

Kodifikáció

A TARTALOMBÓL

PAPP IMRE

Egy pillantás a jogszabályok kihirdetésére

RIXER ÁDÁM

Az újabb jogalkotás jellegzetességei

MIHÁLYI ZSOLT APOR

Jogalkotás a sportban

SOLYMOSI VERONIKA – IVANCSICS ÁGNES

Szemelvények az önkormányzati rendeletalkotás és felülvizsgálat új irányáról

SÁRKÖZYNÉ SZABÓ PIROSKA

Az önkormányzati SzMSz-ek felülvizsgálatának aktualitása

TILK PÉTER

Jogalkotási követelmények érvényesülése – egy önkormányzati rendelet tükrében

2012/2.

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, Pécs

Kodifikáció

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Légszeszgyár u. 2/3.

Főszerkesztő

Tilk Péter

tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

Kecskés László

tanszékvezető egyetemi tanár, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina

PhD-hallgató, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság tagjai

Buksza Zsolt

főtanácsadó, Országgyűlés Hivatala

Csink Lóránt

adjunktus, PPKE JÁK

Daku Magdolna

főosztályvezető, Országgyűlés Hivatala

Domaniczky Endre

konzul, Magyarország Külügyminisztériuma

Drinóczi Tímea

egyetemi docens, PTE ÁJK

Gelencsér József

közigazgatási jogász

Gyergyák Ferenc

főtanácsadó, Alkotmánybíróság Hivatala

Havassy Sándor

igazgató, Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal

Horváth Attila

tanársegéd, NKE, Közigazgatás-tudományi Kar

Kiss László

egyetemi tanár, PTE ÁJK, alkotmánybíró

Kocsis Miklós

adjunktus, PTE ÁJK

Kovács Gábor

jegyző, Zalaegerszeg Megyei Jogú Város

Küpper, Herbert

Prof., dr., Institut für Ostrecht München

Mihályi Zsolt Apor

osztályvezető, Budapest Főváros IV. kerület Újpest

Önkormányzatának Hivatala

Nagy Erika

vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal

Törvényességi Felügyeleti Főosztály

Orova Márta

főtanácsos, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

Papp Imre

adjunktus, ELTE ÁJK

Patyi András

rektor, intézetvezető egyetemi tanár, NKE

Petrétei József

egyetemi tanár, PTE ÁJK

Varga Zsolt

jegyző, Kisújszállás Város

Wallacher Lajos

ügyvéd, Squire Sanders, Budapest

Varga Zs. András

tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE JÁK

a legfőbb ügyész közjogi helyettese

Zöld-Nagy Viktória

helyettes államtitkár - Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kara támogatta.

A kiadvány szerkesztése

a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

HU ISSN 2063-7519

Tartalomjegyzék

Köszöntő	4
Papp Imre <i>Egy pillantás a jogszabályok kihirdetésére</i>	5
Rixer Ádám <i>Az újabb jogalkotás jellegzetességei</i>	37
Mihályi Zsolt Apor <i>Jogalkotás a sportban</i>	55
Solymosi Veronika – Ivancsics Ágnes <i>Szemelvények az önkormányzati rendeletalkotás és felülvizsgálat új irányáról</i>	82
Sárközyné Szabó Piroska <i>Az önkormányzati SzMSz-ek felülvizsgálatának aktualitása</i>	92
Tilk Péter <i>Jogalkotási követelmények érvényesülése – egy önkormányzati rendelet tükrében</i>	95

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.

Az ennek érdekében létrehozott két, félévente megjelenő, így évente összesen 4 lapszámot kiadó elektronikus szakmai folyóirat, a www.kodifikator.hu oldaltól letölthető **Kodifikáció és Közigazgatás**, valamint a **Kodifikáció** közül az utóbbi második lapszámát olvashatják e köszöntő után.

Az Ön által most megnyitott **Kodifikáció** 2012/2. számában a jogalkotással kapcsolatos általános elvárásokról, a jogszabályok kihirdetésével összefüggő elméleti és gyakorlati kérdésekről, a jogalkotás egy speciális jogterületen való érvényesüléséről, valamint a helyi jogalkotás több aspektusból történő vizsgálatáról olvashatnak írásokat.

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

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

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2013 januárjában

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Papp Imre, adjunktus
ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

**Egy pillantás a jogszabályok
kihirdetésére**

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

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

Maga az új Jat. a 7. §-ában részletesen szabályozza a hatálybalépés napjának a meghatározását. A 7. § (1) bekezdése világossá teszi, hogy a fő szabály a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet, vagyis fő szabály szerint a kihirdetést követő első nap. Kivételesen az új Jat. 7. § (2) bekezdése alapján van mód arra, hogy ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja legyen, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját. Tipikusan ilyennek kell feltételeznünk a Magyar Nemzeti Bank elnökének például a jegybanki alapkamat mértékéről szóló rendeletét vagy éppen egy hirtelen jött árvíz kapcsán a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló kormányrendeletet¹. Néhány esetet leszámítva tehát atipikus a kihirdetés napján való hatálybalépés, ráadásul az elektronikus közlöny időszakában teljes precizitással nyomon követhető a Magyar Közlöny megjelenésének az időpillanata. Az

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

A neveléssel-oktatással kapcsolatos egyes feladatokról és hatáskörökről szóló 113/1991. (IX. 4.) Korm. rendelet, valamint a villamosenergia-szállítás és -szolgáltatás korlátozásáról és szüneteltetéséről szóló 95/1995. (VIII. 24.) Korm. rendelet² alól kicsúszott a talaj, mert mindkét rendelet „menet közben” elveszítette a hatályba léptető rendelkezését. Hatályosak lehetnének ezek a kormányrendeletek a hatályba léptető rendelkezés hatályon kívül helyezése után? Mindkét hatálybaléptetését elvesztett normát egy deregulációs norma ártalmatlanította, így hagyták el a jogrendszer³. A hatályos hatályba léptető rendelkezés a jogállamiság sérelme nélkül nem módosítható, egész egyszerűen jogilag lehetetlen megoldás. Az új Jat. 8. § (2) bekezdése éppen ezért kizárja a hatályba léptett jogszabályi rendelkezés hatályba léptető rendelkezésének a módosítását.

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

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

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

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

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

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

I. Hőskori küzdelmek

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Az Alkotmánybíróság a 6/1993. (II. 15.) AB határozatában megállapította, hogy a könyvvitel rendjéről szóló pénzügyminiszteri rendelet valamennyi melléklete a megjelölt hatálybalépési időpontnál lényegesen később került közzétételre¹¹, tehát a pénzügyminiszteri rendelet kihirdetésekor a kötelezettségek tartalma még nem volt ismert, ezért e jogszabály 1989. január 1-jétől való alkalmazása ellentétes volt a jogbiztonsággal. A régi Jat. a jogbiztonsággal ellentétesen lehetőséget teremtett arra, hogy miniszteri rendelet melléklete a tárcalapban kerülhessen közzétételre. A miniszteri rendelet hatálybalépéséig annak mellékletei nem kerültek közzétételre, így az érdemi könyvviteli előírásokat tartalmazó mellékletek – mivel azokat 1989. január 1-jétől alkalmazni kellett – a kihirdetésüket megelőző időre állapítottak meg kötelezettségeket.

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

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

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

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

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

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

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

Az Alkotmánybíróság a 797/B/2001. AB határozatában¹⁴ megállapította, hogy a tör-

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

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

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

¹⁴ 2003. X. 28.

egy ügy kapcsán a korábbiakkal azonosak maradtak.

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

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

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

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

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

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

II. A mai jogi szabályozás és gyakorlat

A kihirdetés napján való hatályba lépés kivételével a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az új Jat. 7. § (7) bekezdése szerint a

hatálybalépése napjának kezdetén, vagyis 0 órakor lép hatályba. Nyilvánvaló, hogy nem az a tipikus, hogy a Magyar Közlöny 0 órakor kerül fel a honlapra (jelenik meg), ezért is kell az új Jat. szerinti fő szabályként eljárva a jogszabály hatálybalépését legkorábban a kihirdetését követő napban megjelölni. Sajnos, a gyakorlatban nagyon jelentős igény mutatkozik a jogalkotó részéről, hogy a lehető legkorábban, tehát a kihirdetést követő napon léptesse hatályba a jogszabályt, mint ahogy korábban, a régi Jat. időszakában tipikusnak volt tekinthető a kihirdetés napján való hatálybaléptetés. Nyilván a kellő felkészülési idő követelménye árnyalja ezt a képet, bár az alkotmánybíróági gyakorlat áttekintése után megállapítható, hogy annyira nem éles parancs ez a jogalkotó számára, hiszen nagyon kirívó eseteket leszámítva az Alkotmánybíróság a jogalkotó segítségére sietett a nagyon gyors hatálybalépés elfogadhatósága érdekében. Két törvénnyel még az a kínos eset is megesett, hogy a Jat.-tal ellentétesen lépett hatályba, mivel a jogalkotó megspórolta a kihirdetés napján a konkrét időpont megjelölését, vagyis a kihirdetés napján 0 órakor léptek úgy hatályba, hogy a Magyar Közlöny még sehol sem volt, vagyis a norma létezéséről sem lehetett tudomásunk... A 2006 őszi tömegoszlatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 2011. évi XVI. törvény, valamint a befektetési alapkezelőkről és a kollektív befektetési formákról szóló 2011. évi CXCI. törvény a kihirdetése napján lépett hatályba.

Az új Jat. megteremtette lehetőséggel kezdetben a jogalkotó elég mérsékelten élt¹⁷, aztán a 2011-es év előrehaladtával már rákapott a kiskapu alkalmazásának a lehetőségére. A decemberi jogalkotás dömpingje, az egyes normák előkészítésének az időbeli csúszása, a parlamenti jogalkotás decemberi

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

¹⁷ A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 54/2011. (IV. 7.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 14 órakor, a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény végrehajtásáról szóló 87/2011. (V. 31.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 20 órakor hatályba lépett.

csúszásai mind-mind felerősítették azt a folyamatot, amelynek az eredményeként számos jogszabály lépett hatályba a kihirdetése napján.¹⁸ Az új Jat.-beli kivétel olyan esetekre is vonatkozott a gyakorlatban, amelyeknek nincsen semmilyen elméleti eredőjük, csupán a jogalkotás örületes kapkodása okozta feszültségekre szolgáltak válaszul.

Még furcsább azon normák esetében a kihirdetés napján való hatálybaléptetés, ahol alkotmányjogi szempontból nem érzékelhető, mi lehet az oka az azonnali hatálybaléptetésnek, s ráadásul e módosító karakterű normák már másnap a hatályukat veszítették, vagyis mindössze néhány órát töltöttek a jogrendszerben.¹⁹ Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló 186/2011. (IX. 12.) Korm. rendelet is már a kihirdetése napján 19 órakor hatályba lépett,

¹⁸ A Gyógyító-megelőző ellátás jogcím-csoportból finanszírozott egészségügyi szolgáltatók adósságának rendezésére fordítható konszolidációs támogatásról és az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 337/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 22 órakor, a megyei önkormányzat egészségügyi intézményei és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményei átvételének részletes szabályairól szóló 372/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 20 órakor lépett hatályba.

¹⁹ A megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásáról szóló 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet módosításáról szóló 121/2011. (VII. 15.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 16 órakor, a Bethlen Gábor Alapról szóló 2010. évi CLXXXII. törvény végrehajtásáról szóló 367/2010. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 178/2011. (IX. 1.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 19 órakor, a munkahigiénés és foglalkozás-egészségügyi feladatok ellátásával összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 250/2011. (XII. 1.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 19 órakor, az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott egészségügyi szolgáltatóknál alkalmazottak eseti kérés-kiegészítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 336/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 14 órakor, az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program keretében a LEADER helyi akciócsoportok részére nyújtandó működési előlegről szóló 220/2009. (X. 8.) Korm. rendelet módosításáról szóló 379/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a kihirdetése napján 20 órakor hatályba lépett.

úgy látszik, a kormányzati kommunikációs feladatok átcsoportosítása nem tűrt halasztást.²⁰

Még ennél is kevesebb időt, mindössze 30 percet töltött a jogrendszerben a 108/2011. (VI. 30.) Korm. rendelet, mert a 2. §-a szerint 23 óra 30-kor hatályba lépett, majd fél órával később, éjfélkor pedig a hatályát veszítette. E norma a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet módosításáról szóló 275/2009. (XII. 3.) Korm. rendelet módosításáról rendelkezett. Rendkívül rossz jogtechnikai megoldásként a normát módosító normát tovább módosította. Hogy nem sikerült még e módosítással sem nyugvópontra juttatni a felszámolói névjegyzék ügyét, azt jól mutatja, hogy a stratégiaileg kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetek csőd eljárásában és felszámolási eljárásában közreműködő állami felszámoló adatainak nyilvántartásba vételével és közigazgatási hatósági ellenőrzésével összefüggő eljárási szabályokról szóló 357/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a 3. § (1) bekezdése szerint éppen azért lépett hatályba december 30-án 23 órakor, hogy ismételten módosítsa a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet módosításáról szóló 275/2009. (XII. 3.) Korm. rendelet 6. § (7) bekezdését, s tovább halassza ennek az ügynek a megoldását. Mindkét esetben megállapítható, hogy a jogalkotási sietség nem hozta be az árát, s alkotmányjogi szempontból teljes mértékben elhibázott volt a norma kihirdetésekor hatálybaléptetése.

Csak 2011 decemberében nyolc olyan kormányrendelet volt, amelyik a kihirdetése napján lépett hatályba, s emellett még számos miniszteri rendelet sem várakozott a *vacatio legis* állapotában.

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

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

2011. december 31-én 23 órakor hatályba lépett úgy, hogy rendelkezéseinek csak elenyésző hányada lépett ténylegesen hatályba december 31-én és 2012. január 1-jén.²¹ Hosszasan kerestem az okát, mi lehetett a célja a jogalkotónak a víziközmű-szabályozás ilyen hirtelen és kivételes hatálybaléptetésével, mire felfedeztem, hogy a tárgyalt témától teljesen idegen szándék vezette a jogalkotót: többek között az a rendelkezés, miszerint a játékkaszinókban a jövőben is lehet dohányozni. Valójában alkalmatlan volt ez a módosítás a kívánt joghatás elérésére, mivel 2011. december 31-én éjfélig egyébként is lehetett dohányozni a játékkaszinókban, 2012. január 1-jén 0 órától pedig az általános dohányzási tilalom a kaszinókban is bekövetkezett, köszönhetően a rosszul megválasztott jogalkotási technikának.²²

A katasztrófa-egészségügyi ellátásról szóló 377/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 2011. december 31-én 23 órakor lépett hatályba, mivel meg kívánta előzni egy másik kormányrendelet 2012. január 1-jei hatályba léptetését. E taktikai húzás sikeres volt, a konkurens norma rendelkezése ekként nem lépett hatályba.²³ Ebben az esetben tehát „taktikai” típusú jogalkotói közbelépés volt a kihirdetés napján való hatálybaléptetés indoka, hiszen egyébként a norma szinte minden rendelkezése 2012. január 1-jén lépett hatályba.²⁴

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

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

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

²⁴ Azt már csak halkan jegyzem meg, hogy a norma kibocsátásához szükséges felhatalmazó rendelkezés is e napon jelent meg a Magyar Közlönyben, és kivételesen éppen a kihirdetése napján lépett hatályba. Az Országgyűlés éppen a zárószavazásra került víziközmű tárgyú törvénybe helyezte el záró módosító javaslat beiktatásával az orvosok és rezidensek „rendszabályozását” megteremtő törvényi rendelkezéseket.

2012/2

Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról és az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott egészségügyi szolgáltatóknál alkalmazottak eseti kereset-kiegészítéséről szóló 262/2011. (XII. 13.) Korm. rendelet úgy lépett hatályba a kihirdetése napján 10 órakor, hogy az eseti kereset-kiegészítésre jogosult alkalmazottakról az egészségügyi szolgáltatóknak még aznap, azaz 2011. december 13-áig (jogvesztő módon!!!) adatot kellett szolgáltatni az Országos Egészségbiztosítási Pénztár részére. Miniszteri rendeleteknél is előfordult a kihirdetésük napján való hatályba léptetés, ennek jogi okai legkevésbé voltak. Az energiaszektor érintő miniszteri rendeletek kihordási ideje viszonylag kicsi volt, mert hamar módosítani kellett azokat, s valamennyi módosítás szintén a kihirdetése napján lépett hatályba. A földgáz biztonsági készlet mértékéről, értékesítéséről és visszapótlásáról szóló 13/2011. (IV. 7.) NFM rendelet a kihirdetése napján 14 órakor lépett hatályba, de már egy héttel később módosítani kellett: a földgáz biztonsági készlet mértékéről, értékesítéséről és visszapótlásáról szóló 13/2011. (IV. 7.) NFM rendelet módosításáról című 14/2011. (IV. 15.) NFM rendelet a kihirdetése napján 17 órakor lépett hatályba. A távhőszolgáltatóknak értékesített távhő árának, valamint a lakossági felhasználónak és a külön kezelt intézménynek nyújtott távhőszolgáltatás díjának megállapításáról szóló 50/2011. (IX. 30.) NFM rendelet és a távhőszolgáltatási támogatásról szóló 51/2011. (IX. 30.) NFM rendelet módosításáról szóló 66/2011. (XI. 30.) NFM rendelet a kihirdetése napján 23 órakor lépett hatályba.

Érthetetlen a sietség azoknál a rendeleteknél is, amelyek másnap már nem részei a jogrendszernek; mindhárom esetben maguk rendelkeznek a hatályvesztésükről is.²⁵ Új

²⁵ A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatás megállapításának részletes szabályairól szóló 15/2005. (IX. 2.) FMM rendelet módosításáról szóló 46/2011. (VII. 15.) NEFMI rendelet a kihirdetése napján 16 órakor, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési

normánál (is) a jogalkotó megkésett munkájára szépségtapasztalás a kihirdetés napján való hatálybalépés.²⁶

III. Értelmezési keret

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

Bragyova András – a 121/2009. (XII. 17.) AB határozat előadó alkotmánybírója – a 33/2008. (III. 20.) AB határozathoz fűzött különvéleményében²⁷ a következőképpen fogalmazott: „Az Alkotmány a kihirdetni igén – a törvényhozási eljárást leszámítva, ahol világosan különbözik a köztársasági elnök aláírása (a *promulgáció*) és a nyilvános-

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

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

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

Alapból az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program I. és II. intézkedéscsoportjához kapcsolódó képzések tárgyában nyújtandó támogatások részletes feltételeiről szóló 139/2008. (X. 22.) FVM rendelet módosításáról szóló 90/2011. (X. 3.) VM rendelet a kihirdetése napján 13 órakor, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból finanszírozott egyes agrártámogatási tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 91/2011. (X. 3.) VM rendelet a kihirdetése napján 13 órakor lépett hatályba.

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

²⁷ Csatlakozott hozzá Kukorelli István alkotmánybíró. 2012/2

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

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

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

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

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

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

1. § (1) A Tűzoltóság Alaki Szabályzatát (a továbbiakban: Szabályzat) e rendelet mellékleteként kiadom, és alkalmazását elrendelem.

(2) A Szabályzatot a Belügyi Közlöny teszi közzé.

2. § E rendelet hatálya kiterjed a hivatásos állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóságoknál szolgálatot teljesítő tűzoltókra.

3. § Ez a rendelet a kihirdetését követő 8. napon lép hatályba.

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

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

A hatályos jogszabályi szöveg megállapításának a problémája és kötelessége

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

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

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

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

³⁰ L. Salamon László segélykiáltását: A jogalkotás dekadenciája. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András: Látlelet közjogunk elmúlt évtizedéről PPKE JÁK, Budapest, 2010. 138. o.
2012/2

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

Mindez arra vezet, hogy egyszerűen nem állapítható meg (nem volt megállapítható) egyértelműen a régi Jat. hatályos szövege³²; ez pedig összességében lényeges, alkotmányban foglalt hatáskör gyakorlásának alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések hatályos szövegét teszi kétségesé, továbbá ezzel mind a normavilágosság követelményének érvényesülését, mind pedig az egyik leglényegesebb közhatalmi jogosítvány alkotmányos gyakorlását akadályozza.

Megítélésem szerint – ellentétben Trócsányi László álláspontjával³³ – nem alkalmazható a

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

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

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

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

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

magának kellett volna megállapítania a Jat. hatályos szövegét.

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

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

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

az Alkotmánnyal és más törvénnyel összeegyeztethető normaszöveget kell tartalmaznia. Ekkor már nagyon könnyű áttévedni a tartalmi módosítás területére, s annak a nagyon rossz korábbi megoldásnak az emléke villan fel, ami általában az igazságügy-minisztert hatalmazta fel a jogszabályi szöveg utólagos „csinosítására”.³⁶ Az „Alkotmánnyal nyilvánvalóan ellentétes tartalommal történő közzététel” tilalma ennyire közvetlen módon³⁷ nem a határozat szövegében, hanem a párhuzamos indokolásban olvasható, azzal összefüggésben, miként a helyesbítés módszerével sem lehetséges egy jogszabály érdemi módosítása a 33/2008. (III. 20.) AB határozat alapján, a jogszabály egységes szerkezetbe foglalása sem irányulhat erre, és egyébként sem szolgálhat a jogszabály nyilvánvalóan alkotmányellenes tartalommal történő közzététele sem. Rejtély, hogy ha az egységes szerkezetű szöveg előállítása csak a jogszabály szövegének érdemi módosításával hozható létre annak érdekében, hogy az ne kerüljön ellentétbe „nyilvánvalóan” az Alkotmánnyal, van-e lehetőség egyáltalán kompilációra?³⁸ Vagy ilyenkor a helyzet megoldása csak a jogalkotótól várható?

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

³⁷ Az indoklás azt tartalmazza, hogy rendezni kell az „Alkotmányban foglaltakkal összeegyeztethető módon történő ismételt közzététel lehetőségét”.

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

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

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

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

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

A kodifikáció tárgyi eszközeit tekintve az egyik legfontosabb probléma a hiteles, teljes elektronikus jogszabály-nyilvántartás hiánya. Hogyan nyúlhatunk hozzá egy rendszerhez, amelyet nem ismerünk teljes mélységében? Ott tart jelenleg a magyar jogrendszer, hogy túljutott a jogrendszer népszámlálásán⁴⁰, az újonnan létrejövő, elsőként vagy újraszabá-

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

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

Az Alkotmánybíróság a régi Jat.-ot megsemmisítő, 121/2009. (XII. 17.) AB határozatában tehát egyértelműen kifejtette, hogy szükséges a törvények hivatalos újra közzétételének a mainál részletesebb törvényi szintű szabályozása, amely egyben világosan meghatározza az egységes szerkezetű szövegben végrehajtható változásokat a tartalmi változtatástól.

Kár, hogy az új Jat. nem tett eleget az alkotmánybírósági követelményeknek, ahelyett, hogy szabályozta volna az egységes szerkezet előállításának a garanciális rendelkezéseit, a jogalkotó a szőnyeg alá söpörte a problémát, mivel megtiltotta a Magyar Közlönyben egységes szerkezetű normaszöveg közzétételét: jogszabálynak egységes szerkezetű szövege a Magyar Közlönyben nem tehető közzé.⁴² Elszalasztotta a jogalkotó ezáltal azt a lehetőséget, hogy a hatályosítási és egybeszerkesztési szakmai feladat alappilléreit lerakja, ennek következtében ahány hatályosító szakember, annyiféle megoldás jelenik meg a napi munka során. Ezzel a jogalkotó egyrészt nem segítette elő a jogszabályokhoz való gördülékeny hozzáférést, másrészt semmibe vette azoknak a hatályosítással foglalkozó szakembereknek a munkáját, akik továbbra is szinte „mankó nélkül” kell ellásniuk egyre nehezebb feladatukat. Érthetetlen ez a törvényi cinizmus, mivel a jogot „fogyasztókat” általában az egységes szerkezetű szöveg érdekli, azt keresik, s nélküle értelmezni sem tudják azt a rengeteg módosítást, ami egyértelmű jellemzője korunk jogalkotá-

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

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

IV. Helyesbítés

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

Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában alkotmányellenesnek nyilvánította és

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

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

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

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

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

helyesbítés útján pótolni”. Az általa ajánlott „gyógyír” a jogszabály módosítása.⁴⁵

Nem éppen tipikus tárgykör, de szólni kell arról, hogy néha hiba csúszik a gépezetbe, és olyan jogszabály jelent meg a Magyar Közlönyben, ami csupán tévedésből került a hivatalos lapba. Az állami felsőoktatási intézmények karainak felsorolásáról szóló 25/1995. (III. 8.) Korm. rendelet módosításáról szóló 266/1997. (XII. 21.) Korm. rendelet⁴⁶, az Európai Unió csatlakozási eszközök támogatásai felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási és ellenőrzési rendjéről szóló 255/2000. (XII. 25.) Korm. rendelet módosításáról szóló 321/2001. (XII. 29.) Korm. rendelet⁴⁷, valamint a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 17/1996. (VII. 15.) BM rendelet⁴⁸ tévedésből jelent meg a Magyar Közlönyben, kettő idő előtt, egy pedig immár másodszor jutott be a hivatalos lapba. Elméleti értelemben egyik norma sem jött létre, hiszen azt a Kormány nem fogadta el, a belügyminiszter nem adta ki. A norma nem csupán érvénytelen, de nem is létező.

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

⁴³ 12/1990. (V. 23.) AB határozat.

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

2012/2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Valloim azt az álláspontot, hogy semmilyen helyesbítésre nem kerülhet sor a jogszabály hatálybalépését követően.⁵¹ Ha ugyanis ezt megengedjük, akkora lyukat hasítunk a jogbiztonságba, amely a gyakorlatban teljesen elszabadítja a helyesbítés jogi kereteit, s valószínűleg mindent alárendel a jogalkotó kényelmetlen helyzetben megtett nem jogállami lépésének.

Ha a helyesbítésre rendelkezésre álló idő letelt, a jogbiztonság követelményéből az a

megdönthetetlen vélelem fakad, miszerint a jogszabályt a kihirdetett szöveggel alkották meg.

Nagyon jó időszak volt a jogbiztonság szemszögéből az a periódus, amikor az Alkotmánybíróság döntése nyomán nem lehetett helyesbítéssel élni. Nem voltak határesetek, ha hiba történt, a jogszabály módosítása volt az egyetlen járható út.

Magam egyetértek a helyesbítés teljes és szigorú tilalmával, mert ennek a hiányában a gyakorlatban olyanok kaphatnak érdemi jogalkotási hatáskört, akik ezzel egyébként nem rendelkeznek.⁵² Sajnos, a 2011-es év hazai gyakorlata zömmel ezeket a nem jogállami megoldásokat jeleníti meg.

Ha nem a teljes elzárkózásra szavazunk, egy árnyalattal megengedőbben fogalmazok: mivel nem a kihirdetés, hanem az elfogadás létesíti a normát, engedjük meg, hogy sor kerülhessen helyesbítésre, de kizárólag akkor, ha a kihirdetett norma eltér (korábban jellemzően nyomdahiba, napjainkban pedig a különböző formátumú szövegek konvertálásából adódó szövegvesztés) az elfogadottól. Az, hogy a jogalkotó „tévedett”, ez esetben nem számít, érdektelen, mire irányult az akarata, egy tényezően múlik a helyesbítés lehetősége: más szerepel-e az elfogadott normaszövegben, mint a kihirdetettben. Ebben az esetben is szigorúan a norma hatálybalépéséig.

Nyilvánvalóan az is előfordul(t) számtalanszor a gyakorlatban, hogy más szöveg jelent meg kihirdettként, mint amit elfogadtak, de ezek zömét sose fedezte fel senki, vagyis ténylegesen ebből adódóan a kihirdetett normaszöveghez kapcsolódhatott csak valamennyi jogkövetkezmény.

Nagyon izgalmas eset tárult elénk akkor, amikor az új Jat. hatálybalépését figyelve az elektronikus közlöny kapitális hibáját

⁵¹ Részletesen foglalkozik a helyesbítés problematikájával Bártfai Zsolt: A jogszabályok helyesbítésének gyakorlata és elméleti kérdései című cikke (Magyar Jog, 1998/9.) Ő az 1995. december 31-ig helyesbített jogszabályokat elemzi. Látható, hogy éveken át semmilyen változás nem következett be a helyesbítés gyakorlatában, s az érdemi változás csak az Alkotmánybíróság a helyesbítést megtiltó döntésének volt betudható.

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

észelve került sor helyesbítésre még a 2010-es évben. Az egyes állami tulajdonú szakosított hitelintézetekre vonatkozó törvények módosításáról szóló 2010. évi CLX. törvény ugyanis meglepően állapította meg a hatálybalépésének a napját, e törvény a 17. §-a értelmében ugyanis *2010. január 1-jén lép hatályba*. Ez a szöveg a 2010-es év végén jelent meg. Miután nagyon régen nem fordult elő ilyen durva, visszamenőleges hatályú törvényalkotás, senki még csak kísérletet sem mert tenni ehhez hasonló hatályba léptető rendelkezés megfogalmazására, bevillant, biztosan valamilyen hiba történt. De hogy miként, azt nem is sejtettem, hiszen az elektronikus közlöny időszakában elméletileg nem fordulhatnak elő efféle elírások. Nyilvánvaló volt a hiba, hiszen a parlament által elfogadott normaszöveg, valamint a köztársasági elnöknek aláírásra megküldött szöveg 2011. január 1-jében jelölte meg a törvény hatálybalépésének a napját. 2010. december 30-án sor került a közzétételnek álcázott helyesbítésre.⁵³ Egy olyan időszakban, amikor az Alkotmánybíróság döntése nyomán tilos volt a helyesbítés, s amikor már csak két nap volt hátra az új Jat. hatálybalépéséig. Maga a „helyesbítés” a jogszabály lényeges tartalmát érinti, az alkotmánybírósági gyakorlat szerint tehát csak jogszabály-módosítással lehetne a korábbi szabályozási tartalmat visszaállítani. Nyilván erre nem volt elég idő, ezért nyúlt a kormányzat a tilalmazott helyesbítéshez. Nyilvánvaló, hogy e közzétett, tartalmát tekintve helyesbítésre irányuló közleményhez – külön alkotmánybírósági megállapítás nélkül is – semmilyen joghatás nem fűződik. Ha az ominózus rendelkezéseket 2010. január 1-jével vezetnék át a jogrendszeren, az is kapitális hiba lenne, hiszen a hatályosítással foglalkozó munkatárs a visszamenőleges jogalkotás tilalmába ütköző módon járna el.

⁵³ A Magyar Közlöny 2010. december 30-ai, 201. számában a következő közzétételt jelenítették meg: „A Magyar Közlöny 2010. december 22-ei 196. számában kihirdetett egyes állami tulajdonú szakosított hitelintézetekre vonatkozó törvények módosításáról szóló 2010. évi CLX. törvény 17. §-a – a 29960. oldalon – technikai hiba folytán pontatlanul jelent meg. A hatályba léptető rendelkezés helyesen: „17. § E törvény 2011. január 1-jén lép hatályba.”

A kihirdetést megelőző napra nem lehet hatályba léptetni egy jogszabályt, ez ugyanis lehetetlenre irányul, alkalmatlan, hogy kifejtse a joghatását.⁵⁴ Az Alkotmánybíróság töretlen ítélkezési gyakorlata szerint valamely jogszabály akkor minősülhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a jogalkotó kötelezettséget megállapító vagy valamely magatartást jogellenessé nyilvánító jogszabályt visszamenőlegesen, azaz a kihirdetését megelőző időre léptetett hatályba, vagy a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.

A helyesbítés gyakorlata az új Jat. időszakában

Az új Jat. szabályozta a helyesbítés kérdését. Sajnos, felemásan tette. Az új Jat. 28. § (1) bekezdése garanciális jelleggel erősen korlátozza azt a kört, amikor egyáltalán helyesbítésnek helye lehet. Ennek együttes feltétele, hogy a jogszabály Magyar Közlönyben megjelent szövege eltérjen a jogszabály aláírt szövegétől, és a hibát észelve a jogszabály aláírója – törvény esetén a köztársasági elnök⁵⁵ vagy az Országgyűlés elnöke – kezdeményezze a jogszabály helyesbítését. Az új Jat. rendelkezése alapján helyesbítésre kizárólag csak hatályba nem lépett jogszabály esetén van lehetőség, ugyanis a helyesbítést még a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a

⁵⁴ Az idő múlásával a jogbizonytalanság csak növekedni fog, hiszen újabb és újabb módosítások épülnek rá a végre nem hajtható, korábbi módosítási szándékokra. A cseppet sem megnyugtató helyzet megoldását csak az segíthetné elő, ha az Országgyűlés a valójában hatályba nem léptetett törvénymódosításokat ismételten elfogadná, és azok ismételten kihirdetésre kerülnének. Vö.: Mátyás Ferenc: A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – egy hibás technika továbbélése. Kézirat, Budapest, 2012.

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

kihirdetést követő hatodik munkanapig lehet kezdeményezni.

A határidő tekintetében egy esetben enged hosszabb időt a törvény, ha az eltérést a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter állapítja meg, ekkor ugyanis a helyesbítésre a jogszabály hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő tizedik munkanapon kerülhet sor. Azt a tényt, hogy a helyesbítés ugyanolyan közhiteles, mint a kihirdetés, maga az új Jat. 28. § (3) bekezdése állapítja meg, amikor a helyesbítés Magyar Közlönyben történő közzétételét rendeli el. A közzétételről a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter a kezdeményezést követően haladéktalanul gondoskodik.

A jogbiztonság szemszögéből nagyon fontos hangsúlyozni egyrészt az idődimenziót, vagyis a helyesbítés minél hamarabb megtörténtét, másrészt pedig azt, hogy még hatályba nem lépett norma esetén van csak erre mód, hiszen nagyon súlyosan sértheti nem csupán a jogbiztonságot, hanem az alapjogokat is, ha egyszer csak „visszamenőlegesen” megváltozik a jogszabály szövege. Ezen elvek miatt, ha a tárgyalt gyakorlati példákra is figyelemmel vagyunk, ha olyan hiba áll elő, amikor a promulgált és a publikált szöveg között olyan eltérés van a hatályba léptető rendelkezések tekintetében, ami alapján a jogszabály a jogalkotó céljától eltérő módon, hibásan, a publikált szöveget figyelembe véve azonnal vagy a hiba észlelése előtt hatályba lép, akkor hiába nem telik el hat munkanap a jogszabály kihirdetését követően (mivel a jogszabály már hatályba lépett), nem orvosolható a hiba helyesbítéssel. Mivel rengeteg jogszabály érdemi felkészülési idő nélkül, nagyon hamar hatályba lép, ez is növeli a kockázatát annak, hogy nem válik lehetségessé a jogszabály helyesbítése.

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

helyesbítéssel nyitott, 2011. január 7-én.⁵⁶ Mivel a miniszteri rendelet 2010. december 30-án hatályba lépett, így a 2011. január 7-én megtörtént helyesbítés már hatályba lépett jogszabályi rendelkezésre vonatkozott, ezért ahhoz, mivel az új Jat. 28. § (1) bekezdésébe ütközik, nem fűződött semmilyen joghatás.

A másik helyesbítés pedig egy korábban már a hatályba léptető rendelkezése tekintetében jogellenesen helyesbített törvényre vonatkozott, e rendelkezés a publikáció során tévesen jelent meg, ezért a helyesbítésére fogalmilag nem kerülhetett volna sor. Ennek értelmében nem fűződhet joghatás hozzá.⁵⁷ Mindennemű jogállami megoldást nélkülözve az első helyesbítés még 2010-ben történt, egy olyan időszakban, amikor az Alkotmánybíróság határozata következtében tilos volt a helyesbítés. Ráadásul a tételesen viszszaemelőleges hatályú jogalkotás ellenszereként kívánták a helyesbítés eszközét alkalmazni, mivel egyébként egy 2010. decemberi törvény 2010. január 1-jén lépett volna hatályba. E szarvashibán jogilag nem lehetett volna másként segíteni, csak az érintett törvény újbóli elfogadásával. A helyesbítés eszköze alkalmatlan volt ennek a célnak az elérésére. E törvény másodszori (!) helyesbítésére került sor az első 2011-es Magyar Közlönyben. A jogalkotó még egy lapáttal rátett a maga okozta hibára: ezáltal a 3. §-ban meghatározott módosítást is módosította. Egyrésztől megsértették a 10 munkanapos határidőt, ráadásul az ominózus törvény már

⁵⁶ A Magyar Közlöny 2010. évi december 22-i 195. számában kihirdetett, a helyi önkormányzatokat és a többcélú kistérségi társulásokat 2009. évben egyes központi költségvetési kapcsolatokról megillető forrásokról szóló 2/2009. (I. 30.) PM-ÖM együttes rendelet végrehajtásának elszámolásáról szóló 11/2010. (XII. 22.) NGM-BM együttes rendelet volt az áldozat, ami technikai hiba folytán itt nem részletezett módon számos ponton helytelenül jelent meg.

⁵⁷ A Magyar Közlöny 2010. évi 196. számában kihirdetett, az egyes állami tulajdonú szakosított hitelintézetekre vonatkozó törvények módosításáról szóló 2010. évi CLX. törvény 3. §-ának az MFB Tv. 4. § (1) bekezdését módosító rendelkezése a 29957. oldalon – technikai hiba folytán – pontatlanul jelent meg. A rendelkezés helyesen:

„4. § (1) Az MFB Zrt. a 2. §-ban meghatározott feladatai ellátása érdekében pénzügyi szolgáltatási tevékenységet közvetlenül vagy más pénzügyi intézménnyel keresztül végezhet.”

régen hatályba lépett. Egyik feltétel sem teljesült tehát a helyesbítést illetően, vagyis nyilvánvalóan sértette ez a helyesbítés is a jogállamiságot. A 42/1995. (VI. 30.) AB határozat szerint a jogállamiság magában foglalja a közhatalommal rendelkező szervek hatékony működésének a követelményét, amely „elképzelhetetlen a törvényszerkesztés és törvény-előkészítés egyfajta racionális rendje nélkül”. Ez az alkotmányos elvárás azonban nem csupán szűk értelemben a törvény-előkészítéssel, hanem általában az általános magatartási szabályokat előíró valamennyi norma megalkotásával szemben megkövetelhető. A jogszabályszerkesztéssel szemben támasztott alkotmányos követelmények mellett a jogállamiságból a jogszabály-előkészítésre nézve is fakadnak következmények, mivel az Alkotmánybíróság a 108/B/2000. AB határozatában rámutatott, hogy a jogalkotással szemben alkotmányos követelmény, hogy a jogszabályok szerkesztése és módosítása (hatályon kívül helyezése, kiegészítése stb.) ésszerű és áttekinthető legyen. A kétszer helyesbített, ráadásul módosító jellegű törvényt még az ág is húzta, ráadásul ezáltal az e törvénnyel módosított számos törvény szövege sem állapítható meg egyértelműen, ami nyilvánvalóan szöges elentétben áll a jogbiztonság kritériumával.

Kötőjel helyett vessző került az adócsomagba. A törvény fő szabályként 2011. november 30-án lépett hatályba, a törvény 477. § (4) bekezdése az Országgyűlés által elfogadott és a köztársasági elnöknek aláírásra megküldött szöveg szerint a 154. § (3) bekezdése-196. § csak 2012. január 1-jén lép hatályba. A Magyar Közlönyben megjelent szöveg azonban már nem kötőjelet, hanem vesszőt tartalmazott a két jogszabályhely között, vagyis a 154. § (4)-(6) bekezdése és 155-195. §-a nem 2012. január 1-jén, hanem már a kihirDETést követő napon 0 órakor hatályba léptek, vagyis 2011. november 30-án. A hiba nem tudni pontosan, hogyan csúszott a gépezetbe, mindenesetre az ügy nagy politikai felhangot kapott. Számomra teljességgel érthetetlen és felfoghatatlan a hiba oka, hiszen az elektronikus közlőny léte biztosíthatja, hogy az államfő által aláírt szöveg és a Magyar Közlönyben mint hivatalos lap-

ban megjelenő szöveg egymással karakterre pontosan megegyezzen. Ha azonos formátumban történik a munka minden érintett-nél, elképzelhetetlen, hogy bármilyen adatvesztés álljon elő, vagyis minden korábbi nyomdahiba vagy kézírathiba a múlté lenne... Kár, hogy a gyakorlat mást mutat. Jogásként azonban nem értem az eltérés lehetséges okait.

A törvény kihirDETését követő napon előterjesztett T/5113. számú képviselői önálló indítvány „a meggondolatlan jogalkotási tevékenység során elkövetett egyes hibák orvoslásáról” kizárja a hiba orvoslására a helyesbítés lehetőségét, álláspontjuk szerint az új Jat. 28. §-a szerint csak a hatálybalépést megelőzően lehet helyesbíteni az ilyen jogalkotói hibákat, ezért „az egyetlen alkotmányos megoldás az, ha a jogalanyok számára hátrányos változtatást eredményező módosítások és hatályon kívül helyezések alkalmazását az Országgyűlés mielőbb kizárja. Ellenkező esetben vagy tartalmilag sérül az alkotmányosság a kellő felkészülési idő hiánya miatt, vagy egy sok évig elhúzódó jogvita veszi kezdetét arról, hogy fűződik-e joghatás az esetlegesen közzétételre kerülő helyesbítéshez.” Az indítványban javaslatot tesznek arra, hogy a hibás hatállyal kiegészített vagy módosított rendelkezéseket 2011. november 30. és 2011. december 31. között csak akkor lehessen alkalmazni, ha az az érintettek számára a korábban hatályos szabályozáshoz képest kedvezőbb szabályt állapít meg, ha ez nem valósulna meg, úgy a módosított törvényi rendelkezések helyett 2011. december 31-ig az adott törvény 2011. november 29-én hatályos rendelkezéseit kell alkalmazni. Igaz az, hogy a *promulgált* szöveg helyes volt, és a hiba a törvény publikálása során keletkezett, sértené a jogbiztonság követelményét, ha ebben az esetben a hatályba lépett rendelkezések vonatkozásában az új Jat. szabályainak megszegésével, *contra legem* élne a jogalkotó a helyesbítés eszközével. Ilyenkor az alkotmányellenes formában közzétett szöveg alkotmányosságát nem lehet jogsértő eszközzel visszaállítani, az egyedüli lehetőséget én is abban látom, ha jogszerű eszközökkel az alkotmányellenes

formában közzétett szöveg alkotmányellenes alkalmazását gátolja meg a jogalkotó, vagyis olyan átmeneti rendelkezést ír a törvény által okozott problémák orvoslására, ami a jogellenes alkalmazást megakadályozza. A jogalkotó ennek ellenére a Magyar Közlöny 2011. évi 133. számában a helyesbítést alkalmazta⁵⁸ annak ellenére, hogy ez a helyesbítés az új Jat. 28. § (1) bekezdése miatt nem rendelkezik joghatással.

Még mindig nem volt vége az adócsomag vesszőfutásának, mert 2011. december 8-án egy újabb helyesbítést tettek közzé; a helyesbítéssel érintett rendelkezések mindegyike 2012. január 1-jén lépett hatályba. A helyesbítés nem felel meg az új Jat. 28. § (1) bekezdés kihirdetést követő 6 munkanapra vonatkozó rendelkezésének (a kihirdetés napja kedd, vagyis a határidő számítása szerdától kezdődik, a helyesbítés a következő hét csütörtökén jelent meg), viszont az új Jat. 28. § (2) bekezdésében foglalt tíz munkanapos határidőbe belefér, feltételezve, hogy az eltérést a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter megállapította. A kérdés az, hogy lehet-e helyesbítéssel élni már hatályba lépett jogszabály hatályba nem lépett rendelkezése vonatkozásában, vagy az alaphatály beálltával, függetlenül a későbbi hatálybalépési időpontoktól, a helyesbítés lehetősége megszűnik. Az új Jat. 28. § (1) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy a helyesbítésnek a jogszabály hatálybalépését megelőzően van helye. Álláspontom szerint, ha maga a hatályba még nem lépett jogszabályi rendelkezés vonatkozásában van lehetőség az alaphatályt követően az „eltérő szöveggel” lép hatályba vagy a „nem lép hatályba” technikák alkalmazására, akkor indokolatlan lenne a helyesbítés, mint hatályba nem lépett rendelkezés korrigálására alkalmas eszköz alkalmazásának a megtiltása.

