniük, és emellett az egyes technikai jellegű részletszabályokat feles többséggel módosítható rendelkezésben szabályozhatja, anélkül, hogy a kétféle szavazatarránnyal elfogadandó rendelkezésekről két külön törvényt kellene alkotni.

E rendszer azonban egyúttal az 1/1999. (II. 24.) AB határozatban kifejtettek átértékelésére is kényszerít. Az az elv ugyanis, hogy az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni, azzal a megkötéssel egészül ki, hogy ez akkor van így, ha az a kérdés az Alaptörvény alapján sarkalatos tárgykörbe tartozik. Meg kell jegyezni, hogy a gyakorlatban már eddig is léteztek olyan törvények, amelyek egy részének a módosítása az Alkotmány alapján minősített többséget, másik része viszont egyszerű többséget követelt meg. Ennek a gyakorlatnak teremt alkotmányi szintű alapot az Alaptörvény új megközelítése.

Különösen élesen merül fel ez a kérdés azon tárgykörök esetén, amelyeket az Alkotmány alapján a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényben kellett szabályozni, az Alaptörvény szerint azonban már nem tartoznak sarkalatos tárgykörbe.[10] De a fordítottja is előfordul: korábban egyszerű többség által szabályozott tárgykör az Alaptörvény alapján sarkalatos tárgykörré vált.[11] Ezeknél ugyanis a módosíthatóságot semmiképpen nem lehet a jövőben az Alkotmány alapján, azaz az alapján megítélni, hogy a törvényt annak idején kétharmados vagy feles többséggel fogadták-e el. A szavazatarányt az Alaptörvény határozza meg, ez alapján kell a hatálybalépését követő módosításokkor eljárni. Sőt, az Alkotmány módosításával ez már az Alaptörvény elfogadása és hatálybalépése közötti időszakra is igaz volt. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról szóló 2011. évi LXI. törvény ugyanis az Alkotmányt kiegészítette egy olyan rendelkezéssel, amely szerint a Magyarország Alaptörvénye végrehajtásához szükséges törvényeket az Országgyűlés az Alaptörvényben meghatározott

[9] 4/1993. (II. 12.) AB határozat.

[10] Ilyen például az Európai Parlament képviselőinek választásáról szóló törvény vagy a jogalkotásról szóló törvény.

[11] Pl. a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló törvény.

szavazataránnyal fogadja el. Így tehát az Alaptörvény szavazatarányra vonatkozó rendelkezései már az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően is érvényesültek.

Az egyes rendelkezések módosításához szükséges többség egyszerűbb megállapítása, a sarkalatos és nem sarkalatos részek elkülönítése érdekében az Országgyűlés az Alaptörvény végrehajtására elfogadott törvényekbe ún. sarkalatossági záradékot illesztett, amely megjelöli, hogy a törvény mely rendelkezései minősülnek az Alaptörvény alapján sarkalatosnak.[12]

A sarkalatossági záradék – mely a már évek óta használt jogharmonizációs záradékhoz hasonlít – kizárólag a jogszabály érvényességének megítéléséhez nyújt segítséget, valamint irányt mutat a későbbi módosításokra nézve, hogy mely rendelkezés milyen többséggel módosítható. Ez azt is jelenti, hogy lényegében nem bír kötőerővel, kizárólag tájékoztató funkciót lát el. Egy-egy rendelkezés sarkalatossága nem a záradékból, hanem az Alaptörvényből ered, a záradék csak eligazít abban a tekintetben, hogy a jogalkotó hogyan értelmezte az Alaptörvényben sarkalatosként megjelölt tárgykört.

A tájékoztató funkcióból következően a sarkalatossági záradék a jelen lévő országgyűlési képviselők többségének szavazatával módosítható. Ez elengedhetetlen is, máskülönben a záradék nem tudná ellátni tájékoztató funkcióját. Képzeljük el például azt a helyzetet, amikor a jogalkotó a 8. § és 9. § közé kíván egy feles többséggel elfogadandó 8/A. §-t beilleszteni. Ha a sarkalatossági záradék például úgy rendelkezik, hogy a 8-12. § sarkalatosnak minősül, nyilvánvaló, hogy annak módosítása szükséges, és indokolatlan lenne, ha a feles többséggel módosítandó szabály beillesztéséhez azt várnánk el, hogy a sarkalatossági záradék módosítására már kétharmados többséggel kerüljön sor. A sarkalatossági záradék tehát feles többséggel módosítható.

A sarkalatossági záradék alkalmas eszköznek bizonyult akkor is, amikor az Alkotmány és az Alaptörvény között az egyes törvények elfogadásához szükséges szavazatarányban fennálló különbségekből adódó problémákat kellett áthidalni. Az Alaptörvény hatálybalépése ugyanis nem igényelte a teljes jogrendszer megújítását, egyes esetekben új törvények alkotása helyett megfelelő megoldás volt a törvényeket kisebb vagy nagyobb terjedelmű módosítással az Alaptörvényhez igazítani. Ezekben az esetekben az Alaptörvény elfogadása előtt kihirdetett törvények sarkalatossági klauzulával való kiegészítése lehetőséget adott arra, hogy a jogalkotó véleményt nyilvánítson abban a kérdésben, hogy a korábban kihirdetett törvények mely rendelkezéseit tartja az Alaptörvény alapján sarkalatossá minősíthetőnek, azaz mely rendelkezéseket ítél meg úgy, hogy azok az Alaptörvény alapján a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával módosíthatóak. Azokban az esetekben pedig, ahol a sarkalatossági záradékban az adott rendelkezés nincs feltüntetve, az Országgyűlés azt a megfontolását fejezte ki, hogy az adott rendelkezések az Alaptörvény alapján nem minősülnek sarkalatosnak, tehát feles többséggel módosíthatóak, függetlenül attól, hogy az Alkotmány hatálya alatt még a kétharmados tárgykörbe tartoztak.

Mindebből az is következik, hogy végső soron az Alkotmánybíróság az, amely megítéli, hogy a jogalkotó helyesen végezte-e a mérlegelést, és az Alaptörvény felhatalmazásának megfelelően minősített-e egy-egy rendelkezést sarkalatosnak. Amennyiben nem, nincs akadálya annak, hogy a módosításkor a jogalkotó például – az Alaptörvény alapján – a tévesen sarkalatosnak minősített rendelkezést feles többséggel módosítsa.

[12] Pl. a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 83. §-a, a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvény 24. §-a.

III. Az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete a jogforrások rendszerében

Hosszú múltra tekint vissza az az igény, hogy egyes, a Kormánytól függetlenül működő szervek jogalkotási jogot kapjanak. E törekvésnek azonban gátját szabta az az alkotmánybírósági gyakorlat, amely szerint jogszabályt csak az alkotmányban megjelölt, jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv alkothat, törvényi szinten tehát nincs lehetőség sem az alanyi, sem a tárgyi értelemben vett jogforrások bővítésére.[13]

Ezt az alkotmánybírósági gyakorlatot alkotmányi szintre emelte a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény a 7/A. § (1) bekezdésének beillesztésével, amely alapján általánosan kötelező magatartási szabályt az Alkotmányban megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által kiadott jogszabály állapíthat meg.

E követelménynek való megfelelés érdekében, azért, hogy jogalkotói hatáskörrel ruházhassa fel, az alkotmányozó előbb a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét, majd a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot alkotmányos jogállású szervvé alakította azzal, hogy a szervezetére, feladat- és hatáskörére vonatkozó legfontosabb szabályokat, valamint e szervek vezetőinek rendeletalkotási jogkörét az Alkotmányban rögzítette.[14]

Az Alaptörvény megalkotásakor azonban az alkotmányozó egy olyan megoldást választott, amely alapján nem volt szükség a két fenti szerv alkotmányi szintű nevesítésére, azonban lehetővé vált, hogy jogalkotói hatáskörük enélkül is megmaradjon, sőt a törvényalkotó szükség esetén a jogalkotási joggal rendelkező szervek körét a jövőben az Alaptörvény módosítása nélkül bővítse.

Az Alaptörvény 23. cikk (1) bekezdése szerint az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre.
Az Alaptörvény tehát nem határozza meg az önálló szabályozó szervek körét, hanem lehetővé teszi, hogy sarkalatos törvény ilyen szerveket hozzon létre. Az adott szervnek ehhez meg kell felelnie az Alaptörvényben meghatározott követelményeknek, azaz

- az önálló szabályozó szerv vezetőjét a miniszterelnök vagy – a miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnök nevezi ki sarkalatos törvényben meghatározott időtartamra,
- az önálló szabályozó szerv vezetője nevezi ki helyettesét vagy helyetteseit,
- az önálló szabályozó szerv vezetője az önálló szabályozó szerv tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.

Az önálló szabályozó szerv legfőbb jellegzetessége a jogalkotói hatáskör. Az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.

E szervek másik fő jellemzője a Kormánytól való függetlenség, mivel önálló szabályozó szerv a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására hozható létre. Ebben a tekintetben az autonóm államigazgatási szervekhez hasonlít, azoktól elsősorban a jogalkotási jogkör különbözteti meg.

Természetesen az önálló szabályozó szerv rendeleteire is vonatkoznak a jogalkotás szakmai követelményei, így azokat a Jat. és a Jszr. rendelkezéseire figyelemmel kell megalkotni. Annak érdekében, hogy a jogalkotás alapvető követelményei valóban érvényesüljenek, a Jat. 2012. január 1-jétől hatályos szövege az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeleteit bekapcsolja a kormányzati egyeztetési rendszerbe: a rendelet kizárólag

[13] Ld. 37/2006. (IX. 20.) AB határozat.
[14] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény 7. §-a, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 2010. évi CLXIII. törvény 2. §-a.

az igazságügyért felelős miniszter véleményének kikérése után adható ki.[15]

IV. Jogalkotás az önkormányzati társulásoknál

Mivel a jogalkotásról szóló törvény a jogalkotási folyamatot átfogóan, valamennyi jogszabályi formára nézve szabályozza, rendkívül széles azon problémák köre, amivel szembe kell néznie. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) módosításának előkészítésekor merült fel az a probléma, hogy a Jat. nem teljes körűen kezeli azt a kérdéskört, amikor a jogalkotásra valamilyen önkormányzati társulási forma keretében kerül sor.

Az Sztv. 92. § (1) bekezdése arról rendelkezett, hogy a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról, azok igénybevételéről, valamint a fizetendő térítési díjakról a fenntartó önkormányzat, vagy ha a fenntartó önkormányzati társulás vagy többcélú kistérségi társulás, akkor a társulási megállapodásban erre kijelölt települési önkormányzat a társulási megállapodásban meghatározottak szerint rendeletet alkot.[16] Nem volt azonban világos, hogy e rendeletnek hogyan alakul a személyi és területi hatálya, mert bár a jogalkotó szándéka minden bizonnyal arra irányult, hogy ebben az esetben az egyik képviselő-testület által megalkotott rendelet hatálya valamennyi, az adott társulásban részt vevő önkormányzat közigazgatási területére, illetve az ott tartózkodó természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre kiterjedjen, a Jat. alapján az önkormányzat nem tágíthatta ki ily módon a rendelet személyi és területi hatályát.

Ehhez kapcsolódó további probléma az, hogy a törvényi felhatalmazás megalkotója nem mindig van tekintettel – nem is mindig tud tekintettel lenni – arra, hogy az önkormányzatok egyes feladatokat társulásban láthatnak el, így a felhatalmazó rendelkezés egyszerűen a helyi önkormányzat képviselő-testületét jelöli meg a jogalkotási jog jogosultjaként. Ebben az esetben azonban kérdéses, hogy ki alkothatja meg a rendeletet, ha az adott feladat- és hatáskört az önkormányzat képviselő-testülete nem önállóan, hanem társulásban látja el, vagy ha azt társult képviselő-testület gyakorolja.

A Jat. módosítása ezt a problémakört kétszintű szabályrendszerrel orvosolta.

Elsősorban értelmező szabályt adott a felhatalmazásokra nézve, mintegy elfogadva, hogy a jogalkotónak nem kell minden esetben mérlegelnie, hogy az adott feladat ellátható-e társulásban is. Annál is inkább fontos volt ez, mivel az önkormányzatok szabadon társulhatnak, a társulás törvényben meghatározott formái mellett más formákat is választhatnak.[17]

A felhatalmazó rendelkezésben a Jszr. 75. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testületét kell meghatározni a felhatalmazás jogosultjaként. A Jat. azonban eligazít arra az esetre nézve, ha a társulásban vagy társult képviselő-testületként gyakorolt feladat- és hatáskörről van szó: az 5. § (1a) bekezdése alapján társulás esetén – ha a társulási megállapodásban meghatározott feladat- és hatáskör a felhatalmazás tárgyának szabályozására kiterjed – az önkormányzati rendelet megalkotására a társulási megállapodásban kijelölt vagy ennek hiányában a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete jogosult. A rendelet megalkotásához a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok képviselő-testületének hozzájárulása szükséges.

A társult képviselő-testület esetén kicsit más a helyzet. A Jat. 5. § (1b) bekezdése alapján ilyenkor – ha az adott ügy szabályozásáról az egyes települések képviselő-testülete a helyi önkormányzatokról szóló törvény szerint nem önállóan dönt – az önkormányzati rendelet megalkotására a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat jogosult a társult képviselő-testület döntésének megfelelően.

[15] Jat. 16. § (4) bekezdése.

[16] A rendelkezéshez sajnos formális felhatalmazás nem kötődik a törvényben.

[17] A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 41. § (1) bekezdése.

Mivel ebben az esetben még fontosabb, hogy a rendelet érvényessége már a jogszabály szövegéből is megállapítható legyen, a Jszr. 58/A. §-a előírja, hogy a rendelet bevezető részében utalni kell az első esetben a hozzájárulás tényére, a második esetben pedig arra, hogy a rendelet megalkotására a társult képviselő-testület döntése alapján kerül sor.

Másodsorban mindezzel párhuzamosan a Jat. rendezi a területi és személyi hatály kérdését.[18] Társulásban részt vevő önkormányzatok, valamint társult képviselő-testület esetén a fentiek alapján jogalkotásra jogosult önkormányzat képviselő-testülete által alkotott önkormányzati rendelet területi hatálya a település területén túl kiterjed valamennyi, a társulásban, illetve a társult képviselő-testületben részt vevő települési önkormányzat területére is. Ugyanígy a személyi hatály is kiterjed valamennyi önkormányzat közigazgatási területén tartózkodó természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiség nélküli szervezetekre. Annak érdekében, hogy a jogalkalmazókban és a jogkövető polgárokban ne merülhessen fel kétség a rendelet hatályát illetően, a Jat. előírja, hogy a személyi és területi hatályról ezekben az esetekben mindenképpen rendelkezni kell a jogszabályban. Természetesen erre az esetre is alkalmazandó azonban a Jszr. azon szabálya, amely szerint a személyi, illetve területi hatályról szóló külön rendelkezést csak akkor kell a jogszabályba beilleszteni, ha az egyébként a jogszabály egyéb rendelkezései alapján nem lenne egyértelmű.[19]

V. Az automatikus dereguláció

A jogbiztonság követelményének fokozottabb érvényesülése érdekében, valamint a túlszabályozottságból adódóan a jogrendszer túlterhelésének a megszüntetése érdekében bevett gyakorlat ún. technikai deregulációs kampányokat folytatni. Ilyenkor egy nagyobb jogszabályba összegyűjtve hatályon kívül helyezik a joghatást már kiváltott, elavult és így szükségtelenné váló jogszabályokat. Ilyen technikai deregulációt hajtott végre a már említett, egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény, illetve végrehajtási rendeletei is.

Ekkor honosodott meg az a technika is, amely „folyamatba épített technikai deregulációként" vagy „önderegulációs" rendelkezésként lett ismert. Ennek lényege, hogy a módosító, illetve hatályon kívül helyező rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok – az alapjogszabályba való beépülésüket követő hatállyal – rendelkeznek önmaguk hatályon kívül helyezéséről. Egy ilyen rendelkezés tipikusan így néz ki: „E törvény a kihirdetését követő 8. napon lép hatályba, és a hatálybalépését követő napon hatályát veszti".

A technikai dereguláció alapja az Alkotmánybíróság 4/2006. (II. 15.) AB határozata volt, amelyben a testület megerősítette azt a jogalkotási elvet, amely szerint a végrehajtott módosító és hatályon kívül helyező rendelkezések hatályban tartása felesleges, mert az alaprendelkezésbe beépült rendelkezések miatt ezek a továbbiakban joghatást már nem váltanak ki.

A felgyorsult jogszabályalkotás és az egyes jogszabályok rendelkezéseinek különböző időpontokban történő hatálybaléptetése ugyanakkor egy idő után meglehetősen bonyolult „önderegulációs" rendelkezéseket eredményeztek, amely az ezzel összefüggő hibalehetőséget is megnövelte. Ezt a problémát érzékelte a jogalkotó, amikor az új Jat. előkészítésekor az említett technikai deregulációs megoldás továbbfejlesztése mellett döntött.

Az új Jat. „automatikus deregulációs" rendelkezése – az egyes jogszabályokban végrehajtott deregulációt szükségtelenné téve – ex lege, a Jat.-ból fakadó hatályvesztést mondott ki valamennyi módosító és hatályon kívül helyező rendelkezés tekintetében, amikor azok már beépültek az alapjogszabályba, és így végrehajtottá váltak.

[18] Jat. 6. §-a.
[19] Jszr. 63. § (1) bekezdése és 64. §-a.

A megoldás előnye az említett bonyolult, többlépcsős technikai deregulációs rendelkezésekből fakadó esetleges jogalkotási hibák lehetőségének kizárása mellett a normagazdaságosság, tehát, hogy nem kell minden egyes jogszabályban külön rendelkezni a hatályon kívül helyezésről. Az automatikus dereguláció elve az Alkotmánybíróságnak a korábbi jogalkotási törvényt megsemmisítő határozatában foglalt – a módosító törvények kapcsán megfogalmazott – elvvel is egybevág: „e törvények tárgya egy másik törvény módosítása, így tartalmuk beépül a módosított törvénybe, maguk a módosító törvények pedig rendelkezéseik hatálybalépésével el is tűnnek a hatályos jogból."[20]

Az új Jat. hiányosságaként volt felróható, hogy ezt az új rendszert csak a rendelkezések szintjén vezette be, az ilyen módon lényegében kiüresített „jogszabály-csontvázakat" benne hagyta a jogrendszerben.

Az egyes törvényeknek és törvényi rendelkezéseknek a jogrendszer túlszabályozottságának megszüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló 2012. évi LXXVI. törvény ugyanakkor a klasszikus kampányszerű dereguláció mellett továbbvitte az új Jat. megoldását, immár a teljes jogszabályokra is kiterjesztve az automatizmust. A Jat. 12. § új (3) bekezdése szerint a kizárólag beépült és ezzel végrehajtottá vált módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezést, hatályba léptető rendelkezést, illetve az európai uniós követelményekre utaló rendelkezést tartalmazó jogszabály az utoljára végrehajtottá vált rendelkezése végrehajtottá válását követő napon hatályát veszti. Ezzel 2012. augusztus 1-től immár teljessé vált a rendszer. A már említett előnyök mellett ez a megoldás kevésbé megtévesztő az egyszerű jogalkalmazók számára (nem értelmezhető úgy, hogy az adott jogszabályban foglalt módosítások csak egy napig „élnek"), illetve a rendszer zárt, minden azonos esetet azonos módon kezel.

Természetesen ez a megoldás sem képes valamennyi végrehajtottá vált jogszabály és jogszabályi rendelkezés deregulációját automatikusan elvégezni, így nem teszi feleslegessé az időszakonkénti deregulációs kampányt, utólagos felülvizsgálatot. Lehetnek ugyanis olyan végrehajtottá vált rendelkezések (pl. az alapjogszabályba be nem épített átmeneti rendelkezések, alkalmazási szabályok), amelyek nem épülnek be más jogszabályba, és a hatályban tartásuk szükséges időtartama előre nem látható, ezért sem automatizmus útján, sem pedig előre megalkotott technikai deregulációs normával nem helyezhetőek hatályon kívül. Azt azonban feltétlenül lehetővé teszi, hogy az utólagos felülvizsgálat súlypontja a technikai helyett az érdemi, tartalmi deregulációra helyeződjön át. Erre ugyanis talán még nagyobb szüksége van a magyar jogrendszernek.

VI. A közjogi szervezetszabályozó eszközök rendszerének átalakítása

Az Alkotmánybíróság már hivatkozott, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt megsemmisítő 121/2009. (XII. 17.) AB határozatának meghatározó pontja volt az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek áttekinthetetlenségére vonatkozó megállapítás.
Erre válaszul a Jat. ezen jogi eszközök körét jelentősen szűkítette azzal, hogy kizárólag normatív határozat és normatív utasítás kibocsátását tette lehetővé, melyeket összefoglalóan közjogi szervezetszabályozó eszköznek keresztelt.

A Jat. eredeti szövege az Országgyűlés, a Kormány, a helyi önkormányzat képviselő-testülete, testületi központi államigazgatási szerv és az Alkotmányban megjelölt más testületi szerv részére biztosította a normatív határozat kibocsátásának lehetőségét, míg a normatív utasítás kiadásának lehetőségét az egyszemélyi szerveknek, így a miniszterelnöknek, a központi államigazgatási szerv vezetőjének és az Alkotmányban megjelölt egyszemélyi vagy egyszemélyi vezetés alatt álló szerv vezetőjének tartotta fenn. A Jat. hatálybalépését követően azonban kiderült, hogy az így meghatározott személyi kör nem teljesen egyértelmű a jogalkalmazó számára. Emellett a gyakorlati alkalmazás során fel-

[20] 121/2009. (XII. 14.) AB határozat.

merült az igény a kibocsátók körének bővítésére.

Így az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló – már hivatkozott – 2011. évi CCI. törvény átalakította a Jat. közjogi szervezetszabályozó eszközökre vonatkozó rendelkezéseit, ezzel egy differenciáltabb szabályozást hozva létre.

A módosított 23. § (1)-(3) bekezdése alapján normatív határozatot adhat ki az Országgyűlés, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság, a Költségvetési Tanács, a helyi önkormányzat képviselő-testülete és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete.

Az első kör (az Országgyűlés, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság, a Költségvetési Tanács) kizárólag saját szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját szabályozhatja normatív határozatban, tekintettel arra, hogy e szervek vezetése, irányítása vagy a felügyelete alá nem tartoznak más szervek. Ezzel szemben a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését szabályozhatja normatív határozatban. E különbségtétel indoka, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületének saját szervezetét és működését rendeletben kell szabályoznia a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 18. § (1) bekezdése alapján.

Ez a követelmény lényegében az Alaptörvényből ered, mivel az önkormányzat képviselő-testületének szervezeti és működési szabályzata nem a képviselő-testület belső ügye, hanem a helyi közhatalom gyakorlásának alapvető dokumentuma.[21]

Így tehát az önkormányzat csak ezen a tárgykörön kívüli esetekben adhat ki normatív határozatot.

A normatív határozat lehetséges tárgykörei a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületénél a legtágabbak, a testület ugyanis a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését is szabályozhatja normatív határozatban.

Normatív utasítás kibocsátására a Jat. 23. § (4) bekezdése alapján a köztársasági elnök, a miniszterelnök, – a Kormány és más testületi államigazgatási szerv kivételével – a központi államigazgatási szerv vezetője, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, valamint a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző jogosult, a szabályozás tárgya pedig a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezete és működése, valamint tevékenysége lehet.

A módosítás egy teljesen új kört is felruház a normatív utasítás kiadásának jogával: ez az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az önálló szabályozó szerv, valamint a Miniszterelnökség és a minisztérium hivatali szervezetének vezetője. Ők azonban kizárólag törvényben meghatározott tárgykörben tudnak – a szerv állományába tartozó személyekre kötelező – normatív utasítást kibocsátani. Ilyen tipikus tárgykörök például a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvényben meghatározottak. Egy közszolgálati szabályzat kibocsátásával indokolatlan ugyanis a minisztert terhelni, azt megteheti helyette a közigazgatási államtitkár, vagy ugyanez a helyzet például az alapvető jogok biztosának hivatalát illetően, ahol az ombudsman helyett így a főtitkár a szabályozási jogkör címzettje.

A kibocsátók körének pontosítása mellett egyértelművé vált az is, hogy mely közjogi szervezetszabályozó eszközöket kell a Magyar Közlönyben közzétenni. Főszabály szerint valamennyit, amely nem tartalmaz minő-

[21] Verebélyi Imre (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999. 96-98.

sített adatot, azonban kivételt jelentenek az önkormányzati körbe tartozó közjogi szervezetszabályozó eszközök, így 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.[22]

VII. A jogszabályok megismerhetősége – a Nemzeti Jogszabálytár

A jogalkotás normatív kereteit a jogalkalmazói oldalról érintő kérdés a jogszabályok megismerhetősége. Bármely magatartási szabály érvényesülésének alapvető feltétele a norma ismertsége. A szabályok megismerhetősége ennek megfelelően nem a jogfejlődés eredményeként vált egyértelmű követelménnyé: az ismertség (megismerhetőség) a normák immanens eleme. Bármely szabály (jog)hatás kiváltására csak akkor lesz alkalmas, ha tartalma megismerhető, az érintettek ugyanis csak így tudnak alkalmazkodni, magatartásukat a szabályhoz hozzáigazítani. Az általánosan kötelező normák – tipikusan a jogszabályok – közlése ugyanakkor mindenkire kötelező jellegükből, illetve a nyitott (pontosan meg nem határozható) címzetti körből adódóan komolyabb garanciákat igénylő feladat. A normatív aktusokat mindenkinek meg kell tudnia ismerni, aki potenciálisan címzetté válhat. A kartális alkotmányok a fentiekre tekintettel egyértelmű garanciális szabályként rendelkeznek a jogszabályok kihirdetésének a kötelezettségéről (és adott esetben annak módjáról), a jogi dogmatika pedig a jogszabály érvényes létrejöttének feltételeként határozza meg a kihirdetést.

A kihirdetés a magyar jogban – legalábbis a központi jogszabályok tekintetében – többékevésbé rendezett kérdés, az alapvető követelmény alaptörvényi szinten, a részletszabályok – kellő garanciákkal – törvényben vannak meghatározva.[23] Mivel ugyanakkor a magyar jogalkotási technika a jogszabályok módosítására nem az egységes szerkezetű közzétételt alkalmazza, ahhoz, hogy egy jogszabály valamennyi változása követhető legyen, szükség van arra, hogy a jogszabály e változásokkal egységes szerkezetbe foglalva is elérhető legyen. Ez a kihirdetéshez képest másodlagosnak tűnő szempont a valóságban legalább olyan lényeges, ha nem lényegesebb szerepet játszik a jogszabályok ismerete szempontjából.

Erre tekintettel utánközlésre, az egységes szerkezetű jogszabályszövegek megismerhetőségére nagy szükség van, nem képzelhető el ugyanis, hogy egy jogszabály rendelkezéseinek áttekintése csak valamennyi vonatkozó közlönypéldány összeolvasásával legyen lehetséges. Sem az egyszerű jogkereső állampolgártól, sem egy ügyvédtől, bírótól, ügyésztől nem várható el, hogy mindennapi tevékenysége során önmaga „állítgasson össze" hatályos egységes szerkezetű jogszabály-szövegeket.[24] A papíralapú jogszabálytárak használatát a rendszerváltozást követően felgyorsult tempójú és folyamatosan növekvő mennyiségű jogalkotás rövid idő alatt lehetetlenné tette, ezeket szükségszerűen váltották fel a kilencvenes évek közepétől az elektronikus jogszabály-gyűjtemények. Megfelelő állami jogszabály-nyilvántartás és -gyűjtemény hiányában a hatályos jogszabályok elérhetőségének elektronikus biztosítása ugyanakkor piaci alapú, fizetős szolgáltatássá vált.

[22] Jat. 26. § (2) bekezdése. Sajnálatos módon ezek közül kizárólag a képviselő-testület normatív határozatainak nyilvánosságáról gondoskodik a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (5) bekezdése, amely alapján azt a rendelet kihirdetésére vonatkozó szabályok szerint kell közzétenni.

[23] Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése, Jat. 11-14. alcím. Sajnálatos, hogy az önkormányzati rendeletek kihirdetése (és így megismerhetősége) tekintetében továbbra sincs egységes, kellő garanciákat biztosító megoldás a magyar jogban. Az emberek életét legalább a központi jogszabályokkal azonos mértékben befolyásoló helyi normák tekintetében a jog megismerhetőségének feltételei még nem állnak összhangban a XXI. század adta lehetőségekkel. Vö. Jat preambuluma.

[24] Ez természetesen nem jelenti azt, hogy kivételes esetben ne volna lehetőség, sőt kifejezett szükség ilyen tevékenységre.

Ezen a tarthatatlan, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sértő helyzeten elsőként a Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteménye változtatott. Az ingyenes, de korlátozott keresési lehetőséget biztosító, illetve csak az adott napon hatályos normaszöveget tartalmazó jogszabálytár a jog megismerésének minimumát biztosította. Könnyen belátható, hogy az adott napon hatályos jogszabály ismerete sem a jogszabály következő változására való felkészülést nem biztosítja, sem – pl. adójogszabályok esetében – a tárgyidőszak jogának ismeretét.