⁵⁸ Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény helyesbítése a Magyar Közlöny 141. számában: „A Magyar Közlöny 2011. november 29-i 140. számában kihirdetett 2011. évi CLVI. törvény 33565. oldalán a 477. § (4) bekezdés harmadik sorában lévő „... 154. § (3) bekezdése, 196. §, ...” szövegrész helyesen: „... 154. § (3) bekezdése-196. §, ...”

Ezen logika mentén elfogadható a helyesbítés.⁵⁹

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

Az pedig már megmosolyogtató, hogy a Magyar Közlöny szerkesztői nem tudták leírni a kettőszázadik sorszámot római számokkal, a Magyar Közlöny 2011. évi 164. számában a „CC” megjelölés helyett a „CXCX” megjelölés jelent meg. A 165. számban ezt korrigálandó „Helyreigazítás” jelent meg.⁶² A 2011. évi CXCVI. törvényre vonatkozó helyesbítés megfelel a Jat. 28. § (1) bekezdésében foglaltaknak, a helyesbítésre a kihirdetést követő napon sor került. A 2011. évi CC. törvény vonatkozásában a hiba egyértelműen a

⁵⁹ A Magyar Közlöny 2011. évi 147. számában megjelent helyesbítés:

„A Magyar Közlöny 2011. november 29-i 140. számában kihirdetett 2011. évi CLVI. törvény - 458. § (1) bekezdésében - a 33558. oldalon - az „ónap” szövegrész helyesen „hónap”, - a 17. mellékletének második képletében - a 33582. oldalon - a „q₁-q_e” szövegrész helyesen „q_f-q_e”, valamint - a 17. mellékletének negyedik képletében - a 33583. oldalon - a „g_r” szövegrészek helyesen „q_r”.

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

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

⁶² A Magyar Közlöny 2011. évi 164. számának tartalomjegyzékében és a 40710. oldalon a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény számozása helyesen „2011. évi CC. törvény”, továbbá a 40492–40493. oldalon a 2011. évi CXCVI. törvény 29. § (1)–(4) bekezdéseinek felvezető szövegében a törvény számozása helyesen „2011. évi CLXXXIX. törvény”.

publikálás során keletkezett, semmiféle jogalkotói hiba nem történt, amikor a törvény sorszámozását rontották el, a hiba orvoslása a hivatalos lap szerkesztőjének hatáskörébe tartozik, történjen az bármilyen formában is. Ugyanez történt a Magyar Közlöny 2011. évi 166. számában is, itt is helyreigazítás született.⁶³ Itt sem jogalkotási hiba történt, a törvény sorszáma csak a hivatalos lap szerkesztője általi sorszámadást követően írható bele a törvény szövegébe, ebben az esetben, mivel nem jogalkotói hiba történt, helyes a helyreigazítás.

V. Kacsintás a közjogi érvénytelenségre

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

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

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

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

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

⁶³ „Helyreigazítás: A Magyar Közlöny 2011. december 30-i 165. száma 40963. oldalán az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 74. § (3) bekezdésében a hivatkozott törvény száma „...2011. évi CCI. törvény...”

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

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

től a jogalkotó nem szerezte be, a meghozott jogszabályt nem teszi alkotmányellenessé.⁶⁶

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nyilvánvaló érvényességi kellék a minősített többség megléte az Alkotmányban konkrétan nevesített törvények tekintetében.⁷⁰

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

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

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

⁶⁹ ABH 1999, 325, 349.

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

⁷¹ ABH 2003, 676, 685-689.

2. § (1) bekezdésébe ütköző alkotmányellenességet eredményez.

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

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

⁷³ A legutóbbi, Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvényben szereplő 86 törvény módosítása zömmel kihatott a költségvetési törvényben meghatározott előirányzatokra, de azért megbújtak e csomagban az alábbi, a tárgyalt témakörhöz nem kötődő ügyek: a plázastop, a dohányzási tilalom szigorítása, a tankönyvpiac rendjéről szóló és az innovációs törvény átfogó szabályozása, a haditechnikai termékek gyártását érintő jelentős törvénymódosítás, a minősített adatok védelméről szóló törvény apró módosítása, valamint sor került a környezetvédelmi termékdíj oldalakon át történő szabályozására. Maga a törvénycsomag II. fejezete a Vegyes módosító rendelkezések címadással jól érzékeltette azt az eklektikus egyveleget, ami a törvénycsomagot jellemezte, mondanom sem kell, hogy ilyen címadás kodifikációs szempontból nem lehetséges, képtelenség. Sajnos, állandó eleme a törvénycsomagoknak a hibajavítás, számos törvényi rendelkezés hatályba léptetésének a leállítása történt meg e csomagban, ízelítőül néhány példa: a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény módosításáról szóló 2011. évi XLI. törvény egyes rendelkezéseinek, az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény, az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény módosításáról szóló 2011. évi LXXXVI. törvény, a közbeszerzésekről szóló 2011. 2012/2

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

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

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

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

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

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

VI. Merre tovább, jogalkotás?

Milyen legyen a jogrendszer, milyen gyorsan változzék a joganyag?

Az új Jat. 9. § (1) bekezdése tiltja a nem hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés módosítását vagy hatályon kívül helyezését, s ezzel nyilvánvalóan korlátozza a jogalkotói hatáskört, méghozzá úgy, hogy annak gyakorlását időbeli korlátok közé szorítja. E korlátozás alkotmányos indokát az Alkotmánybíróság 55/1994. (XI. 10.) AB határozata fogalmazta meg: „Mind a társadalom, mind a tudomány oldaláról egyre szélesebb körben fogalmazódik meg a stabilabb jogalkotás, a jog hosszú távú kiszámíthatóságának az igénye, az az igény, hogy különösen a polgárok gazdasági magatartását, alapvető jogait szabályozó, kötelezettséget megállapító, jogot korlátozó szabályok hosszabb távra tekintve is előreláthatók legyenek. Vannak törekvések arra, hogy egyes jogszabályok módosításának lehetőségét időben korlátozni kellene. Ennek jogi garanciáit a jogalkotásnak kell kimunkálnia.” Ez a szigorú rendelkezés nem csupán alkotmányosan indokolható, hanem egyben alkotmányos követelmény is. Az Alkotmánybíróság – a 8/2003. (III. 14.) AB határozatban – alkotmányos követelményként rögzítette, hogy „jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor”. A jogbiztonság a jog viszonylagos stabilitását jelenti, amely azonban nem abszolút [32/1991. (VI. 6.) AB határozat⁷⁸], mert a jogbiztonság mindemellett tág mérlegelési és döntési lehetőséget hagy nyitva a jogalkotó számára, hiszen a jogállamiság más elvek érvényesülését is megköveteli, s ezek a jogbiztonság elvével ütközhetnek [9/1992. (I. 30.) AB határozat⁷⁹].

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

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

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

⁷⁸ ABH 1991, 146, 158.

⁷⁹ ABH 1992, 59, 65.

meg, ha a jogszabályok módosítását – hatálybalépésüket megelőzően – ismét módosítják” [8/2003. (III. 14.) AB határozat]. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság e határozatában csupán azért nem semmisítette meg a „módosítás módosítását”, mert az utóbb stabilizálódott jogi helyzet megváltoztatása éppen a jogbiztonság sérelmével járt volna, a még hatályba nem lépett jogszabály módosításának a korlátozása elengedhetetlenül szükséges mind az alkotmányos követelmény érvényesítése, mind pedig egy esetleges formai vagy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának az elkerülése érdekében.

Az új Jat. 9. § (2) bekezdése megteremtette a kiskaput, amellyel a gyakorlatban egyre többször él a jogalkotó: ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv jogszabályban rendelkezhet úgy, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezés a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel lép hatályba, vagy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem lép hatályba. Itt a kivételes lehetőségre való utalás parttalan, és komolytalanná teszi a jogi szabályozás előkészítését, hiszen e rendelkezés gyakorlatilag minden esetben, a rengeteg jogalkotási hiba „javítására” gyógyírt jelent. Az 55/1994. (XI. 10.) AB határozatban megjelölt jogi garanciák hiányoznak tehát ebben az esetben, hiszen a jogbiztonság szemszögéből csak nagyon rendkívüli esetekben lenne lehetőség arra, amikor a törvény mégis lehetőséget adna a hatálybalépés előtti módosításra. Ezek a rendelkezések a hatálybaléptetés ésszerű rendjét erősítő szabályok kellene, hogy legyenek, az új Jat.-nak részleteznie kellene, hogy a még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezésnek a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel történő hatálybaléptetésére vagy hatályba nem léptetésére vonatkozóan milyen esetek állhatnak elő, éppen a jogbiztonság érdekében. E rendkívüli esetek szoros összefüggésben kellene, hogy álljanak a jogalkotási kötelezettségekkel és egyes jogalkotási vagy jogalkotási eljárásbeli hibákkal (vö. 2003-as törvényjavaslat példái). Sajnálatos, hogy az új Jat. nem vállalkozott a garanciális rendelkezések

megfogalmazására, hanem ehelyett egy biankó csekket adott a jogalkotó számára, aki gyakorlatilag szinte mindent „felülírhat” a jogszabály alkalmazására való felkészülési időszakban. Egyébként például a 2003. évi törvényjavaslat elismerte a jogalkotási gyakorlatban a jogszabály hatálybalépése előtti módosításának a szükségességét. Mivel azonban ez a megoldás a jogbiztonságot sértheti, ezért csak kivételes esetekben fogadható el. E lehetőség korlátok közé szorítása érdekében a törvényjavaslat az ilyen módosítást azokban az esetekben tette lehetővé, amikor a jogszabály változatlan tartalommal való hatálybalépése a jogbiztonság nagyobb sérelmét jelentené, mint a hatálybalépés előtti módosítás. Egyrészt ilyen eset lehet, amikor a jogszabály kihirdetésének és hatálybalépésének időpontja között olyan magasabb szintű jogszabály, nemzetközi szerződés vagy európai uniós norma lépett hatályba, amellyel a jogszabály nem áll összhangban. Másrészt lehetséges, hogy éppen az Alkotmánybíróság jogfejlesztő munkája eredményeként áll elő olyan helyzet, ami a jogszabály kihirdetésének és hatálybalépésének időpontja között olyan alkotmánybíró-sági döntésen nyugszik, amellyel a jogszabály ellentétes. Harmadrészt olyan jogszabályszerkesztési (kodifikációs) hiba adódott, amelynek következtében a jogszabály magasabb szintű jogszabályba vagy nemzetközi szerződésbe ütközne. Negyedrészt éppen a helyesbítés megszorító értelmezése miatt olyan helyzet áll elő, amikor a jogszabály téves szövege helyesbítéssel sem orvosolható.⁸⁰

Megszületett az új Jat., de egy nappal a hatálybalépése után már más köntösbe bújt, hiszen módosult a normaszöveg. Aztán harmadnap is módosíthatták volna, de egy alkotmánymódosítással hirtelen jogszabállyá avanszált NMHH elnöki rendeletre vonatkozó részletszabályok kedvéért már nem nyúltak hozzá.⁸¹ Remélhetőleg nem úgy

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

⁸¹ Ebben a háborúban nyilván szerepet játszott az is, hogy az első ütközetben még sikerült leverni a jog-

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

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

A kellő felkészülési idő tekintetében soha nem látott méreteket ölt az azonnalos vagy a kihirdetést követő napon való hatálybaléptetés. A mai jogalkotás jelenségeihez tartozik, hogy a hiányzó vagy teljesen rövid felkészülési idő következtében már a norma hatálybalépése után kezdődik meg a „tényleges felkészülés” a norma végrehajtására, tehát a felkészülési idő átcsúszik a hatályosulás időszakába.

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

szabályok körének a bővítését, hiszen a parlament elutasította azt a javaslatot, amit hetekkel később, a második csatában mégis megszavazott – a Kormány álláspontjától eltérően. Nyilvánvaló, hogy szakmai segítséget ezek után kevésbé várhatott a jogalkotási puccs előkészítője a javaslatot hevesen ellenző Kormánytól. Azt már csak mellékesen jegyzem meg, hogy az alkotmánymódosítás helytelen megfogalmazása következtében az NMHH elnökének a rendelete a jogforrási hierarchia aljára, a helyi önkormányzatok rendeletével egyazon szintre került úgy, hogy mindkét norma azt állította magáról, hogy más jogszabállyal nem lehet ellentétes... A T/1247. alkotmánymódosító javaslathoz benyújtott T/1247/22. záró módosító javaslat 2010. november 8-án nem kapta meg az alkotmányügyi bizottság egyharmados támogatottságát sem (T/1247/24. bizottsági ajánlás), az egy hónappal később, 2010. december 11-én benyújtott T/1940. alkotmánymódosító javaslat viszont 2010. december 20-án „csont nélkül” jutott át az Országgyűlésen.

⁸² Például az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény eredetileg 2011. január 1-jén lépett volna hatályba, de az elfogadása óta már kétszer halasztották el a hatálybalépését.

2012/2

Már a korábbi évek jogalkotása is figyelmen kívül hagyta a jogalkotási garanciák jelentős részét, a 2011-es év rekordmennyiségű (211 db) törvénye körében viszont igen nagy jelentőséget kapott az egyes törvények zárószavazás előtti módosító indítvánnyal történő teljes átírása (kiegészítése), nem ritkán az adott törvényjavaslattal semmilyen módon összefüggésbe nem hozható tárgykörök késői szabályozásával. Egyetlen cél érdekében: a gyorsaság szempontja minden jogbiztonsági érvet kiüt, vagyis hihetetlen sebességgel előállított és ugyanilyen buzgalommal hatályba léptetett rendelkezések előállítása a következménye ennek a jogalkotási hajszának. A törvényjavaslatok jelentős része ráadásul egyéni képviselő önálló indítványaként került a T. Ház elé, megkerülve a jogalkotás alapvető szabályainak a betartását.

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

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

⁸³ ABH 1995, 186-187.

kívül helyezése, kiegészítése stb.) ésszerű és áttekinthető legyen. A jogállamiság értékét súlyosan veszélyeztetheti az olyan törvényszerkesztési gyakorlat, mely logikai kötelék nélkül kapcsolja össze számos törvény megváltoztatását, mivel a követhetetlen és áttekinthetetlen változtatások alááshatják a jogbiztonság értékét, a jogrendszer világosságát és áttekinthetőségét. Az önmagában nem kifogásolható, ha egy törvény számos, tartalmilag szoros kapcsolatban álló törvény módosításáról (kiegészítéséről, hatályon kívül helyezéséről) rendelkezik. A jogbiztonságot elsősorban az olyan „salátatörvények” veszélyeztetik, melyek tartalmi összefüggés nélkül úgy rendelkeznek különböző törvényekről, hogy a képviselők, valamint a jogkereső közönség számára a változások nehezen követhetővé válnak.” Az alkotmánybíróági figyelmeztetések ellenére virágkorukat élik a „salátatörvények”, immár a jó másfél évtizedes gyakorlatuk kikristályosodott. Az évi rendszerességgel felbukkanó „csomagok” mellett megjelent az az új forma is, ami az egyébként nem salátatörvényt a törvényhozási folyamat végeztével „salátásítja”, vagyis már (normál) módosító indítványokkal, valamint záró módosító indítványokkal bővíti a törvényjavaslat által érintett témaköröket, és felduzzasztja a normaszöveget olyan kérdésekkel, amelyeknek semmi köze sincs a tárgyalta törvényhez. Kiss László már 1992-ben figyelmeztetett: „A törvényeket lassan úgy kezdik előállítani, mintha azok ipari javak lennének.”⁸⁴

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

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

„rendkívüli” helyzetekre lehet fenntartani, mint a jegybanki alapkamat mértékének a meghatározása vagy éppen pl. árvíz vagy más hasonló természeti okból adódó veszélyhelyzet elrendelése. Nincs további kivételeknek helye, mert a joggyakorlat biztosan kihasználja a „réseket”.

Véget kell vetni annak a joggyakorlatnak, hogy a normák a szövegüket tekintve a hatálybalépésük előtt szinte átvedlenek, vagyis fő szabályként meg kell tiltani a kihirdetett és a hatálybalépése útján levő normák bármilyen biankó változtatásának a lehetőségét.

Törvényben kell felsorolni azokat az eseteket, amikor kivételesen előadódhat a „módosítás”: ha a jogszabály kihirdetésének és hatálybalépésének időpontja között olyan magasabb szintű jogszabály, nemzetközi szerződés vagy európai uniós norma lépett hatályba, amellyel a jogszabály nem áll összhangban; a jogszabály ellentétes egy friss alkotmánybíróági döntéssel; jogalkotási hiba miatt a jogszabály magasabb szintű jogszabályba vagy nemzetközi szerződésbe ütközik; a jogszabály téves szövege helyesbítéssel sem orvosolható.

Egy újabb kiskapu bezárása érdekében meg kell szüntetni annak a lehetőségét, hogy a jogalkotó a módosító normát módosítsa tovább, a módosításra mindig az alapszabályban kell sort keríteni, vagyis a módosítás módosításának a módosítása kizárt lenne.

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

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

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

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

a jogbiztonság elvéből és a közjogi érvényességéből fakadóan csak a norma módosítása a járható út. Általában véve pedig vagy meg kell szüntetni az elektronikus közlönyt érintő helyesbítést vagy a törvénytelen helyesbítések „eltakarítására” bírósági utat (pl. közérdekű keresetindítást) kellene nyitni, az ugyanis nyilvánvalóan sérti a jogállamiságot, ha a helyesbítő képében megjelenő állam a törvényt sértő módon kiadott helyesbítéssel kívánja a jogalkotói akarat „megmásítását” – egyébként joghatás kiváltására alkalmatlan eszközzel – elérni. A helyesbítésnek egyébként is a megjelent jogszabállyal egyező helyen és formában kellene megtörténnie, a helyesbítő aláírásával.

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

Minőségi jogalkotásban nem lehet gondolkodni az ezt támogató korszerű technikai

eszközök nélkül. Nem nélkülözhető a hiteles, teljes, elektronikus jogszabály-nyilvántartás megteremtése. A jogszabály-előkészítés automatizálható fázisainak megvalósítására képes technikák és informatikai eszközök fejlesztésével kell megteremteni az informatikai alapú normaszöveg-alkotás alapjait jelentő jogalkotási szoftvert, ami automatikusan jelezhetné a formai jellegű kodifikációs hibákat és deregulációs kötelezettségeket, önmagában alkalmas lenne az előhatályosítás és egységes szerkezetbe foglalás terheinek nagymértékű csökkentésére.

E segítség egyébként komoly terhet vehetne le a jogszabály-előkészítéssel foglalkozó szakemberek válláról, akik így nagyobb hangsúlyt fektethetnének az érdemi, tartalmi kodifikáció megvalósítására. Nem nélkülözhető ehhez a munkához tematikus jogi fogalomtár és kodifikációs szótár létrehozatala, amellyel elérhetővé válna, hogy ugyanaz a fogalom ugyanazt jelentse a jogrendszerben, vagyis ne jogszabályonként kelljen hosszadalmas (és sok esetben nehezen értelmezhető) értelmező rendelkezéseket alkotni. Kötelezővé kellene tenni a jogszabályok nyelvi lektorálását, részben nyelvész, részben jogász szakemberek közreműködésével annak érdekében, hogy a jogszabályok egyrészt megfeleljenek a magyar nyelv követelményeinek, másrészt egységes, a jogszabályszerkesztés elveinek megfelelő módon jöhessenek létre, zárt rendszert alkotva tölthessék be funkciójukat. Nélkülözhetetlen a versenyképesség erősítése érdekében a hatályos joganyag (de legalább a legfontosabb, a gazdasági szektor érdeklődésére számot tartó normák) idegen nyelvű hozzáférhetőségének a naprakész biztosítása, ehhez szükséges továbbá a normaszöveg-fordítást elősegítő terminológiai adatbázis kialakítása.

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

Az újabb jogalkotás jellegzetességei¹

I. Tények és folyamatok. A törvények módosításának hatásai

Elöljáróban rögzítenünk kell, hogy a magyar jogalkotás súlyponti eltolódáson ment át a rendszerváltást követően: míg az államszocializmusban a rendeleti jogalkotás dominált, addig 1989-et követően a törvényhozás dominanciája figyelhető meg (1985-ben az összes jogszabálynak csupán 3 %-a törvény, 2005-ben ugyanez az arány már 16 %).

2010 nyara és 2011 nyara között a jogalkotás különösen „forradalmira” sikeredett Magyarországon, hiszen az elfogadott 266 törvény (ebből 95 teljesen új és 171 módosító) és 172 országgyűlési határozat jelentősen felülmúlja a korábbi (az 1990-es rendszerváltás előtti és utáni) ciklusok első éves teljesítményét. Az ezt megelőző ciklusban 2006 és 2010 között ugyanezek a számok összesen is csupán 263 (új) és 328 (módosító).

A 2011-ben elfogadott törvények majdnem egyharmadát (!) már abban az évben megváltoztatták: decemberben a 2011-ben megalkotott 213 törvényből – ami új rekordot jelent – 63-at módosítottak. A törvényt módosítások alapesetben a parlamenti munka szokványos elemei, az azonban nem szolgálja a jogbiztonság követelményét, ha a frissen megalkotott törvényt még ugyanabban a hónapban többször megváltoztatják, különösen, hogy egy-egy ilyen módosítás gyakran jogszabályok egész „hálójára” hat. Az ilyen gyors és átfogó törvény- és módosító-áradat erős kiszámíthatatlanságot hoz minden érintettnek, hiszen ezeket önmagában értelmezni sem könnyű, felkészülni rájuk pedig sok esetben szinte lehetetlen.²

Szintén figyelemreméltó, hogy csak 2011 decemberben 18 olyan törvényt módosítottak, amit eleve decemberben alkottak meg, ezekből 5 többször is megváltozott a hónap során. A költségvetést megalapozó egyes törvények módosításáról szóló törvényt például hatszor is átírta a törvényhozó ezen időszakban. Az adózás rendjéről szólót, a személyi jövedelemadó törvényt és az illeték-törvényt egyaránt tizenegy törvény módosította az év utolsó hónapjában. A közoktatásról szóló törvényt tíz, decemberben elfogadott törvény érintette, a felsőoktatásról szólót pedig nyolc. A közalkalmazotti és a köztisztviselői törvény nyolc-nyolc átalakításon esett át, a polgári perrendtartásról szóló kielencen.

Az adótörvények változását jelenleg harminc nappal a hatályba lépést megelőzően ki kell hirdetni, így az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló törvényt kihirdetésére már november 29-én sor került, „[hogy] aztán december folyamán újragondolják, hogy mit is szeretnének pontosan, így aztán év végéig még hét alkalommal módosították”.³

A vázolt jelenséggel összefüggésben feltétlenül el kell mondanunk, hogy az – nemzetközi összehasonlításban – korántsem tekinthető kivételesnek, legfeljebb annak mértéke, illetve intenzitása rendkívüli. Fontos rögzítenünk azt is, hogy az újonnan elfogadott törvények száma jelentősen befolyásolja az egyéb jogi instrumentumok számát is; ahogyan azt egykor jeles költőnk – Radnóti Miklós – is megfogalmazta Tünetemény c. versében:⁴

(...)
*S mert törvény egymagában nem lehet,
 burjánzott mellé sok kis rendelet.*
 (...)

A jogszabályok „burjánzásával” szemben természetesen minden jogrendszerben – így

¹ Jelen írás a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

² Négynaponta írták át az adótörvényeket. Index 2012. január 18. www.index.hu (2012. 10. 10.) 2012/2

³ Uo.

⁴ Réz Pál (szerk.): Radnóti Miklós összes versei és versfordításai. Nagy Klasszikusok. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 296. o.

a magyarban is – szükségszerűen és időről-időre megjelenik egy igény a deregulációra, a jogrendszer átláthatóságának és működőképességének fenntartására, illetve növelésére. Maga a dereguláció érdemi kapacitásbővüléssel is jár, amennyiben a párhuzamos, ellentmondó szabályozás kiszűrése, a jogrendszer „tehermentesítése”, az állampolgárok által figyelembe veendő szabályok pusztá számának csökkentése révén a jogkövetés esélye is nő. A jog érvényessége – legalábbis jogszociológiai megközelítésben – azon kérdésre adott választól is függ, hogy milyen valószínűséggel lehet azt állítani, hogy a jogszabályt csakugyan alkalmazni fogják,⁵ s utóbbi jelentős mértékben függhet a jog „hozzáférhetőségétől”, ami egyszerre jelent megismerhetőséget és letisztult jelentéstartalmakat.

A Magyarország Kormánya által 2012. áprilisában benyújtott, az egyes törvényeknek és törvényi rendelkezéseknek a jogrendszer túlszabályozottságának megszüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló – T/6957. sz. – törvényjavaslat nyomán megszületett a 2012. évi LXXVI. törvény, amely több ütemben törli a jogrendszer részét képező, de érdemi joghatás nélküli jogszabályokat (csak a gazdasági rendet szabályozó jogszabályok közül 250-et töröl a jogalkotó). Van, amely még 2012-ben hatályát veszti (vesztette), mások a következő években, de van olyan is, amelynek hatálya csak 2020. január 1-én szűnik meg. Az indoklás szerint a kormány – a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program részeként – olyan jogszabályok deregulációját kezdeményezte, „amelyek hatályon kívül helyezése nem okoz jogbizonytalanságot”. A 41 oldalas, túlnyomórészt az eltörölni szándékozott jogszabályok felsorolásából álló kormányjavaslat alapján a törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezése nem érinti az azok alapján keletkezett, megszüntetett vagy módosított jogviszonyokat, jogokat és kötelezettségeket.

A mindenkori törvények módosításával összefüggésben – amint arra már utaltunk – Paczolay Péter – egyúttal tágabb kontextus-

ba is helyezve a kérdést – a következőket mondja: „A törvényhozó az általános szabályt alkotja meg, s számos élethelyzet kilóg e szabályozás alól. Erre az egyik lehetséges, bár elég riasztó válasz a kazuisztika, mikor a törvényhozó minden egyes szóba jöhető esetet előre szabályozni próbál. A másik válasz az állandó törvényt módosítás, ami a joguralom már Locke által megfogalmazott egyik elvének, az állandó, vagy legalábbis tartós törvények követelményének mond ellent. A harmadik – a konzervatív jogszemlélet számára evidens és kívánatos – megoldást a bírói jogfejlesztés (a Kúria jogfejlesztő szerepe) jelenti.”⁶

A törvények (jogszabályok) módosításának sajátos esetkőre az alkotmány megváltoztatása. Magyarországon ennek különösen nagy jelentőséget kell tulajdonítanunk, mert a korábbi Alkotmány 2010-ig is számos alkalommal módosult, továbbá – a megszületése óta eltelt rövid idő ellenére – az újabb Alaptörvény is átesett már változtatáson. Ennek speciális hatásai közül e helyen csupán egyet kívánunk kiemelni: a gyorsan módosuló mindenkori alkotmány hatását a „jogértelmezés monopóliumára”.⁷ „Mivel az Alaptörvényt autentikus és végleges érvénnyel kizárólag az Alkotmánybíróság értelmezi (...)” – írják Csink és Fröhlich legújabb munkájukban. Ezzel kapcsolatban felvethető, hogy ott, ahol az alkotmány stabil, elsődlegesen és praktikusán valóban egy alkotmánybíróság kezében összpontosulhat ez a tevékenység. Akkor azonban, amikor a *mindenkori alaphatóság változási sebessége Magyarországon mindenfajta összevetésben igen nagy* (csak a vizsgált időszakon belül, az Alaptörvény hatálybalépéséig 12 alkalommal módosították az Alkotmányt),⁸ lehe-

⁶ Paczolay Péter: Alkotmány és történelem. Elhangzott a Történelemtanárok 21. Országos Konferenciáján – 2011. október 8., Budapest, Kossuth Klub. [a továbbiakban Paczolay (2011)]

⁷ E helyütt nem kívánjuk elemezni a Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről szóló 45/2012. (XII. 29.) AB határozatot.

⁸ A korábbi alkotmányt a vizsgált időszakban is számos alkalommal módosították:

2010. évi CXIII. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról; 2010. évi CXIX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról;

⁵ Tamás András: A közigazgatási jog elmélete. Szent István Társulat, Budapest, 2001. 144. o.
 2012/2

tetlen megkerülnünk az Országgyűlés – *ha úgy tetszik az Alkotmánybírósággal rivalizáló* – értelmező szerepét, amely jórészt úgy jut kifejezésre, hogy a szabályok általa történő értelmezésének gyakorlati következményeként és/vagy az Alkotmánybíróság várható döntésére tekintettel a jogalkotó megváltoztatja azokat. Különösen fontos ezen „jogalkotással” történő sajátos, ám felettébb érdemi (és olykor preventív) „értelmezés” akkor, amikor világos kontúrái mutatkoznak annak is, hogy a magyar parlament, mint jogalkotó egyes – pl. közpénzügyi – vonatkozásokban egyébként is szűkíteni igyekszik az Alkotmánybíróság által értelmezhető kérdések körét.

II. A jogalkotásra vonatkozó újabb szabályok

A korábbi, jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt (Jat.) az Alkotmánybíróság 2009 decemberében 2010. december 31-i hatállyal megsemmisítette.⁹ Az AB határozata szerint nem volt törvényben szabályozható a jogszabályok köre és hierarchiája, valamint a kizárólagos törvényhozási tárgyak köre. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezen kérdéskörök szabályozása valójában a mindenkor alkotmány feladata. Így a régi törvény gyakorlatilag alkotmányszintű szabályozás volt, ami pedig a köztársaság – az alkotmány elsődlegességét hirdető – jogrendjével (jogforrási hierarchiájával) összeegyeztethetetlen. Ennek ez iránymutatásnak megfelelően jártak el az Alaptörvény és az új jogalko-

tási törvény – a 2010. évi CXXX. törvény¹⁰ – készítői is.

A jogalkotásra vonatkozó újabb szabályozásban lényeges változás, hogy önálló szerephez jut az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, illetve a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény is. Előbbivel kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy a törvény léte azon újítás eredménye, miszerint egyes – az Országgyűlés szervezetének és működésének (részlet)szabályaival kapcsolatos – lényegesebb kérdések törvényi szinten kerüljenek rögzítésre.¹¹ Ez azt eredményezte, hogy a korábban ezen célt elsődlegesen szolgáló Házzsabály (46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házzsabályi rendelkezésekről) egyes szabályai (új szabályokkal egyetemben) „felkerültek” törvényi szintre, miközben a jelentősen módosult (és lerövidült) Házzsabály is hatályos maradt.

Az új jogalkotási törvény egyik újítása az előzetes és az utólagos hatásvizsgálat intézményének hangsúlyosabb megjelenítése, noha konkrét módszertannal az új törvény sem szolgál. Az előzetes hatásvizsgálat a jogszabály előkészítőjének a feladata, az utólagos hatásvizsgálatot a miniszter szükség szerint folytatja le annak felmérésére, hogy mennyiben éri el a szabályozás a megalkotása idején várt hatásokat. Mindez *elvileg* nagyban hozzájárulhat a jogszabályok minőségének javításához.

A jogalkotás körében természetesen nem hagyhatjuk figyelmen kívül az Európai Unió tagságból, illetve egyéb nemzetközi kötelezettségeinkből következő követelményeket és jellegzetességeket sem; e körben csupán arra szorítkozunk, hogy jelezzük, hogy a „belső” jog minőségét és tényleges alkalmazását is jelentősen befolyásolja az adaptációs mechanizmusok jellege. Rögzítsük, hogy

2010. évi CLXIII. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról; 2011. évi LXI. tv. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel; összefüggő egyes átmeneti rendelkezések megalkotása érdekében szükséges módosításáról; 2011. évi CXLVI. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról; 2011. CLIX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról; továbbá 2010 tavaszán-nyarán „A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról” további hat – számozás nélküli – törvény született.

⁹ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat
 2012/2

¹⁰ Az új jogalkotási törvényről lásd részletesebben: Csink Lóránt: Mérőföldkő a jogalkotásban. Új Magyar Közigazgatás 2011/8. 2. o. [a továbbiakban Csink (2011)]

¹¹ A törvény preambuluma is létrejövetele kiemelt okaként említi „[az] egyes házzsabályi rendelkezések törvényi szinten való megállapítására” törekvést.

„jogátvétel és nemzeti jogalkotás kapcsolatában egyszerre lehet meghatározó a spontán, a kényszeredett, illetve az aktív adaptáció”¹²

A jogalkotással kapcsolatosan lényeges kiemelnünk továbbá, hogy a jogszabályokban foglalt előírások mellett a Nemzeti Együttműködés Nyilatkozata elnevezésű – 2010-ben keletkezett – politikai dokumentumban foglaltakra is figyelemmel kell lennie annak, aki Magyarország vonatkozásában a jogalkotás körében érvényesülő normákat kívánja megszerezni.

III. A jogalkotás belső jellegzetességei a 2010 utáni Magyarországon

1. Jog és valóság közelítésére törekvés

Feltétlenül érdemes szót ejtenünk arról a sajátos – és semmiképpen sem új - jelenségről, amely a valóság és a jog összemosása révén ott is képes változásokat felmutatni, ahol érdemi társadalmi-gazdasági elmozdulások nem történnek. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a „[j]ogban jelentkező változások jelentős része a társadalmi változási folyamat szempontjából fikció: ezek a jogot, illetve az államot változónak mutatják ott [is], ahol szinte semmi sem történik”.¹³ Amint arra Sajó András is felhívja a figyelmet: „[a] jelenkori társadalomban az igazi változástól való félelem hivatalos értékke és követelménnyé emelte az újhoz való [legalább látszólagos] alkalmazkodást”.¹⁴

Ezzel párhuzamosan azonban jog és valóság közelítése, egymással való harmonikusabb megfeleltetése az egyik jogalkotói válasz is az újabb társadalmi, gazdasági kihívásokra: pl. az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény értelmében –

egyes háztartási munkák¹⁵ adórendszeren kívülre kerülnek,¹⁶ igazodva ahhoz a tényhez, hogy ezek után eddig sem fizettek adót; e tevékenységek ellenőrizhetősége (hagyományosan) rendkívül nehéz, illetve több vonatkozásban méltánytalan is volt az adóztatás ténye. A jogszabályi változtatás tehát csupán a valósághoz való józan igazodást (hozzaigazítást) hajt végre, a dereguláció tényén túlmutató jelentőséggel.

1.1. Az egyszerűsítés és következményei

Mindazonáltal a jogrendszer túlzott ütemű (és mértékű) „egyszerűsítése”, „használhatóbbá tétele” garanciális szabályokat sérthet, akkor is, ha az új rendelkezések mögött a hagyományos és tényleges gyakorlatokhoz igazítás szándéka húzódik meg. Erre nézve álljon itt példaként a korábbi egységes köztisztviselői szabályozást megbontó, a kormánytisztviselőkre vonatkozó külön törvény (a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény; a továbbiakban Ktjt.), amely számos sajátos megoldást vezetett be. Az újszerű megoldások között is a legnagyobb visszhangot a jogviszony megszüntetésének a korábbtól teljesen eltérő szabályozása váltotta ki. Eszerint a kormánytisztviselő felmentését nem kell indokolni. Ez éles ellentmondásban áll(t) azzal a ténynyel, hogy még az egyszerű munkaviszony esetében is, a Munka Törvénykönyvéről szóló korábbi 1992. évi XXII. törvény¹⁷ (továbbiakban korábbi Mt.) 89. § (2) bekezdése

¹⁵ A törvény értelmében háztartási munka a kizárólag a természetes személy és háztartásában vele együtt élő személyek, továbbá közeli hozzátartozói mindennapi életéhez szükséges feltételek biztosítását szolgáló következő tevékenységek: lakás takarítása, főzés, mosás, vasalás, gyermekek felügyelete, házi tanítása, otthoni gondozás és ápolás, házvezetés, kertgondozás.

¹⁶ Az adórendszeren kívüli kereset nem más, mint olyan járandóság, amelyet a foglalkoztató háztartási munka ellenértékéért a háztartási alkalmazott részére juttat. E keresettel összefüggésben sem a foglalkoztatót, sem a háztartási alkalmazottat nem terheli bevallási, illetve adófizetési kötelezettség. A munkáltatónak kizárólag bejelentési kötelezettsége van.

¹⁷ Időközben elfogadásra került a munka törvénykönyvéről szóló új, 2012. évi I. törvény, amely egyébként – a nemzetközi és hazai trendeknek megfelelően – könnyített a munkáltató általi munkaviszony-megszüntetés szabályain.

¹² Szigeti Péter: Társadalomkutatás – mi végre? Politikatudomány – Alkotmányjog – Világrendszerelmélet. Publicationes Jaurinenses op. 9. Széchenyi István Egyetem, Győr, 2011. 170-171. o. [a továbbiakban Szigeti (2011)]

¹³ Sajó András: Társadalmi-jogi változás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988. 7. o.

¹⁴ Uo.

kötelezte a munkáltatót a felmondás indoklására, majd a felmondással kapcsolatos további garanciális tartalmi és eljárási szabályokat fogalmazott meg a 89. § (3) – (5) bekezdéseiben. A köztisztviselők jogviszonyának megszüntetésére vonatkozó garanciális szabályozását (pl. a felmentés viszonylagos jogi korlátozottságát) gyakran egyébként is úgy interpretálják, mint ami a rendes munkaviszonyhoz képest a köztisztviselőnek éppen azért állapít meg többletjogokat, mert ezek fejében számos többlet-kötelezettség is terheli őt. Tehát az említett változtatás nyomán a kormánytisztviselőket még a minden munkavállalót megillető garanciák sem védtek.

Az Alkotmánybíróság – e változtatással összefüggő – érvelésének középpontjába az a tény került, hogy a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz. Tehát a vizsgált vonatkozásban a törvény alá rendeltségből fakadó egyik lényeges követelmény éppen az, hogy a munkáltató döntésének anyagi jogi kereteit törvény határozza meg.

A fél évvel az új kormány hivatalba lépését követően elfogadott törvénymódosítás indoklása szerint az „lehetőséget nyújt a minőségi szakembergárda kialakítására és a közszolgálatában végzett munka színvonalának emelésére”. A módosítást ellenzők érve – a jogi érveken túl – az volt, hogy a jogszabály a kormányon lévő politikai erők kádereinek közsférába áramlását készíti elő, a régebbi közszolgákra pedig bénítóan hathat, szervilizmusra kényszerítve őket.

Az Alkotmánybíróság 8/2011. (II.18.) számú határozatában – a Kjt. számos más kifogásolt rendelkezése közül egyedülként – ezt a rendelkezést alkotmányellenesnek mondta ki, hosszan elemelve a kérdést, és számos aspektusból is kifogásolva a rendelkezést: az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdés b) pontja alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdé-

sében szabályozott jogállamiság elvét, a 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jogot, a 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot, az 57. § (1) bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás jogát, és az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot, ezért azt megsemmisítette.

A Ktv. hasonló szabályát [Ktv. 17. § (1) bekezdése: „A közszolgálati jogviszonyt a munkáltató indokolás nélkül megszüntetheti”] később, a 111/B/2011. AB határozat keretében semmisítette meg az Alkotmánybíróság. Emellett egyéb következményei is voltak a Magyarország nemzetközi vállalásával is ellentétes szabályozásoknak: a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) döntése értelmében Magyarország több mint hárommillió forintot (9000 eurót, kamatokkal növelten) kell, hogy fizessen kártérítésként egy volt köztisztviselőnek, akit 2010 őszén indoklás nélkül távolítottak el. Az említett ügyben lényeges körülmény az is, hogy az EJEB egyáltalán befogadta a keresetet, megállapítva, hogy a kérelmező Magyarországon ésszerű időn belül nem számíthatott (volna) jogorvoslatra (a magyar kormány fő ellenérve az volt, hogy a volt köztisztviselőnek munkaügyi bírósághoz kellett volna fordulnia).

A megsemmisített szabályok helyébe lépett rendelkezések (a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 63. §-a és a köztisztviselőkre vonatkozó eltéréseket rögzítő 229. §-a) alapján a kormányzati szolgálati jogviszonyt felmentéssel – egyebek mellett – akkor szüntethető meg, ha „a kormánytisztviselő vezetőjének bizalmát elvesztte”.¹⁸ Ez a legújabb szabályozás is igen problematikus. A 66. § (1) bekezdésének és a 76. § (2) bekezdésének összevetése alapján a bizalomvesztés egyik legképlekenyebb, bizonyítás keretében alig-alig megragadható oka a vezető iránti szakmai lojalitás hiánya. A törvény értelemben „Szakmai lojalitás alatt kell érteni különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget,

¹⁸ 63. § (2) bek.

a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést.” Nem véletlenül fogalmaz úgy Ferencz Jácint, hogy ezek (bizalomvesztés, szakmai lojalitás) „objektíve tisztázhatatlan” fogalmak, melyeknek „semmi keresnivalójuk” a „munkaviszonyt érintő legsúlyosabb szankció, a munkaviszony felszámolása” [körében].¹⁹

Ezen alfejezetben írottakkal kapcsolatban összefoglaló jelleggel azt állíthatjuk, hogy egyes – akár évszázados (!) – gyakorlatokkal egyező és egyes, a kormányzat oldaláról kívánatosnak mutató folyamatokat felgyorsító új szabályozás bevezetése sem lehetséges lényeges jogi garanciák ellenében (illetve azok leépítése árán).

2. Szimbolikus jogalkotás

A korábban már elemzett okokból és módon a 2010 utáni magyar jogalkotás igen erőteljesen magán viseli a szimbolikus jogalkotás jegyeit, a következő jelenségek révén:

a) *Az új (alap)elvek és eszközök megjelen(ít)ése az egyes jogi dokumentumokban.*

A szimbolikus jogalkotás némely vonatkozásban a *fokozatosságot* hivatott megjeleníteni a jogrendszer átalakításában. Ugyanis egy individualizmusra épülő, liberális alapállású és pozitívista gondolkodásmód, illetve jogszemlélet helyett egyik napról a másikra nem állhat elő egy attól radikálisan eltérő jogi rend és állampolgári attitűd. Ahogyan arra – egy lehetséges fejlődési irányként – a korábbiakban is utaltunk, pl. a pozitív jog – relatív természetjog – keresztény természetjog ív nem teljesedik ki egyetlen parlamenti ciklus idején. Egyes – értéktelítettebb – alapelvek beépítése a jogrendszerbe egyébként is csak lépésről lépésre – folyamatszerűen – történhet. Jó példa az Alaptörvényben megjelenő elvek között a *józsátság* követelménye, mint kötelező értelmezési kiindulópont; amellyel kapcsolatban azonban csak a későbbiekben várható, hogy valamilyen módon tartalmi, szövegszintű kifejtésre kerüljön és/vagy a

jogalkalmazói gyakorlatban formálódjon ki valós jelentéstartalma.

b) *Konkrét ellenségkép és jól definiált viszonyítási pontok megjelenése*

Itt elegendő utalnunk az Alaptörvénynek és az Aár.-nak a múlt delegitimálására épülő alapkonceptiójára, melyben egyidejűleg volt jelen – a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat megszületéséig legalábbis – a múltra támaszkodás és a múlt eltörlésének szándéka, a *múlt egyfajta szelektív újrabaszmosítása*.

3. Jogalkotás mint a korábbi jogalkotási termékek sikertelenségére adott válasz

Egy másik lényeges jelenség a magyar jogalkotással kapcsolatban, hogy az egyes jogi instrumentumok gyakran mint a korábbi jogalkotási termékek sikertelenségére (értsd: alkalmazhatatlanságára) adott válaszok jelennek meg. Ebben – önmagában – nincs is semmi különleges, feltéve, hogy zajlik egy folyamatos és tudatos jogállami dereguláció. A valódi nehézségek egyike e körben inkább az, hogy *a múltban a jogalkotó számos esetben azt nem mérte fel helyesen, hogy az adott életviszony befolyásolására a jogi norma vagy inkább valamely egyéb társadalmi norma, illetve normarendszer alkalmas-e inkább*. Azaz, az adott életviszony szabályozására leginkább alkalmas normatípus megtelelése jelentette, s jelenti ma is az egyik legproblematisabb jogalkotási vonatkozást.