Ezen a helyzeten kívánt változtatni az új Jat., amikor létrehozta a Nemzeti Jogszabálytárat, ami egy, a Kormány rendeletében meghatározott tartalommal és honlapon, elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény.[25] A Jogszabálytár részletes szabályozását a Jat. kormányrendeletre hagyta, a tényleges indulásra pedig csak 2012. január 1-jén került sor.

A www.njt.hu oldalon működő, ingyenes és a kereshetőséget biztosító jogszabálygyűjtemény pontos tartalmát a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet (NJTr.) határozza meg. Eszerint az önkormányzati rendelet kivételével a Nemzeti Jogszabálytárban egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni valamennyi, a lekérdezés napján hatályos jogszabálynak a lekérdezés napján hatályos szövegét, a lekérdezés napját megelőző valamennyi időállapotát a lekérdezés napját megelőző öt évre visszamenőleg és a lekérdezés napját követő három időállapotát. Emellett az önkormányzati rendelet kivételével a Nemzeti Jogszabálytárban közzé kell tenni valamennyi, a lekérdezés napján még hatályba nem lépett jogszabálynak az első három időállapotát egységes szerkezetű szöveggel, valamint a lekérdezés napját megelőző öt évben hatályban volt jogszabálynak a hatályvesztést megelőző időállapotát.[26]

2013. január 1-jén lép hatályba emellett az NJTr. 4. §-a, amely – felmenő rendszerben – már az önkormányzati rendeletek közzétételét is előírja. Ennek megfelelően közzé kell majd tenni valamennyi – 2013. január 1. után kihirdetett – még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet kihirdetett szövegét, valamint egységes szerkezetű szöveggel közzé kell majd tenni valamennyi, a lekérdezés napján hatályos – 2013. január 1. után kihirdetett – önkormányzati rendeletnek a lekérdezés napján hatályos szövegét, és a lekérdezés napját megelőző, illetve követő egy-egy időállapotát.[27]

Az NJTr.-rel tehát a jogszabályok megismerhetőségének normatív keretei adottak, az indulás gyermekbetegségei pedig remélhetőleg hamar kiküszöbölhetőek lesznek majd 2013. január 1-jét követően is.
Fontos leszögezni ugyanakkor, hogy a Nemzeti Jogszabálytárban elérhetővé tett egységes szerkezetű jogszabályszövegek csak utánközlésnek minősülnek, nem tekinthetőek hitelesnek.[28]

VIII. Két példa a jogalkotás normatív kereteinek gyakorlati érvényesülésére

Végül álljon itt két olyan példa, amely bebizonyította, hogy a jogalkotás Jat.-ban meghatározott szabályai nem puszta deklarációk, hanem érvényesülést kívánó normatív szabályok, amelyeket az Alkotmánybíróság mellett esetenként más közjogi szereplők is kikényszeríthetnek.

[25] Jat. 29. § (1) bekezdése.
[26] NJTr. 2. § (1) és (2) bekezdése. Az NJTr. a fentieken túl lehetőséget biztosít a hatályos jogszabályok – közzé nem tett – korábbi időállapotainak, illetve az elmúlt húsz évben hatályban volt jogszabály – közzé nem tett, a hatályvesztést megelőző időállapotában hatályos – szövegének egyedi lekérdezésére [NJTr. 3. §].
[27] NJTr. 4. §. Ha a Kúria önkormányzati tanácsa kimondja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba, az erről szóló határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételét követően a döntéssel érintett jogszabálynál erre haladéktalanul utalni kell.
[28] Hiteles szöveget kizárólag az elektronikusan megjelenő Magyar Közlöny tartalmaz, a Jat. 25. § (2) bekezdése szerint ugyanakkor egységes szerkezetbe foglalt szöveg a Magyar Közlönyben nem tehető közzé.

Az első példa a köztársasági elnök politikai vétójának intézményéhez kötődik. A köztársasági elnök a 2012. tavaszi ülésszakban öt törvényt küldött vissza megfontolásra az Országgyűlésnek. Ezek közül kettőben a Jat. 9. §-ának megsértését kifogásolta, mivel a tervezet elfogadott, de még ki nem hirdetett jogszabályt módosított volna.[29]

A másik fejlemény az utólagos normakontroll ellátásának az Alkotmánybíróság és a Kúria közötti megosztásához kapcsolódik. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján az önkormányzati rendeletek Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata továbbra is az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, ha azonban az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangja a kérdés, annak felülvizsgálatára a bíróság jogosult az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján. Ezt a hatáskört a bírósági szervezetrendszeren belül a Kúria önkormányzati tanácsa gyakorolja.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5031/2012/11. számú határozatában megsemmisített egy önkormányzati rendeleti rendelkezést, mert az megismételte a törvényi szintű szabályt, így a Jat. 3. §-ába ütközött, amely szerint a jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

Ebben az esetben tehát először került sor önkormányzati rendelet valamely rendelkezésének megsemmisítésére abból az okból, hogy az nem felelt meg a Jat. tartalmi szabályának. Nem kizárt, hogy a jövőben az Alkotmánybíróság hasonló gyakorlatot követ majd a Kormány és Kormány tagjai rendeletei tekintetében, amely tovább erősítené a Jat.-nak a jogalkotásban játszott szerepét.

[29] Ld. köztársasági elnök megfontolásra visszaküldő leveleit a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény módosításáról szóló T/4719. számú törvényjavaslattal (http://www.parlament.hu/irom39/04719/04719-0012.pdf) és az egyes törvényeknek és törvényi rendelkezéseknek a jogrendszer túlszabályozottságának megszüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló T/6957. számú törvényjavaslattal (http://www.parlament.hu/irom39/06957/06957-0022.pdf) kapcsolatban.

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

Kisbetűk, alcímek, rövidítések: a jogszabály-szerkesztés aprómunkája

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

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

Jelen tanulmány célja annak vizsgálata, hogy egy nemrégiben megalkotott – lényegében tetszőlegesen kiválasztott – jelentős törvény, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény (Kttv.) esetében mennyiben teljesülnek a Jszr. jogszabályszerkesztéssel kapcsolatos előírásai. Ennek megfelelően a vizsgálódás módszertana meglehetősen egyszerű: a Jszr. valamennyi – a Kttv. vonatkozásában releváns – rendelkezését „teszteltem" a Kttv.-n, rávilágítva az esetleges vitatható kodifikációs eljárásokra. A tanulmányban emelt kifogások egy része kétségtelenül marginálisnak – sőt, talán kicsinyesnek – tűnhet, ám a formai hibák csekély súlya önmagában nem jelent mentséget a jogszabály-szerkesztési előírásoktól történő eltérésre.

A vizsgálathoz a Magyar Közlöny hiteles elektronikus változatát vettem alapul[2], amelyet összevetettem a CompLex Jogtárban található szövegváltozattal. Az összehasonlítás célja természetesen nem tartalmi eltérések keresése volt, hanem annak vizsgálata, hogy a Jogtár szerkesztői végeznek-e a formai-tipográfiai módosításokat a jogszabályok szövegén.[3]

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

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

I. A törvény szerkezeti egységeivel kapcsolatos problémák

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

1. Részek

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

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

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

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

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

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

b) a szerkezeti egység típusának megnevezését nagybetűvel és
c) a rész címét nagy kezdőbetűvel
foglalja magában".

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

helytelen	helyes
ELSŐ RÉSZ ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK	ELSŐ RÉSZ Általános rendelkezések

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

helytelen	helyes
ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK	Záró rendelkezések

2. Fejezetek

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

„A fejezetet megjelölése – az alábbi sorrendben –
a) a fejezetnek a pozitív egész számokból képzett sorszámát római számmal,
b) a szerkezeti egység típusának megnevezését nagy kezdőbetűvel és
c) a fejezet címét nagy kezdőbetűvel
foglalja magában."

helytelen	helyes
I. FEJEZET *BEVEZETŐ RENDELKEZÉSEK*	I. Fejezet Bevezető rendelkezések

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

3. Alcímek

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

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

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

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

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

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

Nézzük meg ezt a harmadik részben található V. Fejezet példáján

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

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

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

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

Illetménykiegészítés	*Illetménykiegészítés*
Személyi illetmény	*Személyi illetmény*
Vezetők illetményére vonatkozó szabályok	*Vezetők illetményére vonatkozó szabályok*
Egyéb juttatások	*Egyéb juttatások*
Bírósági eljárás	*Bírósági eljárás*
Önkormányzati főtanácsadó, tanácsadó	**Önkormányzati főtanácsadó, tanácsadó**

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

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

Magyar Közlöny	CompLex Jogtár
Kormánytisztviselői érdekegyeztetés	**Kormánytisztviselői érdekegyeztetés**
Általános rendelkezések	*Általános rendelkezések*
Központi érdekegyeztetés	**Központi érdekegyeztetés**
Munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetés	*Munkahelyi kormánytisztviselői érdekegyeztetés*

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

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

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

Az alcímeket illetően további jogszabályszerkesztési következetlenségre vall, hogy a Kttv. egyes fejezetei úgy tagolódnak egyetlen alcímre, hogy a fejezet és az alcím szövege pontosan egybeesik. Az I. Fejezet címe *(Bevezető rendelkezések)* után nyomban egy alcím *(Hatály, értelmező rendelkezések)* következik, ám több alcímet nem találunk ebben a fejezetben. Vélelmezem, hogy a jogalkotó itt a fejezet címét *(Bevezető rendelkezések)* kívánta kiegészíteni, tartalmát előrevetíteni *(Hatály, értelmező rendelkezések)*. A helyes megoldás minden bizonnyal az lett volna, ha ez utóbbi alcím kettébontásra kerül úgy, hogy az *Értelmező rendelkezések* – önálló alcímként, összhangban a Jszr. 68. § (1) bekezdésével – a 6. § elé került volna. Itt kell arra is utalni, hogy erősen vitatható, hogy a Kttv. első részébe foglalt rendelkezések mindegyikének az általános rendelkezések között van-e a helye. A Jszr. a 60. §-ban igyekszik az általános rendelkezések körét szűkre szabni; a rendelethez készült Kommentár szerint „*nagyon fontos, hogy az általános rendelkezések között ténylegesen is csak a legfontosabb, legalapvetőbb horizontális szabályok szerepeljenek"*. Erősen kérdéses, hogy a II. Fejezetben (amely még mindig az *Általános rendelkezések* című részhez tartozik) található normák megfelelnek-e ez utóbbi kritériumnak. Véleményem szerint pl. a képviselet szabályai vagy a határidők számításának módjai logikailag nem tartoznak az általános rendelkezések közé. Azt is érdemes megjegyezni, hogy a II. Fejezet címe *(Közös szabályok)* kissé sutának hat, hiszen nem egyértelmű, hogy milyen tekintetben van szó közös szabályokról.

4. Szakaszok

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

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

5. Bekezdések

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

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

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

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

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

> **67. §** (1) Az államigazgatási szerv legkésőbb a felmentés közlésekor írásban tájékoztatja az állami foglalkoztatási szervet a felmentéssel érintett kormánytisztviselők személyes adatairól, utolsó munkaköréről, szakképzettségéről és illetményéről. A tájékoztatási kötelezettség – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a jogutód nélkül megszűnő államigazgatási szerv felügyeleti szervét terheli.
>
> (2) Az (1) bekezdésben foglalt tájékoztatási kötelezettség feltétele, hogy a felmentésre a 63. § (1) bekezdés *a)–c)* pontjaiban meghatározott okból kerüljön sor és a felmentéssel érintett kormánytisztviselők létszáma harminc napon belül
>
> *a)* húsz főnél kevesebb kormánytisztviselő foglalkoztatása esetén legalább öt fő;
>
> *b)* húsznál több száznál kevesebb kormánytisztviselő foglalkoztatása esetén legalább tíz fő;
>
> *c)* száz vagy annál több, de háromszáznál kevesebb kormánytisztviselő foglalkoztatása esetén legalább a kormánytisztviselők 10%-a;
>
> *d)* háromszáz vagy annál több kormánytisztviselő foglalkoztatása esetén legalább harminc fő.
>
> **Az *a)–d)* pontban meghatározott rendelkezések alkalmazása szempontjából a kormánytisztviselői jogviszonyban és a munkaviszonyban állók létszámát össze kell számítani.**

Vitatható, hogy az általam félkövérrel kiemelt mondat megfelel-e a Jszr. fentebb hivatkozott előírásának, azaz beletartozik-e a (2) bekezdésbe? Tekintettel arra, hogy szövegszerkesztésileg egy új bekezdésbe lett foglalva, ráadásul egy felsorolást követ, a mondatot talán szerencsésebb lett volna jogszabály-szerkesztési szempontból is egy új, (3) bekezdésbe foglalni, ami a mondatra történő hivatkozást is megkönnyítené.

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

> **253. §** (1) A miniszterelnök – a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal javaslatára – határozatlan időre címzetes főjegyzői címet adományozhat az illetékességi területén tartósan kiemelkedő szakmai munkát végző jegyzőnek – ide nem értve az aljegyzőt –, aki
>
> *a)* a cím adományozását megelőző tíz évben folyamatosan jegyzői, körzetközponti jegyző esetében legalább öt éve körzetközponti jegyzői tisztséget tölt be,
>
> *b)* legmagasabb fokozatú minősítést kap.
>
> **A cím adományozására minden évben a Közszolgálati Tisztviselők Napja alkalmából kerül sor.**
>
> (2) A címzetes főjegyzői cím adományozását a képviselő-testület a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal útján kezdeményezheti, amely a javaslatot köteles a saját és a jegyzői szakmai érdek-képviseleti szerv véleményével ellátva a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszterhez felterjeszteni. Ha a cím adományozását a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal kezdeményezi, ki kell kérnie a képviselő-testület, illetve a jegyzői szakmai érdek-képviseleti szerv véleményét. A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter a beérkezett javaslatokról kikéri a helyi önkormányzatokért felelős miniszter véleményét. Ezt követően a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter terjeszti fel a miniszterelnöknek a javaslatokat a címzetes főjegyzői cím adományozására.

A kiemelt mondat (1) bekezdéshez tartozása szintén vitatható.

6. Pontok

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

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

> **50. §** (5) Az (1) bekezdés szerinti kérelem alapján kikötött részmunkaidőben a munkáltató a kormánytisztviselőt
> *a)* a kérelem szerinti időpontig, de
> *b)* legfeljebb a gyermek hároméves koráig
> köteles foglalkoztatni. **Ezt követően a kormánytisztviselő munkaidejét a kérelem benyújtása előtti mérték szerint kell megállapítani.**
>
> **62. §** Ha a határozatlan időre kinevezett kormánytisztviselő
> *a)* állam- vagy kormányközi nemzetközi szervezetnél,
> *b)* az Európai Unió szerveinél
> jogviszonyt létesít, kormányzati szolgálati jogviszonya az a) vagy *b)* pont szerinti jogviszony kezdete előtti napon megszűnik. **A megszűnés időpontját a felek ettől eltérően is meghatározhatják.**
>
> **190. §** (1) A kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó igényének érvényesítése érdekében – a (2) bekezdésben meghatározott esetekben – közszolgálati panaszt nyújthat be a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz. A munkáltató és az érdek-képviseleti szerv az e törvényből származó igényét bíróság előtt érvényesítheti.
> (2) A közszolgálati panaszt a sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedésről szóló irat kézbesítésétől számított harminc napon belül lehet a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz benyújtani
> *a)* a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével;
> *b)* az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással;
> *c)* a minősítés, a teljesítményértékelés megállapításaival;
> *d)* a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal;
> *e)* a kinevezés egyoldalú módosításával
> kapcsolatos ügyekben. **A Kormánytisztviselői Döntőbizottság döntésével szemben a kormánytisztviselő a döntés közlésétől számított harminc napon belül bírósághoz fordulhat.**
>
> **196. §** (1) E fejezet alkalmazásában
> *a)* tájékoztatás: a munkaügyi kapcsolatokkal, illetve a kormányzati szolgálati jogviszonnyal összefüggő információ átadása, ennek megismerését, megvizsgálását és az ezzel kapcsolatos vélemény kialakítását és képviseletét lehetővé tévő módon,
> *b)* konzultáció: az államigazgatási szerv és a szakszervezet közötti véleménycsere, párbeszéd. **A konzultációt a megállapodás érdekében, a kezdeményezésben megjelölt célnak megfelelően oly módon kell lefolytatni, hogy biztosított legyen a felek megfelelő képviselete, a közvetlen, személyes véleménycsere, valamint az érdemi tárgyalás.**

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

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

II. A hivatkozások alkalmazása

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

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

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

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

> **39. §** (6) **Jogszabály** – vagy jogszabály által meghatározott esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója – a kormányzati szolgálati jogviszony létesítését az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően meghatározott iskolai végzettséghez és szakképzettséghez, szakképesítéshez, munkaköri követelményhez, illetve gyakorlati idő letöltéséhez, valamint egészségi és pszichikai alkalmassághoz, továbbá képességhez kötheti.
>
> **234. §** (1) **Törvény** eltérő rendelkezése hiányában a Gazdasági Versenyhivatalnál, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál, a Magyar Tudományos Akadémia Titkárságánál, a Magyar Művészeti Akadémia Titkárságánál, a Közbeszerzési Hatóságnál, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltáránál, valamint az Országgyűlési Őrségnél az illetménykiegészítés mértéke a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 50%-a, középiskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 15%-a.

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

> **112. §** (1) A 110–111. §-ban meghatározott szabadság megszűnik […]
> *c)* ha a gyermeket – **a külön jogszabályban foglaltak szerint** – ideiglenes hatállyal elhelyezték, , átmeneti vagy tartós nevelésbe vették, továbbá harminc napot meghaladóan bentlakásos szociális intézményben helyezték el, a gyermek elhelyezését követő napon.
>
> **207. §** (2) Az (1) bekezdéstől eltérően kormányzati ügykezelői munkakörre kormányzati szolgálati jogviszony – a jogszabály által meghatározott fontos és bizalmas ügykezelői munkaköröket, valamint az ügykezelői osztályvezetői kinevezés esetét kivéve –
> *a)* a **külön törvény szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személlyel**, […]
> is létesíthető, ha a feladatkör ellátásához szükséges mértékű magyar nyelvismerettel rendelkezik.
>
> **258. §** (2) A munkaviszony büntetlen előéletű, cselekvőképes, a munkakör betöltésére **külön jogszabályban megállapított** képesítési követelménynek, illetve biztonsági feltételeknek megfelelő személlyel létesíthető. A munkavállaló írásbeli titoktartási nyilat-

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

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

> kozatot tesz, amelynek megtételéig nem állítható munkába.

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

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

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

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

Merev hivatkozás:

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

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

> **150. §** (3) A jubileumi jutalomra jogosító idő megállapításánál
> *a)* az e törvény és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.), a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktjv.) hatálya alá tartozó munkáltatónál munkaviszonyban, közszolgálati és kormánytisztviselői jogviszonyban eltöltött időt,
> *b)* a **Kjt.** hatálya alá tartozó szervnél munkaviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban töltött időt,
> *c)* a hivatásos szolgálati jogviszony időtartamát, továbbá
> *d)* a bíróságnál és ügyészségnél szolgálati viszonyban, munkaviszonyban, valamint
> *e)* a hivatásos nevelő szülői jogviszonyban,
> *f)* az e törvény, a Ktv., Ktjv., illetőleg a **Kjt.** hatálya alá tartozó szervnél ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban,
> *g)* az állami vezetői szolgálati jogviszonyban
> töltött időt kell figyelembe venni.

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

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

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

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

[11] Hasonlóképpen: 72. § (1) bek.

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

Kevésbé egyértelmű a helyzet a következő hivatkozásnál:

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

A felhívott jogszabályhely a következő:

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Egyéb jogszabály-szerkesztési következetlenségek

1. A rövid megjelölések

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

együttesen vonatkozik, a további együttes használatra az »a továbbiakban együtt:« kifejezéssel kell utalni". A Kttv. meglehetősen következetlen ezen fordulat használatában: kilenc esetben eleget tesz a Jszr. előírásának[12], öt esetben viszont nem.[13] Példaképpen vizsgáljuk meg a törvény 1. §-át:

> **1. §** E törvény hatálya
> *a)* a Miniszterelnökség, a minisztérium, a kormányhivatal, a központi hivatal **(a továbbiakban: központi államigazgatási szerv)**,
> *b)* a kormányhivatal és a központi hivatal területi, helyi szerve, a megyei, fővárosi kormányhivatal, valamint területi szerve, továbbá a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv,
> *c)* a rendőrség, a büntetés-végrehajtás és a hivatásos katasztrófavédelemi szerv központi és területi szervei
> **(a továbbiakban *a)–c)* pont együtt: államigazgatási szerv)** kormánytisztviselőjének és kormányzati ügykezelőjének kormányzati szolgálati jogviszonyára, továbbá
> *d)* a minisztérium közigazgatási államtitkárának és helyettes államtitkárának, és a Miniszterelnökség helyettes államtitkárának **(a továbbiakban: szakmai vezető)** kormányzati szolgálati jogviszonyára, valamint
> *e)* a helyi önkormányzat képviselő-testületének hivatala és hatósági igazgatási társulása, közterület-felügyelete, a körjegyzőség, továbbá az országos nemzetiségi önkormányzatok hivatala **(a továbbiakban: képviselő-testület hivatala)** köztisztviselőjének és közszolgálati ügykezelőjének közszolgálati jogviszonyára
> terjed ki.

Amint a félkövér kiemelésekben látható, az idézett szakasz négy esetben él a rövid megjelölés eszközével. Ezek mindegyike egy több elemű felsorolásra vonatkozik, így a Jszr. fentebb hivatkozott rendelkezését alkalmazni kellene. Az *„a továbbiakban együtt:"* kifejezés viszont csak a *c)* pontban kerül használatra; az *a)*, *d)* és *e)* pontban ettől eltekintett a jogalkotó. A rövid megjelöléseket alaposabban megvizsgálva megállapítható, hogy azok két csoportra oszthatóak. Egy részük a felsorolás elemeit egy közös kategóriába vonja össze [ilyen pl. az előbb idézett *d)* pont], más részük pedig a felsorolás valamely elemével foglalja össze a többi elemet [pl. *e)* pont]. A Jszr. ugyanakkor nem tesz különbséget az előbbi két csoport között, így az *„a továbbiakban együtt:"* kifejezésnek mindegyik pontban szerepelnie kellett volna.

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

2. Az „illetőleg" kötőszó

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

[12] 1. § *c)* pont, 6. § 13. pont, 9. § (1) bek., 35. § (1) bek. a) pont, 80. § (1) bek., 85. § (2) bek., 125. § (1) bek., 239. § (2) bek., 247. § (1) bek..
[13] 1. § *a)* pont, 1. § *d)* pont, 1. § *e)* pont, 29. § (3) bek., 131. § (7) bek.

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

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

3. Az értelmező rendelkezések

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

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

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

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

Azon túl, hogy ez a megszövegezés sérti „a pontokon belül nem kezdődhet új mondat" elvet, további fogyatékossággal is szembesülnünk kell. A Jszr. 70. § (4) bekezdése leszögezi, hogy *„Az értelmező rendelkezés nem tartalmazhat önmagában – a jogszabály más szakaszában foglalt rendelkezésével való együttes értelmezése nélkül – joghatás kiváltására alkalmas normatív tartalmú rendelkezést".* Ezzel szemben a *b)* pont második mondata egyértelműen normatív tartalommal rendelkezik.

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

4. A felhatalmazó rendelkezések

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

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

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

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

> költségvetés támogatásának részletes szabályait a Kormány határozza meg.

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

5. A többes szám jelének alkalmazása

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

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

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

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

Mindezek ellenére a Kttv. – a § jel, a „bekezdés” és a „pont” szót követően is – több tucatszor használja indokolatlanul a többes számot:

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

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

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

6. A „közérthető” megszövegezés követelménye

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

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

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

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

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

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

> (3) A hivatali szerv vezetője a megállapított személyi juttatások előirányzatán belül a tárgyévre vonatkozóan a kormánytisztviselő besorolása szerinti fizetési fokozathoz tartozó alapilletményét legfeljebb 50%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg (eltérítés).
> (4) Az eltérítés a tárgyévet megelőző év minősítése, ennek hiányában teljesítményértékelése alapján történik, ide nem értve, ha a kormánytisztviselő végleges áthelyezésére kerül sor.
> (5) Az eltérítésről a hivatali szerv vezetője át nem ruházható hatáskörében dönt.
> (6) A hivatali szervezet vezetője esetében az eltérítésről a kinevezésre jogosult dönt.

Amint látható, a rendelkezés lényegét (mint egy tételmondat jellegűen) a (3) bekezdés tartalmazza, a (4)–(6) bekezdés pedig – a korábbi tagmondatok és közbevetések egy részét felszámolva – a kiegészítő szabályokat tartalmazza. Az eredeti szövegből elhagyható az *„a (4) bekezdésben foglaltak kivételével”* közbevetés, hiszen elegendő, ha a hivatkozott bekezdés saját maga utal a „kivételességére”, pl. az *„A (3) bekezdéstől eltérően”* nyitófordulattal. [Vö. a Jszr. 24. § (3) bekezdésével és a Kommentár kapcsolódó példájával.] A *„december 31-éig terjedő időszakra”* szövegrész szintén törölhető, ugyanis a (3) bekezdésből *(„tárgyévre vonatkozóan”)* ez következtethető.

IV. Konklúzió

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

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

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

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

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

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

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

[19] A magam részéről megfontolandónak tartanám néhány tipográfiai előírás beemelését a Jszr.-be.

Orova Márta, főtanácsos
Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak a közszolgáltatások ellátásáért járó ellentételezésére vonatkozó uniós előírások változása

Bevezetés

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (más néven közszolgáltatások) tekintetében az európai polgárok kiváló minőséget várnak el megfizethető áron. Erre való tekintettel a felhasználók, az európai állampolgárok és igényeik állnak az uniós jogi szabályozás középpontjában. Ugyanakkor az általános érdekű szolgáltatásokkal összefüggésben az Európai Unió a versenyjogi szabályainak alkalmazását is vizsgálni kell, hiszen az általános érdekű szolgáltatásokat igen gyakran magánszervezetek látják el, az általános érdekű és profitorientált szolgáltatások együttes ellátása, az általános érdekű szolgáltatások ellátásának finanszírozása az uniós versenyjogi szabályokba ütközhet.

A cikk célja, hogy bemutassa a tárgykörben alkalmazandó uniós jogszabályok ez évi változásait és az alkalmazásukkal kapcsolatban felmerülő gyakorlati problémákat. A cikkben ismertetett szabályozás az általános érdekű szolgáltatások ellátásáért felelős helyi önkormányzatok, állami szervek tevékenységét érinti. A közszolgáltatásokra vonatkozó helyi szabályok kialakításakor, a közszolgáltatási szerződések megkötésénél figyelembe kell venni az uniós előírásokat is.

I. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés általános rendelkezései

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: Szerződés) 14. cikke úgy rendelkezik, hogy az Unió a Szerződés 93.[1], 106.[2] és 107[3]. cikkének sérelme nélkül saját hatáskörében gondoskodik arról, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat olyan elvek alapján és feltételek mellett nyújtsák, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését. Ezen cél elérése érdekében, a közszolgáltatási kötelezettségből eredő speciális költségek egy részének vagy egészének fedezése érdekében az állam pénzügyi támogatására is szükség lehet. Ezzel összefüggésben a Szerződés 106. cikkének (2) bekezdése megállapítja, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya (pl. állami támogatásokra vonatkozó szabályok) alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a megbízás szerinti feladatok végrehajtását. Ez azonban a kereskedelem fejlődését nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.

A Szerződés Európai Unió Bírósága általi értelmezésével kapcsolatban az alábbiak tekinthetők relevánsnak.

Az Altmark[4] ügyben hozott ítéletében az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) megállapította, hogy a közszolgáltatás ellentételezése négy feltétel együttes teljesülése esetén nem minősül állami támogatásnak. Egyrészt a kedvezményezett vállal-

[1] „A Szerződésekkel összeegyeztethetők azok a támogatások, amelyek megfelelnek a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek, vagy amelyek a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják."

[2] „A közvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn a Szerződésekkel, különösen a 18. és 101-109. cikkben foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket."

[3] „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet."

[4] C-280/00. sz. úgy altmark Trans GmbH és Regierungsprasidium Magdeburg v. Nahreverkehrsgesellschaft

kozást közszolgáltatási kötelezettségnek kell terhelnie, amit egyértelműen meghatároznak a felek. Másrészt az ellentételezés kiszámításának alapjául szolgáló feltételeket tárgyilagos és átlátható módon előzetesen kell megállapítani. Harmadszor, az ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek végrehajtása során felmerülő költségek egészben vagy részben való fedezéséhez szükséges mértéket, figyelemmel az érintett bevételekre és az ésszerű nyereségre. Ha a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtásával megbízott vállalkozás kiválasztása nem közbeszerzési eljárás keretében történik, amely lehetővé tenné, hogy azt a jelöltet válasszák, aki a közösségnek legkevesebb költséggel járó szolgáltatást tudja nyújtani, a szükséges ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy átlagos, jól vezetett és a szükséges eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál felmerülnének.

Amennyiben az ítéletben megfogalmazott kritériumok nem teljesülnek, a Szerződés 107. cikke (1) bekezdésének alkalmazására vonatkozó általános feltételek viszont igen, úgy a közszolgáltatás ellentételezése állami támogatásnak minősül.

Az a tény, hogy az Altmark ítélet fentiekben ismertetett kritériumainak megfelelő ellentételezéseket nem kell bejelenteni az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) számára – tekintettel arra, hogy az nem jelentene gazdasági előnyt a kedvezményezettnek és nem minősül állami támogatásnak – egyrészről csökkentette a támogatást nyújtók adminisztratív terheit, ugyanakkor a jogbizonytalanságot nem oldotta meg teljes körűen. Ha ugyanis a közszolgáltatások számára ellentételezést nyújtók nem megfelelően alkalmazták az ítéletben foglaltakat (és a támogatást nem jelentették be), egy piaci versenytárs vállalkozás a Bizottságtól kérhette a támogatás nyújtás feltételeinek megvizsgálását, ami révén a Bizottság a támogatást – vagy annak egy részét – jogszerűtlennek is minősíthette.

Időközben a Bizottság a jogbiztonság növelése érdekében határozatot fogadott el annak biztosítására, hogy egy viszonylag korlátozott mértékű állami támogatás nyújtása – meghatározott forgalommal rendelkező kedvezményezett számára – az általános gazdasági érdekű szolgáltatás teljesítése érdekében összeegyeztethető legyen a Szerződés 106. cikk (2) bekezdésében foglalt, állami támogatásra vonatkozó szabályokkal.

A cikkben három ez év elején megjelent uniós aktus kerül bemutatásra, amelyeket figyelembe kell venni az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak nyújtandó ellentételezések nyújtásakor:

1) a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra vonatkozó, felülvizsgált keretszabály;
2) az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról szóló új közlemény, valamint
3) az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások számára a csekély összegű támogatások biztosításának a feltételeit meghatározó határozat.

II. A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra vonatkozó felülvizsgált keretszabály új rendelkezései

1. Az összeegyeztethetőség és a bejelentés alóli mentesség esetei

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló, Bizottság 2012/21/EU határozata[5] (a továbbiakban: kerethatározat) a korábbi, 2005/842/EK bizottsági határozat helyébe lép.

A kerethatározat meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett az általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellentételezése

[5] (HL L 7., 2012.1.11., 3-10. o.)

formájában nyújtott állami támogatás nem esik a Szerződés 108. cikkének (3) bekezdése szerinti előzetes bejelentési követelmény hatálya alá, mivel összeegyeztethetőnek tekinthető a Szerződés 106. cikkének (2) bekezdésében foglaltakkal.

Az új kerethatározat is egyértelműen kimondja, hogy a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott támogatás csak akkor tekinthető összeegyeztethetőnek az állami támogatási szabályokkal, ha a támogatás nyújtásának célja általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának biztosítása. Az ítélkezési gyakorlatból nyilvánvaló, hogy – uniós ágazati szabályok híján – a tagállamok nagy mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek azzal kapcsolatban, hogy mely szolgáltatásokat minősíthetnek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak.[6] Így a Bizottság feladata annak biztosítása, hogy ne forduljon elő nyilvánvaló hiba az általános gazdasági érdekű szolgáltatások meghatározását illetően.

A kerethatározat 5. cikke szerint a kerethatározat hatálya alá tartozó állami támogatásnak minősülő közszolgáltatásért járó ellentételezéseket továbbra sem szükséges az Európai Bizottság részére bejelenteni, azonban, az eddigi éves 30 millió eurós támogatási összeg helyett csak 15 millió euró/év esetében mentesíthető a támogatás kerethatározat alapján. Amennyiben az ellentételezés összege a megbízás időszaka alatt változik, úgy az éves összeget a megbízási időtartamra tervezett ellentételezés éves összegeinek átlagaként kell kiszámítani.

Ugyanakkor a kedvezményezett árbevételére vonatkozó korábbi szabályok – a kedvezményezett adózás előtti éves forgalma az általános gazdasági érdekű szolgáltatással való megbízást megelőző két pénzügyi évben 100 millió eurónál kevesebbnek kellett lennie – teljes egészében kikerültek az új kerethatározat szövegéből.

A Bizottság szerint a szociális szolgáltatásokat ellátó vállalkozások – ideértve a szociális lakáshoz juttatással megbízott azon vállalkozásokat, amelyek hátrányos helyzetű állampolgároknak vagy olyan, kevésbé előnyös szociális helyzetben lévő csoportoknak biztosítanak lakóhelyet, amelyek korlátozott fizetőképességük következtében piaci feltételek között nem tudnak lakást találni – esetében is indokolt, hogy élhessenek a kerethatározatban engedélyezett, bejelentés alóli mentességgel. *Ezen szolgáltatások tekintetében a támogatást nyújtók akkor is élhetnek a mentességgel, ha az általuk kapott ellentételezés összege meghaladja az e határozatban megállapított általános ellentételezési értékhatárt (15 millió euró/év).* Ugyanez vonatkozik az egészségügyi ellátásra is, beleértve adott esetben a segélyhívó szolgálatokat, sürgősségi betegellátást végző kórházakat és – különösen a kutatás területén – a fő tevékenységükkel közvetlenül összefüggő kiegészítő szolgáltatásokat nyújtó kórházakat.

A fentiekre tekintettel a kerethatározatban kivételként meghatározott szolgáltatások szociális szükségleteket elégítenek ki az egészségügy, a hosszú távú gondozás, a gyermekgondozás, a munkaerőpiacra való belépés és visszatérés, a szociális lakáshoz juttatás, továbbá a sérülékeny társadalmi csoportok gondozása és társadalmi befogadása területén, így mentesülnek a bejelentési kötelezettség alól. A Bizottság szerint a közszolgáltatás költségének ellentételezése ezen szolgáltatásoknál a kerethatározatban előírt értékhatárnál esetleg magasabb összegű támogatást igényel. A szociális szolgáltatások nagyobb összegű ellentételezése ezért nem jár szükségszerűen a verseny torzulásának nagyobb kockázatával.

2. A közszolgáltatási szerződés tartalma

A vállalkozást (egy vagy több) hivatalos aktussal kell megbízni a közszolgáltatás elvégzésével. A hivatalos aktus jogi formáját az általános gazdasági érdekű szolgáltatással megbízók szabadon megválaszthatják, de az aktusnak meg kell felelnie az átláthatóság elvének és valamennyi versenytárs számára egyenlő feltételeken kell alapulnia. A megbízás történhet jogszabállyal, de szerződéssel is.

[6] A fogalom értelmezését lásd bővebben a IV. fejezetben.

Az aktusban helyi önkormányzatoknak, állami megbízóknak egyértelműen meg kell határozniuk a vállalkozásokat terhelő közszolgáltatási kötelezettségeket és a megbízó állami szervet vagy helyi önkormányzatot terhelő kötelezettségeket. Az aktus formája megbízásonként változhat, de tartalmaznia kell legalább az érintett vállalkozások kilétét, a közszolgáltatási kötelezettségek pontos tartalmát és időtartamát, illetve adott esetben az érintett földrajzi területet, az esetlegesen nyújtott kizárólagos vagy speciális jogokat, az ellentételezési mechanizmus leírását, valamint az ellentételezés meghatározására, illetve az esetleges túlkompenzáció elkerülésére és visszafizettetésére vonatkozó paramétereket. A kerethatározat alkalmazásával kapcsolatos átláthatóság biztosítása érdekében a megbízási aktusnak hivatkoznia kell a kerethatározatra is.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztériumban működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda az alábbi speciális rendelkezések beépítését is kéri a gazdasági érdekű szolgáltatások ellátására kötendő szerződések (esetlegesen önkormányzati rendeletek) tervezetébe:

- külön rendelkezni kell arról, hogy a támogatás mértékét a kerethatározat 5. cikke szerint állapítják meg a felek, a számítási módot konkrétan megjelölve,
- elő kell írni a kerethatározat 5. cikkének (9) bekezdése szerinti elkülönített nyilvántartás vezetésének kötelezettségét pl. az alábbiak szerint:
  „Amennyiben a Támogatott a közszolgáltatás körén belül és kívül is végez tevékenységeket, akkor a 2012/21/EU bizottsági határozat 5. cikkének (9) bekezdése értelmében a közszolgáltatás költségeit és bevételeit a többi szolgáltatásétól elkülönítve kell kimutatnia belső számláiban, a költségek és bevételek elkülönítésének paramétereivel együtt. A közszolgáltatáson kívül eső tevékenységek költségei magukban foglalják az összes közvetlen költséget, a közös költségek arányos részét és a megfelelő tőkemegtérülést. E költségekre nem adható ellentételezés."
- rendelkezni kell a visszafizetési kötelezettségéről pl. az alábbiak szerint:
  „Ha a kedvezményezett a 2012/21/EU bizottsági határozat 5. cikkének megfelelően meghatározott összeget meghaladó támogatásban részesül, a kedvezményezettnek a túlkompenzációt vissza kell fizetnie. Amennyiben a túlkompenzáció összege nem haladja meg az átlagos éves ellentételezés összegének 10 %-át, a túlkompenzáció átvihető a következő időszakra, és levonható az arra az időszakra fizetendő támogatás összegéből. A kedvezményezett a támogatásról olyan elkülönített elszámolást köteles vezetni, amelyből a 2012/21/EU bizottsági határozat 5. cikkének (2)-(4) bekezdésben meghatározott követelmények ellenőrizhetőek."
- utalni kell a kerethatározat 8. cikke szerinti kötelezettségre, amely szerint a megbízás lejártától számított 10 évig a feleket iratmegőrzési kötelezettség terheli,
- pontosan be kell hivatkozni a kerethatározatot (pontos címmel és a Hivatalos Lapban (HL) való megjelenésre való hivatkozással).

Kiemelten fontos, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatásra vonatkozó szerződésben a költségeket előre meg kell határozni, visszamenőleges költségelszámolásra nincs mód. A kerethatározatban foglaltaknak megszövegezett és több évre megkötött keretszerződés esetén nem kell az annak megfelelő éves támogatási szerződéseket véleményezés céljából a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumban működő Támogatásokat Vizsgáló Irodának (a továbbiakban: TVI) megküldeni.

3. A szerződés időtartama

Bizottság véleménye szerint az, hogy egy adott ellentételezési intézkedés milyen mértékben befolyásolja a kereskedelmet és a versenyt, nem pusztán az évente kapott ellentételezés átlagösszegétől és az érintett ágazattól függ, hanem a megbízás időtartamának hosszától is. Erre tekintettel a kerethatározat annak alkalmazását a 10 évnél nem hosszabb időtartamú megbízásokra korlátozza. A 10 évnél hosszabb időtartamú megbízások csak akkor köthetők, ha egy jelentős

beruházás szükségessége hosszabb időszakot indokol, például a szociális lakáshoz juttatás területén.

4. Az ellentételezés mértéke

A Bizottság által a kerethatározatban kimondott alapszabály, hogy a verseny indokolatlan torzulásának megelőzése érdekében az ellentételezés nem haladhatja meg a vállalkozásnál a szolgáltatás nyújtása kapcsán felmerült nettó költségeket, beleértve egy ésszerű nyereséget is (arányosság elve). Az érintett vállalkozásnak a szolgáltatás nyújtása kapcsán felmerülő nettó költségei fedezéséhez szükséges összeget meghaladó ellentételezés ugyanis nem szükséges az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásához. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásához odaítélt, de a vállalkozás által valójában egy másik piacon, a megbízási aktusban nem szereplő célra felhasznált ellentételezés (keresztfinanszírozás) is összeegyeztethetetlen az uniós szabályokkal, állami támogatásnak minősülhet.

A kerethatározat 5. cikke (1) bekezdésében meghatározott nettó költség kiszámítása kétféleképpen történhet:

a) az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásakor felmerült költségek és az általános gazdasági érdekű szolgáltatásból származó bevétel különbségeként, vagy
b) a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésével történő működés nettó költsége és a közszolgáltatási kötelezettség nélküli működés nettó költsége vagy haszna közötti különbségeként.

A bevétel fogalmát a Bizottság tágan értelmezi; a bevételbe valamennyi olyan bevételt is bele kell számítani, amelyet a szolgáltatás nyújtója nem realizálhatott volna, ha nem bízzák meg a kötelezettség teljesítésével. Tehát ha az adott vállalkozás attól az általános gazdasági érdekű szolgáltatástól eltérő tevékenységekhez kapcsolódó kizárólagos vagy speciális jogokkal rendelkezik, amelyhez a támogatásban részesül, és ez az ésszerű nyereséget meghaladó nyereséget keletkeztet, vagy a vállalkozás más, állam által nyújtott előnyben részesül, ezek is beletartoznak a vállalkozás bevételébe.

A nettó nyereség kiszámításánál figyelembe veendő költségek az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásakor felmerült valamennyi költséget magukban foglalják. A kerethatározat 5. cikkének (3) bekezdése szerint a költségeket az alábbiak szerint kell kiszámítani:

a) amennyiben a szóban forgó vállalkozás csak általános gazdasági érdekű szolgáltatást végez, értelemszerűen ezen tevékenységével összefüggő valamennyi költségét figyelembe lehet venni;
b) amennyiben a vállalkozás a közszolgáltatás ellátására vonatkozó aktusban foglaltakon kívül eső tevékenységeket is folytat, csak az általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz kapcsolódó költségeket lehet figyelembe venni.

A kerethatározat lehetővé teszi továbbá, ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásához beruházások – különösen infrastruktúra-beruházások – szükségesek, akkor azok költségeit is figyelembe lehessen venni.

Amennyiben a túlkompenzáció összege nem haladja meg az átlagos éves ellentételezés összegének 10 %-át, a túlkompenzáció átvihető a következő időszakra, és levonható az arra az időszakra fizetendő támogatás összegéből.

5. Elkülönített nyilvántartási kötelezettség

A gyakorlatban többször előfordul, hogy a közszolgáltatást (pl. közterület tisztántartása) ellátó vállalkozás más piaci tevékenységet is végez (pl. egyéb takarítási munkák). Ez esetben csak azokat a költségeket lehet elszámolni, amelyek közvetlenül a közszolgáltatás ellátásával kapcsolatban merültek fel. További bonyodalmat okoz az, ha a vállalkozás ugyanazt az infrastruktúrát használja közvetlenül az általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz kapcsolódó, valamint az egyéb piaci tevékenységéhez. Ebben az esetben az általános gazdasági érdekű szolgáltatás és az

egyéb tevékenységek közös költségeinek megfelelő részét lehet költségként elszámolni.

A kerethatározat 5. cikkének (9) bekezdése szerint amennyiben egy vállalkozás az általános gazdasági érdekű szolgáltatás körén belül és kívül is végez tevékenységeket, akkor az általános gazdasági érdekű szolgáltatás költségeit és bevételeit a többi szolgáltatásétól elkülönítve kell kimutatnia belső számláiban, a költségek és bevételek elkülönítésének paramétereivel együtt. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatáson kívül eső tevékenységek költségei magukban foglalják az összes közvetlen költséget, a közös költségek arányos részét és a megfelelő tőkemegtérülést. E költségekre nem adható ellentételezés.

A kerethatározatban ismertetett előírások mellett a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról szóló, 2006/111/EK bizottsági irányelvben foglalt előírásokat is figyelembe kell venni. Magyarországon az irányelvben foglaltakkal való összhangot az államháztartási szervek és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, valamint az egyes vállalkozásokon belüli pénzügyi átláthatóságról szóló 105/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) teremtette meg.

6. Az ellentételezés meghatározásának módszerei, alapelvei

Az ellentételezés kiszámításának alapjául szolgáló paramétereket előzetesen, tárgyilagos és átlátható módon kell meghatározni. Az előzetes meghatározás nem jelenti azt, hogy az ellentételezést egy meghatározott képlet alapján kell kiszámítani (pl. ár/nap, ár/étkezés, ár/utas vagy ár/szolgáltatást igénybevevők száma). Egyedül az számít, hogy az ellentételezés meghatározásának módja már az elejétől fogva egyértelmű legyen. Ha a hatóság úgy dönt, hogy a szolgáltató összes költségét ellentételezi, már előzetesen meg kell határoznia, hogy ezeket a költségeket hogyan határozza meg és számítja ki. Ha a vállalkozásnak az ellentételezés részeként ésszerű nyereséget ajánlanak fel, a megbízási aktusnak meg kell határoznia e nyereség kiszámításának kritériumait is.

7. Az ésszerű nyereség fogalma

A kerethatározat 5. cikke szerint az ésszerű nyereséget úgy kell meghatározni, mint azon tőkemegtérülési rátát, amely figyelembe veszi a felmerülő kockázat mértékét vagy annak hiányát. A tőkemegtérülési ráta azon belső megtérülési rátát jelenti, amelyet a vállalkozás a befektetett tőkén a megbízás időtartama alatt realizál.

A kerethatározat alkalmazásában a 100 bázispontos felárral növelt releváns swapkamatlábat nem meghaladó tőkemegtérülési ráta minden körülmények között észszerűnek tekintendő. A releváns swapkamatláb az a swapkamatláb, amelynek lejárata és pénzneme megfelel a megbízási aktusban meghatározott időtartamnak és pénznemnek. Ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtása nem jár lényeges üzleti vagy szerződéses kockázattal, különösen ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásából adódó nettó költségeket utólag lényegében teljesen ellentételezik, akkor az ésszerű nyereség mértéke nem haladhatja meg a releváns swapkamatláb 100 bázisponttal növelt összegét.

8. Speciális tárgyú projektek bejelentése

Az egyes általános gazdasági érdekű szolgáltatások előzetes bejelentési kötelezettség alóli mentessége nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a helyi önkormányzatok, vagy egyéb állami szervek konkrét támogatási projekteket jelentsenek be a Bizottságnál. Az ilyen bejelentések esetében a Bizottság megvizsgálja, hogy teljesülnek-e a kerethatározatban foglalt feltételek. Amennyiben nem, úgy az intézkedés értékelésére a keretszabályról szóló bizottsági közlemény elveinek megfelelően kerül sor. A Bizottság engedélye (határozata) a kerethatározaton kívüli, önálló jogalap lesz az állami támogatás nyújtására.

9. Eltérő szabályok a közlekedési ágazatban

A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendeletek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet a személyszállítás tekintetében megállapítja a közszolgáltatás ellentételezésére vonatkozó szabályokat. A rendelet belvízi személyszállítási közszolgáltatásokra való alkalmazásáról a tagállamok döntenek. Erre való tekintettel a személyszállítási közszolgáltatásra a kerethatározat hatálya nem terjed ki.

III. A csekély összegű támogatások biztosításának lehetősége általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak

1. Magasabb értékhatár az általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetén

A Szerződés,[7] valamint egyes Bizottság által elfogadott rendeletek, határozatok meghatározzák azon állami támogatásokat, melyek a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősülnek és bejelentés nélkül nyújthatók. Ezen támogatási formák közé tartoznak a csekély összegű (de minimis) támogatások is, mivel nagyságrendjükre tekintettel nincsenek hatással az Unión belüli kereskedelemre.
A Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet szerint a csekély összegű támogatásnak minősül *„bármely három pénzügyi év időszakában bármely vállalkozás részére odaítélt csekély összegű támogatás összege, amely nem haladja meg a 200 000 eurót (a közúti szállítás terén működő vállalkozások esetén 100 000 eurót). A csekély összegű támogatások – céljuktól függetlenül – összeegyeztethetők a belső piaccal, bejelentés nélkül nyújthatók.* Ez év áprilisáig ez a szabály vonatkozik az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozásoknak nyújtott támogatásokra is.

A Bizottság azonban – a de minimis támogatásra vonatkozó általános uniós rendelet kiegészítése helyett - új rendeletet tett közzé speciálisan az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások de minimis támogatására vonatkozóan.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2012. április 25-i 360/2012/EU bizottsági rendeletben (a továbbiakban: rendelet) a bizottság megállapítja, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások tekintetében a csekély összegű támogatások felső határától el lehet térni, mivel nem befolyásolják a tagállamok közötti kereskedelmet. Az ilyen előnyöknek valószínűleg legalább egy része az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó többletköltségeket ellentételezi. További indok, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásának minősülő tevékenységet általában földrajzilag korlátozott területen végeznek.

A rendelet szerint *az általános gazdasági érdekű vállalkozásoknak nyújtott támogatás teljes összege bármely három egymást követő pénzügyi év időszak alatt nem haladhatja meg az 500 000 EUR összeget.* Ezen összeghatár alatt a támogatás a bejelentési kötelezettség alól mentesül.

A rendelet hatálya nem terjed ki – többek között - a halászati vagy az akvakultúra ágazatban tevékenységet végző, a mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó, a közúti kereskedelmi árufuvarozást végző vállalkozások számára nyújtott támogatásra, valamint a nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak nyújtott támogatásra. A közúti személyszállítás helyi jellegére tekintettel a Bizottság kifejezetten kimondja, hogy indokolt az 500 000 EUR-s felső határ alkalmazása ezen a területen is.

[7] A Szerződés 107. cikkének (2) bekezdése.

2. Feltételek, speciális számítási elvek

A rendeletben szabályozott maximum 500 000 euró csekély összegű támogatások nyújtásának feltétele, hogy kizárólag általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásához biztosított támogatásokra alkalmazandó és a szolgáltatások nyújtásával való megbízás a 2012/21/EU bizottsági határozatban előírtak szerint történjen.

Az érintett hároméves időszakot „gördülő" módszerrel kell értékelni, tehát minden egyes új csekély összegű támogatás odaítélésekor az érintett pénzügyi évben, valamint az előző két pénzügyi évben odaítélt csekély összegű támogatás teljes összegét kell figyelembe venni, még akkor is, ha azt részben vagy teljesen uniós forrásokból finanszírozzák. A meghatározott csekély összeg felső határát meghaladó támogatás nem osztható fel több kisebb részre abból a célból, hogy a részek e rendelet hatálya alá tartozzanak.

Fontos – a csekély összegű támogatási szabály alkalmazása jelenlegi gyakorlatának megfelelő – általános előírás, hogy a készpénzben nem megjelenő, vissza nem térítendő támogatási összegeket bruttó támogatástartalomra kell átszámolni. A több részletben fizetendő támogatást az odaítélésének időpontjában érvényes értékére kell diszkontálni. A diszkontálásra használt kamatláb a támogatás odaítélésekor érvényes diszkontráta.

A rendelet csak olyan támogatásokra alkalmazandó, amelyeknél előzetesen pontosan kiszámítható a bruttó támogatástartalom anélkül, hogy kockázatértékelést kellene végezni (átlátható formában nyújtott támogatás). Ezek különösen a következők:

a) a hitelekből álló támogatás átlátható formában nyújtott csekély összegű támogatásként tekintendő, amennyiben a bruttó támogatástartalmat a támogatás odaítélésekor érvényes referencia-kamatláb alapján számították ki;

b) a tőkeinjekciókból álló támogatás nem tekinthető átlátható formában nyújtott csekély összegű támogatásnak, kivéve ha az állami tőkeinjekció teljes összege nem haladja meg a csekély összeg felső határát;

c) a kockázatitőke-befektetési intézkedésekből álló támogatás nem tekinthető átlátható formában nyújtott csekély összegű támogatásnak, kivéve ha az érintett kockázatitőke-befektetési program minden egyes célvállalkozásnak csupán a csekély összeg felső határáig nyújt tőkét;

d) kezességvállalási program keretében a nem nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak nyújtott egyedi támogatás csak akkor kezelendő átlátható formában nyújtott csekély összegű támogatásként, ha az alapul szolgáló hitel ilyen program keretében kezességgel biztosított része vállalkozásonként nem haladja meg a 3 750 000 EUR-t.

A kezességvállalási programokra speciális szabályok vonatkoznak; a rendelet a csekély összegű támogatások 500 000 EUR összegű felső határa helyett az alapul szolgáló egyedi hitel kezességgel biztosított összegén alapuló speciális felső határról rendelkezik. A speciális felső határ nem alkalmazható sem a kezességvállalási programon kívül nyújtott egyedi támogatásokra, sem a nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak nyújtott támogatásra, sem pedig az alapul szolgáló, hitelnek nem számító ügyletekre vonatkozó olyan kezességvállalásokra, mint például a tőkeműveletekre adott garanciák.

3. Bejelentési kötelezettség

Azokat az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak nyújtott támogatásokat, amelyek nem egyeztethetők össze a kerethatározatban foglaltakkal, valamint a rendelet szerint az 500 000 eurót meghaladó támogatásokat az uniós joggal európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet vonatkozó rendelkezései alapján a TVI-nek be kell jelenteni.

IV. Az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások ellentételezésére alkalmazandó szabályok tekintetében a 2012/C 8/02 bizottsági közlemény ad iránymutatást. Speciális uniós szabályozás hiányában a tagállamok általában szabadon határozhatják meg, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatásaikat hogyan szervezik meg és finanszírozzák. Annak érdekében azonban, hogy a tagállamok elkerüljék az uniós állami támogatásokra vonatkozó szabályok megsértését, egyúttal a jogosulatlanul igénybe vett támogatások visszakövetelését a Bizottság a közleményben egyértelműsíti a közszolgáltatás ellentételezésére vonatkozó állami támogatási szabályok alkalmazásához kapcsolódó kulcsfogalmakat, szabályokat.

1. A vállalkozás és a gazdasági tevékenység fogalma

A Szerződés 107. cikkének (1) bekezdése alapján az állami támogatási szabályok csak akkor alkalmazandók, ha a kedvezményezett "vállalkozás". Az állami támogatási szabályok alkalmazását illetően ezért alapvető fontosságú, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtója vállalkozásnak tekinthető-e.

A Bíróság a *vállalkozásokat következetesen gazdasági tevékenységet ellátóként* határozta meg, azok jogállásától és finanszírozási módjától függetlenül. Egy adott szerv vagy személy vállalkozásnak minősítése ezért csak az általa végzett tevékenységek jellegétől függ. Ennek az alapelvnek három fontos következménye van:
1. A vállalkozásnak nemzeti jog szerinti jogi státusza nem meghatározó. Így például a nemzeti jog szerint egyesületnek vagy sportklubnak minősített a Szerződés 107. cikkének (1) bekezdése szerinti vállalkozásnak tekinthető. E tekintetben az egyetlen releváns kritérium, hogy a vállalkozás gazdasági tevékenységet folytat-e vagy sem.
2. Az állami támogatási szabályok alkalmazása független attól, hogy a vállalkozást profittermelés céljából hozták-e létre. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján non-profit szervezetek is kínálhatnak árukat és szolgáltatásokat valamely piacon. Ha nem ez az eset áll fenn, a non-profit szolgáltatók természetesen továbbra sem esnek állami támogatási ellenőrzés alá.
3. Az adott szerv, személy vállalkozásnak minősítése mindig az adott tevékenység alapján történik.

A másik alapszabály, hogy az állami támogatási szabályok csak akkor alkalmazandók, ha az adott tevékenységet piaci környezetben nyújtják. Bizonyos szolgáltatások gazdasági jellege ezért tagállamról tagállamra eltérő lehet. Továbbá, egy adott szolgáltatás besorolása idővel változhat politikai döntések vagy gazdasági fejlemények miatt.

A fentiekre tekintettel gazdasági és a nem gazdasági szolgáltatások megkülönböztetése az adott tagállam politikai és gazdasági jellegzetességeitől függ, nem lehetséges összeállítani egy kimerítő listát az olyan tevékenységekről, amelyek eleve sohasem gazdasági jellegűek.

2. Közhatalom gyakorlásának értelmezése

A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy az állami támogatásra vonatkozó szabályok nem kell alkalmazni azokban az esetekben, amikor az állam „közhatalmat gyakorol", vagy amikor állami jogi aktussal létrehozott hatóságok „hatósági jogkörükben járnak el". Azok a tevékenységek, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak egy hatóság előjogaihoz és amelyeket az állam gyakorol, nem képeznek gazdasági tevékenységeket, pl. hadsereg vagy rendőrség működtetése, repülésbiztonság és –ellenőrzés; a tengeri közlekedés ellenőrzése; környezetvédelmi felügyeleti tevékenység; börtönbüntetések szervezése, finanszírozása és végrehajtása stb.

3. Szociális biztonsági területén működő vállalkozások gazdasági tevékenysége

Annak megállapítására, hogy a szociális biztonság területén működő vállalkozások ellátnak-e gazdasági tevékenységet a Bíróság az alábbi tényezők vizsgálatát követően tartja szükségszerűnek pl.:
a) kötelező tagsággal jár-e a rendszer;
b) a rendszer kizárólag szociális célokat követ-e;
c) a rendszer non-profit alapon működik-e;
d) az ellátások függetlenek-e a befizetett járulékoktól;
e) az ellátások nem szükségszerűen arányosak-e a biztosított személy bevételeivel és
f) a rendszert az állam felügyeli-e.

A piaci elveken működő, gazdasági tevékenységet ellátó rendszerek alapvető jellemzői ugyanis, hogy nem járnak kötelező tagsággal, a tagok jogosultságai a jogosultságok a befizetett hozzájárulásoktól és a rendszer pénzügyi eredményétől függenek, alapvetően nyereségre törekszenek és az alaprendszert kiegészítő szolgáltatásokat nyújtanak.