Különösen a pénzügyi, gazdasági természetű életviszonyokat befolyásolni kívánó területeken mutatkozott meg a korábbi jogi eszközök sikertelensége: pl. a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések²⁰ a korábbi lobbitorvény²¹ vagy éppen a feketemunka visszaszorítását is célzó önkéntes törvény²² hozhatóak fel „elrettentő” példaként. Bár ezek formálisan a jogrendszer részei (részei voltak), de ténylegesen szinte egyáltalán nem alkalmazták őket²³ Miért? Világossá vált, hogy a jog hiába

²⁰ 2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről.

²¹ 2010 decemberében hatályon kívül helyezésre került.

²² 2005. évi LXXXVIII. törvény a közérdekű önkéntes tevékenységről.

²³ Az Országgyűlés hivatalának statisztikái szerint pl. a lobbitorvény (a lobbitevékenységről szóló 2000. évi

¹⁹ Ferencz Jácint: Jogszerű jogbizonytalanság? Miskolci Jogi Szemle 2012/1. 103. 2012/2

próbálta saját eszközeivel szimulálni, pótolni a társadalom erkölcsi szövetét, matériáját; a jog – egymagában, őt támogató, egyéb normatípusok híján – hiába próbál egy autonóm erkölcsi valóságot kreálni, a jog struktúrája egészen egyszerűen túlterhelte és működés-képtelenné válik.²⁴

Hasonló nehézségeket generál az a helyzet, amikor is a szabályozott kérdésben az elemi társadalmi közmegegyezés is hiányzik, illetve a jogalkotó anélkül alkot szabályt, hogy ténylegesen rendezni akarná (!) annak tárgykörét. A magyar jogrendszerben „jó” példája az utóbbi jelenségnek az elmúlt rendszer titkos-szolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény. A törvény egyik alapfunkciója lenne/lett volna, hogy kiderülhessen, kik voltak a korábbi rendszer(ek) „ügynökei”, ám a törvényen nyugvó szabályozás és jogalkalmazói gyakorlat alapján csak akkor nevezhető valaki „ügynöknek”, ha három kritériumból legalább kettő teljesül: létezik saját kezű aláírás beszervezési nyilatkozaton, saját kezű aláírás anyagi juttatás átvételéről, illetve más irat, ami ügynöki tevékenységére utal. Bár jól becsülhető, hogy az államszocializmus éve alatt Magyarországon legalább 200.000 személy került beszervezésre, a fenti feltételek (bizonyítási terhek) mellett ez csupán néhány

száz esetben feltárható (megismerhető), illetve bizonyítható.

Az ilyen – a társadalmi-gazdasági kontextusba beilleszthetetlen, életképtelen és alkalmazhatatlan – szabályok által túlterhelt jogi rendszer legnagyobb – kapacitásokat csökkentő – veszélye pedig abban áll, hogy a „közvéleményben” az a benyomás alakul ki, hogy a jog általánosságban tehetetlen, minek következtében részlegesen elveszítheti jellegadó autoritását is.²⁵

A fenti rossz példák is részben arra világítanak rá, hogy még a jól kidolgozott jog sem szünteti meg az individuális normák, a közösségi normák és a szervezeti normák létjogosultságát, szükségességét, sőt: egyre nyilvánvalóbb, hogy a jog általánossága csak ezen normatípusok „közbejöttével” (közvetítésével) érvényesülhet. Éppen a korábbi lobb-törvény sikertelensége mutatta meg, hogy bizonyos területeken az – egyébként a központi szabályozással szemben trendszerűen terjedő – önszabályozás²⁶ hiánya esetén sem léphet be az állam a maga pótlólagos előírásaival: egyes társadalmi szférákban tartós eredmény csupán az önszabályozó mechanizmusok tartós stimulálásával érhető el, ami lassú, körülményes, de alternatíva nélküli megoldás. Az új lobbiszabályozás (2012) – részben – ezért is választja azt a megoldást, hogy az érdekérvényesítéssel összefüggő kötelező szabályokat immár csupán a lobbistát fogadó közszolgá oldalán kreál,²⁷ egyébként pedig megelégszik azzal, hogy egyrészt saját kialakuló gyakorlata révén mintákat hozzon létre, másrészt a már kialakult büntetőjogi korlátok létre bízta magát (pl. a vesztegetési tényállásokra stb.).²⁸

XLIX. törvény) alapján formálisan bejelentett lobbiesemények száma negyedévenként 20-25 (!) körül mozgott, ami csak töredéke annak, ami lobbitevékenységként ténylegesen megvalósulhatott. Hasonlóan alakult az önkéntesek bejelentését előíró szabályok sorsa is, a teljesített bejelentések száma ezrelékekben (!) mérhető a tényleges, megvalósult önkéntesi tevékenységekkel való összevetésben (a törvény 11. §-ának (1) bekezdése értelmében a fogadó szervezet a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős miniszternek a törvény melléklete szerinti Bejelentési lapon köteles előzetesen bejelenteni).

²⁴ Amennyiben elfogadjuk azt, hogy „Az európai integráció a kezdetektől a jog által vezérelt folyamat volt” (Vörös Imre: A regionális együttműködés új, hatékonyabb jogi formája az EU-ban. Miskolci Jogi Szemle 2012/1. 5. o.), úgy felvethető az is, hogy vajon ez EU válságtünetei (válságokra adott elégtelen válaszai) mögött – legalább részben – nem hasonló okok húzódnak-e meg: azaz a jogon túli dimenziók alulértékeltége, elmaradó fejlettsége a különböző együttműködések vonatkozásában.

2012/2

²⁵ Szigeti (2011) 193. o.

²⁶ Vincent Porter: How Can Civil Organisations Establish a Connection with EU Institutions? ECE City Center, Budapest, 2010. február 24. (előadás a Szervezési és Vezetési Tudományos Társaság szervezésében)

²⁷ Ennek formája a magánérdeket képviselő külső partnerek tisztviselők általi fogadásának engedélyezése és nyilvánosságra hozatalának eljárásrendje.

²⁸ Párhuzamos – s a magyar közigazgatáson belül régóta vitatott – kérdés az is, hogy a közszolgálatban érvényesítendő hivatásetikai normák milyen szinten, illetve milyen mélységben kerüljenek szabályozásra; a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program égisze alatt újra az az irány látszik megerősödni, amely

Ez a – társadalmi realitásokkal számoló – koncepció Magyarországon szembekerül a korábbi konstrukciókban gondolkodó szervezetek véleményével. Így az Amnesty International, a Greenpeace, a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és mások 2012-ben közös levélben fordultak a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez, nehezményezve, hogy 2010 után nem került érdemben szabályozásra, hogy a cégek és gazdasági érdekcsoportok miként befolyásolhatják a közhatalmat gyakorlókat: „A jogalkotásban való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXIII. törvény (továbbiakban: Jtr.) 19. § b.) pontja anélkül helyezte hatályon kívül a lobbitevékenységről szóló 2000. évi XLIX. törvényt, hogy megfelelő szabályozással pótolta volna azt. Csak egy szűk területét érinti az érdekvérvényesítésnek a Jtr. 13. §-ában biztosított stratégiai partnerség lehetősége, amely keretében a minisztériumok közvetlen kapcsolatot alakíthatnak ki azon szervezetekkel, amelyek készek a kölcsönös együttműködésre, és amelyek az adott jogterületek szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek. Ez a törvény korántsem jelenti a lobbizás megfelelő szabályozását. Kizárólag a minisztériumokkal való együttműködést teszi lehetővé, holott a lobbizás több a minisztériumi szintű jogalkotásban való részvételnél: minden, a közhatalmi döntés befolyásolását vagy érdekvérvényesítést célzó tevékenység a lobbizás körébe tartozik.”²⁹

Az ezen alfejezetben tárgyalt kérdések úgy is megközelíthetők, hogy „a jogbiztonság formális fogalma mentén a jog mennyiben [lehet] képes [kizárólag] saját eszközeivel értelmezni és feloldani a társadalom szintjén jelentkező konfliktusokat”,³⁰ illetve milyen mértékben (lesz) képes arra, hogy megállá-

pítsa „a társadalmi igények elfogadhatóságának határai[t]”.³¹

4. A jogalkotási folyamat terjedelme és jellege

4.1. Az együttműködés fogalmának új tartalmi

Ezen írás is visszatérően, több alfejezetben foglalkozik az állami-társadalmi lét azon negatív jelenségeivel, melyeknek gyakran közös eredője a politikai szándékok és valós társadalmi igények, valamint az előbbieket leképezni igyekvő jogszabályi tartalmak közötti diszkrépancia. A vizsgált időszakban a feloldási, javítási kísérletek mindegyike utal az együttműködés fogalmára, melyet az újabb jogalkotás vonatkozásában az egyik legjelentősebb szempontnak tarthatunk. A 2010-es kurzusváltás nyomán számos új elképzelés került napvilágra e területen is, ám a legjelentősebb változások nem feltétlenül jogintézményekként ragadhatók meg. Bár még a kétkamarás parlament létrehozásának ötlete is komolyan felmerült az új alkotmány előkészítésének folyamatában, végül elutasításra került a gondolat.

A 2010 utáni kormányzat a társadalom, pontosabban az egyes kérdések érintettjei lényeges döntésekbe való bevonásának eszközei között nem a jogi természetűeket (azaz a kormányzat oldalán közvetlen kötelezettséget teremtőket) preferálja; inkább a jogrendszeren kívüli megoldások kerülnek előtérbe. Így az ún. *nemzeti konzultáció*, amely – egyebek mellett, így ágazati, szakmaspecifikus és egyéb egyeztető fórumok mellett³² – egy Magyarországon korábban ismeretlen politikai technikát is meghonosított: két év leforgása alatt – postai úton – valamennyi választópolgár két alkalommal is névre szóló kérdőívet kapott, válaszlehetőségeket tartalmazó kérdésekkel,³³ továbbá – korábban Ma-

– a törvényi keretek – között nagyobb szabadságot biztosítana az érintettek önszabályozásának.

²⁹ TASZ levele; <http://nonprofit.hu/?q=content/civil-%C3%B6sszefog%C3%A1st-kezdem%C3%A9nyez-tasz-lobbit%C3%B6rv%C3%A9ny%C3%A9rt>

³⁰ Egresi Katalin: A jogbiztonság, az igazságosság és a demokrácia a jog mérlegén. Jog-Állam-Politika 2012/2. 147. o. 2012/2

³¹ Egresi i. m. 148. o.

³² Ilyennek tekinthetjük például az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Fórumát is, amely a Kormány és az önkormányzatok közötti hivatalos egyeztetést végző testület.

³³ Pl. a „Nemzeti Konzultáció 2012” elnevezésű kérdőív 16. kérdése úgy szólt, hogy „Vannak, akik szerint a kormánynak válság idején is meg kell védenie a nyugdíjak vásárlóértékét. Mások szerint erre

gyarországon kevésbé alkalmazott módszerként – megjelent a valamennyi választópolgárhoz eljuttatott tájékoztató, amely a legutolsó jogszabályváltozásokat ismertette.³⁴ A különböző konzultációk politikai kerete a még 2010-ben született Nemzeti Együttműködésről szóló politikai nyilatkozat, amely megteremtette a Nemzeti Együttműködés Rendszerét. E dokumentum – mintegy megelőzve az Alaptörvényt – kijelöli a parlamenti többség és ezen keresztül a teljes nemzet múlthoz való viszonyát, illetve preferált értékeit. Így – egyebek mellett – azt olvashatjuk benne, hogy: „A XXI. század első évtizedének végén, negyvenhat év megszállás, diktatúra és az átmenet két zavaros évtizede után Magyarország visszaszerezte az önrendelkezés jogát és képességét”, illetve „Az Országgyűlés kinyilvánítja, hogy az áprilisi választásokon új társadalmi szerződés született, amellyel a magyarok egy új rendszer, a Nemzeti Együttműködés Rendszerének megalapításáról döntöttek. A magyar nemzet e történelmi tettével arra kötelezte a megalakuló Országgyűlést és a felálló új kormányt, hogy elszántan, megalkuvást nem ismerve és rendíthetetlenül irányítsák azt a munkát, amellyel Magyarország fel fogja építeni a Nemzeti Együttműködés Rendszerét”, továbbá, hogy „Mi, a Magyar Országgyűlés képviselői kinyilvánítjuk, hogy a demokratikus népakarat alapján létrejött új politikai és gazdasági rendszert azokra a pillérekre emeljük, amelyek nélkülözhetetlenek a boldoguláshoz, az emberhez méltó élethez és összekötik a sokszínű magyar nemzet tagjait. Munka, otthon, család, egészség és rend lesznek közös jövőnk tartóoszlopai”.

A politikai lózungokon és patetikus formákon túltekintve jól érzékelhető, hogy a kormányzat a másutt már hagyományosnak tekinthető *crowdsourcing* módszerek bevezetésétől, a különböző on-line konzultációktól és a tájékoztatás új színtereinek (felületeinek) megterem-

tésétől várja a társadalommal folyó párbeszéd (együttműködés) kialakulását, illetve elmélyülését. A tájékoztatás új felületei között kell említenünk, hogy Magyarország kormánya civil.kormany.hu, és kozhazsnusag.kormany.hu címen elindította a civil törvénnyel (és tágabban a civilekre vonatkozó jogszabályokkal) kapcsolatos honlapjait is, amelyek tájékoztatást kívánnak nyújtani a hazai civil szervezeteknek a rájuk vonatkozó új jogszabályi háttérrel, a működésüket segítő információkról. A honlapok – a Kormány szándéka szerint – részei annak az új civil törvénnyel (az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2001. évi CLXXV. törvény) is megcélzott szemléletváltásnak, amely szerint a kormány átlátható kapcsolatokat kíván teremteni a civil szektorral.

A már hivatkozott új jogalkotási törvény 7. §-ában megjelenik a társadalmi egyeztetés két alapvető formája, az általános egyeztetés és a közvetlen egyeztetés. Előbbi a koncepciókat, tervezeteket közlétező szerv honlapján keresztül történő véleményezés lehetőségét teremti meg (a véleményezettő számára is kööttségeket jelentő módon, pl. kötelező visszaigazolás küldése révén vagy tartalmi összefoglalók készítésével), utóbbi pedig az érintett miniszter számára teszi lehetővé, hogy személyeket és szervezeteket közvetlenül hívjon fel véleménynyilvánításra. A közvetlen egyeztetés sajátos – a miniszter oldalán is kötelezettségeket teremtő – formája a stratégiai partnerség intézménye, amelynek keretét egy számos elemet rögzítő megállapodás adja. A szabályozás egyetlen érdemi gyengesége, hogy a törvény 13. §-ának (2) bekezdése csupán példálódzó jelleggel – a szervezeti formákat (pl. egyház, szakszervezet, civil szervezet) említve – rögzíti, hogy kikkel létesíthető ilyen partnerségi viszony.

Az újabb fejlemények között feltétlenül említendő az a – valóban nagy jelentőségű – keretmegállapodás is, amely a magyarországi cigányság képviselői és a Magyar Köztársaság kormánya között jött létre 2011 májusában a roma felzárkózás tárgyában. A dokumentum valódi jelentősége abban áll, hogy –

nincs lehetőség. Ön mit gondol?” A kérdésre pedig a következő három válaszlehetőség közül kellett kiválasztani a megfelelőt:

- A kormány továbbra is védje meg a nyugdíjak vásárlóértékét;
- Válság idején nincs lehetőség megvédeni a nyugdíjak vásárlóértékét;
- Nem tudom megítélni a kérdést.

³⁴ Ilyen tájékoztatót tartalmazott pl. a 2012 nyarán minden választópolgárhoz eljuttatott „Munkahelyvédelmi akció 2012” c. levél.

szemben a korábbi egyoldalú aktusokkal – konkrét, számszerű vállalásokat tesz mindkét oldalon, különösen az oktatás és foglalkoztatás területein, egyúttal arra is törekedve, hogy a későbbiekben a költségvetési források felhasználása átláthatóbbá váljon. A magyarországi romakérdéssel és romapolitikával – mint Magyarország egyik legégetőbb problémájával – kapcsolatban elmondható, hogy az elmúlt harminc évben az egyes kormányzatok nekibuzdulásait (politikai nyilatkozatait, integrációs programjait) általában nem követték jogszabályi változások, illetve *következéscsökkentő intézkedések*.³⁵ Továbbá érdemes itt is megjegyeznünk, hogy „A kisebbséghez tartozó polgárok tényleges és formális egyenlősége nem valósítható meg pusztán jogi eszközökkel, hanem általában a társadalom szemléletmódjának, attitűdjeinek megváltoztatását is igényli”.³⁶

A magyar uniós elnökség (2011) prioritásai között jelenítette meg az európai uniós romastratégia megalkotását,³⁷ s ezzel párhuzamosan született meg a magyar – nem csak a romákra koncentráló – romastratégia, *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák 2011-2020* címmel, melyhez formálisan is kapcsolódik a miniszterelnök és az Országos Roma Önkormányzat elnöke között létrejött – fentebb említett – keretmegállapodás.

A jogalkotásban történő társadalmi részvétel tekintetében Magyarországon 2010 után egy kettős tendencia érvényesül: egyrészt a hagyományos színterek és formák (jogintézmények) – egy részének – megtartása mellett új – tipikusan virtuális, jogi kötőerővel nem feltétlenül rendelkező – kapcsolódási felületek jöttek létre, másrészt megfigyelhető a jogszabályok előkészítése körében korábban is tapasztalt negatív tendenciák (zártkörű jogalkotás, formális – a törvények betűjének általában megfelelő, de szellemének ellentmondó – egyeztetések, ésszerűtlenül rövid határidők

alkalmazása) fennmaradása és egyes intézményes fórumok megszüntetése. Utóbbi körben feltétlenül említendő, hogy az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) – a munkaügyi kérdések 1988 (!) óta hatékonyan működő háromoldalú fórumának – korábbi *quasi* vétójoga is megszűnt, oly módon, hogy maga az OÉT is átadta helyét egy kizárólag konzultációs jogosítványokkal rendelkező és a Kormány kötelező közreműködését nélkülöző fórumnak – a 2011. évi XCIII. törvénnyel szabályozott Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsnak (NGT). Az OÉT a kormány, a szakszervezeti konföderációk és a munkáltatók országos szintű érdekképviselőinek fóruma volt, operatív tevékenysége elsősorban a kormány által előterjesztett, a munka világát érintő törvényjavaslatok megvitatására terjedt ki. *Quasi* vétójoga abból a tényből következett, hogy a minimálbérrel is e fórumon született megállapodás.

E kérdéskörrel kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy az Európai Unión belül a legtöbb államban élesen elkülönülnek a csupán a munkáltatók és a munkavállalók szervezeteivel lefolytatott kétoldalú (autonóm) párbeszéd fórumai, a kormány részvételével történő háromoldalú (tripartit) tárgyalásokat folytató fórumok és a civil szervezetek, a tudomány képviselői, egyházak stb. bevonásával megvalósuló sokoldalú konzultáció (civil párbeszéd) színterei. A 2010 utáni magyar jogrendszer (jogi rendszer) változásai világosan mutatják, hogy a FIDESZ-KDNP a három forma közül az elsőt és a harmadikat tartja szükségesnek, illetve kívánatosnak.

A változások, hangsúlyváltások mögötti okokat keresve feltétlenül említendő, hogy a mai – hivatalos többség által képviselt – demokrácia-felfogás a demokrácia ún. többségi modellje mellett érvel, szemben a konszenzuális megközelítéssel.³⁸ Ezt az állítást feltétlenül érdemes kiegészítenünk azzal a magyar politikatudományi szakirodalomban sűrűn hivatkozott ténnyel is, hogy a magyar politikai elit egyes csoportjai között – az elmúlt

³⁵ Majtényi Balázs – Majtényi György: Üveggyöngyház. Változatlan romapolitika. Fundamentum 2012/1. 67. o.

³⁶ Uo.

³⁷ An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020. Council Conclusions 10658/11. 2012/2

³⁸ A modellekre nézve lásd: Körösenyi András – Tóth Csaba – Török Gábor: A magyar politikai rendszer. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 594-607. o. és 618-620. o.

huszonöt évben – nem a kooperatív, hanem a kompetitív viszonyok kialakulása és folyamatos erősödése figyelhető meg.

A demokratikus képviseleti elv és a nyomásgyakorló szervezetek által megjelenített funkcionális (érdek)képviseleti elv³⁹ egymáshoz való viszonya és magyarországi formaváltozása is olyan – a magyarországi folyamatok értelmezését segítő – kardinális kérdés, mely behatóbb tanulmányozásra méltó.

Tény, hogy az állam és társadalom partneri viszonyán, együttműködésén alapuló társadalmi-gazdasági érdekegyeztetés révén a mindennapi kormányzati tevékenységnek Magyarországon is szerves, rendszerszerű részévé vált a kölcsönös információnyújtás és párbeszéd (pl. a jogszabályok tervezeteinek, az egyes szövegszerű javaslatok közzétételének kötelezettsége révén). Érdemes tovább finomítani azon eljárási, szervezeti és technikai feltételeket, amelyek biztosítják, hogy a nyitott jogalkotás elvének megfelelő – korábban a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben, az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényben, illetve ma már a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény⁴⁰ és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény meghatározott – követelmények az állampolgárok és szervezeteik vonatkozásában is egyre szélesebb körben ténylegesen teljesíthetők legyenek.

4.2. Korlátozó technikák a parlamenti jogalkotásban

Ahogy erre korábban is utaltunk, Magyarországon a jogalkotás gyorsításának egyik bevett eszköze a jogszabályok előkészítése során az érdemi politikai és szakmai vita minimalizálása, köteleességszerű és intézményesen is szűk keretek közé szorított volta. Az érdemi vitát minimalizáló technikák között találunk a) *törvényi felbatalmazással biztosított megoldásokat* (pl. egyéni képviselői javaslatként kikerülhet a törvények előzetes és

érdemi hatásvizsgálata, illetve társadalmi vitája) és b) hosszú időn keresztül „*félleg legálisan alkalmazott*” technikákat (ilyen pl. a zárószavazás előtti módosító indítvány a törvények országgyűlési vitájában)

ad a) Feltűnő, hogy a legjelentősebb – és legtöbbet kritizált – törvények, akár átfogó kódexek is (maga az Alaptörvény, a „semmisségi törvény”,⁴¹ a médiatörvény) egyéni javaslatként kerültek elfogadásra a Parlamentben. A legszembevetőbb tendencia éppen a 2010-ben elfogadott, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény megkerülésével, egyéni javaslatként benyújtott törvényjavaslatok viszonylag magas száma. „Bár az országgyűlési képviselők által benyújtott alkotmánymódosítások az alkotmányban lefektetett eljárási követelményeknek megfelelnek (...), a demokratikus jogállamiság követelményét nyilvánvalóan nem elégítik ki teljes mértékben” – szögezte le az AB az alkotmány módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítvány elutasítása kapcsán. A testület álláspontja szerint a 2010 júliusáig országgyűlési képviselők által kezdeményezett nyolc alkotmánymódosítás kapcsán ugyanez a legitimitási probléma merül fel: „A jogalkotás (és különösen az alkotmánymódosítás során) szükséges egyeztetések elmaradtak. (...) Az alkotmánymódosítások esetlegesen tartalmi, a jogállamot érintő sérelmeket is felvethetnek. Az alkotmány sorozatos, aktuálpolitikai érdekek és célok megvalósítása, elérése érdekében történő módosítása rendkívül aggályos a demokratikus jogállam követelményei, különösen az alkotmányos jogrend stabilitása, kiszámíthatósága, a széles körű társadalmi legitimitás, a jogrendszerbe ellentmondásmentesen történő beépülése szempontjából” – mondta ki a testület.

ad b) A zárószavazás előtti módosító javaslat intézménye régóta része a magyar parlamenti jognak, ám alkalmazási köre – különösen az elmúlt évtizedben – igencsak túlnyúlt a

³⁹ Gulyás Gyula: A közpolitika paradoxonai. PhD disszertáció. Budapest, 2002. /kézirat/ 238. o.

⁴⁰ Az új jogalkotási törvényről lásd részletesebben: Csink (2011) 2-6. o.

⁴¹ 2011. évi XVI. törvény a 2006 őszi tömegoszlatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról.

koherenzia zavarok kiszűrésén, ami az eredeti jogalkotói szándék lett volna: a javaslatok tartalmi megújításának és – ezzel párhuzamosan – az érdemi vita kiiktatásának egyik eszközévé vált.

Pl. az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló 1990. évi LVI. törvényhez 2011. június 6-án az Alkotmányügyi bizottság zárószavazás előtti módosító javaslatot terjesztett be⁴² a következő törvények módosítása érdekében: a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (!); a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (!) és az energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi XXIX. törvény (!). A 12 oldalas módosító javaslat az új és hatályon kívül helyező szabályokkal jelentősen átirta a hazai energetikai joganyag jelentős részét, s ami témánk szempontjából lényegesebb, a rendelkezéseknek semmilyen mértékben nem volt közük az országgyűlési képviselők javadalmazásához. A szűkszavú indokolásból csak az derül ki, hogy a módosítás „szükséges és elkerülhetetlen”, továbbá a jogalkotó egyes korábbi hibáit hivatott kijavítani, pl. annak révén, hogy az energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi XXIX. törvény egyes rendelkezési hatálybalépésének elcsúsztatását is elvégzi...

Történt ez annak ellenére, hogy a házszabályi rendelkezések⁴³ régebbi és újabb szövegváltozatai is világossá teszik e jogintézmény egyedüli funkcióját: „107. § (1) A zárószavazás megkezdése előtt módosító javaslatot lehet benyújtani bármely – korábban megszavazott – rendelkezéshez kapcsolódóan, ha a megszavazott rendelkezés nincs összhangban az Alkotmánnyal vagy más törvénnyel, a törvényjavaslat már megszavazott rendelkezésével, vagy a törvényjavaslat módosítással nem érintett valamely rendelkezésével”, illetve „107. § (1) A zárószavazás megkezdése előtt írásban – legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt huszonnégy órával, amely ülésnap napirendjén szerepel az adott törvényjavaslat zárószavazása – módosító javaslatot nyújthat be a) bizottság, illetve országgyűlési képviselő bármely korábban megszavazott rendelkezéshez kapcsolódóan, ha a megsza-

vazott rendelkezés nincs összhangban az Alaptörvénnyel, törvénnyel, a törvényjavaslat már megszavazott rendelkezésével vagy a törvényjavaslat módosítással nem érintett valamely rendelkezésével, illetve ha az egységes javaslat nem felel meg a jogszabályszerkesztés vagy a nyelvhelyesség követelményeinek (...)”

Vagyis a zárószavazás előtt módosító javaslat nem arra szolgál, hogy alapvetően új elem kerüljön be a törvénybe, hanem egyfajta korrekciós eszköz a parlament kezében.

A kérdéskörrel az Alkotmánybíróság is érdemben foglalkozott a 164/2011. (XII. 20.) AB határozatban. Ebben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenes, amennyiben a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat tartalmilag nagy mértékben átirta a törvényjavaslatot, azaz benyújtása ellentétes volt a Magyar Köztársaság Országgyűlésének házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 107. §-ának (1) bekezdésével. „(...) a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherenzia zavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is jelentős szabály, mert enélkül – illetve figyelmen kívül hagyása esetén – a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, amely gyakorlat a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszának részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Házszabálynak a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő” – olvashatjuk a határozatban. „A törvény fogalmának az európai alkotmányos hagyományban hosszú ideje szükségszerű

⁴² T/2224/6. számon.

⁴³ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről.

része a törvényhozás eljárása, közelebbről a törvényalkotási eljárás bizonyos tulajdonságai, amelyek a törvényt törvénné teszik. Ennek lényege a kötelezőként és érvényesként elfogadandó norma előzetes érvelő és nyilvános megvitatása” – fejtette ki az egyházügyi törvény közjogi érvénytelenségét kimondó AB-határozat kapcsán párhuzamos indoklásában Bragyova András alkotmánybíró. Szerinte a törvény „nem akármilyen jogszabály, hanem a politikai képviseletben és így a közvélemény nyilvánossága előtt előzetesen igazolt norma”. „A törvényhozás fogalmi kelléke, hogy a törvényt az országgyűlés vitával – érvek és ellenérvek megtárgyalása – fogadja el” – fogalmazott Bragyova. „Ha a vita minimális lehetősége is hiányzik (...), törvény érvényesen nem jöhet létre. Nem tekinthető alkotmányosan létrejött törvénynek olyan jogszabály, amelynek elfogadását nem is előzheti meg vita, amelynek helyessége, elfogadhatósága mellett és ellen egyáltalán nem is hangozhattak el a törvényhozó szerv nyilvánossága előtt érvek”.

A korábbi gyakorlat változását eredményezheti az is, hogy Áder János államfő 2012. május 31-én visszaküldte a parlamentnek a médiatörvény módosítását (megelőzve az Alkotmánybíróság előtti esetleges eljárást). A 2012. május 2-án hivatalba lépett új köztársasági elnök alkotmányos szempontból kifogástalannak találta a médiatörvény módosítását, ám egy zárószavazás előtti módosító indítvány kapcsán kérdéses az Országgyűlés Házszabályának való megfelelés, s ennek eredményeképpen a törvény közjogi érvényessége: L. Simon László országgyűlési képviselő módosító javaslata ugyanis egy teljesen új szabályt illesztett a törvényjavaslatba. Hasonlóan járt el az államfő a *járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló törvényjavaslathoz* zárószavazás előtt benyújtott – és utóbb elfogadott – egyik módosító indítványt nyomán, melyet Kósa Lajos országgyűlési képviselő nyújtott be, a szerencsejáték törvény (!) és a szervezett bűnözés elleni törvény (!) módosítására téve javaslatot. 2012 júliusáig az államfő – hasonló okokból – összesen öt törvényt küldött vissza, de tartalmi ok miatt még nem emelt kifogást.

5. A jogalkotás intenzitása és annak hatásai

5.1. Jogalkotás és fejlődéslelektan

A legtöbb modern pedagógiai iskola, illetve pszichológus (Maria Montessori, Rachel Cohen, Carl Rogers, Waldorf-iskola stb.) egyetért abban, hogy a tanulási készség kialakulásában és a személyiség egészséges fejlődésében rendkívül nagy szerepe van annak, hogy a tanulás – bárminek az elsajátításáról is legyen szó – a gyermek egyéni ütemében történjen, azaz, az egyéni tanulás során minden gyermek a saját tempója szerint haladhasson. A gyermekek fejlődését genetikai adottságok, az érés sajátos törvényszerűségei, a sajátos szociokulturális családi háttér, a spontán és tervszerűen alkalmazott környezeti hatások együttesen határozzák meg, s e tényezők együttes hatásának következtében a gyermekeknek sajátos, életkoronként (életkori szakaszonként) és egyénenként változó testi és lelki szükségletei (valamint kapacitásai) vannak. Ennek analógiájára – hipotetikusan – felvethető, hogy a gyermek mintájára az államilag szervezett társadalom is rendelkezik olyan sajátosságokkal, melyek meghatározzák egyéni tanulási (befogadási) képességeit, ennek lehetséges (ideális) módszereit és tempóját.

Feltételezhető, hogy a társadalom – saját lehetőségeihez és készségeihez mérten – gyorsított ütemű, esetünkben jogalkotás útján történő tanítása gyengíti (gyengítheti) a szabályok megértésének és adaptálásának közösségi szintű képességét, illetve annak lehetséges mértékét. Természetesen a gyorsított ütemű jogalkotás kontraproduktív, illetve diszfunkcionális hatásai nem csupán a jogszabályok címzettjei oldalán jelenhetnek meg, hanem már a jogalkotó oldalán, a jogalkotás folyamatában is: a szociálpszichológia által lenne igazolható az a feltételezés, hogy a jogalkotásra felhatalmazott entitások is rendelkeznek olyan objektív és általánosságban is megfogalmazható korlátokkal, melyek lehetetlenné – de legalábbis valószínűtlenné – teszik, hogy a jogalkotás egy meghatározott sebesség felett alkalmas le-

gyen a remélt célok maradéktalan vagy akár csak jelentős mértékű realizálására (amennyiben a gyorsított jogalkotásból eredő hibák korrekciója és az ezen hibák mennyiségével valamilyen módon korreláló politikai bizalom mértékének csökkenése jelentősen tompíthatja, sőt ki is iktathatja a jogalkotási produktumtól remélt társadalmi szintű előnyöket).

Az elmondottak természetesen állnak a jogalkalmazásra is: a jogszabályok hiányzó „üledési” ideje döntően befolyásolhatja a joghasználat színvonalát, illetve – szűkebben – az egyes hatósági jogértelmezések helytállóságát. (Ehhez lásd még a III.7. alfejezetet a jogrendszer „fantomfájdalmáról”)

5.2. *Túl gyors jogalkotás avagy a gondolatnál is gyorsabb jogalkotás...*

A túlon túl gyors jogalkotás tehát számos diszfunkció előidézője lehet; követhetetlené teheti a jogalkotás céljait, folyamatát, a létrejött szabály tartalmát, sőt komoly többletköltségeket is előidézhet: Utóbbira „jó” példa az állami nonprofit szervezetként működő ITD Hungary esete. A Nemzeti Külgazdasági Hivatalról szóló 265/2010. Kormányrendeletben a jogalkotó egyértelműen hibát követett el, hiszen a Nemzeti Külgazdasági Hivatal (HITA) teljes egészében az ITD szerepét és feladatát vette át, vagyis – kis túlzással – a folytatáshoz elég lett volna egy cégtáblacsere. Azonban a társaság jogutód nélkül szűnt meg, így nem hagyhatta a HITA-ra sem az aktákat, kimutatásokat, adatbázisokat, sem az embereket és az eszközöket. Az ITD Hungary jelenleg (2012 augusztusa) – a megszüntetésről hozott politikai döntés után közel két évvel – is működik, érdemi munkát azonban nem/azóta sem végez, csupán nyolcszázmillió nagyságrendű felesleges állami kiadást okozott. Az okok egyszerűnek tűnnek: a politikai döntés, a politikai „megrendelés” és a tényleges jogalkotás között csupán napok (órák?) teltek el, így az előkészítésbe szinte kikerülhetetlenül csúszott súlyos hiba.

A politikai szándékok jogi döntéssé transzformálásának gyorsasága személyi ügyekben

is váratlan nehézségekhez vezethet, különösen, ha a közjogi folyamat résztvevői nem ismerik a hatályos jogszabályok tartalmát... A 2010. évi XLIII., a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény korábbi 69. §-a szerint „a Miniszterelnökségen közigazgatási államtitkár nem működik, a Miniszterelnökségen működő helyettes államtitkár tevékenységét a Miniszterelnökséget vezető államtitkár irányítja és a Miniszterelnökség főosztályokra és osztályokra tagozódik”. A törvény értelmében tehát egy államtitkár lehet az intézményben. Ennek ellenére Áder János köztársasági elnök 2012. május 29-én kinevezte a Miniszterelnökségre államtitkárnak Szijjártó Pétert és Győri Tibort is. Az Országgyűlés egy héttel később úgy korrigálta a helyzetet, hogy módosította a törvényt, Miniszterelnökséget vezető államtitkár kategóriája mellett bevezetve a Miniszterelnökségen működő államtitkár intézményét is...

Példa az ötletszerű – azaz a pillanatnyi érdekeket a kiszámíthatóság elé helyező – jogalkotásra a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 1. számú melléklete, amelynek „Nem állami főiskolák” alcímét az egyes gazdasági tárgyú törvények módosításáról (!) szóló 2011. évi XCVI. törvény 42. §-a változtatta meg. A változtatás alapjául egy egyházi főiskola megszűnése szolgált. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. §-a (4) bekezdésének d) pontjai előírja, hogy a jogszabály megalkotása során meg kell felelni a *jogalkotás szakmai követelményeinek* is; márpedig ezek között – a korábbi évtizedek ezzel ellentétes gyakorlata ellenére is – kikerülhetetlen igényként rögzült, hogy a jogszabály címe és tartalma között legalább távoli logikai kapcsolat legyen...

A fentiek mellett azonban a „zaklatott” jogalkotásnak vannak/lehetnek bizonyos járulékos előnyei is. A hosszú évtizedeken keresztül azonos szövegű szabályozás – pl. a rendszerváltás előtt-után azonos tartalmú szabályok – esetében megvan az a veszély, hogy (azok számára, akik azok kialakításában nem vettek részt) elvesszen a szabály megalkotására okot adó elvek, erkölcsi szabályok, szo-

kások ismerete és maga a szabály legyen a végső érv, ha úgy tetszik az érvelés kiindulópontja. *Ehhez képest a permanens jogi forradalom állapotának, a – legalább átmenetileg – kevésbé kiszámítható viszonyoknak egyik járulékos előnye lehet, hogy szükségképpen kitermeli az állandóság, a letisztult érvelés és végső soron a mögöttes morális megfontolásokban való közmegegyezés iránti igényt.*

5.3. A „gyorsreagálású” jog létrejötte

A felgyorsult jogalkotás természetesen – legalább részben – a külső társadalmi-gazdasági változások viharos sebességéhez való kényszerű igazodás tényével is indokolható. Megjelenik pl. a *blogger* kategóriája, aki természetes személy léte ellenére egyszemélyes jogintézményként funkcionál, s akit a hagyományos jog kategóriái között még értelmezni sem lehet; akit a jog sem hatásában, sem tevékenységében nem képes letapogatni, korlátozni; legfeljebb felhasználni. A jogalkotó olyan jelenségekkel kerül szembe, melyek hatásmechanizmusai gyakran nem is értelmezhetőek a hagyományos dogmatikai segédkategóriákon belül.

6. A törvényesség szempontjának gyengülése

A magyar jogalkotás 2010 utáni teljesítményei között olyat is találunk, amely a magyar jogrendszer „állatorvosi lovaként” majdnem valamennyi – ezen írásban és a szakirodalomban elemzett – „betegséget” egymaga hordozza. Ilyennek tekinthető az egyházügyi törvény is, amely valójában két törvény, hiszen az első kísérletet – a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényt – az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenség miatt megsemmisítette. A helyébe lépő, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 2011. december 30-án került elfogadásra és 2012. január elsején lépett hatályba. Az új jogszabály(ok) a legtöbb Magyarországon korábban bejegyzett egyházat – a törvény erejénél fogva - egyesületté mi-

nősítette (minősítették) át.⁴⁴ A 2011. évi CCVI. törvény esetében ennek rendkívül komoly, *azonnali* pénzügyi következményei (támogatások, kedvezmények elvesztése, új kötelezettségek keletkezése) is voltak az egyesületté transzformálódott szervezetek vonatkozásában, s az év utolsó napja semmiképpen sem volt/lehetett (volna) elegendő a felkészülésre (pl. a decemberi bérek kifizetése után keletkező adó-és járulékfizetési kötelezettség nyomán), illetve az új gazdasági működés kereteinek kialakítására. A 2011. évi C. törvénnyel kapcsolatban éppen ellenkező előjellel merült fel ugyanez a probléma, ugyanis a törvény nem rendezte érdemben a megszűnés (egyesületté átalakulás) végső határidejét: a törvény 36. §-a alapján nem volt világos, hogy 2012. január 1-e – azaz a törvény (ezen szakaszainak) hatályba lépése után – hány napja, esetleg hónapja lett volna az egyes szervezeteknek, hogy elhatározzák megszűnésüket [„a továbbműködésről nemlegesen nyilatkozzanak” – ahogyan a törvényhely 1) bekezdése fogalmaz].

A vallásszabadság és általában a vallási tevékenység, illetve az egyházi jogállás feltételeinek szabályozása olyan kérdés, amely *igen aktuális*, s nem csupán egyes szaktudományok érdeklődése, de a legtágabban vett közérdeklődés is folyamatosan a témára irányul. Ezért is kell hangsúlyoznunk, hogy a magyar jogalkotás „kultúrhistóriájában” folyamatosan jelenlévő, hangsúlyos és „klasszikus” hibák a két említett törvénnyel kapcsolatban is felvethetőek: 1) mind az előzetes, mind pedig az utólagos hatástanulmányok léte és mélysége kérdéses (különösen a végső, elfogadott szövegváltozatok tekintetében); 2) a szabályozás tárgya szerinti érintettek bevonására nem vagy csupán jelképesen került sor; a *tételesjogi* tartalom egy-egy elszigetelt – következésképpen ötlepszerű – politikai döntés közvetlen eredményeként jelent meg. Az érdemi hatástanulmányok hiánya vélhetően arra a tényre vezethető vissza, hogy a korábbi, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV.

⁴⁴ Pl. a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 34. § (1) bekezdése.

törvény európai összehasonlításban is kiugróan liberális, s emellett jól működő, letisztult jogalkalmazói gyakorlattal rendelkező jogszabály volt. Bár az új jogszabályok létrejöttének oka – a jogalkotó állítása szerint – a különböző visszaélésekkel szembeni fellépés volt, a hazai jogalkalmazó szervek ilyen (mármint visszaélést) jogerősen egy (!) alkalommal tártak fel 20 esztendő alatt.

A jogszabály értékelése során tehát előjáróban azt kell tisztáznunk, hogy a korábbi törvény, illetve az arra épülő, az egyházak nyilvántartásba vételével kapcsolatos problematikus gyakorlat és a finanszírozási visszaélések kezelése kizárólag új törvény útján *volt-e lehetséges?*

Tény, hogy az elmúlt húsz évben egyházak nyilvántartásba vételi eljárása teljesen formális (volt), leginkább azért, mert a bíróságok a kérelmezők nyilatkozatain, illetve az általuk benyújtott dokumentumokon túl nem végeztek érdemi vizsgálatokat: sem a dokumentumok tartalmának – azaz tényállításainak – valóságára, sem pedig a szervezetek létrejöttének tényleges okai és céljai tekintetében. Azaz, amennyiben a benyújtott dokumentumok alapján felsejlett egy törvényes és legalább elemi vallási elemeket is rögzítő cél, úgy a nyilvántartásba vétel – az esetek döntő többségében – automatikusan megtörtént. Az alapvető konfliktushelyzet (dilemma) is ez volt: a jogalkalmazói gyakorlat szigorítására oly módon kellett volna sort keríteni, hogy ez ne sértse egyúttal a jogbiztonságot, a kiszámíthatóság követelményét, illetve egyes lényeges jogok gyakorlati érvényesülését. A jogalkotó az új törvénnyel megpróbálta egyetlen csapással átvágni a gordiuszi csomót: gyakorlatilag – némi leegyszerűsítéssel – a korábban elsődlegesen jogértelmezési kérdésként létező problémát átranzformálta direkt pártpolitikai kérdéssé. Tény, hogy régebben a bíróságok „óvakodtak” attól, hogy a technikai jellegű feltételek meglétének vizsgálatán túl egyéb, pl. morális szempontokat is mérlegeljenek. Ettől a nehézségtől a jogalkotó megszabadította a bíróságokat, kérdés azonban, hogy az Országgyűlés szerepének közvetlenné válásával nem egy olyan rendszert hozott-e létre – mintegy az

előbbi ellenpólusaként –, amely végletesen szubjektív, s napi politikával átitatott szintre emeli az új egyházak elismerésének „hatósági” feladatait.

Az újabb törvény 2012. január 1-je után keletkezett újabb magyar és nemzetközi szakirodalom⁴⁵ is – a törvények megszületésének körülményein túl – döntően azt rója fel a törvénynek, hogy bár az egyházi jogállás megszerzését többé-kevésbé objektív követelményekhez kötötte a jogalkotó, az egyházi jogállás megszerzése tekintetében a végső szót kimondó 2/3-os parlamenti többséghez kötött döntések (az Országgyűlés támogatása esetén törvény, annak hiányában országgyűlési határozat) esetében nem lehet megállapítani, hogy azok milyen szempontok alapján, egyáltalán a törvényben megjelölt kritériumokra tekintettel születnek-e, s azokkal szemben jogorvoslatra sincsen lehetőség.