4. Egészségügyi szolgáltatók gazdasági tevékenysége

Az Unióban az egészségügyi ellátórendszerek jelentősen eltérnek a tagállamok között. Az egészségügyi szolgáltatók közötti, piaci környezetben folytatott verseny foka a nemzeti jellegzetességektől függ. Néhány tagállamban a közkórházak egy nemzeti egészségügyi szolgálat szerves részét képezik és majdnem teljes mértékben a szolidaritás elvére épülnek. Az ilyen kórházakat közvetlenül társadalombiztosítási járulékokból és más állami forrásokból finanszírozzák, szolgáltatásaikat a rendszer minden tagja számára térítésmentesen nyújtják. A Bíróság megerősítette, hogy amennyiben létezik ilyen struktúra, az érintett szervezetek nem vállalkozásként működnek.

Számos más tagállamban a kórházak és más egészségügyi szolgáltatók szolgáltatásaikat díjazás ellenében nyújtják, melyet vagy közvetlenül a beteg vagy annak biztosítója fizet. Az ilyen rendszerekben bizonyos fokú verseny zajlik a kórházak között az egészségügyi szolgáltatások nyújtása terén. Ahol ez az eset áll fenn, annak ténye, hogy az egészségügyi szolgáltatást közkórház nyújtja, nem elégséges a tevékenység nem gazdaságinak minősítéséhez.

5. Az oktatási szolgáltatások gazdasági jellege

A Bíróság ítélkezési gyakorlata megállapította, hogy az állam által finanszírozott és felügyelt nemzeti oktatási rendszer keretében megszervezett közoktatás nem gazdasági tevékenységnek tekinthető. A közoktatás nem gazdasági jellegét elvileg nem érinti az a tény, hogy a tanulóknak vagy a szüleiknek néha tandíjat vagy beiratkozási díjat kell fizetniük, melyek hozzájárulnak a rendszer működési költségeihez. Az ilyen pénzügyi hozzájárulások gyakran a szolgáltatás valódi költségeinek csupán töredékét fedezik és ezért nem tekinthetők a nyújtott szolgáltatás díjazásaként.

Az oktatási szolgáltatások közforrásokból történő rendelkezésre bocsátását meg kell különböztetni azoktól a szolgáltatásoktól, amelyeket elsősorban a szülők, a tanulók vagy üzleti bevételekből finanszíroznak. Például a teljes egészében a hallgatók által finanszírozott felsőfokú oktatást kínáló kereskedelmi vállalkozások ebbe az utóbbi kategóriába tartoznak. Bizonyos tagállamokban közintézmények is kínálhatnak oktatási szolgáltatásokat, amelyek jellegük, finanszírozási struktúrájuk és az egymással versenyben álló magánszervezetek jelenléte miatt gazdaságinak tekintendők.

6. Állami források fogalma

A Szerződés 107. cikke értelmében vett állami támogatásnak csak azok az előnyök tekinthetők, amelyeket közvetlenül vagy közvetve állami forrásokból nyújtanak. A magánforrásokból finanszírozott előnyök megerősíthetik ugyan bizonyos vállalkozások helyzetét, de nem tartoznak a Szerződés 107. cikkének hatálya alá.

Az állami források átadása, a támogatás biztosítása történhet közvetlen támogatások, adójóváírások vagy természetbeni juttatások formájában is. Különösen az a tény, hogy az állam bizonyos szolgáltatásokat nem piaci árakon nyújt, azt jelenti, hogy állami forrásokról mond le.

Állami hatáskörbe tartozó területek igénybevételére vagy használatára vonatkozó engedélyek, vagy gazdasági értékkel bíró speciális vagy kizárólagos jogok közbeszerzési eljárás nélküli odaítélése jelentheti az állami forrásokról való lemondást és a kedvezményezetteket előnyös helyzetbe hozhatja.

A tagállamok néhány esetben az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat bizonyos vállalkozások vagy fogyasztók által fizetett díjakból vagy hozzájárulásokból finanszírozhatják, az ebből származó bevételt az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott vállalkozásoknak utalják. A Bíróság megvizsgálta ezt a finanszírozási formát és különösen a C-173/73. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletében a következőket állapította meg:
„Mivel a szóban forgó alapokat hazai jogszabályban előírt kötelező hozzájárulásokból finanszírozzák, és ahogy ez az eset mutatja, e források kezelése és elosztása e jogszabály szerint történik, e forrásokat (a Szerződés 107. cikke szerinti) állami támogatásnak kell tekinteni, még akkor is, ha azokat nem állami hatóságok kezelik."

Tehát állami forrásnak minősülhet a felhasználók, fogyasztók által megfizetett közszolgáltatási díj is, ha annak felhasználása felett az állam rendelkezési joggal bír és folyamatos ellenőrzése alatt tartja (vagyis pontosan meghatározza a díjbevétel felhasználásának módját).

Ehhez hasonlóan a Bíróság a C-78/90–C-83/90 sz. Compagnie Commerciale de l'Ouest egyesített ügyekben hozott ítéletében megerősítette, hogy az adójellegű díjakból finanszírozott intézkedések állami forrásokból finanszírozott intézkedéseket képeznek.

A C-387/92. sz. Banco Crédito Industrial SA kontra Ayuntamiento de Valencia (Valencia Önkormányzata) ügyben a Banco de Crédito Industrial SA indított pert a valenciai önkormányzat ellen, vitatva a rá 1983-86 között kirótt kommunális adó jogszerűségét. A felperes szerint az adó ellentétes az olasz 13/71 sz. törvény 29. szakaszával, amely szerint az állami hitelintézetek mindenféle állami, tartományi vagy helyi adó fizetése alól kivételt élveznek, amely szerintük tiltott állami támogatásnak minősül. A Bíróság megállapította, hogy *„azon intézkedés, amellyel egy tagállam állami vállalatoknak adómentességet biztosít, az uniós szabályok értelmében állami támogatásnak minősül. Ahol azonban ez létező támogatásnak minősül, mindaddig végrehajtható, ameddig a Bizottság nem találta azt a közös piaccal összeegyeztethetetlennek."*

7. A kereskedelemre gyakorolt hatás értelmezése

A közszolgáltatás ellentételezése akkor tartozik a Szerződés 107. cikkének hatálya alá, ha torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Az ilyen hatás általában feltételezi a verseny előtt nyitott piac meglétét. Másfelől a Bizottság számos esetben megállapította, hogy tisztán helyi jellegű tevékenységek nem érintik a tagállamok közötti kereskedelmet. Az ilyen tevékenységek például a főként a helyi lakosság által használt uszodák, a kizárólag a helyi lakosságot célzó helyi kórházak, a helyi múzeumok, amelyek valószínűleg nem vonzanak határon túli látogatókat, valamint a helyi kulturális rendezvények, kizárólag helyi potenciális közönséggel.

8. Általános gazdasági érdekűnek minősülő szolgáltatások meghatározása

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalma folyamatosan változik, többek között a polgárok igényeitől, a technológia fejlődésétől, a piac alakulásától, valamint az érintett tagállam társadalmi és politikai preferenciáitól függően. A Bíróság értelmezése szerint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások olyan szolgáltatások, amelyek meghatározott jegyekben különböznek más gazdasági tevékenységektől.

Az általános érdekű szolgáltatások abban különböznek a szokásos szolgáltatásoktól, hogy azokat akkor is kell biztosítani, ha a piacon nincsenek erre ösztönző megfelelő tényezők (pl. ritkán lakott területről a hulladék elszállítása). Ez nem jelenti azt, hogy sok esetben nem a piac lenne a legmegfelelőbb mechanizmus e szolgáltatások biztosítására. Ha azonban a tagállamok hatóságai úgy vélik, hogy bizonyos szolgáltatások közérdekűek, és a piaci erők nem eredményezik azok kielégítő biztosítását, akkor megállapíthatnak számos egyedi szolgáltatási rendelkezést, hogy ezen igényeket általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó kötelezettségek formájában elégítsék ki.

Az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó speciális ágazati követelmények mellett a Bizottság számos általános szempontot is meghatározott, amelyet figyelembe kell venni az általános érdekű szolgáltatások ellátásánál. Ezen feltételek biztosítása határolja el az általános érdekű szolgáltatásokat más piaci szolgáltatásoktól, pl.:

- a népesség bizonyos csoportjai egyedi igényeihez történő alkalmazkodás, mint például a fogyatékkal élők vagy az alacsony jövedelműek,
- az alapvető szolgáltatások terén teljes területi lefedettség biztosítása a távoli vagy nehezen megközelíthető térségekbe,
- indokolt esetben a közüzemeltetőktől független hatóságok felállítása, és jogorvoslat biztosítása a panaszok kezelésére és a jogviták rendezésére kialakított mechanizmusok útján.

Az első Altmark-kritérium is megköveteli az általános gazdasági érdekű szolgáltatással kapcsolatos feladat meghatározását. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott vállalkozásokat „sajátos feladattal" bízzák meg. A „sajátos közszolgáltatási feladattal" való megbízás általában olyan szolgáltatások nyújtására vonatkozik, amelyeket egy vállalkozás saját üzleti érdekeinek figyelembe vétele mellett nem, vagy nem olyan mértékben vagy nem ugyanolyan feltételekkel végezne el. Mivel a nyújtott szolgáltatások általános érdekűek, a tagállamok vagy az Unió az ilyen szolgáltatásokhoz különleges kötelezettségeket társíthat.

A Bizottság számos közleményében kijelentette, hogy a tagállamok érdeke, hogy jogszabályaikban pontosan meghatározzák azt, hogy mely szolgáltatásokat tekintenek általános érdekű szolgáltatásnak. Amennyiben ezt nem teszik, az adott szolgáltatás biztosítását csak az uniós versenyjogi szabályok előírásával lehet biztosítani. Erre jó példa az a jogeset, amikor az Európai Bíróság a helyi önkormányzatok által alapított részvénytársaságok ügyében bizonyos adókedvezmények állami támogatásnak minősüléséről döntött. Az ítéletében kimondta, hogy az *„olasz 142/1990. törvény valóban utal arra, hogy az önkormányzatok közfeladataikat részvénytársaságok révén lássák el, viszont a törvény nem pontosítja, hogy milyen szolgáltatások milyen mértékben minősülnek közszolgáltatásnak, és nem is említ semmilyen speciális közszolgálati feladatot. Erre való tekintettel a Bíróság a hivatkozott törvényt nem tartotta a közszolgáltatást világosan meghatározó, és egyes vállalkozásokat a közszolgáltatások ellátására feljogosító jogszabálynak."* Végül a Bíróság megállapította, hogy az arányosság kérdésében sem lehet állást foglalni, mert az olasz hatóságok sem a közszolgáltatások körét, sem a belőlük származó többletköltségeket, valamint a részvénytársaságoknak juttatott közforrások mértékét sem határozták meg.

A fentiekre tekintettel rendkívül fontos, hogy az általános érdekű szolgáltatások esetén az állami szervek vagy az önkormányzatok az ellátandó közszolgáltatás rendeltetést világosan meghatározzák, és annak ellátására egyértelmű megbízást adjanak valamely jogi aktusban. E kötelezettség a jogbiztonság és átláthatóság elvének biztosítása érdekében szükséges, és elengedhetetlen a Bizottság számára ahhoz, hogy elvégezhesse arányossági értékelését.

9. A szolgáltató kiválasztása

A közlemény az Altmark ítélet negyedik feltételének megfelelő alkalmazását értelmezi. A közlemény szerint a közbeszerzési eljárás alkalmazása csak akkor zárja ki az állami

támogatás meglétét, ha lehetővé teszi annak a szolgáltatónak a kiválasztását, amely a szolgáltatást a „közösség számára a legkisebb költség mellett" képes nyújtani.

A közlemény kimondja továbbá, hogy a közbeszerzési eljárás szabályainak megfelelő nyílt eljárás mindig elfogadható, de a meghívásos eljárás is teljesítheti a negyedik Altmark-kritériumot, kivéve a egyes érdeklődő gazdasági szereplőket jogos ok nélkül kizárnak az ajánlattételből. Ami a szerződés odaítélésének szempontjait illeti, a „legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás" egyértelműen teljesíti a negyedik Altmark-kritériumot. A „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat" is elégségesnek tekinthető, feltéve, hogy az elbírálási szempontok, közöttük a környezetvédelmi vagy szociális kritériumok szorosan kapcsolódnak a nyújtott szolgáltatás tárgyához és nem akadályozzák, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat a piaci árat közelítse.

Végül, adódhatnak olyan körülmények, amelyek között a beszerzési eljárás nem teszi lehetővé a közösség számára legalacsonyabb költség elérését, mivel nem biztosít kellően nyílt és valódi versenyt. Ilyen eset lehet például, ha a szóban forgó szolgáltatás jellegzetességei ezt nem teszik lehetővé, vagy olyan eljárás esetén, ahol csupán egy ajánlat érkezik be, az ajánlattételt nem lehet elégségesnek tekinteni annak biztosításához, hogy az eljárás a legalacsonyabb költséggel járjon a közösség számára.

Abban az esetben, amikor egy adott szolgáltatásra létezik egy általánosan elfogadott piaci díjazás, közbeszerzési eljárás hiányában ez a piaci díjazás a legjobb viszonyítási alapja az ellentételezés meghatározásának. Az Altmark ítélet szerint ahol nem létezik ilyen piaci díjazás, az ellentételezés összegét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyet egy átlagos, jól vezetett és a szükséges közszolgáltatási követelmények kielégítéséhez szükséges eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál e kötelezettségek végrehajtásakor felmerülnének.

A „jól vezetett vállalkozás" fogalma azonban nehezen értelmezhető. A közlemény szerint általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal megbízó szerveknek olyan objektív kritériumokat kell alkalmazniuk, amelyek gazdasági szempontból megfelelően reprezentálják a jó vállalatvezetést. A Bizottság szerint a profittermelés önmagában nem elégséges kritérium ahhoz, hogy a vállalkozást „jól vezetettnek" tekintsék. Azt a tényt is figyelembe kell venni, hogy a vállalkozások pénzügyi eredményét erősen befolyásolhatja a vállalkozások piaci ereje vagy az ágazati szabályok, különösen azokban az ágazatokban, ahol a leggyakoribbak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások.

Ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatással megbízó szerv (pl. helyi önkormányzat) bizonyítani tudja, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával megbízott vállalkozás költségszerkezete megfelel az érintett ágazatban működő vállalkozások átlagos költségszerkezetének, az ellentételezés összege, amely lehetővé teszi a vállalkozás számára költségei fedezését, beleértve az ésszerű nyereséget, a negyedik Altmark-kritériumot teljesítőnek tekinthető.

V. A közszolgáltatási „csomag" hazai alkalmazásának gyakorlati problémái

Bár a közlemény és számos bizottsági határozat is értelmezést ad az általános érdekű szolgáltatások fogalmára, továbbra is kérdéses, hogy azon feladatok, amelyeket nem a jogszabályok írnak elő a helyi önkormányzatoknak, hanem a helyi önkormányzatok helyi közügyként önként felvállalnak, minősülhetnek-e általános érdekű szolgáltatásnak.

Kérdéses továbbá az állami forrás fogalma tekintetében tisztázni, hogy az önkormányzati (kizárólagos, vagy többségi) tulajdonban lévő, kizárólagos joga alapján közszolgáltatási tevékenységet végző társaságok részére átengedett – azaz az önkormányzati társaságok által közvetlenül a fogyasztóktól a társaságok számlájára beszedett és közszolgáltatás végzésének költségeire felhasznált – díjbevételek a kerethatározat, illetve a keretszabály

hatály alá tartozó kompenzációnak minősülnek-e. Különös tekintettel arra, hogy a díjbevételek nem bevételként, sem kiadásként nem jelennek meg az önkormányzati költségvetésben. Az átengedett díjbevétel – különös tekintettel arra az esetre, amikor a díjak meg nem fizetésük esetén adóként nem hajthatók be – ténylegesen állami intézkedésnek tudható-e be, függetlenül attól, hogy a díjakat a fogyasztók fizetik meg a közszolgáltatást ellátó vállalkozások számára. A díjak pedig a közszolgáltatás költségeinek a fogyasztók által (részben vagy egészben történő) megfizetése.

Ez a kérdés legutóbb a hulladékokról szóló T/5538 számú törvényjavaslat vitájakor merült fel. Megvizsgálásra került, hogy a közszolgáltatással történő megbízás és annak az átengedett díjbevételekből, illetve egyéb módon történő finanszírozása állami támogatásnak minősül-e, és kerethatározat szabályainak betartásával nyújtható-e.

A témában nemrégiben megjelent a Bizottságnak a pénzügyi szövetkezetek egyéni tagjainak részjegyeit védő belga garanciarendszer vonatkozásában megjelent hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozata (2012/C 213/04), ami összefoglalja az állami forrás fogalmának értelmezését és eligazít a kérdésben. Az eset egy szövetkezeti garanciaprogramról szól, melynek keretében a pénzügyi szövetkezetek egyéni részjegytulajdonosai részesülnek kártalanításban a szövetkezet pénzügyi nehézsége esetén. A szövetkezeti garanciaprogram finanszírozása az éves hozzájárulásból és egy egyszeri belépési díjból történik, emellett a pénzügyi szövetkezet kötelezhető arra, hogy a tőkenyereségből hozzájárulást fizessen.

A Bizottság a vizsgálati eljárást megindító határozatában kimondja, hogy a magánszemélyektől származó befizetések állami forrásnak minősülnek, amennyiben a fizetési kötelezettséget, illetve annak mértékét jogszabály határozza meg, és jogszabály szabályozza az alap felhasználását. A Bizottság egyúttal megállapította, hogy a „díjak felhasználása jogszabályilag meghatározott" feltétel teljesüléséhez nem elegendő, hogy a közszolgáltatónak a díjbevételből kell finanszíroznia a közszolgáltatást, mert ez a megbízás része. Ennél konkrétabb meghatározás szükséges, mint például az egyes feladatokhoz a bevétel bizonyos hányadának hozzárendelése, vagy meghatározott mértékű tartalékképzés. Amennyiben ezek a feltételek nem teljesülnek, illetve a díjak nem képeznek elkülönített alapot a díjbevételek nem kerülnek állami kontroll alá, azaz nem minősülnek állami támogatásnak.

Az Altmark ítélet negyedik feltétele szerint, ha a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtásával megbízott vállalkozás kiválasztása nem közbeszerzési eljárás keretében történik, a szükséges ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy átlagos, jól vezetett és a szükséges eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál felmerülnének. A Bizottság közleményében azt is meghatározta, hogy a „jól vezetett vállalkozás" fogalmába tartozik a hatályos nemzeti, uniós vagy nemzetközi számviteli standardoknak való megfelelés. Az általános érdekű szolgáltatásokkal megbízók elemzéseiket alapozhatják többek között a termelékenységi mutatókra (pl. forgalom/működő tőke, összköltség/forgalom, forgalom/foglalkoztatott, hozzáadott érték/foglalkoztatottak). Az ilyen típusú adatokhoz való hozzáférés azonban a nagyon nehézkes a gyakorlatban. A cégekre vonatkozó nyilvános információk (pl. egyszerűsített éves beszámoló, mérleg) nem minden esetben elegendőek alapos elemzések elvégzésére.

Mivel az általános gazdasági érdekű szolgáltatással megbízó szervnek kell (pl. helyi önkormányzat) bizonyítani, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával megbízott vállalkozás költségszerkezete megfelel az érintett ágazatban működő vállalkozások átlagos költségszerkezetének, a számítások elvégzése mindenképpen szükségszerű annak érdekében, hogy a megbízás keretében biztosított ellentételezés ne minősüljön állami támogatásnak és elkerüljék az uniós előírásokkal összeegyeztethetetlen támogatás visszafizettetését. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokért versengő

szervezetek ugyanis járatosak az állami támogatási szabályok alkalmazása terén, árgus szemmel figyelik azok betartását és előfordulhat, hogy eljárást kezdeményeznek a Bizottságnál, ha a megbízó szerv nem az idézett szabályok szerint jár el.

Gyergyák Ferenc, főtanácsadó
Alkotmánybíróság Hivatala

Szabálysértés helyett tiltott, közösségellenes magatartás?

I. Szabálysértési előzmények

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény[1] (a továbbiakban: Szabstv.) előtti jogi szabályozás[2] kétarcú jogintézménynek tekintette a szabálysértést. *„A szabálysértés »kétarcú« jogintézmény: a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (pl. engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (pl. tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai).”*[3]

A Szabs.tv. – a preambulumban is kifejezve, meghatározva a törvényi szabályozás célját – kizárólag a kriminális cselekmények elleni fellépés eszközeként szabályozza a szabálysértést. A Szabstv. 1. §-a definiálja a szabálysértés és ehhez kapcsolódóan a társadalomra veszélyesség fogalmát, amely alapján:

- szabálysértés az a törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra.
- az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a társadalomra, amely
  - a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti Magyarország állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait, és
  - a Szabstv.-ben meghatározott esetekben vagy ismételt elkövetés esetén a törvény szabálysértési elzárás büntetés kiszabását is lehetővé teszi, vagy járművezetéstől eltiltás alkalmazását kötelezően rendeli el.

A Szabstv. – jelentős változásként a korábbi szabályozáshoz képest – megszüntette a szabálysértési tényállások – jogforrási hierarchiában értendő – háromszintű szabályozását:

- szabálysértési tényállás már csak a Szabstv.-ben van;
- a 2012. április 15-én hatályát vesztett, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet helyébe nem lépett új szabályozás;
- továbbá az önkormányzati rendeletekben lévő szabálysértési tényállásokat a Szabstv. 254. § (2) bekezdése alapján az önkormányzatok 2012. május 31-ig kötelesek hatályon kívül helyezni.

A régi szabálysértési törvényi, kormányrendeleti és önkormányzati rendeleti szabálysértési szabályozások, illetve a hatályos szabálysértési törvény lényegében egy trichoton büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb bűncselekményi szintjét jelentette, illetve jelenti. Ez egyben azt is jelenti, hogy bár a szabálysértési eljárás a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozik[4], a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét és a bagatell büntetőjogi jellege vált dominánssá.

II. Tiltott, közösségellenes magatartások

1. Törvényi felhatalmazás a helyi jogalkotásra

2012. április 15-étől a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 51. § (4) bekezdése alapján – különös jelentősége miatt – a helyi önkormányzat képviselő-testülete a közösségi együttélés demokratikus elemeinek erősítésére önkormányzati rendeletében szankcióval sújthatja a helyi társadalmi normákat megszegőket, az ön-

[1] Hatályba lépett: 2012. április 15-én.
[2] A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény és az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet.
[3] 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1997, 365, 367-368.
[4] Azon szabálysértések kivételével, ahol a Szabstv. elzárás büntetés önálló alkalmazását is lehetővé teszi.

kormányzati rendeletben meghatározva a tiltott, közösségellenes magatartásokat.[5]

A Mötv. 51. § (4) bekezdése eredeti szövege alapján: *„A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő pénzbírság (igazgatási bírság) kiszabását rendelheti el."*[6]

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint a katasztrófavédelemmel kapcsolatos egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 2012. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Szabstvm.) 23. § (1) bekezdése azonban még a fenti rendelkezés hatálybalépése előtt módosította a Mötv. 51. § (4) bekezdését és e módosítás alapján a Mötv. 51. § (4) bekezdése a következő szöveggel lépett hatályba 2012. április 15-én: *„A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, közösségellenes magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi."*

A hatályos szabályozásban három jelentős eltérés tapasztalható az eredeti jogalkotó szándéktól:

- a rendeletalkotási felhatalmazás tárgykörét a törvényhozó lényegesen kiszélesítette azzal, hogy a hatályos szabályozásból kivette a *„kirívóan"* meghatározást, ezzel utat nyitva a helyi önkormányzatok számára a kisebb súlyú cselekmények, magatartások önkormányzati rendeletben történő szankcionálására is;
- a bírság felső határa háromszorosára emelkedett – ötvenezer forintig terjedő pénzbírság (igazgatási bírság) helyett százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabhatósága – és megnyílt a lehetőség az ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírságolásra is;
- a módosítás egyértelművé teszi, hogy a kiszabott – és beszedett – bírság az önkormányzat saját bevételét képezi.

A Mötv. szabályozásán túl a törvényalkotó 2012. április 15-i hatállyal[7] a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt (a továbbiakban: Ket.) is módosította és újraszabályozta a közigazgatási bírság eljárásjogi alapjait, valamint szabályozta a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjait, és elvégezte az ehhez kapcsolódó szükséges módosításokat a Ket.-ben. Ez megnyitotta az utat a tiltott, közösségellenes magatartásokkal kapcsolatos eljárási szabályok közigazgatási bírságra, helyszíni bírságra és elkobzásra vonatkozó eljárási szabályainak önkormányzati rendeleti szabályozása előtt.

A Mötv. 143. § (4) bekezdés *e)* pontja alapján felhatalmazást kaptak a helyi önkormányzatok képviselő-testületei, hogy önkormányzati rendeletben határozzák meg a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait. Alapos mérlegelést igényel – annak jelentősége, súlya, és kényes jellege miatt –, hogy a képviselő-testület milyen olyan további magatartásokat minősít tiltott, közösségellenes magatartásnak a helyi sajátosságokra figyelemmel, amelyeket magasabb szintű jogszabály nem nyilvánított ilyennek.[8]

2. A tiltott, közösségellenes magatartás meghatározása

Az emberi közösségek akkor életképesek, akkor élhető egy település, ha megvannak és működnek az együttélés alapvető íratlan és írott szabályai. Az ilyen normákat jelentős

[5] Megjegyzem, e szabályozás összefüggésben van a Mötv. – 2013. január 1-jén hatályba lépő – 8. § (2) bekezdésének rendelkezésével.
[6] Közlönyállapot (2011.XII.28.)
[7] Szabstvm. 20. §-a.
[8] Dr. Gyergyák Ferenc: Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához) Közigazgatás-Módszertani Bt. Pécs, 2012. 101. old.

részben a helyi sajátosságok alakítják, generális érvényű taxatív felsorolásuk lehetetlen. Arra azonban van lehetőség, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal, a központi jogszabályokban nem szabályozott – legalapvetőbb szabályokat önkormányzati rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja [Mötv. 8. § (1) bekezdés *b)* pontja[9] és (2) bekezdése]. Az ilyen tárgyú önkormányzati rendeletalkotás igen kényes és érzékeny területe a jogalkotásnak, amely jogalkotásra csak tényleges helyi szabályozási igény esetén, széles körű helyi társadalmi támogatottsággal és az Alaptörvényben meghatározott alapjogok tiszteletben tartásával kerülhet sor. Amennyiben sor kerül az e tárgyú helyi jogalkotásra, akkor a norma szövegezésénél maximálisan figyelembe kell venni követelményként, hogy

- az önkormányzati rendelet fogalommeghatározásainak (az egyes alapvető szabályok tartalma, megsértésük lehetséges esetei, jogkövetkezmények) egyértelműeknek és pontosaknak kell lenniük,
- a magatartási normák egzakt módon írandók körül, és
- e rendelkezésekből egyértelműen ki kell derülnie annak is, hogy a cselekményekhez milyen természetű jogkövetkezmények kapcsolódnak, továbbá
- kerülni kell a *„rugalmas”* jogalkalmazás érdekében határozatlan (jog)fogalmak használatát.

Ezzel elkerülhetővé válik, hogy a jogalkotói szándékkal ellentétes, azt sértő jogalkalmazói gyakorlat valósuljon meg.[10]

A Mötv. 8. § (2) bekezdéséhez szervesen kötődik a Mötv. 51. § (4) bekezdése, amely alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben határozhat meg tiltott, közösségellenes magatartásokat és e magatartások elkövetőivel szemben ötvenezer forintig terjedő igazgatási bírság kiszabását rendelheti el.[11]

Találunk-e – a helyi jogalkotást orientáló – törvényalkotói definíciót arra, hogy mit kell tiltott, közösségellenes magatartáson érteni? Mint fentebb is utaltam rá, a Mötv. 143. § (4) bekezdés *e)* pontja a helyi önkormányzatok képviselő-testületeit hatalmazta fel, hogy önkormányzati rendeletekben határozzák meg a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait, de a Mötv. nem tartalmaz értelmező rendelkezést arra vonatkozóan, mit kell tiltott, közösségellenes magatartáson érteni. A Mötv. indokolása sem tartalmaz e vonatkozásban a definiáláshoz támpontot, mivel az 51. §-hoz kötődően csak annyit rögzít: *„Különös jelentősége miatt a képviselő-testület a közösségi együttélés demokratikus elemeinek erősítésére rendeletében szankcióval sújthatja a helyi társadalmi normákat megszegőket.”*

A Mötv. kihirdetése óta – a kézirat elkészítését megelőzően – megjelent törvénykommentárok sem tartalmaznak a tiltott, közösségellenes magatartás fogalmára vonatkozó értelmező magyarázatot.

[9] A Mötv. 8. § (1) bekezdés *b)* pontjával kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy a törvény nem definiálja, mit kell érteni a közösségi együttélés alapvető szabályain. Ennek egyik oka, hogy ez – a központi jogi szabályozáson túl az adott településen élők szokásjogi társadalmi normák rendszere miatt – közösségenként eltérő normarendszert jelenthet. Ezért is bízta a törvényalkotó a Mötv. 8. § (2) bekezdésében a helyi önkormányzat képviselő-testületére, hogy önkormányzati rendeletben a közösségi együttélésből adódó kötelezettség tartalmát és elmulasztásuk esetére jogkövetkezményeit meghatározza.

[10] Dr. Gyergyák Ferenc: Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához) Közigazgatás-Módszertani Bt. Pécs, 2012. 16-17. old.

[11] Azon a településen, ahol az ott élők közössége elégségesnek tartja a közösségi együttélés szabályozására a központi, magasabb szintű jogszabályok előírásait, ott – természetesen – nem kell ilyen tárgyú önkormányzati rendeletet alkotni, mert az e tárgyú felhatalmazás (*„meghatározhatja”*) csak lehetőség, és nem kötelező jogalkotási tárgykör a helyi önkormányzat képviselő-testülete részére. Álláspontom szerint csak igen szűk körben, kellő körültekintéssel kellene élniük a helyi önkormányzatoknak e szabályozási lehetőséggel. A tényhelyzet azonban az, hogy igen széles körben – sokszor extrém módon – is szabályoznak tiltott, közösségellenes magatartásokat önkormányzati rendeletekben. Ennek okaira a későbbiekben írásom III.-V. pontjaiban részletesen kitérek.

Mindössze a Szabstv. 170. §-a tartalmaz ilyen tárgyú rendelkezést, ez azonban a garázdaság szabálysértésének tényállását határozza meg[12], amely nem lehet tárgya önkormányzati rendeleti szabályozásnak.

Ebből következően a helyi önkormányzatokra maradt, hogy meghatározzák, mit értenek tiltott, közösségellenes magatartáson. Budafok-Tétény Budapest XXII. kerület Önkormányzata így határozta meg a tiltott, közösségellenes magatartás fogalmát: *„E rendelet alkalmazásában tiltott, közösségellenes magatartás az a cselekmény vagy mulasztás, amely szabálysértésnek vagy bűncselekménynek nem minősül, a tevékenységre vagy mulasztásra jogszabály közigazgatási bírság kiszabását nem rendeli, azonban a közösségi együttélés elveinek biztosítása érdekében azt e rendelet tiltott, közösségellenes magatartásnak minősíti."*[13]

Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testülete szerint: *„(1) Tiltott, közösségellenes magatartás (a továbbiakban: helyi szabályszegés) az az önkormányzati rendelet által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes Óbuda-Békásmegyer polgárainak közösségére (a továbbiakban: helyi közösség. (2) Az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a helyi közösségre, amely magasabb szintű jogszabályban történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat közigazgatási területén élő vagy itt működő személyek jogait."*[14]

Ugyanakkor találkozhatunk olyan definícióval is, amely emlékeztet a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 81. § (3) bekezdésének – támpontot nem adó – fogalommeghatározására[15]: *„Jelen rendelet alkalmazásában tiltott, közösségellenes magatartásnak minősül, minden olyan magatartás, amely a társadalomra nem veszélyes, de a közösségi együttélés szabályaival ellentétes, és amelyet Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése közösségellenes magatartásnak minősít."*[16]

És persze található arra is példa, hogy az önkormányzati rendelet – csak az egyes magatartásokat meghatározva – nem ad általános meghatározást arra, mit kell tiltott, közösségellenes magatartáson érteni (*„E rendelet hatálya arra a természetes személyre terjed ki, aki Kaposvár Megyei Jogú Város közigazgatási területén tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít."*[17]), csak azt, hogy mi nem minősül annak (*„Nem állapítható meg tiltott, közösségellenes magatartás, ha a tevékenység vagy mulasztás szabálysértést, bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el."*[18]).

Magyarra lefordítva: tiltott, közösségellenes magatartás az, amit én (helyi önkormányzat) annak nyilvánítok! Halk kérdés csak: a polgár jogkövető magatartását elősegítő, oly áhított egységes hazai joggyakorlat, hol vagy???
S itt egy rövid kitérőt kell tennem. A Mötv. felhatalmazó rendelkezése nem tér ki arra, hogy a tiltott, közösségellenes magatartást csak természetes személy, vagy nem természetes személy (jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet) is elkövetheti-e. Ez eleve jogalkotói bizonytalanságot és eltérő jogalkotási gyakorlatot eredményez a helyi önkormányzatok között. Míg a fent idézett

[12] *„Aki olyan kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, szabálysértést követ el."*

[13] Budafok-Tétény Budapest XXII. kerület Önkormányzatának a tiltott, közösségellenes magatartások meghatározásáról, és e magatartások elkövetőivel szembeni közigazgatási bírság kiszabásának szabályairól szóló 19/2012. (VI. 25.) önkormányzati rendelete 2. §-a.

[14] Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének a tiltott, közösségellenes magatartásra vonatkozó egyes önkormányzati rendelkezések megállapításáról, valamint egyes önkormányzati rendeletek módosításáról szóló 25/2012. (V. 31.) önkormányzati rendeletének 1. §-a.

[15] *„Ahol törvény államtitkárt megillető illetményt, illetve juttatásokat említ, azon államtitkárt megillető illetményt, illetve juttatásokat kell érteni."*

[16] Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló 23/2012. (05. 05.) Kgy. rendelete 1. §-a.

[17] *Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló 27/2012. (IV.27.) önkormányzati rendelete 1. § (1) bekezdése.*

[18] *Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló 27/2012. (IV.27.) önkormányzati rendelete 1. § (3) bekezdése.*

önkormányzati rendeletek közül Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése a rendelet személyi hatályát természetes személyekben határozza meg, Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése már kiterjeszti rendelete személyi hatályát: *„2. § A rendelet hatálya kiterjed a Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város közigazgatási területén az e rendelet II. Fejezetében meghatározott magatartásokat megvalósító természetes és jogi személyre, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre."* Álláspontom szerint azonban tiltott, közösségellenes magatartást – akárcsak a szabálysértést megvalósító magatartást – csak természetes személy valósíthat meg[19], mint ahogy fogalmilag kizárt az is, hogy a tiltott, közösségellenes magatartás miatt kiszabott pénzbírság meg nem fizetése esetén a közérdekű munkával történő megváltást jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet teljesítse és nem természetes személy. A Ket. 131. § (1a) bekezdése normatív szövege egyértelműen fogalmaz: *„Ha a pénzfizetési kötelezettség olyan közigazgatási bírság, melyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete által önkormányzati rendeletben meghatározott tiltott, közösségellenes magatartás természetes személy elkövetőjével szemben szabtak ki, (…)".*

3. A tiltott, közösségellenes magatartás jogkövetkezményei, szankciórendszere

3.1. A jogkövetkezmények típusai

3.1.1. Pénzbírság

A Mötv. 51. § (4) bekezdése hatályos rendelkezése alapján kétfajta pénzbírság szabható ki tiltott, közösségellenes magatartás megvalósításakor: helyszíni bírság és közigazgatási bírság.

[19] Jogi személynek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetnek nincs magatartása, csak a nevében vagy alkalmazásában eljáró személyeknek.

3.1.1.1. Helyszíni bírság

A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben tiltott, közösségellenes magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi.

A Ket. 94/A. §-ának vonatkozó rendelkezéseit alkalmazva, ha önkormányzati rendelet lehetővé teszi, azoknál a tiltott, közösségellenes magatartásoknál, amelyek esetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye, – a Ket. 94. §-ában foglalt előírások keretei között – helyszíni bírság szabható ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmával az elkövető a tiltott, közösségellenes magatartást teljes mértékben elismeri, és ez esetben a helyszíni bírság ellen jogorvoslat nincs. Ha az elkövető a tiltott, közösségellenes magatartást nem ismeri el, a hatóság köteles hivatalból megindítani a hatáskörébe tartozó eljárást és erről az elkövetőt a helyszínen értesíteni kell.

3.1.1.2. Közigazgatási bírság

A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben tiltott, közösségellenes magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi.
A közigazgatási bírság eljárásjogi garanciáit a Ket. VI/A. fejezete teremti meg.

3.1.2. Elkobzás

A Mötv. 51. § (4) bekezdése a tiltott, közösségellenes magatartás jogkövetkezményeként csak a 2.3.1.1. pontban ismertetett pénzbírságok alkalmazására hatalmazza fel a helyi önkormányzatokat. A Szabstvm. a Ket.-et 2012. április 15-i hatállyal módosítva, beiktatta a Ket.-be a 94/B. §-t, amely az Ötv. 51. § (4) bekezdésében foglaltakon túlmenő vagyoni szankció, az elkobzás megállapítására is felhatalmazást ad a helyi önkormányzat képviselő-testületének. Ez azt is eredményezi, hogy nincs összhang a Mötv. 51. § (4)

bekezdése és 143. § (4) bekezdés *e)* pontja szerinti önkormányzati rendeletalkotási felhatalmazás, valamint a Ket. 94/B. §-a között, mivel a Mötv. hivatkozott rendelkezéseiben meghatározott helyszíni bírság és közigazgatási bírság mellett a Ket. 94/B. § (1) bekezdése[20] lehetőséget teremt a tulajdon elvonására elkobzás formájában.

A Ket. szabályai – az elkobzás önkormányzati rendeleti szabályozásának lehetőségével – kiszélesítik a helyi önkormányzatok az Ötv. 51. § (4) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés *e)* pontjából eredő szabad belátáson alapuló szabályozási jogkörét oly módon, hogy a helyi rendeletalkotással szemben – az eljárásjogi garanciák megalkotása mellett – nem biztosítanak anyagi jogi garanciákat.
Az elkobzás intézményének alkalmazására – hasonlóan a pénzbírságnak önkormányzati saját bevételkénti törvényi meghatározása mellett – az is ösztönzi a helyi önkormányzatokat, hogy bár főszabályként az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll, de az önkormányzat rendelete rendelkezhet úgy is, hogy a tiltott, közösségellenes magatartás elkövetésekor elkobzott dolog tulajdonjoga az önkormányzatra szálljon.[21] A Ket.-nek az ilyen irányú önkormányzati rendeletalkotásra történő felhatalmazása az anyagi jogi garanciák hiánya miatt a helyi önkormányzatok számára szabad belátáson alapuló jogalkotási felhatalmazást ad a tulajdon elvonására, amely nincs összhangban az Alaptörvény XIII. cikkével, amely a tulajdonhoz való jogot alapvető jogként határozza meg, és e jog csak törvénnyel korlátozható.[22]

3.2 A teljesítés módja

A teljesítés módja kétféle lehet:

1. A tiltott, közösségellenes magatartást elkövető személy megfizeti a kiszabott helyszíni bírság vagy közérdekű bírság összegét.

2. A tiltott, közösségellenes magatartást elkövető személy a helyszíni bírság vagy közérdekű bírság kiszabott összegét nem fizeti meg. Ebben az esetben a helyi önkormányzat képviselő-testülete által önkormányzati rendeletben meghatározott tiltott, közösségellenes magatartás természetes személy elkövetőjével szemben kiszabott közigazgatási bírság esetén a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásáról lehet rendelkezni.[23] A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe ötezer forintonként hat óra közérdekű munkát kell meghatározni. A meg nem fizetett közigazgatási bírságnak ötezerrel nem osztható részét nem kell figyelembe venni.

A közigazgatási bírság megfizetésére kötelezettet a megváltás elrendelése előtt előzetesen nyilatkoztatni kell arról, hogy hozzájárule a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásához.[24] Az előzetes hozzájárulás megtagadása kizárja a meg nem fizetett közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltásának elrendelését. A meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe lépő közérdekű munka végrehajtásáról az állami foglalkoztatási szerv gondoskodik.

[20] *„Ha törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi, a hatóság elkobozza azt a dolgot, (…)"*
[21] Ket. 94/B. § (3) bekezdés.
[22] Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése: *„Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható."*
[23] Ket. 131. § (1a) bekezdés.
[24] A Ket. 131. § (1c) bekezdése meghatározza azon személyek körét, akik esetében közérdekű munkával történő megváltásnak nincs helye.

III. A helyi jogalkotást meghatározó objektív és szubjektív tényezők

1. A magasabb szintű jogalkotás determináló hatása

Az önkormányzati rendeletalkotást a 2.1. pontban kifejtetteken túl jelentős mértékben determinálja az a tény, hogy a Szabstv. az egyes szabálysértések meghatározásánál lényegesen kevesebb tényállást állapít meg a korábbi központi szabályozáshoz[25] képest, ami egyes területeken egyfajta szabályozási hiátust eredményez.[26]
Külön fel kell hívni a figyelmet a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1)-(3) bekezdéseinek és 3. §-ának rendelkezéseire. E törvényi rendelkezések alapján

- az önkormányzati rendeletnek a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie;
- az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé;
- az önkormányzati rendelet hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre;
- az önkormányzati rendeletben nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel az önkormányzat rendelete az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.[27]

A fentieken túl azt is tényként kell elfogadnunk, hogy a hatályos törvényi szabályozás[28] a helyszíni bírságot és a közigazgatási bírságot a helyhatóságok saját bevételének határozza meg, és ez ösztönző erővel hat(ott) – az egyébként is bevételhiánnyal küzdő – települési önkormányzatok számára, hogy önkormányzati rendeletben meghatározzák a tiltott, közösségellenes magatartásokat.

2. Helyi formális és informális jogalkotói szándékok

A helyi jogalkotói szándékok közül a formális jogalkotói szándékok könnyen nyomon követhetők a tiltott, közösségellenes magatartásra vonatkozó önkormányzati rendeleti szabályozásra vonatkozó előterjesztésekből és rendelettervezetekből.

Ugyanakkor a jogalkotás mögött gyakran találhatók informális jogalkotási szándékok, amikor az informális jogalkotási szándékot nem tükrözi a formális jogalkotási szándék kapcsán megfogalmazott indokolás, és ki nem mondott cél elérésére irányul a rendeletalkotás.

Ilyen lehet például az a – mindenki által elfogadható és méltányolható – formális jogalkotói szándék, amely rendezvények, városi ünnepségek zavartalan lebonyolítását hivatott biztosítani. Ugyanakkor például, amikor – sajtóhíradásokból is – közismert tény, hogy Mohács város polgármestere és egy helyi polgár közötti negatív viszony következtében az illető polgár évek óta minden lehetséges legális és nem legális lehetőséget megragad a nyilvános képviselő-testületi üléseken, városi rendezvényeken a polgármesterrel szembeni negatív véleményének kifejezésére, az e tárgyú formális jogalkotói szándék mellett óhatatlanul felmerül az informális jogalkotói szándék gyanúja a véleménynyilvánítás megakadályozására vonatkozóan.[29]

[25] A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény és az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet.
[26] Erre egyes önkormányzati rendeleteknél a képviselő-testületi ülési előterjesztésben hivatkoznak is (lásd: V. pontban).
[27] Dr. Gyergyák Ferenc: Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához) Közigazgatás-Módszertani Bt. Pécs, 2012. 101-102. old.
[28] Mötv. 51. § (4) bekezdés.
[29] A Mohácsi Önkormányzatnak a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló 15/23012. (VI. 1.) rendeletének 7. § (1) bekezdése: *„(1) Aki*
a) kulturális rendezvények, városi ünnepségek menetét megzavarja, az ott jelenlévőket megbotránkoztatja,

3. Más önkormányzatok jogalkotásának befolyásoló hatása

Az önkormányzati rendeletekből hatályon kívül helyezendő szabálysértési tényállások okozta hiátus mellett befolyásolóan hat az adott helyi önkormányzatra a környező helyi önkormányzatok e tárgyú rendeletalkotása is. Amelyhez társul még, hogy az egyes önkormányzatok mintaként veszik át más önkormányzatok e tárgyban megalkotott rendeleteit is.

IV. Önkormányzati rendeleti tiltott, közösségellenes magatartási tárgykörök

A helyi önkormányzatok által szabályozott tiltott, közösségellenes magatartások – településnagyságtól és településtípustól függően – alapvetően a következő tárgykörökben kerültek meghatározásra a már megalkotott önkormányzati rendeleteket tanulmányozva:

- állattartás helyi szabályozásával kapcsolatos magatartások;
- fás szárú növények védelmével kapcsolatos magatartások;
- helyi építészeti értékek védelmével kapcsolatos magatartások;
- helyi közutak használatával kapcsolatos magatartások;
- hirdető-berendezések és hirdetmények elhelyezésével kapcsolatos magatartások;
- hulladékgazdálkodással kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások
  - a települési szilárd hulladék ártalmatlanításával kapcsolatos magatartások,
  - a települési folyékony hulladék ártalmatlanításával kapcsolatos magatartások,
  - az avar, zöld és egyéb hulladékok ártalmatlanításával kapcsolatos magatartások;
- járművek behajtási engedélyeivel kapcsolatos magatartások;
- kereskedelmi, vendéglátóipari, szolgáltató egységek és elárusítóhelyek üzemeltetőinek kötelezettségeivel kapcsolatos magatartások
  - köztisztasággal, hulladékkezeléssel kapcsolatos magatartások,
  - vendéglátó üzletek éjszakai nyitva tartásával kapcsolatos magatartások[30];
- környezetvédelem helyi szabályozásával kapcsolatos magatartások;
- kötelező közszolgáltatások igénybevételének rendjével kapcsolatos magatartások;
- közrend elleni magatartások;
- közterületek elnevezésével, megjelölésével kapcsolatos magatartások;
- közterületek használatával, közterületek rendjével kapcsolatos magatartások;
- köztisztasággal kapcsolatos magatartások;
- közüzemi szolgáltatásokkal kapcsolatos magatartások;
- vízszolgáltatás igénybevételével kapcsolatos magatartások;
- lakcím-bejelentéssel kapcsolatos magatartások;
- magánterületek tisztántartásával kapcsolatos magatartások;
- művészeti alkotásokkal, emléktáblákkal kapcsolatos magatartások;
- rendezvények, ünnepségek megzavarása;

b) az előadás alatt bekiabálásaival az előadókat és a közönséget zavarja
tiltott, közösségellenes magatartást követ el."

[30] Itt meg kell jegyeznem, hogy a vendéglátóhelyek éjszakai nyitva tartásának szabályozását nem csak szabálysértést megvalósító magatartás meghatározásával próbálták korábban alkalmanként kezelni a helyi jogalkotók. Arra is volt példa, hogy a helyi önkormányzat önkormányzati rendeletben szabályozta a vendéglátóhelyek nyitvatartási idejét, ezzel törvény által már szabályozott társadalmi viszonyok rendezésére alkotott rendeletet és az önkormányzati törvényben szabályozott rendeletalkotási hatáskör túllépése miatt az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletet megsemmisítette. [Mezőberény Város Önkormányzati Képviselő-testületének a köznyugalom megőrzéséről és az ifjúság védelméről alkotott 27/1997. (VII. 10.) MÖK. sz. önkormányzati rendelete – lásd 25/1998. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1998, 446.]

- önkormányzati jelképek használatával kapcsolatos magatartások;
- személyes adatok védelmével kapcsolatos magatartások;
- szeszesital fogyasztásával kapcsolatos magatartások;
- távhőszolgáltatás igénybevételével kapcsolatos magatartások;
- település-kártyákkal kapcsolatos magatartások;
- települési szilárd és folyékony hulladékgazdálkodással kapcsolatos magatartások;
- temetők rendjével kapcsolatos magatartások;
- többlakásos lakóépületek együttélési szabályaival kapcsolatos magatartások;
- választási plakátok elhelyezésével kapcsolatos magatartások;
- vásári, piaci árusítás rendjével kapcsolatos magatartások;
- zaj- és rezgésvédelem helyi szabályozásával kapcsolatos magatartások.

E tárgyköröket áttekintve jól nyomon követhető, hogy a korábbi szabálysértési tényállások kerültek át önkormányzati rendeletekben szabályozott tiltott, közösségellenes magatartásként.

Ugyanakkor a korábbi szabálysértési tényállások mellett megjelentek új szabályozások, amelyek újabb magatartásokat vontak be a helyi önkormányzatok által szankcionálni indokolt körbe, amelyek vagy magasabb szintű jogszabályban már szabályozottan szankcionált magatartások, vagy nem mindig mondható el, hogy széleskörű lakossági támogatásban részesülhetnek. Lássunk ezekre egy-egy példát:

- *„Aki az erdőkben építményt – kivéve az üzemeltető vagy a tulajdonos engedélyével épített építményeket – létesít, tiltott, közösségellenes magatartást követ el.”*[31] – E rendelkezés alapján építmény létesítése tiltott, közösségellenes magatartás, holott az engedély nélküli építkezés (építmény létesítése) szankcionálását magasabb szintű jogszabályok, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény és végrehajtási rendeletei szabályozzák.
- *„16. § (2) Aki a zöld területeken*
  (…)
  k) a játszótereken lévő játszóeszközöket nem rendeltetésszerű módon használ, illetve az a 14 éven felüli aki ezen eszközöket használja (kivéve a játszóterek sportcélú eszközeit),
  (…) tiltott, közösségellenes magatartást valósít meg (…)”[32] – E rendelkezés alapján 14 éven felüli gyerek nem hintázhat stb. – biztos, hogy a gyerek is tudja ezt és a szülők is így gondolják?

V. Összegzés

A Mötv.-nek a tiltott, közösségellenes magatartásra vonatkozó szabályai a Szabstv. hatályba lépésének napján, 2012. április 15-én váltak hatályossá és a helyi önkormányzatok képviselő-testületeit korábban a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény alapján megillető szabálysértés statuálási jogkör helyébe léptek.

Mint ahogy a II.1. pontban is látható volt, a törvényalkotó szándéka is arra irányulhatott, hogy szabálysértési törvényi vagy kormányrendeleti szabályozás helyett a helyi önkormányzatok állapítsanak meg szankcionálandó magatartásokat.[33] És az önkormányzatok – mivel a helyi rendeletekben lévő szabálysértési tényállásokat hatályon kívül kellett helyezni, kényszerpályán – kimondatlanul is a szabálysértési tényállások helyett, a 4. pontban ismertetett tárgykörökben, a korábbi szabálysértési tényállásokkal azonos vagy

[31] Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló 27/2012. (IV. 27.) önkormányzati rendelete 20. § (1) bekezdése.

[32] Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló 23/2012. (05. 05.) Kgy. rendelete.

[33] Erre utalhat az a tény is, hogy a tiltott, közösségellenes magatartásról szóló Mötv. 51. § (4) bekezdése szerinti szabályozást – még annak hatálybalépése előtt – a 2012. évi XXXI. törvény 23. § (1) bekezdése újra kodifikálta, valamint a Szabstv. [253. § (3)-(11) bekezdések] a módosító rendelkezések között a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvényben lévő szabálysértéseket közigazgatási bírsággal sújtható szabályszegésekké minősítette át.

majdnem azonos tartalmakkal – helyi rendeletben szabályozták – olykor még túl is menve a korábbi szabályozási tárgykörökön – a tiltott, közösségellenes magatartásokat.

A Mötv. tiltott, közösségellenes magatartásra vonatkozó rendelkezései arra hatalmazzák fel a helyi önkormányzatokat, hogy megtiltsanak magasabb szintű szabályozás hiányában jogellenesnek nem minősülő magatartásokat, és represszív szankciókat helyezzenek kilátásba az önkormányzati rendeletekben meghatározott tilalmak megszegőivel szemben. Azaz a helyi önkormányzatok a helyi polgárok magánszférájába való beavatkozásra, cselekvési szabadságának korlátozására kaptak felhatalmazást, de a helyi jogalkotás kapcsán a törvényalkotó a jogalkotó hatáskör terjedelmét, annak kereteit nem szabályozta.

A *„tiltott, közösségellenes magatartás”* olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört biztosít a helyi önkormányzatok számára annak eldöntésére, hogy mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, és ebből következően – a 3.1. pontban ismertetettek szerint – szankcionálhatónak. A felhatalmazásnak ez a módja lehetőséget ad a helyi önkormányzatoknak arra, hogy – akár – önkényesen éljenek – a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül – a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazással, és állami kényszereszközökkel beavatkozzanak a közigazgatási területükön élő polgárok életébe. A törvényi keretek határozatlansága miatt a jogalkotó hatáskörrel való visszaélés veszélyét növeli az is, hogy a Mötv. 51. § (4) bekezdése és a Ket. 94/B. § (3) bekezdése gazdasági érdekeltséget is teremt a helyi önkormányzatok számára azzal, hogy a tiltott, közösségellenes magatartásokról szóló önkormányzati rendeletek alapján beszedett bírságok teljes mértékben az önkormányzatok bevételét képezik, illetve az elkobzott dolgok az önkormányzatok tulajdonába kerülhetnek.

Álláspontom szerint a törvényhozó a Mötv. felhatalmazó rendelkezéseiben[34] a szankció statuálási jogkör garanciális törvényi kereteinek meghatározása nélkül indokolatlanul tág felhatalmazást adott a helyi önkormányzatok számára szankciók megállapítására, s ez sérti a jogbiztonság követelményét[35] és ebből következően az Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvét. E rendelkezések ugyanis úgy adnak felhatalmazást a helyi önkormányzatok számára valamely magatartás jogellenessé nyilvánítására és szankcionálására, hogy annak kereteit nem, illetőleg csak határozatlan jogfogalommal (*„közösségellenes magatartás”*) határozzák meg. Jogállami módon a helyi önkormányzatok részére csak olyan magatartások megtiltására adható felhatalmazás, amelyek szabályozása egyébként az önkormányzat hatáskörébe tartozik. A Mötv. felhatalmazó szabálya azonban ehhez képest túlságosan tág és nem világos. A felhatalmazásnak ez a módja a helyi önkormányzatok szabad belátására bízza annak megítélését, hogy a helyi társadalmi viszonyok szabályozása körében mely magatartásokat értékelnek olyan mértékben közösségellenesnek, ami azok elkövetőinek szankcióval való sújtását indokolja.

Ez pedig ellentétes a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 5. § (1) bekezdésének rendelkezésével, amely szerint: *„A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.”*

Végezetül megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok többsége által kimondatlanul a megszűnt szabálysértési tényállások helyébe léptek/lépnek a helyi önkormányzatok által önkormányzati rendeletben megállapított tiltott, közösségellenes magatartások (sőt, azok még újabb, korábban – jogalkotó által ismeretlen – magatartásokkal bővültek).

Ugyanakkor arra is van példa, hogy e tényt a helyi jogalkotó elismeri

[34] Mötv. 51. § (4) bekezdése, 143. § (4) bekezdés *e)* pontja.

[35] *„A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”* [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

- vagy magában az önkormányzati rendelet megjelölésében: *„Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata Képviselő-testületének 17/2012. (IV. 27.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat szabálysértési tényállást tartalmazó rendeleteinek módosításáról és Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata Képviselő-testületének a szeszesital fogyasztásának közterületen való korlátozásáról szóló 45/1999. (VI.18.) önkormányzati rendelete hatályon kívül helyezéséről”*
- vagy az önkormányzati rendelet tervezetéhez csatolt hatásvizsgálatban (Sopron Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése, 2012. május 17-én kelt előterjesztés 1. sz. melléklete):
„6) A rendelet megalkotásának szükségessége:
Az új szabálysértési törvény értelmében 2012. május 31-ével hatályon kívül kell helyezni az önkormányzati rendeletekben található szabálysértési rendelkezéseket. A tiltott közösségellenes magatartásról szóló rendelet megalkotásával lehetőség nyílik a helyi életviszonyok által indokolt tényállások megállapítására, a helyi szabályozás fenntartására, és igazgatási bírság kiszabására, mellyel a helyes magatartásra lehet ösztönözni.
7) A rendelet megalkotásának elmaradása esetén várható következmények:
A rendelet megalkotásának elmaradása esetén a szabálysértési rendelkezések nélkül a helyi problémát jelentő magatartások szabályozatlanul, és ezáltal szankció nélkül maradnának. (…)”

Vagyis a jelen tanulmány címében feltett kérdésre a válasz egyértelmű: IGEN.

Havassy Sándor, igazgató
Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal

A helyi jogalkotással kapcsolatos törvényességi ellenőrzések tapasztalatairól

A jogalkotási tevékenység – különösen annak előkészítése – szakma. Bátran mondhatjuk, hogy ősi mesterség, amelynek gyökerei a klasszikus ókori civilizációkkal egyidősek. A kodifikátorok munkája sokrétű jogi ismereteket igénylő tevékenység – nem véletlenül tekintették az ókori Rómában a kodifikációt a jogi szakma csúcsának. Ugyanakkor a jogalkotási folyamat, valamint a jogszabályok szerkesztésének elméleti és gyakorlati ismereteinek oktatása csak napjainkban kapott méltó helyet a felnőttképzés rendszerében.

Különösen fontos a megfelelő elméleti alapok elsajátítása, hiszen a jogalkotási tevékenység a közigazgatás mondhatni mindennapos feladatai közé tartozik. A jogi normák megalkotása jogászt próbáló feladat, hiszen a normaszövegnek meg kell felelnie a jogszabály-szerkesztési alapelveken túl a közérthetőség, a megismerhetőség követelményének. A jogszabályok, valamint az Alkotmánybíróság releváns döntéseinek ismerete az egyes részterületeket illetően elengedhetetlen a megfelelő kiindulási alapokhoz. Valljuk meg: ez manapság már önmagában hatalmas feladat napjaink gyakran változó jogrendszerében.

A jogalkotással kapcsolatos ellenőrzésekről általánosságban és konkrét esetek példáin keresztül is szeretnék áttekintést adni. Természetesen jelen írás nem vállalkozhat a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14) IRM rendelet (a továbbiakban: R.) és a végrehajtására kiadott részletes módszertani útmutatóban foglaltak tételes, részletekbe menő vizsgálatára.