A törvénnyel kapcsolatos visszasságok között kell említenünk, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításáról szóló 2012. évi VII. törvény a korábbi 14-ről 27-re⁴⁶ növelte a törvénnyel egyházzá nyilvánított vallási közösségek számát Magyarországon, illetve ezzel párhuzamosan az Országgyűlés 66 korábbi egyház (vallási közösség) kérelmét határozattal elutasította.⁴⁷ Tette ezt anélkül, hogy az igenlő vagy nemleges döntések indokairól az érintettek – hivatalosan – tudomást szerezhettek volna.

Adott tehát két törvény, melyek

- a) szükségessége érvekkel nem kellően alátámasztott;
- b) létrejötté nem felel meg a jogalkotással szemben támasztott jogi és szakmai követelményeknek;

⁴⁵ David Baer: Two Open Letters from Hungary. Religion in Eastern Europe 2012/2. 15. o.

⁴⁶ Egyes vallások esetében csupán gyűjtő elnevezés jelenik meg a mellékletben, így ténylegesen 32 egyházzal beszélhetünk – a 27 elemű lista ellenére.

⁴⁷ 8/2012. (II. 29.) OGY határozat egyházkénti elismerés elutasításáról.

- c) esetében a kötelezettségek teljesítésének határideje nem értelmezhető, illetve alkalmazatlanul rövid,
- d) esetében nem eldönthető, hogy milyen (politikai) szempontoknak kell megfelelnie az egyházi státuszt elnyerni igyekvő vallási egyesületnek, illetve
- e) melyek esetében hiányzik a hatékony jogorvoslat lehetősége, azaz a fellebbezési jog.

7. A jogrendszer fantomfájdalma

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

Ez a jelenség nem egyéb, mint a *jogrendszer fantomfájdalma*: a vonatkozó rendelkezés már nem létezik, de a jogalkalmazói gyakorlat – egy erőltetett jogi érv segítségével hívása mellett – érvényre juttatja a korábbi konstrukciót. A jogalkalmazó – esetünkben a Fővárosi Törvényszék – illetén magatartásának okai között – a szűken vett szakmai tényezőkön túl – megjelenhet a politikai lojalitás is, ám

feltétlenül hangsúlyozandó körülmény a gyors ütemű „jogszabálycserélődés” is, amely feltétlenül rontja a törvények helyes, adekvát értelmezésének esélyeit is. Csak ilyen rendkívül zaklatott jogalkotás eredményezhet ilyen extrém jelenségeket, amikor is a jogalkalmazó stabilitás iránti igénye erősebb lehet a tételes jog szabályainál is... A konkrét jogértelmezési kérdésben bonyolítja a helyzetet, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által 2012. február 1-én az egyházból egyesületté alakuló vallási szervezeteknek eljuttatott tájékoztató is szó szerint azt tartalmazza, hogy „[Az egyesület] használhatja az egyház elnevezést”.

8. Önmegsemmisítő jog

A jog önnön felszámolását célzó törekvései többféle módon is megnyilatkoznak, s ezen alpon három kiemelésére vállalkozik. Ezek a megoldások nem feltétlenül új jogtechnikai megoldások, de előfordulási és alkalmazási gyakoriságuk ma összehasonlíthatatlanul nagyobb mint bármikor az elmúlt évtizedekben.

- a) Az első ilyen esetkör az, amikor a jogszabály maga állapítja meg előzetesen, hogy annak egésze vagy egyes rendelkezései tekintetében mikor következik be a(z időbeli) hatályvesztés.⁴⁸ E jelenség szükségszerű része egy kellőképpen rugalmas jogrendszernek, különösen, hogy ez az egyik leghétköznapiabb technikája az egyes jogszabályokat módosító jogszabályok jogrendszerből történő „kiiktatásának”. Lényeges azonban, hogy a „deregulációs automatizmusok” mértéke maga is gerjesztője lehet a jog tényleges tartalmát illető bizonytalanságnak, s ezen keresztül a jog iránti közbizalom csökkenésének is. E módosító rendelkezést tartalmazó jogszabályok ugyanis – több jogszabályt egyszerre módosító „salátatörvényekben” – gyakran kizárólag szakaszszámokat tüntetnek fel, s miután az ingyenesen hozzáférhető jogi adatbázisok csupán az adott napon éppen hatályos jogot tartalmazzák, komoly jogszabály-olvasási gyakorlat és szakterületi jártasság nélkül egyszerűnek tetsző ügyekben is

⁴⁸ Lásd pl. a 2012. évi CXXIII. törvény 36. §-ának (4) bekezdését.

rendkívül nehézkes lehet az állampolgár önálló szabályfeltáró tevékenysége, mikor is azt próbálná megállapítani, hogy adott kérdésben (egyes rendelkezések későbbi hatálybalépése esetén) *mi lesz* a szabály 2013. január 1-én vagy éppen egy évvel később...

b) A második ilyen esetkör az, amikor az elfogadott, de *még nem hatályos jogszabály* egésze kerül hatályon kívül helyezésre, illetve – s ez a gyakoribb a vizsgált időszakban is – egyes rendelkezései kerülnek megváltoztatásra. Ezt a lehetőséget az új jogalkotási törvény 9. §-ának (2) bekezdése is kivételes lehetőségként szabályozza, kimondva, hogy „Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv jogszabályban rendelkezhet úgy, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezés a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel lép hatályba, vagy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem lép hatályba”. A megoldás igen elterjedt, sőt, általánossá vált, növelve a jog tartalmával kapcsolatos bizonytalanságokat.

c) A jogrendszer és a jogi rendszer végletekig erősített transzparenciájának egyik sajátos megnyilvánulása a legtágabban értelmezett

„önmegsemmisítő jog” jelensége, amely egyúttal a szimbolikus jogalkotás megjelenési formájának is tekinthető. A jogi rendszerek „önképéhez” nagy mértékben hozzátartozik a jogállami kritériumoknak való megfelelés, amelyek a gyakorlatban gyakran az átláthatóság, transzparencia, elszámoltathatóság értékeit is magukban foglalják. Ennek egyoldalú, *abszolút érték*ként való erőltetése azonban meglepő következményekkel is járhat: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) végrehajtást indított saját maga ellen – derül ki az adóhatóság által közzétett listából.⁴⁹ Kíméletlenül behajtják a köztartozásokat – határozta el a NAV 2011-ben, és 2010. április 1. óta a szervezet saját maga is szerepel az elmaradással rendelkező szervezetek listáján. „A hivatal gazdálkodásának mozgástere igen szűk, szinte napi, filléres gondokkal küzd a szervezet. Emiatt kivételesen előfordulhat, hogy keletkezik tartozása a NAV-nak is” – áll az adóhatóság nyilatkozatában. Mint hozzátézik, a jogszabály alkalmazása alól nem kivétel a NAV sem, ezért amennyiben vele szemben végrehajtás indul, az ilyen eljárással érintett adózók interneten közzétett listájába is bekerülnek.

A kérdés csupán az, hogy mi történik majd, ha a tartozásait tartósan nem lesz képes megfizetni...

⁴⁹ Hermann Irén: Önkritikus önkontroll. Bekeményített a NAV. 2012/19. sz. 2012. 05. 10. http://www.figyelo.hu/hetilap/20120509/onkritikus_onkontroll/ (2012. 10. 15.)

Mihályi Zsolt Apor, osztályvezető
Budapest Főváros IV. kerület Újpest
Önkormányzat Hivatala

Jogalkotás a sportban, az állami és civil szféra szabályozási határvitái¹

A 2012-es esztendő különleges év a magyar sportjog történetében. Közel két évtizeddel azután, hogy Nemes András 1993-ban először írta le hazánkban a sportjog kifejezést², a magyar alkotmányos rendszer megújulásának keretében Magyarország Alaptörvényébe nevesítve is bekerült a sportoláshoz való jog. Ezzel a klasszikus jogászok által sokáig mostohagyermekként, komolytalan áltudományként kezelt jogterület hazánkban is méltó helyére kerülhet. Azzal, hogy mára több egyetem felvette képzési rendszerébe a sportjogot, valamint rangos konferenciák foglalkoznak a témával, végre elindulhat az a párbeszéd és együttgondolkodás, ami segíthet megérteni ezt a rendkívül sajátos jogterületet.

Mihez tud kezdeni egy a klasszikus alkotmányjog emlőin nevelkedett jogász olyan – a demokratikus jogállami keretek között is funkcionáló – normarendszerrel, ahol nem érvényesül a hatalommegosztás elve, mert a normaalkotó egyben végrehajtó és igazságszolgáltató szerepet is betölt, vagy ahol egy felelősségrevonási eljárásban távolról sem szempont az ártatlanság (helyesebben nem-bűnösség) vélelme? Klaus Vieweg a nemzetközi sportjogi irodalom mindmáig legnagyobb hatást kiváltó művét³ az alábbi gondolatokkal kezdi: „*De miért is sportjog? – Nem kellene a jogászok beavatkozásától megkímélni a „világ legszebb mellékes dologát?”*” Zárógondolatként pedig kifejti, hogy: „*A sportnak ott kell a behatást az állami jog számára megtiltania, ahol a sport maga tárgyyszerűbb és hatékonyabb megoldási utakat képes biztosítani.*” Szinte már szentségtörő kijelentések az állam szabályozási mo-

nopóliumából kiindulók számára!

A tág értelemben vett sportjog ma már két egymástól független, ám mégis egymásra utalt, hierarchikus szabályrendszer egyvelege, ugyancsak Vieweg-et idézve egy „*kétpályájú struktúra*”. Jelenti egyrészt az állami eredetű jogforrásokat, másrészt pedig a sportszervezetek önszabályozó tevékenységéből álló hatalmas mennyiségű szabályanyagot, amely előírások „jogszabályszerű normák”-ban öltenek testet, és ezek egy adott sportág résztvevői számára sokszor erősebb „törvények” az állami jognál.⁴ Amikor tehát az állam sportra vonatkozó jogalkotási lehetőségeit vizsgáljuk, lehetetlen megkerülni ezt a szabálytömeget.

Az alábbiakban igyekszem a sportjog külső kerületét definiálni, meghatározni, hogy a sportra vonatkozó szabályok mely része tekinthető jogi jellegűnek, továbbá kísérletet teszek egy optimális belső választóvonal megrajzolására is, amely az állami jogalkotás és a sport civil szférájának normaalkotását hivatott egymástól elkülöníteni. A munkát nehezíti, hogy még mindig nincsenek egyértelmű foglaimaink se a jogról, se a sportról, Nemes András kifejezésével élve, egy „úszó sziget”-ről beszélünk, így nem véletlen, hogy számos végletes értelmezés születik.

I. Jogelméleti kérdőjelek a sportjogban

1. A jog fogalmáról és keletkezésének módjairól

Petrétei Józsefnek a Kodifikáció első lap-számában megjelent kiváló tanulmánya⁵ után nem venném a bátorságot egy nagyívű jogelméleti értekezés megírására a jog fogalmáról, mindössze néhány olyan mozzanatra szeretnék kitérni, amely a civil sportszféra által alkotott normaanyag kapcsán segít eldönteni, hogy azok mennyiben tekinthetők jogi jellegűnek.

¹ A szerző a SPORTJUS Magyar Sportjogász Egyesület tagja.

² Ügyvédvilág 2011/3, www.ugyvedvilag.hu/laparchivum.php?ref=45

³ Klaus Vieweg: A sportjog büvöletében – a német jog szemszögéből, fordította Szabó Péter, www.irut.de 2012/2

⁴ Kummer, M.: Spiegel und Rechtsregel. Stämpfli, Bern, 1973

⁵ Petrétei József: A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága, Kodifikáció 2012/1, www.kodifikator.hu

Bár két azonos tartalmú definíció nincs (Kant elhíresült megjegyzése miszerint „a jogászok még mindig keresik a jogról szóló fogalmuk meghatározását” azóta is igaz), abban valamennyi jogbölcselettel foglalkozó egyetért, hogy a jog történeti jelenség, a társadalomfejlődés különböző szakaszaiban, de még földrajzi távlatokban is más-más tartalommal bír. Abban is egyetértés van a modern kor jogfilozófusai között, hogy a jognak csak egy-egy mozzanatát megragadó filozófiai irányzatokon felül kell emelkedni, és a fogalmat annak összetettségében kell megragadni. Moór Gyula ezen leegyszerűsítő elméleteket úgy foglalta össze, hogy azok két véglet között mozognak: a jogot vagy az erkölccsel, vagy a hatalommal veszik egy jelentésűnek⁶. Petréttei József a hivatkozott írásában – Lábady Tamásnak „A magyar magánjog (polgári jog) általános része” című munkájára utalva – azt is kiemeli, hogy minden jogágnak van saját jogforrási rendszere, amelyet az egyes jogágak maguk dolgoznak ki és határoznak meg. Így „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.”⁷

Visegrády Antal egyetemi tankönyvében a jog fogalmát a következőképpen határozza meg: „a jog olyan magatartási szabályok összessége, amelyek keletkezése állami szervekhez kötődik, azaz azokat vagy az állam bocsátja ki, vagy szankcionálja azokat, vagyis a már kialakult magatartási szabályok nemkövetéséhez, megsértéséhez államilag kényszerintézkedéseket, hátrányokat fűz, vagy pedig valamilyen nem-állami normaalkotó eljárást jogalkotásként (pl. népszavazást) ismer el, amelyek ennél fogva az adott társadalomban általánosan kötelezőek (érvényesek), amelyek érvényesülését az állami szervek végső soron kényszerrel biztosítják. A jog más társadalmi normákkal kölcsönhatásban érvényesül.”⁸

Moór Gyula a korábban idézett munkájában

úgy fogalmaz, hogy „a tárgyi jog olyan valósággal érvényesülő társadalmi szabályok összessége, amelynek érvényesülését végsősorban fizikai kényszer alkalmazásával is biztosítja a legerősebb társadalmi hatalom.” Külön érdekessége a tanulmánynak, hogy a szerző az államot a jog által definiált szervnek, jogi kreációnak tekinti, ezért a jog keletkezéséhez nem is az állam, hanem a legerősebb társadalmi hatalom aktivitását követeli meg, amely nem is mindig esik feltétlenül egybe az államhatalommal. (Pl. a forradalmi jogalkotás során éppen a regnáló államhatalmat sikeresen megdöntők szabályozása válik később joggá, vagy pl. a nemzetközi kapcsolatok kiszélesedésével, a nemzetközi erőterben az egyes szuverén államok jogalkotási potenciálja csökken, megnő a külső hatásoknak való kitettség.)

Ezek az elméletek a jogot társadalmi viszonyokat szabályozó normaként határozzák meg, amelynek lényeges kritériuma a tényleges érvényesülés, és amelyet a legerősebb társadalmi hatalom elismer, megsértése esetén pedig akár kényszer útján is betartat. Ugyanakkor leszámolnak azzal a közzhelyszerűen hangoztatott tétellel, hogy a jog szükségszerűen állami keletkezésű, tudatos állami jogalkotási termék, megelégszenek az állami (illetve legerősebb társadalmi hatalmi) elismerés deklarálásával.

A jog jogalkotó tevékenység, illetve jogképződés útján keletkezhet. Előbbi a jogalkotó hatáskörrel felruházott szervek tudatos szabályalkotó tevékenysége, amelyben a jogrendszer által pontosan körülhatárolt szervek, előre meghatározott eljárás keretében, tételesen körülírt formában bocsátanak ki jogszabályokat. A jogképződésnek szintén két lehetséges módját ismeri a jogirodalom: a szokásjogot illetve a bírói jogalkotást. Szokásjog alatt olyan már kialakult, a gyakorlatban érvényesülő normákat kell érteni, amelyek bár nem állami keltezésűek, de azokat az állam utólagosan elismeri feltéve, hogy azok kellő pontossággal meghatározhatóak és huzamos időn keresztül érvényesülnek. A bírói jogalkotás jogcsaládonként eltérő tartalmat hordoz. Míg az angolszász jogrendszerek alapvetően a precedensjogra épülnek (bár itt sem minden bírói fórum döntése

⁶ Moór Gyula: Jogfilozófia – Püski Kiadó, 1994, 165 – 188. o.

⁷ Petréttei József: i. m. 5. o.

⁸ Visegrády Antal: Jog és állambölcselet – Dialóg Campus kiadó, 2002, 66-67 o.

válíkö kötelező precedenssé, csupán a felsőbb bíróságoké – High Court of Justice, Court of Appeal, House of Lords), addig a kontinentális jogrendszerekben a bíróságoknak első-sorban jogalkalmazói szerepük van. Utóbbi jogrendszerekben a bíróságok rendeltetése fő szabály szerint a jogszabályokban megfogalmazott általános magatartási szabály egyedi ügyben történő alkalmazása, jogalkalmazói jogalkotásról akkor beszélhetünk, ha a bíróság vagy más jogalkalmazó szerv a pozitív jog rendelkezéseivel ellentétesen vagy a tételes jog hiányában dönt.⁹

2. A sportjog kialakulása

A sport világában ma már a jog keletkezésének mindkét, említett módjával szembesülhetünk. Ugyanakkor, ahogy a jog egészére, úgy a sportbeli magatartásszabályokra is hangsúlyosan igaz a történetiség.¹⁰

A korai civilizációk „sporttevékenysége” kimerült a túlélési ösztönben, a fizikai aktivitás a természet kihívásaira és az ellenséges törzsek elleni védekezésre való felkészülést szolgálta. A legrátermettebbek ugyanakkor a közösség vezetőivé is váltak. Az ókori rab-szolgatartó társadalmakban ugyanakkor már megjelent a sport szórakoztató funkciója is, ám még messze nem a mai értelemben. Egy-résről a gladiátorok cirkuszi bemutatója számukra ugyancsak a túlélésért folytatott küzdelmet jelentette, másrésről az ókori Olimpiai Játékok sportvetélkedői, vagy a római fogathajtó versenyek csak a szabad, teljes jogú polgárok hírnévért, dicsőségért, társadalmi megbecsülésért folyó „csatározásai” voltak. Döntően nem változott a kép a középkor évei alatt sem, amikor továbbra is a harckészültség fenntartásában, illetve a presztízsért folyó lovagi tornákban merült ki a „sportolói” aktivitás. A középkor egyházas gondolkozása egyébként is csak a szellemi, intellektuális nevelést tartotta célszerűnek, a testmozgást ártalmas, káros cselekedetnek tekintette, és kifejezetten száműzte az okta-

tásból és a mindennapi életből. A rene-szánsznak s még inkább a felvilágosodásnak kellett elkövetkeznie, hogy a sport ismét visszaszivároghasson a megtűrt tevékenységek körébe. A mai, modern értelemben vett sport a XIX. század második felében kezdett kialakulni, ekkor mutatkozott először töme-ges igény arra, hogy a munkavégzésre vonatkozó szabályok megváltozásával keletkező szabadidőt sporttevékenységgel töltsék ki. A XX. század második felétől pedig a sport már nem csak a szabadidő eltöltésének, illetve a versenyszellem kiélésének egy kellemes módja, hanem pénzkereseti lehetőség, foglalkozás lett, az üzleti élet meghatározó tényezője. A sport a „túlélés” eszközéből a „megélhetés” eszköze vált.

Hosszú-hosszú időn keresztül a sportélet kizárólag a magánautonómia bázisán szerveződött, szabályozást – különösen állami szabályozást – a XIX. század végéig egyáltalán nem igényelt. Ekkor is önszerveződés révén jöttek létre a sportszervezetek jellemzően egy-egy sportág üzésére (torna, atlétika, úszás), amelyek előbb nemzeti majd nemzetközi szövetségekbe tömörülve összehangolták és véglegesen megalkották az adott sportág játék- majd versenyszabályait. A szervezetrendszer egyre bonyolultabbá válásával szükségessé vált a résztvevők közötti kapcsolatrendszer szabályozása is a hierarchia kiépítésére és fenntartására, a versenysziszterek összehangolására, a sportolók és sportszervezetek jogainak tisztázására (igazolás, átigazolás, reklámok). A civil önszerveződés talaján a kezdeti bukdácsolásokat követően olyan világméretű intézmények jöttek létre, mint pl. a Nemzetközi Olimpia Bizottság (NOB), vagy a Nemzetközi Labdarúgó Szövetség (FIFA), amelyek a XX. század utolsó harmadában már – egy-egy állami méretű költségvetési potenciállal a hátuk mögött – gazdasági szereplőként, erőpozícióból követelték és követelik ki maguknak a korábban megszerzett szabályozási autonómiájuk megtartását, sőt nem ritkán olyan területre is behatolnak, amely az állami jogalkotás terrénuma.

Az állami jog a sportot sokáig egyáltalán nem próbálta szabályozási igénye alá vonni. A

⁹ Visegrády Antal: Jog és Állambölcselet– Dialóg Campus kiadó, 2002, 79. o.

¹⁰ A sportjog kialakulásának folyamatáról és okairól lásd bővebben Nemes András, Sárközy Tamás és Princzinger Péter munkáit.

magyar jogalkotásban elsőként a Ratio Educationis (1777) hozható kapcsolatba a sporttal, amely elsőként tartalmazott testnevelési koncepciót. A XIX. század második felének jogalkotása még mindig csak a testnevelés közoktatásban betöltendő szerepét fogalmazta meg, valamint megjelentek a társadalmi szervezetek alakulására, működésére vonatkozó előírások (kezdetben törvényhatósági, majd belügyminisztériumi engedélyezés). Az állam testnevelés iránti érdeklődését (hasonlóan más országokhoz) ekkor még elsősorban a honvédelmi igények motiválták, és különösen így volt ez az I. világháború után, ami az 1921. évi LIII.-as „Leventetörvényben” egyértelműen deklarálásra került. Minőségi szemléletváltást a totalitárius diktatúrák (III. Birodalom, szocialista államok) gondolkodásmódja hozott, amelyek a sportnak a rendszert legitimáló funkciót szántak, nemzetközi sportsikerek elérése révén bizonyítandó a világnak saját felsőbbrendűségüket. Ez a hozzáállás egyidejűleg jelentős közpénzből történő finanszírozást is biztosított a sport szereplőinek, ugyanakkor radikális beavatkozást jelentett a megszokott autonómiájukba. Újabb állami beavatkozásra adott okot és lehetőséget a század közepének Nyugat-Európájában a polgárai testi-lelki egészségével is törődő jóléti államfelfogás, amelynek során kialakult a szolgáltató állam képe, amely ugyancsak klasszikus jogi megoldásokat igényelt. A tömegessé váló majd üzleti jelleget öltő sportélet, a sport tömeggyártás és tömegértékesítés, a hivatásos sport megjelenése és nemzetközivé válása, komoly reklámhordozó szerepe, az állam részéről újabb szabályozási, ezúttal gazdasági- és versenyjogi lépéseket indokolt. A növekvő állami beavatkozás és az ezzel járó központi költségvetésből történő finanszírozás az államigazgatás szervezetrendszerében is szükségszerű változásokat indukált, létrejöttek (Magyarországon pedig kifejezetten gyakran átalakultak) a sportigazgatás központi és regionális szervei, melyek szintén jogszabályokban, hatásköri jegyzékekben öltöttek testet. Az 1990-es évektől lezajló és gyorsuló ütemben fejlődő informatikai- és médiaforradalom, valamint a sportban is érezhető globalizáció ismételtén más típusú

beavatkozást tett szükségessé az államok részéről.

3. A szabályozás tárgya, a jog – nem jog problémája

A hatályos magyar sporttörvény definíciója szerint „sporttevékenységnek minősül a meghatározott szabályok szerint a szabadidő eltöltéseként közvetlenül vagy szervezett formában, illetve versenyszerűen végzett testedzés vagy szellemi sportágban kifejtett tevékenység, amely a fizikai erőnlét és a szellemi teljesítőképesség megtartását, fejlesztését szolgálja.”¹¹ Az Európai Sport Charta meghatározása, ettől eltérően a következő: „sport minden olyan fizikai tevékenység, amely esetenként vagy szervezett formában a fizikai és szellemi erőnlét fejlesztését szolgálja, társadalmi kapcsolatok teremtése vagy különböző szintű versenyeken elérendő eredmények céljából.”¹² Már a két meghatározás közötti különbség is jelzi, hogy közel sincs konszenzus abban, hogy milyen típusú magatartás minősül sportnak (a magyar jogszabály a szellemi sportágban kifejtett tevékenységet is ide sorolja, az európai csak a fizikait; ez utóbbi céltételezést is tartalmaz, míg a másik nem).

A sporttevékenységre vonatkozó állami és civil szféra (nemzeti és nemzetközi sport-szövetségek) által alkotott szabályozás jogi jellege alapján három kategória különíthető el:

- a) állami sportra vonatkozó jogszabályok
- b) szakszövetségi magatartási előírások
- c) a sport játékszabályai (lex ludica)

ad a.) A ius – non ius minősítés szempontjából a két véglet elhatárolása nem okoz szakmai nehézséget és vitákat. Egyértelmű, hogy az állam – legyen az egy adott állam jogi aktsusa, vagy államok közötti nemzetközi szerződés – által kibocsátott jogszabályok (alkotmány, törvény, nemzetközi szerződések) jognak tekintendők, hiszen azokat az arra felhatalmazott szervek, jogszabályban előírt eljárás keretében hozzák meg, illeszkednek a jogrendszer egészébe. Rendkívül széles körű és terjedelmű állami jogszabályhalmazzal

¹¹ A sportról szóló 2004. évi I. törvény 1.§ (2) bekezdés

¹² Európai Sport Charta 2. cikk I. pont

találkozhatunk a sport világában, a közjogi (alkotmányos, pénzügyi-, adó-, büntetőjogi-, munkajogi-) szabályoktól a magánjogiakig (polgári jog, társasági jog, versenyjog, kereskedelmi szerződések).

ad c.) Az sem vitatott, hogy az egyes sportágak játékszabályai, a játéktér méretétől a résztvevők testi kontaktusáig (küzdősportok), vagy a pontot érő szabályos találat meghatározásáig, nem lehetnek részei a jognak.

ad b.) Sokkal nagyobb kérdés ugyanakkor a sportági szövetségek azon szabályzatainak jogi minősítése, amelyek már túlmutatnak a játék- és versenyszabályok leírásán, és olykor döntő mértékben meghatározzák az adott sportág résztvevőinek mozgásterét, döntési szabadságát és irányát. Ezek a jogszabályszerű normák a résztvevők számára sokszor valóban erősebb pressziót jelentenek az állami jognál. De vajon csak jogszabályszerűek ezek a normák, vagy valóban azok is? A szakirodalom alapvetően három álláspont között órlódik:

- a magyar akadémikus felfogás, élén Sárközy Tamás professzor úrral, nem ismeri el a sportszövetségi előírások jogi jellegét, és a sportjogot kizárólag az állam által alkotott normákban látja, nem vitatva el ugyanakkor az önszabályozás fontosságát sem.¹³
- Dimitrios P. Panagiotopoulos, a Nemzetközi Sportjogász Szövetség elnöke szerint ugyanakkor a sport civil szférájának önszerveződéséből és önszabályozásából (az egykori lex mercatoria mintájára) mára kialakult egy lex sportiva, amely hasonlóan a nemzetközi joghoz egy nemzetek feletti joganyagot képez.¹⁴
- Robert C. R. Siekmann, Kebn Foster, Nemes András, valamint – a lex sportiva-t kifejezetten tagadó – Alan Erbsen és számos

nemzetközi szaktekinély köztes álláspontot foglal el, nem vonják kétségbe ezen szabályok jogi jellegét, de lényegét tekintve osztják Klaus Vieweg azon véleményét, hogy „*elképzelhető lenne végül a fairness-t magánjogi és nemzetek feletti jogszabálynak minősíteni (ún. lex sportiva), mindenesetre ezen a területen még nincsenek biztos ismereteink, ezért még idő előtti lenne a „lex sportiva” kötelező érvényességéből való kiindulás*”¹⁵. Vieweg a sportszövetségi szabályozás jogforrási jellegét – Petrétei József és Lábady Tamás korábban általános értelemben hivatkozott megállapításához hasonlóan – a felek ügyleti akaratából vezeti le.

Magam úgy vélem, hogy a nemzetközi és nemzeti sportszövetségi szabályzatokban meghatározott magatartási szabályok a résztvevők tekintetében jogforrásnak minősülnek, mert rendelkeznek mindazon ismérvvvel (normajelleg, állami elismerés, érvényesülés), amelyekkel – a jelen dolgozat jogelméleti bevezetőjében is idézett tartalommal – a jog rendelkezik.

Egyrészt ezek az előírások a résztvevők számára általános jelleggel, absztrakt módon fogalmaznak meg magatartási szabályokat. Ilyen értelemben semmiképpen nem minősíthetők jogalkalmazásnak – ellentétben Princzinger Péter nézetével –, hiszen a jogalkalmazás lényege éppen az általánosságban megfogalmazott norma egyedi ügyre történő alkalmazása.

Másrészt, kétségtelen ugyan, hogy a szabályok keletkezése nem köthető az államhoz, formális értelemben a szabályzatok nem is minősíthetők jogszabálynak, ez azonban nem zárja ki az állami elismerést. Bár történetileg az önszabályozás során megalkotott szabályzatok megelőzték az állami sportjogot, ma már állami jogszabályok teszik lehetővé és részben kötelezővé a szövetségek számára a szabályzatok megalkotását, így a felhatalmazás biztosított. [A magyar sporttörvény szerint a szakszövetségeknek kötelező versenyszabályzatot, igazolási (nyilvántartási) és átigazolási szabályzatot, valamint sportfegyelmi szabályzatot alkotniuk.] Másik

¹³ Ebbe a vonulatba illeszthető Princzinger Péter is, aki Sportjog tankönyvében kizártnak nevezi a sportszövetségek jogalkotását, és úgy fogalmaz, hogy „ezek a szabályzatok vitán felül a sportjog forrásainak tekinthetők, de nem minősülnek jogszabálynak, tehát nem jogalkotási, hanem jogalkalmazási produktumoknak tekinthetők.”

¹⁴ Dimitrios P. Panagiotopoulos: Lex sportiva and sporting jurisdictional order – I.S.L.R. Pandektis Vol 7: 3-4, 2008
2012/2

¹⁵ Klaus Vieweg: i. m. 27. o.

oldalról az állami elismerés is megvalósul, hiszen az állam (Magyarországon az ügyészség) törvényességi felügyeletet gyakorol a szakszövetségek és sportszövetségek működése felett¹⁶, a sporttörvény alapján lehetőség van arra, hogy a szabályzatok alkalmazása során keletkezett jogvitákkal állami vagy választott bírósághoz forduljanak a felek, végezetül a bírói gyakorlatban közvetlenül hivatkoznak a szövetségi szabályzatokra. (Lásd különösen az Európai Bíróság esetjogát, amelyben számos alkalommal került terítékre a szövetségi szabályzatok európai közösségi jognak való megfelelése, vagy akár a legnépszerűbb magyar sportszervezet, az FTC első osztályból való kizárásával kapcsolatos elhíresült pert, amelyben a bíróság a Magyar Labdarúgó Szövetség Szabályzatára is alapozta a döntését.) A szabályzatok közvetlen felhívhatósága a bírói eljárásban egyidejűleg azt is jelenti, hogy azok összevethetők az állami jogalkotási termékekkel, márpedig a jog csak joggal vethető össze, és ezt nem rontja le az sem, ha olykor pl. az Európai Bíróság a közösségi joggal összeegyeztethetetlennek minősíti a sportszövetségi előírásokat (ez már a jogrendszer egységeségének, a jogforrási hierarchiának a kérdése). Más normarendszerek pl. az erkölcs, szokások, divat ugyan hatnak a jogra, ám bírói alkalmazásuk csupán az általános megfogalmazású jogszabályok értelmezése szintjén merülhet fel (pl. jó erkölcsbe ütköző szerződés, az adott helyzetben általában elvárható magatartás, mindennapi élet szokásos szükségleteinek fedezése körébe tartozó kisebb jelentőségű szerződés – Ptk.), amelyek kitöltése a bírói gyakorlat feladata, de közvetlen hivatkozási alapként nem idézhe-

tők.

A jogi lét fontos ismérve harmadrészt a normák érvényesülése, amely a sport világában – még talán az állami előírásoknál is jobban – egyértelműen megvalósul, kifoghatatlan muníciót adva ezen álláspont képviselőinek azokkal szemben, akik elvitatják a szövetségi előírások ius voltát. Míg ugyanis egy-egy nemzetállami jogszabály csak az adott ország területén belül hatályos, addig a sport civil szabályai világméretűek, több száz millió természetes és jogi személy engedelmeskedik nekik.

Negyedik lényeges és egyben a legvitathatóbb kritérium a speciális jogi szankció megléte. Az állami szankció ugyanis, bár lehetőségként fennáll a sport világában, mégis teljesen idegen attól, és nagyon ritkán kerül alkalmazásra. A sportolói pályafutás végesége, rövid időtartama, valamint a versenysziszterekben való részvétel anyagiakban és erkölcsi elismerésben mérhető igénye sajátos kiegyezést szül, a sportolók és a sportszervezetek alávetik magukat a sportszövetségek és a sport választott bíróságok jogvita-rendezési eljárásának, és lemondanak az állami bírósághoz fordulás jogáról, ezzel részben arról is, hogy igazságukat állami kényszerrel érvényesítsék. (Azért csak részben, mert a választottbírói ítéletek – a nemzeti jogrendbe ütközés illetve az eljárási alapelvek megsértése kivételével – ugyanúgy végrehajthatóak, mint a rendes bíróság döntései, sőt az ENSZ keretében 1958. június 10-én elfogadott ún. „New York-i Egyezmény a külföldi választottbírói határozatok elismeréséről és végrehajtásáról” értelmében a külföldi ítéleteké lényegesen probléma mentesebb is.) A világ leghíresebb sportperének „nyertese”, Jean-Marc Bosman jó példa az állami út igénybevételének célszerűtlenségére. A labdarúgó szerződése 1990-ben járt le, munkáltatójának – később megállapított – jogsértése ekkor következett be, és ügyében 1995. december 15-én hozott ítéletet az Európai Bíróság. Ez a rendes polgári eljárásjogban nem kirívóan hosszú idő a sportoló esetében elegendő volt ahhoz, hogy sportpályafutása gyakorlatilag megszakadjon, az eljárásba pedig anyagilag és családi viszonyait

¹⁶ Ezt a jogkört az Alkotmánybíróság 10/2011. (III. 9.) AB határozatában vizsgálta, és még az egyesületi jogról szóló 1989. évi II. törvény, valamint a Magyar Köztársaság ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény alapján azt állapította meg, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétsést idézett elő azzal, hogy nem alkotta meg azokat a különös törvényi rendelkezéseket, amelyek alapján az ügyész törvényességi felügyeletet gyakorolhat az egyesületek felett. A problémát az Országgyűlés új jogszabályok megalkotásával rendezte [az egyesületi jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Civil törvény), az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény].

illetően is belerokkanjon, amit az erkölcsi siker és nevének a történelemkönyvekbe való bekerülése valószínűleg nem kárpótol.¹⁷

Végezetül két inkább színes, mint jogelméletinek mondható adalék a sport szabályainak jogi jellegéhez.

Dimitrios P. Panagiotopoulos korábban említett írásában megemlíti, hogy szemben az európai nyelvekkel, amelyek a sportolói tevékenységet a „játék” szóval fejezik ki, az ógörög nyelv erre az „agon” szót használta. Ez utóbbi küzdelmet jelent, magában foglalja a veszély fogalmát, azt tudniillik, hogy a sportoló a sportversenyen való részvétellel vállalja a sérülés kockázatát, ezért a megmérettetésre tudatosan, szellemileg és fizikailag egyaránt felkészül. Ez a fajta magatartás más, mint a pusztá szórakozásból űzött játék, és emiatt jogi jellegű szabályozottságot igényel.

Az egyes elkülönülő társadalmi alrendszeret szokás az uralkodó értékelési kategóriapáros (értékduál) alapján meghatározni,¹⁸ pl. a gazdasági tevékenységet rentábilis/nem rentábilis, a tudományt igaz/hamis, a tömegkommunikációt a hírérték léte/hiánya értékduál jellemzi. A jogban ez a kategóriapár a jogos/jogtalan párosban ragadható meg, míg a sportszabályozás mindkét rétegére, azaz a játékszabályokra és a normatív szabályozásra egyaránt, az ehhez rendkívül hasonló szabályos/szabálytalan, illetve a szövetségi szabályzatoknak megfelelő/nem megfelelő értékelési kategória a leginkább jellemző.

4. Jogképződés a sportban

Annak tisztázása után, hogy a sport normatív szabályai – akár állami akár sportszövetségi keltezésűek – jogforrásnak tekintendők, kérdésként merül fel, hogy a jogképződésnek mely módjával (jogalkotás, bírói jog, szokásjog) állunk szemben. Az állami eredetű szabályok kategorizálása ebben az esetben sem jelenthet gondot, egyértelmű, hogy jogalkotásnak minősülnek. A sportszövetségi normák elhelyezése azonban már korántsem ilyen egyszerű. Klasszikus értelemben vett jogalkotásról nem lehet szó, hiszen nem jogalkotási hatáskörrel rendelkező szervek hozzák létre őket (az, hogy a sporttörvény lehetőséget ad a szövetségeknek szabályzatok alkotására nem minősül jogalkotásra vonatkozó felhatalmazásnak), és a szövetségek nem bocsáthatnak ki formális értelemben vett jogszabályokat (törvény, rendelet). Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése is egyértelműen rögzíti, hogy „*Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.*” A bírósági szervezettrendszer egy a jogszabályok által pontosan definiált zárt kör, hatásköre úgyszintén meghatározott, ebbe a szervezettrendszerbe nem illeszthetők bele a sportági szakszövetségek, vagy akár a nemzetközi sportszövetségek.

Mindezek alapján a jogirodalom (Dimitrios P. Panagiotopoulos, James A. Nafziger, Gérard Auneau) ezeket a normákat szokásjogi jogképződésnek tartja. Kis értelmezés után, úgy vélem a szokásjog kritériumaiként fentebb kifejtett elemek mindegyike fellelhető ezen normarendszerben. Az állam általi elismerésről már volt szó, csakúgy, mint a gyakorlati érvényesülésről. A kellően pontos meghatározás magától értetődik, hiszen ezen előírások „jogszabályszerű”, tudatos szabályalkotási termékek, amelyek egy hierarchikus rendszer részei, és amelyeknek deklarált célja, hogy – a területi hatályuktól függően – a világon, egy kontinensen, egy adott régióban, vagy egy adott országban mindenki ugyanazt értse alattuk. A huzamos ideig tartó érvényesülés már magyarázatra szorul, hiszen pl. a Nemzetközi Atlétikai Szövetség szabályzatá-

¹⁷ James A. Nafziger 2002-ben publikált írásában az amerikai joggyakorlat terén ad hangot kritikájának a rendes bírósági eljárás sportdimenzióban értendő lassúságát illetően. A szerző arról is beszámol, hogy a rendes bíróságok megtagadják az eljárást mindaddig, amíg az érintett sportoló jogának érvényesítésére nem merítette ki a sport-testületek fórumrendszerét – James A. Nafziger: Comments on applying international sports law in the United States, I.S.L.R. Pandektis vol.: V:1, 2002

¹⁸ Ennek legjelentősebb magyar képviselője Pokol Béla, lásd pl. Jogi Alaptan (Rejtjel kiadó, 2000), vagy Jogelmélet (Századvég, 2005) című tankönyveit.

ban megfogalmazott új előírás, vagy pl. egy adott nappal hatályba lépő WADA (Nemzetközi Doppingellenes Ügynökség) kódex már rögtön a hatályba lépés napjától alkalmazandó. A tartós érvényesülés azonban itt is tetten érhető abban, hogy maga a szabályalkotási monopólium, a szövetségi jog elismerése és követése a résztvevők számára hosszú időn keresztül tudatosuló, megkérdőjelezhetetlen valóság. Ha pedig egy-egy konkrét rendelkezés jogszerűségét (alkotmánnyal, uniós joggal való összeegyeztetethezetlenségét) bárki vitatja, lehetősége van bírósághoz fordulni, és ha panaszát megalapozottnak találják, a kifogásolt előírás alkalmazásától a szövetséget eltiltják, így az nem válik a jogrendszer részévé.

Panagiotopoulos professzor egyenesen egy – a lex mercatoria-hoz hasonlóan – kialakuló, nemzetek feletti lex sportivaról¹⁹ beszél, amely a lex specialis derogat lege generale elv alapján speciális szabályként érvényesül az állami szabályokkal szemben. Ezzel ellentétben magam úgy vélem, hogy a kereskedelmi szokványok jogiasodása és a sportszövetségi normák között lényeges különbség van, nevezetesen, hogy előbbi esetben egyedi szerződésekből kristályosodott ki egy szabályhalmaz²⁰, a konkrét magatartásból logikai és statisztikai alapon általános érvényű szabály lett, míg a sport előírárendszer már eleve normaként, általános magatartási szabályként jelenik meg egy tudatos szabályalkotó tevékenység végtermékeként.

5. A sportjog helye a jogrendszerben, az önálló jogág problematikája

A jogrendszer az adott állam hatályos jog-

szabályainak rendezett összessége, mely jelenti a jogszabályok meghatározott elvek szerinti tagozódását.²¹ Moór Gyula A logikum a jogban c. tanulmányában a jogrendszer logikai egységét hangsúlyozza, mondván „a jogrendszer logikai egységének szempontja határozza meg, hogy mit tehet a jogalkotó joggá. A jogalkotó csupán olyan szabályoknak az összességét teheti érvényes joggá, melyek a jogrendszer egységébe foglalhatók.”²²

Az egy adott ország jogszabályainak logikai zártságára épülő koncepció évszázadokon keresztül nem okozott semmilyen elméleti problémát, legalábbis ami a kontinentális (római-germán) jogcsaládot illeti. A globalizáció, a nemzetközi dimenzió fokozott megjelenése és különösen az európai integráció folyamata azonban ezen a téren is vitákat gerjesztett. A közösségi jogalkotás révén egy önálló, sui generis joganyag jött létre, amely a tagállamokban egyidejűleg jelen van a nemzeti jog termékeivel, ezek egységes rendszerre formálása pedig elméleti és gyakorlati problémákat okoz. Van olyan nézet²³, amely szerint a közösségi jog egyértelműen elsőbbséget élvez a tagállami joggal szemben, sőt az Európai Bíróság közösségi jogot értelmező monopóliumából logikailag levezethető a közösségi jog hatályának korlátlan kiterjesztése, ezért „jogilag egy tagállam semmit sem tehetne, ha az Európai Bíróság beegyeztetné integrációálló alkotmányába.” E felfogással szemben áll a magyar és számos tagállami alkotmánybíró-ság jogértelmezése, amely azt vallja, hogy az Európai Unióba való belépéssel a tagállamok megőrizték alapvető szuverenitásukat, alkotmányos alapjaikat, így az Unió jogalkotási hatásköre csak azokra a területekre terjed ki, amelyeket a tagállamok kifejezetten átadtak.²⁴ A viták ellenére a közösségi jog léte és érvényesülése jó példa annak igazolására, hogy hatályos jogrendszerünkben egymás mellett, egymással kölcsönhatásban megfér két, kü-

¹⁹ Nemes András előadásaiban helyesen mutat rá arra, hogy a „lex sportiva” egy képzavar, hiszen a lex törvényt jelent, míg Dimitrios P. Panagiotopoulos felfogásában a „lex sportiva”-ba tartozik mindaz a sportszabály, ami nem törvény. Mégis a nemzetközi sportjogász társadalomban, az elmélet megalkotója iránti tiszteletből, ez az elnevezés honosodott meg.

²⁰ Ez a folyamat nem zárult le a „lex mercatoria” 1926-os kodifikációjával, a Magánjog Egységesítésével foglalkozó Nemzetközi Intézet (UNIDROIT), vagy az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (UNCITRAL) jelenleg is azon dolgozik, hogy az eltérő nemzeti szabályokat egymáshoz közelítse és egységesítse.

2012/2

²¹ Visegrádi Antal: Jog és állambölcsület...

²² Samu Mihály – Szilágyi Péter: Jogbölcsület...