I. Általános észrevételek az önkormányzati rendeletalkotási folyamattal kapcsolatban

Az internet, és nem mellesleg az információszabadság és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályozás fejlődése egyaránt jelent lehetőségeket és veszélyeket a jogalkotó számára. Manapság könnyen elérhetőek és kereshetőek az önkormányzati rendeletek országszerte. Sajnos előfordul, hogy a helyi jogalkotók élnek is a lehetőséggel és a modern technika segítségével, akár pár óra alatt „összeollóznak" egy helyi rendeletet. Természetesen az átfogó összehasonlító elemzés mindig hasznos lehet, de ezen túlmenően a fenti „technika" nyilvánvalóan nem állítható követendő példaként.

Ugyanakkor érdemes nyitott szemmel járni a magasabb szintű jogszabályok olvasása közben, hogy az elméletben és a R. által sokszor rendkívül bonyolultan, körülményesen megfogalmazott jogszabály-szerkesztési technikák hogyan valósulnak meg a gyakorlatban. Kiválóan alkalmazható segédanyagok készültek több kormányhivatal szakértő kollegáinak összefogásával, amelyek áttanulmányozása további segítséget és támpontot adhat a szakszerű és jogszerű rendeletalkotáshoz.

A helyi viszonyok és előzmények részletes ismerete, az előzetes és utólagos hatásvizsgálat elvégzése nem csupán frázisok, vagy kötelezően letudandó adminisztrációs lépések, hanem a jogszabályalkotás alappillérei. Jó megoldás lehet összetettebb, illetve nagy közérdeklődésre számot tartó rendeletek esetében, ha két fordulóban tárgyalja a képviselő-testület a rendelet-tervezetet.

II. Konkrétumok

Azokra a legfontosabb követelményekre szeretném felhívni a figyelmet, melyek biztosíthatják időtálló önkormányzati rendeletek alkotását.

A R. indokolása külön rámutat, hogy a jogalkotó a jogszabályok, önkormányzati rendeletek *előkészítésében résztvevők* számára ír elő kötelezettséget. Tematikusan, a rendeletek címétől a záró rendelkezésekig igyekszem felvetni azokat a gyakori hibalehetőségeket, melyek a legnagyobb hibaforrást jelentik a tapasztalatok alapján.

1. Az önkormányzati rendeletek megjelölése

Az önkormányzati rendelet-tervezetek megjelölésére az R. mellékletének 2.3.4 pontja, míg a kihirdetéskori megjelölésére a 2.2.4 pontja szövegezési mintát tartalmaz, amit kötelező alkalmazni.

Gyakori hibák:
− a jogalkotó megnevezésében csak az „önkormányzat", vagy csak a „képviselő-testület" feltüntetése,
− a rendelet elfogadása időpontjának a feltüntetése a zárójelben a kihirdetés napja helyett,
− helytelen csak a rendelet szót használni, az „önkormányzati rendelet" kifejezés a megfelelő,
− a „számú" szó vagy rövidítése „sz.", valamint a jogalkotó nevének rövidített megjelölése „Kt.", vagy az önkormányzati rendelet rövidített megjelölése „Ör." nem szerepelhet.

A címet úgy kell megfogalmazni, hogy az ne tartalmazzon – a módosítás és hatályon kívül helyezés kivételével – a szabályozás aktusára utaló kifejezést és a cím utolsó szavához a „ról"-„ről" – rag kapcsolódjon. Nem használható a címben a „szabályairól", „szabályozásról" vagy „megállapításáról" szó. Az IRM rendelet 12. §-a értelmében a jogszabály kihirdetésének évét és napját arab, míg hónapját római számmal kell megjelölni.

2. Preambulum, és a bevezető rész megszerkesztése, szövegezése

Az önkormányzati rendelet preambulumot nem tartalmazhat. (R. 51. § (1) bekezdése). Ez rendszerint előfordult önkormányzati rendeletekben (tipikusan: SZMSZ, kitüntető címek, díjak adományozásáról szóló rendelet), amely a rendelet megalkotásának előzményeit, célját, a szabályozás indokait rögzítette.

A jogalkotási felhatalmazás az a törvényben meghatározott rendelkezés, amelynek alapján az önkormányzat képviselő-testülete rendeletet alkot. A jogalkotói hatáskörök között különbséget teszünk aszerint, hogy az eredeti, vagy származékos jogalkotói hatáskör.

A bevezető rendelkezés megszövegezésekor minden esetben meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a jogszabályt kiadják. Az R. 55. § (5) bekezdése sorrendiséget állapít meg a feladatkört meghatározó rendelkezések körében. Ez lehet az Alaptörvény, vagy az Ötv. feladatkört megállapító, vagy más ágazati törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezése.

A bevezető rész végén minden esetben szerepelnie kell, hogy „…a következőket rendeli el:".
Fontos kiemelni, hogy ha az önkormányzati rendelet érvényességének kritériuma valamely szerv vagy személy egyetértésének, véleményének a kikérése, akkor a bevezető részben ezeket meg kell jelölni és utalni kell az egyetértés, illetve vélemény kikérésére. E körben nem csupán a magasabb szintű jogszabályok, hanem a hatályos önkormányzati rendeletek is irányadóak. Jellemzően az SZMSZ-ben rögzítettek azok a szervek vagy személyek, amelyeknek egyetértési, véleményezési joga van.

A bevezető rész tartalmát az R. 55. § (2) bekezdése taxatíve meghatározza. Ebben a körben az R. nem teszi lehetővé azt, hogy már a bevezető részben sor kerüljön a rövid megjelölés bevezetésére. Ezért a rövid megjelölés az R. 5. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a normatív rendelkezések körében való első előfordulásakor kell meghatározni.

3. A rendeletek hatálya

A R. meghatározza a személyi és tárgyi hatály alkalmazhatóságának eseteit. Személyi és

területi hatályról akkor lehet rendelkezni, ha a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott személyi hatálya alá nem tartozó jogalanyokra is kiterjed, vagy a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott személyi (területi) hatályától egyébként eltér, és az a jogszabály egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű. Gyakori hiba, hogy a R.-ben foglalt feltételek hiányában is megjelölik az önkormányzati rendeletek személyi és területi hatályát.

4. Túlterjeszkedés a törvényben foglalt felhatalmazó rendelkezéseken

A rendeletalkotásra való felhatalmazás gyakran csábíthatja a jogalkotót arra, hogy túlterjeszkedjen a felhatalmazásban adott kereteken. A R. is rögzíti, hogy jogszabálytervezet a módosító és a hatályon kívül helyező rendelkezések kivételével nem tartalmazhat olyan rendelkezést, amely túlterjeszkedik az általános rendelkezések között meghatározott hatályán. Ez a korlátozás független attól, hogy a felhatalmazáson túlterjeszkedő helyi szabályozás összhangban van-e a magasabb szintű jogszabályokkal vagy sem. Az Alkotmánybíróság elvi éllel rögzítette azt, hogy az önkormányzatoknak számos lehetősége van alkotmányos keretek között kezdeményezni a szükségesnek ítélt magasabb szintű jogalkotást, a jogállamiság sérelmét is eredményező törvénysértő rendeletalkotás helyett.

5. Magasabb szintű jogszabály szövegének átvétele

Magasabb szintű jogszabály szövegét sem szó szerint, sem tartalmilag nem lehet idézni, ehelyett merev vagy rugalmas hivatkozást kell alkalmazni. Egyértelmű és hasznos ez a szabályozási módszer, hiszen ezzel elkerülhető az önkormányzati rendeletek indokolatlan terjengőssége és a magasabb szintű jogszabályok változásával a helyi rendeletek nem válnak automatikusan törvénysértővé. Magasabb szintű jogszabály értelmező rendelkezésének átvételére is vonatkozik a tilalom, ezért csak rugalmas hivatkozással lehet megoldani a szabályozást.

6. Az önkormányzati rendeletek szerkezeti tagolása

Az R. 36. § (2) bekezdése taxatíve rögzíti a jogszabályban alkalmazandó szerkezeti egységek körét. Ez a formai tagolás szigorúan kötött. Ennek ellenére a mai napig előfordul a francia bekezdések alkalmazása. A jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat. A jogszabály alapegysége a szakasz, a tervezet tagolása során a szakasznál magasabb szerkezeti egység csak akkor alkalmazható, ha e nélkül a jogszabály áttekinthetősége nem biztosított.

A szakaszt és a bekezdést pontokra kell tagolni, ha a szakaszba vagy bekezdésbe foglalt mondat felsorolást tartalmaz, és a felsorolás bármely két eleme között logikai kapcsolat áll fenn, amennyiben ez a jogszabály áttekinthetőségét elősegíti.

Célszerű elkülöníteni az anyagi és eljárásjogi szabályokat egymástól. Gyakori hiba és jelentősen megnehezíti a jogalkalmazást, ha e szabályok nem logikus sorrendben helyezkednek el.

7. Módosító rendelkezések

A rendelet háromféleképpen teszi lehetővé egy hatályban lévő jogszabály, rendelet módosítását. A szövegcserés módosítással, újraszabályozással (adott szerkezeti egység teljes egészében változik), illetve kiegészítéssel. Nem módosítható a jogszabály megjelölése és a bevezető rendelkezése. Az átszámozás tilalma miatt - ha a szerkezeti egység átszámozására lenne szükség, akkor - a R. kiegészítésekre (beszúrásokra) ad lehetőséget.

A módosító rendelkezések sorrendje kötött. Az új szerkezeti egységet megállapító módosító rendelkezéseknek meg kell előzniük a szövegcserés módosító rendelkezéseket.

8. Átmeneti, hatályba léptető (záró) rendelkezések

A záró rendelkezések között kell elhelyezni önálló szakaszban a hatályba léptető rendelkezéseket. A jogszabály hatályba lépésének

időpontjától eltérő időpontban hatályba lépő szerkezeti egységek hatályba lépéséről a hatályba lépésük sorrendjében, önálló bekezdésben kell rendelkezni. Egy bekezdésben nem lehet kétféle hatályba lépési időpont. Azonos hatályba lépési időpont ugyanakkor nem lehet két külön bekezdésben. A hatályát vesztő rendelkezéseknél merev hivatkozást kell alkalmazni és a rendelkezéseket egy szakaszba kell foglalni.

A technikai deregulációnak lényege, hogy minél kevesebb olyan jogszabály legyen, amit más jogszabály által kell hatályon kívül helyezni. A jogszabály lehetőleg saját maga mondja ki önmaga hatályon kívül helyezését. Már magában, a jogszabályban hatályon kívül kell helyezni a módosító, hatályon kívül helyező, átmeneti rendelkezéseket. A jogszabály önmaga hatályvesztéséről a jogszabályt hatályba léptető rendelkezéssel egy mondatban rendelkezhet.

9. Mellékletek, függelékek

Gyakori hiba, hogy a mellékletek formailag hibásan kerülnek megalkotásra. Tartalmilag pedig eldöntendő, hogy mi kerüljön a jogszabály mellékletébe és mi a függelékbe. Jogszabály-tervezetben mellékletet akkor kell alkalmazni, ha a jogszabályban rögzíteni kívánt szabályozási tartalom – annak speciális megjeleníthetősége vagy technikai jellege miatt – nem fejezhető ki átláthatóan a jogszabály tervezetének szakaszaiban. A rendelet és a melléklet között meg kell teremteni a kapcsolatot: hivatkozni kell a mellékletre. A R. a melléklet jelölésével és tagolásával kapcsolatos szabályokat is rögzít. A mellékletben lévő táblázat sorait pozitív egész számokból képzett arab számokkal, míg oszlopait a latin abc nagybetűivel kell megjelölni. A melléklet nem tartalmazhat szabályozási tartalomba nem tartozó vagy a jogszabály szakaszaiban meghatározható szabályt.

10. Kihirdetés, a rendeletek megküldése

A rendeletek „hivatalos” kihirdetése a helyben szokásos módon: általános gyakorlat szerint a Polgármesteri Hivatal hirdetőtábláján való kifüggesztéssel történik. Emellett célszerű a mihamarabbi közzétételről gondoskodni az internetes honlapon keresztül is. Átfogó és bonyolult szabályozás esetén rövid, közérthető tájékoztatóban indokolt értesíteni a lakosságot a helyi média útján.

Az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet részletesen szabályozza a rendeletek elfogadása utáni teendőket, rendkívül rövid határidőket szabva a települési jegyzőknek. Az önkormányzati rendeleteket a kihirdetést követő munkanapon kell megküldeni papír alapon, két példányban (vagy elektronikus úton, minősített aláírással ellátva) a területileg illetékes kormányhivatalnak. Amennyiben az önkormányzati rendelet helyesbítésére van szükség, a jegyzőnek a helyesbítés kihirdetését követően, a fentiekben meghatározott módon, legkésőbb a kihirdetést követő munkanapon kell megküldenie a kormányhivatal részére a helyesbítés tényéről történő tájékoztatást és az önkormányzati rendelet helyesbített változatát.

III. A kormányhivatal szerepe az önkormányzati rendeletalkotás minőségének javításában

Kiemelt feladat a költségvetési tárgyú rendeletek előkészítése. A Kormányhivatal törvényességi ellenőrzési és felügyeleti főosztályának munkatársai folyamatosan segítik az önkormányzatok munkáját szakmai anyagok közzétételével, a rendeletek felülvizsgálatára szerkesztett egységes szempontrendszer kialakításával, jogszabályváltozásra való figyelemfelhívásokkal. Összességében megállapítható, hogy a költségvetési tárgyú rendeletek „minősége” javul, az anyagi jogi jellegű törvénysértések száma enyhén csökken.

Fontos, hogy további intézkedésekkel ösztönözzük a helytelen gyakorlatok megváltoztatását, és különös figyelmet fordítsunk azon településekre, amelyek visszatérő törvénysértést követnek el. Vannak olyan önkormányzatok, amelyek az elmúlt években rendszeresen kaptak a költségvetési rendeletükre törvényességi észrevételt, amit a rendelet mó-

dosításával, a hiányzó tartalmi elemek kiegészítésével orvosoltak is, azonban 2012-ben ugyanolyan hibás, hiányos rendeletet fogadtak el. Ez legtöbbször abból adódik, hogy a jegyző évről-évre ugyanazt a hibás előző évi mintát használja és csak a számokat javítja ki benne, az egyéb rendelkezéseket ugyanakkor nem vezeti át.

A magasabb szintű jogszabályok módosulását gyakran nem követi a helyi rendeletalkotás. A jogsértések orvoslása céljából a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi. CLXXXIX. törvény 132. § (1) bekezdés k) pontja alapján szakmai segítség keretében hívja fel a kormányhivatal a jegyzőket a rendeletek felülvizsgálatának szükségességére.

A fentiek mellett érdemes szót ejteni arról is, hogy az önkormányzati rendeletek szabályozásának végrehajtása során rendkívül lényeges az, hogy az érintett ügyintéző kulturált, empatikus magatartását tanúsítson. A legjobb szabályozás is romboló erejű lehet, és a szabályozási céllal ellentétes hatást válthat ki, ha a végrehajtásban részt vevő munkatárs alkalmatlan a feladat ellátására. Ezért fontos a megfelelő ügyintéző kiválasztása, esetleg a tárgyban szakmai konzultációk, továbbképzések tartása.

Zárszóként engedjék meg, hogy megköszönjem a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztálya valamennyi munkatársának segítségét a cikk elkészültéhez nyújtott segítségéért.

Domaniczky Endre, konzul
Magyarország Külügyminisztériuma

Néhány gondolat a külföldön élő magyar állampolgárok nyilvántartásának szabályozásához

A közigazgatás és szabályozóinak többsége évek óta folyamatos változásban van. A jogalkotás felgyorsulása következtében a hatásvizsgálatok szerepét a hatályba lépést követően a gyakorlati tapasztalatok beépítése vette át.
Nincs ez másként az egyszerűsített honosítás szabályaival sem, amelynek gyakorlati alkalmazása több kérdést is felvetett, mint a nyomtatványok egyszerűsítése, egyes hatásköri és eljárási szabályok átgondolása. Az egyszerűsített honosításhoz kapcsolódóan érdemes felülvizsgálni a külföldön élő magyar állampolgárok nyilvántartásával kapcsolatos szabályokat is.

I. A külföldön élő magyar állampolgárok nyilvántartásának szabályai

A jogalkotó a közelmúltban az egyszerűsített honosításhoz kapcsolódva szabályozta újra a külföldön élők nyilvántartásának rendszerét.[1] A korábbi állapothoz képest a külföldön élők csoportját kettébontották: az egyszerűsített honosítással (továbbiakban: EH) állampolgárságot szerzők, illetve az egyéb, külföldön élő magyar állampolgárok körére. A módosítás valószínűleg az új választójogi koncepcióhoz kapcsolódva,[2] annak egyik elemeként került az egyszerűsített honosítási szabályok közé,[3] azonban – jelenlegi formájában – indokolatlan különbséget teremt a külföldön élő magyar állampolgárok csoportjai között – arról nem beszélve, hogy a személyi adat- és lakcímnyilvántartás (továbbiakban: SZL) naprakészségét nem segíti elő.
A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (továbbiakban: Nytv) 4. § (2a)-(2b) bekezdése szerint a külföldön élő magyar állampolgárok lakcímadatai alapesetben kérelemre kerülnek rögzítésre vagy törlésre.[4] Csak az Nytv. 4. § (2) bekezdésével összevetve válik egyértelművé, hogy a külföldön élő magyar állampolgárok egy csoportja: az egyszerűsített honosítással állampolgárságot szerzők körének lakcímadatait a hatóság hivatalból rögzíti a nyilvántartásban.[5]

II. A külföldön élő magyar állampolgárok összetétele

A különös szabályok megalkotásának indokát már fentebb láthattuk, most nézzük meg, mit is jelent mindez a gyakorlatban. Mindenekelőtt fontos megjegyezni, hogy pontos számokat nem, arányokat és irányokat azonban meg lehet határozni a hatályba lépés óta

[1] Maga a külföldön (nem Magyarországon) élő magyar állampolgár kategória még az Nytv. hatályba lépésével került meghatározásra. A jogalkotó eredeti célja valószínűleg az lehetett, hogy az országot elhagyó vagy azon kívül született, de egy adott időszakban az országban is élő polgárok számára külön kategóriát képezzen; ezt részletezte tovább a 2011-es módosítás. Vö.: indokolás az Nytv. javaslatához, részletes indokolás a 4-5. §-hoz.

[2] Vö.: Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: MA) XXIII. cikk.

[3] Bár a 2011-ben benyújtott, az egyszerűsített honosítás szabályait módosító T/2239. sz. törvényjavaslat indokolása szerint az egyszerűsített honosítással állampolgárságot szerzettek eltérő módon kezelésének oka az volt, hogy a kedvezményes honosításhoz nem szükséges magyarországi lakóhely, ezért az így állampolgárságot szerzők nem szerepelnek egyetlen hatósági nyilvántartásban sem, ez az érv kevéssé meggyőző, hiszen a Magyarország mai területét egykor elhagyók, illetve ezek magyar állampolgárságú, külföldön élő utódai sem szerepelnek egyetlen nyilvántartásban sem.

[4] Vö.: Nytv. 4. § (2a)-(2b) bekezdései: *„(2a) A külföldön élő magyar állampolgár adatai a nyilvántartásban akkor szerepelnek, ha a) Magyarország területén kívül élő állampolgár kéri adatai nyilvántartásba való felvételét; b) Magyarország területét külföldi letelepedés szándékával elhagyó magyar állampolgár kéri meglévő adatai további kezelését, vagy c) az (1) bekezdés c) pontja szerinti külföldön élő polgár magyar állampolgárságot szerez. (2b) A külföldön élő magyar állampolgárok adatait kérelmükre - az archív adatok kivételével - a nyilvántartásból törölni kell.”*

[5] A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (3) bekezdése vagy 5. §-a alapján honosított vagy visszahonosított külföldön élő polgár adatai az állampolgársági ügyekben eljáró szerv értesítése alapján hivatalból szerepelnek a nyilvántartásban.

eltelt bő egy év alatt is. A külföldön élő magyar állampolgárok színes és összetett csoportja országonként és régióként eltéréseket mutat – itt a tengerentúli, s azon belül is az ausztráliai magyarság körében szerzett tapasztalatokra építünk. A határok megvonása a fogalmi eltérések miatt is nehézkes, a jogszabályban említett külföldön élő magyar állampolgár nem azonos a köznyelvben egyre gyakrabban emlegetett külhoni magyarokkal, hanem azon halmaznak csupán részeleme.

A külföldön élő magyar állampolgárok három legjelentősebb csoportja: a már eredetileg is külföldön született, de magyar állampolgárságú szülő(k)től származó, magyar állampolgárságot szerzett személyek; a Magyarországról külföldre távozó magyar állampolgárok; a magyar származású, a mai Magyarország területén kívül született vagy ilyen felmenőkkel rendelkező magyar állampolgárok (egyszerűsített honosítással állampolgárságot szerzett személyek). A negyedik – a többihez képest kicsiny – csoport pedig a külföldön, nem magyar állampolgárságú szülőktől született, külföldön élő, ám honosítással magyar állampolgárságot szerzett személyek köre.[6] Vessünk egy pillantást a fenti csoportok összetételére és arányára is!

A tengerentúli magyar diaszpórákban a magyar származásúak köre a legjelentősebb csoport, bár a jelenlegi szabályozás alapján a magyar nyilvántartásban csak elvétve szerepelnek, hiszen adataikat csak kérelemre kell(ene) rögzíteni az SZL-ben. E lehetőségről többségük nem is tud, s miután hosszadalmas és költséges eljárásról van szó, az esetek többségében a konzuli szolgálat sem ajánlja fel külföldön élő magyarként történő regisztrálásukat. Az első útlevél megszerzésekor vagy lejárt útlevél megújításakor kitöltött nyomtatványaik adattartalma így a közigazgatás számára nem hasznosul teljes mértékben. Ez azt jelenti, hogy a magyar hatósággal való minden egyes találkozáskor újra és újra rögzítenünk kell a lakcímadatokat, amelyek például egy személyi adat- és lakcímnyilvántartással nem rendelkező ország esetében – mint például Ausztrália – akár a mindennapi kapcsolattartásban, akár az itthoni hatóságok munkájának segítésében nehézséget okozhatnak.

A Magyarországról külföldre távozó állampolgárok köre – a kivándorlási hullámok több generációját öleli magába. Az SZL – a hatóság akkori jogalkalmazási gyakorlata szerint – az egyes generációk adatait részlegesen tartalmazza.[7] Az SZL adatai – értelemszerűen – a jelenhez közeledve egyre pontosabbak. A kivándorlók legújabb csoportja nagyrészt hibátlanul került benne rögzítésre, ám itt egy másik, az évek múltával egyre súlyosbodó problémával kell szembenéznünk. A legújabb, jelenleg is zajló, még felfelé ívelő hullám tagjai sem távozásuk előtt, sem azt követően nem rendezik a státuszukat.[8] Ennek oka egyrészt az ismeretek hiánya, másrészt a régi hazával szembeni passzivitás. Harmadrészt viszont az anyagi teher: nehezen értik meg, miért is kell fizetni azért, ami leginkább nem is a saját, hanem a közigazgatás érdeke:[9] az adatok frissítéséért – hiszen a külföldön élő magyar állampolgárok esetében voltaképpen erről van szó.[10]

A bejelentési hajlandóságot azonban az állam mégoly távolból is képes befolyásolni: az adózási szabályok változása és az adótartozások behajtása ezt a kört ösztönzi az adatok pontosítására – ám az ügyfelek a számukra legolcsóbb és legegyszerűbb módot választják, s nincsenek tekintettel a közigazgatás érdekeire. Ennek következtében a konzul látókörébe kerülő ügyfelek túlnyomó több-

[6] Tipikusan: a korábban az állampolgárságról szóló törvény 4. § (3) bekezdése vagy (2) bekezdése alapján kedvezményesen honosított személyek, akik az állampolgárság megszerzését követően külföldre költöztek.

[7] Így például a legtöbb esetben – de nem teljeskörűen – szerepelnek benne az 1970-es és 1980-as években távozottak adatai, általában passziválva, de több esetben aktív találatként.

[8] Pedig az Nytv. 26. §-a alapján ezt kötelező lenne megtennie.

[9] Ahogy ezt az Nytv. 1. § (2)-ben, a törvény céljai között rögzíti is: *„A nyilvántartás azokat az alapvető személyi és lakcím adatokat tartalmazza, amelyek a polgárok egymás közötti jogviszonyaiban személyazonosságuk igazolásához, továbbá a közigazgatási és igazságszolgáltatási szervek, a helyi önkormányzatok, valamint más természetes és jogi személyek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek törvényen alapuló adatigényeinek kielégítéséhez szükségesek."*

[10] Az állampolgár érdeke általában magyarországi ingatlanvásárláskor kerül előtérbe, ilyenkor rendszerint az útlevéllel egyidejűleg igénylik a személyi azonosítószámot is.

sége az adatok törlését kezdeményezi, nem törődvén azzal, hogy a külföldön élő magyarként történő regisztráció hosszabb távon mind számára, mind a közigazgatás számára hasznosabb lenne. Összegezve a Magyarországról távozottak csoportjáról mondottakat: esetükben az SZL adatai részben már most pontatlanok, részben viszont a jelenlegi szabályozás hat abba az irányba, hogy a pontos adatokat is elveszítsük, s esetleg később pontatlan formában rögzítsük újra.

A fentiektől jelentősen eltér az egyszerűsített honosítással állampolgárságot szerzők csoportja. Esetükben hivatalból rögzítésre kerülnek adataik, mintha ők vagy felmenőik mindig is magyar állampolgársággal rendelkeztek volna. A tengerentúli diaszpórák tekintetében az ún. határon túli (vagyis a kárpát-medencéből származó) magyarok csoportja a harmadik helyen áll.[11] Az egyes angolszász országokban eltérő tájakról, más-más időben, különböző társadalmi hátterű csoportok távoztak külföldre – ezek egy része (arányukhoz képest jelentős része) őrizte meg magyar identitását. Ausztráliában például a határon túli magyarok döntő többsége délvidéki származású.[12] Ebben az esetben – bár nem kérik és személyi adat- és lakcímnyilvántartás létezése és jelentősége többségük számára nem ismert – az állam hivatalból rögzíti a magyar állampolgárságot kérelmezők adatait az SZL-ben, és bocsát ki az ügyfelek részére lakcímkártyát. Ennek köszönhetően a határon túli, magyar állampolgárságot igénylők körének adatai az anyakönyvi kivonatokkal frissen egyeztetve kerülnek az adatbázisba.

Végezetül néhány szót a negyedik csoportról is szólnunk kell: miután a törvény rájuk nézve a magyarországi lakóhelyet kötelezővé tette, adataik szerepelnek az SZL-ben. Eltérések, változások azonban itt is adódnak, amelyek átvezetése azonban – hiába észleli hivatalból a hatóság – kérelemre történhet(ne).

III. Az eltérő szabályozás jogi háttere

A külföldön élő magyar állampolgárok összetételének áttekintése után vessünk még egy pillantást a jogszabályok szövegére. Az előbbiekben láthattuk, hogy a látszólag aprócska (másfél bekezdés) módosítás, amely az EH kérelmezők körére speciális szabályok alkalmazását rendelte, jelentős változásokat idézett elő. Az érintettek összetételét vizsgálva pedig eltűnődhetünk, vajon van-e, és ha igen, milyen alapja közel azonos vagy lényegileg hasonló csoportok eltérő módon való kezelésének, s egyáltalán: létezik-e és ha igen, miben rejlik a társadalmi haszna az eltérésnek.

A jogalkotó törvényi szintű szabályozás alá vonta az állampolgársági kérelmezők egy csoportját, ezek adatainak kezelésére ugyancsak törvényi szinten speciális szabályokat alkotott. E szabályozás eljárási szempontból két csoportra bontotta a külföldön élő magyar állampolgárokat. Az egyik csoport esetében az SZL-be történő felvétel hivatalból[13] történik, s ingyenes,[14] a másik csoport esetében kérelemre,[15] emellett pedig díjköteles.[16]

[11] Hézagos, leginkább csak arányokra vonatkozó adatokra l. az USA esetében: Puskás Julianna: Kivándorló magyarok az Egyesült Államokban 1880-1940 (Bp., Akadémiai, 1982), Várdy Béla: Magyarok az Újvilágban (Bp., Magyar Nyelv és Kultúra Nemzetközi Társasága, 2000); Kanada esetében: Ruzsa Jenő: A kanadai magyarság története (Toronto, 1940).

[12] Adatokra l.: Kunz Egon: Magyarok Ausztráliában (Bp., Teleki László Alapítvány, 1997).

[13] Megjegyzendő egyébként, hogy az egyszerűsített honosítással állampolgárságot szerzők köre esetében a leszármazottak – a jelenlegi szabályozás fenntartása esetén – az első kategóriába fognak kerülni, s az adataik a közigazgatás számára – néhány évtizednyi késéssel – ugyancsak elvesznek.

[14] Az SZL-ben rögzítésre kerülő adatok a honosítási kérelem nyomtatvány részét képezik, annak benyújtása pedig mentes a konzuli díj megfizetése alól. Vö.: a konzuli költségekről szóló 5/2010. (XII.31.) KÜM rendelet 14. § (1) bekezdés g.) pont.