²³ Jakab András „A közösségi jog és a tagállami jog viszonya”. In Állam és Jogtudomány 2000

²⁴ A témával kapcsolatosan lásd bővebben Fazekas Flóra rendkívül informatív doktori (PhD) disszertációját „A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybíró-sági felfogások tükrében” címmel – Debrecen, 2009

lönböző alapokon nyugvó, eltérő jogalkotási mechanizmus alapján keletkező szabályanyag, amelyek a hatáskörök kellő gondossággal történő tisztázása esetén képesek egy egységes, komplex jogrendszerben egyesülni.

Az állami jog és civil sportjog viszonyában ugyancsak fel lehet fedezni ezt a kettős hierarchiát, ahol a szabályok bár két teljesen eltérő töből fakadnak, és külön-külön önmagukban is egységes, hierarchikus rendszert alkotnak, mégis együttesen is értelmezhetőek és összehangolódni kénytelenek. A két szabályanyag találkozása alapvetően háromféle módon valósulhat meg:

- közvetlen állami beavatkozás révén: ez jellemezte a szocialista jogrendszereket, ahol a sportszövetségi autonómia minimális terjedelmű volt, és mind jogszabályok, mind a személyi összefonódások révén elvesztette valódi tartalmát (ebbe a sorba illeszthető a Szovjetunió 1977-es alkotmányszövege, vagy Románia 1974-ben hatályos alkotmányának 24. és 27. cikkelye, de Ciprus 1977-es sportszervezeteket szabályozó törvénye is.²⁵)
- közvetett állami beavatkozással: ma ez a leggyakoribb jelenség. Ebben a szabályozási kontextusban a sportra és a magukra a sportszervezetekre vonatkozó előírások egy része jelenik meg az alkotmányban, vagy sporttörvények formájában (görög /1975/-, portugál /1976/-, spanyol /1987/ alkotmány. A magyar jogrendszer ebbe a kategóriába illeszthető.)
- teljes autonómiával: a sportról szóló alkotmánybeli rendelkezések, illetve a sporttörvény hiánya nem feltétlenül teremt kaotikus állapotokat, bizonyítja ezt a német törvényhozás, amelyből hiányzik az önálló sporttörvény, mégis az önszerveződés révén komoly tömeg- és versenysport kultúrával büszkélkedhetnek.

A tágan értelmezett sportjog (állami és sportszövetségi együttesen) szabályozási módszere rendkívül változatos képet mutat, megtalálhatóak benne közjogi és magánjogi elemek egyaránt, és számos speciális, csak rá

jellemző jegyet is felmutat. Közjogi jellegűek az alkotmányossági szabályok (maga a sport lényegéhez tartozó önszerveződés, egyesülési joggal kapcsolatos szabályozás is ide tartozik), az állami sportigazgatás szervezeti rendszérét-, a sportfinanszírozást-, a sporttevékenységhez fűződő adókedvezmények rendszérét szabályozó jogalkotás, a büntető- és szabálysértési tényállások (dopping, sport huliganizmus, eredmények manipulálása). Magánjogi, polgári jogi eszközök dominálnak az amatőr sportolói jogviszonyokban, a kereskedelmi-, reklám- és arculat-átviteli szerződésekben, a versenyjogi és kártérítési/felelősségi szabályokban. A hivatásos sporttevékenység ma már csak a munkajog által szabályozott módon folyhat. (A magyar jogban az 1996-os és a 2000-es sporttörvény hatálya alatt is volt rá lehetőség, hogy a hivatásos játékost vállalkozóként, vagy ún. munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében alkalmazzák. Már a 2000-es sporttörvény is törekedett ennek az áldatlan állapotnak a felszámolására, a 2004-es pedig már végleg szakított ezzel a gyakorlattal.) Ennek megfelelően a sportbeli normák között egyaránt jelen vannak a kógens és diszpozitív jellegűek, és nagyon gyakori a keretjellegű szabályozás (úgy az állami, mint a szövetségi jogalkotás szívesen él ezzel az eszközzel teret adva a „jogalkalmazóknak” a szabályok kitöltésére).

Jellemző továbbá a sport szabályaira a kiegészítő jelleg két értelemben is, egyrészt a szabályozás mennyiségét és genetikáját tekintve az állami jog csak kiegészíti a sport önszabályozó szerveinek normaalkotását, másrészt pedig a sporttal kapcsolatos jogszabályokban testet öltő rendelkezések kiegészítik, speciális elemekkel színesítik a klasszikus jogágak előírásait.²⁶ Ilyen különleges elemek pl. a hivatásos sportoló munkaszerződésére vonatkozó különbségek a rendes munkajogtól (pl. határozott idő, próbaidő kikötésének tilalma, tartalmi többletelőírások a munkaszerződésben, rendkívüli felmondási okok stb.), az Európai Unió joggal kapcsolatos derogációs szabályok a sport speciális jellegére tekintettel (munkajogban, versenyjog-

²⁵ Forrás: Dimitrios P. Panagiotopoulos: The institutional autonomy of sports and the limits of the economics freedom – I.S.L.R. Pandektis vol V:1, 2002
2012/2

²⁶ Princzinger Péter: i. m. 32-35. o.

ban, bevándorlással kapcsolatosan), a sportolók, sportszakemberek és sportszervezetek fegyelmi felelőssége. A jogirodalom rendszerint nem tesz róla említést, - valószínűleg azért, mert nem az állami jog része – de én ide sorolom a sport egészen egyedi szankció-fajtáját, a „take it or leave it”²⁷ elvét. A hagyományos jogágakban értelmezhetetlen volna az ilyesfajta jogkövetkezmény, sem a polgári jog reparációs célt szolgáló, sem a büntetőjog megtorló, de egyben megelőzésre törekvő igazságszolgáltatása nem számol a jogsértő kizárásával a jogrendszerből (bár a halálbüntetés illetve az életfogytiglani szabadságvesztés akár értelmezhető ekként is). Ez a szankció leginkább a korai civilizációk száműzetés büntetésével rokon, azzal a különbséggel, hogy a sportban ez az elv elsősorban önkorlátozást jelent: a rendszer csak azokat fogadja be, akik mindenben elfogadják a szabályait, akinek kifogásai vannak, mehet amerre lát.

A fenti specialitások jogelméleti vitához is vezettek honi sportjogászaink között: míg Nemes András a sportjog elkülönült léte, sőt önálló jogággá válása mellett érvelt,²⁸ addig Kolláth György igyekezett azt cáfolni.²⁹ Sárközy Tamás egyfajta szintézisként a sportjogot (hangsúlyozottan csak az állami jogalkotást tekintve annak) vegyes szakjognak titulálta,³⁰ kifejezve ezzel azt, hogy több jogág elemei fellelhetők benne, de nem mutat fel olyan lényeges egyedi elemeket, amely önálló jogági rangra emelné. Klaus Vieweg ezt a jelenséget „keresztmetszet-anyagként” határozza meg, amelyről egyrészt megjegyzi, hogy a „keresztmetszet-anyagok elbűvölőek”, ugyanakkor munkája későbbi részében, már kevésbé

hízelgően a sportjogot „*kifejezetten komplex, toldozott-foldozott szabályhalmaz*”-ként aposztrofálja.

A jogág – egyik jogelméleti megfogalmazás szerint –:

a) „*jogszabályok minőségileg elkülönült, meghatározott struktúrával rendelkező csoportja, amely sajátos tartalommal és módszerrel szabályozza a jogalanyok magatartását a társadalmi együttélés jogilag releváns körében.*

b) *Ezek az azonos jellegű jogszabályok külön felelősségi alakzattal, érvényesülési móddal, szankcióformával rendelkeznek.*

c) *A jogágak a jogviszony sajátos fajtájában és külön jogalkalmazási eljárás során realizálódnak.*”³¹

Bár kétségtelen tény, hogy a sportjog rengeteget merít más jogágak szabályozási módszereiből, és abban is van igazság, hogy a sportban előforduló jogviták túlnyomó többségének megoldásához nem kell szakosodott sportjogásznak lenni,³² magam úgy vélem, hogy a sportjog felmutat annyi egyediséget, és megfeleltethető annyira a fenti definíciónak, hogy elfogadható az önálló jogági minősítés. Természetesen ez csak – az egész tanulmányomban képviselt – azon alapvetés elfogadása esetén igaz, hogy a sportági szövetségek berkeiben keletkező szabályhalmaz is jog. Ezekben ugyanis tetten érhető a minőségileg elkülönült szabályozás, a szabályozott magatartás specialitása, a fair playre, mint vezérlő elvre épülő sajátos módszer, külön felelősségi alakzat (pl. sportszervezetek fegyelmi felelőssége, vagy a már említett „take it or leave it”), az önszerveződésre épülő, mégis részben elkülönült vita rendezési eljárás.

II. A sportjog forrásai

Mivel meghaladná e tanulmány kereteit a sportjog rendkívül összetett és szövevényes jogforrási rendszerének részletes bemutatása, ezért csak egy vázlatos áttekintést kívánok

²⁷ Vedd/tedd vagy hagyd el a pályát.

²⁸ Nemes András: A „sportjog” művelésének távlatai hazai és nemzetközi kitekintésben – Kalokagathia, 1997/1-2 95-103. o. és A sportjog önálló jogággá válásának dilemmái – Magyar Jog, 1998/11 (A Sportjus Magyar Sportjogász Egyesület Alapszabálya a Társaság egyik céljaként határozza meg a sportjog önálló jogággá történő elismerésének érdekében a szükséges elméleti és gyakorlati kérdések kimunkálását).

²⁹ Kolláth György: Hozzászólás a „sportjog” művelésének kérdéséhez - Kalokagathia, 1997/1-2 104-106. o.

³⁰ Sárközy Tamás: Sportjog. A 2004-es sporttörvény magyarázata – Budapest, 2004

2012/2

³¹ Samu Mihály – Szilágyi Péter: Jogbölcselet – Rejtjel, 1998. 253. o.

³² Amint arra Princzinger Péter A „sportjog” művelésének helyzete és aktuális kérdései c. tanulmányában utal – Magyar Jog 2009/9. 521-531. o.

adni róla - megtartva a kettős hierarchikus tagoltságot –, hogy érthetővé váljon, milyen rendkívül körültekintőnek kell lennie annak, aki e területen szabályozni kíván.

1. Állami eredetű jogképződés

Bár korábbi Alkotmányunk nem tartalmazta, a 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény XX. cikke már nevesíti a sportot.

„(1) Mindenkinnek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerint jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres test-edzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

Klasszikus államközi szerződések (pl. az olimpiai jelkép oltalmáról szóló, Nairobiban, 1981. szeptember 26-án elfogadott nemzetközi szerződés), valamint az államokat képviselő nemzetközi szervezetek dokumentumai (UNESCO: a Testnevelés és Sport Nemzetközi Chartája -1978, a sportbeli dopping elleni nemzetközi egyezmény – 2005; Európa Tanács: Sportoljon mindenki Charta -1975, Európai Sport Charta és Sport Etikái Kódex -1992, Sporteseményeken a nézők által elkövetett erőszak és garázdaság elleni európai egyezmény -1985, Dopping elleni egyezmény -1989) rendelkeznek a sportról. A Lisszaboni szerződés elfogadásával és 2009. november 1-jével történő hatályba lépésével már az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés is szabályozási tárgykörébe vonta a sportot (6. és 165. cikk).

A magyar sportjog megismerésének alapvető dokumentuma a sportról szóló 2004. évi I. törvény, amelyben az európai és a világ más államai gyakorlatától eltérően a magyar jogalkotó (hasznosan a 2000-es sporttörvényhez) arra törekedett, hogy kódexjelleggel, a jogági korlátokat átlépő módon (vagy éppen új jogágot teremtve) szabályozza a sportra vonatkozó állami jogot. Ez a szabályozási módszer – bár egyes vélemények szerint megbontja a jogrendszer egységét – jelentő-

sen egyszerűsíti a jogalkalmazást, ami különösen azért fontos, mert a sportélet szereplői alapvetően nem jogászok, nem jogi affinitással szervezik a tevékenységüket, így számukra jóval nehezebb volna az egyes ágazati jogszabályokban megkeresni a sportra vonatkozó, speciális szabályozást. Mivel azonban a sporttörvény csak a kivételeket rögzíti, értelemszerűen további törvények háttérjogszabályul szolgálnak (pl. a megbízás vagy a szerződések általános jellemzői a Polgári Törvénykönyvben, a hivatásos sportolók munkaviszonyára vonatkozó előírások az Munka Törvénykönyvében, a sportszervezetek alakítását és működését szabályozók pedig a gazdasági társaságokról szóló, illetve az civil törvényben találhatóak).

A hatályos sporttörvénynek a sporttárgyú normaalkotásra vonatkozó rendelkezései közül fontosnak tartom kiemelni azt, hogy maga a törvény tartalmaz egyfajta hatáskörmegosztást az állami és a civil szféra szereplői között. Teszi ezt már önmagában azzal, hogy szabályoz bizonyos társadalmi viszonyokat (ezzel állami hatáskörbe vonva azokat), továbbá azzal, hogy rögzíti az állami, illetve a szakszövetségi (sportági szövetségi) szabályozási feladatokat. Az Országgyűlés feladata a sporttevékenység gyakorlásának feltételeit meghatározó törvények magalkotása, határozatok meghozatala, valamint azok végrehajtásának ellenőrzése. A Kormány felelős a hosszú távú sportstratégia és fejlesztési terv kidolgozásáért, a sport állami támogatására vonatkozó rendszer, célkitűzések és módszerek kidolgozásáért összhangban a költségvetési törvénnyel, továbbá a sporttal kapcsolatos nemzetközi szerződések előkészítéséért és megkötéséért.

A jogszabály széles körben biztosítja a sportszervezetek autonómiáját, lehetővé téve – és részben elő is írva – számukra, hogy szabályzatok kiadásával gondoskodjanak a sportág rendeltetésszerű működéséről, meghatározzák a sportág stratégiai fejlesztési, valamint utánpótlás-nevelési koncepcióját, részt vesznek a nemzetközi szövetségek munkájában és képviseljük sportáguk érdekeit a hazai és nemzetközi fórumokon. A sportszövetségek fegyelmi jogkört kapnak, és kiemelt sze-

repük van a doppingellenes küzdelemben úgy a megelőzés, felvilágosítás és információszolgáltatás, mint a felelősségre vonás terén. A sporttörvény elismeri a sportszféra sajátos jogvita rendezési mechanizmusát is azzal, hogy a rendes bíróságokhoz fordulás jogával párhuzamosan mindannyiszor opcionálisan megemlíti a Sport Állandó Választottbíróságot is.

A törvény számos területen rendeletalkotási felhatalmazást biztosít a Kormány (doppingellenes tevékenység-, sportfegyelmi felelősségre vonás-, a sportrendezvények biztonsága-, olimpiai központok-, olimpiai járadék és a Nemzet Sportolója cím-, a sport területén képesítéshez kötött tevékenységek gyakorlása-, a sportorvoslás szabályai és a sportegészségügyi hálózat, valamint az állami sportinformációs rendszer szabályai) és a helyi önkormányzatok számára.

Végezetül e körben említést érdemelnek a még a jelenleg hatályos jogalkotási törvény hatályba lépése előtt állami irányítás egyéb jogi eszközeiként született olyan jelentős dokumentumok, mint „a testnevelés és a sport megújításának koncepciójáról” szóló 24/1993. (IV. 9.) OGY határozat, az ezt hatályon kívül helyező Sport XXI. Nemzeti Sportstratégiáról szóló 65/2007. (VI. 27.) OGY határozat, vagy az annak végrehajtását szolgáló 1030/2008. (V. 16.) Korm. határozat.

2. A civil szféra szabályzatai

A sport öngazgatásának legjelentősebb dokumentumai az Olimpiai Charta, a nemzetközi- és nemzeti sportszövetségi szabályzatok, a Nemzetközi Doppingellenes Ügynökség Doppingellenes Szabályzata (WADA Kódex).

Mint arra már többször utaltam, a sport civil szférája mind történeti kialakulását, mind dimenzióját tekintve messze meghaladja az államit. A mára kialakult sportstruktúra alapvetően magántevékenység eredménye, azon belül is elsősorban a nonprofit szféráé, amelybe csak az elmúlt néhány évtizedben szűrődtek be az üzleti szemlélet elemei. A

megteremtett strukturális önállóságot és az öngazgatás szabadságát a sportvilág azt követően is igyekszik utolsó leheletéig védeni, hogy napjainkra már az állam is kinyilvánította szabályozási igényét. Ez a fajta önkormányzatiság elsősorban a szervezetrendszer kialakításában, a szabályalkotásban valamint a jogviták rendezésében mutatkozik meg.

Az európai klasszikus sportmodell egy alulról szerveződő piramis, amelyben a sporttevékenységet folytatni kívánó személyek egyesületeket alapítanak (vagy akár üzleti célokat is szem előtt tartva, gazdasági társaságot hoznak létre), ezek a sportszervezetek területi (regionális) sportszövetségekbe tömörülnek, majd ezek átlépve az országhatárokat képezte gátakat kontinentális és világméretű nemzetközi szövetségekbe szerveződnek. Jellemzően ez a piramis egy adott sportág keretein belül marad, ugyanakkor mind országos, mind nemzetközi szinten létrejönnek horizontális ernyőszervezetek is, amelyek több sportág szövetségeit összefogva elsősorban érdekképviselési és szolgáltató feladatokat látnak el, és nem részei a vertikális struktúrának (ilyenek pl. a nemzeti Olimpiai Bizottság, az Európai Nem-kormányzati Sportszervezetek Szövetsége /ENGSO/, SportAccord). A képzeletbeli piramis csúcsán egy speciális, több szempontból is „rendszeridegen test”, a Nemzetközi Olimpiai Bizottság (NOB) áll. A NOB egy a svájci jog alapján létrejött egyesület, amelynek tagjai magánszemélyek (azaz nem a nemzetközi sportági szövetségek), és amely történelmi privilégiumként őrzi ezt a megkülönböztetett helyet a hierarchiában, elsősorban azért, hogy kizárólagosan jogosult dönteni minden, az Olimpiával kapcsolatos kérdésben. Az Olimpia pedig minden sporttevékenység Omegája, a sportágak, versenyzők és sportvezetők hatalmas seregszemléje, ezért valamennyi a sportban dolgozó célja, hogy sportágát elfogadtassa a NOB-bal, felvetesse azt az Olimpia programjába, és azon az általa képviselt sportolók, sportszervezetek jó eredményt érjenek el. Mindezek révén – a tagsági viszony hiánya ellenére – a NOB kitüntetett helyet foglal el a rendszerben és egyben mozgatórugója is annak: az általa elfogadott Olimpiai Charta igazodási pont

minden olimpiai sportági szövetség számára, saját szabályzataik nem kerülhetnek azzal ellentmondásba³³. A NOB kezdeményezésével és cselekvő részvételével jöttek létre olyan – ma már megkérdőjelezhetetlen tekintélyű – szervezetek, mint a Nemzetközi Sport Választottbírószág (CAS), vagy a Nemzetközi Doppingellenes Ügynökség (WADA).

A szigorú alá-fölérendeltség mellett a rendszer vezérlőelve az ún. „*egy-bely elv*”³⁴, azaz az adott szinten lévő sportszövetségek monopol-helyzete. Így például a leginkább strukturált sportágakban is csak egy nemzetközi, egy európai, egy országos szövetség létezik és megyéenként szintén egy-egy szövetség alakulhat. Ahol ez az elv sérül (mint pl. a profi boks, amelynek négy egymással versengő világszövetsége van), átláthatatlanná válik a felépítés, és a teljesítmények összevetése is kivitelezhetetlen lesz, ezzel pedig a versenysport lényege vesz el. (Ettől még a közönségszórakoztató funkció megmaradhat, így nyereséges vállalkozás lehet, a boks-szervezetek éppen ezt használják ki.)

A jogalkotó tevékenységgel közvetlenül nem függ össze, ám az állami és a civil sportszféra határvitáit hűsbavágóan érinti a sport választottbírószágok (CAS, SÁV) tevékenysége. Ezekről itt csak annyit kívánok megjegyezni, hogy a sportszervezeteknek egyrésztől természetes igényük az, hogy a szereplőik között felmerülő konfliktusokat „házon belül” rendezzék, ha lehet még a sportszövetségek szintjén, de ha erre nincs mód, akkor is a hozzájuk ezer szállal kötődő, a rendszert belülről és a rendes bíróságoknál jobban ismerő sport választottbírószágok útján tegyék. A választottbírószági út igénybevételét a sportszövetségi szabályzatok kötelezővé, az állami törvényhozás, így a magyar sporttörvény pedig lehetővé teszi. Előbbiek sok esetben kifejezetten megtiltják a versenyszerűségben részt vevők számára, hogy az állami, rendes bíróságokhoz forduljanak. Lényeges azonban, hogy az állami kontroll

nem szűnik meg teljesen, meghatározott esetekben a választottbírószági ítéletek érvénytelenítését lehet kérni.

III. Határviták az állami jogalkotás és a sport civil szférájának szabályalkotása között

1. A probléma gyökerei, osztályozási szempontok

Az Európai Elsőfokú Bíróság (jelenlegi nevén: Törvényszék) a Laurent Piau ügyben³⁵ hozott ítéletének 78. pontjában az alábbiak szerint fogalmaz: „*A valamely gazdasági tevékenység megszervezésére szolgáló és az alapvető szabadságokat érintő ilyen szabályozás elvileg az állami főhatalom jogosultjának hatáskörébe tartozik. Mindazonáltal, a nemzeti szabályozások szintje teljes hiánya mellett a FIFA által gyakorolt szabályozási hatáskör jelen eljárás keretében csak annyiban vizsgálható, amennyiben azokat a versenyjogi szabályokat érinti, amelyekre tekintettel a megtámadott határozatok jogszerűségét értékelni kell, anélkül hogy a FIFA szabályalkotó tevékenységének gyakorlását lehetővé tévő joggal kapcsolatos megfontolások – akármilyen fontosak is – e helyütt bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetnék.*”

Bár az Elsőfokú Bíróság hivatkozott ítéletében nagyvonalúan átsiklott a „jogalkotói hatáskör” vizsgálatán – megjegyzem, ezzel az adott szabály érvényességén is –, a tanulmány utolsó egységében kísérletet teszek a kérdés továbbgondolására, és néhány konkrét témakör, illetve jogeset alapján igyekszem bemutatni az állami és a civil szabályozás ütközési pontjait és lehetséges feloldásukat.

A vizsgálódás alapelvének azt tekintem, hogy a jogrendszer egészének meg kell felelnie az alkotmányosság követelményének, zsinórmértékének pedig a magyar Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakat, mely szerint „*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 arányo-*

³³ Az Olimpiai Charta jelentőségét az is alátámasztja, hogy a Sporttörvény 38.§ (2) bekezdése is konkrétan utal rá.

³⁴ Klaus Vieweg: i. m. 4. o.
2012/2

³⁵ T-193/02 Laurent Piau kontra az Európai Községek Bizottsága

san, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

A gyakorlatban eddig elsősorban az Európai Bíróság esetjogában merültek fel azok a konkrét „határviták”, amelyek azt voltak hivatottak tisztázni, hogy meddig terjed az állami, illetve a civil szféra hatásköre. Az Európai Bíróság értelemszerűen az állami jog oldaláról közelítve a kérdéshez, főleg azt vizsgálta, hogy a sportszövetségi szabályzatok mennyiben egyeztethetőek össze a közösségi joggal. A fő elhatárolási szempontja – figyelemmel arra, hogy az Unió hatásköre egészen a közelmúltig nem terjedt ki a sportra – az volt, hogy ezek az előírások korlátozák-e a versenyt, illetve vannak-e gazdasági következményeik. Nemleges válasz esetén, vagy ha a versenyt korlátozó hatás igazolható volt a sport speciális célkitűzéseivel, pozitív társadalmi rendeltetésével, a Bíróság vagy megállapította a közösségi kompetencia hiányát, sajátosan sportjellegűnek minősítve a szabályozást, vagy a közösségi joggal összeegyeztethetőnek minősítette azt (pl. Deliege, Walrave és Koch, Lehtonen, Meca Medina és Majcen esetek). Igenlő válasz esetén közösségi joggal ellentétesnek minősültek a korlátozások (Bosman, Kolpak eset). Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában következetesen ragaszkodik ahhoz, hogy nem lehet absztrakt módon értékelni azt, hogy egy szabályozás összeegyeztethető-e a közösségi joggal, hanem minden esetet egyedileg vizsgálni kell. Ez az álláspont sokak szerint felülvizsgálatra szorul.

Másik nézőpontból történő elemzés olvasható az independentfootballreview.com oldalon, ahol egy 2006-os tanulmány (amelyet a francia, német, spanyol, olasz és brit sportért felelős miniszterek megbízásából készített el egy nemzetközi szakemberekből álló csoport) a labdarúgás sajátos szabályait vetette össze a közösségi joggal. Ez a tanulmány három csoportját különítette el a sportszabályoknak, úgymint: a versenyt szabályozó és sajátos működését biztosító előírások, a sport integritását-, végezetül pedig a versenyegyensúlyt biztosító előírások. A versenyszabályok közé tartoznak: játékszabály, játéktér, szervezet, versenynaptár; nemzeti

válogatott összeállítás, hazai-idegenbeli mérkőzés lehetősége, piramis alakú versenyrendszer, átigazolás, nézői részvétel és az amatőr sport ösztönzése, játékosok kötelező kirendelése a nemzeti válogatotthoz, dopping. A tanulmány ezen szabályokat, mint sajátosan sport jellegűeket a közösségi jog hatályán kívülieknek minősíti (az átigazolásoknál megengedi az összeütközés lehetőségét, ugyanakkor a hatályos szabályokat EU konformnak tartja). Az integritást célozzák a klublicenszre és a játékosügynökökre vonatkozó szabályok, valamint az az előírás, amely megtiltja, hogy ugyanazon versenyrendszerben szereplő sportszervezeteknek azonos tulajdonosa legyen. A versenyegyensúlyt biztosítják a hazai nevelésű játékosokra vonatkozó előírások, a kereskedelmi jogok központosított hasznosítását-, valamint a bérek és átigazolási díjak maximalizálását lehetővé tévő szabályok. A tanulmány ezen kérdésekben is összeegyeztethetőnek véli a hatályos UEFA szabályozást a közösségi előírásokkal.

Jómagam – a fentiekől eltérően – egy az alapjogokból kiinduló megközelítés alapján kívánok rávilágítani a két szabályozási szféra néhány neuralgikus pontjára. Természetesen, mint minden osztályozásnál, ennél a felosztásnál is lehetnek, sőt igen gyakoriak az átfedések, hiszen egymással összefüggő jogosultságokról van szó: pl. az átigazolási rendszer szabályozása szükségszerűen érinti a szabad mozgás gyakorlását és a versenyjogot is, de a licenszrendszer vagy a doppingellenes szabályozás is óhatatlanul kapcsolódik több alapjoghoz is.

Elöljáróban itt is szükséges leszögezni, hogy a sport játék- és versenyszabályai, az pl. hogy a vízilabdát hányan játsszák, hogyan lehet szabályos gólt elérni gyeplabdában, mikor követ el szabálytalanságot a boksoló, vagy, hogy milyen selejtezési rendszer alapján lesz valakiből a 100 méteres síkfutás olimpiai bajnoka, nem jogi kérdés, így arra az állami jogalkotásnak nincs és nem is lehet hatásköre.

2. A hatalmi ágak egyensúlyának érvényesülése a sportjogban, a sportszabályok demokrácia deficitje

Nemes András a sportjogot bevezető egyetemi előadásának egyik első mondata jellemzően az, hogy „*footbóliában királyság van, abból is a legrosszabb despotizmus*”. Ez a meghatározás tömören és képletesen kifejezi azt, hogy a sport világában bizonyos alkotmányos alapelvek hiányoznak, különösen azért, mert a sport szervezetei egyszerre rendelkeznek szabályalkotó és végrehajtó hatalommal, sőt még a bírói függetlenség is olykor-olykor megkérdőjeleződik. Úgy vélem ez a jogállami elvekkel való ütközés csak látszólagos, az Alaptörvény ugyanis csak a közjogi vonatkozások terén követeli meg az államhatalmi ágak megoszlását, a civil szférába tartozó jogalanyoknál ezen elv nem alkalmazható.¹ Az alkotmányos elveknek a sportra vonatkozó szabályzatok tartalmában, nem pedig meghozataluk módjában kell érvényesülniük, így különösen fontos az alapvető szabadságjogok érvényesülése, valamint a jogviták független és pártatlan fórum általi elbírálásának lehetősége. Bár mindkét téren vannak még hiányosságok, mind a sportszervezetek, mind az államok részéről érezhető a törekvés ezek kiküszöbölésére. (Ebbe az irányba hat pl. az Európai Bíróság gyakorlata, amelynek során a szövetségi szabályzatok számos „vadhajtását” lemetszegette, vagy a másik oldalról a Nemzetközi Sport Választottbírószág függetlenítése a NOB-tól a – finanszírozási és igazgatási feladatokat ellátó ICAS /International Council of Arbitration for Sport/ létrehozása által. A magyar sporttörvény 2011-es módosítása, amely a Sport Állandó Választottbírószágot /SÁV/ a Magyar Olimpiai Bizottság alá rendeli, ugyanakkor szembe megy ezzel a tendenciával.²)

¹ Sárközy Tamás A sport mint az állami jogi és az önszabályozás határterülete c. írásában hasonlóan foglal állást. In: Állam és jogtudomány XVI. évfolyam 2000, 214-215. o.

² A SPORTJUS Magyar Sportjogász egyesület és a MOB 2012. október 22.-én konferenciát szervezett a Semmelweis Egyetemen (TF) a „választott bírói gyakorlat és mediáció a magyar sportban” címmel, ahol alkalmam nyílt megkérdezni dr. Néballd Györgytől, a Sport Állandó Választottbírószág elnökétől, hogy 2012/2

3. Az egyesülési jog határai

A sportszövetségek lényegüket tekintve az egyesülési jog alapján létrejött társadalmi szervezetek szövetségei, jogi személyiséggel és önkormányzatisággal rendelkeznek. A magyar jogban a Polgári Törvénykönyv az országos sportági szakszövetségeket külön jogi személy típusként nevesíti ugyan, de – a sporttörvényben foglalt kivételekkel – működésükre az Civil törvény szabályait rendeli alkalmazni.

Az egyesülési jog leglényegesebb korlátja, hogy az nem irányulhat az (állami) hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, nem valósíthat meg bűncselekményt vagy annak elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságainak sérelmével. A Civil törvény 3.§ (3) bekezdése szerint „*Az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alaptörvény C) cikke (2) bekezdését, nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.*” A sportszövetségeknek megalakulásuk és működésük során ezekre az előírásokra figyelemmel kell lenniük, megvalósulásukat az állami bíróságok a nyilvántartásba vételi eljárásakor, az ügyesszég pedig törvényességi ellenőrzés keretében figyelemmel kíséri.

A jogi személyként történő elismerés szükségszerűen maga után vonja, hogy az állam bizonyos minimális követelményeket meghatároz a szervezetrendszer és az alapszabály alaki és tartalmi kellékeit illetően (ezzel mintegy korlátozza a szervezetek autonómiáját), így az alapítók létszámára, a tagok jogaira és kötelezettségeire, a szervezetrendszerre, ezen belül az egyes szervezeti egységek hatáskörére, a sportszövetségek alapvető feladataira törvényi előírások vonatkoznak. A sportszövetségek csak ezen keretek betartása esetén

mennyiben érinti a szervezet függetlenségét az új struktúra. Az elnök úr igyekezett mindenkit megnyugtatni arról, hogy a SÁV bírói kara gyakorlatilag változatlan maradt, és ugyanolyan független módon láthatják el a tevékenységüket a MOB égisze alatt, mint tették azt korábban a Nemzeti Sportszövetség kereteiben.

élveznek jogi védelmet, szabályalkotó tevékenységük nem lépheti át ezeket a korlátozókat.

Lévén az egyesülési jog első generációs, azaz a köztudatba hosszú ideje beleivódott jog, az állami beavatkozás mértékével kapcsolatosan nyugvópontra jutottak az álláspontok. Magát az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényt is viszonylag ritkán módosították, a helyébe lépő Civil törvény is lényegében a korábbi szabályozást veszi át. Az Alkotmánybíróság korábban hivatkozott 10/2011. (III. 9.) AB határozatában maga is megállapítja, hogy „az egyesületek önkormányzatiságát és autonóm működését eddig kevés határozat érintette”.

A kevés számú módosítási javaslat közé tartozik az a felvetés, miszerint „a szakszövetségek csúcsvezetésének és szakmai vezetésének ellátására magasan kvalifikált szakemberek kellene, ezért szükséges lenne annak törvényi megkövetelése, hogy milyen szakmai pozíciókat kell egy szakszövetségnek létesíteni, és ezek betöltésének mik a szakmai feltételei.”³ Álláspontom szerint egy ilyen tartalmú törvényi rendelkezés aránytalanul korlátozná az önkormányzatiság elvét. Szakmai, képzettségi követelményeket meg lehet határozni pl. az edzőkkel vagy az egészségügyi ellátást biztosító személyzettel szemben, ahol ezt pedagógiai illetve közegészségügyi szempontok indokolják, de azt, hogy egy társadalmi szervezet milyen szempontok alapján válassza meg a saját eljáróit, semmiképpen nem lehet kívülről, törvényben előírni. (Annak természetesen nincs akadálya, hogy alapszabályi szinten, önkorlátozásként megfogalmazzanak ilyen elvárásokat.)

Az önkormányzatiságból fakad, de a sporttörvény külön felhatalmazást is biztosít a sportszövetségeknek arra, hogy – a fent említett keretek között – maguk alakítsák ki szervezetrendszerüket, amennyiben indokoltnak látják (vagy a törvény előírja) szervezeti egységüket jogi személyiségnek nyilvánítsák, továbbá kialakítsák sportáguk versenyrendszerét. A versenyrendszer lényeges eleme a nevezési feltételek, az indulási joga-

sultság meghatározása. E téren a legtöbb probléma a látványsportok hivatásos versenyrendszerében alkalmazott licenszrendszer, valamint a szövetség által elismert versenyrendszeren kívüli versenyeken való indulás korlátozása miatt áll elő.

A klublicenz-rendszer egy a versenyrendszer részét képező rendkívül bonyolult és összetett szabályhalmaz, amelynek révén a sportszövetség a versenyrendszerben részt venni kívánó sportszervezettel szemben a sportbeli kritériumokon túlmenően pénzügyi, infrastrukturális, adminisztratív és jogi követelményeket állít. Már nem elegendő, ha egy csapat a pályán elért eredményével kvalifikálja magát a nemzeti bajnokság valamely osztályába vagy valamelyik nemzetközi kupasorozatba, hanem igazolnia kell többek között azt is, hogy rendelkezik megfelelő számú utánpótláscsapattal, képzett edzői és orvosi stábbal, az előírásoknak megfelelő számú és minőségű sport- és egyéb kiszolgáló létesítménnyel, nincsenek tartozásai sem az állammal sem az alkalmazottaival szemben stb. Ezek az előírások a rendszer stabilitását hivatottak szolgálni, azt, hogy a versenyrendszerbe benevezett csapatok a versenysorozat végéig „kitartanak”, és a pénzügyi kötelezettségvállalásaiknak eleget tesznek, gondoskodnak a sportutánpótlásról valamint a nézők megfelelő színvonalon történő kiszolgálásáról. A szabályozás messze túlmutat a szűken vett versenyrendszeren, hiszen komoly gazdasági vonatkozásai vannak, sőt adatvédelmi kérdéseket is érint, hiszen a szövetségeknek lehetőségük van betekinteni a sportszervezetek könyveibe, mérlegüket, beszámolójukat, pénzügyi tervüket bekérhetik. A gyakorlatban már kialakult szabályozás jogszerűségét – éppen a védeni kívánt cél fontossága miatt – az állami jogalkotás is elismeri, sporttörvényünk részint maga is megerősíti, hogy a versenyrendszerben csak olyan sportszervezet vehet részt, amelynek nincs lejárt köztartozása és nem áll csőd-, felszámolási- vagy végelszámolási eljárás alatt, részint pedig felhatalmazást biztosít a sportági szakszövetségek számára a fentiekhez hasonló tartalmú szabályok meghozatalára.

³ Pásztor Csilla: A doping jogi kérdései, www.mek.oszk.hu 2012/2

A magyar jogban direkt összeütközést nem jelent a sportszövetségi normák és az állami jog között a sportszövetségek azon joga sem, hogy fegyelmi eljárás alá vonják a tagjaikat, az általuk nyilvántartott sportolókat a szabályzatok megsértéséért. Ezen jogosítvány jogelméleti és jogrendszerbeli megalapozása ugyanakkor nem egyértelmű. Korábbi sporttörvényünk az egyesületek számára is lehetővé tette, hogy fegyelmi eljárást folytassanak le a sportolóikkal és sportszakembereikkel szemben, a jelenleg hatályos törvény – helyesen – ezt a jogosítványt már csak a sportszövetségek részére tartja fenn, a sportfegyelmi felelősségről szóló kormányrendelet pedig részletesen szabályozza az eljárás menetét és az abban résztvevők jogait. Fő szabály szerint sem a munkajog, sem az egyesülési jog nem ismer fegyelmi felelősséget. E jogszabályok révén ugyanakkor a hatályos magyar jogban a sportfegyelmi eljárás nem több, mint egyike a sportra jellemző általános szabályok alóli kivételnek, és nem az állami jog kontra szövetségi norma viszonyrendszerben jelenik meg. A szövetségi büntetések alkalmazása és azok elfogadása dogmatikailag levezethető azonban ott is, ahol az állami jog nem szabályozza kérdést (pl. német jog). Két elméleti megoldás létezik: az egyik a szövetségi autonómiából származtatja a fegyelmi büntetések alkalmazásának jogát (tagsági elv, alapszabály jogi megoldás), míg a másik kötelmi jogi alapon szerződéses viszonyt tételez fel (alávetési nyilatkozaton alapuló szerződési indoklás).⁴

A licenszrendszerrel és a fegyelmi jogkörrel is összefügg az a számos sportszövetségi alapszabályban megfogalmazott előírás, amely megtiltja a szövetség tagjainak, hogy más, nem az adott sportági szövetség által szervezett vagy elismert versenyrendszerben vegyenek részt. Ilyen szakadár igények és próbálkozások leginkább a labdarúgásban merülnek fel, ahol az európai élklubok időről időre felvetik egy különálló versenysorozat létesítését, amellyel ugyanakkor kizárnák magukat az UEFA által elismert nemzetközi kupákból és nemzeti bajnokságokból. Ez a fenyegetettség mindeddig kellő visszatartó

erővel bírt. Tekintettel arra, hogy az ilyen alapszabályi megoldás közvetlenül a versenyrendszert, illetve a sportegyesületek (gazdasági társaságok) önszerveződését érinti, a korlátozás – véleményem szerint – teljesen jogszerű, a sportszervezeteknek semmilyen alapjogát nem sérti.

Egészen speciális helyzetben van a Magyar Olimpiai Bizottság (MOB), amelyet a Sporttörvény 38.§ (1) bekezdése a következőképpen definiál: „A MOB a Nemzetközi Olimpiai Bizottság (a továbbiakban NOB) által kizárólagos nemzeti olimpiai bizottságként elismert, a sporttal összefüggő – e törvényben meghatározott – országos közfeladatokat ellátó köztestület”. Ezt követően a törvény példálózó jelleggel felsorolja a MOB azon feladatait, amelyeket az olimpiai mozgalom területén el kell látnia. A problémát az jelenti, hogy ilyen deklarációra és feladat-meghatározásra egyetlen állam törvényhozása sem jogosult. Az Olimpiai Charta 3.§-a értelmében kizárólag a NOB jogosult dönteni arról, hogy mely szervezetet ismer el nemzeti olimpiai bizottságként, olyannyira, hogy annak alapszabálya is a NOB jóváhagyásának tárgyát képezi. Szintén kizárólagosan az Olimpiai Charta (annak 28-29.§-a valamint azok kiegészítő rendelkezései) szabályozhatja a nemzeti olimpiai bizottságoknak az olimpiai mozgalommal kapcsolatos jogait és kötelezettségeit, tekintettel arra, hogy az Olimpiai Játékok megrendezésének jogáról egyedül a NOB jogosult rendelkezni, ebbe az egyes államok nem szólhatnak bele. A MOB 1895-ös alapítása óta – a történelem különböző viharai között – maga vívta ki a nemzeti olimpiai bizottságként történő elismerést, függetlenül attól, hogy az állami jogalkotás éppen milyen státuszt biztosított számára. A sporttörvény módosításáról szóló 2011. évi CLXXII. törvény jelentősen módosította a sportirányítás szervezetrendszerét, a korábbi öt köztestület közül egyedül a MOB-ot hagyva meg úgy, hogy a MOB hatáskörei jelentősen megnövekedtek. Nemcsak a többi köztestület feladat- és hatáskörei kerültek át a MOB-hoz, de számos új államigazgatási feladatot és döntési jogosultságot is kapott, amelyek közül kiemelkednek az állami sportcélú támogatásokkal kapcsolatos jogosítványok. Jel-

⁴ Klaus Vieweg: i. m. 13-14. o.
2012/2

lemző példa, hogy még a Sporttörvény módosítása előtt – azt megalapozó szándékkal – javaslat készült a Sport XXI. Nemzeti Sportstratégiáról szóló 65/2007. (VI. 27.) OGY határozat módosítására. Végül az Országgyűlés nem tárgyalta meg és nem döntött a javaslat elfogadásáról, csupán a törvényt módosította. Nem sokkal később megjelent a MOB átfogó sportkon koncepciója „A Magyar Olimpiai Bizottság Sportfejlesztési Irányai és Területei” címmel. Miközben azonban a MOB számára kétségtelenül csábító lehet ilyen kiterjedt hatáskör gyakorlása, nem szabad megfeledkeznie arról, hogy történelmi szerepe – a mindenkor állami politikától függetlenül – elsősorban az Olimpiai Mozgalomhoz kötődik. Az Olimpiai Charta 28. § 1. szerint „A Nemzeti Olimpiai Bizottság küldetése az Olimpiai Mozgalom fejlesztése, előmozdítása és védelme a saját országában az Olimpiai Chartával összhangban.” Ugyanezen szakasz 6. pontja előírja, hogy „A Nemzeti Olimpiai Bizottság köteles megőrizni önállóságát és köteles ellenállni minden nyomásnak beleértve, de nem korlátozva a politikai, jogi, vallási vagy gazdasági nyomásra, amely akadályozhatja a Nemzeti Olimpiai Bizottságot az Olimpiai Charta betartásában”. Kulcsfontosságú tehát a tapintatos, diplomatikus szabályozás.⁵

4. A munkavállalás és szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó sportszabályok

a) A sportszabályok ütközése a munkajog alapelveivel

Az Európai Bíróság legismertebb és legnagyobb hatást kiváltó sporttal kapcsolatos ítéletei (Bosman, Kolpak, Simutenkov, Lehtonen) a munkavállalás szabadságával, illetve annak tartalmával összefüggésben születtek. Anélkül, hogy ezeket a döntéseket

részletesen elemezném, szeretnék rámutatni azoknak a jogalkotásra gyakorolt hatásaira. Ezeknek a döntéseknek a rendkívüli jelentősége éppen abban ragadható meg, hogy világosan rögzítik az állami és a sportszövetségi szabályozás határait, pontosabban, mint bármely más területen. A Bosman ítéletben a Bíróság kifejtette, hogy „Az EGK Szerződés 48. cikkének rendelkezései kizárják a sportszervezetek által lefektetett azon szabályok alkalmazását, amelyek szerint: 1. a hivatásos labdarúgót szerződésének lejártát követően mindaddig nem alkalmazhatja új klubja, ameddig a játékos volt klubja részére meg nem fizette az átigazolási vagy képzési díjat; 2. A szövetségek által szervezett versenyeken a labdarúgóklubok színeiben csak korlátozott számú más tagállam állampolgárságával rendelkező labdarúgók léphetnek pályára.”⁶ A szlovák állampolgárságú kézilabdázó, Maros Kolpak ügyében (Szlovákia ekkor már Társulási Megállapodást kötött az Unióval) 2003-ban a Bíróság azt mondta ki, hogy a közösségi joggal ellentétes minden olyan nemzeti vagy nemzetközi sportszövetségi szabályozás, amely a tagállamok munkavállalóitól eltérő tartalmú státuszt, átigazolási vagy pályára lépéssel kapcsolatos szabályokat tartalmaz a szlovák állampolgárok tekintetében. Fontos azonban, hogy a diszkrimináció tilalma feltételezi az érintett sportoló jogszerű tagállami munkavállalási engedélyének, érvényes munkaszerződésének a létét.⁷ A Bíróság a Simutenkov ügyben hozott döntésével gyakorlatilag ezen ítélet hatályát terjesztette ki a Partnerségi Megállapodással rendelkező államok polgáraira is. A Lehtonen ítéletben viszont már jogszerűnek ítélte meg a sportszövetségi szabályzatoknak az átigazolási időszakot meghatározó előírásait, kinyilvánítva, hogy a munkavállalás korlátozása az elérni kívánt célhoz viszonyítva szükséges és arányos mértékű, és nem minősül diszkriminatívnak. A bírói gyakorlat megengedhetőnek tartja a férfi és női versenyzők közötti különbségtételt is a sport világában úgy az egyes versenyszámok, mint a díjazás mértékét tekintve.⁸

⁵ Nemcsak a NOB, hanem egyes sportágak nemzetközi szövetségei is ki tudják kényszeríteni tagszervezeteik számára a túlzott állami beavatkozás alóli mentesülést. A Nemzetközi Labdarúgó Szövetség (FIFA) 2006-ban elérte a görög sporttörvény módosítását, 1999-ben a magyar, 2007-ben a lengyel, 2010-ben pedig a nigériai kormányt „bírtá rá” arra, hogy a nemzeti labdarúgó szövetség vezetőit érintő intézkedéseit visszavonja azáltal, hogy kilátásba helyezte ezen államok sportszervezeteinek kizárását a FIFA versenyrendszeréből.

⁶ 415/93 ECR (1995. 12. 15.)

⁷ Kecskés László EU-Jog és jogharmonizáció, HVG ORAC, 2009, 877. o.

⁸ Lásd pl.: Martin v. International Olympic Committee, (1984, 740 F.2d 670, 9th Cir)

A hivatkozott döntések nem vitatják el a sport speciális szabályozási szükségleteit az általános munkajogi szabályokhoz képest (lásd: átigazolási időszak meghatározása a versenyrendszer stabilitása, kiszámíthatósága érdekében). Azon országokban, ahol létezik sporttörvény ezt jogszabályi szinten meg is fogalmazzzák, így a magyar sporttörvény is számos kivételt tartalmaz a Munka Törvénykönyve hatálya alól (pl. próbaidő kikötésének tilalma, határozott idejű munkaszerződés kötelező jellege, további rendkívüli felmondási okok). Ugyanakkor a kivételek nem érhetik el azt a mértéket, amelyek már a munkajognak az alapjogi szintű garanciáit veszélyeztetik, ilyen mélységig tilos a civil szabályozásnak behatolnia, ez már kizárólag az állami jogalkotás felségterülete. Különösen igaz ez az Európai Unión belül, tekintve, hogy az integráció lényegét adó négy szabadság egyike sérül azzal, ha akár tagállami szinten, akár valamely vállalkozás (a közösségi jog ilyennek tekintti a sportszervezeteket illetve szövetségeiket) szintjén a közösségi joggal ellentétesen, állampolgárságon alapuló diszkrimináció révén korlátozzák a munkához jutás lehetőségét (ezzel a személyek szabad áramlását), vagy a munkaviszony lényegét adó tartalmi elemeket.

Szintén munkajogi problémákat vet fel a nemzeti válogatottak részére történő kötelező játékos küldés intézménye. A nemzeti válogatott keretek összeállítása a sportági szakszövetségek privilégiuma, ugyanakkor a válogatott kerettag sportolók adott egyesületekkel, gazdasági társaságokkal állnak tagsági vagy munka jogviszonyban. Annak érdekében, hogy a nemzetközi sportesemények minél színvonalasabbak legyenek, valóban a világ legjobb sportolóit vonultassák fel, a sportszövetségek megkövetelik, hogy az érintett klubok elengedjék játékosait. A válogatottban tartózkodás idejére a munkajognak a kirendelésre vonatkozó szabályait kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a sportoló ezalatt is az egyesületétől kapja a fizetését, sőt ha megsérül, akkor sem a szövetség, hanem az egyesület viseli a következményeket (nem állhat a klub rendelkezésére, gyógykezelés, munkabér folyósítása és

közterhek fizetése a lábadozás ideje alatt is). Az Oulmers esetben úgy tűnt, hogy a vita nyugvópontra jut, sokan egy a Bosman ítélethez hasonló jelentőségű Európai Bírósági ítéletet vizionáltak. Abdelmajid Oulmers a Charleroi marokkói labdarúgója hazája válogatottjának mérkőzésén komolyan megsérült, mire a belga labdarúgó klub a hazai bajnokságban elszenvedett kár megtérítéséért perelte a FIFA-t. A belga klub segítségére sietett az európai élcapatokat tömörítő G14-ek elnevezésű formáció, és a csapatok képviselői 860 millió euróban határozták meg a FIFA-val szembeni kártérítési igényt, amelyet a Charleroi-i Kereskedelmi Bírósághoz nyújtottak be. A testület 2006. május 15-i döntésében elutasította a beadványt, de az ügyet az Európai Bíróság elé utalta. A jogvita végül megegyezéssel zárult, amelynek értelmében a 2008-as labdarúgó Európa Bajnokságra játékosokat delegáló klubok részére az érintett szövetségek meghatározottapidíjat fizetnek. A Sporttörvény 8.§ (5) bekezdésének 2011. évi módosítása e probléma orvoslása érdekében előírja a sportági szakszövetségek részére, hogy a válogatott keretben eltöltött időszak alatti biztosítási jogviszonnyal kapcsolatos részletes szabályokat határozzák meg.

b) A szolgáltatásnyújtás szabadságának érvényesítése (Heylens, Piau esetek)

A közösségi jog másik fundamentumát jelentő szabadság, a szolgáltatás-nyújtás szabadsága kapcsán két a sporthoz kötődő Európai Bírósági ügy érdemel említést: a Heylens- és a Piau eset.

A Heylens ügyben az Európai Bíróság jogszerűtlennek ítélte meg a Francia Sportminisztérium azon határozatát, amellyel megtiltotta a Lille labdarúgócsapatának, hogy George Heylens belga edzőt alkalmazza, arra hivatkozással, hogy nevezett nem rendelkezik francia edzői képesítéssel, noha Belgiumban megszerezte a labdarúgóedzői diplomát.⁹ A döntés értelmében az egyik tagállamban jogszerűen megszerzett képesítést valamennyi többi tagállamnak is el kell fo-

⁹ 222/86 ECR (1987. 10. 15.)

gadnia, és lehetőséget kell biztosítani a jogosult számára, hogy az adott tevékenységet – legyen az akár sportszolgáltatás – gyakorolja.

A jogalkotási hatáskör szempontjából nagyobb jelentőségű az Elsőfokú Bíróságnak a Laurent Piau kontra Európai Bizottság és Nemzetközi Labdarúgó Szövetség ügyben hozott ítélete,¹⁰ valamint az annak helyt adó Európai Bírósági végzés.¹¹ Ebben a perben a felperes vitatta a Nemzetközi Labdarúgó szövetségnek azt a jogát, hogy szabályzatában meghatározza a játékosügynöki tevékenység gyakorlásának feltételeit, ezzel ugyanis – álláspontja szerint – korlátozza a verseny szabadságát, ellehetetleníti az engedéllyel nem rendelkező játékosügynökök piacra jutását. Érvelése szerint a FIFA a futballpiacon meglévő erőfölényével visszaélve, ráadásul a szolgáltatást igénybe vevők (azaz a sportszervezetek) képviselőjeként, tehát nem független szabályozóként jár el, a korlátozások pedig nem elengedhetetlenek, nem megfelelőek és nem is arányosak. Mivel a szóban forgó gazdasági tevékenység nem kötődik közvetlenül a sporthoz, „a sport sajátos jellegére” történő hivatkozás sem megalapozott. Különösen vitatható továbbá az a gyakorlat, hogy bár Franciaországban létezik a játékosügynöki tevékenységet szabályozó állami jogszabály, a sportklubok, mégis az attól részben eltérő FIFA előírásokat követik.

Az Elsőfokú Bíróság bár összességében elutasította a keresetet, számos a felperes érvelésével egybecsengő, és jó néhány erősen vitatható megállapítást tett, amelyek közül néhányat feltétlenül szükségesnek tartok jelen dolgozat keretein belül is megemlíteni. A játékosügynöki tevékenységről megállapította, hogy „*olyan szolgáltatásnyújtási gazdasági tevékenységről van szó, amely nem tartozik a sport sajátos jellegének az ítélkezési gyakorlat által kimunkált fogalma alá.* (73. pont) ... Egyrészt a játékosügynöki tevékenységet meghatározó szabályzatot a FIFA saját jogkörében, nem pedig valamely állami hatóság által a sporttevékenységgel kapcsolatos közérdekeű feladat ellátása érdekében ráruházott

szabályozási hatáskörben eljárva bocsátotta ki. (74. pont) ... Ami a FIFA-nak ilyen, nem a szóban forgó sport-, hanem azon kívüli, gazdasági tevékenységgel kapcsolatos és az alapvető szabadságokat érintő szabályozás kibocsátására vonatkozó – a felperes által vitatott – legitimációját illeti, tekintettel a tagállamoknak azokra a közös alapelveire, amelyek az Európai Unió alapul, valóban el lehet gondolkodni azon a szabályozási hatáskörön, amelyet olyan magánszervezet, mint a FIFA – amelynek alapszabály szerint fő célja a labdarúgás ösztönzése – magának megállapít. (76. pont)”

Véleményem szerint a Bíróságnak jobban el is kellett volna gondolkodnia a szabályalkotási felhatalmazáson, ugyanis valamennyi jogszabály (márpedig a Bíróság azzal, hogy a FIFA szabályzatot érdemben vizsgálta és összevetette a közösségi joggal, egyúttal annak jogi jellegét is elismerte) alapvető érvényességi kelléke a jogalkotási hatáskör léte. A sportszövetségeknek pedig kizárólag a sporttal közvetlenül összefüggő magatartási szabályok megalkotására van joguk, a sportra ráépülő egyéb gazdasági tevékenységek (legyen az sportszergypártás, wellness-turizmus vagy játékosügynöki tevékenység) kívül kell, hogy essenek ezen a körön. Nem értek egyet sem a FIFA sem a Bíróság azon érvelésével, hogy ha az állam nem szabályozza az adott tevékenységet – mint ahogy Franciaországon kívül valóban nincs állami jogszabály a játékosügynökökkel kapcsolatosan – akkor elfogadható a FIFA szabályozás, mert ez egyben minőségi garanciát jelent, így nem válik parttalanná a rendszer, mind a sportolók, mind a sportszervezetek nagyobb biztonságban érezhetik magukat, ha képzett, megfelelő kiválasztási rendszeren átment és nyilvántartott játékosügynökökkel tárgyalhatnak. Álláspontom szerint ezek a kétségtelen előnyök nem orvosolják a szabályozási kompetencia hiányát, ezért az Elsőfokú Bíróságnak meg kellett volna állapítania, hogy a FIFA-nak nem volt joga ilyen szabályzatot alkotni, és ezt követően valamennyi, a közösségi joggal való konfrontációra vonatkozó további érdemi vizsgálatot mellőznie kellett volna. Ebből következően helytelen döntésnek gondolom az Európai Bíróság végzését is, amely a fellebbezést, mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant és nyilvánvalóan megal-

¹⁰ T-193/02 <http://eur-lex.europa.eu>

¹¹ C-171

pozatlant elutasította.

Az Elsőfokú Bíróság a maga számára az ítélet 79. pontjában megfogalmazta a „menekülési utat”, kimondva, hogy „*a jelen kereset ugyanis a 17. rendelet alapján benyújtott olyan panasz alapján lefolytatott eljárás eredményeként a Bizottság által hozott határozat jogszerűségének elbírálására irányul, amely panasz elintézésére a Bizottság csak azokkal a jogosítványokkal élhetett, amelyek e keretben őt megilletik. A bírósági felülvizsgálat szükségszerűen a versenyjogi szabályokra és annak a FIFA-szabályzat általi esetleges megsértésére korlátozódik.*” Ez az eljárásjogi indok természetesen valamelyest megalapozza a Bíróság döntését, mégis a fentiekben kifejtettek alapján aggályosnak tartom az érvényességi kritérium figyelmen kívül hagyását.

A szabályozás ellentmondásosságát az Európai Parlament is felismerte, és 2010. június 17-én egy, a Bizottság számára készített állásfoglalást fogadott el a játékosügynöki tevékenységgel kapcsolatban. Ebben „*megjegyzi, hogy míg az ügynökök tevékenységét a sportolói testületek bizonyos területeken széles körben szabályozzák nemzetközi és nemzeti szinten, csak nagyon kevés tagállam hozott külön jogszabályokat a sportügynökökkel kapcsolatban; úgy véli, hogy a sportügynökök tevékenységére vonatkozó rendelkezések zavarba ejtő sokféleségére való tekintettel szükség lenne egy koherens, az egész Unióban érvényes megközelítésre a nem egyértelmű szabályok miatti kiskapuk elkerülésére és az ügynökök tevékenységének megfelelő monitoringjának és ellenőrzésének biztosítására; megismétli egy, a játékosok ügynökeinek tevékenységére vonatkozó EU-kezdeményezésre vonatkozó felhívását...*”¹²

5. A szövetségi normaalkotás versenyjogi vonatkozásai

Bár a korábbiakban ismertetett perekben is vizsgálta a bíróság a közösségi versenyjogi szabályok betartását, jelen bekezdés keretében olyan kérdésekre kívánok kitérni, mint az egy versenyrendszeren belüli tulajdonosi átfedések tilalma, a közvetítési jogok értékesítésére vonatkozó szövetségi monopólium, illetve a bérék és átigazolási díjak maximali-

zálása. Ezen kérdésekben még nem beszélhetünk irányadó bírói gyakorlatról, ugyanakkor az Európai Bizottság illetve a Tanács már foglalkozott velük.

A modern kor jelensége az, hogy egy adott vállalkozás akár több sportszervezetben is többségi tulajdont, vagy jelentős befolyást szerezhet. Amennyiben ezek a sportszervezetek ugyanabban a versenyrendszerben vesznek részt, az negatívan befolyásolja a verseny tisztaságát, morális és gazdasági szempontból is kifogásolható, még akkor is, ha a sportpiac ezen a téren is eltérően működik más szolgáltatások piacától. Itt ugyanis senkinek nem lehet célja a monopóliumra törekvés, mind a résztvevőknek, mind a fogyasztóknak elemi szükségletük a tényleges versenyhelyzet. A sportszolgáltatás csak addig minősül eladható terméknek, amíg a mérkőzések végkimenetele bizonytalan, már akkor is kisebb az érdeklődés, ha két jelentősen különböző játékerőt képviselő csapat mérkőzik, ha pedig az egymással mérkőző felek azonos tulajdonosi háttere miatt kizárólag a tulajdonos gazdasági érdeke döntené el az eredményt, végképp érdektelenné válna a külvilág számára. (Magyarországon rövid ideig előadódott ez a helyzet, amikor az MTK és az FTC egyaránt Várszegi Gábor érdekeltségi körébe került, ezt azonban a későbbi MLSZ tilalom feloldotta. Nemzetközi szinten az ENIC kontra UEFA ügyben merült fel ugyanez a probléma, amikor az UEFA Kupa sorozatban kívánt egyidejűleg indulni a Slavia Praha és az AEK Athén, amelyek szintén ugyanazon befektetői kör tulajdonában voltak, és az UEFA – az Európai Bíróság elvi támogatásával – ezt megtiltotta.) A valódi verseny és a fair play fenntartása érdekében ma már mind a nemzetközi (ideértve az európaiat is), mind a hazai licenszszabályzatok kizárják azt, hogy az azonos versenysorozatban részt vevő klubok ugyanazon gazdasági érdekkörbe tartozzanak. Ezt a gyakorlatot mind a CAS, mind az Európai Bizottság és a Tanács üdvözli.

Bár a jogirodalmi írásokban elméleti vitára ad okot, a magyar jogalkalmazó könnyű helyzetben van annak megítélésakor, hogy vajon jogszerűen vonják-e magukhoz a

¹² www.europarl.europa.eu
2012/2

sportági szövetségek a kereskedelmi jogok hasznosítását, nem ütközik-e pl. a közvetítési jogok kollektív értékesítése egy adott műsor-szolgáltató részére állami versenyjogi akadályokba. Erre ugyanis a hatályos sporttörvényünk lehetőséget biztosít az országos sportági szakszövetségek számára, meghatározva azt is, hogy a befolyó bevételből csak a szervezési költségek fedezéséhez szükséges összeget vonhatja el, a többit viszont – egy sajátos újraelosztás keretében – vissza kell osztania a tagjai felé. Ennek során figyelembe kell vennie a közvetítések számát és nézettségét, a sportszervezetek versenyeredményét, a szolidaritás elvét és az utánpótlás-nevelés támogatását. Az előbbihez hasonlóan – ugyancsak a sporttörvény felhatalmazása miatt – a magyar jogban az sem okozna problémát, ha a szövetségek meghatároznák az adott sportágban egy sportolónak kifizethető legmagasabb munkabér, vagy a legnagyobb átigazolási díj összegét. Az amerikai ligákban alkalmazott sportszervezeti „bér-sapka”, azaz a sportszervezet által alkalmazott összes hivatásos sportolónak kifizethető juttatás maximalizálására is van jogszabályi lehetőség. Ezen eszközök alkalmazása időről-időre felmerül, különösen Michel Platini hangoztatja ennek szükségességét, hivatkozva a kezelhetetlen mértékűre duzzadt sztár-futballista fizetésekre és igazolási díjakra, a gyakorlati alkalmazásra azonban mindeztidáig nem került sor. A fentiek értelmében, hazánkban ebben a kérdésben az állami jog és a civil normaalkotás konfrontációjáról nem beszélhetünk.

6. A szerződési szabadság korlátai

A polgári jogi jogviszonyok egyik alapelve, hogy a felek szabadon választhatják meg, hogy kívánnak-e szerződést kötni (néhány közüzemi szolgáltatás kivételével), és ha igen kivel és – bizonyos kógens törvényi előírások betartásával – milyen tartalommal. A sport világában a szerződéskötési szabadság sem érvényesül korlátlanul, ugyanis a szövetségi szabályzatok kizárhatják azt, hogy tagjaik, vagy a tagjaik által foglalkoztatott személyek a szövetség érdekeibe ütköző szerződéseket kössenek (ezek elsősorban a konkurens reklámokra vonatkoznak). Az Olimpiai

Charta maga is rendkívül szigorú reklámszabályokat tartalmaz, amelyekkel biztosítják a NOB által kötött reklámszerződések kizárólagosságát, kizárják a konkurenciát. Évekkel ezelőtt pl. Éles József kézilabdázó esete váltott ki vitákat, aki egyéni szponzorációs szerződésében foglaltaknak kívánt eleget tenni azzal, hogy minden pályára lépésekor egy adott sportszergyártó cipőjét viseli, ugyanakkor a Magyar Kézilabda Szövetség egy konkurens sportszergyártóval kötött szerződést, ezért kötelezte a sportolót, hogy a válogatott mérkőzéseken a szövetség által biztosított márkát hordja. Hasonló dilemmákkal járt a Pekingi Olimpián az úszóruha és annak gyártójának kiválasztása nemcsak a magyar, de az amerikai szövetség számára is. (A 2010-es dél-afrikai labdarúgó világbajnokságon ez a fegyelem és uniformitási kényszer már megtörni látszott, ugyanis egyetlen résztvevő válogatott labdarúgó sem viseltek azonos márkájú sportcipőt.) Véleményem szerint ez a típusú szövetségi szabályozás nem az állami jog kontra civil norma dimenziójában mérhető, jogszerűsége a sport önszerveződésén, elsősorban pedig a tagsági elven és az alávetési nyilatkozaton alapul. Az adott sportszövetségbe belépni kívánók a közösséghez tartozás, illetve a versenyrendszerben való részvétel érdekében jogaik egy részéről lemondanak, önkorlátozás révén elfogadják a szövetségi alapszabály korlátozó rendelkezését.

2010-ben az Olasz Futballisták Szövetsége (AIC) sztrájkjal fenyegetőzött válaszlépésként a labdarúgókluboknak a kollektív szerződés módosítására tett javaslatára. A javaslat szerint, ha egy játékosnak már csak egy év van hátra a kontraktusából, és egy másik klub ugyanazokat a feltételeket kínálná a számára, akkor köteles lenne azt elfogadni. Nyilvánvaló, hogy amennyiben ez a rendelkezés egy sportszövetségi szabályzatban jelenne meg, az oly mértékben korlátozná a sportolók szerződési szabadságát, hogy azt érvényteleníteni kellene. Álláspontom szerint a kollektív szerződésben történő szabályozás is aggályos, ez ugyanis egy bianco munkajogi előszerződésnek minősül, az előszerződés érvényességéhez pedig szükséges, hogy az kellően pontos, körülhatárolt legyen.

Dr. Nagy Zsigmond a MOB nemzetközi igazgatója és a SPORTJUS Magyar Sportjogász Egyesület elnöke már évekkkel ezelőtt felvetette, hogy az Olimpiai szerződés (az a speciális, háromoldalú, a sportoló, a szövetség és az olimpiai bizottság között létrejövő megállapodás, ami az olimpiai részvételt és közvetlen felkészülést szabályozza) kerüljön be a sporttörvénybe. Mellette szól, hogy így kellő garanciák védik valamennyi felet, ugyanakkor a törvényi szabályozás korlátozó is, rugalmatlanabbá válhat az érdekérvényesítés. A szabályozás melletti érveket tovább erősítik az elmúlt hónapokban nagy sajtóvisszhangot kapó – különösen a kajak-kenu sportot érintő – állampolgárság-váltási ügyek.

7. A független, pártatlan bíraskodáshoz való jog érvényesülése

Szintén az önkorlátozásból vezethető le a nemzetközi szövetségi szabályzatoknak az a sokat vitatott előírása, hogy tagjaik és a tagszervezeteikben sportolók számára kizárják a rendes bíróságokhoz fordulás jogát, a jogviták rendezésére csak a sportszövetségi eljárást, majd a választottbírói utat hagyva meg számukra. E rendelkezéssel szemben sokszor jogosan merül fel az a vád, hogy megfosztják az érintetteket attól az alapvető szabadságjoguktól, hogy ügyeiket független és pártatlan bíróság előtt vitassák meg. Maga a választottbírói fordulás joga és lehetősége alkotmányosan indokolható. A magyar Alkotmánybíróság több ítéletében is foglalkozott a kérdéssel, kimondva többek között, hogy „a választottbírói fordulás jogának negatív aspektusából és a szerződéskötési szabadság által választható szerv a jogviták eldöntésére.”¹³ Más ítéletében hangsúlyozta továbbá, hogy „a bírósághoz fordulás jogának negatív aspektusából és a szerződéskötési szabadság alkotmányos jogából következik, hogy a szerződő feleknek joguk van arra, hogy egyező szerződési akarattal bizonyos jogszabály által biztosított lehetőségekről kifejezetten lemondjanak, illetőleg a törvényes lehetőségek igénybevételét – amennyiben azok nem feltétlen érvényesülést kívánó

rendelkezések – megállapodásukkal kifejezetten kizárják. Vagyis az Alkotmány 57.§-ának (1) bekezdésében biztosított alapjog negatív oldalát – a bírósághoz való fordulás jogáról való lemondást – a szerződő felek a szerződés elemévé is tehetik.”¹⁴

A sport választottbírói eljárás, mint eljáró szerv kikötése három vonatkozásban is eltér azonban az általánostól. Egyrészt az eljáró bíróságok függetlenségét – olykor nem is alaptalanul – gyakran megkérdőjelezzik. A CAS NOB-tól való függetlenítése érdekében az ICAS létrehozásával jelentős előre mutató lépések történtek, de még mindig nem sikerült minden kétkedőt meggyőzni. (Korábban már említettem, hogy a Sporttörvény 2012. január 1-től hatályos előírása visszalépésként is értelmezhető azzal, hogy a Sport Állandó Választottbírói Szövetséget a MOB alá rendeli, ráadásul úgy, hogy a SÁV hatásköre a MOB jogvitáira is kiterjed.) Másrészt a választottbírói eljárás klauzula érvényessége alapvetően a felek egyenjogúságát, szabad akaratlan alapuló megegyezését feltételezi, a sportolók és sportszervezetek alávetése azonban sok esetben kényszer-szülte beleegyezés. Jól felfogott érdekük, a versenyszerben való részvétel feltétele az alávetés, de ez nem feltétlenül jelent lelkes egyetértést is. Harmadrészt a magyar sporttörvény sajátos módon bizonyos esetekben azt is lehetővé teszi, hogy a sportoló, sportszakember, vagy sportszervezet egyoldalúan, az ellenérdekű féllel kötött megállapodás hiányában is választottbírói fordulásra kerüljön.¹⁵ Ezen szabályozás alapvetően ellentmond a választottbírói eljárás alapelveinek, ezért jogszerűsége megkérdőjelezhető.

8. Doppingszabályozás az alapjogok tükrében

Bár nem új keletű jelenség, mégis a modernkori, elüzletiesedett sport egyik legnagyobb problémája a dopping, amely a jogalkotás szempontjából is rengeteg megoldatlan kérdést vet fel. Sportjogász körökben általános vélekedés, hogy a doppinggal kapcsolatos szabályozást boncolgatni eleve hamvába holt kísérlet, ahhoz nem lehet jó érzékkel hozzá-

¹³ 604/B/1990 AB határozat
2012/2

¹⁴ 1282/B/1993 AB határozat

¹⁵ Sporttörvény 14.§ (2) bekezdés

nyúl. A probléma összetettsége, a szabályozási mechanizmus kivételessége és számos alapjoggal (egészség, testi épség, emberi méltóság, adatvédelem) összefüggő volta, mégis elkerülhetetlenné teszi a vizsgálatot.

A téma kapcsán a jogalkotási folyamat valamennyi kérdése felmerül: szükséges-e szabályozni, ha igen mit kell szabályozni és milyen szinten (sportszövetség-állam, nemzetközi szerződés – törvény – rendelet), melyik jogág keretében (büntetőjog – polgári jog – sportjog). Ezekre a kérdésekre mindmáig sem a jogelmélet, sem a jogalkotás nem tudott megnyugtató választ adni. A Nemzetközi Doppingellenes Ügynökség (WADA) létrehozásával és az általa jelenleg gyakorolt hatáskörrel – véleményem szerint – a „cél szentesíti az eszközt” elve érvényesül: úgy tűnik sikerült egy elég hatékony szervezetet felállítani, amely kellő eréllyel és viszonylag jó eredményességi mutatókkal fellép a doppingvétségek ellen, az pedig másodlagos kérdés, hogy ezt milyen elméleti alapon és milyen sérelmek árán teszi. A bizonytalanságot jól leképezi, hogy több államban (Olaszország, Franciaország, Csehország, Kína) a Büntető Törvénykönyvbe, Németországban a Gyógyszerekről szóló törvénybe kerültek be a sportbeli doppinggal kapcsolatos rendelkezések. A magyar jogban 1998-ban bekerült a Büntető Törvénykönyvbe a „*visszaélés tiltott teljesítményfokozó szerrel vagy módszerrel tényállás*”, ezt azonban az Alkotmánybíróság alaki okokból 2000-ben megsemmisítette.¹⁶ A 2013. július 1-jén hatályba lépő új Büntető törvénykönyv 185. §-a ugyancsak büntetni rendeli a teljesítményfokozó szerrel való visszaélést. Az elhatárolást tovább bonyolítja az Unió bírói gyakorlat, ugyanis a Meca-Medina és Majcen ügyben – amely hosszútávúszók doppingvétségét taglalta – az Elsőfokú Európai Bíróság azon az állásponton volt, hogy a Nemzetközi Úszószövetség doppinggal kapcsolatos előírásai speciális

sportszabályoknak minősülnek, gazdasági jelentőség hiányában nem esnek a közösségi jog hatálya alá. Az Európai Unió Bírósága a fellebbezési eljárásban ugyanakkor úgy foglalt állást, hogy a kérdéses szabályok, különösen a kilátásba helyezett szankciók miatt negatívan befolyásolják a versenyt, ezért azokat az európai versenyjoggal össze kell vetni. Négy homlokegyenest eltérő nézet a doppingról: nem jog, büntető-, verseny-, gyógyszer jog!

A hatályos magyar jogrendszerben az alábbi jogszabályok rendelkeznek a tiltott teljesítményfokozó szerek használata elleni küzdelemről:

- 2003. évi LXXVIII. törvény az Európa Tanács keretében Strasbourgban, 1989. november 16-án létrejött, a tiltott teljesítményfokozó szerek és módszerek használata elleni Egyezmény kihirdetéséről,
- 2007. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács keretében Strasbourgban, 1989. november 16-án létrejött, a tiltott teljesítményfokozó szerek és módszerek használata elleni Egyezmény Varóban, 2002. szeptember 12-én kelt Kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről,
- a sportról szóló 2004. évi törvény
- 99/2007. (V. 9.) Korm. rendelet a sportbeli dopping elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről (UNESCO Egyezmény),
- 200/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet az UNESCO által elfogadott, a sportbeli dopping elleni nemzetközi egyezmény melléklete módosításának kihirdetéséről,
- Koppenhágai Doppingellenes Nyilatkozat (2003. március 5.)
- 43/2011. (III. 23.) Korm. rendelet a doppingellenes tevékenység szabályairól

E rendkívül összetett jogi szabályozás ellenére, a gyakorlatban a doppingellenes küzdelem mindenható ura egy svájci jog alapján nyilvántartásba vett alapítvány: a WADA, amelyet 1999-ben a NOB hozott létre. A WADA nem minősül nemzetközi jogalany-nak, mégis oly tekintélyes szervezetté vált, hogy a szabályzatának elveit szuverén államok nemzetközi szerződésben¹⁷ alkalmazni

¹⁶ A Sporttörvény 2011-es átfogó módosításakor az Országgyűlés a hatályos Büntető Törvénykönyv módosításáról is döntött, 2013-tól bevezetve a „visszaélés tiltott teljesítményfokozó szerrel tényállását”. A 2013. július 1-jén hatályba lépő új Büntető törvénykönyv 185. §-a ugyancsak büntetni rendeli a teljesítményfokozó szerrel való visszaélést.

¹⁷ Az UNESCO Egyezmény 4. cikke

rendelik, és – bár konkrét tételes jogként nem ismerik el, mégis – szinte szolgai módon átveszik. Az UNESCO Egyezmény – hasonlóan a Koppenhágai Nyilatkozathoz – álláspontom szerint helytelenül határozza meg a WADA Törvénykönyvéhez (Kódex) való viszonyulását, hiszen mintegy leköveti azt, átveszi annak fogalmait és elveit, a részes államokat ösztönzi annak betartására és azzal egybecsengő intézkedések meghozatalára, holott a nemzetközi jogalanyok hierarchiája alapján egy hasonló szerződésben legfeljebb felhatalmazást lehetne biztosítani a WADAnak arra, hogy a szerződésben rögzített tartalommal, azon semmiképpen nem túlterjeszkedve végezze a tevékenységét. Ez a szóhasználat, továbbá a WADA Törvénykönyv szövegezése azonban jól mutatja az erőviszonyokat, azt, hogy a sport önszerveződése révén létrejövő világméretű szervek egyenlő partnerei a szuverén államoknak.

A Kódex kijelenti, hogy „a Szabályzat valamennyi rendelkezése érdemét tekintve kötelező és alkalmazandó minden egyes doppingellenes szervezet és sportoló vagy más személy által. A Szabályzat azonban nem lép az egyes doppingellenes szervezetek által elfogadott átfogó doppingellenes szabályok helyébe, és ezek szükségességét nem küszöböli ki. Míg a Szabályzat bizonyos rendelkezéseit lényegi változtatás nélkül kell átvennie a doppingellenes szervezeteknek a saját doppingellenes Szabályzataikba, a Szabályzat más rendelkezései kötelező alapelveket állapítanak meg, amelyek azonban lehetővé teszik a rugalmas alkalmazást az adott doppingellenes szervezet saját Szabályzatának kialakításakor, vagy olyan követelményeket határozhatnak meg, amelyeket ugyan minden doppingellenes szervezetnek követnie kell, de nincs szükség azok megismétlésére a saját Szabályzataikban.” A Kódex egyes részeinek kötelező átvétele különösen a WADA jogállása miatt problémás, egy alapítványnak semmilyen jogköre nincs arra, hogy társadalmi szervezetek számára kötelező jellegű előírásokat fogalmazzon meg. Végképp nincs arra hatásköre, hogy kormányokat utasítson bizonyos intézkedések megtételére, ahogy teszi azt a Szabályzat 22. cikkében. (pl. a 22.4. pont szerint „a kormányok dopping elleni küzdelemben való egyéb részvételét összhangba kell hozni a Szabályzattal”, míg a 22.5. pontban előírják, hogy „a kormá-

nyoknak e cikk előírásait 2010. január 1-jéig kell teljesíteniük.”) Vallom ezt akkor is, ha tudom, hogy az egyes kormányok a Koppenhágai Nyilatkozat és az UNESCO egyezmény aláírásával kötelezettséget vállaltak a WADával való együttműködésre, kifejezve egyetértésüket a Szabályzat elveivel, és elfogadva, hogy „a törvénykönyv a sport világméretű doppingellenes küzdelemben a kiindulópont szerepét tölti be.”¹⁸ Mégis, úgy vélem, szerencsésebb lenne a WADA Kódex szóhasználatán finomítani, a kötelező előírásokat ajánlásokká tompítani, és – hasonlóan pl. a választottbíróügyi mintatörvényhez – ezen Szabályzatot is „minta-szabályzatnak” nevezni, mint ahogy tényleges érvényesülését tekintve az is. Az egyes sportbeli jogalanyok (NOB, nemzeti olimpiai bizottságok, sportági szövetségek) a WADA Kódexre tekintettel fogalmazzák meg saját dopping szabályzatukat, az egyes államok ugyancsak saját doppingellenes jogszabályokat alkotnak – figyelemmel a Szabályzatra –, majd a gyakorlat során azt is alkalmazzák. A Szabályzat ily módon egyetlen doppingeljáráásban sem alkalmazható közvetlenül, felhívhatósága azon esetkörökre korlátozódik, ahol azt a NOB vagy a sportszövetségi szabályzatok kifejezetten lehetővé teszik. Mindezek fényében szerintem a WADA saját önmeghatározását tekintve súlyos szereptévesztésben van, ez vezethet oda, hogy gyakran átlép olyan korlátokat (gondolok itt az emberi alapjogokkal való összeütközéseire), amelyeket a nálánál jóval nagyobb múltú sportszövetségek sem merészkednek.

A magyar szabályozás különös pikantériája volt 2012-ig, hogy – a jogrendszer hierarchiájának alapvető elvét felrúgva – kormányrendelet lényegesen súlyosabb büntetés doppingbüntetés kiszabását tette lehetővé, mint a sporttörvény. A Sporttörvény módosításának indoklása az alábbiakat tartalmazta: „A hatályos sporttörvény a sportolónál a sporttevékenységtől való eltiltásról beszél, és azt két évben maximalizálja. Ez az időtartam túl rövid, külön figyelemmel arra, hogy egyes nemzetközi szövetségek akár még örökre való eltiltást is alkalmaznak súlyos sportszerűtlenség esetén.” Az indoklás ugyanakkor diszkréten hallgatott arról, hogy a végleges

¹⁸ Koppenhágai Nyilatkozat 4.1. pont

eltiltás lehetőségét a hivatkozott törvényi szabályozással egyidőben hatályos doppingellenes tevékenységről szóló kormányrendelet már évek óta tartalmazta.¹⁹ A Sporttörvény 12.§ (5) bekezdésének hatályos szövege végre orvosolja az ellentmondást. Továbbra sem tartom azonban szerencsésnek, hogy a tilalmazott tényállásokat és a lehetséges büntetéseket csak kormányrendeleti szinten szabályozták. A törvényi szintű szabályozás hiánya azért különösen aggályos, mert a doppingvétségen ért hivatásos sportoló hosszabb távú, vagy esetleg véglegesen történő eltiltása, számára egyet jelent a foglalkozástól eltiltással, ami a büntetőjogi mellékbüntetés. Jogállami alapelv, hogy bűncselekményt megállapítani és büntetőjogi szankciót alkalmazni csak törvényben, mégpedig kifejezetten a büntető törvényben szabályozott módon lehet (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*).

Távol áll tőlem az ún. mozgalmi jogászok mindenben alapjogi védelmet kereső szemléletmódja, ugyanakkor úgy gondolom, hogy a doppingellenőrzés során a mintavételkor alkalmazott módszerek, olyan drasztikusan sértik az emberi méltóságot, hogy – legalább a vezérelveket illetően – ennek szabályozása is magasabb szintű szabályozást érdemelne, mint a sokat bírált alapítványi (WADA) Kódex, illetve kormányrendelet. A Kódexben és a kormányrendeletben is szabályozott whereabouts rendszert (holléti információk), és az ennek helyébe lépő ADAMS-rendszert pedig az Európai Bizottság támadta a közösségi jog adatvédelmi szabályaiba ütközése miatt. Természetesen mindezen szabályozás mögött ott van az alávetési nyilatkozat, amelyben a sportolók magukra nézve kötelezőnek fogadják el a mégoly kellemetlen és kényelmetlen szabályokat is, és a polgári jog majdnem a végső határig elismeri a jogról való lemondás intézményét, csak a cselekvőképességet illetve a jogképességet korlátozó vagy arról lemondó szerződéseket és egyoldalú nyilatkozatokat tekinti semmisnek. Ezzel együtt – véleményem szerint – a kiszolgáltatott helyzetben lévő sportolók védelmében, megfelelő szintű állami jogi határokat

kell szabni az alapjogokat ilyen mértékben korlátozó előírásokkal szemben.

Másrésről ugyanakkor az is kétségtelen tény, hogy a dopping felmérhetetlen károkat okoz a sportéletben, akár egyetlen egy dopping vétség egy egész csapat, vagy olimpiai küldöttség tisztességes felkészülésébe vetett hitét képes megingatni (gondoljunk csak az Athéni Olimpia utáni nemzetközi reakciókra). Ezért teljes mértékben elfogadható a „zéró tolerancia” elve a valódi szabályszegekkel szemben, és érthető a csapatvezetők elhatárolódása a gyanúba keveredett sportolók esetén.

Összegzés

A bevezetőben azzal kezdtem, hogy ingoványos talajra téved az, aki a sportjogot választja kutatásai témájául. Látható, hogy a sportjog két markáns szabályozási szféra elegye: az állami és a civil sportszervezetek (sportszövetségek) normaalkotásáé, mindkettőnek megvannak a maga hatáskörei, és egyiktől sem vitatható el a jogi jelleg. Bár az elemzések során leginkább e két szféra ütközési pontjaira, határvitáira hívtam fel a figyelmet, a valóságban sokkal inkább az együttműködésen mintsem a csatározáson van a hangsúly. Az Európa Tanács már évtizedekkel ezelőtt hangsúlyozta a nem kormányzati sportszervezetek bevonásának szükségességét az állami-államközi jogalkotásba²⁰, de nyitottság mutatkozik a sportvilág résztvevői részéről is, hiszen például az UEFA átigazolási és játékosügynöki szabályzata is az Európai Unió Bizottságának aktív közreműködésével, többfordulós konzultáció eredményeként nyerte el jelenlegi formáját. A cél

²⁰ *Európai Sport Charta*.

3. Cikkely 1. „A kormányzati szervezetek kiegészítő szerepet játszanak a sportmozgalmi tevékenységben, így szorosan együtt kell működniük a nem-kormányzati sportszervezetekkel a charta céljainak teljesítése, ezen belül a sport fejlesztése és koordinációja érdekében”

3. „A társadalmi sportszervezetek számára biztosítani kell azt a jogot, hogy a törvényes kereteken belül autonóm döntéshozatali mechanizmusokat alakítsanak ki. A kormányoknak és a sportszervezeteknek egyaránt tisztelniük kell egymás döntéseit.”

¹⁹ A jogellenes állapotra jómagam éveken keresztül több fórumon igyekeztem felhívni a figyelmet.

mindkét oldalról ugyanaz: a sportszervezetek autonómiájának elismerése mellett megteremteni egy alkotmányos, az alapjogokat is tiszteletben tartó sportszabályozást, annak érdekében, hogy a sport valóban betölthesse kiemelkedően fontos társadalmi funkcióit.

A sporttárgyú jogalkotás tehát mindenekelőtt nagyfokú önkontrollt kell, hogy jelentsen. A klasszikus jogalkotói dilemmán – azaz „a szükség van-e egyáltalán jogi szabályozásra és az alkalmas eszköz-e az adott társadalmi viszony kezelésére” kérdésén – túl, elengedhetetlen a másik nagy szabályozó hatalom kompetenciáira és tevékenységére figyelemmel lenni.

A kutatás rámutatott ugyanakkor egyes szabályozások gyengéire, megoldandó problémákra is, ezzel megnyitva az utat a továbbgondoláshoz. Ilyen lehetséges vizsgálódási tárgyköröknek, megoldandó szabályozási

kérdéseknek tartom többek között a következőket:

- dopping szabályozás: a szabályozásban résztvevő jogalanyok egymás közötti viszonyrendszerének tisztázása; az alapjogok kellő szintű védelme,
- játékosügynöki tevékenység állami szabályozása,
- a Lisszaboni Szerződés következményeinek elemzése; fel kell mérni, mi változik azzal, hogy a sport a közösségi jog hatálya alá került,
- megfelelő védelmi mechanizmusok kiépítése a sport káros hatásai (emberkereskedelem, dopping, szurkolói rendbontások) ellen,
- egyelőre még szabályozatlan az internetes sportfogadási szolgáltatás is, ezzel összefüggésben pedig óriási fogadási botrányokról, irányított mérkőzéseredményekről (bunda-gyanú) lehet olvasni.

Solymosi Veronika, főosztályvezető

Baranya Megyei Kormányhivatal

Ivancsics Ágnes, szakmai tanácsadó

Baranya Megyei Kormányhivatal

Szemelvények az önkormányzati rendeletalkotás és felülvizsgálat új irányáról

I. A helyi jogalkotás alaptörvényi szintű szabályozása

Általánosan kötelező magatartási szabályt jogszabály állapíthat meg, melyet az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv alkotott, és hivatalos lapban kihirdetett.¹ Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy a helyi önkormányzat jogalkotó szerv. Az Alaptörvény felsorolja az önkormányzatok alkotmányos feladat- és hatáskörreit, amelyek a helyi önkormányzás lényegét határozzák meg. A feladat- és hatáskörök között szerepel a jogalkotási jogkör. Az önkormányzat mind eredeti jogalkotó hatáskörében, mind törvény felhatalmazása alapján alkot rendeletet. Az Alaptörvény meghatározása értelmében a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva *törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot*. Törvényességi szempontból lényeges követelmény, hogy jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Jogszabályi hierarchiára tekintettel az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság a Kormány kezdeményezésére felülvizsgálja, és amennyiben megállapítja az *Alaptörvénybe ütközést*, hatáskörében megsemmisíti. Az önkormányzati rendelet *más jogszabályba ütközéséről* és megsemmisítéséről legfőbb bírósági szerv, *nem peres eljárásban* a Kúria dönt.

Garanciális jelentőségű a törvényesség biztosítása a helyi jogalkotás esetében, melyet a fővárosi és megyei kormányhivatal lát el az Alaptörvényben biztosított felügyeleti jogkörében. A bírói védelem elve érvényesül a helyi rendeletek esetében is, amely szerint a törvényességi felügyeleti szerv a bíróságnál kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.

A helyi jogalkotási eljárás folyamatába illeszkedik a törvényességi kontroll, mivel az önkormányzati rendelet kihirdetését nyomban követi a törvényességi felülvizsgálat. Az Alaptörvény szerint az önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak.

Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, és a képviselő-testület a törvényességi felhívásnak nem tesz eleget, a jogszabálysértést nem szünteti meg, a kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. A fővárosi és a megyei kormányhivatal – az eredménytelen felhívást követően – kezdeményezheti a Kúria Önkormányzati Tanácsánál a helyi önkormányzat *törvényen alapuló* jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását is.

Ez nagyon erős felügyeleti eszköznek tekinthető azáltal, hogy azt a fővárosi, megyei kormányhivatal normapótlása követheti, amennyiben az önkormányzat a Kúria határozatára sem alkotja meg az önkormányzati rendeletet a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig. Ilyen esetben a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkotja meg.

Ilyen felügyeleti eszköz az elmúlt húsz évben nem volt, mivel a törvényességi ellenőrzés eszközrendszere erre nem terjedt ki.

¹ Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet kihirdetésének szabályait. Az Alaptörvény alapján az önkormányzati rendelet jogszabály.

II. A helyi jogalkotást érintő törvényi szintű szabályozás

Az Alaptörvény rendelkezéseit kiegészítve „Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény a magyar önkormányzati hagyományokra építve, figyelembe véve az Európai Önkormányzati Charta elveit, azokat összhangba hozva a hazai sajátosságokkal meghatározza a helyi önkormányzás alapvető fogalmi elemeit, megnevezi alanyát, tárgyát, tartalmát”.² A törvény értelmében a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. A helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása *alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül*. A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. Önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat. Önkormányzati rendeletet a képviselő-testület alkot, hatásköréből a rendeletalkotás nem ruházható át. A helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá.³ A helyi önkormányzat az önkor-

mányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a kormányhivatalnak, és a kormányhivatal továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.

Ez utóbbi felterjesztés rendszere még nem épült ki, vélhetően a nemzeti önkormányzati rendeletről létrehozásához illeszkedik, amely folyamatban van. Célja nyilvánvalóan annak biztosítása, hogy az állampolgárok számára valamennyi önkormányzat valamennyi rendelete elérhetővé válhasson.

A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg, melyben szabályozza a *rendeletalkotásra vonatkozó eljárás rendjét* is. Ennek hatályosulását a törvényességi felügyeleti vizsgálat követi nyomon, illetve kéri számon, sőt a Kúria Önkormányzati Tanácsa már döntött olyan esetben, amikor az önkormányzat a saját működési rendjét a helyi jogalkotás során megsértette, ezért közjogi érvénytelenség miatt a megalkotott önkormányzati rendeletet megsemmisítette.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény Alaptörvényre épülő szabályozása szerint a Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, továbbá kitér azokra a részlet-szabályokra, amelyeket az Alaptörvény nem szabályoz.

A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti jogkörében a miniszter útján kezdeményezheti a Kormánytól, hogy indítványozza az Alkotmánybíróságnál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. A miniszter megvizsgálja a kormányhivatal kezdeményezését, amennyiben az indítvány az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott *formai és tartalmi követelményeknek nem felel meg*, módosítási javaslatot küld a kormányhivatal részére. Amennyiben az *indítvány tartalmával* a miniszter nem ért egyet, az indítványt a véleményével együtt *vissza-*

² XX. Jegyzői Közigazgatási Konferencia 2012. Beké-nyi József: Az új önkormányzati törvényből adódó szervezet és feladat rendszer

³ Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos - a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott - módon ki kell hirdetni. A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi. Kihirdetéséről a jegyző gondoskodik.

küldheti a fővárosi és megyei kormányhivatalnak megfontolásra. Ebben az esetben a fővárosi és megyei kormányhivatalnak lehetősége van az indítvány kiegészítésére, módosítására vagy visszavonására is.

Az indítvány visszavonása esetén a fővárosi és megyei kormányhivatal a visszavonásról – az erre vonatkozó döntés meghozatalát követő három napon belül – tájékoztatja a minisztert és az érintett helyi önkormányzatot. A *miniszter*, amennyiben egyetért a kormányhivatal álláspontjával és rendben van a kezdeményezés, az indítványt az indítvány támogatásával kapcsolatos *javaslatával együtt terjeszti döntésre a Kormány elé*. Az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára indult alkotmánybíró-sági eljárásban a Kormányt a miniszter képviseli.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a helyi önkormányzat rendeletének jogszerűségét, valamint a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének teljesítését, az önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó szabályok érvényesülését. Jogszabálysértés esetén törvényességi felügyeleti jogkörben a *kormányhivatal felhívással él az önkormányzat felé*. Az önkormányzat a felhívás alapján saját hatáskörben megszüntetheti a jogsértést. Amennyiben a felhívás eredménytelen, a kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál *az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát* a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül.

Ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét mulasztotta el, az Alaptörvényben rögzítettekkel összhangban a kormányhivatal helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását kezdeményezi a Kúriánál. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak.

A kormányhivatal önkormányzati rendelet felülvizsgálatának, illetve törvényen alapuló

jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapításai iránti bíróság előtti kezdeményezési joga tehát a törvényességi felügyeleti eljárás intézkedési szakaszában, a törvényességi felhívás eredménytelenségét követően vehető igénybe felügyeleti intézkedésként.

III. A bírói felülvizsgálat tapasztalata

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a működésének első évében harminckilenc határozatot hozott. A legfőbb bírósági szervhez az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata érdekében jelenleg a kormányhivatalok, illetve a konkrét perekben önkormányzati rendeleteket alkalmazó bírák fordulhatnak a rendelet törvényességének kérdésében. A Kúria számára is új eljárásról van szó, döntéseinél észlelhető, hogy *jogvitaként* kezeli ezeket az ügyeket. Azok a közvetlenül érintett állampolgárok, akik valamely önkormányzati rendeletet törvénytörvénytőnek tartanak, a kormányhivatalhoz fordulhatnak. A konkrét ügyben eljáró bíró is fordulhat a Kúriához, ha törvénytörvénytőnek tartja az eljárásban alkalmazandó önkormányzati rendeletet. Az indítványozói kör azonban bővíthető lehetne, oly módon, hogy az érintett állampolgárok, valamint az alapvető jogok biztosa is fordulhasson önkormányzati rendeletek ügyében a Kúriához.

Még egyelőre nem látható a Kúria döntéseiből, hogy mennyire van lehetősége befolyásolni a helyi jogalkotás minőségét. Az AB által kialakított rendszer iránymutató jogértelmezésével kiemelkedő szerepet töltött be az elmúlt húsz évben, mind a helyes jogalkotás, mind pedig a helyes jogalkalmazás tekintetében. A bíróság számára még idegen területről van szó: mint már említettük, úgy tűnik, az eddigi döntésekből és azok indoklásából, hogy a Kúria mintha *jogvitaként* kezelné ezeket az ügyeket.

Az eddig elbírált ügyek közül a Kúriának új oldalról kellett vizsgálnia például az olyan önkormányzati rendeleti szabályozást, amely a szociális segély, lakhatási támogatás feltételül szabja, hogy a kérelmező és a vele egy háztartásban élők betartsák az *alapvető higiéné-*

ai normákat, azaz tisztálkodjanak. A rendelet hivatkozik „a többségi társadalom elvárásaira”. A Kúria a rendelet több pontját megsemmisítette. Az ilyen esetek felvetik a magánszféra autonómiájának és a közhatalom szabályozási körének dilemmáját, például azt, hogy egy helyi önkormányzat milyen mértékig szólhat bele az emberek, családok magánéletébe.

A Kúria 2012. évben önkormányzati rendelet felülvizsgálatát jellemzően adó, szociális rendelet, építési szabályzat, környezetvédelem, SzMSz, parkoló-rendelet tárgykörökben végezte.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa egyik iránymutató döntésében⁴ saját szerepét a következők szerint fejt ki: „a normahierarchia védelme, tehát az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során az önkormányzati rendeletet (vizsgált rendelkezést) mindig a hatályos törvényekhez és a hatályos más jogszabályokhoz kell mérni. A Kúria Önkormányzati Tanácsának az Alaptörvényből és törvényből eredő feladata, hogy az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban tartsa. Az önkormányzati rendszer hatályos szabályainak a mindenkor hatályos törvényekkel és más jogszabályokkal kell összhangban állni.”

A Kúria elnöke az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése és megsemmisítése, továbbá a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránti feladatai ellátása során tapasztaltokról beszámol az Országgyűlésnek.⁵ Értelemszerűen beszámoló 2012. évről még nem készült.

IV. Jogfolytonosságot szemléltető esetek a bírói felülvizsgálat gyakorlatából

A Kúria több határozatában visszautal korábbi *alkotmánybírósági döntések* indokolására, ezzel próbálja a kialakult joggyakorlatot követni, hiszen az Alkotmánybíróság az iránymutató döntéseivel a helyes jogértelmezést segíti elő. Ilyen megoldással találkozhatunk, amikor a Kúria helyi építési szabályzat felülvizsgálatánál az építési törvény szerinti véleményezési eljárás elmulasztása esetében a 11/2004. (IV. 7.) AB határozatra hivatkozik. Az Alkotmánybíróság a meghivatkozott döntésében a helyi építési szabályzat elfogadásának eljárási rendjére vonatkozó rendelkezések betartásának hiánya miatt semmisítette meg a helyi rendeletet.

Szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet esetében a Kúria elfogadta az indítványozó Kormányhivatal hivatkozását az Alkotmánybíróság 369/E/2009. AB határozatára. E döntésében az Alkotmánybíróság – bár nem önkormányzati rendelet vizsgálata kapcsán, de általános érvennyel – kifejtette, hogy (akár az országgyűlési, akár a helyi önkormányzati) képviselő-testületi üléseken a jogi szabályozás által előírt jelenlét szűken értelmezendő: „a testületi szerv ülésén való fizikai jelenlétet jelenti”. Ez irányadó a szavazásnál is, „az ülésen való részvétel hiányában a szavazati jog nem gyakorolható”.

Zálogjogra vonatkozó önkormányzati rendeleti szabályozás tekintetében a lakás és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítéséről szóló önkormányzati rendelet felülvizsgálatakor a Kúria döntésében megállapítja, hogy a Ptk. 114. § (1) bekezdésének, a 254. § (1) bekezdésének és a 685. § a) pontjának összevetésével megállapítható, hogy az önkormányzat nem jogosult arra, hogy zálogjog keletkezését rendeletében előírja. Ilyen felhatalmazást ugyanis törvényi előírás nem tartalmaz, a Ptk. 685. § a) pontja pedig a 251. §-t nem említi azok között a rendelkezések között, amelyek tekintetében az önkormányzati rendelet általában is jogszabálynak minősül. [Más ügyek kapcsán erre a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság a

⁴ Köf. 5031/2012/11. határozat

⁵ Bszi. 117. § (1) bekezdés c) pont.
2012/2

31/1996. (VII. 3.) AB határozatában: ABH 1996, 285, 289.]

Az üzletek éjszakai nyitva tartásának helyi rendeleti szabályozásában a helyi sajátosságok szerepének megítélésében a Kúria az Alkotmánybíróság által kimunkált álláspontot képviseli, és ugyanakkor döntésében továbbfejlesztette. Az Alkotmánybíróság több alkalommal döntött olyan indítvány tárgyában, amely az üzletek nyitva tartásának önkormányzati szabályozását támadta, vitatva a Ker.tv. 6. § (4) bekezdésének, illetve az azon alapuló, delegált jogkörben megalkotott önkormányzati rendeletek alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából a jelen ügy szempontjából lényeges megállapítás az, hogy az önkormányzati rendelet a megfelelően felmért helyi sajátosságra épülve normatív módon, általános magatartási szabályként épül be az üzlet működését befolyásoló közgazdasági-jogi környezetbe. A megfelelően felmért helyi sajátosságok a kereskedelmi tevékenység korlátozásának többféle módjára is okot adhatnak: az önkormányzat az adott település egy meghatározott körzetében, meghatározott típusú kereskedelmi üzletek esetében, illetve meghatározott időszakhoz kötötten, egyes napokon is korlátozhatja, kizárhatja, avagy éppen engedélyezheti az éjszakai nyitva tartást.⁶

A Kúria Önkormányzati Tanácsa összefoglalóan megállapította, hogy a vizsgált Ör. a helyi sajátosságokra tekintettel nem azt a megoldást választotta, hogy az éjszakai nyitva tartást a közigazgatási területének egy meghatározott részén, avagy bizonyos dátumokhoz kötötten engedélyezi, hanem *önálló eljárás keretében* rendeli vizsgálni a kérdést.

A Kúria önkormányzati rendelet felülvizsgálata során a *közüti közlekedésről* szóló törvény alapján azt állapította meg, hogy díjfizetési kötelezettség tekintetében a közutakat két szempont szerint értékeli. Országos közutak közlekedési célú használata esetében írható elő díjfizetés (használati díj és útdíj formájá-

ban), illetve díjat kell fizetni a közutak nem közlekedési célú használatakor. A törvény a díjfizetéssel kapcsolatos részletszabályok megalkotására részben a Kormányt, részben pedig a minisztert hatalmazza fel. Emiatt nem kétséges, hogy az önkormányzatnak nincs törvényi felhatalmazása úthasználati díj megállapítására, így az önkormányzati jogalkotó ebben a kérdésben a törvény felhatalmazó rendelkezéseivel ellentétesen alkotta meg a helyi rendeletét. E határozatában megjegyzi a Kúria Önkormányzati Tanácsa, hogy az Alkotmánybíróság 109/2009. (XI. 17.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a nyugvó közlekedés, azaz a parkolás, mint közszolgáltatás esetében a díjmegállapításra csak törvény által megállapított feltételek között kerülhet sor alkotmányosan.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendeletekkel szemben a *normavilágosság* elveinek érvényesítése tekintetében megállapítja, hogy a jogalkotásról szóló új törvény, a Jat.⁷ értelmében „[a] jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie”. Az új Jat. hatályát megjelölő rendelkezés⁸ értelmében az önkormányzati jogalkotók számára törvényi előírássá vált a jogállamiság, jogbiztonság alkotmányos elvéből levezetett normavilágosság korábban alkotmányos követelménye. Az Alkotmánybíróság kidolgozta a normatartalmak jogbiztonsággal összefüggő teszt- és kritériumrendszerét. A törvényalkotó a korábbi alkotmányossági követelményeket beépítette az új Jat.-ba. Ez megadja annak a lehetőségét, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a normavilágosság elveit az önkormányzati rendeletekkel szemben érvényesítse. A jogállami keretek között megalkotott jogi normával szemben támasztott – jogbiztonságra alapozott – követelmények egyike az, hogy „a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek. A jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel,

⁶ [282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2163.; 1448/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 3327.; 1235/B/2008. AB határozat, ABH 2010, 2437.; 1355/B/2008. AB határozat, ABH 2010, 2452.].

⁷ 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdése

⁸ 2010. évi CXXX. törvény 1. § (1) bekezdés a) pont

ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel”. [11/1992. (III. 5.) AB határozat] „A jogbiztonság (...) megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon”. [26/1992. (IV. 30.) AB határozat]

A *képviselői jogok korlátozása tekintetében* a Kúria Önkormányzati Tanácsa döntése szerint, az Ötv.⁹ 19. § (1) bekezdése alapján – ahogy azt az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította – a települési képviselők mandátuma ugyanúgy szabad mandátum, mint az országgyűlési képviselőké. Egyrészt mivel a települési képviselő „a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit”, ezért az egyéni választókerületben megválasztott képviselők is elszakadnak az őket megválasztó szűkebb közösségtől. Másrészt az Ötv. 19. § (1) bekezdése azt is kimondja, hogy a települési képviselők jogai és kötelességei azonosak. A 68/2002. (XII. 17.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróságnak az országgyűlési képviselők mandátumának szabadságával kapcsolatban megállapított követelményei a települési képviselők mandátumára ugyanígy alkalmazandóak. (ABH 2002, 394.) „A szabad mandátum a képviselői jogállás alapja. A szabad mandátum azt jelenti, hogy a megválasztás után a képviselő jogilag függetlenné válik választóitól; állásfoglalásait meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki, s így is szavaz; képviselői tevékenysége és szavazata miatt nem hívható vissza. (...)”¹⁰ A 101/B/2001. AB határozat pedig azt is rögzítette, hogy a fővárosi közgyűlési mandátumszerzés részben speciális szabályok (lista) alapján történik. A fővárosi közgyűlési képviselő jogállása, az egyes közgyűlési képviselők jogai és kötelességei azonosak; sem az Ötv. 19. § (1) bekezdése, sem más előírása nem állapít meg a települési képviselők jogállásától különböző speciális rendelkezéseket a fővárosi közgyűlési képviselőknek. Rájuk is vonatkozik a szabad mandátum, a képviselői

egyenlőség és a település egészéért vállalt felelősség elve.

V. A Kúria iránymutató döntései

A helyi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai felülvizsgálatakor a Kúria az *önkormányzat döntései között felsorolt tájékoztatót* törvénysértőnek tekint, mert a törvények az önkormányzati döntés két formáját szabályozzák, vagyis az önkormányzati rendelet és határozat formájú döntés (s e két forma alaptörvényi és törvényi meghatározottsága) garanciális jelentőségű a törvényességi felügyelet és az egyéni jogvédelem szempontjából egyaránt. A döntési formák meghatározása semmiképpen nem tekinthető törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyoknak, erre az önkormányzat ún. eredeti rendeletalkotói jogköre nem terjed (nem terjedhet) ki. Más esetet vizsgálva a Kúria nem tartja jogsértőnek az ügyrendi döntéseket, melyeket a jegyzőkönyvbe foglalnak, de azt nem határozati formában rögzítenek. Az ügyrendi döntések jegyzőkönyvezése és a határozatba foglalt döntések jogszabályban meghatározott módon történő rögzítése nem zárják ki egymást, és a határozatok folyamatos számozását sem.

A nyilvánosság biztosítása a Kúria álláspontja szerint részben a képviselő-testület ülésén való részvételt, részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is.

Az Ötv. – az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) AB határozat értelmezésében – a nyilvánosságot, a választópolgári kontroll lehetőségét csak abban az esetben zárja ki, amennyiben a képviselő-testületi működés személyes adatokat, avagy egyéb, minősített adatot érint.

A működési szabályok lehetővé tehetik, hogy a polgármester a képviselő-testület ülését a székhelyén kívül máshová is összehívhatja, azonban a nyilvánosság elve nem sérülhet.

⁹ Helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény

¹⁰ (Lásd: 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 200.)

Az Ör. támadott rendelkezése értelmében a polgármester bármely körülményre hivatkozással, térbeli korlát nélkül jogosult az érintett Önkormányzat közigazgatási határán belül, illetve azon kívül is a képviselő-testület ülésének helyszínét meghatározni. *A választópolgári kontroll gyakorlásának ellehetetlenítését – és egyben az Ötv. rendelkezéseinek sérelmét is – jelenti az a szabályozás, amely aránytalan erőfeszítést követel meg a választópolgártól ahhoz, hogy a nyilvános működésből eredő jogait gyakorolja.* A székhelyen kívüli ülésezés helyszínének meghatározását ezért oly módon kell térben szabályozni (pl. szomszédos település), hogy az biztosíthassa a képviselő-testületi működés nyilvánosságát, azaz a választópolgár számára az ülés helyszíne jelentősebb megterhelés nélkül is elérhető legyen.

Ugyanezen követelménynek kell érvényesülnie az ülés konkrét helyszínének meghatározásakor is. A képviselő-testület ülését csak olyan helyiségbe lehet összehívni, amely nyitva áll bárki számára, a helyiségbe való bejutásnak nem lehet feltétele külső engedély, illetve díjfizetési kötelezettség teljesítése. Nem érvényesül az Ötv. 2. § (1) bekezdése és 12. § (3) bekezdése szerinti nyilvánosság elve abban az esetben, ha a választópolgár nem tud alanyi jogon jelen lenni a képviselő-testület ülésén.¹¹ A Kúria döntésében foglalt indokolás szerint tehát általános jelleggel nem zárható ki a képviselő-testület székhelyen kívüli ülésezésének lehetősége, mert egy ilyen rendelkezés rendkívüli körülmények között megbéníthatja a település életét. Főként kisebb települések esetében, rendkívüli körülmények (pl. természeti katasztrófa, ipari baleset stb.) indokolhatják annak szükségességét, hogy a polgármester – a működés alapfeltételeit biztosítani képes helyiség hiányában – a székhelyen kívülre hívja össze a helyi képviselőket ülésezésre. Ebben az esetben is gondoskodni kell azonban a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosításáról.

Főszabály, hogy a képviselőnek személyesen kell részt vennie a képviselő-testületi ülésen. Nem helyettesíthető a személyes részvétel az

SzMSz-ben meghatározott videókonferencia feltételeinek megteremtése esetén sem. A nyilvánosság az ülésen megjelent képviselők munkájára vonatkozik, arra, hogy a településen lakó választópolgárok, vagy bárki más figyelemmel kísérhesse az önkormányzati döntéshozatalt. A települési képviselők szempontjából mindez kötelezettséggel jár. Az Ötv. 19. § (2) bekezdés f) pontja értelmében a települési képviselő „köteles részt venni a képviselő-testület munkájában”. Mindezen szabályok alapján megállapítható, hogy az Ötv. a települési képviselő személyes részvételét és így jelenlétét írja elő a képviselő-testületi üléseken. E személyes részvétel nem váltható ki videokonferenciával, távszavazással vagy más módon; az Ötv. sem a 18. § (1) bekezdésében, sem más rendelkezésében nem ad felhatalmazást ilyen tárgyú önkormányzati rendeletalkotáásra. Egy esetleges videokonferenciával egybekötött képviselő-testületi ülés garanciális szabályait – mivel az önkormányzat képviselő-testülete közhatalmat gyakorol – törvénynek kellene tartalmaznia, ilyen tárgyú törvényi szabályozás azonban nincs. Az *Alkotmánybíróság* 369/E/2009. AB döntésében – bár nem önkormányzati rendelet vizsgálata kapcsán, de általános érvennyel – kifejtette, hogy (akár az országgyűlési, akár a helyi önkormányzati) képviselő-testületi üléseken a jogi szabályozás által előírt jelenlét szűken értelmezendő: „a testületi szerv ülésén való fizikai jelenlétet jelenti”. Ez irányadó a szavazásnál is, „az ülésen való részvétel hiányában a szavazati jog nem gyakorolható”

Működési szabály rendelkezése értelmében a polgármester *dönt* a képviselők vagy a bizottságok által kidolgozott *előterjesztések napirendre tűzéséről*. A képviselő-testület – helyi jogszabályalkotáson kívül hozott minden más – döntése, ideértve a képviselő-testületi ülés napirendjét is, *határozati formában születik meg*. Kifejezett törvényi rendelkezés hiányában a képviselő-testület e döntés meghozatalát nem delegálhatja a polgármesterre. A polgármester jogállását tekintve „[a] képviselő-testület elnöke, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését”, ugyanakkor „[a] polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, dön-

¹¹ Kúria önkormányzati tanácsának Köf. 5036/2012/6. határozata a gyöngyössolymosi SzMSz-ről.

téshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek tekintendő”. Következésképpen a polgármester elnököl és vezeti az üléseket, de – nem ideértve az átruházott hatásköröket – nem dönt a képviselő-testület helyett. *A kifogásolt szabályozás arra adna lehetőséget, hogy a polgármester a napirend meghatározásával a képviselő-testület eljárásának kereteit egy személyi döntéssel befolyásolja.* Erre viszont az Ötv. nem ad lehetőséget, ez ugyanis a helyi közügyek demokratikus intézésében megnyilvánuló közakarat alapelv sérelmére vezetne, mivel a polgármester önálló döntésével akadályozhatná meg helyi közügyek képviselő-testületi megtárgyalását.

Magasabb szintű jogszabályban rendezett jogviszony önkormányzati rendeletben nem szabályozható, tehát sem a nyilvános, sem a magánrepülőterek *használatának szabályozása* nem tekinthető helyi rendeleti szabályozási tárgykörnek, azokat törvény és kormányrendelet szabályozza. Az önkormányzatokat több esetben véleményezési jog illeti meg ezen rendeletek és egyéb a légiközlekedéssel kapcsolatos központi döntés meghozatalakor. Az önkormányzatokat érintően a helyi szabályozás egy tárgykört érint: „Lakott terület felett a modellrepültetés a légiközlekedési hatóság engedélyén túlmenően csak a helyi önkormányzat által feladatkörében kiadott rendeletben kijelölt területen és feltételek mellett hajtható végre.” A Kúria döntése szerint az önkormányzatoknak nincs törvényi felhatalmazása, hogy létrehozza a repülőtér parancsnok jogintézményét, még akkor sem, ha a reptér önkormányzati tulajdonban van.

A helyi adóról szóló önkormányzati rendeletek felülvizsgálata során a Kúria Önkormányzati Tanácsa kifejti, hogy a helyi önkormányzat mérlegelési jogkörének a törvényi szabályok, ezen belül különösen a Hatv. rendelkezései szabnak korlátokat. A helyi közhatalom törvényben meghatározott körben, és meghatározott forrásokra tekintettel vethet ki adót. A Hatv. korlátokat állít az adóalanyok meghatározott körére, az adómérték megállapításának módjára, maximumára, illetve az adópolitika alakításában lényeges szerepet betöltő kedvezmények, és

mentességek esetében is. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendelet esetében nem az adópolitika alakítását, hanem a törvényi keretek megtartását vizsgálja.

Véleményezési eljárás hiányában a konkrét ügyben a Kúria a helyi építési szabályzatról szóló önkormányzati rendeletet megsemmisítette. Helyi építési szabályzat felülvizsgálata során mulasztásban megnyilvánuló jogszabálysértést állapított meg, mert az önkormányzat nem szabályozta a jogszabályi előírásoknak megfelelően a vízgazdálkodási terület lehatárolását. Mulasztást állapított meg továbbá más esetben a zárszámadási rendelet megalkotásának hiánya miatt.

Mulasztást állapított meg felülvizsgálati eljárásban, amikor is az önkormányzat a szociális ellátásokról szóló rendeletében nem szabályozta az aktív korúak ellátására jogosult személyek családi körülményeire, egészségi vagy mentális állapotára tekintettel meghatározott egyéb feltételeket. A Kúria törvénysértő mulasztást állapított meg, mert a hulladékgazdálkodásról szóló rendeletben az önkormányzat a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó szabályokat nem rendezte, annak ellenére, hogy a szabályozást a Hgt. kötelező szabályozási körbe utalja.

VI. A kormányhivatal tapasztalatai a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása során

A fővárosi, megyei kormányhivatal 2012. évben a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlását, az Alaptörvény és Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény keretei között kezdte meg, melynek részletszabályait kormányrendelet állapítja meg. A törvényességi felülvizsgálat során változott az ellenőrzés menete annyiban, hogy az Alaptörvény szerint az önkormányzatok a helyi rendeleteket a kihirdetést követően haladéktalanul kötelesek megküldeni a kormányhivatalok részére, míg a jegyzőkönyvet továbbra is az ülést követő tizenöt napon belül. A helyi önkormányzati rendelet alkotására vonatkozó eljárási szabályok betartását, mint egyik érvényességi kellék meglétét, továbbra

is a jegyzőkönyv kormányhivatalhoz történő érkezését követően lehet csak vizsgálni.

Önkormányzati rendeletre tett törvényességi felhívások legtöbb esetben a jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt történtek. Egye tárgykörök esetében visszatérő problémákkal is találkozhatunk, a gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok közül például az önkormányzat költségvetési rendeletében jogsértően rendelkezett az illetményalapról, és ezáltal felhatalmazás szabályozási kereteit túllépte.

Előfordult, hogy a költségvetési rendelet olyan számszerűségi hibákat tartalmazott, amely tartalmi jogsértést idézett elő. A mulasztás továbbra is jellemző hiba, például zárszámadási rendelet felterjesztése több esetben elmaradt, illetve határidőt sértett elfogadásakor az önkormányzat.

Szervezeti és működési szabályzatra kellett felhívást kiadni, mert a *nyilvánosság biztosításának* garanciális szabályai sérültek azzal, hogy a hallgatóság részvétele a képviselő-testület ülésén nem biztosított. Más esetben a képviselő-testület át nem ruházható hatáskör gyakorlása sérült azzal, hogy intézményalapításra vonatkozó hatáskört ruházott át a közgyűlés egyszemélyes gazdasági társaság esetében az elnök részére.

Állattartásról szóló rendeleti szabályozás rendelkezésére kellett felhívást tenni, mivel a vadon élő állatok tartására vonatkozóan az engedélyezési szabályokat állapított az önkormányzati rendelet, annak ellenére, hogy központi szabályok rendezik e tárgykört.

Megyei területrendezési tervről szóló önkormányzati rendelet nem felelt meg a jogszabályalkotás előírásainak, mert a központi jogszabály átemelésével helyettesítette a helyi normaszöveget.

A helyi adórendeletek közül telekadóról szóló rendeletnél tapasztalható volt, hogy a helyi adó emelését nem előzte meg hatásvizsgálat.

Hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló rendeletben az önkormányzat a közszolgáltatás igénybevétele szabályozásánál az

egyetemlegesség megállapításával a társasházak és lakásszövetkezetek esetében bizonytalan jogi helyzetet idézett elő a közös számlázás és díjfizetés gyakorlatában. Hulladékgazdálkodás közszolgáltatási díját 2013. január 1-jei hatállyal már nem az önkormányzat állapítja meg, felhívást kellett tenni azokra a rendeletekre, melyekben a 2013. évre vonatkozó díjról rendelkeztek.

Többször előfordult kodifikációs hiba, amikor az önkormányzatok a jogalkotási törvény rendelkezéseit megsértették, többek között a jogszabály bevezető rendelkezéseire, illetve a hatályára vonatkozóan. A melléklet a rendelet része, amely a rendelet normatív szövegével együtt egységet alkot, ezért mellékletek nélkül a rendelet törvényességi felülgyleti jogkörben történő vizsgálata nem végezhető el. A mellékletekre történő hivatkozás előírásainak figyelmen kívül hagyása mellett a hibás jogszabály-jelölés is gyakori, illetve a rendeletek mellékleteit a felterjesztett jegyzőkönyvek nem tartalmazták.

Hasonló mulasztás, hogy a központi jogszabály változását nem követi a helyi jogalkotás. Ilyen eset többek között adórendeletnél, SzMSz-nél, ez évben továbbá a nemzetiségeket érintő szabályozásnál tapasztalható. Önkormányzat által alapított díjak esetében észlelte a törvényességi felülgyletet ellátó kormányhivatal, hogy továbbra is kisebbségek kifejezést használ az önkormányzati rendelet, holott év eleje óta a nemzetiségi jelző használata kötelező a nemzetiségi törvény értelmében.

A törvényességi felülgyleti eljárás során a kormányhivatal a helyi önkormányzati rendeletek felülvizsgálatakor alapvetően a törvényi felhatalmazáson alapuló helyi jogszabályok alkotásával találkozik, ezek között is többségében a rendeletmódosítás a jellemző. Az önkormányzatok a helyi jogszabályok előkészítésére kiemelt figyelmet fordítanak, melyben a jegyzőnek kell, hogy meghatározó szerepe legyen.

A helyi jogalkotás folyamatos felülvizsgálatot igényel, figyelemmel a törvényi szabályozás és a központi jogszabályok sokaságára, me-

lyekhez igazítani szükséges a normahierarchia követelménye értelmében a jogszabályokat. Ehhez segítséget közvetlenül a

fővárosi, megyei kormányhivatal, törvényességi felügyeleti jogkörében nyújthat a helyi önkormányzatok számára.

Sárközyné Szabó Piroska, jegyző*Adony Város Polgármesteri Hivatala***Az önkormányzati SzMSz-ek felülvizsgálatának aktualitása**

Az Országgyűlés 2011 végén fogadta el Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Mötv.). A törvény hatályba lépése többlépcsős, rendelkezéseinek jelentős része 2013. január 1-én lép hatályba. Az Mötv. hatálybalépésével párhuzamosan veszti hatályát a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.).

Az önkormányzatok képviselő-testületei az Ötv. rendelkezései szerint alkották meg, illetve vizsgálták felül a 2010-es önkormányzati választásokat követő 6 hónapon belül szervezeti és működési szabályzataikat (a továbbiakban: SzMSz). Az Mötv. ugyan nem írja elő az SzMSz-ek kötelező felülvizsgálatát a jogszabályi változásra tekintettel, de a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 22. §-a értelmében azt mégis el kell végezni, ehhez kívánok néhány gondolattal segítséget nyújtani.

I. Általános rendelkezések

Az Ötv. általános, néhol keret rendelkezésétől eltérően az Mötv. 53. §-a konkrétan felsorolja, hogy a képviselő-testületnek az SzMSz-ében miről is kell rendelkeznie. Az SzMSz-ek felülvizsgálatánál első körben át kell tekinteni, hogy minden e törvényi rendelkezésben meghatározott tárgykör szabályozásra került-e.

Az Mötv. 41. § (2) bekezdésében a képviselő-testület szervei pontosításra, illetve kibővítésre kerültek. A bővítés a jegyző és a társulás beiktatásával valósult meg. Ehhez kapcsolódik, hogy a képviselő-testület – az át nem ruházható hatáskörök kivételével – hatásköreit, a polgármester, a bizottságok, a részönkormányzat testületén felül a jegyzőre és a társulásra is átruházhatja. Ezen lehetőség alapján átgondolandó, hogy milyen hatásköröket célszerű a jegyzőre átruházni.

Továbbá ha nem kerültek például az SzMSz mellékletében felsorolásra az átruházott hatáskörök, akkor azt most meg kell tenni.

A képviselő-testület hatáskörénél maradvá, az Mötv. 42. §-a szabályozza az át nem ruházható hatásköröket. Ezek többnyire meg egyeznek az Ötv. 10. §-ában meghatározottakkal, inkább fogalmazásbeli változás történt. Az SzMSz-ben ezen kérdés szabályozása csak jogszabályi hivatkozással történhetett, ezért ennek módosítása az új jogszabályra való utalással szükséges.

Az SzMSz általános rendelkezései között, a feladat- és hatásköröknél kerültek szabályozásra az önkormányzat önként vállalt feladatai. A feladatfinanszírozási rendszerre való áttérés miatt célszerű az önként vállalt feladatok áttekintése.

II. A képviselő-testület működése

A képviselő-testület működésére vonatkozó szabályok az Mötv. 43.-55. §-ában találhatók. Látható, hogy az Mötv. 43. § (2) bekezdése az alakuló ülés összehívására és vezetésére a polgármestert hatalmazza fel. Ez eltér az Ötv. rendelkezésétől, mely az ülés összehívására a polgármestert, vezetésére pedig a legidősebb települési képviselőt, mint korelnököt jelölte ki. Az SzMSz-ek többsége szabályozza az alakuló ülés megtartásának rendjét, ezért a párhuzamos jogalkotás elkerülése érdekében a módosítást, hatályon kívül helyezést el kell végezni.

Változott a rendkívüli ülés összehívására jogosultak köre, így ennek átvezetését, a jogszabályhely behivatkozásának módosításával szintén el kell végezni.

Az Mötv. átalakította a zárt ülés kötelező tartásának eseteit. A 46. § (2) bekezdés szerint a képviselő-testület

- a) zárt ülést tart önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén,
- b) zárt ülést tart az érintett kérésére válaszadás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi

eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor.

Tehát a b) pont esetén megfordul a korábbi szabály. Ugyanis az Ötv. szerint az alapeset a zárt ülés volt, de ha az érintett hozzájárult, akkor ügyét nyílt ülésen tárgyalhatta a képviselő-testület. Az új szabály szerint pedig az alapeset a nyílt ülés, de ha az érintett kéri, akkor ügyét zárt ülésen kell tárgyalni.

A felülvizsgálattal együtt, az érintett nyilatkozattételi lehetőségének módját is célszerű szabályozni az SzMSz-ben.

Új rendelkezés, hogy az SzMSz-ben kell meghatározni azt, hogy mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein, melyet a Mötv. 53. § (3) bekezdése mond ki.

A döntés megszületéséhez az Mötv. 47. § (2) bekezdése egyértelműen kimondja a képviselők több mint felének az igen szavazatát. Itt teszi helyre a jogalkotó azt a sokat vitatott esetet, hogy az igen szavazatok többségének hiányában a képviselő-testület a javaslatot elutasította, kiküszöbölve azt a helytelen gyakorlatot, hogy nem született döntés.

Az Mötv. 48. § (3) bekezdése előírja a név szerinti szavazást, ha a képviselők egynegyede azt indítványozza, a további esetek szabályozását pedig az SzMSz-re bízza. Az Ötv. a név szerinti szavazás esetköreit teljes egészében az SzMSz-re hagyta, a rendelkezések áttekintése az új szabályozás ismeretében szükséges.

Az Mötv. 49. § (2) bekezdése új rendelkezésként előírja, hogy a képviselő-testület az SzMSz-ben határozza meg a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A minősített többség eseteit az Mötv. 50. §-a szabályozza, az új törvényi hivatkozás miatt az SzMSz módosítása szükséges.

Az Mötv. 52. §-a meghatározza a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyv tartalmi követelményét, melyet az SzMSz további

tartalommal egészíthet ki. A Mötv. rendelkezése több olyan tartalmi elemet is felsorol, melyet a képviselő-testületek az SzMSz-ben már szabályoztak, így ezek felülvizsgálata a párhuzamos jogalkotás elkerülése végett elengedhetetlen.

III. A bizottságok működése

A Mötv. 57. §-a kimondja, hogy a képviselő-testület az SzMSz-ben határozza meg bizottságait, a bizottságok tagjainak számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét, működésük alapvető szabályait. Továbbá szintén az SzMSz-ben kell meghatározni azokat az előterjesztéseket, amelyeket a bizottság nyújt be, továbbá amely előterjesztések a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be a képviselő-testületnek.

A legtöbb SzMSz-ben a feladat- és hatáskörök meghatározásra kerültek, néhol az előterjesztések benyújtására és véleményezésére is találunk rendelkezéseket, de az esetek többségében ezek összemosódnak a hatásköri szabályozással. Éppen ezért célszerű ezeket felülvizsgálni, és a jogszabályi tagolásban az SzMSz mellékletében megfogalmazni.

A Mötv. 60. § új rendelkezésként úgy szól, hogy a bizottság üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni, melyet a jegyzőnek 15 napon belül a kormányhivatalnak meg kell küldeni. Az eddigi gyakorlat szerint csak az átruházott hatáskörben hozott döntéseket tartalmazó bizottsági jegyzőkönyvet kellett megküldeni a kormányhivatal részére. Továbbá lehetőség volt arra is, hogy a bizottság üléséről feljegyzés készüljön. Ez a törvényi szabályozás értelmében a jövőben nem lehetséges, az SzMSz módosítása indokolt.

IV. A polgármester

A Mötv. bővíti a polgármester hatáskörét, amikor 68. § (3) bekezdésében kimondja, hogy a polgármester a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörei kivételével az SzMSz-ben meghatározott, a testület két ülése közötti időszakban felmerülő, halasztathatlan önkormányzati ügyekben dönthet, melyről utólag a képviselő-testületet tájékoztatni kell. Az SzMSz-ek kiegészítése e tárgy-

körben célszerű, módosítása pedig a jogszabályi hivatkozások változása miatt szükséges.

V. A jegyző, aljegyző

2013. január 1-től a jegyzőt és az aljegyzőt pályázat alapján, határozatlan időre a polgármester nevezi ki. Az Mötv. 82. § (3) bekezdése szól arról, hogy a jegyzői és az aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége, illetve tartós akadályoztatásuk esetére – legfeljebb hat hónap időtartamra – az SzMSz rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásának módjáról.

Megjegyzem, hogy az önkormányzat SzMSZ-ének módosítása mellett gondoskodni kell a polgármesteri hivatal SzMSZ-ének módosításáról is az esetleges eltérő szabályozás elkerülése végett. A hivatali SzMSZ elkészítése a jegyző feladata, amelynek határozattal történő jóváhagyása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik.

VI. Polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal

2013. január 1-től a körjegyzőségek megszűnnek. A kettőezer fő alatti lakosságszámmal rendelkező községeknek közös önkormányzati hivaltalt kell létrehozni. Az Mötv. 84. § (2) bekezdésének rendelkezése

szerint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal hivatalos elnevezését a képviselő-testület az SzMSZ-ében feltünteti. Itt is ügyelni kell arra, hogy ezzel párhuzamosan az említett hivatalok SzMSZ-e és alapító okirata módosításra kerüljön, vagy pedig az SzMSZ-ben az alapító okirat szerinti név kerüljön beiktatásra.

VII. Nemzetiségi önkormányzattal való együttműködés

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 80. §-a kimondja, hogy a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok együttműködésének formáit, a nemzetiségi önkormányzat részére biztosított működési feltételeket az érintett önkormányzatok SzMSZ-ében rögzíteni kell, az e tárgyban kötött külön együttműködési megállapodáson felül. Az együttműködési megállapodások megkötésének határideje 2012. június 1. volt, melyet követő 30 napon belül az SzMSZ-t is módosítani kellett. Előfordulhat, hogy vagy a települési, vagy a nemzetiségi önkormányzat SzMSZ-ének módosítása a jogszabályi rendelkezés ellenére elmaradt. Várható a nemzetiségi törvény átfogó módosítása, így annak függvényében az SzMSZ-ek ezen rendelkezését is át kell tekinteni.

Tilk Péter,
tanszékvezető egyetemi docens
PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

Jogalkotási követelmények érvényesülése – egy önkormányzati rendelet tükrében¹

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban Jat.) 2011 január 1-jén, illetve a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban Jszer.) 2010 március 1-jén történt hatályba lépését követően a jogalkotásra vonatkozó szabályok a korábbiaknál részletesebbekké váltak, és a jogalkotók részéről jóval nagyobb odafigyelést kívánnak meg. Különösen igaz ez a Jszer. igen részletes, esetenként komoly értelmezési igényvel társuló előírásaira. Ezeket számos helyi jogalkotó rendkívül bonyolultnak, túlszabályozottnak, formalistának tartja, melyek maradéktalan érvényre juttatására helyi szinten gyakran sem elegendő idő, sem a szükséges részletességnek megfelelő tudás nem áll rendelkezésre.

A felgyorsult jogalkotási folyamatban helyi szinten esetenként valóban elfogadható lehet az a – sok jegyző kolléga által is megfogalmazott – észrevétel, hogy a Jszer. bonyolult előírárendszerét szinte képtelenség kimerítően érvényesíteni. Ez azonban a helyi jogalkotót sem menti fel az alól, hogy a jogalkotás legelemibb szabályait, a jogbiztonság alkotmányi (alaptörvényi) elvének az Alkotmánybíróság által is számos alkalommal megerősített tételeit ne tartsa be.

Az alábbiakban egy önkormányzati rendeleten keresztül kívánom bemutatni a Jat. és a Jszer. néhány olyan, magától értetődő szabályának érvényesülését, melyek betartása valóban nem igényli egyik jogszabály beható ismeretét sem: egyszerű odafigyeléssel érvényesíthetők (lennének). Bár az írásból esetleg az tűnhet ki, hogy kifejezett célom az adott rendelet negatív színben való feltüntetése, már most jelzem: szinte teljesen biztos va-

gyok benne, hogy megalkotásakor nem napok, hanem csupán órák álltak a konkrét hivatal (egy-egy osztályai) munkatársainak az egyes rendeletrészek elkészítésére, majd valakinek az elkészült anyagok összeszerkesztésére (jobban mondva egymás mögé illesztésére). Azt is biztosnak vélem, hogy a rendelet összerakása és elfogadása között alig pár óra telhetett el, különben a belső koherencia ily mértékű hiánya sem lenne szembe-tűnő. Mindez hosszabb távon azonban nem indokolhatja az elemi hibák jogszabályban tartását, a korrekciók (illetve a már kötelező hatályon kívül helyezés) elmaradását.