[15] A fenti négy kategóriát tekintve: a harmadik csoport, amelynek tagjai esetleg több generáción keresztül nem tartoztak az állam kötelékébe, tehát gépesített adatelőzmények szinte egyáltalán nincsenek, ingyenesen kerülnek a rendszerbe. A másik három csoport közül az első kettő esetében vagy az ügyfél vagy a felmenő rendelkezik előzményi adatokkal, amelyek tisztázása és frissítése nem csupán a saját, hanem a közigazgatás érdeke is. Arról nem beszélve, hogy a frissen távozottak adatai frissességének megőrzéséhez ugyancsak állami érdek fűződne, de míg az egyik csoport a nyilvántartásról nem is hallott, a másik pedig korábbi tapasztalatai alapján tartózkodó vele

Vagyis: azon magyar állampolgárok, akik magyar állampolgárságukat elvesztették vagy külföldön születtek, de felmenőjük magyar állampolgár volt, ebből a szempontból más eljárás alá esnek, mint akik a jelenlegi országterületen születtek vagy innét származnak. Ez nem más, mint származási alapon történő megkülönböztetése a magyar állampolgárok egyes csoportjainak, amely amellett, hogy ellentétes az állampolgársági törvénnyel,[17] a magyar állam érdekeit sérti, a magyar közigazgatás munkáját pedig megnehezíti.

IV. Az állam érdeke, a közigazgatás haszna, az ügyintézés egyszerűsítése

Amikor az SZL-be való adatfelvétel és adatfrissítés hivatalból és ingyenesen történő megvalósítását javaslom a külföldön élő magyar állampolgárok valamennyi kategóriája számára, e három szempont egybe esik. A gyakorlati tapasztalatok, amelyek egy része vázlatosan fentebb említésre került, azt mutatják, hogy az SZL jelenlegi állapotában is folyamatos adategyeztetésre és továbbfejlesztésre szorul,[18] a külföldön élő állampolgárok jelentős része viszont ebben nem érdekelt, a közigazgatás (a konzuli szolgálat) viszont képes lenne, és legtöbb esetben meg is kapja ezeket az adatokat, de – kérelem hiányában – azokat nem rögzítheti. Nincs szó tehát többletteherről a közigazgatás oldalán, viszont az állam pontos adatokhoz juthat akár minden alkalommal, amikor az ügyfél a nagykövetséget felkeresi. Fontos megjegyezni, hogy a külföldre távozott állampolgár érdeke is az, hogy adatai naprakészek legyenek, s Magyarországhoz való viszonya (külföldi letelepedés, ideiglenes külföldi tartózkodás) egyértelműen feltüntetésre kerüljön.[19]

V. Kodifikációs javaslat

A külföldön élő magyar állampolgár és a magyar közigazgatás közti találkozás alapesete az útlevélkérelem külképviseleten történő benyújtása. Az útlevélügyek intézése – az okmány érvényességi idejétől függően – alapvetően kétféleképpen történhet: érvényes úti okmány vagy ennek hiányában más érvényes okmány megléte esetében az útlevél közvetlenül megújítható. Érvényes okmány hiányában állampolgársági eljárást követően kerülhet sor az útlevél kibocsájtására. A jelenlegi szabályozás szerint ilyen alkalmakkor rögzítik az ügyfél elmúlt időszakban történt házasságát, válását, névváltozását. Ehhez kapcsolódva – ugyanis a lakcím az állampolgársági nyomtatvány részét is képezi[20] – kerülhetne sor a lakcímadatok egyeztetésére is, majd ez alapján a létező lakcímkártya érvénytelenítésére/bevonására és új lakcímkártya kibocsátására.

Az egyértelműség érdekében: a lakcímadatok hivatalbóli egyeztetésére lenne szükség, vagyis aki külföldi letelepedést kér, továbbra is maga dönthessen adatai további kezeléséről (de ha azok megtartása mellett dönt, akkor azt díjmentesen tehesse meg), és természetesen ingyen kapja meg a lakcímkártyát. A

szemben. A jogalkotó pedig pont e két csoport esetében vár önkéntességet és anyagi kötelezettségvállalást.

[16] Vö.: a konzuli költségekről szóló 5/2010. (XII.31.) KÜM rendelet 4. § (1) bekezdés, valamint Melléklet 4. pont.

[17] Vö.: A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 1. § (1) bekezdés.

[18] Az állam pedig minden korábbinál nyitottabb az új megoldások közigazgatási hasznosítására. Vö.: MA XXVI. cikk. Ehhez kapcsolódóan érdemes megjegyezni, hogy a külföldön élők körében is egyre népszerűbb ügyfélkapu regisztráció adattartalmát és a lakcímadatokat is össze lehetne egyeztetni, esetleg a regisztrációs lapon megadott lakcímet is el lehetne fogadni a bejegyzés alapjául külföldi lakcímadatként.

[19] Természetesen a jogalkotónak mérlegelnie szükséges a másik lehetőséget is: nevezetesen azt, hogy a speciális szabályozást megszüntetve az EH kérelmezők számára is díjkötelessé teszi a lakcímkártya kibocsátását, egységes szabályokat alkotva a külföldön élő magyar állampolgárok valamennyi csoportjára. Emellett szólna a kiadások csökkentése, hiszen a lakcímkártya előállítása az állam számára is pénzbe kerül, ezt növelik a külföldre továbbítás költségei. Az Nytv. fentebb már idézett rendelkezése – amely szerint a nyilvántartás adattartalmának naprakészsége az ügyfél mellett a közigazgatás érdeke is – nyomós érdeknek tűnik a mellett, hogyha a jogalkotó az egységesen fizetős változatot választja, a plusztehertől (a konzuli díj megfizetésétől) eltekintsen.

[20] Bővítése esetleg indokolt lehetne egy sorral: külföldön letelepedett vagy ideiglenes külföldi tartózkodás.

módosítás – a 2011. évi javaslat mintájára – minimális változtatást igényelne az Nytv.[21] és a konzuli díjakról szóló KÜM rendelet szövegében.

Az Nytv. módosítása a következőképpen történne:[22]

„(2) A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (3) bekezdése vagy 5. §-a alapján honosított vagy visszahonosított külföldön élő polgár, továbbá a Magyarország területén kívül élő állampolgár *adatai az állampolgársági ügyekben eljáró szerv értesítése alapján hivatalból szerepelnek a nyilvántartásban.* Az állampolgársági ügyekben eljáró szerv értesítése alapján a nyilvántartott adatainak változását a nyilvántartáson hivatalból át kell vezetni.

(2a) A külföldön élő magyar állampolgár adatai a nyilvántartásban akkor szerepelnek, ha

~~*a) Magyarország területén kívül élő állampolgár kéri adatai nyilvántartásba való felvételét,*~~

b) Magyarország területét külföldi letelepedés szándékával elhagyó magyar állampolgár kéri meglévő adatai további kezelését, vagy

c) az (1) bekezdés c) pontja szerinti külföldön élő polgár magyar állampolgárságot szerez.”

A KÜM rendeletben pedig a konzuli díj alóli mentességek körének bővítését érdemes megfontolni. Mentes lenne tehát a konzuli díj alól a *„személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolvány kiállítása és cseréje, kivéve ha arra az igazolvány megrongálódása, megsemmisülése vagy elvesztése miatt kerül sor”.*

Összegzés

A jogalkotás felgyorsulása mellett az elmúlt években egyre erősebben jelentkezik a deregulációs szándék is. A jelenleg folyó háttérmunkák a gyakorlati tapasztalatok alapján célozzák az egyes jogszabályok, az azokban rögzített eljárások és nyomtatványok egyszerűsítését a konzuli joganyag vonatkozásában is. Az itt felvázolt probléma: a külföldön élő magyar állampolgárok adatainak nyilvántartásba vétele, az adatváltozások nyomon követése révén az SZL adattartalmának naprakészségének biztosítása egyaránt szolgálná az állampolgárok és a közigazgatás érdekeit. Erre tekintettel a jogalkotónak érdemes lenne megfontolnia az e csoportokra vonatkozó joganyag egységesítését, a jelenleg az egyszerűsített honosítással állampolgárságot szerzett személyekre vonatkozó különös szabályozás általánossá tételét.

[21] A törvénymódosítás révén nemcsak a külképviseleten, hanem a Magyarországon benyújtott kérelmek esetében is alkalmazni lehetne.

[22] Elfogadása esetén a változásokat át kellene vezetni az Nytv. végrehajtási rendeletén is.

Buksza Zsolt, főtanácsadó
Országgyűlés Hivatala

A parlamenti vizsgálati jog egyes kérdései

A magyar parlamenti jogban a vizsgálati hatáskör az ellenőrző funkció valamely bizottság által gyakorolható egyedi sajátosságokkal rendelkező részjogosítványának tekinthető. A vizsgálati jog gyakorlása során a parlamenti bizottság kilép az ügyrendi autonómia által körülhatárolt szabályozási keretek közül, mivel tevékenysége és döntései a törvényhozáson kívüli személyek jogait és kötelezettségeit is érinthetik. A vizsgálati tevékenységnek más parlamenti funkciókra nem jellemző, a külső személyekre irányuló joghatása lehetett az alapvető indoka a vizsgálati jog alkotmányos felülvizsgálatának.

Az Alkotmánybíróság az 50/2003. (XI. 5.) számon tette közzé a tárgykörre vonatkozó határozatát, melynek legfontosabb megállapításai a következőkben összegezhetők. Az elemzés kiinduló pontjaként – egyébként összhangban a német Alkotmánybíróság értékelésével –[1] leszögezi, hogy a vizsgáló bizottság[2] működésének alapvető jellege szerint közhatalmi jogalkalmazó tevékenységet folytat. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a vizsgálóbizottság működése az AB határozat kibocsátásakor és jelenleg sem rendelkezik a hatósági-jogalkalmazói tevékenység valamennyi fogalmi ismérvével, így különösen egyedi ügy eldöntésére vonatkozó, illetve döntése kikényszerítésére irányuló hatáskörrel.
A hatalommegosztás és a jogállamiság elvéből következően egyetlen közhatalmi intézmény, így a vizsgálóbizottságoknak a jogosítványai sem lehetnek korlátlanok, így például a vallomástételi kötelezettség is kizárólag más alkotmányos rendelkezésekkel összhangban érvényesülhet. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységéről, a vizsgálati eljárásról, az igénybe vehető eszközökről és módszerekről, a vizsgálatban érintett természetes és jogi személyek eljárási jogosultságairól sem a Házszabály, sem más jogi norma nem tartalmaz egységes és részletes szabályozást. A Házszabály alapvetően a bizottságok önszabályozására bízta a vizsgálati eljárások rendjének meghatározását. Mindezekből következően egyrészt sérült az Országgyűlésnek a bizottsági vizsgálatok hatékony lefolytatásához fűződő érdeke, másrészt a közügyek parlamenti megvitatásának szabadsága sem érvényesülhetett maradéktalanul, mivel a bizottság által meghallgatni kívánt személy megjelenése, illetve a kért adatok rendelkezésre bocsátása nem volt biztosítható.
A szabályozatlanság a bizottsági vizsgálatban érintettek szempontjából a személyhez fűződő jogvédelem, valamint egyes alapvető eljárási jogosultságok (jogorvoslati és képviselethez való jog) teljes hiányát eredményezte.
Formai kérdésként jelent meg a döntésben a törvényi szabályozási szint, mint alkotmányos követelmény meghatározása. E szerint a bizottságokat megillető alapjog korlátozó jogosítványok tartalma nem nyugodhat a szabályozatlanságból fakadó esetlegességen vagy a bizottságok saját szempontjaikat előtérbe helyező önszabályozásán. Az utóbbi idők törvényalkotása már eleget tett a formai követelményeknek, mivel az országgyűlési törvény részeként szabályozta a vizsgálóbizottságok működését.
Az Alkotmánybíróság a fenti okok miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést állapított meg, amely mégsem eredményezte a jogalkotás sürgető kényszerét, sőt az Országgyűlés több állásfoglalásában is rögzítette[3], hogy tekintettel a vizsgálóbizottságoknak a parlamenti ellenőrzés során betöltött kiemelkedő alkotmányos helyzetére, az alkotmányos mulasztások nem képezik akadályát az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenysége folytatásának.

[1] Petrétei József - Tilk Péter: A parlamenti vizsgálóbizottságok a magyar kormányzati rendszerben de lege lata és de lege ferenda, Magyar Jog 2001/7., 398. o.
[2] Az AB határozat is fogalomhasználata egyszerűsítésre törekszik: alapvetően a funkcióra és nem a bizottsági típusra utal.
[3] 24/2002-2006. sz., 45/2002-2006. sz. ÜB állásfoglalás

Az Alaptörvény és az országgyűlési törvény elfogadása számos újdonságot hozott a bizottságok vizsgálati tevékenységének szabályozása terén, ezáltal megteremtve annak lehetőségét, hogy az alkotmánybírósági döntés tükrében is sor kerülhessen a korábbi és a hatályos jogszabályi környezet összehasonlítására, a vizsgálóbizottságok működési tapasztalatainak áttekintésére.

I. Bizottsági típus és a vizsgálati jogkör telepítése

A korábbi szabályozást elemző alkotmánybírósági határozat rámutat, hogy az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenysége sem az Alkotmány, sem az akkori Házszabály alapján nem kötődik egy meghatározott bizottsági típushoz, így az állandó (beleértve albizottságait is) és az ideiglenes bizottságok (eseti és vizsgálóbizottság) az Országgyűlés vagy saját hatáskörükben hozott döntéseik alapján egyaránt folytathatnak vizsgálatokat. Az Alkotmánybíróság elvi álláspontját erősítették azok az ügyrendi bizottsági állásfoglalások is, melyek megállapították, hogy a vizsgálóbizottság hatásköre ugyan nem vonható el, de bármelyik állandó bizottság foglalkozhat olyan kérdéssel, amely a vizsgálóbizottság által folytatott vizsgálat tárgyát képezi, feltéve, hogy az az állandó bizottság működési területét érinti[4].

Előfordult, hogy a párhuzamos bizottsági vizsgálatok hatásköri összeütközéseket eredményeztek, más esetben a bizottságok az egyidejű eljárások elkerülésére törekedtek, ugyanakkor arra is akadt példa, hogy egymásra épültek a bizottsági vizsgálatok. Megállapítható, hogy alapvetően politikai szempontok határozták meg az azonos tárgykörben vizsgálatot folytató bizottságok egymás eljárásaihoz fűződő viszonyát.

Az egyes ellenzéki politikusok megfigyelését vizsgáló és a Nemzetbiztonsági bizottság párhuzamos működését szinte állandósult konfrontáció jellemezte.

A Honvédelmi bizottság a Magyarország légtere feletti átrepüléseket vizsgáló bizottság létrejötte előtt lényegileg egyező módszereket alkalmazva vizsgálta ugyanazokat a kérdéseket, melyekre később a vizsgálóbizottság megalakult. Az Oktatási bizottság Ellenőrző albizottsága az iskola bezárásokat vizsgáló bizottság alakuló ülését megelőzően azzal fejezte be saját egyező tárgyú vizsgálatát, hogy az általa bekért iratokat átadta a vizsgálóbizottság számára.

A Budapest Bank Rt. működését vizsgáló bizottság eljárása során mellőzte a pénzintézet konszolidálásának vizsgálatát, mivel az Országgyűlés az adós és bankkonszolidációval kapcsolatban felmerült kérdések átfogó és általános feltárására külön vizsgálóbizottságot hozott létre. Az esetek többségében tehát a parlamenti bizottságok feladatkörében meglévő átfedések nem vezettek hatásköri összeütközéshez.

A hatásköri kérdésekkel foglalkozó másik állásfoglalás – összhangban a vizsgálati jog kizárólagos bizottsági hatáskörként való értelmezésével – ugyanakkor határozottan kizárja, hogy országgyűlési képviselő a bizottsági vizsgálat tárgyára vonatkozó átfogó indítványt terjesszen az Országgyűlés elé[5].

A parlamenti jog alkotmányos környezetének megváltozása lényeges változásokat eredményezett a határkör-telepítés kérdésében. Az Alaptörvény 7. cikk (3) bekezdése alapján sarkalatos törvény szabályozza az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységét, amely az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényben a vizsgálóbizottságról rendelkező 10. alcím beiktatásával valósult meg. A törvény ezen része a vizsgálóbizottság létrehozásával, összetételével, működésével és vizsgálati hatásköreivel kapcsolatos szabályokat tartalmaz, és az Alaptörvény felhatalmazása ellenére nem rendelkezik *generálisan* az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységéről, pedig a törvény sarkalatossági záradéka értelmében a 10. alcím szolgál az Alaptörvény idézett rendelkezésének végrehajtására. Jól látszik tehát, hogy az Országgyűlés a parlamenti vizsgálati jog törvény által szabályozott keretek között megvalósítható gyakorlását egyetlen bizottsági típushoz, a vizsgálóbizottsághoz telepí-

[4] 55/1998-2002. sz. ÜB állásfoglalás

[5] 39/1998-2002. sz. ÜB állásfoglalás

tette. Az országgyűlési törvény hatálybalépését követően más jellegű bizottság (állandó bizottság, albizottság, eseti bizottság, nemzetiségi bizottság) vizsgálati tevékenységet a parlamenti ellenőrzési jog általános rendelkezéseire[6] alapozva folytathat, azonban semmiképpen sem élhet a törvény 10. alcímében szabályozott vizsgálati eszközökkel és egyéb hatáskörökkel.
Az országgyűlési törvény a 2010-ben létrejött bizottsági struktúrát ugyan nem érinti, a létező bizottságok vizsgálati tevékenységének eszközeit és lehetséges kereteit azonban mindenképp kijelöli.

II. Vizsgálóbizottság létrehozása

Több mint két évtizede része parlamenti jogunknak az a ténylegesen korlátozottan érvényesülő garanciális szabály, miszerint a vizsgálóbizottságot kötelező létrehozni, ha azt a képviselők legalább egyötöde kezdeményezi. Számos eljárási technika létezik ugyanis, mint pl. a bizottság létrehozásáról szóló döntés napirendre vételének elutasítása vagy a tagok delegálásának mellőzése, melylyel megakadályozható a vizsgálóbizottság létrehozása. A parlamenti jog legújabb szabályai tovább gyarapították a vizsgálóbizottságok létrejöttének gátat szabó eszközrendszert. Az országgyűlési törvény értelmében ugyanis a vizsgálóbizottságot csak abban az esetben kötelező létrehozni, ha a vizsgált ügy az országgyűlési képviselők által igénybe vehető ellenőrzési jogosítványokkal (pl. interpelláció) nem tisztázható, továbbá ha a bizottság megbízatása nem sérti az államhatalmi ágak elválasztásának elvét, valamint nem olyan kérdés megvizsgálására irányul, melyben folyamatban van bármilyen más bírósági vagy hatósági eljárás, és végül a bizottsági vizsgálat egyedi jogi felelősség megállapítására sem irányulhat[7]. Az ismertetett hatályos szabályozás előképének tekinthető az ugyancsak a vizsgálóbizottságok feladat- és hatásköri korlátainak kijelölésére irányuló 64/1998-2002. sz. ÜB állásfoglalás, melynek legtöbb megállapítását szinte szó szerint veszi át a törvény. Lényeges tartalmi különbségként értékelhető, hogy az állásfoglalás az egyedi jogi felelősség megállapításának korlátja alóli kivételként határozta meg a közjogi felelősség megállapítását.
Az országgyűlési törvény hatálybalépését követően viszonylag hamar felmerült az a kérdés, hogy ki és milyen módon döntheti el, hogy a vizsgálóbizottság létrehozására irányuló indítvány megfelel-e az ismertetett törvényi kritériumoknak. Az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság állásfoglalása szerint[8] ezekben az esetekben a képviselői önálló indítványok előszűrésére szolgáló ún. tárgysorozatba vételi eljárás szabályai szerint kell eljárni. Az Alkotmányügyi bizottság döntése önmagát, mint a Házszabály értelmezéséért felelős bizottságot általános jelleggel hatalmazta fel a tárgysorozatba vételről való döntés meghozatalára. Amennyiben az Alkotmányügy bizottság szabad mérlegelésén alapuló döntése szerint a vizsgálóbizottság létrehozására irányuló javaslat megfelel a törvényi feltételeknek a tárgysorozatba vétel nem tagadható meg, azonban ezek hiányában az Országgyűlés sem veheti tárgysorozatba a javaslatot, ami gyakorlatilag azt jelenti, hogy a képviselők kizárólag „nem”-mel szavazhatnak a tárgysorozatba vétel kérdésében. Ezen a ponton egyébként az állásfoglalás alapvetően eltér tárgysorozatba vételi eljárás rendelkezéseitől, melynek lényegi szabálya szerint az Országgyűlés minden esetben felülbírálhatja a kijelölt bizottság tárgysorozatba vételt elutasító döntését.

III. Vizsgálati eszközök

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy hiányoznak a bizottsági vizsgálat *sui generis* voltát (a büntető és a közigazgatási eljáráshoz való viszonyát) rögzítő szabályok. Mielőtt rátérnénk az egyes eljárási kérdések bemutatására, általános jelleggel is megállapítható,

[6] Ezen jogcímek közül kiemelhető az Alaptörvénynek a kormány Országgyűlés előtti felelősségét rögzítő rendelkezésére, illetve az országgyűlési törvény 15. § (1) bekezdésére, mely szerint az állandó bizottság az Országgyűlésnek a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve.

[7] OGY tv. 24. § (1) bekezdés

[8] 20/2010-2014. sz. AIÜB állásfoglalás

hogy az országgyűlési törvény nem törekedett, bár ennek elvi lehetőségét az Alaptörvény tartalmazza, a bizottsági vizsgálat aprólékos szabályrendszerének megalkotására.
Az Alkotmány 21. § (3) bekezdése adatszolgáltatási és vallomástételi kötelezettséget írt elő, az utóbbi értelemszerűen magába foglalta a megjelenési és az együttműködési kötelezettséget is. A hatályos szabályozás nevesítette az együttműködési kötelezettséget, amely a törvény értelmében adatszolgáltatási, megjelenési, valamint nyilatkozattételi kötelezettséget jelent. A vizsgálóbizottság döntése alapján együttműködésre olyan személy, szerv vagy szervezet kötelezhető, amely a vizsgálati tevékenységgel összefüggő irattal, adattal vagy egyéb információval rendelkezik.
Az alkotmánybírósági határozat is foglalkozik a meghallgatás és vallomástétel elhatárolásával, mely a bizottságok működése során is gyakorta felmerült. A kérdés felvetése továbbra is időszerű, mivel az országgyűlési törvény házszabályi rendelkezései alapján elrendelhető meghallgatás és az együttműködési kötelezettség részét képező nyilatkozattételi kötelezettség hasonlóképp összevethető fogalmak, mint a meghallgatás és a vallomástétel. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a meghallgatott és a vallomástevő jogállása között különbség nem állapítható meg, mivel mindkettő egyaránt tisztázatlan. Ez az állítás a meghallgatott és az együttműködésre kötelezett viszonyában a hatályos szabályozás tükrében is érvényesnek tekinthető.
A jogintézmények egyértelmű elhatárolásának hiányából adódóan e tekintetben is tág teret kaphatott az Alkotmánybíróság által egyébként elégtelennek minősített bizottsági önszabályozás. Egyes bizottsági ügyrendek – jól szemléltetve a fogalmi zűrzavart – a meghallgatni kívánt személy megjelenésének biztosítása céljából az Alkotmány vallomástételre vonatkozó szabályainak alkalmazásáról rendelkeztek.
Két szempontból azonban a parlamenti jog egyéb forrásai alapján is különbséget tehetünk a *nyilatkozat- és vallomástétel*, valamint a *meghallgatás* között. Bizottsági meghallgatás elrendelésére a korábbi és a hatályos szabályozás értelmében többségi döntés vagy kisebbségi kezdeményezés (a bizottság tagjainak kétötöde) alapján egyaránt sor kerülhet, viszont vallomás-, illetve nyilatkozattételre kizárólag többségi döntést követően kerülhet sor.
A személyes eljárási kötelezettség tekintetében ugyancsak elhatárolhatók a jogintézmények. A nyilatkozat-, illetve vallomástevőt minden esetben személyes megjelenési kötelezettség terheli, mivel mindkettő személyhez kötött megnyilatkozásnak tekinthető. Ezzel szemben ha a meghallgatandó személy helyettesítését lehetővé teszi a jogszabály, helyettes útján is eleget tehet kötelezettségének[9].
A bizottsági vizsgálatok hatékonyságával kapcsolatban felvetett alkotmányossági aggályok alapvetően a vizsgálati eszközök *lex imperfecta* jellegéből következnek. E tekintetben az új szabályozás sem hozott lényegi változást, mivel továbbra sem látszik biztosíthatónak az együttműködési kötelezettség kikényszerítése. Az országgyűlési törvénybe foglalt jogkövetkezmény szerint – a korábbi szabályozásból teljes mértékben hiányoztak a joghátrányok –, a plenáris ülést levezető elnök az együttműködési kötelezettség megszegéséről a vizsgálóbizottság elnökének tájékoztatása alapján az Országgyűlés soron következő ülésén bejelentés formájában tájékoztatja a nyilvánosságot.
Tekintettel arra, hogy a bizottsággal történő együttműködés közhatalmi eszközökkel továbbra sem kikényszeríthető, jelenleg is érvényesnek tekinthető az alkotmánybírósági megállapítás, miszerint a bizottsági vizsgálatok kizárólag az érintettek önkéntes együttműködésén alapulhatnak.
Összességében kijelenthető, hogy a jogalkotói döntés eredményeként lényegében változatlan maradt a vizsgálóbizottság alkotmányos helyzete, a vizsgálati tevékenység lényege továbbra is a nyilvánosság erejében rejlik, továbbra sem domborodik ki jogi természetének kétségkívül meglévő közhatalmi jellege.

[9] 7/1998-2002. sz. ÜB állásfoglalás

IV. Személyhez fűződő jogok védelme

Az érintett együttműködésének hiányában is nyilvánosságra kerülhetnek a személyét érintő megállapítások. A törvény két rendelkezése egyaránt értékelhető a közérdekű adatok teljesebb körű megismerését, valamint a személyhez fűződő jogok védelmét elősegítő rendelkezésként. A vizsgálóbizottság jelentésének egyrészt tartalmaznia kell az együttműködésre kötelezettnek a vizsgálóbizottság ülésén a vizsgálat módszerére és megállapításaira tett észrevételeit, itt tehát kizárólag az együttműködésre kötelezettre vonatkozó szabályról van szó. A törvény egy másik rendelkezése bármely személy vonatkozásában előírja, függetlenül attól, hogy együttműködésre kötelezte-e a bizottság, hogy a jelentés, illetve az annak alapján elfogadott országgyűlési határozat rá vonatkozó megállapításaira tett észrevételeit az Országgyűlés honlapján közzé kell tenni.

Ugyancsak a személyhez fűződő jogok védelméhez kapcsolódó kérdés – amely persze elválaszthatatlan a parlamenti bizottság perképességének jogelméleti problémájától – , hogy mennyiben lehet a bizottsági jelentés vagy a parlamenti vizsgálati jogkör gyakorlása során keletkezett más iromány az érintett által kezdeményezett jogorvoslati eljárás tárgya. A törvény e tekintetben világos helyzetet teremtett: a bizottsági jelentés, valamint az abban foglalt megállapítások bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.

Drinóczi Tímea, egyetemi docens
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Konferencia-beszámoló. Szabályozási reform Oroszországban – implementáció és jogkövetés

Az *International Association of Legislation* a (IAL, http://www.ial-online.org/) „Regulatory reform in Russia – Implementation and Compliance" címmel tartotta meg a 10. kongresszusát az oroszországi Veliky Novgorodban 2012. június 28-29-e között. Az IAL a konferenciát az *Orosz Jogalkotási Társasággal* együtt szervezte, és a témából adódóan orosz kutatók, illetve gyakorlati szakemberek, valamint az IAL tagjai mutatták be kutatási eredményeiket a plenáris előadások során és a négy, jogalkotástan különböző aspektusait vizsgáló, egymással egy időben megrendezett panelben.

1. *Jurij Tichomirov* (professzor, Orosz Föderáció Kormánya Jogalkotási és Összehasonlító Jogi Intézete) a szabályozás célját abban határozta meg, hogy az segítsen az egyéneknek az életük tervezésében. Beszámolt továbbá arról, hogy Oroszország a jogalkotásban az elmúlt 25 évben jelentős tapasztalatokat szerzett. Ennek egyik oka, hogy a Szovjetunió összeomlása után jelentősen megnövekedett a törvények száma, mivel a korábban alkalmazott jogi normákat a jogállamiság követelményével összhangba kellett hozni, és újakat is kellett alkotni. Utalt az összehasonlító tudományok fontosságára a jogalkotás területén (pl. a migráció, az energia vagy a környezetvédelem szabályozása), ugyanakkor arra kereste a választ, hogy szövetségi és regionális szinten meg lehet-e határozni a jó szabályozás egységes modelljét. Kiemelte a jogkövetés fontosságát, és azt, hogy a jogi szabályozás implementációját feltétlenül ki kell kényszeríteni, amihez egyaránt szükség van anyagi és humán erőforrásra, megfelelő információkra és technikára. Az orosz állam ezt felismerve és a számos nem megfelelő (minőségű) jogszabály jogrendszerből való eltávolítása érdekében hozta létre a Szabályozási és Monitoring Intézetet.