A vizsgált rendelet Zalakaros Város Önkormányzata Képviselőtestületének, „a tiltott, közösségellenes magatartásokról, az elkövetőkkel szembeni pénzbírság kiszabásának szabályairól” szóló 34/2012. (IX. 14.) önkormányzati rendeletről² (a továbbiakban: rendelet). Nem kifejezetten jogalkotási szempont, ám megjegyzendő, hogy a rendelet 2013 január elején még elérhető a város honlapjáról, holott az Alkotmánybíróság döntése után megoldhatatlan helyzetbe kerül a rendelet végrehajtására kötelezett szerv vagy személy. A hatályos rendelet végrehajtását ugyanis jogszerűen nem mellőzheti; az az alapján történő szankcionálás viszont alkotmányellenes (alaptörvény-ellenes), így azzal szemben a szankcionált jogorvoslattal élhet, amit vélhetően jó eséllyel meg is nyer.

Az alábbiakban a rendelet – honlapról elért – szövegét alcímenként vizsgálva haladok előre. A nem kifogásolható – vagy jogalkotási szempontból nem jelentős – hiányosságokat nem vagy nem teljes körűen vizsgálom (így például nem jelzem minden egyes helyesírási hibát). A teljességre törekvést így ne várja el tőlem a tisztelt Olvasó; célom a hibás tendencia, a jogalkotási kapkodás és a – remélhetőleg csak látszólagos – nemtörődőség bemutatása.

¹ Ez az írás a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.
 2012/2

² A rendelet első letöltésének ideje 2012 novembere; megerősítés céljából 2013 január 7-e. Forrás: <http://www.zalakaros.hu/varoshaza/onkormanyzat/rendeletek/>

I. Az 1. alcím – a rendelet értelmező rendelkezései

A bevezető szövegen átlépve az „Általános rendelkezések” című I. Fejezet 1. alcímét, az 1. §-ba foglalt „Értelmező rendelkezéseket” tekintem át. Szó szerint idézve:

„1. §

E rendelet alkalmazásában:

a.) tiltott közösségellenes magatartásnak minősül az a magatartás, amely nem minősül szabálysértésnek, vagy bűncselekménynek, amelyet más magasabb szintű jogszabály nem rendel büntetni, a közösségi együttélés szabályaival ellentétes és amelyet e rendelet annak minősít.

b) Hirdemény, hirdető berendezés: Zala-karos Város Önkormányzata képviselőtestületének A táblák, feliratok, plakátok elhelyezéseinek szabályozásáról szóló szabályozásáról szóló 8/2010. (VI.11.) számú önkormányzati rendeltének 2.§. bekezdésében meghatározott fogalom,

b) Kiemelt közterület a város központi területe: Gyógyfürdő tér, Disz tér, Bodahegyi utca, Szent László tér, Gyimesi Vilmos sétány, Termál utca Bodahegyi utcától a Panoráma/Alma utcáig terjedő szakasza.

c) Zöldfelület: közhasználatra szolgáló minden állami vagy önkormányzati tulajdonban álló, részben vagy egészben növényzettel – fűfélék, virág, fás szárú növények – fedett terület, zöldterület funkciójú közterület (pl. közpark, erdő, játszótér, pihenőkert útburkolat melletti zöld sáv...)

- **közparkok:** a városszerkezeti jelentőséggel bíró, vagy kialakításánál fogva meghatározó városképi értékű zöldfelületek, amelyeket egységes szemléletű rendező elv szerint épült burkolatok, elhelyezett berendezések, (esetleg egyéb építmények) és növények jellemeznek,

- **közutak zöldsávjai:** a járda és az úttest közötti olyan zöltsávok, melyek füvesítettek, fákkal beültetettek.

- **utcai fasorok:** az utak mentén egy sorban lévő fák összessége,

- **virágtartók:** növényzettel beültetett tartóedények,

- **kertészeti rendezés alá eső városi zöldfelületek:** azok a zöldfelületek, ahol a tereprendezés, parkosítás, fásítás már megkezdődött,”

Milyen formai jogalkotási elvárások betartásának hiánya vagy más sérelme kifogásolható?

1. Pusztán az egységesség hiányát jelzi, hogy az értelmezett fogalmak közül utolsóként magyarázott „kertészeti rendezés alá eső zöldterületek” a többihez hasonlóan nincs sötét betűvel szedve. Ez legyen azonban a legnagyobb baj.

2. A §-on belüli „pontok” jelölése nem egységes. A **Jszt. 48. § (1) bekezdése szerint** „[a] pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetők meg.”

Ezt vizsgálva, az „a.)” jelölése helytelen, mivel a „)” jel elé nem kell pontot tenni. A többi pont esetén a jogalkotó ezt a követelményt már helyesen alkalmazta.

3. A **Jszt. 37. § (1) bekezdés első mondata szerint** „[a] jogszabály tervezetének a szerkezeti egységeit folyamatos sorszámozással vagy a latin ábécé betűivel meg kell jelölni.”

Ehhez képest az 1. § kettő darab b) pontot is tartalmaz.

4. A **Jszt. 2. §-a alapján** „[a] jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni.”

Erre figyelemmel észrevételezhető, hogy

- a c) pont végén hiányzik a mondatzáró írásjel, azaz a pont helyett vessző szerepel;

- az 1. § hemzseg az elírásoktól [az a) pontban „minősít”; az – elsőként jelölt – b) pontban „Hirdemény”, „számu”, „rendeltének” szavak szerepelnek, valamint a §-jel után pont helyezkedik el, ami a Jszt. 1. mellékletének 3.4. pontja szerint is hiba;

- a másodikként megjelenő b) pontban „Disz” tér szerepel – bár lehet, hogy ténylegesen ez a közterület elnevezése; a c) pontban a vélhetőleg „erdő” helyett „erő”, a „játszó” helyett „jártzó” szavak szerepelnek, ezen túl egybeírás is megjelenik];

- a c) pontban felesleges a „növényzettel” kifejezés példálózó magyarázata („fűfélék, virág, fás szárú növények”), figyelemmel arra, hogy vélhetően mindenki tisztában van a növényzet szó közérthető tartalmával;

másrészt a zárójeles rész példálózó felsorolása végén sem helyes a három pont alkalmazása.

5. A Jszzr. 48. § (3) és (4) bekezdése szerint „[a] latin ábécé kisbetűivel megjelölt ponton belül az alpontot tartalmazó pont megjelölésében foglalt kisbetűből, a latin ábécé kisbetűiből és a „)” jelből képzett megjelöléssel ellátott alpontok állapíthatók meg.

(4) Az arab számmal megjelölt ponton belül a latin ábécé kisbetűivel jelölt alpontok állapíthatók meg.”

Ehhez társul a Jszzr. 37. § (1) bekezdésének 2. mondata, mely szerint „[j]ogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat.”

A rendelet 1. § c) pontja azonban az első fogalom meghatározását követően a többi fogalmat ún. francia bekezdésekkel „jelölte”, amit a hatályos szabályozás nem tesz lehetővé.

6. Az 1. § - elsőként jelölt – b) pontjában érdekes és jogalkotási szempontból hiányos a „2.§. bekezdésében meghatározott fogalom” fordulat, mert az olvasóra bízta annak kitalálását, hogy vajon az ominózus 2. § melyik bekezdésére gondolhatott a jogalkotó.

II. A 2. alcím – a tiltott, közösségellenes magatartásokkal kapcsolatos pénzbírság kiszabásának eljárási szabályai

E, 2. §-ban észlelt pár hiba megtekintéséhez csak a 2. § érintett részeit idézem.

„2. §

...

(7) E. § (6) bekezdés alkalmazásában különös méltánylást érdemlő körülménynek kell tekinteni, ha a szabályszegő

a) igazolja, hogy a vele közös háztartásban élők egy főre jutó havi jövedelme nem haladja meg a mindenkori öregségi nyugdíj minimum 80 %-át, és az elkövetést megelőző egy évben nem volt tiltott, közösségellenes magatartás miatt marasztalva, vagy

b) rajta kívül álló ok miatt mulasztotta el a helyi rendeletben előírt kötelezettség teljesítését.

...

(10) Az elkövető a cselekmény elkövetésétől számított két év elteltével nem vonható felelősségre /elévülés/.

A kétéves elévülési határidő kezdő napja

a) az a nap, amikor a tiltott, közösségellenes magatartás megvalósul,

b) tiltott, közösségellenes állapot fenntartása esetén az a nap, amikor ez az állapot megszűnik.

(11) A tiltott, közösségellenes magatartások elkövetése miatt kiszabott közigazgatási bírságot készpénz átutalási megbízáson vagy banki utalással Zalakaros Város Önkormányzatának számú pénzforgalmi számlájára kell befizetni az elsőfokú határozat jogerőre emelkedésétől számított 30 napon belül.

...”.

1. A (7) bekezdésben szintén elírások vannak: az „E” szó után a mondat közben szerepel „pont” írásjel, míg a „tekintetni” szó is nyilvánvaló elírást tartalmaz.

2. A (10) bekezdés 2. mondata véleményem szerint külön bekezdést érdemelt volna.

3. A (11) bekezdés a jogbiztonság sérelmének mintapéldája: a „..... számú pénzforgalmi számlájára kell befizetni” kitétel aligha ad világos útmutatást arra, hogy hova is kell a bírságot befizetni. Megjegyzem: a kipontozott rész arra utal, hogy oda majd valaki beírja a számlaszámot – csakhogy, amennyiben ezt a rendelet kipontozott tartalma behelyettesítésére teszi – és értelemszerűen úgy teszi – akkor jogalkotóvá lép elő, ami a jogalkotási felhatalmazás sérelmét és a rendelet – e részének – közjogi érvénytelenségét is előidézi. A kipontozott rész szerepeltetése a leg súlyosabb érvényességi fogyatékossgot hozza elő és egyben alaptörvény-ellenességet is keletkeztet – mégpedig a szubdelegáció tilalmával összefüggésben (ki jogosult oda számlaszámot beírni, ki jogosult a rendeletet kiegészíteni?).

III. A 3. alcím – a közterületek rendje

„3. §

Tiltott, közösségellenes magatartást követ el:

- a) aki a közterület-névtáblát, a házszámot, a szöveges ismertető táblát vagy az emléktáblát beszenyyezi, eltakarja, jogosulatlanul kihelyezi, vagy leszereli,
- b.) aki a közterületet engedély nélkül, vagy engedélyben meghatározottaktól eltérően használja
- c.) aki a kiemelt közterületet engedély nélkül, vagy az engedélytől eltérően használja.
- d) a 8/2010. (VI.11.) önkormányzati rendeletben meghatározott méretű, formátumú hirdető-berendezést, hirdetést, hirdetményt nem az erre a célra kijelölt helyre helyez el, vagy akinek az érdekében hirdető-berendezést, hirdetést, hirdetményt nem az erre a célra kijelölt helyre helyeznek el, vagy akinek az érdekében hirdető-berendezést, hirdetést, hirdetményt nem az erre a célra kijelölt helyre helyeznek el,
- e) aki választási plakátot élő fára, növényzetre, országos vagy helyi védett épületre, köztéri szoborra helyez el.
- f.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít, aki hirdető-berendezést úgy helyez el, hogy az akadályozza a közterület más részei és a szomszédos ingatlanok rendeltetésszerű használatát.
- g.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít, aki hirdető-berendezésen vagy hirdetményen
- h.a) a KRESZ-tábla forma- és színösszeállítását, továbbá az azokra szabványosított betűtípust és jelrendszert,
- h.b) villogó, káprázást okozó fényt, futófényt, fényvisszaverő anyagot, valamint olyan világítótestet alkalmaz, melynek elhelyezése, kialakítása révén, a közúton közlekedőket zavarja vagy vakítja, és ezzel a közlekedés biztonságát veszélyezteti.
- h.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít, aki a hirdetmény felragasztását nem vízzeloldékony, vagy más környezetbarát ragasztóval végzi.
- i.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít, aki a hatóság hirdetményét olvashatatlaná teszi vagy leszakítja.
- j.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít a hirdetés kihelyezője és akinek az érdekében a hirdetményt elhelyezték, ha az aktualitását veszített hirdetményt 30 napon belül nem távolítja el.”

1. A pontok jelölése e §-ban sem egységes. A **Jszt. már idézett 48. § (1) bekezdése szerint „[a] pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „” jellel vagy pozitív egész szá-**

mokból képzett arab sorszámokkal jelölhetők meg.”

A b), c), f) g) h és i) pontok jelölésében hibás a „.” szerepeltetése.

2. A Jszt. már idézett 37. § (1) bekezdés első mondata szerint **„[a] jogszabály tervezeténél a szerkezeti egységeit folyamatos sorszámozással vagy a latin ábécé betűivel meg kell jelölni.”**

Ennek alapján különös, hogy a g) pont tagolása a ha) és a hb) alpontokat tartalmazza, majd ezeket követően (!) következik a h) pont.

3. A Jszt. 47. § (4) bekezdése szerint **„[a] nyitó szövegrésznek - a kötőszóval végződő utolsó előtti pont és alpont kivételével -, valamint a záró szövegrésznek a pontok, az alpontok mindegyikével önállóan és együttesen is egyetlen értelmes mondatot kell képeznie.”**

Ez alapján a nyitó szövegrész [„Tiltott, közösségellenes magatartást követ el.”] léte ismeretében felesleges, értelmetlen és Jszt.-ellenes az f), g), h), i) és j) pontoknál is szerepeltetni a „Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít” szöveget, így ugyanis – a nyitó szövegrésszel egybeolvasva – az egyes pontok szövege nem ad ki értelmes mondatot, mivel ugyanazt a tartalmi elemet kétszer is mondatba szövi.

4. A d) pont kétszer is tartalmazza ugyanazt a fordulatot (bár egyik esetben a tárgyjel nélkül). A „vagy akinek az érdekében hirdető-berendezést, hirdetést, hirdetményt nem az erre a célra kijelölt helyre helyeznek el, vagy akinek az érdekében hirdető-berendezést, hirdetést, hirdetményt nem az erre a célra kijelölt helyre helyeznek el” kitételben megjelenő „duplum” nem a precíz jogalkotás jele.

IV. A 4. alcím – az Önkormányzat jelképeinek használata

„4. §

Tiltott, közösségellenes magatartást követ el: aki Zalakaros város címerét és zászlóját, logó- és szlogenjét, a település nevét engedély nélkül vagy használatra vonatkozó engedélytől el-

térő módon, vagy számban illetve nem hiteles alakban vagy annak méltóságát sértő módon használja.”

1. A menetrendszerűen érkező helyesírási hibát – „szlogenjént” – már nem is kell a korábban idézett Jszt.-szabállyal szembeállítani.

2. A 4. § nincs alacsonyabb szintű szerkezeti egységekre (pontokra) tagolva, így viszont nem érthető, mi az oka a kettőspont, majd a sortörés alkalmazásával történő mondatfolytatásnak.

V. Az 5. alcím – a helyi környezet védelme

„5. §

Tiltott, közösségellenes magatartást követ el,
a.) aki a zöldfelületeken, azok sétaútjain járművel közlekedik, várakozik, járművet javít, vagy tisztít,
b.) aki város bel és külterületén, avart és kerti hulladékot május 1-október 31-ig a szabadban éget.
c.) aki a tulajdonában, használatában lévő ingatlanon a vegetációs időszakban az emberi egészséget bármely módon veszélyeztető gyomnövények irtásáról felszólítás ellenére nem gondoskodik.
d.) Az, aki a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatás elvégzését – a közszolgáltató hitelesen igazolt kétszeri írásbeli felszólítása ellenére – nem teszi lehetővé, vagy azt más módon megakadályozza, tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít.
e.) aki a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatást nem veszi igénybe, nem a közszolgáltatás ellátásával megbízott közszolgáltatót veszi igénybe, vagy a közszolgáltatás elvégzéséhez szükséges feltételeket nem biztosítja, tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít.
f.) Aki az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladék kezelésére az önkormányzat által szervezett közszolgáltatást nem veszi igénybe, és a hulladékot a vonatkozó helyi önkormányzati rendeletben feljogosított hulladékkezelőnek nem adja át, tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít.
g.) aki az általa a közterületre kihelyezett hulladékgyűjtést szolgáló gyűjtőeszköz és annak 2 m-es környezetének tisztántartásáról nem gondoskodik,
h.) Aki nem gondoskodik a gyűjtőedények rendeltetésszerű használatáról, rendeltetéssze-

rű használatra alkalmas állapotban tartásáról, valamint környezetük tisztán tartásáról, tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít.

i.) Aki úgy helyezi ki a gyűjtőedényt, hogy azal akadályozza a jármű és gyalogos forgalmat, és az elhelyezés baleset vagy károkozás veszélyének előidézésével jár, tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít.

j.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít, aki a gyűjtőedényzetben - a közszolgáltató általi elszállítás céljából - olyan hulladékot helyez el, amely az edényzetet, a szállítóeszközt, vagy a szállító személyzet testi épségét, egészségét veszélyeztet (különösen téglá, beton, vas, folyékony, mérgező, tűzveszélyes és robbanásveszélyes anyag, állati tetem, környezetet veszélyeztető veszélyes anyag).

k.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít, aki - a közszolgáltató általi elszállítás céljából - a nagy darabos hulladékát (lom) nem a vonatkozó helyi önkormányzati rendeletben meghatározottak szerinti időben és területre helyezi ki.

l.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít, aki a veszélyes hulladékokat nem a települési szilárd hulladék más összetevőitől elkülönítetten gyűjti és nem a veszélyes hulladék átvételére feljogosított hulladékkezelőnek adja át.

m.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít az ingatlan tulajdonosa és az építető, illetőleg az, akinek a tevékenysége révén a hulladék keletkezett, ha nem gondoskodik az építési törmelék elszállításáról vagy elszállíttatásáról a hulladékgyűjtő vagy kezelő telepre, vagy külön építési törmelék (sitt) lerakó helyre.

n.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít, aki a hulladékgyűjtő edényt – a vonatkozó helyi önkormányzati rendeletben foglaltak kivételével – az ingatlanán kívül tárolja.

o.) Aki a gyűjtőedényekből a behelyezett hulladékokat kiszedi, válogat, tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít.

¹p.) aki a helyi környezet védelméről, a közterületek tisztántartásáról és a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 15/2004. (IV.21.) önkormányzati rendelet 32./A. §-ában a telepítési távolságok betartásának szabályozására vonatkozó előírásokat megszegi.”

1. A pontok jelölésével kapcsolatos, korábban már említett probléma itt is előjön: egyrészt a jelölés e §-ban sem egységes; másrészt a Jszt. már idézett 48. § (1) bekezdése szerint „[a] pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetőek meg.”

¹ Kiegészítette a 37/2012.(IX.28.) Ör. 1. §-a

Ennek az a), b), f), h), i) pontok nem felelnek meg, a többi viszont igen.

2. Megjegyzendő az is, hogy az egyes pontok végén hol mondatzáró írásjel található – annak ellenére, hogy a felsorolás nem ér véget az adott pontnál [pl. b), c), d) e), f), h), i), j), k), l), m), n), o), p)], és a pontok közül is több esetben a pont önálló mondatot alkot (nagy kezdőbetűvel és mondatzáró írásjellel), ami önmagában is sérti a Jszer. előírását: a **47. § (4) bekezdése szerint „[a] nyitó szövegrésznek** - a kötőszóval végződő utolsó előtti pont és alpont kivételével -, valamint a záró szövegrésznek **a pontok, az alpontok mindegyikével önállóan és együttesen is egyetlen értelmes mondatot kell képeznie.**”

A legszembetűnőbb – és egyben a legnagyobb probléma – azonban nem a Jszer.-szabályok figyelmen kívül hagyása, hanem az adott §-on belüli teljes összevisszaság: egyik pont így, a másik amúgy van jelölve, azaz úgy, ahogy éppen sikerült.

3. Ugyanez a – 2. pontban idézett – Jszer.-szabály sérül, amikor a § egyes pontjainál – de nem mindegyiknél – a jogalkotó szó szerint vagy tartalmilag megismétli a nyitó szövegrészt, azaz a „Tiltott, közösségellenes magatartást követ el,” kitételt a j), k), l), m), n) pontokban a pontok elején, az o) pontban – a változatosság kedvéért – a mondat végén. Sem az ezek előtti, sem az ezek után jövőek pontokban nem szerepel viszont a nyitó szövegrész megismétlése.

Az idézett pontokban viszont – hol a mondat elején, hol a végén – megjelenik a „Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít” mondatrész, ami a nyitó szöveggel összeolvasva nem a Jszer.-előírásnak megfelelő egyetlen értelmes, hanem több, ám értelmetlen (a magyar nyelv szabályainak meg nem felelő) mondatot eredményez.

4. A rendelet szó szerint beidézett szövegéből látható az is, hogy a felsorolás utolsó eleme, a p) pont nem az eredeti szövegben volt, hanem utólag került bele (3 rendelettel és 14 nappal később kihirdetve). Így azonban a felsorolás 16 eleművé vált, ami a Jszer. szerint más jelölést kíván: a **48. § (2) be-**

kezdés szerint ugyanis „[t]öbb mint tizenöt elemű felsorolást csak pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal lehet megjelölni”.

Azaz: a felsorolást tartalmazó 5. §-t teljes egészében újra el kellett volna fogadni, és abban a pontokat pozitív egész arab számokkal jelölni.

5. A c) pontban a „veszélytető” szóból kimaradt „z” betű hiánya ad okot a szemöldök összehúzására.

VI. A 6. alcím – a köztisztaság, településtisztaság fenntartása

„Köztisztaság, településtisztaság fenntartása

6.§

- a.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít az az ingatlan tulajdonos (használó), aki az ingatlan tisztán tartásáról, rendszeres takarításáról, rovar és rágcsáló mentesítéséről nem gondoskodik.
- b.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít, aki nem gondoskodik az ingatlan előtti közterület (különösen járda, zóldsáv, árok) úttestig terjedő teljes területének gondozásáról, tisztán tartásáról, valamint a csapadékvíz zavartalan lefolyását akadályozó anyagok és más hulladékok eltávolításáról.
- c.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít, aki az ingatlanról a közterületre nyúló fák, bokrok és élő sövény visszavágásáról nem gondoskodik.
- d.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít, aki közterületen az utcai bútorokat, berendezéseket rendeltetésellenesen használja, felállítási helyükről elmozdítja.
- f.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít, aki
- f.a) a gondozási kötelezettségébe tartozó területekről a havat nem takarítja, illetőleg a terület síkosságmentesítéséről nem gondoskodik,
- f.b) a síkosságmentesítést nem környezetkímélő módon végzi.
- g.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít, aki
- g.a) nem szilárd burkolattal ellátott közterületen, annak állapotától függetlenül, járművel közlekedik és ott parkol, gépjárművet ott javít, tisztít vagy bont.
- g.b) szilárd burkolattal ellátott közterületen vegyszert használ a gépjárművek mosásához.
- h.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít, aki a közterület rendeltetésétől eltérő célra (árúsítás, építési-szerelési munka stb. céljára) tör-

ténő használata során elmulasztja a használat-tal érintett terület közvetlen környezetének tisztán tartását, a használt közterületen élő növény- és állatvilág, valamint az ott elhelyezett építmények, berendezések, burkolatok és felszerelések állagának megővését, nem gondoskodik a keletkezett hulladék eltávolításáról.”

1. A pontok jelölésében menetrendszerűen érkező hibát – a „)” jel elé helyezett pontot – már csak megemlítem. Ebben a §-ban a hiba legalább egységes, azaz minden pontnál jelen van, kivéve egy helyen: a d) és az f) pontok közül nagyvonalúan *kifelejtett e) pontban*. A **JsZR. 37. § (1) bekezdésének első mondata szerint ugyanis „[a] jogszabály tervezetének a szerkezeti egységeit folyamatos sorszámozással vagy a latin ábécé betűivel meg kell jelölni”**, így az e) pontot is el kellett volna helyezni a felsorolásban.

2. A szó szerint bemásolt szövegből az is látszik, hogy a 6. alcím számozása hiányzik, míg a rendelet összes többi alcíme a JsZR-nek megfelelően számozott. A **JsZR. 37. § (1) bekezdés 2. mondata alapján „[j]ogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat.”**

3. A **JsZR. 47. § (2) bekezdése szerint „[n]yitó szövegrész nélkül nem lehet pontokat, alpontokat alkalmazni.”**

Ennek az elvárásnak a 6. § egyáltalán nem felel meg. A pontok mindegyike önálló mondatot képez, mindenhol nagybetűvel kezdve, ám egy helyen mondat közben is mondatzáró írásjelet alkalmazva – a „g.a)” pontnál. Szerencsésebb lett volna – maradva a JsZR-elvárásnál – nyitó szövegrészt alkalmazva összeállítani a pontok tartalmát, mint ahogy azt a 6. § előtti §-ok esetén tette a jogalkotó, és ahogy a 6. §-t követően is visszatért a helyes megoldáshoz.

VII. A 7. alcím – kereskedelem és szolgáltatás

„7.§

Tiltott, közösségellenes magatartást követ el,

a) aki közterületen környezeti zajt előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó, kereske-

delmi vagy sport célú tevékenységet engedély nélkül, vagy engedélytől eltérően végez,
b) aki mobil szabadtéri hangosító berendezést vasárnap és munkaszüneti napokon üzemeltet.
c.) aki közterületen jogosulatlanul árusít,
d.) aki az általa üzemeltetett üzletben a bejelentett nyitvatartási időtől eltérően folytatja a tevékenységet
e.) Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít, aki közterületen pénzszerzés céljából, jogosulatlan kereskedelmi tevékenységet folytat, vagy szolgáltatást nyújt.”

1. Némi átmenet után ismét örömmel üdvözölhetjük a pontok előtt helyesen alkalmazott nyitó szövegrészt a 7. §-ban. A pontok jelölése itt sem sikerült egységesre, az a) és b) pontok helyesen nem, a c), d) e) pontok viszont – helytelenül – tartalmazzák a „)” jel előtt a pontot. A c) pontba helyesírási hiba is csúszott – az „árusít” szó rövid „i”-vel írásakor.

2. A JsZR. már sokszor idézett **47. § (4) bekezdését** itt is sikerült megsérteni, amikor az e) pont – megszakítva az addigi helyes rendet – új mondatot indít, megismételve a § nyitó szövegrészét, magába foglalva a „Tiltott, közösségellenes magatartást tanúsít,” kitélt, ami így azt eredményezi, hogy a nyitó szövegrész az e) ponttal nem egyetlen értelmes mondatot képez.

VIII. A 8. alcím – állattartás

„8. §

Tiltott, közösségellenes magatartást követ el,
a.) aki állatot közterületen, állattartás számára tiltott helyen tart
b.) aki közterületen állatot legeltet, felügyelet nélkül hagy
c.) aki a jogszabályban meghatározottaktól eltérően tart állatot és az állattartás a környező lakóközösség kialakult élet-és szokásrendjét tartósan és szükségtelenül zavarja.
d.) aki a trágyát nem az előírásoknak megfelelő gyűjtőben tárolja
e.) aki nem tartja be az állattartásra szolgáló építmények elhelyezéséhez szükséges védőtávolságot
f.) aki az ebek biztonságos egyedi azonosításáról nem gondoskodik
g.) aki elmulasztja, illetve megtagadja a hulla-emésztő veremben történő tárolás díjtétel megfizetését

i.) aki a város külterületén az eb tartási helyéről közterületre való kijutást, vagy magánterületre való átjutást nem akadályozza meg, vagy az ebet kóborolni hagyja.

j.) vakvezető kutya kivételével oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális intézmények területére, valamint kegyeleti helyre ügyfélforgalmat lebonyolító középületbe ebet beengedi, illetve beviszi.”

1. Elsőként szinte szó szerint megismételhető, amit már a 6. § esetében leírtam: a pontok jelölésében menetrendszerűen érkező hiba – a „,)” jel elé helyezett pont – itt is megjelenik. Ebben a §-ban a hiba egységes, azaz minden pontnál jelen van, kivéve egy helyen: a g) és az i) pontok közül nagyvonalúan *kifelejtett h) pontban*. A **JsZR. 37. § (1) bekezdésének első mondata szerint „A jogszabály tervezetének a szerkezeti egységeit folyamatos sorszámozással vagy a latin ábécé betűivel meg kell jelölni.”** Célszerű lett volna a h) betűvel szembeni ellenérzéseket félretenni, és a méltatlanul mellőzött betűt elhelyezni a felsorolásban.

2. A pontokon belül két esetben is – c) és i) pont – helytelenül mondatzáró írásjel szerepel a pont végén. Az f) pontban található helyesírási hiba – „azonosításáról” szó – is megjegyzést kíván; az ilyen elírásokat ugyanis a szövegszerkesztő „helyesírás—ellenőrző” programjának lefuttatásával könnyedén ki lehet küszöbölni.

IX. A 9. alcím – a zajvédelmi szabályok megszegésének következménye

„9. §

Tiltott, közösségellenes magatartást követ el,

a.) aki közterületen környezeti zajt előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó, kereskedelmi vagy sport célú tevékenységet engedély nélkül, vagy engedélytől eltérően végez,

b.) aki hangosító berendezést engedély nélkül, vagy attól eltérően üzemeltet.

c.) aki Zalakaros Város Önkormányzat Képviselőtestületének a helyi zaj és rezgésvédelmi szabályok megállapításáról szóló önkormányzati rendelet 21/2004. (VI.11). 5.§ /2/ bekezdésében meghatározott robbanómotoros kerti géppel végzett munkavégzésre vonatkozó szabályokat megszegi..

d.) aki a vendéglátó egységek, szórakozóhelyek, egyéb rendezvények zeneszolgáltatására vonatkozó Zalakaros Város Önkormányzat Képviselőtestületének a helyi zaj és rezgésvédelmi szabályok megállapításáról szóló önkormányzati rendelet 21/2004. (VI.11). 5.§ /3/ bekezdésében meghatározott szabályokat megszegi.”

1. A pontok jelölése – a „,)” elé tett pontok miatt – e §-ban is hibás. A „c.)” pontban a mondatvégi dupla ponttal való zárás is egyértelmű elírás.

2. A §-ban hivatkozott jogszabályok jelölésében is hiba fedezhető fel, mégpedig a bekezdések vonatkozásában: a **JsZR. 44. § (4) bekezdése szerint ugyanis „[a] bekezdéseket szakaszonként újrazekzdődően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megjelölni.”** A **JsZR. mellékletének 3.5. pontja szerint [„A bekezdés megjelölése”]** egyértelműen „gömb”-zárójelet mutat.

Azaz: nem alkalmazható a bekezdések számának „per”-jelek között történő megjelenítése.

3. A JsZR. 47. § (4) bekezdésében foglaltak itt sem teljesülnek: a nyitó szövegrésszel a pontoknak értelmes mondatot kell alkotniuk, ám a b) és a c) pont végén is mondatzáró írásjel található.

X. A 10. alcím – helyi építészeti értékek védelme

„10. §

Tiltott, közösségellenes magatartást követ el,

Aki a védetté nyilvánított építészeti örökség elemeit megsemmisíti, megrongálja, a védett épület korszerűsítését, átalakítását, bővítését engedély nélkül, vagy attól eltérő módon végzi.”

A IV. pontban írtakat megismételve, e §-ra is igaz az alábbi: mivel a 10. § nincs alacsonyabb szintű szerkezeti egységekre (pontokra) tagolva, nem érthető, mi az oka a sortörés alkalmazásával történő mondatfolytatásnak, ráadásul mondat közben – a sortörést

követően – a nagybetűvel történő kezdésnek.

XI. A 11. alcím – köztemetőkre vonatkozó szabályok

„11.§.

Tiltott, közösségellenes magatartást követ el aki Zalakaros Város területén lévő köztemetőben:

- a./ Hulladékot, koszorú és virágmaradványt a kijelölt konténeren kívül egyéb helyen lerak.
- b./ Hulladékot, koszorú és virágmaradványt a temetőben eléget.
- c./ Hangoskodással, zajkeltéssel a szertartások rendjét zavarni, a temető látogatók kegyeleti érzéseit megsérti.
- d./ A sírokat és a temető infrastrukturális be rendezéseit megrongálja.
- e./ A sírok, sírjelek és egyéb kegyeleti tárgyak beszennyezi, jogosulatlan áthelyezi, vagy eltávolítja, közízlést sértő síremléket, továbbá virágtartókat, díszítéseket és feliratokat elhelyez.
- f./ A temető területéről – a sírhely felett rendelkezni jogosult kivételével - a sírok díszítésre szolgáló bármilyen tárgy kivisz.
- g./ A sírhelyek környékét felásni, a talajt elhordani vagy sírfeltöltésre használni.
- h./ A temetőben, temető kerítésén reklámot, hirdetést elhelyezni.
- i./ Sírt vagy sírboltot a szükséges hatósági engedélyek és az üzemeltető jelenléte nélkül felnyit, exhumálást végez,
- j./ az üzemeltető hozzájárulása nélkül halottat eltemet, hamvakat elhelyez, vagy szétszór,
- k./ temetkezési szolgáltatást a vonatkozó helyi önkormányzati rendeletben foglaltak megsértésével végez,
- l./ az üzemeltető hozzájárulása nélkül, vagy nem a sírbolt létesítésére kijelölt helyen sírboltot (urnasírboltot), urnafülkét (kolumbáriumot) létesít, vagy annak felújítására, helyreállítására vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti,
- m./ a temetési helyen történő építés, felújítás, bontás során feleslegessé váló anyagokat (sírjelet, annak darabjait, törmelékét, stb.) nem szálítja el,
- n./ a temető területéről síremléket, keresztet, fejfát az üzemeltetőnek történt előzetes bejelentés nélkül kivisz,
- o./ a sírokat, az azokon lévő tárgyakat, síremlékeket, a temetőben lévő épületeket, egyéb tárgyakat, fákat, cserjéket, növényzetet beszennyezi vagy eltávolítja,
- p./ az üzemeltető hozzájárulása nélkül (vagy attól eltérően):

- a temető területén – de nem a síron, vagy attól legfeljebb 30 cm távolságra a sírsorok között – fát, cserjét, növényt ültet, kivág, vagy áthelyez,
- a temetőben padot helyez el,
- építőanyagokat a temetőbe beszállít,
- építési, vagy bontási munkálatokat végez,”

Utolsó vizsgált rendelkezés a rendelet 11. §-a. A problémák nagyrészt azonosak a korábbi §-okban már tapasztalt jelenségekkel.

1. A 11. § jelölés után nem kell pontot tenni; a Jszt. 1. mellékletének 3.4. pontja [„A szakasz megjelölése”] ezt egyértelműen mutatja.

2. A pontok jelölése helytelen, mind a kisbetű után tett pontok, mind a „per”-jellel történő jelölés miatt: a Jszt. 1. mellékletének 3.6.2. pontja szerint egyértelmű a „félgömb”-zárójel alkalmazására vonatkozó igény.

3. A Jszt. már idézett 47. § (4) bekezdését itt is megsértette a jogalkotó. Az a) – h) pontok mindegyike önálló mondat nagy kezdőbetűvel és mondatzáró írásjellel, holott a Jszt. szabálya alapján „[a] nyitó szövegrésznek - a kötőszóval végződő utolsó előtti pont és alpont kivételével -, valamint a záró szövegrésznek a pontok, az alpontok mindegyikével önállóan és együttesen is egyetlen értelmes mondatot kell képeznie.”

A tendencia az i) pontnál szakad meg, ahol a nagy mondatkezdő betű ellenére már nincs mondatzáró írásjel, majd az „átfordulás” folytatódik a j) pontban, ahonnan – a jelöléstől eltekintve – az o) pontig helyes az alkalmazott megoldás, majd a záró, p) pont végén (ami a §-t is befejezi), vesszővel zárják a mondatot pont helyett, ami ismét egyértelmű hiba.

4. A p) pont tekintetében a jogalkotó francia bekezdésekkel történő felsorolást alkalmazott, holott a Jszt. ezt kizárja: a **pontnál kisebb szerkezeti elem az alpont lehet** [sorrendiség is a Jszt. 36. § (2) bekezdése szerint]. Megerősíti ezt a Jszt. 37. § (1) bekezdés második mondata is, ami szerint „[j]ogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat”.

5. A 11. § p) ponttal végződik, ami 16 darab pontot jelent a szakaszon belül. A Jszt. – a pontokra vonatkozó – 48. § (2) bekezdése szerint „[t]öbb mint tizenöt elemű felsorolást csak pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal lehet megjelölni”. A helyes megoldás tehát az 1-től 16-ig terjedő számozás alkalmazása lett volna.

Összegzés

a) A vizsgált rendelet számos ponton megsérti a Jszt. szabályait, ezen keresztül pedig a Jat. több előírását is. Alapvetően a Jat. 2. § (1) bekezdésére kell gondolni, ami szerint „[a] jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie”, de még inkább a 2. § (4) bekezdése d) pontjának előírására: „[a] jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály

...

d) megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek”.

b) Meggyőződésem, hogy a konkrét rendeletben talált – főként formai, ám igen bosszantó – hibákat egyszerű odafigyeléssel és egyszeri figyelmes átolvasással szinte kivétel nélkül korrigálni lehetett volna. Hasonló a helyzet a tartalmi hibákkal – mint például a bírság befizetésére rendelkezésre álló számlaszám kipontozása.

c) Vélelmezem azt is, hogy a hivatal dolgozóinak (köztük a jegyzőnek) kapkodva, alig néhány óra alatt kellett összerakni a rendeletet – ha nem így volt, lett volna idő a hibák kiküszöbölésére, ha viszont így volt, aligha képzelhető el, hogy a Jat. 17. §-a szerinti előzetes hatásvizsgálat bármilyen (nem formális) módon megtörtént volna, illetve a társadalmi véleményezés lehetősége biztosított lett volna. Az ilyen formai és tartalmi színvonalú rendeletek léte a címzetti körben (elsősorban a helyi polgároknál) is bizalomvesztést okozhat, mivel aligha gondolhatják a rendeletbe beleolvasva, hogy a hivatal más vonatkozásban nem hasonló szinten végzi munkáját. Apró odafigyelés elég lett volna a jelenség kiküszöbölésére – biztos vagyok benne, hogy nem lett volna felesleges. El-

gondolkodtató az is, hogy vajon melyik változat helytálló az alábbiak közül: a kormányhivatalnak nem szűrt szemet a rendelet hibálmaza, vagy észrevételezte ugyan, ám a helyi jogalkotó a törvényességi jelzésre nem reagált. (Arra gondolni sem merek, hogy a kormányhivatal meg sem kapta a rendeletet). Valaki tehát biztosan hibázott a szabály megalkotását és kihirdetését követően is.

d) Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatával hatályon kívül helyezte Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 51. § (4) bekezdésében, illetve 143. § (4) bekezdés e) pontjában meghatározott, tiltott közösségellenes szabályokra vonatkozó helyi rendelet megalkotására való felhatalmazást.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint önmagában a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése nem eredményezi a felhatalmazáson alapuló szabályozás alkotmányellenessé válását: ha a felhatalmazó jogalkotó közhatalma teljességének birtokában járt el, a felhatalmazó rendelkezés későbbi sorsa nem befolyásolja a rá alapított jogszabályok sorsát.

Ebben a helyzetben azonban a helyzet más. Ha ugyanis ez a jogalkotói hatáskör alkotmányellenes, annak delegálása is azzá válik. Az Alkotmánybíróság döntése alapján a tiltott, közösségellenes magatartásokat meghatározó önkormányzati rendeletek nem helyi közügyben, hanem delegált jogkörben való önkormányzati jogalkotás eredményeként jöttek létre. Így e rendeletek is alaptörvényellenesek, hatályon kívül helyezésükre sort kell(ett volna) keríteni.

A vizsgált rendelet hatályban tartása alapvető jogok sérelmét eredményezheti, így esetleges bírságolás esetén a bírságolt eséllyel vehet igénybe bírósági jogvédelmet, a rendeletre pedig előbb-utóbb megsemmisítés vár (a Kúria vagy az Alkotmánybíróság részéről).

e) Végezetül a vizsgált jelenségekkel kapcsolatba hozható néhány alkotmánybírósági megállapítást rögzítenék. Megjegyzem, hogy az abban foglaltakat nem szerencsés akként értelmezni: a formai szempontok semmibe veendőek. A Jszt. gyakran túlbonyolított tar-

talmú, ám a fentebb vizsgált rendelkezések ismerete és betartása nem jelenthet komoly problémát. Jelzem: a Kúria törvénysértés miatt akkor is (ez korlát is egyben, azaz csak akkor) megsemmisíthet önkormányzati rendeletet, ha az alkotmányossági problémát nem vet fel.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a célszerűtlen, igazságtalan, „rossz” jogszabályok önmagában e jellemzőik miatt nem válnak alkotmányellenessé.² Ennek következtében megsemmisítésükre csak akkor van lehetőség, ha tartalmi alkotmányellenesség is felmerül velük kapcsolatban. Ugyancsak nem eredményez alkotmányellenességet a terminológia elavultsága. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis a terminológia elavultsága önmagában nem eredményezi a jogbiztonság sérelmét, ezért nem is alkotmányellenes.³ Ugyancsak nem vizsgálható a jogszabályok alkotmányossága értelmezési nehézségek és célszerűtlenség címén.⁴ Alkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak,

hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékoság a jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő.⁵ A jogrendszer átláthatósága és a jogi normák megismerhetőségének követelménye miatt azonban nem fogadható el, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani.⁶ Szintén nem alkotmányossági kérdés önmagában a jogi szabályozás technikája. Emiatt nem alkotmánybírósági feladat a *jogalkotó fogalmazási stílusának és szövegszerkesztési módszereinek a minősítése*.⁷ Mindezekon túlmenően valamely jogszabály nem válik alkotmányellenessé akkor, ha korszerűtlenné vált, és veszített szabályozó erejéből. „A jogalkotó hatáskörrel felruházott szerveknek nemcsak a jogszabály megalkotása előtt kell elemezniük a szabályozni kívánt társadalmi–gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, hanem a jogszabály érvényesülése során is. Ha a jogalkotó szerv azt tapasztalja, hogy az általa kibocsátott jogszabály korszerűtlenné vált, elsősorban saját hatáskörében köteles intézkedni”.⁸

² 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, *Kilényi Géza* alkotmánybíró különvéleménye. ABH 1991, 236, 248.

³ 981/B/1991. AB határozat. ABH 1993, 561, 562.

⁴ Az értelmezhetőség és végrehajthatatlanság tehát nem mindig alkotmányossági kérdés, hanem a jogszabály célszerűségére és alkalmasságára vonatkozó mérlegelés tárgya lehet. A jogszabályok célszerűségének vizsgálata azonban nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. 496/B/1990. AB határozat. ABH 1991, 425, 427. Az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki a jogi szabályozás célszerűségének és szakszerűségének vizsgálatára. 988/B/1993. AB határozat. ABH 1999, 473, 474.

2012/2

⁵ 1263/B/1993. AB határozat. ABH 1994, 672, 673 és köv.

⁶ 11/1994. (III. 2.) AB határozat. ABH 1994, 399, 401.

⁷ 167/B/1991/10. AB határozat. ABH 1991, 541, 542.

⁸ 751/B/1990. AB határozat. ABH 1990, 346, 347.

TÁJÉKOZTATÓ
A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ
Bt.
SZOLGÁLTATÁSAIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybíróági) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybíróági 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;
- ↳ alkotmánybíróági, 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.) szükséges kezelése, a jogi háttér és az alkotmánybíróági, bírósági, ombudsmani elvárások rendszerezésével, megoldási javaslatokkal;*
- ↳ alkotmányossági, közigazgatási jogi kérdésekben oktatási, továbbképzési tevékenység, konzultáció.

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

Teljes diszkréció, gyors, rugalmas problémamegoldás, folyamatos rendelkezésre állás!

Keressen bennünket bizalommal!

Levélcím: H-7622 Pécs Jogász u. 2.

Telefon: +36 70 504-40-34

E-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu

MONITUM KFT. - CÉGISMERTETŐ

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

- a) **szervezetfejlesztési és közpolitikai,**
- b) **általános jogi, valamint közjogi** (alkotmány- és közigazgatási jogi) területén, 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 érdekképviselői 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 képviselőtét 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 Kodifikátor Alapítvány kiadásában megjelent „**Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybe vétele a gyakorlatban**” c., CD-formátumú kézikönyv.

Megrendelhető: www.kodifikator.hu; kodifikator@kodifikator.hu

III.

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