Wim Voermans (professzor, University of Leiden, az IAL újonnan megválasztott elnöke) az implementáció és a jogkövetés standardjairól, eszközeiről és stratégiáiról szólva előre bocsátotta, hogy a jog be nem tartása nemcsak jogi, hanem pszichológiai kérdés is, ugyanis alapvető belső morális késztetésünk van jogkövető magatartás tanúsítására. A jogkövetés standardjai között említette a következő elveket: a bizalmat erősítő és legitimáló hatású rule of law elvét; azt, hogy a kormányzatnak a jog betartását elő kell segítenie; a legalitás elvét, különös tekintettel a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmára; az arányosság elvét; a hatékonyság elvét; a megfelelőség vagy kivitelezhetőség (gyakorlatiasság, kikényszeríthetőség) elvét, amely csoportba a hatásvizsgálat és a megfelelő erőforrások megléte is tartozik. A standardot jelent továbbá – a jogalkotási policy-ként értelmezendő – megfelelő implementáció, azaz a jogi szabályozás végrehajtása, a jogi norma tartalmának adekvát, szabályozási célt elérő hatályosulása, a kikényszerítés, illetve a jog betartása. Kutatások arra mutatnak rá, hogy ez utóbbiak nem csak szankcióval érhetők el. Az egyének ugyanis nem azért engedelmeskednek, mert félnek a szankciótól, hanem mert azt hiszik, hogy a szabályozás(i cél) legitim (Tom Tyler: Why do people obey the law, Princeton University Press, 2006) vagy alapvetően fair és morális, és így arra hajlanak, hogy azt kövessék (Fukuyama: The origins of political order, Profile Books 2011. 260. o.). A minél szélesebb körű jogkövetés elérése érdekében tehát a kérdés a továbbiakban az, hogy hogyan lehet ezekre a motivációra hatni. A válasz pedig: információval, konzultációval, vitával, mivel ezekkel a legitimáció növekszik. Nem szabad tehát túlbecsülni a szankciók hatását (amelyek között – a címzettektől függően – van nem hatásos, közvetetten hatásos és felesleges), ugyanakkor viszont a szankcionálás erejét sem szabad alábecsülni (elrettentő hatás). Az egyének ugyanis meg vannak győződve arról, hogy ők követik a szabályokat, de arról már nincsenek, hogy más is ezt teszi. Az implementáció és a jogkövetés érdekében felhasználható eszközök és stratégiák – a holland igazságügyi tárca által kidolgozott modellben – a következők: a jó gyakorlatok figyelembe

vétele (ld. OECD report, 2002), amelyek közül a konzultáció, a részvétel, a bírói felülvizsgálat, stb. említhető; a monitoring és a kommunikáció (megnevezés és szégyenbe hozás); az önszabályozás alkalmazásának bátorítása (pl. kikényszerített önszabályozás); a kikényszerítési piramis alkalmazása (meggyőzés, levélben megfogalmazott figyelmeztetés, polgári jogi, majd pénzügyi jellegű büntetés kilátásba helyezése, stb.); kreatív ellenőrzési módszerek és eszközök alkalmazása.

Alekszej Avtonomov (professzor, Orosz Tudományos Akadémia Állami és Jogtudományi Intézete) a szabályozási reformokkal és a hatásvizsgálat összefüggésével kapcsolatban emlékeztetett arra, hogy a rendszerváltás után Oroszországban sem megfelelő szaktudás, sem technika nem állt rendelkezésre hatásvizsgálatok elkészítésére. A hatásvizsgálat oroszországi bevezetése is tehát egyfajta szabályozási reformot követelt meg, amelynek az ellenzői azzal érveltek, hogy az előzetes hatásvizsgálat felesleges. Szerintük ugyanis előbb arról kell meggyőződni, hogy a jogszabály egyáltalán „működik-e" a gyakorlatban, és csak ezt követően lehet dönteni a jogszabály további sorsáról. E vélemények azonban nem veszik figyelembe, hogy az ilyen megoldás a stabilitás elvébe ütközik, amely kiemelkedően fontos jogállami elvnek tekintendő, és így feltétlen tiszteletben tartást követel meg.

Felix Uhlmann (professzor, University of Zurich) véleménye szerint a „CAISSA" betűszóként rövidített szavak szükségek ahhoz a szabályozáshoz, amelyet megfelelően végrehajtanak és követnek is. A „C" (centralised regulation) a központi jogalkotás fontosságára utal, amelynek a szabályozás előtt a következő kérdésekre kell választ adnia: kell-e szabályozni; van-e probléma; ha van, azt szabályozással kell-e megoldani; vannak-e és ha igen, milyen alternatívák léteznek. Mindezre azért van szükség, mert a szimbolikus szabályozás aláássa a jogalkotói hitelességet. Az „A" (acceptance) az elfogadást jelzi, mert ha az hiányzik, nincs jogkövetés. A megválaszolandó kérdés tehát az, hogy hogyan lehet növelni az elfogadást. Az erre szolgáló eszközök pedig a konzultáció, a – tipikus svájci válaszként megjelölt – kombinált referendum és kezdeményezés. A konzultációról szóló svájci törvény a konzultáció részletes célmeghatározását adja, az időtartamát három hónapban rögzíti, a transzparenciát elvként határozza meg, azaz rendelkezik minden anyag nyilvánosságáról. Az „I" (implementation) az implementáció, vagyis a jogszabály gyakorlatba való átültetésének fontosságára utal. Ennek érdekében a jogalkotás során jogalkalmazóként kell gondolkodni, és a végrehajtó szervek számára lehetőséget kell biztosítani a döntéshozatali eljárásban való részvételre például a konzultáción keresztül, illetve az előzetes és az utólagos hatásvizsgálat során. A „S" (serenity) a nyugodtság követelményére utal, azaz arra, hogy az időhiány rossz tanácsadó. Az időhiánnyal küszködő jogalkotónak, pontosabban a jogszabály előkészítőjének el kellene gondolkodnia azon, hogy valóban olyan sürgős-e adott jogszabály elfogadása, mint az az első pillanatban tűnik. A második „S" (security) a jogbiztonságra utal, a jogvédelem, a jogalkotás relatív stabilitásának jelentőségét emeli ki, és utal az ésszerű tranzitórius szabályok alkalmazásának fontosságára. Az utolsó „A" (access) a hozzáférés, a megfelelő közzététel, az interneten való fellelhetőség követelményét jelenti, illetve a kodifikáció és a recasting jelentőségére utal.

Szergej Kabyshev (elnök, Orosz Jogalkotási Társaság) az Orosz Jogalkotási Társaság létrehozásáról és munkájáról szólva megemlítette, hogy a föderáció államaiban a kanadai modellt alkalmazzák. Átvették például a jogi szolgáltatások menedzsmentjét, a minőségi jogalkotásra koncentrálnak, tanulmányokat jelentetnek meg témakörben, szorgalmazzák az elektronikus közzétételt, a közigazgatás minőségének fejlesztését, szakmai találkozókat tartanak. 2012-ben az szabályozási designról és annak a jogszabályszerkesztésben betöltött szerepét vitatták meg, illetve kanadai segítséggel jogszabályszerkesztésre vonatkozó képzési programokat dolgoztak.

Helen Xanthaki (professzor, University of London) az előadásában arra kereste a választ, hogy vajon a szabályozási reformok a

jogszabályszerkesztés stílusában is reformot eredményeznek-e. A jogszabályszerkesztés stílusára vonatkozó forrásokban (pl. ILO Guidelines of the legislative process, regulatory policies of the OECD countries, EU Smart regulation/EU intelligens szabályozás) közös, hogy a koncepció megszületésétől az implementációig terjedően hangsúlyt fektetnek a minőség biztosítására. Mivel pedig a minőség univerzális fogalom, az eléréséhez ismertek az eszközök (ld. pl. monitoring, hatásvizsgálat). Az EU intelligens szabályozás program forradalminak tekinthető, mivel a jogszabályszerkesztési eljárást a jogalkotási, illetve a policy alakításba helyezi, a közös felelősséget erősíti, erősebb konzultációt követel meg. Az intelligens szabályozás kulcsterületei az egyszerűsítés, az adminisztratív terhek csökkentése, a hatásvizsgálat hatékonyabbá tétele, az alkalmassági ellenőrzés, az általános policy értékelés, illetve világosabb és hozzáférhetőbb jogalkotás (e-hozzáférés, konzultáció). Ugyanakkor mindez kérdéseket is felvet: az egyszerűsítés nemcsak az adminisztratív terhek csökkentésével érhető el, hanem – többek között – alternatív szabályozási módszerekkel, egyszerű nyelv alkalmazásával, a nemzeti implementációs eszközök egyszerűsítésével is. A hatékonyság és a hatásosság nem érhető el pusztán a fitness checkkel és az általános policy evaluációval, azzal is tisztában kellene lenni, hogy hogyan tud a tagállam a hatékonysághoz hozzájárulni, hogyan kezeli a nem hatékony szabályokat. A lehető legjobb jogalkotás kiválasztásához egyéb eszközök is kellenének. Ilyen lehet a holisztikusabb megközelítés, a jogszabályszerkesztők képzése, központi jogszabály-szerkesztési szerv létrehozása az EU intézményeknél, és az, hogy a jogszabályszerkesztők tisztában legyenek a szabályozási céllal. Új jogszabály-szerkesztési technikák is kialakultak a common law államokban. Ilyen például az, hogy a definíciókat inkább a jogszabály végén helyezik el, nem az elején; a célmeghatározások visszatérnek, mivel ez a kapocs a cél és a hatásvizsgálat között; alkalmazzák a vizuális segítséget (leírás és kép pl. zászlóról). A jogszabályszerkesztők a tervezethez rövid, tömör és szakmai magyarázó anyagokat készítenek az adott jogszabály szabályozási logikájáról, illetve a jogszabály végére listát készítenek a következményi módosításokról, sunset klauzulákat alkalmaznak stb.

Vladimír Baranov (Alkalmazott Tudományok Kutatóközpontja – Jogtechnika, Nizhny Novgorod) általános megközelítésben értékelte a jogalkotás demokratizálódását, és utalt a politikai ellenzék kiemelkedően fontos szerepére is a döntéshozatali eljárásban. Különösen a jogalkotás területén elengedhetetlen, hogy a politikai döntéshozók különbséget tudjanak tenni liberalizáció és demokratizáció között. A jogszabályszerkesztőkkel kapcsolatban fontos elvárásként említette a jóhiszemű cselekvés elvét. Mindezek különösen azért fontosak, mert véleménye szerint a demokráciának és a szabadságnak nincsenek igazán gyökerei a keleti államoknak.

David Noble (képviselő, Commonwealth Association of Legislative Counsel, CALC, www.opc.gov.au/calc) elsősorban az általa képviselt egyesületről beszélt, amelynek jogszabályszerkesztők, oktatók és fordítók a tagjai 54 Commonwealth nemzetből. A CALC célja biztosítani a kooperációt a jogszabályszerkesztésben, és annak fontosságának tudatosítása. Az erre szolgáló eszközeik pedig a Loophole folyóirat, tájékoztató anyagok, konferenciák, képzések, illetve az IAL-lal való együttműködés. Másodsorban Noble az implementációval és a jogkövetéssel kapcsolatban személyes szakmai „kudarcait" és „sikereit" ismertette. Az angol Housing Act (1974, UK) jól szerkesztett, jól megírt törvény volt, amelyből kiderült a politikai akarat. A törvény a regisztrációra, a támogatásra és a monitoringra koncentrál. Empirikus kutatások eredménye azonban rávilágított a gyakorlatba való átültetés hiányosságaira, ami miatt a törvény mégsem volt képes a célját megfelelően elérni. Az Environmental Impact Assessment irányelv (EEC/85/337) implementációjával kapcsolatban három probléma merült fel: rosszul volt megfogalmazva és szerkesztve; több nem világos eljárás volt benne; sok diszkrecionális hatáskört adott a tagállamnak. A „fejadót" előíró Local Government Finance Act (1988, UK) jól megírt, jól szerkesztett

jogszabály volt, a probléma azonban a vele szemben kifejtett polgári engedetlenség volt: ötszázezer bírósági eljárás keletkezett az adó meg nem fizetése miatt. A törvényt 1992-ben visszavonták. A Directive on Environmental liability – Green paper (1993) nagy elvárásokat keletkeztetett, a jogalkotás azonban – a Bizottság és a tagállamok közötti megegyezés hiányában – egészen 2004-ig elmaradt. Az Anti-terrorist Crime and Security Act (2001, UK) olyan jogszabály volt, amelyet két hónap alatt fogadtak el 9/11 után. Ennek következménye a rossz megfogalmazás, és olyan szabály (nem állampolgárok határozatlan időtartamú fogvatartása) lett, amely végül 2004-ben ellentétesnek bizonyult az EJEE-vel. Az elfogadás éve (2001) és 2004 között azonban a kormány megtehette azt, ami érdekében a törvényt elfogadta. A Food Bill (2010, Új-Zéland) tekintetében politikai egyetértés volt, de a projekt túl ambiciózus volt, túlhajtott politikai célt kívánt megvalósítani, aminek eredményeként 406 szakasszal rendelkezett. A sikeres szabályozási reformok tekintetében említésre méltó a szabályozás csökkentése, amely a brit kormány célja; a szabályozás alternatívájaként 2010-ben alapított Behavioral Insight Team; az a módszer, hogy ha egy új jogszabályt alkotnak, akkor egy másikat el kell távolítani a jogrendszerből, amely eljárásra független külső szabályozási bizottságot hoznak létre; egy másik bizottság vizsgálja az új szabályozási javaslatokat abból a szempontból, hogy szükség van-e rájuk, elfogadásukkal csökkennek-e az adminisztratív terhek, illetve egyszerűsítést valósítanak-e meg (ld. még http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/home/index/).

2. A *Szabályozási reform a szociális jogalkotás terén* elnevezésű panelben *Denis Rogacsev* (professzor, Kutafin Moszkvai Állami Akadémia) arra utalt, hogy az orosz munkajog és szociális jog fejlődésére is hatottak a demokratikus elvek, és a tartalom kidolgozásában – a konzultáció eszközével élve – fontos támaszkodni a civil társadalomra és a szövetségi alanyokra (federal subjects) is. A föderális berendezkedésű Oroszországban azonban az ilyen tárgyú jogszabályok implementációja nehézkes, különösen a szövetségi alanyok eltérő fejlettsége miatt. *Lorena Ossio* (kutató, Max Planck Institute, Szociális jog és Szociálpolitika, München) elemezte a szociális jogalkotást, és arra kereste a választ, hogy mit lehetne tenni a nemzetközi egyezmények, az ILO konvenciók (pl. orvosi ellátás, szociális segítségnyújtás stb.) jobb implementálása érdekében. *Yoo-Hwan Kim* (elnök, Koreai Jogalkotási Kutatóintézet, Koreai Köztársaság) először a Koreai Jogalkotási Kutatóintézet munkáját mutatta be, majd kitért arra, hogy Koreában fontos az alternatív szabályozás, amit véleménye szerint még szélesebb körben el kellene fogadni, és be kellene mutatni. Erre kiváló eszköz lehet az oktatás, a médián keresztüli információáramlás, az önszabályozás, és a különféle standardok meghatározása. Az *Online kormányzás és szabályozási reformról* szóló panel előadói (*Vdadimír Isakov*, Nemzeti Kutatóegyetem, elnök, Association of Lawyers in Russia; *Soonki Han*, Közigazgatási és Biztonságpolitikai Minisztérium, Dél Korea) az e-kormányzásról és annak fontosságáról számoltak be orosz és dél korai szemszögből. Kiemelték, hogy minden állam alkalmazza az e-government elképzelését, és javasolták, hogy a tapasztalatokat érdemes lenne általánosítani, illetve rámutattak arra: az e-államnak maximalizálnia kellene azt a közhasznosságot (pl. a disszeminációs költségek csökkentését), amit ez IT szolgáltatások és eszközöktől alkalmazásával nyer. A *Gazdaság és a szabályozási* reform panelben *Vladimír Mazaev* (Nemzeti Kutatóegyetem, Orosz Föderáció) és *Wieslaw Staskievicz* (Kancelláriai Könyvtár, Szejm, Lengyelország) gazdasági fejlődési modelleket és a gazdaság jogi kereteit ismertették. Mazaev hangsúlyozta, hogy a gazdaság szabályozásakor figyelembe kell venni és értékelni kell a piac és a verseny szabadságát, és olyan gazdasági modellt szükséges találni, amely – ilyen keretek között – alkalmas megfelelő jogi megoldást nyújtására. Staskievicz ismertette a gazdaságot érintő lengyel jogi reformokat (1989-2011), és megállapította, hogy Lengyelországban a gazdaságra vonatkozó szabályozást érintő joganyagnak a rendszerváltáshoz és az uniós csatlakozáshoz kapcsolódó módosítását kellett csak elvégezni. Hozzátette,

hogy jelenleg a gazdasági deregulációs programot hajtják végre. *Mauro Zamboni* (Stockholm University) a transznacionális vállalati jogot a jogalkotás „privatizációjának" alapvető dilemmájaként értékelte, mivel az, hogy a részvénytársaság (rt.) mit tesz/mit nem tesz, nemcsak a részvényeseket, hanem másokat is érint. Emiatt a transznacionális vállalatoknak nagyobb szerepet kellene vállalniuk a szociális ügyekben, és mivel jelenleg nincsen erre vonatkozó jogi szabályozás vagy elv, ezen változtatni kellene. A változást vagy strukturális (új fajta vállalatok létrehozása) vagy működési változtatásokkal (újabb kötelezettségek megállapítása) lehet elérni. A szabályozási szintet tekintve ezeket nemzetközi egyezményekbe lehet foglalni, amelyek a részes államok jogalkotását arra ösztönzik, hogy csak olyan szervezetet lehessen részvénytársaságként alapítani, amely a szociális funkciót is magára vállalja. E megoldással a probléma, hogy pusztán magatartási szabályok (etikai kódexek) jogi szintre emelése nem valószínű, és nem is biztos, hogy kívánatos. A másik szabályozási lehetőség a hard és a soft law együttes alkalmazása. A hard law negatív korlátokkal határozza meg az rt-k alapításának szabályait, míg a soft law tartalmazza a pozitív akciókat, amelyek részletezése így az rt-re magára vannak bízva: ő maga döntheti el, hogy hogyan látja el a szociális feladatait. Például a jogszabály előírhatná a belső ombudsman foglalkoztatásának kötelezettségét a jogi személyiség megszerzése feltételeként, de annak tényleges működését, pontos feladatait a rt. szabályozhatná. A *Jogalkotási eljárás és intézményi reform* panelben *Artem Tsirin* (menedzser, Orosz Föderáció Kormánya Jogalkotási és Összehasonlító Jogi Intézete, Közjogi Kutatások Központja) az antikorrupciós ellenőrzés orosz intézményi elemeit tekintette át. Antikorrupciós szempontból az orosz igazságügyért felelős tárca ellenőrzi a tervezeteket, az ügyészségek pedig a tervezeteket és a meglévő jogszabályokat vizsgálják. Az antikorrupciós jogalkotásra vonatkozó törvény azt is előírja, hogy az antikorrupciós ellenőrzés minden olyan egyén/szervezet feladata, aki/amely részt vesz a jogalkotásban. Ezt az ellenőrzést kiegészítik a független szakértők is, de az ő tevékenységüket Tsirin nem minősítette hatékonynak. Rámutatott arra is, hogy a törvény alkalmazása nem egységes: van olyan régió, ahol a tervezeteket csak szakértői ellenőrzésnek vetik alá. Emiatt szövetségi szinten kell egységesíteni az antikorrupciós törekvéseket. A szociológus *Daniel Cigankov* (vezető, Szabályozási Hatásvizsgálati Központ, Nemzeti Kutatóegyetem, Orosz Föderáció) rámutat arra, hogy a szabályozási hatásvizsgálat (regulatory impact assessment, RIA) nem pusztán költség-haszon elemzés, hanem a lehetőségei maximális kihasználásához kiegyensúlyozott megközelítés szükséges. Oroszországban a RIA elfogadott eljárássá vált; az elemzések középpontjában a költség-haszon-kockázat megítélése áll; a hatásvizsgálatot a szabályozási alternatívák esetében is elvégzik; az implementáció módszereire koncentrálnak; a konzultáció két hétig tart, amit az előadó rövidnek értékelt. A Szabályozási Hatásvizsgálati Központ – minisztérium által meghatározott – fontos feladata az adminisztratív terhek csökkentése és az optimális szabályozásra való törekvés. A RIA az orosz szabályozási reform központi eleme volt, és mivel nemzeti kötődésű, a megoldásokat nem importálták. Emiatt az alkalmazása lassan kezdődött, de aztán a folyamat felgyorsult, különösen az adókra vonatkozó szabályozásnál, ahol a kockázat jelentős (ld. better-regulation-council.ru, ria-center.hse.ru). *Ulrich Karpen* (professzor, University of Hamburg) a szabályozási hatásvizsgálatra (regulatory impact assessment, RIA) vonatkozó általános ismeretanyagot foglalta össze: a jogalkotás fejlődését a szabályozás és az elvek (pl. demokratikus legitimáció, szubszidiaritás, transzparencia, jólétre irányultság, hatékonyság, hatásosság stb.) szintjén, illetve a jogalkotás minőségi standardjait (a cél és a szabályozási eszköz/tartalom adekvátságának, hierarchiába való tagozódásnak, illetve a politikai tervezésbe való illeszkedésnek a fontosságát). Utalt arra, hogy a RIA módszereit tekintetében nem állítható fel egységes modell, az államok még a hollandok által kifejlesztett SCM módszert is a maguk képére alakítják. A hatásvizsgálat elkészítői a RIA fajtáihoz igazodnak, ekként az előzetes hatásvizsgálatot a jogszabály előkészítője vagy független intézmény végzi, a követő hatás-

vizsgálat az összes parlamenti szerv felelőssége, míg az utólagos hatásvizsgálatban mindenki részt vehet. *Nadezda Chuchelina* (kapcsolati igazgató, Orosz Jogalkotási Társaság) a társadalmi konzultáció témaköréből az orosz közmeghallgatás intézményére vonatkozó kutatásokat ismertette. A megkérdezettek 2/3 érdekeltnek tekintette magát a közmeghallgatásban. Ugyanakkor arra a kérdésre, hogy a közmeghallgatás eredménye érdemben befolyásolja-e a döntéshozót, csak 9% felelt igennel. Olyan vélemény is volt, hogy a közmeghallgatással egyáltalán semmilyen eredményt nem lehet elérni. Az egyének tehát általában nem bíznak az abban, hogy hatást érnek el, ugyanakkor az állami szervek szerint a közmeghallgatás hatékony eszköz lehet. Nincsen ugyanakkor a közmeghallgatást szabályozó önálló jogszabály, sem személyzet és anyagi forrás, és csak egy elnöki rendelet szól arról, hogy az alapjogokat érintő szövetségi tervezetek esetében közmeghallgatást kell tartani. Sikeres közmeghallgatást szerveztek a rendőrségről, az oktatásról, az amatőr horgászatról szóló tervezetek esetében, talán amiatt, mert ezek a témák az egyének mindennapi életét érintik. A résztvevők azonban az ilyen esetben is csak az első napban aktívak, később ez az aktivitás eltűnik. Hátrányos azonban, hogy nem mindenki érti meg a tervezet szövegét; ez még néha a szakértőknek is nehézséget okoz. Megoldási javaslatként elhangzott, hogy Oroszországban szükség lenne egy egységes, közmeghallgatást szabályozó törvényre, amely tartalmazza a visszacsatolás szabályait is. Ugyancsak megoldás lehet az internet használatának erősítése, de az internet elérhetősége és használata Oroszországban egyáltalán nem általános. Szorgalmazni lehet azt is, hogy a civil társadalom jobban működjön együtt a helyi hatóságokkal, jogalkotókkal annak érdekében, hogy a közmeghallgatás intézménye a jövőben jobban működjön. *Drinóczi Tímea* (docens, PTE ÁJK) a konzultáció demokratikus jogállamban való fontosságáról, és annak magyarországi megvalósításából kiindulva, a konzultációra vonatkozó jó gyakorlatok összefoglalását követően – utalva a Velencei Bizottság rule of law-ra vonatkozó véleményére – megállapította, hogy a posztszocialista államokban fennáll annak a veszélye, hogy nem a rule of law (jog uralma), hanem a rule by law (a jog általi uralom) valósul meg, amely a jogra nem tisztelni való értékként, hanem hatalmi eszközként tekint. Ennek igazolására összevetette a konzultációra vonatkozó elméleti megközelítéseket és jó gyakorlatokat a társadalmi részvételről szóló törvény rendelkezéseivel, és a konzultációs mechanizmusok magyar intézményrendszerével.

3. A konferencia tapasztalatainak összefoglalásaként *Luzius Mader* (professzor, IAL leköszönő elnöke) egyrészt utalt arra, hogy a szabályozási reform mindig problémákra reagál, azaz sosem lehet statikus, másrészt emlékeztetett, hogy nem elég szabályokat alkotni, azokat implementálni is kell, amely érdekében a jogszabályt jól meg kell tudni fogalmazni. Az érthető és világos szabályozás ugyanis az egyik lényeges előfeltétele a jogkövetésnek. A szabályozás során az implementációra és a hatásvizsgálatra való fókuszálás segít abban, hogy releváns bizonyítékokat kapjunk a jogalkotás szükségességére vonatkozóan. A hatásvizsgálatot ugyanakkor ésszerű keretek között kell használni, az ugyanis nem megengedhető, hogy a hatásvizsgálati kötelezettség átforduljon red tapebe. El kell ismerni, hogy a minőségi szabályozás elemei tekintetében nincs univerzális megoldás, ez országonként változik, mivel a választott megoldásokra hat az állam jogi kultúrája, jogrendszere, jogalkotási kultúrája. Nem létezik tehát egyetlen jó gyakorlat, amit mindenhol követni lehet, minden államnak saját magának kell megtalálnia a számára legjobb megoldást. A jogszabályok demokratikus legitimációja nem a szakértelemből származik, hanem a politikai döntéshozótól. Az IAL szerepe ebben a folyamatban, a szabályozási reform, implementáció és jogkövetés elérésében korlátozott, de ez nem azt jelenti, hogy marginális lenne. A jogalkotással foglalkozó elméleti és gyakorlati szakembereknek ugyanis minden tőlük telhető támogatást meg kell adniuk a jogalkotónak.

TÁJÉKOZTATÓ A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ BT. SZOLGÁLTATÁSAIRÓL

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

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

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

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

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

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

MONITUM KFT. - CÉGISMERTETŐ

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

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

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

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

A **MONITUM KFT.** tevékenységi körébe tartozik

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

b) **jogszabálytervezetek készítése**,

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

d) felsőoktatási intézmények **szervezeti- és működési rendjének kialakítása és kontrollja**,

e) általános oktatási jogi **szaktanácsadás** (köz- és felsőoktatás tekintetében egyaránt), valamint

f) felsőoktatási **jogsegély-szolgálat működtetése** (fél évtizedes referenciával).

A **MONITUM KFT.** rendszeres kapcsolatban áll ügyvédi irodákkal és a tevékenységi köréhez tartozó (nem jogi) szakértőkkel, akiknek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

A **MONITUM KFT. állandó vagy eseti megbízói** között megtalálhatunk

a) köztestületet,

b) országos érdekképviseleti szervezetet,

c) központi közigazgatási intézményeket,

d) vagyongazdálkodással foglalkozó (állami) céget,

e) helyi önkormányzatokat,

f) felsőoktatási intézményeket és azok szervezeti egységeit,

g) a vállalkozás valamely profiljában érintett magánszemélyeket.

A **MONITUM KFT.** ügyvezetője dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa; kutatási területe a közjogi dogmatika alkalmazhatósága, a jogalkotás elmélete és gyakorlata, valamint a felsőoktatási autonómia kérdése. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM KFT.** hatékonyan látja el megbízóinak képviseletét bármely, a tevékenységi körébe tartozó kérdésben.

Amennyiben tevékenységünk felkeltette érdeklődését, kérjük, megoldandó problémájával keresse bizalommal a **MONITUM KFT.** ügyvezetőjét, dr. Kocsis Miklóst az alábbi elérhetőségeken:

e-mail: miklos.kocsis@monitum.hu
tel. +36(20)461-54-62

Kiadványajánló

I.

A Közigazgatás Módszertani Bt. kiadásában 2012-ben megjelent dr. Gyergyák Ferenc: „**Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához)**” c. kézikönyv.

A Kiadvány megrendelhető: 7635 Pécs, Panoráma dűlő 17., 72/336-870.

II.

A Menedzser Praxis Kiadó gondozásában 2012-ben megjelent „**Az új önkormányzati törvény értelmezése**” c. kiadvány.
Megrendelés: www.menedzserpraxis.hu

III.

A Kodifikátor Alapítvány kiadásában megjelent „**Az új alkotmányjogi panaszeljárás igénybe vétele a gyakorlatban**” c., CD-formátumú kézikönyv.
Megrendelhető: www.kodifikator.hu; kodifikator@kodifikator.hu

IV.

Előkészületben! 2013 januárjában, a Kodifikátor Alapítvány kiadásában megjelenik „Az új önkormányzati törvény kézikönyve”.
Szerző: dr. Tilk Péter
További információ és előrendelési lehetőség: www.kodifikator.hu; tilk.peter@ajk.pte.hu